

Förvalta bostäder



Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



National Library
of Sweden

SOU^{1994:23}

Betänkande av

Utredningen om förvärv och förvaltning av hyreshus

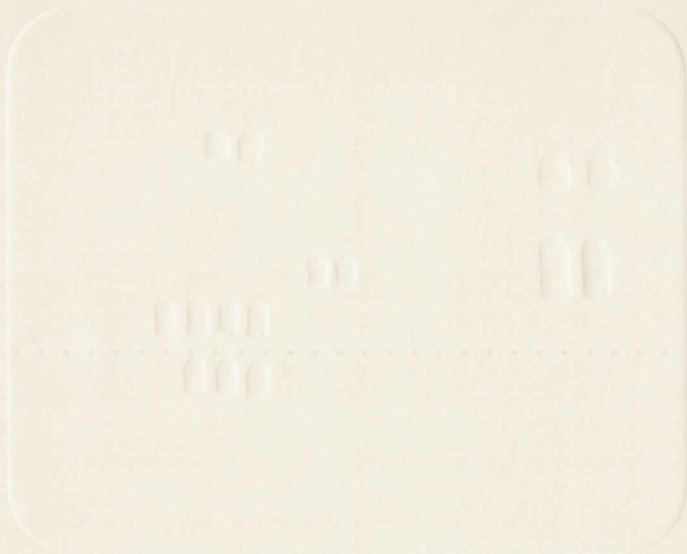
Förvalta bostäder



SOU^{1994:23}

Betänkande av
Utredningen om förvärv och förvaltning av hyreshus

Ref KB 0a 50v





Statens offentliga utredningar
1994:23
Justitiedepartementet

34

Förvalta bostäder

Betänkande av Utredningen om
förvärv och förvaltning av hyreshus
Stockholm 1994

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Till statsrådet Reidunn Laurén

Genom ett beslut den 29 april 1993 bemyndigade regeringen det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om förvärv och förvaltning av hyresfastigheter att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av lagstiftningen om förvärv och förvaltning av hyresfastigheter.

Med stöd av detta bemyndigande utsågs den 13 maj 1993 hovrättslagmannen Lars Uno Didón till särskild utredare.

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 18 augusti 1993 förbundsjuristen Eila Andersson, chefsjuristen Leif Holmqvist, förbundsjuristen Carina Knapp-Svedberger och f.d. byråchefen Ulf Lygnell. Samma dag förordnades planeringschefen Urban Zetterqvist och hovrättsassessorn Christina Jacobsson som experter i utredningen.

Till sekreterare i utredningen förordnades den 11 juni 1993 hovrättsassessorn Lars Nilsson.

Härmed överlämnas utredningens betänkande Förvalta bostäder.

Till betänkandet har fogats särskilda yttranden av Eila Andersson och Ulf Lygnell.

Utredningsarbetet är därmed slutfört.

Stockholm den 2 mars 1994

Lars Uno Didón

/Lars Nilsson

Innehållsförteckning

<i>Sammanfattning</i>	9
<i>Författningsförslag</i>	15
1. Förslag till lag om ändring i jordabalken	15
2. Förslag till lag om upphävande av lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m.	16
3. Förslag till lag om ändring i bostadsförvaltningslagen (1977:792)	17
4. Förslag till lag om ändring i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder	23
5. Förslag till lag om ändring i lagen (1974:1082) om Bostadsdomstol	28
6. Förslag till lag om ändring i lagen (1904:48 s. 1) om samäganderätt.	29
7. Förslag till lag om ändring i lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden	30
1 <i>Inledning</i>	31
2 <i>Gällande rätt</i>	33
2.1 Lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m.	33
2.1.1 Lagens grundläggande syften	33
2.1.2 Vilka förvärv omfattas av tillståndsprövningen?	34
2.1.3 Förvärv av aktier och andelar i fastighetsbolag	36
2.1.4 Förfarandet	37
2.1.5 Förutsättningar för tillstånd	37
2.1.6 Sanktioner	40
2.1.7 Förköpsrätt vid överlåtelse av aktier i vissa fall	40
2.1.8 Vissa processuella frågor	41
2.2. Bostadsförvaltningslagen (1977:792)	41
2.2.1 Lagens grundläggande syften	41
2.2.2 Förutsättningar för ingripande	43
2.2.3 Formerna för ingripande	46
2.3 Hyreslagen (12 kap. jordabalken)	51
2.3.1 Lägenhetens skick	51

2.3.2	Sanktioner	52
2.3.3	Åtgärdsföreläggande	53
2.4	Bostadssaneringslagen (1973:531)	54
2.5	Övrig lagstiftning	57
2.5.1	Expropriation	57
2.5.2	Hälsoskyddslagstiftningen	57
2.5.3	Räddningstjänstlagen	59
2.6	Lagstiftning inom andra områden	60
2.6.1	Delgivning	60
2.6.2	Likvidation av aktiebolag	63
3	<i>Utländska förhållanden m.m.</i>	65
3.1	Utländsk rätt i jämförelse	65
3.2	Undersökningar på hyresmarknaden m.m.	68
4	<i>Överväganden och förslag</i>	75
4.1	Kontroll genom förhandsprövning	75
4.2	Bostadsförvaltningslagen	88
4.2.1	Allmänna utgångspunkter	88
4.2.2	Vilka missförhållanden skall krävas?	92
4.2.3	Förvaltningsförbud för hyresvärdar	96
4.2.4	Ökade möjligheter till inlösen	108
4.2.5	Hyresgästintressena vid konkurs	111
4.3	Övrig lagstiftning	116
4.3.1	Hyresvärdens informationsskyldighet	116
4.3.2	Expropriation	119
5	<i>Kostnadskonsekvenser av våra förslag</i>	121
6	<i>Specialmotivering</i>	123
6.1	Förslaget till lag om ändring i jordabalken	123
6.2	Förslaget till lag om upphävande av lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m.	123
6.3	Förslaget till lag om ändring i bostadsförvaltningslagen (1977:792)	124
6.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder	136
6.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:1082) om Bostadsdomstol	139
6.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1904:48 s. 1) om samäganderätt	139
6.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden	140

<i>Särskilda yttranden</i>	141
--------------------------------------	-----

Bilaga

Utredningens direktiv	147
---------------------------------	-----

1.1	1.1.1 Samfundets verksamhet	53
1.2	1.2.1 Åtgärdsförslagen	54
2.1	2.1.1 Samfundets verksamhet (1977-1987)	55
2.2	2.2.1 Övergripande förslag	57
2.3	2.3.1 Högskoleförslagen	57
2.4	2.4.1 Högskoleförslagen	58
2.5	2.5.1 Övergripande förslag	60
2.6	2.6.1 Övergripande förslag	60
2.7	2.7.1 Övergripande förslag	62
3	3.1 Övergripande förslag	63
3.1	3.1.1 Övergripande förslag	65
3.2	3.2.1 Övergripande förslag	68
4	4.1 Övergripande förslag	73
4.1	4.1.1 Övergripande förslag	73
4.2	4.2.1 Övergripande förslag	88
4.2.1	4.2.1.1 Övergripande förslag	88
4.2.2	4.2.2.1 Övergripande förslag	92
4.2.3	4.2.3.1 Övergripande förslag	96
4.2.4	4.2.4.1 Övergripande förslag	108
4.2.5	4.2.5.1 Övergripande förslag	111
4.3	4.3.1 Övergripande förslag	116
4.3.1	4.3.1.1 Övergripande förslag	116
4.3.2	4.3.2.1 Övergripande förslag	119
5	5.1 Övergripande förslag	121
6	6.1 Övergripande förslag	123
6.1	6.1.1 Övergripande förslag	123
6.2	6.2.1 Övergripande förslag	123
6.3	6.3.1 Övergripande förslag	123
6.4	6.4.1 Övergripande förslag	124
6.5	6.5.1 Övergripande förslag	136
6.6	6.6.1 Övergripande förslag	139
6.7	6.7.1 Övergripande förslag	139
6.8	6.8.1 Övergripande förslag	140

Sammanfattning

Vår uppgift

Huvuduppgiften för utredningen är enligt direktiven att lägga fram förslag till lagändringar som innebär att man ökar möjligheten att ingripa mot det fåtal fastighetsägare som agerar oseriöst, samtidigt som man underlättar för andra att förvärva fastigheter.

Förvärvslagstiftningen

Förvärv av hyresfastigheter är i dag underkastade tillståndsplikt enligt reglerna i lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m. Lagen syftar till att hålla olämpliga fastighetsägare borta från marknaden och att förhindra spekulation i hyresfastigheter.

I vårt arbete har vi studerat förvärvslagstiftningen och dess tillämpning och funnit att lagen har vissa svagheter när det gäller möjligheterna att hindra oseriösa fastighetsägare att komma in på marknaden. De allvarligaste svagheter kan sammanfattas i följande punkter.

1. Prövningen av förvärvarens lämplighet måste i stor utsträckning grundas på prognoser med den osäkerhet sådana alltid innehåller.
2. Det är svårt - för att inte säga omöjligt - att kontrollera efterlevnaden av kravet på tillstånd vid förvärv av aktier och andelar i bostadsföretag.
3. Tillämpningen av lagen varierar mellan kommunerna. Den är helt beroende av ambitionerna och kompetensen hos den enskilda kommunen.
4. Sanktionen när förvärvslagstiftningens tillståndskrav eftersätts - dvs. att förvärvet blir ogiltigt - är inte verkningsfull utan kan tvärtom antas leda till problem allt efter som ogiltiga förvärv uppdragas.

Vi har inte sett det genomförbart att genom ändringar i förvärvslagstiftningen förbättra möjligheterna att hindra oseriösa och försumliga fastighetsägare att förvärva hyresfastigheter. Som en konsekvens

därav har vi övervägt om det finns skäl att avskaffa förvärvsprövningen och ersätta denna med andra regler som på ett effektivt sätt tillgodoser hyresgästernas intressen.

Detta väcker givetvis frågan om ett upphävande av förvärvslagen medför att landets hyresgäster i ökad utsträckning kommer att drabbas av försumliga fastighetsägare. Vi menar att så inte kommer att bli fallet.

Enligt förvärvslagen skall tillstånd att förvärva hyresfastigheter vägras under vissa i lagen närmare angivna förutsättningar. Den ur hyresgästsynpunkt mest centrala bedömningen - att hålla konstaterat olämpliga hyresvärdar borta från marknaden - anser vi lika väl kan ske inom ramen för en alternativ ordning som i stället bygger på en förbättrad efterhandskontroll av hyresvärdarna. Den i dag vanligaste avslagsgrunden vid förvärvsprövningen är att en fastighetsförvärvares ekonomiska förutsättningar kan ifrågasättas. Vår bedömning är att de i dag ändrade förutsättningarna på kreditmarknaden leder till att lagens betydelse i detta sammanhang kommer att minska. Det råder enligt vår mening ingen tvekan om att förvärvslagen under åren haft en betydande effekt, framför allt i storstadsområdena. Likaväl kan det konstateras att olämpliga fastighetsägare sluppit igenom lagens kontrollsystem. Ett tecken på detta kan vara att antalet ärenden om särskild förvaltning enligt bostadsförvaltningslagen på senare år ökat kraftigt. Vi menar att det i dag finns möjligheter för en oseriös fastighetsägare som vill förvärva en fastighet att göra det, och förvärvslagstiftningens vara eller inte vara har därvid inte någon direkt avgörande betydelse. Vår slutsats blir att förvärvslagen inte är tillräckligt effektiv.

Vår bedömning är därför att förvärvslagstiftningen i dess nuvarande form kan avskaffas. I och med detta förenklas och underlättas förhållandena för de seriösa förvärvarna, för vilka ett förvärvstillstånd aldrig blir ifrågasatt.

Det som är mest angeläget för hyresgästerna borde vara att de har möjligheter att reagera - i god tid och med rätt medel - när missförhållanden uppstår. Vi föreslår därför att kraven för ingripande enligt bostadsförvaltningslagen utformas på ett sådant sätt att den som har befogad anledning att kräva ett ingripande inte behöver dra sig för att göra detta.

Bostadsförvaltningslagen

Som grund för våra överväganden om ändringar i bostadsförvaltningslagen har vi lagt bland annat följande allmänna utgångspunkter.

- Ingripanden skall bara ske i de fall där det verkligen är befogat; dvs. det skall finnas någon omständighet som visar på det nödvändiga i att ingripa.
- De ingripanden som sker skall kunna sättas in i ett så tidigt skede att den eller de hyresgäster som berörs, drabbas av så få olägenheter som möjligt.
- Det skall råda proportion mellan ingripandet och graden av de missförhållanden som ligger till grund för detta.
- Den fastighetsägare som inte uppfyller de krav som rimligen kan ställas på hans uppträdande som hyresvärd, skall förhindras att uppträda som sådan.

Våra förslag bygger i denna del vidare på den systematik och de möjligheter till ingripande som i dag ges med stöd av bostadsförvaltningslagen.

Alla tvångsingripanden innebär ett intrång i en fastighetsägares rättssfär. Det måste därför ställas krav på ett någorlunda allvarligt missförhållande för att ett ingripande skall kunna beslutas. De ingripanden som i dag kan följa med stöd av bostadsförvaltningslagen, förvaltningsåläggande och tvångsförvaltning, medför verkningar i förhållande till samtliga hyresgäster i en fastighet. Vi föreslår därför inte någon ändring i nuvarande regler som innebär att missförhållandena skall påverka de boende samfällt och att de endast samfällt skall kunna påkalla ingripande.

I dag förutsätter ingripanden enligt bostadsförvaltningslagen att det skall ha uppkommit ett konstaterbart missförhållande som drabbat de boende. Våra förslag innebär att det skall öppnas en möjlighet att ingripa redan när det föreligger omständigheter som med stor säkerhet kommer att leda till missförhållanden. Bland annat genom detta tillgodoses kravet på snabbare ingripande och därmed följande mindre grad av olägenheter för de boende.

Enligt bostadsförvaltningslagen gäller i dag samma krav på missförhållanden för såväl förvaltningsåläggande som tvångsförvaltning. Det har påtalats att dessa krav är alltför högt ställda, något som i sin tur medför stora olägenheter för de drabbade hyresgästerna; när ingripande väl kan beslutas är missförhållandena oftast allvarliga. Våra förslag i denna del innebär att man i princip behåller de nuvarande bestämmelserna om innebörden och verkningarna av beslut om förvaltningsåläggande respektive tvångsförvaltning. Den föreslagna ändringen innebär att ett förvaltningsåläggande - jämfört med i dag - skall kunna beslutas vid en lägre grad av missförhållanden än

tidigare. Graden av missförhållanden som krävs vid tvångsförvaltning ändras däremot inte. Förvaltningsåläggandet är i sig betydligt mindre ingripande än tvångsförvaltningen, och därmed uppnås en bättre överensstämmelse mellan graden av tvång i förhållande till fastighetsägaren och de missförhållanden som ligger till grund för ingripandet.

Sett ur hyresgästperspektiv är det väsentligt att lagstiftningen förhindrar att de fastighetsägare som missköter sina åligganden och skyldigheter till men för hyresgästerna i största möjliga mån förhindras att uppträda i denna egenskap. I syfte att åstadkomma detta föreslår vi att det i bostadsförvaltningslagen införs en ny form av ingripande mot försumliga hyresvärdar, vilken vi benämner förvaltningsförbud. Bestämmelserna om förvaltningsförbud är delvis utformade efter mönster av regleringen i lagen (1986:436) om näringsförbud.

Innebörden av bestämmelserna om förvaltningsförbud är i korthet följande. Förvaltningsförbud skall kunna meddelas den fastighetsägare som grovt åsidosätter sina åligganden som hyresvärd. Bestämmelserna anknyter till lagens tillämpningsområde, dvs. fastigheter där det finns bostadslägenheter för permanentboende. Rekvisitet att fastighetsägaren skall ha grovt åsidosatt sina skyldigheter, visar att den grad av åsidosättande som här åsyftas är högre än vad som krävs för inrättande av en tvångsförvaltning. Förvaltningsförbud kan enbart meddelas de fysiska personer som uppträder som hyresvärdar. Förbudet har därför utsträckts till att gälla även vissa företrädare för juridiska personer som är fastighetsägare. Den som ålagts ett förvaltningsförbud är i princip generellt förhindrad att vidta några åtgärder som innefattar fastighetsförvaltning. Det skall vidare inte heller vara tillåtet för denne att inneha vissa befattningar hos juridiska personer som bedriver fastighetsförvaltning eller där någon närstående har en sådan befattning. Förvaltningsförbudet skall gälla i högst fem år med möjlighet till förlängning i tre år. Förbudsbestämmelserna sanktioneras genom att överträdelser av förbudet är kriminaliserade. De fastigheter som ägs av den förbudsbelagde skall ställas under tvångsförvaltning, och i vissa fall skall denne även kunna åläggas att sälja sina fastigheter.

Övriga förslag

I bostadsförvaltningslagen finns regler som ger kommuner rätt att i vissa fall inlösa fastigheter. Det får ske, om fastigheten i fråga är ställd under tvångsförvaltning men förhållandena är sådana att en

tillfredsställande förvaltning därvid inte kan uppnås. Vi föreslår i denna del att inlösenrätten skall utsträckas till att gälla även andra än kommuner. Vidare föreslår vi att inlösen skall kunna ske i ett tidigare skede än i dag så att inte syftet med bestämmelserna motverkas genom att fastighetens skick blir för dåligt.

En inte ovanlig situation är att den fastighetsägare, vars fastigheter ställts under tvångsförvaltning, försätts i konkurs. I dag gäller att tvångsförvaltningen består i princip orubbad, och att det därmed finns två legala ställföreträdare för fastigheten, dels tvångsförvaltare, dels konkursförvaltare. Våra förslag innebär att problem som kan uppkomma genom de kolliderande förvaltarskapen skall förhindras genom att konkursförvaltare i normalfallet skall inträda som förvaltare i tvångsförvaltningen. Denne har då även att ta hänsyn till de boendes intressen.

Slutligen föreslår vi att en hyresvärd skall vara skyldig att hålla hyresgästerna underrättade om sitt namn och en adress där han kan nås. Syftet med detta förslag är att det skall hindra hyresvärderna att undandra sig sina skyldigheter i förhållande till hyresgästerna genom att göra sig oåtkomlig. Om hyresvärderna inte uppfyller sin underrettelseskyldighet, kan detta aktualisera frågan om fastigheten skall ställas under särskild förvaltning. För utländska fastighetsägars del föreslår vi att de skall vara skyldiga att utse en person här i landet som kan ta emot delgivning för fastighetsägarens räkning.

Författningsförslag¹

1. Förslag till Lag om ändring i jordabalken

Härigenom föreskrivs att i 12 kap. jordabalken² skall införas en ny paragraf, 18 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 a §

En hyresvärd är skyldig att hålla hyresgästen underrättad om sitt namn och en adress där han kan anträffas.

Är hyresvärden en juridisk person skall uppgift om namn och adress på ställföreträdare för den juridiska personen lämnas.

Finns hyresvärden inte i landet skall han ange namn och adress på en i Sverige bosatt person som är behörig att på hyresvärdens vägnar ta emot delgivning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

¹ I förslagen har inte beaktats de lagändringar som föreslås i lagrådsremissen den 10 februari 1994 (se avsnitt 2.4).

² Kapitlet omtryckt 1984:694.

2. Förslag till

Lag om upphävande av lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m.

Härigenom föreskrivs att lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m. skall upphöra att gälla vid utgången av 1994.

Bestämmelserna om förköpsrätt vid aktieöverlåtelse skall dock fortfarande tillämpas, om en kommun före utgången av 1994 gjort anmälan enligt 13 § första stycket att beslut att utöva förköpsrätt har fattats.

3. Förslag till Lag om ändring i bostadsförvaltningslagen (1977:792)

Härigenom föreskrivs i fråga om bostadsförvaltningslagen (1977:792)

dels att 2, 8, 28, 29 och 31 §§ skall ha följande lydelse,

dels att en ny rubrik skall införas efter 28 § av följande lydelse

dels att det i lagen skall införas åtta nya paragrafer, 27 a samt 28 a - 28 g §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Försummar fastighetsägaren vårdan av fastigheten eller underlåter han att vidtaga angelägna åtgärder för att bevara sundhet, ordning och skick inom fastigheten eller framgår det på annat sätt att han icke förvaltar fastigheten på ett för de boende godtagbart sätt, får hyresnämnden besluta om särskild förvaltning av fastigheten.

Beslut om särskild förvaltning får också meddelas om fastighetsägaren underlåter att hyra ut lägenheter för bostadsändamål i fastigheten och det med hänsyn till bostadsförsörjningen är uppenbart oförsvarligt att lägenheterna står tomma.

I beslut enligt första eller andra stycket skall hyresnämnden ålägga fastighetsägaren att överlämna förvaltningen till särskild förvaltare (förvaltningsåläggande). Kan det antagas att

Om fastighetsägaren inte uppfyller de krav som kan ställas på en godtagbar fastighetsförvaltning, får hyresnämnden ålägga denne att överlämna förvaltningen av fastigheten till en särskild förvaltare (förvaltningsåläggande).

Kan det antas att ett förvaltningsåläggande inte är en tillräcklig åtgärd för att uppnå en godtagbar fastighetsförvaltning, eller är bristerna i förvaltningen allvarligare än som avses i första stycket, får nämnden i stället besluta att ställa fastigheten under förvaltning av en särskild förvaltare (tvångsförvaltning).

Beslut om särskild förvaltning enligt första eller andra stycket får också meddelas om fastighetsägaren underlåter att hyra ut lägenheter för bostadsändamål i fastigheten och det med hänsyn till bostadsförsörjningen är upp-

¹ Senaste lydelse 1989:1051.

Nuvarande lydelse

sådan tåläggande ej är tillräckligt för att uppnå en tillfredsställande förvaltning, skall nämnden i stället besluta att ställa fastigheten under förvaltning av särskild förvaltare (tvångsförvaltning).

Om möjlighet att i visst fall ställa fastighet under tvångsförvaltning enligt denna lag finns bestämmelser i bostadssaneringslagen (1973:531).

Beslutar hyresnämnd om tvångsförvaltning, skall nämnden samtidigt utse förvaltare. Till förvaltare skall utses bolag, förening eller annan som har erforderlig erfarenhet av fastighetsförvaltning.

Hyresnämnden kan under pågående förvaltning utse ny förvaltare när förhållandena föranleder det.

Är fastighet ställd under tvångsförvaltning men är förhållandena sådana att en tillfredsställande förvaltning därvid

Föreslagen lydelse

enbart oförsvarligt att lägenheterna står tomma.

Om möjlighet att i visst fall ställa fastighet under tvångsförvaltning enligt denna lag finns bestämmelser i 28 e § samt i bostadssaneringslagen (1973:531).

8 §

Beslutar hyresnämnd om tvångsförvaltning, skall nämnden samtidigt utse förvaltare. Till förvaltare skall utses bolag, förening eller annan som har erforderlig erfarenhet av fastighetsförvaltning. Är fastighetsägaren försatt i konkurs, skall i första hand konkursförvaltaren utses till förvaltare.

27 a §

Bestämmelserna i 11 § andra stycket, 12-14 och 16 §§, 21 § andra stycket samt 22, 23, 25 och 27 §§ gäller inte om en konkursförvaltare utsetts enligt 8 § första stycket.

28 §

Är förhållandena sådana att det kan antas att en god fastighetsförvaltning inte kan uppnås under en tvångsförvaltning, får

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

*ej kan uppnås, får kommunen fastigheten lösas.
lösa fastigheten.*

Talan om inlösen skall väckas vid fastighetsdomstolen. I fråga om inlösen gäller i övrigt expropriationslagen (1972:719) i tillämpliga delar, dock med undantag för 4 kap. 2 §. Bestämmelserna i 4 kap. 3 § expropriationslagen äger tillämpning i fråga om värdeökning som ägt rum under tiden från dagen tio år före det talan väcktes vid domstol.

*Förvaltningsförbud**28 a §*

Om en fastighetsägare vid sin fastighetsförvaltning grovt åsidosätter sina skyldigheter som hyresvärd, får hyresnämnden besluta att denne inte får förvalta och förvärva fastigheter som avses i 1 § (förvaltningsförbud).

Hyresnämnden kan medge undantag (dispens) från ett förvaltningsförbud beträffande en viss fastighet eller viss förvaltningsåtgärd, om det föreligger särskilda skäl. En dispens kan återkallas om det finns skäl till det.

28 b §

Om fastigheten ägs av en juridisk person får, under den förutsättning som anges i 28 a § första stycket, förvaltningsförbud meddelas i fråga om

- 1. handelsbolag: bolagsman,*
- 2. aktiebolag: ledamot och suppleant i styrelsen samt verkställande direktör och vice verkställande direktör,*
- 3. ekonomisk förening: ledamot och suppleant i styrelsen samt*

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

verkställande direktör och vice verkställande direktör, om denne haft ledningen av fastighetens förvaltning.

Första stycket gäller också den som i annan egenskap än där sägs faktiskt utövat ledningen av fastighetens förvaltning.

28 c §

Den som ålagts förvaltningsförbud får inte inneha sådan ställning som anges i 28 b § eller ta emot uppdrag i verksamheten, om den juridiska personen bedriver fastighetsförvaltning.

Den som ålagts förvaltningsförbud får inte heller vara anställd eller ta emot uppdrag i en verksamhet som innefattar fastighetsförvaltning, om verksamheten bedrivs av en närstående till honom eller där en närstående har en sådan ställning som anges i 28 b §. Som närstående anses hans make, sambo, förälder, barn och syskon samt den som är besvägrad med honom i rätt upp- eller nedstigande led eller så att den ene är gift med den andres syskon.

28 d §

Förvaltningsförbud skall meddelas för en viss tid och får inte gälla längre än fem år från det beslutet vunnit laga kraft.

28 e §

De fastigheter som ägs av den som ålagts ett förvaltningsför-

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

bud, skall ställas under tvångsförvaltning enligt 2 § andra stycket för den tid som förbudet varar.

Hyresnämnden kan också förordna att den som ålagts förvaltningsförbud skall sälja sina fastigheter eller andelar i fastigheter eller avveckla delägarskap eller aktieinnehav i juridiska personer som avses i 28 b och 28 c §§. Nämnden kan i sådant fall fastställa en tid inom vilken försäljningen eller avvecklingen skall ha avslutats. Om det föreligger synnerliga skäl kan tiden förlängas.

28 f §

Den som överträder ett förvaltningsförbud eller inte följer ett förordnande enligt 28 e § andra stycket skall dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Ett förvaltningsförbud som överträds får förlängas med högst tre år.

Om den som ålagts ett förvaltningsförbud meddelas ett nytt förbud, skall det tidigare meddelade förbudet upphävas.

28 g §

Riksskatteverket skall föra ett register över förvaltningsförbud.

29 §

Ansökan om särskild förvaltning får göras av kommunen eller av organisation av hyres-

Ansökan om särskild förvaltning enligt 2 § första eller andra stycket eller förvaltningsförbud

Nuvarande lydelse

gäster. Sedan beslut om tvångsförvaltning har meddelats, skall fråga som rör förvaltningen upptagas till prövning av hyresnämnden, om sökanden, förvaltaren eller fastighetsägaren begär det och annat ej är särskilt föreskrivet. Nämnden får också självant ta upp fråga som rör förvaltningen, om annat ej följer av särskild bestämmelse.

Föreslagen lydelse

enligt 28 a § första stycket får göras av kommunen eller av organisation av hyresgäster. Sedan beslut om tvångsförvaltning eller förvaltningsförbud har meddelats, skall fråga som rör förvaltningen eller förbudet upptagas till prövning av hyresnämnden, om sökanden, förvaltaren eller fastighetsägaren begär det och annat ej är särskilt föreskrivet. Nämnden får också självant ta upp fråga som rör förvaltningen, om annat ej följer av särskild bestämmelse.

31 §

Hyresnämndens beslut om tvångsförvaltning *länder* omedelbart till *efterrättelse*. Hyresnämnden kan även i fråga om annat beslut enligt denna lag förordna att det skall *lända till efterrättelse* *genast*.

Hyresnämndens beslut om tvångsförvaltning *gäller* omedelbart. Hyresnämnden kan även i fråga om annat beslut enligt denna lag förordna att det skall *gälla omedelbart*. Detta gäller dock inte beslut om förvaltningsförbud enligt 28 a § första stycket.

Föreligger särskilda skäl, får hyresnämnden besluta om tvångsförvaltning och utse förvaltare för tiden till dess slutligt beslut meddelas.

Föreligger särskilda skäl, får hyresnämnden besluta om tvångsförvaltning enligt 2 § andra stycket och utse förvaltare för tiden till dess slutligt beslut meddelas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

Bestämmelserna i 2 § skall tillämpas även i fråga om ansökningar om särskild förvaltning som gjorts före ikraftträdandet.

4. Förslag till

Lag om ändring i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder¹

dels att 16 a - 16 c §§ och rubriken närmast före 16 a § skall upphöra att gälla,

dels att 4, 21- 23 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §²

Hyresnämnd som avses i 12 kap. 68 § jordabalken har till uppgift att

1. medla i hyres- eller bostadsrättstvist,
2. pröva tvist om åtgärdsföreläggande enligt 12 kap. 16 § andra stycket, ändrad användning av lokal enligt 12 kap. 23 § andra stycket, skadestånd enligt 12 kap. 24 a §, överlåtelse av hyresrätt enligt 12 kap. 34-37 §§, upplåtelse av lägenhet i andra hand enligt 12 kap. 40 §, förlängning av hyresavtal enligt 12 kap. 49 §, hyresvillkor enligt 12 kap. 54 §, återbetalning av hyra och fastställande av hyra enligt 12 kap. 55 b §, uppskov med avflyttning enligt 12 kap. 59 § eller föreläggande enligt 12 kap. 64 §, allt jordabalken,

2 a. pröva tvist om hyresvillkor enligt 22-24 §§ hyresförhandlingslagen (1978:304) eller om återbetalningsskyldighet enligt 23 § samma lag,

3. pröva tvist om medlemskap enligt 2 kap. 10 §, skyldighet att upplåta bostadsrätt enligt 4 kap. 6 § eller villkor för upplåtelse av bostadsrätt enligt samma §, hyresvillkor enligt 4 kap. 9 §, upplåtelse av lägenhet i andra hand enligt 7 kap. 11 § eller utdömande av vite enligt 11 kap. 2 §, allt bostadsrättslagen (1991:614),

4. pröva fråga om godkännande av överenskommelse som avses i 12 kap. 1 § femte stycket, 45 eller 56 § jordabalken eller av beslut som avses i 9 kap. 16 § första stycket 1 eller 2, bostadsrättslagen,

5. vara skiljenämnd i hyres- eller bostadsrättstvist,

5 a. pröva tvist mellan hyresvärd och hyresgästorganisation enligt hyresförhandlingslagen,

¹ Lagen omtryckt 1985:660.

² Senaste lydelse 1993:409.

Nuvarande lydelse

6. pröva frågor enligt bostadssaneringslagen (1973:531) och bostadsförvaltningslagen (1977:792),

7. pröva frågor enligt lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m. m.,

8. pröva frågor enligt lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt.

Ärende upptages av den hyresnämnd inom vars område fastigheten är belägen. Ärende som avses i 10, 17 eller 18 § lagen om förvärv av hyresfastighet m.m. upptages dock av hyresnämnden i den ort där bolagets styrelse har sitt säte eller, i fråga om handelsbolag, där förvaltningen föres.

Föreslagen lydelse

7. pröva frågor enligt lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt.

Ärende upptages av den hyresnämnd inom vars område fastigheten är belägen.

Ärende om förvaltningsförbud enligt 28 a § första stycket bostadsförvaltningslagen upptas av den hyresnämnd inom vars område den som avses med förbudet har eller har haft fastigheter under sin förvaltning. Den hyresnämnden får även meddela beslut om tvångsförvaltning och förordnande om försäljning enligt 28 e §. Den hyresnämnd som meddelat ett beslut om förvaltningsförbud, får även uppta fråga som avses i 28 f § andra och tredje styckena.

21 §³

I nämnds beslut skall anges de skäl på vilka beslutet grundas, i den mån det är behövligt. I beslut om avskrivning enligt 9 § andra stycket skall även anges de nya villkor på vilka avtalet enligt 11 kap. 6 a § tredje stycket jordabalken skall anses förlängt. Avser beslut enligt lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m. m. tillstånd till framtida förvärv, skall i beslutet

I nämnds beslut skall anges de skäl på vilka beslutet grundas, i den mån det är behövligt. I beslut om avskrivning enligt 9 § andra stycket skall även anges de nya villkor på vilka avtalet enligt 11 kap. 6 a § tredje stycket jordabalken skall anses förlängt.

³ Senaste lydelse 1988:928.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

*utsättas viss tid, högst ett år, för
tillståndets giltighet.*

Om part kan klandra beslutet eller besvära sig över det eller göra ansökan om återupptagande, anges i beslutet vad parten därvid har att iakttaga.

Håller nämnden förhandling i ärendet och kan på grund av ärendets beskaffenhet eller annan särskild omständighet beslut ej meddelas samma dag som förhandlingen avslutats, meddelas beslutet inom två veckor därefter, om ej synnerligt hinder möter. Underrättelse om tiden för beslutets meddelande skall lämnas vid förhandlingen.

Slutligt beslut tillställs part genom nämndens försorg. Vad som sagts nu gäller dock ej beslut om avskrivning enligt 8 eller 12 §, om beslutet meddelas vid förhandling i partens närvaro.

Har skiljaktig mening förekommit, skall denna meddelas parterna på samma sätt som beslutet.

22 §⁴

Beslut av nämnd äger, sedan tid för klander eller besvär utgått när talan får föras mot beslutet, rättskraft, såvitt därigenom avgjorts fråga som avses i 1 § första stycket 2 eller 5 eller 4 § första stycket 2, 2 a, 3, 5 a, 6, 7 eller 8. Vad som sagts nu gäller dock ej beslut, varigenom ansökan om åtgärdsföreläggande enligt 12 kap. 16 § andra stycket eller tillstånd enligt 12 kap. 23 § andra stycket, 34-37 eller 40 § jordabalken eller 7 kap. 11 § bostadsrättslagen (1991:614) eller ansökan om uppskov enligt 12 kap. 59 § jordabalken eller ansökan om förbud eller medgivande som avses i 2 a § bostadssaneringslagen (1973:531) eller yrkande om rätt till

Beslut av nämnd äger, sedan tid för klander eller besvär utgått när talan får föras mot beslutet, rättskraft, såvitt därigenom avgjorts fråga som avses i 1 § första stycket 2 eller 5 eller 4 § första stycket 2, 2 a, 3, 5 a, 6 eller 7. Vad som sagts nu gäller dock ej beslut, varigenom ansökan om åtgärdsföreläggande enligt 12 kap. 16 § andra stycket eller tillstånd enligt 12 kap. 23 § andra stycket, 34-37 eller 40 § jordabalken eller 7 kap. 11 § bostadsrättslagen (1991:614) eller ansökan om uppskov enligt 12 kap. 59 § jordabalken eller ansökan om förbud eller medgivande som avses i 2 a § bostadssaneringslagen (1973:531) eller yrkande om rätt till

⁴ Senaste lydelse 1993:409.

Nuvarande lydelse

förhandlingsordning enligt 9 § hyresförhandlingslagen (1978:304) lämnats utan bifall.

Bestämmelserna i 27 och 28 §§ förvaltningslagen (1986:223) om omprövning av beslut skall inte tillämpas hos nämnderna.

23 §⁵

Om fullföljd av talan mot hyresnämndens beslut i ärende enligt 12 kap. jordabalken eller hyresförhandlingslagen (1978:304) eller i ärende angående bostadsrätt, bostadssanering eller särskild förvaltning eller i ärende enligt *lagen* (1975:1132) om *förvärv av hyresfastighet m.m.*, eller *lagen* (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt finns bestämmelser i 12 kap. 70 § jordabalken, 31 § hyresförhandlingslagen, 11 kap. 3 § bostadsrättslagen (1991:614), 21 § bostadssaneringslagen (1973:531), 34 § bostadsförvaltningslagen (1977:792), 25 § *lagen om förvärv av hyresfastighet m.m.* samt 15 § *lagen om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt*.

Hyresnämndens yttrande enligt 12 a § första stycket får inte överklagas.

Hyresnämndens beslut får överklagas genom besvär hos Bostadsdomstolen, om nämnden

1. avvisat ansökan som avses i 8, 11, 14-16, 16 a, 16 c eller 16 e § eller avvisat besvär,

Föreslagen lydelse

förhandlingsordning enligt 9 § hyresförhandlingslagen (1978:304) lämnats utan bifall.

Om fullföljd av talan mot hyresnämndens beslut i ärende enligt 12 kap. jordabalken eller hyresförhandlingslagen (1978:304) eller i ärende angående bostadsrätt, bostadssanering, särskild förvaltning eller *förvaltningsförbud*, eller i ärende enligt *lagen* (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt finns bestämmelser i 12 kap. 70 § jordabalken, 31 § hyresförhandlingslagen, 11 kap. 3 § bostadsrättslagen (1991:614), 21 § bostadssaneringslagen (1973:531), 34 § bostadsförvaltningslagen (1977:792) samt 15 § *lagen om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt*.

1. avvisat ansökan som avses i 8, 11, 14-16 eller 16 e § eller avvisat besvär,

⁵ Senaste lydelse 1993:409.

Nuvarande lydelse

2. avskrivit ärende enligt 8-10, 15 a, 16, 16 a, 16 c eller 16 e §, dock ej när ärendet kan återupptagas,

3. förordnat angående ersättning för någons medverkan i ärendet,

4. utdömt vite eller annan påföljd för underlåtenhet att iaktta föreläggande eller ådömt straff för förseelse i förfarandet,

5. utlåtit sig i annat fall än som avses i 3 i fråga som gäller allmän rättshjälp.

En besvärshandling som avses i tredje stycket skall ges in till hyresnämnden inom tre veckor från den dag beslutet meddelades.

I fråga om handläggningen hos hyresnämnden av en besvärshandling som avses i första eller tredje stycket tillämpas bestämmelserna i 52 kap. 2 och 4 §§ rättegångsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

5. Förslag till Lag om ändring i lagen (1974:1082) om Bostadsdomstol

Häriigenom föreskrivs att 28 § lagen (1974:1082) om Bostadsdomstol skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Beslut av Bostadsdomstolen äger rättskraft, såvitt därigenom avgjorts fråga som avses i 4 § första stycket 2, 2 a, 3, 5 a, 6, 7 eller 8 lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder. Vad som sagts nu gäller dock ej beslut, varigenom ansökan om åtgärdsföreläggande enligt 12 kap. 16 § andra stycket eller tillstånd enligt 12 kap. 23 § andra stycket, 34, 36 eller 37 § jordabalken eller ansökan om förbud eller medgivande som avses i 2 a § bostadssaneringslagen (1973:531) eller yrkande om rätt till förhandlingsordning enligt 9 § hyresförhandlingslagen (1978:304) lämnats utan bifall.

Föreslagen lydelse

28 §¹

Beslut av Bostadsdomstolen äger rättskraft, såvitt därigenom avgjorts fråga som avses i 4 § första stycket 2, 2 a, 3, 5 a, 6, eller 7 lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder. Vad som sagts nu gäller dock ej beslut, varigenom ansökan om åtgärdsföreläggande enligt 12 kap. 16 § andra stycket eller tillstånd enligt 12 kap. 23 § andra stycket, 34, 36 eller 37 § jordabalken eller ansökan om förbud eller medgivande som avses i 2 a § bostadssaneringslagen (1973:531) eller yrkande om rätt till förhandlingsordning enligt 9 § hyresförhandlingslagen (1978:304) lämnats utan bifall.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

¹ Senaste lydelse 1993:410.

6. Förslag till Lag om ändring i lagen (1904:48 s. 1) om samäganderätt

Härigenom föreskrivs att 11 § lagen (1904:48 s. 1) om samäganderätt skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §¹

Gode mannen skall på lämpligt sätt kungöra försäljningsvillkoren samt tid och plats för auktionen. Avser auktionen *hyreshusenhet eller jordbruksfastighet* skall gode mannen vid auktionen erinra om reglerna i *lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m. respektive jordförvärvslagen (1979:230)*.

Gode mannen skall på lämpligt sätt kungöra försäljningsvillkoren samt tid och plats för auktionen. Avser auktionen *jordbruksfastighet* skall gode mannen vid auktionen erinra om reglerna i *jordförvärvslagen (1979:230)*.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

¹ Senaste lydelse 1987:472.

7. Förslag till Lag om ändring i lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Denna lag gäller när ett bulvanförhållande används för att kringgå ett sådant hinder mot att förvärva eller behålla viss egendom eller rättighet som uppställs i

- | | |
|---|---|
| 1. 3 kap. 3 § bankaktiebolagslagen (1987:618), | |
| 2. lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m., | 2. lagen (1976:240) om förvärv av eldistributionsanläggning m.m., |
| 3. lagen (1976:240) om förvärv av eldistributionsanläggning m.m., | 3. jordförvärvslagen (1979:230), |
| 4. jordförvärvslagen (1979:230), | 4. 8 a § fondkommissionslagen (1979:748), |
| 5. 8 a § fondkommissionslagen (1979:748), | 5. 6 a § lagen (1980:2) om finansbolag, eller |
| 6. 6 a § lagen (1980:2) om finansbolag, eller | 6. lagen (1992:1368) om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom. |
| 7. lagen (1992:1368) om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom. | |

Med ett bulvanförhållande avses i lagen att någon (bulvanen) utåt framstår som ägare av viss egendom eller innehavare av viss rättighet men i verkligheten innehar egendomen eller rättigheten huvudsakligen för annans (huvudmannens) räkning.

Vad som sägs i det följande om egendom som ett bulvanförhållande avser har tillämpning också på rättigheter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

¹ Senaste lydelse 1992:1373.

1 Inledning

Vid sammanträde den 29 april 1993 beslutade regeringen om direktiv för utredningsuppdraget (dir. 1993:53). Direktiven i sin helhet fogas till detta betänkande som *bilaga*.

Enligt direktiven har det visat sig att den lagstiftning som syftar till att motverka bristfällig förvaltning av hyresfastigheter inte har haft avsedd effekt. Lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m. har vid flera tillfällen ändrats i syfte att göra den mera verkningsfull. Detta syfte har dock inte uppnåtts. För förvärv av hyresfastigheter krävs idag i princip att förvärvaren erhåller tillstånd till sitt förvärv. Erfarenheterna visar att förvärvare som är klart olämpliga att förvalta hyreshus har fått förvärvstillstånd. Lagstiftningen sägs vidare innebära att seriösa förvärvare får finna sig i att beslut om förvärvstillstånd kan ta lång tid, ofta närmare ett år. Vidare erinras i direktiven om att riksdagen tidigare begärt en översyn av lagen vad gäller åtgärder för att förmå en köpare av en hyresfastighet eller den som förvärvar aktier eller andelar i ett fastighetsägande bolag att anmäla förvärvet till kommunen inom föreskriven tid.

I fråga om bostadsförvaltningslagen (1977:792) sägs i direktiven bland annat att även beslut enligt denna lagstiftning kan ta lång tid och att det i praktiken synes förutsätta att fastigheten befinner sig i gravt förfall.

I utredningsuppdraget ingår att göra en översyn av reglerna om förvärv och förvaltning av hyreshus. Översynen skall gå ut på att effektivisera lagstiftningen så att förvärvare och överlåtare av fastigheter inte i onödan drabbas av besvärliga och tidsödande förfaranden, samtidigt som möjligheterna att ingripa mot olämpliga hyresvärdar förbättras.

Huvuduppgiften bör enligt direktiven vara att lägga fram förslag till lagändringar som innebär att man ökar möjligheterna att ingripa mot det fåtal fastighetsägare som agerar oseriöst, samtidigt som man underlättar för andra att förvärva fastigheter. Mot bakgrund av svårigheterna att utforma förvärvslagstiftningen på ett heltäckande sätt, anges i direktiven att det bör undersökas om man inte kan skärpa reglerna i bostadsförvaltningslagen så att man betydligt lättare och snabbare än i dag kan få till stånd någon form av tvångsförvaltning

av en fastighet. Med en sådan lösning, sägs det vidare, är det möjligt att man kan minimera eller rentav helt avskaffa förvärvsprövningen så att de seriösa förvärvarna slipper den nuvarande omständliga och tidskrävande förvärvsprövningen.

Utredningsarbetet kunde ta sin egentliga början först i augusti 1993. Vi har därefter haft fem sammanträden. Därutöver har det under hand förekommit enskilda sammanträffanden med företrädare för de intresseorganisationer som finns representerade i utredningen. Under arbetets gång har vi i skilda sammanhang också haft kontakt med företrädare för myndigheter och intressenter inom de sakområden som berörs av uppdraget. Vi har vidare tagit del av vad som diskuterats vid konferenser inom området.

Som ett led i utredningsarbetet har vi tillställt kommuner, hyresnämnder, intresseorganisationer, kreditgivare och andra intressenter en skrivelse där de lämnats tillfälle att besvara vissa frågor om lagstiftningens tillämpning i praktiken m.m. Från organisationer och andra har vi mottagit olika förslag till åtgärder. Vi har slutligen fått viss hjälp av Utrikesdepartementet med faktainsamling i samband med att vi undersökt förhållandena i några andra länder för att ta reda på i vilken utsträckning hithörande frågor beaktas och hur problemen lösts inom ramen för respektive lands hyreslagstiftning.

2 Gällande rätt

I detta avsnitt lämnas en översiktlig redogörelse för lagstiftning som i dag gör det möjligt för samhället och andra att ingripa mot fastighetsägare i fråga om skötseln och förvaltningen av hyresbostadsfastigheter m.m. Redovisningen har inriktats på områden och frågeställningar som har bedömts som relevanta i förhållande till de frågor som utredningen har att ta ställning till.

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

2.1.1 Lagens grundläggande syften

Lagstiftningen om förvärvstillstånd för hyresfastigheter trädde i kraft den 1 januari 1976. Lagen kom inledningsvis att gälla endast i sju kommuner i storstadsområdena. Begränsningen tillkom under riksdagsbehandlingen och motiverades med en avvägning mellan behovet av prövning och olägenheterna för den normala fastighetsomsättningen och den därtill knutna administrationen. I samband med ändringar rörande bland annat förfarandet i tillståndsärenden (se avsnitt 2.1.4) gjordes lagen tillämplig i hela landet. Ändringarna trädde i kraft den 1 juli 1979.

Som motiv för lagstiftningens införande uttalade departementschefen bland annat följande¹: Bostadspolitiken har inriktats på att hålla spekulativa vinstintressen borta från marknaden. Spekulation i hyresfastigheter medför allvarliga problem för hyresgästerna. Sådana förhållanden förekommer framför allt inom vissa storstadsområden. Täta ägarbyten måste med nödvändighet medföra att fastighetsförvaltningen eftersätts. Samma effekt inträder, om hyresvärdens främsta intresse av fastighetsinnehavet är att tjäna så mycket pengar som möjligt. Åtgärder måste vidtas i all den utsträckning som är möjlig för att förhindra att bostadsfastigheter i framtiden kommer att behandlas som handelsvara i kretsar där mindre nogräknade personer

¹ Prop. 1975/76:133 s. 58 f.

etablerar sig som fastighetsägare. Det är alltså redan av detta skäl motiverat att genomföra (förslaget). I det anförda ligger att det är av utomordentlig vikt att hyresgästerna har hyresvärdar som är beredda att följa de regler som gäller på hyresmarknaden. Detta har en räckvidd som sträcker sig utöver de rent spekulativa fastighetsförvärven. De regler som finns lider av den ofrånkomliga svagheten att de endast medger ingripanden i efterhand, när skadan redan är skedd. Det skulle innebära en väsentlig förbättring att, till de medel som finns, foga ett kontrollsystem som gör att ingripanden i efterhand blir aktuellt i så få fall som möjligt. Att förvärv av fastigheter och av aktier och andelar skall göras beroende på tillstånd öppnar en sådan möjlighet. De flesta fastighetsägare fullgör sina åligganden som hyresvärdar på ett tillfredsställande sätt men det finns åtskilliga undantag. Erfarenhetsmässigt förekommer det på sina håll fastighetsägare som ingalunda uppfyller de krav som kan ställas på en hyresvärd. Det är viktigt att sådana personer kan hållas borta från bostadsmarknaden. Intresset härav är så starkt att även det motiverar ett tillståndsförfarande.

I samband med senare lagstiftning har framhållits att lagen utgör ett komplement till annan tvångslagstiftning på hyresområdet som medger ingripanden i efterhand samt att lagens existens torde ha medfört att ett del icke önskvärda förvärv avvärjts. Lagstiftaren har dock varit medveten om att man inte har kunnat komma åt alla sådana förvärv med lagens hjälp.

2.1.2 Vilka förvärv omfattas av tillståndsprövningen?

Lagen äger tillämpning vid förvärv av fast egendom som är taxerad som hyreshusenhet (1 § första stycket). Vad som sägs om fast egendom gäller även tomträtt (1 § tredje stycket).

Enligt 4 kap. 5 § första stycket 2 fastighetstaxeringslagen (1979:1152) utgörs en hyreshusenhet av hyreshus, tomtmark för sådan byggnad och exploateringsmark för hyreshusbebyggelse. Med hyreshus avses enligt 2 kap. 2 § samma lag en byggnad som är inrättad till bostad åt minst tre familjer eller till kontor, butik, hotell, restaurang och liknande. Byggnad med förrådsutrymme, som ligger i anslutning till hyreshus och som behövs för verksamheten, skall utgöra hyreshus. Till hyreshus skall dock inte räknas byggnad som är inrättad till bostad åt minst tre och högst tio familjer, om den ingår i en lantbruksenhet.

De förvärv på vilka lagen äger tillämpning har i stort kvarstått oförändrade sedan lagens införande. Tillståndspliktiga förvärv är i första hand de civilrättsliga fången köp, byte och gåva. Vidare gäller

tillståndsplikten för vissa associationsrättsliga förvärv, nämligen tillskott till bolag eller förening, utdelning eller skifte från bolag eller förening samt fusion enligt 14 kap. 1 eller 2 § aktiebolagslagen (1975:1385).

Undantag från kravet på förvärvstillstånd gäller enligt 2 § om egendomen förvärvas från staten, kommun, landsting eller kommunalförbund (p. 1), om staten, kommun, landsting, kommunalförbund, aktiebolag som helt ägs av kommun eller landsting, allmännyttigt bostadsföretag, riksorganisation för bostadsrättsföreningar eller regional sådan organisation är förvärvare (p. 2), om fastigheten förvärvas av bostadsrättsförening i samband med ombildning av hyresrätt till bostadsrätt enligt bostadsrättslagen (1991:614) (p. 2a), vid förvärv för kyrkliga ändamål m.m. (p. 3), då förvärvaren är kreditinrättning som är skyldig att åter avyttra egendomen (p. 4), vid förvärv mellan vissa närstående, det s.k. släktskapsundantaget (p. 5) samt om förvärvet sker genom inrop på exekutiv auktion (p. 6).

Reglerna om undantag från tillståndsplikten är utformade i huvudsaklig överensstämmelse med motsvarande bestämmelser i jordförvärvslagen. Liknande regler återfanns i den numera upphävda lagen (1982:618) om utländska förvärv av fast egendom m.m. Den lagen upphörde att gälla i och med utgången av år 1992. Redan dessförinnan, med verkan från den 1 januari 1992, hade de förvärvsrestriktioner upphävts som tidigare fanns i lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m.². Detta medförde att utländska rättssubjekt utan särskilt tillstånd kan förvärva företag som äger svenska fastigheter. Den ovan nämnda 1982 års lag har ersatts av lagen (1992:1368) om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom. Denna lag är inte tillämplig på hyresfastigheter utan endast på småhus- och lantbruksenheter. Numera kan hyresfastigheter således förvärvas av utlänningar under samma villkor som gäller för svenska personer.

Enligt 4 § andra stycket fastighetsförvärvslagen får i vissa fall förvärvstillstånd inte vägras. Detta förbud gäller, om fastigheten är obebyggd, bebyggd med annat än hyreshus eller med hyreshus som inte innehåller fler än två lägenheter avsedda för bostadsändamål. Bestämmelserna är betingade av de indelningsgrunder som gäller vid fastighetstaxeringen och som medför att vissa fastigheter kommer att formellt omfattas av lagen utan att något intresse av prövning föreligger. I 4 § andra stycket stadgas också att tillstånd inte får vägras om förvärvet avser andel i fastighet och förvärvet av andelen uppenbart

² SFS 1991:1898, prop. 1991/92:71, bet. 1991/92:NU15, rskr. 1991/92:96.

sker i syfte att bereda förvärvaren och hans familj bostad på fastigheten. 4 § tredje stycket slutligen innehåller en bestämmelse om att förvärvstillstånd får meddelas trots att förutsättningar i övrigt saknas, om berörd fastighet enligt gällande planer skall användas för något annat ändamål än för uppförande av hyreshus.

2.1.3 Förvärv av aktier och andelar i fastighetsbolag

Det är inte ovanligt att hyresfastigheter, liksom andra kommersiella fastigheter, inte ägs direkt av fysiska personer utan kontrolleras indirekt genom innehav av aktier och andelar i ett bolag som i sin tur äger fastigheten. Redan vid lagens införande³ pekades på behovet av att reglera inte bara de direkta överlåtelseerna utan även de fastighetsöverlåtelser som skedde genom överlåtelse av aktier och andelar. En kontroll och prövning av aktieöverlåtelser, sades det, utgjorde ett avsteg från den annars inom aktiebolagsrättens område tillämpade principen om aktiers fria överlåtbarhet. Avsteget ansågs kunna godtas i fråga om s.k. fåmansbolag där omsättningen av aktier ändå var begränsad. De bolag som omfattas av tillståndsplikten är sådana vari minst 75 procent av aktierna ägs eller kontrolleras av högst tio fysiska personer; innehas aktierna av vissa närstående personer anses de därvid tillhöra en fysisk person. Lagen är vidare tillämplig på förvärv av andelar i handelsbolag. Förvärv av aktier i s.k. äkta bostadsföretag är undantagna från tillståndsplikten.

Ytterligare krav för lagens tillämplighet på aktie- och andelsförvärv är att bolaget äger fast egendom och att denna egendoms taxerade värde enligt senaste balansräkning är större än det bokförda värdet av bolagets övriga tillgångar (9 § första stycket). Under dessa förutsättningar gäller i princip att aktie eller andel i bolaget inte utan tillstånd får överlätas genom sådant förvärv som avses i 1 § eller vid inlösen enligt 3 kap. 3 § aktiebolagslagen. De undantag från tillståndsplikten som gäller vid direkt överlåtelse gäller i stort även nu ifrågavarande förvärv och tillståndsplikten gäller även vid överlåtelser inom koncerner. Med uttrycket balansräkning i bestämmelsen avses enligt rättsfallet RBD 1988:15 den senaste av bolagsstämman fastställda balansräkningen.

Vid lagens införande gällde att värdet av ett bolags fastigheter skulle vara tre gånger så stort som övriga tillgångar för att förvärvet skulle vara tillståndspliktigt. Vid 1983 års lagändringar ändrades

³ Prop. 1975/76:33 s. 64.

reglerna med syftet att tillståndsplikten i större utsträckning än förr skulle omfatta förvärv avseende bolag vars huvudsakliga syfte var att förvalta hyresfastigheter.

2.1.4 Förfarandet

I lagens ursprungliga lydelse tillgick förvärvsprövningen så att ansökan om förvärvstillstånd gjordes hos hyresnämnden; denna bedömdes vara bäst förtrogen med förhållandena på hyresmarknaden. Nämnden skickade ansökningen för yttrande till vederbörande kommun, som alltså hade att yttra sig i samtliga ärenden. I motiven framhölls att kommunerna regelmässigt, eller i vart fall när det fanns anledning till närmare granskning av sökandens lämplighet, borde höra hyresgästorganisationen i ett remitterat ärende⁴.

I 1979 års lagstiftningsärende ändrades förfarandet vid tillståndsprövningen. Behovet av sådan prövning gjordes beroende av att kommunen i det särskilda fallet krävde att en prövning skulle ske. Under lagstiftningsärendet framfördes från hyresgästorganisationerna krav på att även dessa skulle ges möjlighet att påkalla prövning, men detta avvisades med hänvisning till ökade formaliteter vid enkla förvärv och till den intressegemenskap rörande boendeförhållandena som ändå rådde mellan organisationerna och kommunerna⁵.

Den nu gällande ordningen innebär att förvärvaren är skyldig att anmäla förvärvet till kommunen (3 § första stycket). I de fall kommunen ifrågasätter förvärvarens lämplighet i något hänseende och därför anser en prövning av förvärvet vara erforderlig, skall kommunen inom tre månader efter det man mottog anmälan om förvärvet anmäla detta till hyresnämnden. Hyresnämnden förelägger därefter förvärvaren att inom en månad därefter ansöka om tillstånd. Förvärvaren har då att hos hyresnämnden ansöka om förvärvstillstånd (3 a §).

2.1.5 Förutsättningar för tillstånd

Förvärvslagen uppställer i 4 § första stycket i fyra särskilda punkter de fall där förvärvstillstånd skall vägras (se nedan). I andra stycket görs undantag för de situationer, behandlade ovan under 2.1.2, där

⁴ Se bet. CU 1976/77:20 s. 4.

⁵ Prop. 1978/79:164 s. 15 f.

tillstånd inte får vägras. De tre första kriterierna har gällt sedan lagens införande, medan det fjärde tillkom vid 1983 års ändringar.

Vid lagens införande sades att det låg en viss bevisbörda på sökanden; denne skulle i princip göra sannolikt att han uppfyllde de förutsättningar som krävdes. I de fall där förvärvaren var en juridisk person fick tillståndsfrågan anpassas efter det enskilda fallet. I en del fall var det nödvändigt att närmare undersöka vem eller vilka som stod bakom ett bolag, och prövningen inriktades då närmast på dessa. I andra fall där förvärvaren var ett större bolag fick prövningen inriktas på sättet att förvalta tidigare fastighetsinnehav. I samband med 1979 års lagändringar markerades tydligare att det är förvärvaren som har att förebringa utredning om sin lämplighet som fastighetsägare och att kravet på utredning inte får efterges.

I samband med 1983 års ändringar gjordes vissa klargörande uttalanden om bevisbördan och bevisningens styrka⁶. Som allmän princip gäller enligt dessa uttalanden att bevisbördan skall åvila den part som har de bästa förutsättningarna att säkra och föra bevisning i frågan. I fall då en förvärvares motpart har möjlighet att förebringa egen bevisning rörande påstådd olämplighet i något avseende är det inte tillräckligt med bara ett påstående. Det bör krävas att den som påstår förhållandet skall visa att det finns fog därför. Något större krav på bevisning ställs dock inte. Om det finns fog för påståendet, bör en förvärvares invändningar inte godtas med mindre än att de vinner stöd av dennes motbevisning. I sådana fall då förvärvarens motparter inte har möjlighet att förebringa någon egen utredning, t.ex. beträffande förvärvarens praktiska och ekonomiska förutsättningar, ligger bevisbördan på förvärvaren. Det är enligt rättsfallet RBD 1981:16 förhållandena vid prövningstillfället som är avgörande för bedömningen.

Närmare om de särskilda tillståndskriterierna

P. 1 Förvärvarens möjligheter att förvalta fastigheten

I p. 1 ställs krav på att förvärvaren skall vara i stånd att förvalta fastigheten. Förvärvaren skall alltså redovisa vilka möjligheter han har att med hänsyn till fastighetens avkastning förvalta den på ett godtagbart sätt. Ett alltför högt pris på fastigheten kan leda till bedömningen att förvärvet är ekonomiskt ohållbart. Fastighetens skick är därvid naturligtvis av intresse. Vidare skall förvärvarens möjlig-

⁶ Prop. 1982/83:153 s. 22.

heter att rent praktiskt sköta uppgiften som fastighetsförvaltare bedömas.

I syfte att tydligare markera vilka krav på bevisningens styrka som erfordras för tillstånd ändrades lydelsen av denna punkt i 1983 års lagstiftningsärende till att förvärvaren skall *visa* att han är i stånd att förvalta fastigheten. Föreligger någon tveksamhet rörande förvärvarens kvalifikationer, skall detta vara till dennes nackdel.

P. 2 Syftet att förvalta fastigheten och hålla den i godtagbart skick

I p. 2 ställs krav på att förvärvaren gör sannolikt att syftet med förvärvet är att han skall förvalta fastigheten och därvid hålla den i ett sådant skick att den motsvarar de anspråk de boende enligt lag har rätt att ställa. Bedömningen härav kan närmast sägas grundas på de mera långsiktiga syftena med förvärvet. En anledning till vägrat tillstånd kan vara att sökanden under en kort tid köpt och sålt fastigheter i större omfattning. En disproportion mellan köpeskilling och avkastningsvärde kan vara en indikation på annat syfte än god bostadsförvaltning.

P. 3 Förvärvarens förväntade uppträdande som hyresvärd

Enligt p. 3 skall tillstånd vägras om det kan antas att förvärvaren i annat avseende inte kommer att iaktta god sed i hyresförhållanden. Diskvalificerande för förvärvaren kan vara tidigare ingripanden enligt tvångsförvaltningslagen, bostadssaneringslagen eller expropriationslagen. Ytterligare ett skäl att ifrågasätta tillstånd är att sökanden sedan tidigare äger fastigheter där förhållandet mellan honom och hyresgästerna är mindre gott. Bestämmelsen omformulerades 1983 så att den bl.a. lättare skulle kunna tillämpas i fall där förvärvaren uppträtt klandervärt mot hyresgäster i tidigare ägda hus eller upplåtit lokaler till illegal verksamhet.

P. 4 Allmän olämplighet

Enligt p. 4 skall tillstånd vägras om det kan antas att förvärvaren eljest med hänsyn till brottslig gärning eller visad brist vid fullgörande av åligganden enligt lag är från allmän synpunkt olämplig att inneha fastigheten. Stadgandet infördes 1983 och motiverades med att de tidigare tillståndskriterierna var otillräckliga för att hålla alla olämpliga förvärvare borta från hyresmarknaden, exempelvis personer som misskött betalning av skatter och avgifter eller som haft samröre med ekonomisk brottslighet. P. 4 är inriktad på förvärvarens rent personliga förhållanden. Avser förvärvet en juridisk person

gäller bedömningen de personer som har det bestämmande inflytandet över bolaget. I rättsfallet RBD 1986:3 hade förvärvaren underlåtit att deklarerera inkomster för två år. Domstolen uttalade att för den som varit misskötsam med skatter var utgångspunkten att tillstånd skulle vägras om inte särskilda omständigheter förelåg; så ansågs inte vara fallet. Olämplighet enligt denna punkt bedöms enbart efter den sökandes egna kvalifikationer och utan beaktande av makes misskötsamhet (RBD 1987:19). Olovlig kontorisering ansågs i RBD 1990:16 visa på olämplighet. Prövningen avsåg där den person som hade inflytande över den juridiska person som köpt fastigheten. Det då prövade förvärvet förnyades mellan avtalsparterna och i RBD 1992:2 ansågs att samme person inte längre kunde anses olämplig.

2.1.6 Sanktioner

Ett förvärv som inte anmäls på föreskrivet sätt eller inom föreskriven tid eller där tillstånd vägras är ogiltigt (5 § första stycket och 10 b §). Påföljden infördes efter mönster av jordförvärvslagen och lagstiftningen med särskilda inskränkningar för utlänningar. Departementschefen sade sig vara medveten om att detta kunde medföra komplikationer i de fall påföljden inträder, men detta var en oundviklig följd om lagstiftningen skulle få avsedd effekt⁷. Meddelas oriktigt lagfart trots att förvärvstillstånd ej erhållits, inträder dock inte ogiltighet (5 § andra stycket).

2.1.7 Förköpsrätt vid överlåtelse av aktier i vissa fall

Vid sidan av reglerna om tillståndsprövning av förvärv av hyresfastigheter finns ett förfarande som ger kommunerna rätt till förköp av aktier i sådana fastighetsbolag som omfattas av lagen (se 12 - 22 §§). Bestämmelserna är närmast ett komplement till reglerna om kommunal förköpsrätt enligt förköpslagen (1967:868), vilken gäller vid överlåtelser av fast egendom och tomträtt. Bestämmelserna motiveras med att kommunerna saknar förköpsrätt i de fall en fastighetsöverlåtelse äger rum, inte genom överlåtelse av fastigheten, utan genom överlåtelse av aktier i det bolag som äger denna. Förköpsrätten tillkommer den kommun där bolagets hyresfastigheter eller huvuddelen av dessa finns, och rätten utövas genom att kommunen inom samma tid som gäller för påkallande av tillståndsprövning av

⁷ Prop. 1975/76:33 s. 70.

aktieförvärvet anmäler beslutet om förköp till hyresnämnden. Förköp sker på de villkor som avtalats mellan säljare och köpare. Om säljaren eller köparen bestrider förköpsrätten, avgörs frågan av hyresnämnden. Tillstånd till förköp skall vägras bland annat om det är obilligt med hänsyn till förhållandet mellan köpare och säljare. Reglerna är utformade med förköpslagen som förebild. I praxis har markerats att obillighetsregeln skall tillämpas restriktivt (RBD 1989:14).

2.1.8 Vissa processuella frågor

I lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder (nämndlagen) finns vissa processuella regler för behandlingen av tillståndsärendena. I 16 b § finns sålunda bestämmelser om handläggningen av sådana ärenden och om partsställningen; sistnämnda reglering införd genom 1979 års ändringar. Kommunen och hyresgästorganisation som berörs av ansökningsen har ställning av motparter till sökanden i ärenden om förvärvstillstånd. Med berörd organisation avses den organisation som har förhandlingsordning enligt hyresförhandlingslagen (1978:304) samt den lokala förening som är ansluten till Hyresgästernas riksförbund⁸. Genom hänvisning till 14 § framgår att muntlig förhandling skall hållas om det inte kan anses obehövt. I detta sammanhang skall även nämnas 16 f § nämndlagen. Nämnden har enligt denna bestämmelse att verka för att utredningen får den inriktning och omfattning som är lämplig med hänsyn till ärendets beskaffenhet, och nämnden skall såvitt möjligt tillse att onödig utredning inte förebringas. Hyresnämndens beslut i ärenden rörande förvärvstillstånd överklagas enligt 25 § fastighetsförvärvslagen genom besvär hos Bostadsdomstolen. I Bostadsdomstolen gäller enligt 26 § att vardera parten skall stå sina rättegångskostnader.

2.2 Bostadsförvaltningslagen (1977:792)

2.2.1 Lagens grundläggande syften

Regler om tvångsförvaltning av bostadshyresfastigheter infördes den 1 juli 1970 genom lagen (1970:246) om tvångsförvaltning av bostadsfastighet. Samtidigt med tvångsförvaltningslagen infördes regler i den

⁸ Prop 1978/79:164 s. 25.

då gällande 1917 års expropriationslag (SFS 1917:189) som möjliggjorde expropriation vid grov vanvård av bostadsbyggnader.

Bakom införandet av möjligheter till ingripande vid fall av bristande fastighetsunderhåll låg det förhållandet att det vid denna tidpunkt fanns ett relativt stort inslag av lägenheter som inte ansågs ha en godtagbar standard. Trots en på sina håll intensiv saneringsverksamhet förekom det, särskilt i de större städerna, fall där ett flertal lägenheter i det äldre beståndet ansågs undermåliga. Bostadsbristen bedömdes även medföra att byggnader fick vara kvar längre eller kortare tid trots att fastighetsekonomiska skäl skulle tala för en omedelbar rivning.

Departementschefen uttalade i samband med införandet av tvångsförvaltningslagen bland annat följande om lagens allmänna bakgrund⁹: "Målet för samhällets bostadspolitik är att skapa goda förutsättningar för att var och en skall kunna ha tillgång till en god och ändamålsenlig bostad, och tack vare stora insatser från statens och kommunernas sida har bostadsproduktionen legat på en hög nivå. Det är emellertid viktigt att inte bara nya bostäder kommer till utan också att det befintliga bostadsbeståndet vårdas väl och inte får förfalla. Detta är angeläget från både bostadssociala och samhällsekonomiska aspekter. Det måste krävas av den som äger en bostadsfastighet att han sköter den på ett sådant sätt att förhållandena för dem som bor där är drägliga och att han inte genom vanvård spolierar den viktiga tillgång för bostadsförsörjningen som varje enskild bostadsfastighet utgör."

De gällande reglerna, sades det vidare, gav inte alltid tillräckligt effektiva möjligheter att hävda anspråken på god skötsel av bostadsfastigheter, och syftade i allmänhet till att med olika metoder förmå fastighetsägaren att själv vidta erforderliga åtgärder för att förbättra fastigheten. Det ansågs nödvändigt att gå ett steg längre och möjliggöra effektiva direkta ingripanden. Lagstiftningen inriktades på en relativt liten grupp av illojala fastighetsägare och redan lagens existens ansågs ha ett betydande värde som påtryckningsmedel mot försumliga fastighetsägare.

Tvångsförvaltningslagen bedömdes emellertid snart vara behäftad med vissa brister och en utredning, Bostadsförvaltningsutredningen, tillsattes år 1974 med uppgift att göra en översyn av reglerna. Vad som åsyftades var bland annat att utreda om möjligheterna till tvångsförvaltning var alltför inskränkta och om förvaltarens befogenheter

⁹ Prop. 1970:133 s. 11 f., s. 56.

var tillräckliga. Lagstiftningsarbetet ledde fram till att en helt ny lag, bostadsförvaltningslagen (1977:792), infördes. Den nya lagen trädde i kraft den 1 januari 1978 då tvångsförvaltningslagen samtidigt upphävdes. Bostadsförvaltningslagen har i allt väsentligt kvarstått oförändrad sedan ikraftträdandet.

I motiven till bostadsförvaltningslagen¹⁰ sades att lagen bygger på de praktiska erfarenheterna av tvångsförvaltningslagen, vars syfte var att säkerställa att de hyresgäster som finns i en fastighet kommer i åtnjutande av de förmåner som följer med fastighetsägarens skyldighet att bevara sundhet, ordning och skick i fastigheten. På grundval av dessa erfarenheter skulle bostadsförvaltningslagen skapa ett mera effektivt och ändamålsenligt förfarande.

2.2.2 Förutsättningar för ingripande

En av svagheterna med tvångsförvaltningslagen ansågs vara att ingripanden kom till stånd i ett alltför sent skede och att lagen bara tog sikte på allvarliga fall av misskötsel. Enligt uttalanden i 1970 års lagstiftningsärende¹¹ var tvångsförvaltningslagen inriktad på fall av allvarlig vanskötsel från fastighetsägarens sida. I 1 § första stycket tvångsförvaltningslagen föreskrevs som allmänt krav för tvångsförvaltning att fastighetsägaren "... väsentligen försummar vården av fastigheten eller underlåter att vidtaga uppenbart angelägna åtgärder för att bevara sundhet, ordning och skick inom fastigheten ...". Bostadsförvaltningsutredningen¹² menade att målsättningen borde vara att lagstiftningen skulle ge möjlighet att ingripa så snart en fastighetsägare inte skötte förvaltningen av fastigheten på ett objektivt godtagbart sätt. Hyresgästerna skulle inte behöva nöja sig med en gradvis försämring med möjlighet till ingripande först när olägenheterna blivit allvarliga. Departementschefen¹³ instämde i att förutsättningarna borde vara mindre snäva än tidigare, men underströk att lagstiftningen ändå tog sikte på förhållandevis klara fall av försummad fastighetsskötsel, där man med ledning av normen god sed i hyresförhållanden och föreskrifterna om fastighetsägares skyldigheter inom andra områden kunde konstatera att förvaltningen inte uppfyllde de minimikrav som borde ställas. Det framhölls vidare att det inte borde

¹⁰ Prop. 1976/77:151 s. 49, jfr prop. 1989/90:37 s. 31.

¹¹ Prop. 1970:133 s. 58.

¹² Ds Ju 1976:14 s. 59.

¹³ Prop. 1976/77:151 s. 52.

vara möjligt att skilja fastighetsägaren från förvaltningen på grund av obetydliga och enstaka brister som kunde rättas till i enklare ordning.

I 2 § första stycket bostadsförvaltningslagen föreskrivs nu som allmänt krav för ingripande mot en fastighetsägare att denne "... försummar ... vården av fastigheten eller underlåter ... att vidtaga angelägna åtgärder för att bevara sundhet, ordning ock skick inom fastigheten eller ... icke förvaltar fastigheten på ett för de boende godtagbart sätt". Ingripande kan ske i form av förvaltningsåläggande eller tvångsförvaltning. Som en samlande beteckning för de bägge formerna för ingripande används beteckningen särskild förvaltning.

Lagen ger alltså inte någon beskrivning av vad som kännetecknar en bristfällig förvaltning, utan detta får bedömas mot bakgrund av annan lagstiftning och avtal. Vad en fastighetsägare har att fullgöra framgår bland annat av hyreslagens regler om lägenhetens skick samt av annan lagstiftning som berör hyresgästernas boendeförhållanden. Vissa vägledande uttalanden gjordes dock i sammanhanget om grunderna för ingripanden enligt lagen¹⁴. Hyresvärden har enligt hyreslagen ett ansvar för att lägenheten befinner sig i brukbart skick och att den löpande underhålls. Även enligt t.ex. hälsoskyddslagstiftningen följer skyldigheter med hänsyn till förebyggandet av sanitära olägenheter. Av allmänna grundsatser följer att fastighetsägaren skall sörja för sundhet, ordning och skick inom fastigheten. Hit hör exempelvis att förse fastigheten med värme och vatten samt att städa trapporna. Bostadsförvaltningslagen är i första hand inriktad mot sådana brister. Det är emellertid inte bara brister i fastighetens skick som kan medföra ingripanden enligt lagen; även brister i förvaltningen i övrigt som mera hänför sig till hyresvärdens person än till fastigheten, till exempel att angelägna reparationer försenas eller att värden håller sig oanträffbar, kan vara grund för ingripanden.

För att ett åsidosättande av någon förvaltningsförpliktelse skall föranleda ett ingripande bör verkningarna ha haft en viss intensitet och varaktighet, och de boende skall samfällt ha haft kännning därav. Särskild förvaltning bör inte tillgripas om något annat legalt tvångsmedel framstår som bättre avpassat för att avhjälpa den aktuella bristen; något krav på att annan åtgärd skall ha prövats först finns dock inte. Gränserna mellan lagstiftning inom olika områden som kan påverka boendeförhållandena är flytande och delvis överlappande, och förhållandena i varje enskilt fall avgör vilken åtgärd som är bäst. Det är vid totalbilden av förvaltningen som vikt skall fästas, inte vid de enskilda bristernas beskaffenhet, och hyresnämnden måste

¹⁴ A. prop. s. 81 f.

normalt besiktiga fastigheten för att få en riktig bild av förhållandena. I förhållande till den tidigare lagen innebär bostadsförvaltningslagen att ingripanden kan ske tidigare än förut, och vid en nivå där man objektivt kan fastslå att fastighetens förvaltning inte fungerar tillfredsställande. Det överlämnades i övrigt till praxis att mot bakgrund av lagstiftning och normen "god sed i hyresförhållanden" avgöra vad som borde krävas av hyresvärden.

Det framhölls vidare att avsikten med lagen inte var att den skulle medföra en konkurrenssituation i förhållande till annan lagstiftning med syfte att åstadkomma en upprustning av äldre bostäder. Frågor om planering och genomförande av saneringsverksamheten inom äldre bostadsområden ankom på kommunerna att avgöra, och hyresnämnden skulle inte avgöra om det med anledning av en ansökan om särskild förvaltning finns skäl att överväga om andra medel borde tillgripas för att t.ex. få till stånd en omfattande ombyggnad. Om en fastighet uppfyllde rekvisiten för särskild förvaltning skulle hyresnämnden besluta om sådan, även om det syntes tveksamt om fastighetens nedgångna skick kunde göra förvaltningen framgångsrik.

Enligt tvångsförvaltningslagen gällde ett krav på att det fanns anledning anta att rättelse inte skulle ske för att tvångsförvaltning skulle få meddelas. Något sådant gäller inte enligt bostadsförvaltningslagen. Om fastighetsägaren vidtar åtgärder efter det att frågan om tvångsförvaltning väckts, får detta vägas in i den allmänna bedömningen av hur fastigheten sköts¹⁵.

Från rättspraxis kan följande avgöranden nämnas. I rättsfallet RDB 1987:3 ansågs förvaltningsåläggande motiverat när fastighetsägaren i ett flertal fall tagit ut eller begärt högre hyror i strid med ingångna förhandlingsöverenskommelser. I RDB 1992:13 besvärades en fastighet av fukt- och mögelskador. Hyresnämnden hade avslagit en begäran om tvångsförvaltning mot bakgrund av att det bolag som ägde aktuell fastighet försatts i konkurs; det ålåg konkursförvaltaren att förvalta fastigheten enligt gällande regler. Det förhållandet att fastighetsägaren var försatt i konkurs medförde emellertid enligt Bostadsdomstolen inte att beslut om tvångsförvaltning var obehövligt om förutsättningarna i övrigt därför var uppfyllda¹⁶. I RDB 1993:7 hade det bolag som ägde fastigheterna ställt in betalningarna och god man enligt ackordslagen förordnats för bolaget. Sedan bolaget därefter upphört att betala bland annat förfallna skulder avseende el och värme hotade den kommunala leverantören att avbryta leveranserna.

¹⁵ Prop. 1976/77:151 s. 52.

¹⁶ Se vidare om rättsfallet i avsnitt 4.2.5.

Bolagets betalningsvägran ansågs inte innebära att bolaget förvaltade fastigheten på ett icke godtagbart sätt och hyresgästföreningens ansökan om tvångsförvaltning bifölls inte.

År 1990 tillkom ytterligare en grund för tvångsingripande - att fastighetsägaren underlåter att hyra ut bostadslägenheter och det med hänsyn till bostadsförsörjningen är uppenbart oförsvärligt att lägenheterna står outhyrda. Tillägget vilar på en annan grund än lagens ursprungliga; den nya regeln är nämligen inte i första hand inriktad på de boendes intressen utan den allmänna bostadsförsörjningens. Regeln tar sikte främst på fall där lägenheter av spekulativa skäl tillåts stå tomma¹⁷. I motiven framhölls att fastighetsägarens skäl för att inte hyra ut lägenheterna ytterst är avgörande. I fallet RBD 1991:7 hade en fastighet byggts om på visst sätt. Sedermera visade det sig att marknaden för denna typ av lägenheter sviktade, varför lägenheterna kom att stå outhyrda. Ansökan om tvångsförvaltning bifölls inte då fastighetsägarens underlåtenhet inte ansågs vara oförsvärlig under rådande omständigheter.

2.2.3 Formerna för ingripande

Som tidigare nämnts kan ingripande med stöd av bostadsförvaltningslagen ske i två former, dels genom *förvaltningsåläggande*, dels genom *tvångsförvaltning*, och som gemensam benämning på de bägge formerna för ingripande används termen *särskild förvaltning*.

Förvaltningsåläggande är den mindre ingripande tvångsåtgärden och innebär att hyresvärden åläggs att överlämna förvaltningen av fastigheten till en av honom själv utsedd godtagbar särskild förvaltare, medan tvångsförvaltningen innebär att fastighetsägaren i praktiken helt avstängs från fastighetens skötsel. De grundläggande förutsättningarna för ingripande är desamma för båda förvaltningsformer. Vid valet mellan förvaltningsåläggande och tvångsförvaltning är utgångspunkten att det inte finns anledning tillgripa en mer ingripande åtgärd än som behövs för att de uppkomna missförhållandena skall rättas till. Sökandens inställning till valet av ingripande är av stor betydelse, men det är på hyresnämnden det ankommer att slutligt bestämma förvaltningsformen¹⁸. Ett syfte med konstruktionen att använda samma grundrekvisit sägs i motiven vara att frågan om ingripande kan aktualiseras så snart som förhållandena så kräver, utan

¹⁷ Prop. 1989/90:37 s. 31, 80.

¹⁸ Prop. 1976/77:151 s. 57.

att sökanden behöver ta ställning till vilken form av ingripande som skall användas¹⁹.

Förvaltningsåläggande

En tanke bakom reglerna om förvaltningsåläggande är att man genom hyresnämndens medverkan skall få till stånd en förvaltning som bygger på samarbete mellan fastighetsägaren och förvaltaren och som i så stor utsträckning som möjligt ansluter till de former för yrkesmässigt bedriven fastighetsförvaltning som tillämpas på marknaden.

Den närmare innebörden i förvaltningsåläggandet framgår av 3 - 7 §§ bostadsförvaltningslagen och innebär i korthet bl.a. följande. Hyresnämnden ålägger fastighetsägaren att inom en viss bestämd tid lämna över förvaltningen till en särskild förvaltare för att därmed tillse att en tillfredsställande förvaltning uppnås. Fastighetsägaren fullgör detta genom att presentera ett förvaltningsavtal, som normalt bör avse en tid om minst tre år. Under avtalstiden skall parterna vara bundna av överenskommelsen. Nämnden granskar avtalet och därmed även förvaltarens kvalifikationer att kunna fullgöra avtalet. Särskild vikt skall läggas vid regleringen av de förhållanden som föranlett beslutet om förvaltningsåläggande. Förvaltningsavtalen förutsätts överensstämma med på marknaden förekommande praxis beträffande avtal om teknisk och kameral förvaltning. Förvaltaren skall i enlighet med denna praxis normalt ges fullmakt att företräda fastighetsägaren i berörda hänseenden. Befinnes avtalet vara godtagbart godkänner nämnden avtalet, och dess befattning med ärendet är därmed avslutad. För det fall något förvaltningsavtal inte presenteras eller om avtalet inte kan godkännas, skall fastigheten normalt ställas under tvångsförvaltning. Sedan hyresnämnden godkänt ett förvaltningsavtal kan nämnden därefter inte ingripa i förvaltningen. Hyresnämnden utövar inte heller någon tillsyn över själva förvaltningen²⁰. Kontrollen över förvaltningen ankommer på den som ansökt om särskild förvaltning och förvaltaren har skyldighet att till denne anmäla förändringar som berör förvaltningen. Genom anmälningsskyldigheten ges

¹⁹ A. st., jfr Ds Ju 1974:12 s. 65 f.

²⁰ Detta exemplifieras i rättsfallet RBD 1984:12. Hyresnämnden hade där beslutat att ett förvaltningsåläggande skulle upphöra i förtid. Bostadsdomstolen upphävde beslutet med motiveringen att det i fall av förvaltningsåläggande inte finns någon möjlighet att besluta om förtida upphörande (jfr vid tvångsförvaltning 18 § tredje stycket). Fastighetsägaren och förvaltaren var oförhindrade att avtala om förvaltningens upphörande, och den som ansökt om särskild förvaltning hade att göra en förnyad ansökan.

sökanden möjlighet att bedöma om förvaltningsfrågan skall tas upp på nytt vid nämnden. Om det visar sig att fastighetsägaren förfarit illojalt eller brutit mot avtalet i tredska, bör fastigheten normalt ställas under tvångsförvaltning. Övergår fastigheten till ny ägare under handläggningen vid hyresnämnden förfaller förvaltningsåläggandet.

Tvångsförvaltning

Tvångsförvaltning är den mer kvalificerade formen av ingripande och karaktäriseras av att förvaltaren får ställning av legal ställföreträdare för fastighetsägaren och att hyresnämnden utövar tillsyn över förvaltningen.

Fall där tvångsförvaltning kan tänkas komma i fråga är bland annat vid allvarliga brister i förvaltningen, där bristerna har förelegat en längre tid, där fastighetsägaren kan tänkas vara ointresserad av att efterkomma ett förvaltningsåläggande eller där det inte utan dröjsmål går att avgöra vem som är fastighetsägare eller var han uppehåller sig.

De närmare formerna för tvångsförvaltningen framgår av 8 - 27 §§ bostadsförvaltningslagen och innebär i korthet bland annat följande²¹.

Förvaltaren utses av hyresnämnden i samband med att nämnden beslutar att fastigheten skall ställas under tvångsförvaltning. Den som utses till förvaltare kan på egen begäran entledigas. Det åligger i sådant fall hyresnämnden som tillsynsmyndighet att utse ny förvaltare (RBD 1986:8). Nämnden skall bereda kommunen tillfälle att lämna förslag på förvaltare (16 § nämndlagen). Förvaltarens primära uppgift (9 §) är att svara för att fastigheten får en tillfredsställande skötsel, vilket innebär att han skall se till att den dagliga tillsynen och det löpande underhållet fungerar samt vidare att verka för att de förhållanden som föranlett förvaltningsbeslutet undanröjs. Förvaltaren bör därför så snart som möjligt utarbeta en plan för de nödvändiga åtgärderna och verka för att planen genomförs. Han skall även vidta de förbättringar och moderniseringar som krävs, i den mån de är förenliga med ändamålsenlig fastighetsförvaltning. I detta ligger att åtgärder, exempelvis olika reparationer, kan genomföras utan att de direkt resulterar i en ökad avkastning från fastigheten. Förvaltaren skall dock verka för att en skäligen avkastning från fastigheten erhålls. Uppkommer fråga om mera omfattande eller kostnadskrävande åtgärder, skall de ekonomiska konsekvenserna utredas.

²¹ Se prop. 1976/77:151 s. 59 f., s. 90 f.

Förvaltarens befogenheter framgår av 11 och 12 §§. Fastighetsägaren är i princip helt skild från fastighetens skötsel. Erfarenheterna från tvångsförvaltningslagen sades visa att det där föreskrivna samrådsförfarandet mellan förvaltaren och fastighetsägaren medförde att ägaren fick möjlighet att ingripa i förvaltningen på ett sätt som försvårade förvaltningsuppdraget. Förvaltaren fungerar således som en legal ställföreträdare för fastighetsägaren och har en allmän rätt att i frågor som rör fastigheten företräda ägaren samt tala och svara i dennes ställe. I de fall där förvaltaren inte är behörig att själv fatta beslut har han att vända sig till hyresnämnden. Förvaltaren är den som uppbär hyror och andra intäkter och i övrigt företräder ägaren i frågor som berör fastigheten och dess skötsel. I mål och ärenden rörande fastigheten är det fastighetsägaren som är part med förvaltaren som legal ställföreträdare. Förvaltaren får dock inte avhända ägaren fastigheten, ingå borgens- eller växelförbindelse eller utan hyresnämndens tillstånd låta inteckna fastigheten eller upplåta panträtt i den. Förvaltaren handlar med samma behörighet som om han hade fullmakt från fastighetsägaren, och frågan om eventuella befogenhetsöverskridanden följer samma regler som för sysslomän i allmänhet. Till säkerhet för andra intressenter i fastigheten har förvaltaren skyldighet att underrätta hyresgäster och kända panträttshavare om tvångsförvaltningen (20 §). En hyresgäst som erhållit sådan underrättelse kan därefter inte med befriande verkan betala hyra till annan än förvaltaren.

Av det sagda framgår att förvaltaren många gånger kanske inte har tillräckliga medel till sitt förfogande för att kunna fullgöra förvaltningsuppdraget på bästa sätt. I syfte att komma till rätta med detta har fastighetsägaren en skyldighet att skjuta till de ytterligare medel som erfordras (13 §). Betalningsåläggande beslutas av hyresnämnden på begäran av förvaltaren och kan verkställas som lagakraftäggande dom. Åläggandet kan utnyttjas till varje slag av åtgärd som faller inom förvaltarens kompetensområde och är ett komplement till andra former av medelsanskaffning, såsom utnyttjande av löpande intäkter, lånemöjligheter och frivilliga tillskott från ägaren. För att förhindra kringgående gäller att ett dessförinnan beslutat betalningsåläggande gäller även om fastigheten överlåts.

Förvaltaren är skyldig att hålla uppburna och avsätta medel avskilda från sina övriga tillgångar. Sådana medel får inte heller utmätas för annan skuld än sådan som hänför sig till tvångsförvaltningen (21 §). Detta medför att medlen inte heller omfattas av fastighetsägarens konkurs. Fastigheten som sådan ingår dock i konkursen.

Fastighetsägaren är skyldig att lämna förvaltaren de upplysningar rörande fastigheten som erfordras för förvaltningen. Han är även

skyldig att till förvaltaren lämna ut de handlingar, exempelvis hyreskontrakt samt annat som kan vara av betydelse för uppdragets genomförande, till exempel nycklar (16 -17 §§). Som påtryckningsmedel finns möjlighet att kalla fastighetsägaren att inför hyresnämnden avlägga ed, varvid rättegångsbalkens allmänna regler om tvångsmedel gäller, samt att denne vid äventyr av vite kan förpliktas lämna ut handlingar och annat.

Tiden för tvångsförvaltningen kan vara svår att avgöra redan i inledningsskedet och varierar från fall till fall. Hyresnämnden skall därför inom sex månader efter beslutet om tvångsförvaltning bestämma hur lång tiden för förvaltningen skall vara (18 §). I motiven förutsattes²² att det ofta torde behövas ganska ingripande åtgärder med en planering på flera års sikt. En kortare tid än tre år torde inte bli aktuell, men inte heller längre än fem år. Tiden kan dock förlängas med högst tre år i sänder. Å andra sidan kan tvångsförvaltningen också upphöra i förtid om den inte längre behövs; fastigheten kan till exempel ha överlåtits till annan som själv kan överta förvaltningen. Övergår fastigheten till ny ägare under förvaltningstiden påverkar detta inte beslutet (19 §) som alltså gäller även mot den nye ägaren. Överlåtelsen kan däremot föranleda att tvångsförvaltningen inte längre är erforderlig.

Förvaltaren är redovisningsskyldig för sin förvaltning och skall inom två månader efter varje kalender- eller räkenskapsår samt efter uppdragets avslutande lämna redovisning till hyresnämnden (22 §). Om fastighetsägaren är bokföringsskyldig för fastigheten är det förvaltaren som ombesörjer bokföringen. Hyresnämnden granskar redovisningen. För det fall fastighetsägaren vill klandra redovisningen har han att göra detta inom ett år från det han av hyresnämnden mottog redovisningshandlingarna (23 §§). Sådan talan väcks vid fastighetsdomstolen.

Förvaltaren är berättigad till skäligt arvode, vilket bestäms av hyresnämnden (25 §). I normalfallet kan arvodesyrkandet framställas i samband med att redovisningen lämnas. Arvodet utgår ur fastighetens avkastning, om inte nämnden bestämmer att fastighetsägaren personligen skall betala det. En anledning till detta kan vara att arvodet inkräktar på möjligheterna att använda avkastningen till åtgärder på fastigheten. För att säkerställa arvodets betalning kan kommunen åläggas att förskottera arvodet i de fall fastighetsägaren personligen skall betala det. Kommunen kan även förskottera medel till akuta förvaltningsåtgärder (25 a §).

²² A. prop. s. 71.

Behöriga att ansöka om särskild förvaltning är kommunen eller organisation av hyresgäster (29 §). Med sistnämnda begrepp avses en sammanslutning av hyresgäster som uppfyller de allmänna krav som gäller för organisationer. Det finns inte något krav på att organisationen skall företräda en viss majoritet av hyresgästerna eller att den är ansluten till riksorganisation e.d. Hyresnämndens avgörande om tvångsförvaltning gäller omedelbart, och nämnden kan vid behov förordna interimistiskt om tvångsförvaltning och utseende av förvaltare (31 §). Överklagande sker till Bostadsdomstolen, där även särskilda rättegångskostnadsregler gäller.

Inlösenfrågor behandlas nedan i avsnitt 4.2.4.

2.3 Hyreslagen (12 kap. jordabalken)

2.3.1 Lägenhetens skick

Vid tillträdet

Enligt 12 kap. 9 § jordabalken (hyreslagen) skall hyresvärden på tillträdesdagen tillhandahålla lägenheten i sådant skick att den enligt den allmänna uppfattningen på orten är fullt brukbar för det avsedda ändamålet. Bestämmelsen är tvingande till bostadshyresgästens förmån; hyresavtalet kan innehålla att lägenheten skall vara i bättre skick än så. Det finns även möjlighet att i en förhandlingsöverenskommelse enligt hyresförhandlingslagen avtala om undantag från detta minimikrav. Systemet med kollektiva förhandlingar anses i sig medföra tillräckliga garantier för att hyresgästernas intressen inte eftersätts.

Begreppet fullt brukbar syftar inte bara på att de tekniska anordningarna som vatten och värme m.m. skall fungera; även brister i underhållet och andra brister som innebär annat än rent fysiska hinder i nyttjandet kan medföra att lägenheten inte anses vara fullt brukbar. De brister som kan vara aktuella här är av samma natur som många av de brister som kan ligga till grund för ingripanden enligt bostadsförvaltningslagen²³. Vad som kan krävas beträffande lägenhetens skick varierar med hyresobjektets art. Mellan bostadslägenheter torde dock inte finnas utrymme för någon större grad av variation utöver vad som kan följa av förhållandena på orten.

²³ Jfr SOU 1981:77 s. 337.

Under hyrestiden

Hyresvärden är enligt huvudregeln i 15 § första stycket skyldig att hålla lägenheten i sådant skick som anges i 9 § första stycket, det vill säga fullt brukbar eller i det bättre skick som avtalats. Underhållsskyldigheten kan avtalas bort i två situationer; dels i fråga om enfamiljshus och då beträffande lägenheter för såväl fritids- som permanentboende, dels inom ramen för det kollektiva förhandlingssystemet. Huvudregeln gäller i den mån annat inte följer av reglerna i andra stycket eller annat avtalats. Det finns alltså utrymme för att under hyrestiden avtala att lägenheten skall vara i sämre skick än fullt brukbar, och motsvarande följer redan av 9 § beträffande fritidslägenheter och lokaler samt för bostadslägenheter där villkoret tagits in i en förhandlingsöverenskommelse. Det kan ifrågasättas om avtalsfriheten är avsedd att omfatta även bostadslägenheter utanför det kollektiva förhandlingssystemet. Detta skulle innebära att hyresvärden vid tillträdet är skyldig att hålla lägenheten i fullt brukbart skick, men att han under hyrestiden inte skulle vara skyldig att bibehålla detta skick²⁴.

Enligt 15 § andra stycket har hyresvärden beträffande bostadslägenheter en reparationsskyldighet - han skall med skäliga tidsmellanrum fullgöra det löpande underhållet med anledning av lägenhetens försämring genom ålder och bruk. Reparationsintervallet är inte fast utan varierar beroende på bl.a. hur lägenheten använts; en barnfamiljs normala bruk av lägenheten sliter vanligen mera på lägenheten än ett hushåll enbart bestående av vuxna.

2.3.2 Sanktioner

Hyresgästen har flera alternativa möjligheter att komma till rätta med brister. Parallellt med reglerna om åtgärdsföreläggande (se nedan) har hyresgästen en rätt till självhjälp, som innebär att hyresgästen på egen hand kan åtgärda bristen på hyresvärdens bekostnad. En hyresgäst bör dock ofta iaktta en viss försiktighet innan han på egen hand avhjälper en brist. Hyresvärden och hyresgästen kan annars i efterhand lätt råka i tvist om bristen överhuvudtaget förelegat, om åtgärdandet skett på bästa sätt eller om hyresvärden beretts tillfälle att avhjälpa bristen.

En hyresgäst kan i vissa situationer ha rätt att säga upp hyresavtalet. För detta krävs att det föreligger en väsentlig brist som inte

²⁴ Jfr Holmqvist, Hyreslagen 3 uppl., s. 72.

kan åtgärdas utan dröjsmål eller som hyresvärden trots tillsägelse har underlåtit att avhjälpa.

En praktiskt viktig sanktionen för hyresgästen är rätten till reduktion av hyran. Grundtanken i detta är att om hyresvärden inte fullgör sin del av hyresavtalet på riktigt sätt, det vill säga inte tillhandahåller en fullgod lägenhet, så skall inte heller hyresgästen behöva presteras fullt ut. Hyresreduktionen är proportionell till bristens art - är lägenheten helt obrukbar skall ingen hyra utgå, är lägenheten till hälften obrukbar reduceras hyran till hälften. Bedömningen av nedsättningens storlek görs efter objektiva grunder. En hyresgäst torde inte ha rätt till reduktion av hyran för tid han utan anmärkning betalat full hyra och utan att ha begärt rättelse²⁵.

Hyran skall betalas i förskott per kalendermånad om inte annat avtalats (20 § första stycket). Om hyresgästen gör den bedömningen att han har rätt till avdrag på hyran men det vid en senare prövning visar sig att han inte hade sådan rätt, skulle hyresvärden kunna hävda att hyresrätten är förverkad. 21 § ger emellertid hyresgästen möjlighet att göra avdraget och därefter nedsätta det avdragna beloppet hos länsstyrelsen. Nedsättning hos länsstyrelsen inom den tid som hyran annars skulle ha betalats räknas som rättidig hyresbetalning. Det är flera olika slags fordringar på hyresvärden som ger rätt till nedsättning. De i detta sammanhang mest aktuella är rätten till hyresreduktion, rätten till skadestånd och rätten till ersättning efter självhjälp. Hyresgästen får inte deponera större del av hyran än som motsvarar den tänkta fordran på hyresvärden. Deponering får inte heller tillgripas som stridsåtgärd utan laga grund. I sådana fall kan hyresavtalet komma att inte förlängas²⁶.

I nu avsedda fall av brister kan hyresvärden enligt 11 § andra stycket bli skyldig att också ersätta hyresgästen för skada. Vid bedömning av om hyresvärden varit vållande till den inträffande skadan är bevisbördan omkastad så att hyresvärden skall visa att den uppkomna bristen inte beror på hans försummelse.

2.3.3 Åtgärdsföreläggande

För bostadshyresgäster gäller att de genom reglerna om åtgärdsföreläggande (16 § andra stycket) kan framtvinga att hyresvärden fullgör sina skyldigheter. Åtgärdsföreläggande kan meddelas i fall då

²⁵ Holmqvist a.a. s. 59.

²⁶ RDB 1984:8.

1. lägenheten skadats under hyrestiden utan att hyresgästen är ansvarig för skadan,
2. hyresvärden brister i sin underhållsskyldighet enligt 15 § andra stycket
3. hinder eller men på annat sätt uppstår i nyttjanderätten utan hyresgästens vållande eller
4. hyresvärden brister i underhåll av gemensamma utrymmen (15 § tredje stycket).

Ett åtgärdsföreläggande riktas oftast mot en rent fysisk brist i lägenheten, exempelvis en trasig spis eller eftersatt målning. Hinder och men i nyttjanderätten kan emellertid avse även andra saker som undermålig trappstädning, brister i värmehållningen eller störande grannar²⁷. Ett åtgärdsföreläggande i sådana fall kan vara svårt att utforma om det inte avser en konkret åtgärd, liksom hyresvärden kan ha svårt att efterkomma det. Åtgärdsföreläggande kan inte utnyttjas för att åstadkomma en standardhöjning i lägenheten, utan det skall vara fråga om ett återställande till förutvarande nivå. Föreläggandet kan bara riktas mot brister som uppkommit under hyrestiden. Det kan förenas med vite. I föreläggandet skall hyresnämnden normalt föreskriva den tid inom vilken åtgärden skall ha vidtagits. Tiden bör normalt vara högst en eller annan månad. Vid bedömandet av frågan om föreläggande skall utfärdas eller ej, är hyresvärdens vilja att frivilligt åtgärda bristen av betydelse. Ett åtgärdsföreläggande gäller inte mot ny ägare efter överlåtelse av fastigheten. Detta förhållande har i praktiken inte kommit att innebära något större problem då det torde vara mycket ovanligt att överlåtelse sker i syfte att undkomma ett åtgärdsföreläggande²⁸.

2.4 Bostadssaneringslagen (1973:531)

Bostadssaneringslagen trädde i kraft den 1 juli 1974. Lagen infördes som ett komplement till andra regler och syftade till en sanering av det äldre bostadsbeståndet. Ett betydande behov av sanering fanns, särskilt av flerbostadshus i tätorterna. Det ansågs vara en angelägen bostadspolitisk uppgift att främja en snabb avveckling av bristerna i det äldre bostadsbeståndet. Tidigare gällande regler gav i stort endast möjlighet att bibehålla redan befintlig utrustning i godtagbart skick. I

²⁷ Lagrådet i prop. 1983/84:137 s. 223, bet. 1983/84:BoU29 s. 23.

²⁸ SOU 1991:86 s. 143.

och med bostadssaneringslagen infördes möjlighet att, oberoende av fastighetsägarens bedömning, få till stånd standardhöjande åtgärder²⁹

Lagen innehåller, förutom bestämmelser om upprustning/sanering av bostadslägenheter, även bestämmelser om boinflytande vid ombyggnad och vissa andra åtgärder (2 a §). I det följande behandlas lagens bestämmelser beträffande sanering av lägenheter.

Lagen ger en möjlighet att tvångsvis ingripa mot fastighetsägare som underlåter att hålla sina fastigheter i godtagbart skick. Om en bostadslägenhet inte har den lägsta standard som kan godtas, får hyresnämnden ålägga fastighetsägaren att vidta åtgärder för att uppnå sådan standard (upprustningsåläggande) eller förbjuda att lägenheten används för bostadsändamål (användningsförbud). Står fastigheten under tvångsförvaltning skall hyresnämnden i stället föreskriva att i förvaltningen skall ingå de upprustningsåtgärder som föreskrivs (2 § bostadssaneringslagen).

Ett centralt begrepp i lagen är lägsta godtagbara standard (LGS). Vad som skall krävas av en bostadslägenhet för att den skall anses ha LGS framgår av 2 b § och innebär att en bostadslägenhet skall ha anordning inom lägenheten för uppvärmning, kontinuerlig tillgång till varmt och kallt vatten för hushåll och hygien, avlopp, toalett och tvättställ samt badkar eller dusch, elström, anordningar för matlagning, omfattande spis, diskho, kylskåp, förvaringsutrymmen och avställningsytor. Det skall vidare finnas tillgång till förrådsutrymme inom fastigheten och till tvättstuga i fastigheten eller inom rimligt avstånd från denna. Huset får inte heller ha sådana brister i fråga om hållfasthet, brandsäkerhet eller sanitära förhållanden som inte skäligen kan godtas. Vissa avvikelser från de beskrivna kraven kan godtas om särskilda skäl föreligger.

Upprustningsåläggande får meddelas om fastigheten med hänsyn till kostnaden för åtgärden kan beräknas ge ett skäligt ekonomiskt utbyte (5 §). Detta innebär bl.a. att fastighetens avkastning efter åtgärden kan beräknas ge en skälig förräntning av upprustningskostnaden och av fastighetens värde³⁰. Kan inte detta uppnås eller kan inte bygglov erhållas får användningsförbud meddelas under förutsättning att lägenheten har betydande brister i förhållande till lägsta godtagbara standard (6 §).

Om upprustningsåläggande meddelats och ännu inte förfallit, utgör detta ett hinder mot att bevilja rivningslov för byggnaden. Har upprustningsåläggande begärts, kan byggnadsnämnden inte avgöra en an-

²⁹ Prop. 1973:22 s. 68 f.

³⁰ Se RBD 1979:32, 1985:10 m.fl. rättsfall.

sökan om rivningslov för byggnaden förrän frågan om åläggandet avgjorts (8 kap. 17 och 24 §§ plan- och bygglagen 1987:10).

Hyresnämnden får förena upprustningsåläggande och användningsförbud med vite. För det fall en fastighetsägare inte rättar sig efter ett upprustningsåläggande kan hyresnämnden, som ett alternativ till vite, i stället besluta att fastigheten skall ställas under tvångsförvaltning enligt bostadsförvaltningslagen. I sådant fall ingår det som ett led i tvångsförvaltningen att vidta de föreskrivna åtgärderna. Som en yttersta möjlighet kan kommunen lösa in fastigheten om fastighetsägaren inte vidtar föreskrivna åtgärder och det inte heller kan antas att de blir utförda vid en tvångsförvaltning. Inlösenförfarandet överensstämmer med det i bostadsförvaltningslagen.

Frågor om upprustningsåläggande och användningsförbud prövas av hyresnämnden. Berättigade att göra ansökan är kommunen samt organisation av hyresgäster. Därmed avses den organisation som har avtal om förhandlingsordning för fastigheten eller, om förhandlingsordning inte gäller, riksorganisation eller förening som är ansluten till sådan och inom vars område fastigheten är belägen (1 § tredje stycket). Inledningsvis gällde hyresgästorganisationernas talerätt enbart i storstadsområdena, men den har därefter utsträckts till att gälla flertalet kommuner i landet (se övergångsbestämmelserna till SFS 1974:821 samt förordning 1975:596, omtryckt SFS 1987:1127).

Regeringen har i en till lagrådet den 10 februari 1994 överlämnad remiss, föreslagit att bostadssaneringslagen skall upphävas. Hyresgästen föreslås i stället erhålla ett indirekt skydd mot ovälkomna ombyggnadsåtgärder. En åtgärd som inte syftar till att lägenheten skall uppnå lägsta godtagbara standard och som uppenbart inte är motiverad av boendehänsyn, skall inte beaktas vid en bruksvärdesprövning av hyran, såvida inte hyresgästen godkänt åtgärden. Reglerna om upprustningsåläggande föreslås i princip oförändrade flyttade till hyreslagen, dock med den skillnaden att endast den enskilde hyresgästen får talerätt och att föreläggandet endast kan avse den egna lägenheten. En hyresgäst i en bostadslägenhet som inte har lägsta godtagbara standard ges rätt att hos hyresnämnden begära att fastighetsägaren rustar upp lägenheten till sådan standard. Om den begärda ändringen innebär att ingrepp måste göras i andra hyresgästers lägenheter, bör samtycke krävas från dessa hyresgäster. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 1994.

2.5 Övrig lagstiftning

2.5.1 Expropriation

I 2 kap. 7 § expropriationslagen (1972:719) stadgas att expropriation får ske för att försätta eller hålla fastighet i tillfredsställande skick, när grov vanvård föreligger eller kan befaras uppkomma. Möjligheten till expropriation av vanvårdade fastigheter infördes i den då gällande lagen (1917:189) om expropriation samtidigt som institutet tvångsförvaltning enligt 1970 års tvångsförvaltningslag tillkom. Tvångsförvaltningslagen i sig innehöll inte några regler om inlösen.

Expropriation av vanvårdade hyresfastigheter tillkom såsom en yttersta möjlighet att ingripa mot fastighetsägare som visade brist på intresse eller förmåga att hålla sina fastigheter i skick. Syftet med expropriationen är att bringa fastigheten i hävd; det vill säga försätta den i sådant skick som med hänsyn till dess avsedda användning skäligen kan fordras av dem som bor eller uppehåller sig där. Expropriation kan tillgripas såväl vid konstaterade som vid befarade fall av grov vanvård³¹, och målet kan vara såväl att sätta befintlig bebyggelse i stånd som att riva denna och bygga nytt³². Expropriation kan i princip begäras av enskilda, men mot bakgrund av de krav som ställs på den exproprierande är detta knappast något realistiskt fall.

Expropriation kan avse även andra fall av vanvård än de som gäller bostadsfastigheter. Härmed avses bland annat fall av vanvårdad mark där naturvårds- eller byggnadslagstiftningen inte ger erforderliga medel för att tillgodose allmänna intressen. Dessa situationer faller utanför ramen för vårt arbete och lämnas därför åt sidan. Expropriation behandlas vidare nedan under avsnitt 4.3.2.

2.5.2 Hälsoskyddslagstiftningen

Hälsoskyddslagen (1982:1080) trädde i kraft den 1 juli 1983 och har i stora delar karaktär av ramlag. Lagen kompletteras med föreskrifter av regering och, efter regeringens bemyndigande, kommunerna samt allmänna råd från de centrala tillsynsmyndigheterna. De allmänna råden är inte bindande utan snarare ett hjälpmedel vid bedömande av om en verksamhet orsakar sanitär olägenhet eller ej.

Grundbegreppet inom hälsoskyddet är sanitär olägenhet. Hälsoskydd definieras som åtgärder för att hindra uppkomsten av sanitära

³¹ SOU 1969:50 s. 11, prop. 1970:133 s. 54 f.

³² Prop. 1972:109 s. 210.

olägenheter och för att undanröja sådana olägenheter. Begreppet sanitär olägenhet definieras i sin tur som en störning som kan vara skadlig för människors hälsa och som inte är ringa eller helt tillfällig (1 §). Avgränsningen av vad som utgör sanitär olägenhet sker utan beaktande av tekniska eller ekonomiska avvägningar. Den sker på hygieniska och medicinska grunder, oavsett om olägenheten kan undanröjas eller ej³³. När ställning skall tas till ingripande mot en sanitär olägenhet måste dock en skälighetsbedömning göras. I 6 § första stycket föreskrivs sålunda att ägaren eller nyttjanderättshavare till berörd egendom skall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att hindra uppkomsten av sanitär olägenhet eller undanröja sådan olägenhet. Vid denna bedömning måste bland annat ekonomiska och tekniska avvägningar ske samt även hänsyn tas till lokala förhållanden. Skälighetsbedömningen kan därför medföra att sanitär olägenhet ibland får accepteras. Lagen innehåller inte någon beskrivning av de åtgärder som skall vidtas, utan detta får avgöras från fall till fall.

Det är kommunen som svarar för hälsoskyddet inom kommunen. Den kommunala tillsynen skall inte ta över den tillsyn som utövas av andra myndigheter i andra syften, utan skall vara helt inriktad på att undanröja sanitär olägenhet. Den kommunala nämnd som handhar hithörande frågor utövar inom varje kommun den omedelbara tillsynen över efterlevnaden av lagen och bestämmelser meddelade med stöd av lagen. Inom länet utövas motsvarande tillsyn av länsstyrelsen. Den centrala tillsynen utövas av andra myndigheter. För bostäder är det enligt 17 § hälsoskyddsförordningen (1983:616) Socialstyrelsen som har ansvaret. I sin tillsynsverksamhet skall den kommunala nämnden ägna särskild uppmärksamhet åt bland annat byggnader som innehåller en eller flera bostäder och tillhörande utrymmen (16 §).

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, kommunen får meddela ytterligare föreskrifter till skydd mot sanitära olägenheter. De kommunala bestämmelserna kan avse varje verksamhet, anläggning, byggnad eller annat för vilket ett behov bedöms föreligga av ytterligare föreskrifter till skydd mot sanitär olägenhet.

Den kommunala nämnden får enligt 18 § första stycket hälsoskyddslagen meddela de förelägganden och förbud som behövs för efterlevnaden av lagen eller bestämmelser som meddelats med stöd av lagen. Tillsynen av hälsovårdslagstiftningen bygger i första hand på att nämnden skall se till att lagstiftningen efterföljs utan att maktmedel tillgrips. Förbud och förelägganden kan förenas med vite. Ett föreläggande eller förbud av större betydelse och som förenats med

³³ NJA II 1982 s. 331 f.

vite av viss storlek eller med ett löpande vite får anmälas till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighets- eller tomträttsboken. I de fall där anteckning skett gäller föreläggandet eller förbudet även mot en ny ägare av fastigheten. Närmare bestämmelser om viten lämnas i lagen (1985:206) om viten. Om en person är skyldig att utföra viss åtgärd men inte fullgör detta och inte heller efterföljer ett föreläggande om rättelse, får den kommunala nämnden vidta åtgärden på den försumliges bekostnad.

Närmare regler om bostäder

Regeringen har i 3 - 5 §§ hälsoskyddsförordningen lämnat vissa närmare föreskrifter om bostäder. I 3 § föreskrivs sålunda - i syfte att förhindra uppkomsten av sanitär olägenhet - att en bostad särskilt skall

- 1) ge betryggande skydd mot värme, kyla, drag, fukt, buller, luftföroreningar och andra liknande störningar,
- 2) ha tillfredsställande luftväxling genom anordning för ventilation eller på annat sätt,
- 3) hållas tillfredsställande uppvärmd,
- 4) ge de boende möjligheter att upprätthålla en god personlig hygien,
- 5) ha tillgång till vatten i erforderlig mängd och av godtagbar beskaffenhet till dryck, matlagning, personlig hygien och andra hushållsändamål.

En bostad får inte brukas så att någon kan utsättas för sanitär olägenhet genom orenlighet, störande ljud eller annan störning, och inte heller får i en bostad inhysas så många personer att risk för sanitär olägenhet uppkommer (4 och 5 §§).

Socialstyrelsen har i egenskap av central tillsynsmyndighet meddelat allmänna råd beträffande bland annat ventilation och termiskt inomhusklimat (inomhustemperatur) samt åtgärder mot mögel och asbest.

2.5.3 Räddningstjänstlagen

Räddningstjänstlagen (1986:1102) trädde i kraft den 1 januari 1987 samtidigt som bland annat brandlagen och brandstadgan upphävdes. Det ankommer på respektive kommun att ansvara för räddningstjänsten inom kommunen. Kommunen skall därvid svara för att åtgärder vidtas så att bränder och skador till följd av bränder före-

byggs. Kommunen skall vidare främja annan olycks- och skadeförebyggande verksamhet (7 §). Kommunen skall bl.a. svara för att brandsyn och sotning utförs regelbundet. Brandsyn avser kontroll av brandskyddet vid vissa byggnader och anläggningar. Regelbunden brandsyn skall förrättas i bland annat bostäder och andra byggnader, byggda särskilt för flera äldre eller handikappade med hjälpbehov. I övrigt omfattas inte bostäder särskilt av brandsyn. En mera generell tillsyn sker däremot i samband med sotningsverksamheten. Den som i samband med sotning upptäcker brister eller missförhållanden som kan leda till annan olyckshändelse än brand är skyldig att till ansvarig myndighet anmäla de missförhållanden som han upptäcker (31 § räddningstjänstförordningen 1986:1107).

Tillsynen över efterlevnaden av aktuella bestämmelser utövas av den kommunala nämnden och inom länet av länsstyrelsen (54 § räddningstjänstlagen). En tillsynsmyndighet får enligt 55 § meddela de förelägganden och förbud som behövs för efterlevnaden i enskilda fall. Besluten får förenas med vite. Tillsynsmyndigheten får även vidta åtgärder på den försumliges bekostnad.

Enligt 41 § skall en ägare eller innehavare av byggnad eller annan anläggning i skäligen omfattning hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olyckshändelse och i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand.

2.6 Lagstiftning inom andra områden

Det har även inom rättsområden utan direkt anknytning till hyres- eller fastighetsrätten genomförts lagändringar och utretts frågor som kan påverka en del av de frågeställningar som berör utredningens område.

2.6.1 Delgivning

Ett återkommande problem vid hyresnämnderna är svårigheterna i vissa fall att kunna delge den som uppträder i ett mål eller ärende. I utredningens direktiv pekas på den situationen att det i samband med s.k. fastighetsplundring inte är ovanligt att ett bolags styrelseledamöter eller ställföreträdare gör sig svårantäffbara eller att sådana personer helt enkelt saknas. Följden därav blir att de åtgärder som avses komma till stånd fördröjs eller förhindras.

Delgivning med en juridisk person sker normalt genom att handlingen överlämnas till den som enligt registerutdrag har rätt att före-

träda denna. I 9 § delgivningslagen (1970:428) stadgas att delgivning med annan juridisk person än staten sker genom att handlingen överlämnas till någon som har rätt att företräda den juridiska personen eller, om flera är gemensamt behöriga, till någon av dem. Detta innebär således för ett aktiebolag att varje styrelseledamot kan ta emot en handling för bolagets räkning, oavsett om denne är firmatecknare eller ej. I fall då personkretsen ändrats utan att detta kommit att återspeglas i registret gäller att handlingen får överlämnas till den som rent faktiskt var behörig, oavsett om detta registrerats eller ej (NJA 1979 s. 655). Saknas behörig ställföreträdare men finns någon som har rätt att sammankalla dem som skall besluta i den juridiska personens angelägenheter, kan handlingen i stället överlämnas till denne. Har ett försök till delgivning med en nu nämnd företrädare misslyckats eller bedöms delgivningsförsök som utsiktslösa, får delgivning i stället ske genom att handlingen överlämnas till en suppleant för en behörig ställföreträdare. Ett aktiebolag kan även delges genom samtliga dess aktieägare; något som dock i praktiken kan vara svårt eftersom det inte alltid går att få reda på vilka aktieägarna är. I normalfallet är det den som söks för delgivningen som handlingen lämnas till. I 12 och 13 §§ delgivningslagen finns angivet under vissa förutsättningar handlingen kan överlämnas till annan än den sökte. Har den som skall delges ombud i målet eller ärendet kan delgivning ske med ombudet om ej annat följer av fullmakten. Delgivning genom att handlingen överlämnas till ett ombud får inte avse föreläggande att infinna sig personligen eller eljest att personligen fullgöra något.

I 8 kap. 4 § aktiebolagslagen stadgades tidigare att vissa funktionärer i ett aktiebolag skulle vara bosatta i Sverige. Ett av skälen här för var att säkerställa att det fanns en person som kunde ta emot delgivning för bolagets räkning. Bosättningskravet har, mot bakgrund av EES-avtalet och reglerna om fri etableringsrätt, ändrats till att gälla bosättning inom ett EES-land. På grund av att det skall finnas någon behörig att ta emot delgivning har därför införts ett krav på att en juridisk person som inte har någon behörig ställföreträdare i Sverige, skall utse en i landet bosatt person som kan ta emot delgivningar för bolagets räkning. Denna behörighet ger dock inte någon rätt att företräda bolaget inför domstolar och myndigheter. Det åligger bolaget att för registrering anmäla den person som bemyndigats att ta emot delgivning för bolagets räkning. Åsidosätts denna skyldighet eller kan den som utsetts inte nås för delgivning, återstår att

söka delge ställföreträdarna utomlands. De nu nämnda lagändringarna har trätt i kraft samtidigt som EES-avtalet, den 1 januari 1994³⁴.

I 15 § delgivningslagen anges möjligheterna till kungörelsedelgivning. En förutsättning härför är att det finns en bestämd person, exempelvis en styrelseledamot, som kan sökas enligt ovan beskrivna regler och att denne inte kunnat nås. Som alternativ till kungörelsedelgivning finns delgivning genom s.k. spikning, dvs. att försändelsen i slutet kuvert lämnas i den söktes hemvist eller, om det inte kan ske, fästes på dörren till dennes bostad.

Det kan emellertid förekomma att en juridisk person inte fullgjort skyldigheten att anmäla behörig företrädare och inte heller utsett någon i Sverige bosatt person att på den juridiska personens vägnar ta emot delgivning. Anledningen därtill kan ibland vara att man söker försvåra delgivning med bolaget. I syfte att möjliggöra delgivning i nu avsedda fall har därför i 16 § delgivningslagen införts ytterligare en möjlighet att genom kungörelse delge juridiska personer³⁵. Kravet för kungörelsedelgivning i dessa fall är att behörig företrädare i strid mot gällande regler inte registrerats och att det inte heller utsetts någon i Sverige bosatt person som är behörig att motta delgivning. Vidare krävs att andra delgivningsmöjligheter inte står till buds; detta uttrycks så att försök till delgivning enligt 9 och 11-13 §§ har misslyckats eller bedömts som utsiktslösa. Handlingen som skall delges skall även sändas med posten till bolagets registrerade adress om det finns en sådan.

Under lagstiftningsarbetet diskuterades även frågan om den som är registrerad som företrädare för en juridisk person alltid skall anses vara behörig att motta delgivning för den juridiska personens räkning, detta även om behörigheten upphört utan att detta återspeglas i registret. Något förslag i den delen lades inte fram i avvaktan på att Aktiebolagskommitténs (Ju 1990:08) arbete slutförs. Föredragande statsrådet avstod från att lämna förslag i hithörande frågor med hänvisning till att kommittén, som har till uppgift att utreda vissa frågor på aktiebolagsrättens område avser att behandla olika problem med anknytning till aktiebolag som saknar företrädare och frågor som gäller registrering av bolagets företrädare³⁶.

³⁴ SFS 1992:1238, prop. 1992/93:68, bet. 1992/93:LU14, rskr. 1992/93:62, som enligt SFS 1993:1646 trätt i kraft den 1 januari 1994.

³⁵ SFS 1992:1250, prop. 1992/93:68, bet. 1992/93:LU14, rskr. 1992/93:62. Lagstiftningen har enligt SFS 1993:347 trätt i kraft den 1 juli 1993.

³⁶ Prop. 1992/93:68 s. 66 f.

2.6.2 Likvidation av aktiebolag

Ett aktiebolag upphör antingen genom likvidation, konkurs, genom att bolaget avförs ur aktiebolagsregistret eller genom fusion. Likvidation innebär att bolagets rättsförhållanden skall avvecklas. En likvidation kan ske antingen genom en frivillig likvidation, vilken beslutas av bolagsstämman, eller i form av tvångslikvidation. Grunderna för tvångslikvidation anges i 13 kap. 2-4 §§ aktiebolagslagen. De vanligaste grunderna för en sådan likvidation är de till sin natur mera formella grunderna i 13 kap. 4 § första stycket 2-4; nämligen att bolaget är försatt i konkurs som har avslutats med överskott och bolagsstämman inte inom föreskriven tid har beslutat om likvidation, att bolaget saknar till aktiebolagsregistret anmäld behörig styrelse eller verkställande direktör när sådan skall finnas eller att bolaget försummat att till registreringsmyndigheten sända in årsredovisning för något av de senaste två räkenskapsåren. Frågor om likvidation av ett aktiebolag prövades tidigare av allmän domstol på anmälan bland annat av registreringsmyndigheten Patent- och registreringsverket (PRV). Genom lagändring som trätt i kraft den 1 januari 1994, har handläggningen av de nu nämnda likvidationsärendena överförs till PRV³⁷. De materiella förutsättningarna för likvidation kvarstår oförändrade.

³⁷ SFS 1993:1495, prop. 1993/94:43, bet. 1993/94:LU7, rskr. 1993/94:54.

3 Utländska förhållanden m.m.

3.1 Utländsk rätt i jämförelse

Vi har undersökt den hyresrättsliga lagstiftningen utomlands för att se om de för oss aktuella frågeställningarna har beaktats av lagstiftaren i andra länder och i sådant fall på vilket sätt frågorna lösts. Framställningen i denna del avser inte att ge någon heltäckande bild av respektive lands reglering på det hyresrättsliga området, utan vi lämnar i stället en översiktlig bild av några rättsinstitut från olika länder som kan vara av intresse för att ge en belysning av den svenska lagstiftningen.

Förvärvslagstiftningen

Den svenska förvärvslagstiftningen för hyresfastigheter med dess förhandsprövning av en fastighetsförvärvare har vi inte funnit någon motsvarighet till i andra länder. Den lagstiftningen förefaller vara unik för Sverige, vilket till någon del möjligen kan bero på att det i vårt land finns ett jämförelsevis stort antal bostadslägenheter som är upplåtna med hyresrätt.

Förvaltningslagstiftningen

Norsk hyresrätt innehåller i dag inte några regler som ger hyresgästerna medbestämmanderätt i fråga om fastighetens skötsel och drift. Avgörandet i dylika frågor ankommer helt på fastighetsägaren i kraft av dennes äganderätt till egendomen. De begränsningar som kan finnas följer i sådant fall av hyresavtalets innehåll. Inte heller finns regler enligt vilka fastighetsägaren på grund av bristande uppfyllelse av sina skyldigheter i förhållande till hyresgästerna kan fråntas rätten att förvalta fastigheten.

Den norska hyreskommittén övervägde bl.a. införandet av regler som ger myndighet eller annan rätt att ingripa mot hyresvärdar som försummar sin underhållsskyldighet enligt lag eller avtal¹. Utred-

¹ Se betänkandet (NOU 1993:4) Lov om husleieavtaler, s. 64 f.

ningen, som bl.a. studerat motsvarande svenska och danska bestämmelser, fann dock inte skäl att föreslå några sådana regler. En minoritet inom utredningen förordade dock att en kommun skall ges möjlighet - men inte skyldighet - att på begäran av en eller flera av hyresgästerna låta utföra arbeten hänförliga till fastighetsägarens underhållsskyldighet, vilka denne försummat att utföra. Motivet till det sägs vara att hyresgästen i annat fall kan komma att stå utan erforderliga möjligheter att få nödvändiga arbeten utförda, om hyresvärden inte vill fullgöra vad som ankommer på honom. Kommunen skall ha återkravs rätt mot hyresvärden för vad kommunen lagt ut, och kommunens fordran skall kunna förenas med panträtt i fastigheten. Enligt en annan mening inom utredningen skall hyresgästerna gemensamt kunna företa arbeten för hyresvärdens räkning till fullgörande av underhållsplikten. Hyresgästerna har själva att förskottera kostnaderna, men skall naturligtvis ha återkravs rätt. Också sådana fordringar skall kunna förenas med panträtt i fastigheten.

Vad gäller andra former av hyresgästinflytande föreslår utredningens majoritet dock regler som ger hyresgästerna ett visst mått av inflytande över fastighetens skötsel genom regler om *beboer-representasjon i visse boligleieforhold*. Enligt förslaget skall hyresgästerna utse en representant (*tillitsman*). Denne skall ha rätt att samråda med hyresvärden i alla frågor som rör fastighetens skötsel och drift. Hyresgästrepresentanter skall utses för fastigheter som innehåller fler än fyra bostadslägenheter.

I dansk hyresrätt finns bestämmelser om tvångsvis övertagande av förvaltningen av hyresfastigheter.

Ägare av en fastighet som innehåller minst två bostadslägenheter kan fråntas rätten att själv förvalta eller utse vem som i hans ställe skall sköta förvaltningen beträffande sådana lägenheter (*fradømmelse af retten til at administrere udlejningsejendomme*)². Beslutet kan begränsas att gälla en viss tid. Förutsättningarna för ett sådant beslut är stränga och kräver att fastighetsägaren två gånger

1. dömts till straff för grova överträdelse av vissa hyresrättsliga bestämmelser, bl.a. i hyreslagen och hyresregleringslagen,
2. dömts till straff för underlåtenhet att vidta erforderliga underhållsåtgärder som krävs för att förebygga risk för skada för hyresgäster och andra, eller
3. varit föremål för tvångsförvaltning.

² Lejelov 113a - 113b §§.

Ett sådant beslut kan också meddelas om fastighetsägaren vid upprepade tillfällen grovt åsidosatt bestämmelserna i hyreslagen eller hyresregleringslagen. När ett beslut meddelas inträder Grundejernes Investeringsfond i ägarens ställe beträffande de aktuella fastigheterna. Grundejernes Investeringsfond är en inrättning som bl.a. förvaltar de hyresintäkter vilka till följd av hyreslagstiftningens bestämmelser är bundna för särskilda ändamål, huvudsakligen för att användas till framtida investeringar i fastigheten.

Beslut om tvångsförvaltning (tvungen administration) kan meddelas då fastighetsägaren inte utför de underhållsåtgärder som han ålagts med stöd av bestämmelser i hyresregleringslagen och sådana arbeten tidigare tvångsvis utförts för hans räkning eller - utanför hyresregleringens område - att fastigheten lider av brister i underhållet men fastighetsägaren inte utfört de arbeten som han ålagts att göra³. Förvaltningen av fastigheten övertas i nämnda fall av en förvaltare (administrator) som utses av Boligministern. Förvaltaren inträder i princip i fastighetsägarens ställe. Berättigade att ansöka om tvångsförvaltning är företrädare för hyresgästerna, beboerrepræsentanter eller s.k. flertal af lejerne.

Även inom *brittisk hyresrätt* finns bestämmelser som möjliggör tvångsåtgärder mot försumliga hyresvärdar.

De flesta hyresgäster, med undantag för sådana som har kommersiella lokaler, har rätt att vid domstol begära att en förvaltare utses, om hyresvärden eller dennes utsedde representant inte fullgör sina skyldigheter (appointment of a manager)⁴. Förvaltaren tar över skötseln av fastigheten i enlighet med sitt förordnande. Ansökan får göras av den enskilde hyresgästen, antingen på egen hand eller tillsammans med andra hyresgäster. Förfarandet kan riktas mot de flesta hyresvärdar med vissa undantag, som avser bl.a. olika offentliga hyresvärdar. Domstolen kan bifalla ansökan om hyresvärden brustit i sina åligganden enligt hyresavtalet och detta kan antas fortgå samt det framstår som skäligt att bifalla talan. Ansökan kan bifallas även om domstolen av annan anledning finner att behov föreligger och detta framstår som skäligt (just and convenient). Förvaltaren har att fullgöra de uppgifter han ålagts av domstolen. Domstolen kan även, om så begärs, bestämma i andra hithörande frågor, såsom frågor om föreliggande anspråk mot hyresvärden, om förvaltaren skall överta gällande kontrakt eller vem som skall stå för förvaltarens kostnader.

³ Lov 1984-12-12 nr 610 om tvungen administration af udlejningsejendomme.

⁴ Landlord and Tenant Act 1987, part II.

En möjlighet till tvångsövertagande av fastigheten (compulsory acquisition of landlords interest) finns för hyresgäster som har en särskild typ av långtidskontrakt, s.k. long leases⁵. En förutsättning är att fastigheten huvudsakligen innehåller hyresobjekt upplåtna för bostadsändamål till hyresgäster med nämnda typ av avtal. Förfarandet kräver medverkan av minst hälften av de berättigade hyresgästerna. Hyresvärdar undantagna i detta sammanhang är i stort sett desamma som undantas från bestämmelserna om förvaltare. Begäran skall göras gemensamt av majoriteten av de kvalificerade hyresgästerna. Ansökan skall även ange en utsedd representant för hyresgästerna (nominated person). Detta kan vara ett för ändamålet bildat bolag, en eller flera av hyresgästerna eller en utomstående fysisk eller juridisk person. Den utsedde representanten för hyresgästerna blir part i saken och i förlängningen förvärvare av fastigheten i fråga; dvs. den nye hyresvärden. Representanten kan inte bytas ut utan tillstånd av domstolen. Domstolen kan bifalla ansökan om det visas att hyresvärden brustit i sina åligganden avseende underhåll, förvaltning eller försäkring, om det kan antas att detta förhållande skulle ha bestått och om utseende av förvaltare inte bedöms vara tillräckligt eller att en utsedd förvaltare enligt ovan har funnits i minst tre år.

3.2 Undersökningar på hyresmarknaden m.m.

Utredningen har genomfört en undersökning bland ett urval av landets kommuner, hyresnämnder m.fl. intressenter på hyresmarknaden. De tillfrågade har beretts tillfälle att svara på en del frågor rörande bland annat den praktiska tillämpningen av fastighetsförvärvslagen och bostadsförvaltningslagen under senare år samt även vissa frågor rörande s.k. fastighetsplundring. Utredningen har därjämte tagit del av statistik från Domstolsverket rörande ärendeutvecklingen vid landets hyresnämnder samt statistiska uppgifter om fastighetsägandet.

Av landets totala lägenhetsbestånd i flerbostadshus år 1985, räknat i antalet lägenheter (avrundande värden), ägdes 662 000 lägenheter av privata intressen, vilket motsvarar 32 procent av det totala lägenhetsbeståndet. För år 1990 uppgick motsvarande andel till 653 000 lägenheter resp. 30 procent. Den inbördes relationen mellan privata personer och företag som ägare visar att andelarnas storlek inte

⁵ Landlord and Tenant Act 1987, part III.

skiljer sig åt i någon påtaglig utsträckning men att företagens ägande har ökat i förhållande till privata personers ägande.

Om man i stället ser till antalet fastigheter i privat ägo, ser man att fysiska personers ägande tidigare var helt dominerande med en andel på ca 86 % år 1980, men att andelen fram till år 1992 minskat till ca 68 %. Det privata indirekta ägandet via juridiska personer har då ökat i motsvarande omfattning och uppgick till 32 %. Det förhållandet att proportionerna mellan fysiska och juridiska personers ägande skiljer sig åt i så stor utsträckning i mätningarna beror med stor sannolikhet på att varje enskild fysisk persons ägande omfattar ett mindre lägenhetsbestånd än den juridiska personens. Vad som säkert kan sägas är att bland de privatägda fastigheterna har företagens ägande ökat under senare år.

Hyresfastigheter med privata ägare

Antal lägenheter⁶ (1 000-tal)	1985	1990
Totalt	662	653
Privata personer	369 (56%)	289 (44%)
Privata företag	293 (44%)	364 (56%)

Antal fastigheter⁷	1980	1992
Totalt	32 317	33 017
Fysisk pers/dödsbo	27 723 (86%)	22 506 (68%)
Juridisk person	4 544 (14%)	10 531 (32%)

Av materialet framgår att antalet *ärenden angående förvärvstillstånd* varit relativt konstant under de senaste åren med en viss nedgång mot slutet av perioden. Detta gäller både om man mäter antalet ärenden vid hyresnämnderna och antalet anmälda förvärv till kommunerna. De tre största hyresnämnderna - Stockholm, Göteborg och Malmö - svarar för i grova drag två tredjedelar av antalet ärenden vid hyresnämnderna. Vid en jämförelse dem emellan speglar antalet ärenden inte stadens relativa storlek, utan ärendemängden är mer jämnt fördelad. Vid hyresnämnderna sett över hela landet ligger andelen aktie- och andelsförvärv tämligen konstant på cirka tjugo procent av antalet prövade förvärv och för år 1992 och 1993 på cirka tio respektive femton procent.

⁶ Källa: SCB, folk- och bostadsräkningen 1985 resp. 1990. Uppgifterna hämtade från Bostads- och byggnadsstatistisk årsbok.

⁷ Uppgifterna hämtade från fastighetstaxeringsregistret (FTR) för inkomst-året.

Ärenden om förvärvstillstånd⁸

År	fastighet	andel/aktie	summa
1988	96	3	99
1989	182	44	226
1990	160	44	204
1991	166	40	206
1992	157	15	172
1993 (preliminära siffror)	128	21	149

Enligt förvärvslagstiftningen är det kommunerna som gör den inledande prövning som föregår ansökan i förvärvstillståndsärenden. Av undersökningen framgår att detta regelmässigt sker i samband med prövningen enligt bestämmelserna om kommunalt förköp. Sammantaget begärs hyresnämndsprövning i omkring fem procent av alla till kommunerna anmälda förvärv. Den inledande prövningen inom kommunen tar från någon eller några veckor upp till några månader i anspråk. I denna tid inbegrips även i flertalet kommuner tid för remissförfrågan till den lokala hyresgästföreningen. Utredningstiden varierar naturligen även med hänsyn till den utredning som krävs i det enskilda fallet. Utöver sökandens egna uppgifter och förfrågan till hyresgästföreningen sker i normalfallet inte någon ytterligare utredning. I storstäderna synes utredningarna vara mera omfattande. Sett ur kommunernas synvinkel kan denna handläggningstid inte förkortas i någon större utsträckning. De tillfrågade kommunerna anger att deras hantering genom delegation av beslutanderätt m.m. i stort sett rationaliserats så långt som möjligt.

I de fall kommunen väljer att begära hyresnämndsprövning ifrågasätts förvärvarens lämplighet oftast med stöd av 4 § första stycket 1 och 2 fastighetsförvärvslagen, dvs. huruvida förvärvaren är i stånd att förvalta fastigheten och om han har förvaltningssyfte. Anledningen härtill sägs bland annat vara processtaktiska överväganden; det torde anses vara lättast ur bevissynpunkt att angripa förvärvaren med stöd av dessa regler.

Den efterföljande prövningen vid hyresnämnden tar i flertalet fall åtminstone tre till fyra månader i anspråk. För hyresnämndernas del är denna ärendetyp relativt arbetskrävande. Det är emellertid inte ovanligt att kommunen slutligen biträder förvärvarens ansökan i hyresnämnden; ofta har utredningen rörande förvärvarens kvalifika-

⁸ Källa: Domstolsverkets statistik över avgjorda ärenden vid hyresnämnderna.

tioner då kompletterats. Svarsunderlaget medger inte några säkra slutsatser om i hur stor andel av ärendena tillstånd slutligen vägras. Det kan dock sägas att förvärvaren vanligtvis inte får tillstånd i de fall där den anmälande kommunen inte biträder förvärvarens ansökan.

Vad gäller *ärenden om särskild förvaltning* vid landets hyresnämnder har det med början år 1990 skett en kraftig ökning. För år 1993 var antalet avgjorda ansökningar 70 procent högre än år 1990, vilket var det första uppgångsåret, och mer än åtta gånger så många jämfört med 1989, det sista året innan uppgången började. Det skall framhållas att långt ifrån alla ansökningar leder till ett beslut om inrättande av särskild förvaltning, utan en stor del av ärendena avskrivs utan sakprövning. Skälen härtill kan vara olika. I de fall ansökan grundas på att vatten-, värme- eller eltillförsel hotas av avstängning, kan detta hot ha undanröjts efter betalning av förfallna avgifter. Ansökan har då i praktiken fungerat som ett påtryckningsmedel mot hyresvärden. Ett annat skäl kan vara att fastigheten har överlåtits eller att fastighetsägaren har försatts i konkurs. Bland de fastighetsägare som omfattas av ansökningar om särskild förvaltning föreligger en överrepresentation av bolag; särskilt sådana kommanditbolag där ett aktiebolag ingår som bolagsman.

Ärenden om särskild förvaltning⁹

År	ärenden
1988	38
1989	25
1990	127
1991	204
1992	237
1993 (preliminära siffror)	217

Behöriga att ansöka om särskild förvaltning är kommunen samt organisation av hyresgäster. Enligt materialet synes det i praktiken enbart vara hyresgästorganisationer som ansöker om särskild förvaltning; knappast någon enda kommun har ansökt om särskild förvaltning under den tid som undersökningen avser. Det synes inte heller vara vanligt att kommunerna söker ingripa mot försumliga hyresvärdar med stöd av annan lagstiftning, t.ex. hälsovårdslagstiftningen. I sammanhanget kan noteras att inte heller i något fall har en kommun

⁹ Källa: Domstolsverkets statistik över avgjorda ärenden vid hyresnämnderna.

anslagit medel till en tvångsförvaltning enligt reglerna i nuvarande 25 a § BFL. Över huvud taget förefaller denna regel inte har tillämpats i praktiken. Sammantaget förefaller kommunernas aktivitet i dessa avseenden inte ligga på någon hög nivå.

Den vanligast förekommande grunden vid ansökan om särskild förvaltning är att konsumtionsnyttigheter; el, vatten och värme inte har betalats och att avstängning har skett eller är nära förestående. Det förekommer även att fysiska brister i fastigheten återopas, men detta sker i klart mindre utsträckning. Det händer att hyresgästerna, och även hyresgästföreningarna, dessförinnan tvingats förskottera medel för att säkerställa fortsatta leveranser av vatten m.m. Sammantaget kan sägas att det föreligger tämligen akuta situationer när ansökan görs. Som tidigare nämnts är det uteslutande hyresgästföreningarna som gör ansökan. Det är då vanligen så att hyresgästerna i berörda fastigheter tagit kontakt med föreningen, men det förekommer också på sina håll att de lokala distributörerna av el o.d. meddelar hyresgästföreningarna att avstängning kan komma att ske.

Generellt sett är det inte några större problem att finna förvaltare när behov uppstår. Vanligtvis anlitas något allmännyttigt bostadsföretag på orten; valet av förvaltare sker i samråd med hyresgästföreningen.

Vad gäller förekomsten av s.k. *fastighetsplundring* säger sig de kommuner som svarat inte ha någon direkt erfarenhet av sådant. Hyresgästföreningarna har å sin sida i något fall sagt sig ha träffat på detta; andra föreningar säger sig ha misstankar om att plundring förekommit men att säkra uppgifter saknas.

Bland tillfrågade kreditgivare anges att man kommit i kontakt med plundring, men att förfarandet inte haft så stor utbredning. Anmärkas kan dock att svarsfrekvensen här varit låg, varför uppgifterna får tas med försiktighet. Även bland tillfrågade konkursförvaltare anges att plundring har förekommit, men inte heller här sägs uttryckligen att detta förekommit i större omfattning. Ett problem i detta sammanhang, vilket även vissa konkursförvaltare särskilt pekat på, är att det finns små möjligheter att närmare utreda frågan om fastighetsplundring förekommit. Det rör sig ofta om bolag vars bokföring helt saknats eller varit mycket bristfällig. Konkursförvaltare har inte heller ansett sig ha anledning att närmare utreda frågan i alla fall.

I de fall där fastighetsplundring förekommit eller misstänks ha förekommit, har förfarandet ofta varit det, att fastighetens intäkter förts bort från ett fastighetsägande bolag till ett annat bolag, exempelvis ett förvaltningsbolag, som kontrolleras av samma personer som står bakom det ägande bolaget. Det ägande bolaget har inte betalat uppkomna skulder, varefter detta bolag senare försatts i kon-

kurs. Aktuella fastigheter har ofta varit högt belånade. Vanligt förekommande är bruket av så kallade målvakter, det vill säga personer vilkas enda funktion varit att för en kortare tid agera som ställföreträdare för bolaget i de egentliga ägarnas ställe. Vanligt förekommande är också att de inblandade bolagen bytt ställföreträdare flera gånger eller att anmälda och registrerade ställföreträdare helt saknats. Allt detta har lett till avsevärda problem när det gäller att eftersöka och delge bolagets företrädare.

Kreditgivarna har angett sina möjligheter att ingripa mot plundring som små. De uppmärksammas på förhållandena i samband med utredning på grund av betalningsförsummelser avseende fastighetskrediterna. I sådant fall kan krediterna sägas upp, fastighetsägaren begäras i konkurs och kvarstad läggas på fastigheten. Vidare kan syssloman enligt reglerna i utsökningslagstiftningen begäras.

Det har inte gått att med ledning av de inkomna uppgifterna göra någon uppskattning av hur stora skador som fastighetsplundring orsakat. För kommunernas del sägs att skadorna består i uteblivna betalningar för olika konsumtionsavgifter. För kreditgivarna uppstår förluster genom bristande betalning av fastighetskrediterna, men även genom att fastigheternas värde som säkerhet minskas på grund av bristande underhåll.

Fastighetsägareföreningarna säger sig i egenskap av intresse- och branschorganisationer inte ha några direkta möjligheter att agera. I de fall en medlem uppträder oseriöst kan denne uteslutas ur föreningen.

Som nämnts ovan har antalet *ansökningar om särskild förvaltning* ökat under senare år. Utredningen har i anledning därav tillfrågat vissa kommuner inom vilka berörda fastigheter är belägna, om den i respektive ansökan angivne ägarens förvärv prövats av kommunen och i så fall med vilket resultat. Syftet med denna förfrågan har varit att undersöka om det bland de utpekade fastighetsägarna går att finna någon kategori som är särskilt frekvent. Undersökningen i denna del har avsett ansökningar om särskild förvaltning vid de tre största hyresnämnderna under åren 1990 - 1993.

Svarsunderlaget ger dock inte underlag för att med tillräckligt stor grad av säkerhet särskilt utpeka någon kategori fastighetsägare, utan materialet visar på en relativt stor spridning mellan flera olika grupper. Den största andelen av de utpekade fastighetsägarna har efter anmälan av sitt förvärv prövats av vederbörande kommun som dock inte funnit anledning att begära hyresnämndens prövning. Andra större kategorier av ägare är de vilkas förvärv skedde innan förvärvslagstiftningen infördes eller vilkas förvärv av andra skäl inte omfattats av tillståndsplikten; dessa förvärv har alltså inte kunnat

prövas av kommunerna. Ytterligare en av de större kategorierna är de fastighetsägare vilka, trots att förvärven troligen omfattats av tillståndsplikten, inte anmält dessa till kommunen. I sådana fall har alltså någon förvärvsprövning inte kunnat ske. Om tillståndsplikt förelegat är de sistnämnda förvärven i enlighet med lagens regler ogiltiga.

4 Överväganden och förslag

4.1 Kontroll genom förhandsprövning

Kritisk granskning av förvärvslagen

Lagen om förvärv av hyresfastighet m.m. har två grundläggande syften. Den skall hålla olämpliga fastighetsägare borta från marknaden och förhindra spekulation i hyresfastigheter. Lagen verkar genom att icke önskvärda fastighetsförvärvare inte tillåts förvärva hyresfastigheter, om de efter en förhandsprövning inte får tillstånd till det. Den sanktion som lagen tillhandahåller är att ett förvärv vid uteblivet tillstånd är ogiltigt. Denna sanktion inträder även i vissa andra fall (se avsnitt 2.1.6). Förvärvets ogiltighet följer direkt av lagen (5 § första stycket och 10 b §) och kräver således inte något rättsligt förfarande för att inträda.

Förvärvslagstiftningen bygger på en förhandsbedömning av en förvärvares kvalifikationer och intentioner med förvärvet och hur denne kan förväntas handla i framtiden. Som påpekades redan i samband med lagens införande¹ utgör detta en ofrånkomlig begränsning. På samma sätt som vid andra fall där man skall ställa prognoser gäller att dessa alltid är förenade med ett visst mått av osäkerhet.

Prövningen sker utifrån de förhållanden som gäller vid prövnings-tidpunkten². Förhållandena kan senare komma att ändras. Det kan inträffa att det först efter prövningen kommer fram uppgifter som - om de varit kända - hade kunnat leda till en annan utgång av prövningen. Sedan förvärvstillstånd väl lämnats sker inte någon fortsatt kontroll av förvärvaren enligt förvärvslagstiftningen, och några ingripanden i form av upphävande av tillstånd kan inte ske om förväntningarna på en fastighetsförvärvare inte uppfylls. Den form av uppföljande kontroll som kan sägas förekomma sker närmast genom bostadsförvaltningslagens bestämmelser. Förhandsprövningen och det därpå byggda kontrollsystemet kan således inte hindra eller leda till

¹ Hyresgätföreningens remissyttrande, prop. 1975/76:33 s. 38.

² Jfr RBD 1981:16 där förvärvaren vid förvärvstidpunkten ansågs ha förvärvssyfte men däremot inte vid prövningstidpunkten; tillstånd vägrades.

ingripanden mot de fastighetsägare beträffande vilka det vid provningstillfället inte förekommit några problem eller funnits anledning anta att sådana skulle uppkomma, men där det under innehavstiden uppkommit mer eller mindre allvarliga brister i förvaltningen.

I första hand är det kommunerna som avgör i vilka fall ett fastighetsförvärv skall anmälas till hyresnämnden för en grundligare provning. Den kommunala ordningen för den inledande provningen varierar mycket från kommun till kommun. Effektiviteten av den kontroll av förvärvarna som sker vid den kommunala provningen är beroende av såväl provningsunderlaget som den provande instansens kompetens. Antalet fastighetsöverlåtelse varierar naturligen från kommun till kommun. I de större kommunerna finns inte sällan en särskild organisation med stor upparbetad kompetens som handlägger dylika frågor. I mindre kommuner, där fastighetsöverlåtelse kanske inte är lika frekventa, finns det inte alltid någon sådan organisation. Det ankommer på respektive kommun att göra den avvägning som krävs för att bedöma vikten av, å ena sidan, en så fullständig och omsorgsfull provning som möjligt och, å den andra sidan, de fördelar som detta medför, ställda mot de nackdelar i form av ökad tidsutdräkt för förvärvaren och ökade kostnader för kommunen som blir följden.

En möjlighet att öka effektiviteten i lagstiftningen är således att göra den generella provningen mer omsorgsfull och därmed skapa ett säkrare underlag för bedömningen av en förvärvares kvalifikationer. Mot detta kan invändas att de allra flesta fall av förvärv av hyresfastigheter görs av seriösa förvärvare vilkas avsikt är att sköta sina åligganden och i övrigt uppträda på ett för alla inblandade godtagbart sätt. Sammantaget begärs hyresnämndsprovning i omkring fem procent av samtliga till kommunerna anmälda förvärv. För den övervägande majoritet av förvärvare där det inte finns anledning betvivla förvärvarens kvalifikationer och avsikter, framstår provningsförfarandet mer som en formell omgång i samband med fastighetsförvärvet. En grundligare och mer omfattande undersökning leder därför till en åtföljande tidsutdräkt och osäkerhet på marknaden. En utvidgning av en generell provning kommer att tynga den seriösa fastighetsomsättningen.

En annan aspekt på lagens effektivitet är att utgången av provningen i hyresnämnden kan bero på parternas agerande i processen eller på att man inte lyckas skaffa fram erforderlig bevisning till stöd för sin ståndpunkt. I de fall kommunen väljer att begära hyresnämndsprovning ifrågasätts förvärvarens lämplighet oftast med stöd av 4 § första stycket 1 och 2 fastighetsförvärvslagen, dvs. huruvida förvärvaren är i stånd att förvalta fastigheten eller om han har förvaltnings syfte. Anledningen härtil kan vara bl.a. processtaktiska

överväganden; det torde anses lättast i bevishänseende att angripa förvärvaren med stöd av dessa regler, medan det anses svårare att visa på en förvärvares allmänna olämplighet enligt 4 § första stycket 3 eller 4, dvs. att denne inte kommer att iaktta god sed i hyresförhållanden eller är från allmän synpunkt olämplig att inneha fastigheten.

Det finns i sammanhanget också anledning att uppmärksamma vissa skillnader mellan olika slag av förvärv. Man måste således göra åtskillnad mellan de förvärv som avser en direkt övergång av äganderätten till fastigheten och de förvärv där äganderätten övergår indirekt genom att kontrollen av fastighetens formelle ägare, vanligen ett handels- eller aktiebolag, övergår till förvärvaren och där fastighetens ägare utifrån sett fortfarande är densamme; det är aktierna eller andelarna i den ägande juridiska personen som överläts. I de förstnämnda fallen krävs att förvärvaren söker och erhåller lagfart på sitt förvärv för att kunna disponera över fastigheten. Här ligger det i förvärvarens eget intresse att en tillståndsprövning kommer till stånd, för utan denna kan han inte erhålla lagfart. Härigenom säkerställs att lagens kontrollsystem kommer att tillämpas. I de nyss berörda fallen av aktie- eller andelsöverlåtelser saknas däremot behovet av lagfartens legitimation, och det är enbart lagens sanktionsregler som utgör ett incitament och en garanti för att kontrollsystemet kommer till användning. - Här bör också anmärkas att det torde förekomma fall där äganderätten som sådan kan vara av underordnad betydelse; förvärvaren avser kanske som vid fall av s.k. fastighetsplundring att endast under en begränsad tid disponera över fastigheten.

En viktig och grundläggande förutsättning för lagens effektivitet är att dess kontrollsystem verkligen fångar in de förvärv som skall kontrolleras och att systemet innehåller regler som borgar för att så sker. Förvärvslagstiftningens gällande ordning innebär att det är förvärvaren själv som har att anmäla sitt förvärv till kommunen och på så sätt möjliggöra att hans kvalifikationer kan prövas. I praktiken innebär detta - tillspetsat uttryckt - att den icke seriöse förvärvaren själv kan påverka lagens tillämpning. En av de kategorier av förvärvare som lagstiftningen är inriktad på att motverka och vars förvärv helst skall förhindras, kan därmed komma att falla utanför lagens kontrollsystem.

Det har i tidigare lagstiftningsärenden särskilt uppmärksamats att efterlevnaden av anmälningsskyldigheten rörande aktie- och andelsförvärv kan misstänkas vara mindre god. I det utredningsförslag som låg till grund för 1983 års ändringar i förvärvslagstiftningen (Ändrade regler om förvärv av hyresfastigheter, Ds Ju 1982:12), behandlades olika åtgärder som syftade till att säkerställa en effektivare

efterlevnad av reglerna. Ett flertal olika åtgärder som diskuterades bedömdes därvid som olämpliga. Dit hörde införande av någon form av myndighetskontroll av förvärven genom olika bolagsregister, vitesbeläggande av anmälningsskyldigheten samt straffsanktionering. Utredningen föreslog däremot att det skulle införas en förvärvsavgift efter mönster från bl.a. miljöområdet. Departementschefen avvisade dock förslaget i denna del efter kritik från remissinstanserna³. Riksdagen har därefter behandlat frågan om aktie- och andelsförvärven och har hos regeringen begärt en översyn av lagstiftningen på området vad gäller just åtgärder för att förmå en köpare av en hyresfastighet att anmäla förvärvet⁴.

En grundprincip inom aktiebolagsrätten är att aktierna i ett aktiebolag skall kunna överlåtas fritt (3 kap. 2 § aktiebolagslagen). Från denna grundprincip kan avsteg ske genom bestämmelser om lösningsrätt i bolagsordningen eller eljest enligt lag. Undantaget om lösningsrätt innebär att den som vill överlåta aktier skall vara skyldig att först erbjuda aktieägare eller annan att förvärva aktierna. Den som förvärvar aktier skall antecknas i aktieboken som skall uppta samtliga aktieägare (3 kap. 7 §). Ansvaret för aktiebokens förande åvilar bolagets styrelse. Aktieboken skall hållas tillgänglig hos bolaget för envar (3 kap. 13 §). För s.k. avstämningsbolag enligt 3 kap. 8 § förs aktieboken av Värdepapperscentralen, VPC. Skyldigheten att föra aktiebok och att hålla den tillgänglig är straffsanktionerad (19 kap. 1 § första stycket 1). Något register eller liknande över aktieägare, där förvärv skall registreras och genom vilket ett aktieinnehav kan kontrolleras, finns inte.

Ett handelsbolag är i regel slutet i så motto att det för att en ny bolagsman skall få inträda i bolaget krävs att samtycke lämnas av samtliga bolagsmän (2 kap. 2 § lag 1980:1102 om handelsbolag och enkla bolag). Föreligger samtycke är medlemskapet i bolaget överlåtbart. En bolagsman kan även utan samtycke från övriga bolagsmän överlåta sin andel i bolaget. Förvärvaren har dock i sådant fall inte rätt att delta i bolagets förvaltning (2 kap. 21 §). Handelsbolag som idkar näring skall registreras i handelsregistret (2 § Handelsregisterlagen 1974:157). Handelsregister fördes tidigare länsvis hos respektive länsstyrelse. Sedan den 1 januari 1993 är Patent- och registreringsverket, PRV, registermyndighet⁵. I registret skall bl.a. införas upp-

³ Prop. 1982/83:153 s. 15.

⁴ Se bet. 1986/87:BoU13, rskr. 1986/87:249 samt bet. 1987/88BoU13, rskr. 1987/88:212.

⁵ SFS 1992:1248, prop. 1992/93:27, bet. 1992/93:LU10, rskr. 1992/93:75.

gifter om bolagsmännen (se 4 §). Sker ändring i en uppgift som registerats skall ändringen anmälas till registret (13 § första stycket). Anmälningsskyldigheten är straffsanktionerad (22 §). I handelsregistret införs vidare bl.a. stiftelser och ideella föreningar som idkar näring. För ekonomiska föreningar finns ett föreningsregister vilket även det förs hos PRV (15 kap. 1 § lagen 1987:667 om ekonomiska föreningar).

De problem som uppkommer i fråga om aktie- och andelsförvärv av fastigheter har till stor del sin förklaring i de grundläggande dragen inom den associationsrättsliga regleringen; regler som har stor betydelse inom många olika områden. De särskilda frågor som dessa regler ger upphov till inom det hyresrättsliga området kan knappast lösas genom att man med ett hyresrättsligt perspektiv söker ändra lagstiftningen inom andra områden. Ett sådant förfarande skulle få svåröverblickbara verkningar långt utanför vad som avsetts i och med reglernas generella giltighet. Det framstår inte heller som lämpligt att inom andra rättsområden, såsom associationsrätten, införa särskilda föreskrifter för hyresrättsliga och andra särskilda problem. Detta leder till att den mer övergripande lagstiftningen tappar sin överblickbarhet. De lösningar som krävs för de specifikt hyresrättsliga frågorna bör därför så långt som möjligt lösas inom ramen för den hyresrättsliga lagstiftningen.

De förvärv som omfattas av kravet på förvärvstillstånd och för vilka tillstånd enligt lagen inte lämnas, är ogiltiga. Det kan utifrån mer allmänna synpunkter ifrågasättas om ogiltighet är en lämplig sanktionsform i detta sammanhang. Det förekommer i dag troligen många förvärv som inte blivit föremål för den föreskrivna prövningen. I och med att det knappast finns något heltäckande kontrollsystem, kommer det även framdeles att ske förvärv som inte prövats. Antalet ogiltiga fastighetsförvärv som på grund härav finns på marknaden, kan på goda grunder antas öka år från år. Det kan lätt inses att det skulle kunna leda till stora problem på fastighetsmarknaden om alla dessa förvärv skulle tvingas återgå. Att i efterhand läka en tidigare inträdd ogiltighet torde inte vara möjligt.⁶ Ogiltigheten medför också avsevärda nackdelar i de fall då tillstånd visserligen söks men ansökningen ogillas. Avtalsparternas prestationer skall då återgå; fastigheten skall återlämnas till säljaren och förvärvaren skall återfå köpeskillingen. Ofta har så lång tid förflutit från det förvärvaren till-

⁶ Jfr prop. 1992/93:68 s. 57. I NJA 1986 s. 741 beaktades ogiltighet enligt förvärvslagen ex officio av domstolen.

trädde fastigheten att en avräkning parterna emellan blir mycket komplicerad, om den över huvud taget går att genomföra.

Det kan i detta sammanhang också nämnas att ogiltigheten som sanktion i vissa lägen kan utnyttjas av en förvärvare som i efterhand inte önskar fullfölja sitt förvärv. Tillståndsprövningen utgår från att förvärvaren hela tiden vill genomföra överlåtelsen. Det förutsätts därför att denne är aktiv och hävdar sina intressen för att få tillstånd. Fastighetsköparen kan därmed utnyttja tillståndsprövningen som ett slags extra betänketid i samband med förvärvet, vilket medför en icke önskvärd obalans i partsrelationerna. Särskilt intressant blir ett sådant förfarande i tider av osäkra och fallande fastighetspriser. Om tillstånd vägras kan säljaren i fråga svårligen i efterhand påvisa att förvärvaren inte med tillräcklig kraft drivit sin sak.

Sammanfattning

Mot bakgrund av den genomgång av förvärvslagstiftningen som redovisats ovan, har vi funnit att de allvarligaste svagheter i lagen, när det gäller möjligheterna att hindra oseriösa fastighetsägare att komma in på marknaden, kan sammanfattas i följande punkter

1. Prövningen av förvärvarens lämplighet måste i stor utsträckning grundas på prognoser med den osäkerhet sådana alltid innehåller.
2. Det är svårt - för att inte säga omöjligt - att kontrollera efterlevnaden av kravet på tillstånd vid förvärv av aktier och andelar.
3. Tillämpningen av lagen varierar mellan kommunerna. Den är helt beroende av ambitionerna och kompetensen hos den enskilda kommunen.
4. Sanktionen när förvärvslagstiftningens tillståndskrav m.m. åsidosätts - dvs. att förvärvet blir ogiltigt - är inte verkningsfull utan kan tvärtom antas leda till oförutsedda problem allt efter som ogiltiga förvärv uppdagas.

Kan lagens svagheter avhjälpas och i så fall hur?

Som tidigare framhållits har förvärvslagstiftningen två huvudsyften, nämligen att hålla olämpliga fastighetsägare borta från marknaden och förhindra spekulation i hyresfastigheter. Prövningen av en förvärvares lämplighet måste därför med nödvändighet innefatta en bedömning av hur denne framdeles sannolikt kommer att uppträda och grundas huvudsakligen på erfarenheter av hans tidigare beteende. Med hänsyn till lagens syften kan det knappast undvikas att pröv-

ningen grundas på prognoser. Därmed är det knappast möjligt att undanröja den under *punkt 1* angivna svagheten.

Enligt vår bedömning finns det snarast anledning att befara att denna svaghet i framtiden kommer att bli än mer påtaglig. Bedömningen grundas på det förhållandet att antalet utländska förvärvare sannolikt kommer att öka därför att det inte längre gäller några särskilda begränsningar för utlänningar att förvärva hyresfastigheter i Sverige. Även de förändringar i fråga om förmögenhetsförhållanden m.m. som under 1980-talet inträffade här i landet kan medföra att nya aktörer kommer att uppträda på fastighetsmarknaden. Beträffande sådana "nya" förvärvare torde det i allmänhet saknas erfarenheter i fråga om deras förutsättningar att förvalta hyresfastigheter, varför möjligheterna att vägra förvärvstillstånd troligen blir begränsade.

Vad härefter gäller aktie- och andelsförvärven (*punkt 2* ovan), har vi tidigare pekat på att aktier och andelar till sin natur är i princip fritt överlåtbara. En möjlighet som står till buds för att någorlunda säkert kunna kontrollera dessa förvärv, vore att införa något slags kontrollsystem byggt på registrering; en ordning liknande den som gäller vid överlåtelser av fast egendom med det där föreskrivna kravet på lagfart. Varje sådant kontrollsystem måste då ges ett tillämpningsområde som är inskränkt till de syften förvärvslagstiftningen avser att skydda, så att inte alla överlåtelser av aktier och andelar omfattas därav. En sådan ordning som nu beskrivits skulle innebära ett stort avsteg från grundläggande principer inom associationsrätten och framstår inte som en lämplig lösning. Sannolikt skulle den dessutom medföra en betydande administration. Alternativet till en sådan kontroll byggd på registrering, är att man genom någon verksam form av sanktion söker förmå förvärvarna att underställa förvärvet den föreskrivna prövningen, det vill säga i princip samma ordning som gäller i dag. Som anmärkts ovan har det tidigare övervägts hur efterlevnaden av anmälningsskyldigheten beträffande aktie- och andelsförvärven skall kunna förbättras. Senast skedde detta i den utredning som låg till grund för 1983 års ändringar i förvärvslagstiftningen. Ett flertal olika åtgärder diskuterades därvid, men de befanns av olika skäl inte vara genomförbara. Vi kan inte heller se någon realistisk lösning på problemen med aktie- och andelsförvärven.

I *punkt 3* ovan har vi påpekat att tillämpningen av lagen varierar mellan kommunerna; den är helt beroende av den enskilda kommunens ambitioner och kompetens. Detta är i och för sig naturligt med tanke på de skiftande förhållanden som råder i kommunerna men måste anses principiellt betänkligt, eftersom alla hyresgäster i landet bör ha samma möjligheter till skydd mot oseriösa hyresvärdar.

En utväg ur de nu berörda problemen kan givetvis vara att den inledande förvärvsprövningen flyttas från kommunerna till någon myndighet. Enligt vår mening är detta emellertid ingen realistisk lösning. Kommunerna är trots allt bäst lämpade att handha den typ av prövning som det här är fråga om. En annan lösning som har framförts är att förvärvslagen skall vara tillämplig enbart inom de kommuner som vill ha en förvärvsprövning. - Det kan här anmärkas att förvärvslagen i sitt inledande skede var tillämplig enbart inom vissa kommuner i de tre storstadsområdena.

Lagar med ett geografiskt avgränsat tillämpningsområde är ingen vanlig företeelse i vårt land. Det förekommer dock att en sådan begränsning beslutas i samband med att en lag införs, vanligtvis i avvaktan på att den nödvändiga administrationen skall bli fullt utbyggd i hela landet. Däremot torde det vara mycket ovanligt att en lag, som har generell giltighet, av tillämpningsskäl upphävs i vissa områden av landet. Även om det i och för sig skulle vara möjligt att genomföra en sådan begränsning, anser vi detta olämpligt med hänsyn till vad vi ovan anfört om att alla hyresgäster i landet bör ha samma möjligheter till skydd mot oseriösa hyresvärdar.

Vad slutligen gäller *punkt 4* - ogiltigheten som sanktion - har vi tidigare pekat på de problem den ger upphov till. Tänkbara alternativa sanktioner är att överträdelser av tillståndsplikten kriminaliseras eller att en kännbar ekonomisk sanktion införs. Sådana påföljder måste rikta sig mot den som begår överträdelsen. Hur verkningfulla påföljderna blir, beror givetvis främst på vilka möjligheter det finns att upptäcka och spåra gärningsmannen.

Sammanfattningsvis måste vi konstatera att vi inte ser det som möjligt att genom ändringar i förvärvslagen förbättra möjligheterna att ingripa mot oseriösa fastighetsägare. Mot denna bakgrund anser vi att det finns skäl att - på sätt som antyds i direktiven - överväga att helt avskaffa förvärvsprövningen och ersätta denna med andra regler som på ett effektivare sätt tillgodoser hyresgästernas intressen.

Vad innebär ett upphävande av lagen?

Det råder ingen tvekan om att förvärvslagen under åren haft en betydande effekt. Framför allt i storstadsområdena har många olämpliga förvärvare vägrats tillstånd. En förebyggande sanering av hyresmarknaden har därigenom skett. Sannolikt har lagen även genom sin blotta existens avhållit en del privatpersoner och företag från att försöka förvärva hyresfastigheter.

Likväl kan det konstateras att olämpliga förvärvare har sluppit igenom lagens kontrollsystem; en del av dessa har sökt och fått

förvärvstillstånd, andra har helt enkelt låtit bli att anmäla sina förvärv.

Vilka konsekvenser kan då ett upphävande av förvärvslagen antas få?

Sett ur hyresgästsynpunkt måste den bedömning som sker enligt 4 § första stycket 3 förvärvslagen sägas innehålla den mest centrala bedömningen, dvs. huruvida förvärvaren kommer att iakta god sed i hyresförhållanden. Häri avspeglas och prövas förvärvarens allmänna lämplighet som person vid fullgörandet av alla de förpliktelser som följer med att vara hyresvärd. Bedömningen grundas på vad som är känt om förvärvarens tidigare förhållanden. Detta innebär bl.a. att den som för första gången förvärvar en hyresfastighet och därmed inte sedan tidigare är känd, knappast kan diskvalificeras vid denna bedömning. Punkt 4 är en motsvarighet sett ur allmänna samhällssynpunkter. Vad som beaktas här är förhållanden som inte har någon direkt koppling till förvärvarens kvalifikationer just som hyresvärd. Om dennesandel och allmänna skötsamhet beträffande exempelvis betalning av skatter eller samröre med ekonomisk brottslighet bedöms vara dålig, skall enligt punkt 4 tillstånd inte ges.

Som sagts ovan är det emellertid oftast punkterna 1 och 2 som i första hand kommer till användning när en förvärvare vägras tillstånd, och främst då punkt 1. Bedömningen enligt dessa båda punkter bygger på antaganden om förvärvarens lämplighet utan någon koppling till tidigare konstaterad misskötsamhet. En viktig förutsättning som ligger till grund för bedömningen är lagens allmänna utgångspunkt att spekulativa fastighetsförvärv i största möjliga utsträckning skall förhindras samt antagandet att täta ägarbyten medför att fastighetsförvaltningen eftersätts och är till nackdel för hyresgästerna. Punkt 1 siktar in sig på förvärvarens praktiska och ekonomiska förutsättningar att klara av förvaltningen. Har förvärvaren utgått från felaktiga ekonomiska förutsättningar eller alltför optimistiska kalkyler, och kan det antas att hans ekonomi inte på sikt kan klara fastighetsinnehavet skall han inte få tillstånd. Vad gäller den praktiska sidan avses närmast hur den fysiska skötseln av fastigheten skall anordnas. I praxis synes prövningen enligt punkt 1 uteslutande ta sikte på förvärvarens ekonomiska möjligheter att kunna förvalta fastigheten. Punkt 2 handlar i mycket om omfattningen av förvärvarens tidigare fastighetsaffärer; mer omfattande affärer godtas inte. Inte heller godtas förvärv där det kan antas att innehavet av fastigheten inte är tänkt att vara långsiktigt, exempelvis vid en överlåtelse som ingår i en kedja av flera överlåtelser. I praxis finns ett flertal avgöranden som speglar hur stora och hur frekventa fastighetsaffärer som godtas.

Man kan vid en genomgång av lagens krav på en förvärvare konstatera att vad som bör vara mest angeläget ur hyresgästernas synvinkel - att hålla konstaterat olämpliga hyresvärdar borta från hyresmarknaden, dvs. bedömningen enligt punkt 3 - även kan uppnås med en annan ordning som bygger på en efterhandskontroll. Vad som kan sägas vara en nackdel med en sådan ordning är att den alltid kräver ett konstaterat missförhållande, vilket innebär att någon hyresgäst måste ha drabbats av någon olägenhet. Detta förhållande kan emellertid begränsas om man samtidigt sänker kraven på de missförhållanden som skall föreligga för att ett ingripande i efterhand skall kunna ske.

En grupp av förvärv där det jämfört med dagens regler kan tänkas uppkomma någon skillnad, är de fastighetsförvärv där förvärvarens ekonomiska förutsättningar kan ifrågasättas. Ett förvärv av en hyresfastighet i dag kräver regelmässigt en så stor kapitalinsats att det nästan ofrånkomligen måste till krediter i större eller mindre utsträckning. Det ligger naturligen i varje kreditgivares intresse att inte medverka till kreditgivning där kredittagaren inte med säkerhet kan bedömas bära de kostnader som uppkommer eller att bevilja krediter när hela affären grundas på tvivelaktiga eller rent felaktiga affärs-mässiga bedömningar. Med de erfarenheter som kriserna inom finansvärlden gett, bör man kunna räkna med att oseriösa aktörer på grund av hårdare och bättre kreditprövningar kommer att få det svårare att komma in på marknaden och att hyresmarknaden därför i framtiden kommer att präglas av en högre grad av stabilitet. Under senare hälften av 1980-talet och början av 1990-talet - den tid som präglades av ständigt ökande fastighetspriser - stoppade förvärvslagen säkerligen ett antal förvärvare som inte på sikt haft möjlighet att klara sig. Lagen har därmed haft en samhällsekonomisk nytta som kan sägas ha legat utanför lagstiftningens egentliga syfte. I dag torde de ändrade förutsättningarna på kreditmarknaden medföra att antalet på den nu avsedda grunden ifrågasatta förvärv kommer att minska.

En annan grupp av förvärv som påverkas av ett upphävande av lagen är de förvärv där det långsiktiga förvaltningssyftet kan sättas i fråga, de s.k. spekulativa förvärven. Förvärvslagens bärande tanke därvidlag, liksom även vid den ekonomiska bedömningen, är att upprepade ägarbyten typiskt sett är negativa för hyresgästerna i form av bristande förvaltning och eftersatt underhåll. I linje därmed skall den som inte säkert avser att för en längre tid framöver behålla fastigheten nekas tillstånd. Samma sak gäller även den som tidigare omsatt fastigheter i någon utsträckning. Vid fall av vidareöverlåtelse borde dock det väsentliga för hyresgästerna vara hur förhållandena i

realiteten gestaltar sig.⁷ Vad som är viktigast är att hyresgästen har tillgång till adekvata medel i de fall problem verkligen uppstår.

Medför då ett upphävande av lagen att man kan befara en ökad risk för att landets hyresgäster kommer att drabbas av försumliga fastighetsägare? Vi tror inte att så blir fallet. Om man ser till den direkt mätbara verkan förvärvslagen kan sägas ha, räknat i antalet förvärv där förvärvaren slutligen inte erhåller tillstånd och till de förvärv som lagen av en eller annan anledning inte kunnat förhindra, handlar det troligen inte om någon större ökning.

Det har ovan konstaterats att hyresvärdarnas försumlighet, mätt i antalet ansökningar om särskild förvaltning, varit oberoende av antalet kontrollerade förvärv. Den stora ökning av antalet fall av särskild förvaltning som skett på senare år borde rimligen inte ha förekommit om lagstiftningen haft önskad effektivitet. Vi menar att det redan i dag har funnits möjligheter för den oseriöse fastighetsägare som velat förvärva en fastighet att göra det, och förvärvsprövningens vara eller inte vara har därvid inte haft någon direkt avgörande betydelse. Det kommer även framdeles att förekomma sådana personer som egentligen inte alls borde få inneha hyresfastigheter men som trots allt på det ena eller andra sättet söker förvärva sådana fastigheter. Lagstiftningen i sig kan inte avskaffa dem.

Alla ingripanden mot försumliga hyresvärdar, oavsett vilka materiella krav som finns uppställda, kräver att någon med kännedom om förhållandena tar initiativ till det. Det kan inte uteslutas att det förekommer situationer när de boende i en fastighet under en kortare eller längre tid drar sig för att ingripa mot fastighetsägaren, trots att det objektivt sett finns anledning till det. Lagstiftarens främsta uppgift i sammanhanget är att tillhandahålla de drabbade hyresgästerna så goda instrument som möjligt så att de kan reagera - i rätt tid och med rätt medel - när det visar sig att deras förhållanden inte är sådana som de har rätt att fordra. Kraven för åtgärder enligt bostadsförvaltningslagen m.fl. lagar måste utformas på sådant sätt att den som har befogad anledning att kräva ett ingripande inte drar sig för att göra detta.

⁷ Jfr RBD 1992:20. Tillstånd vägrades ett bolag som vid provningstidpunkten försatts i konkurs. Konkursboet hade redan vidare sålt fastigheterna till i och för sig godtagbara köpare. Domstolen fann "det uppenbart att förvärvstillstånd skall vägras enligt 4 § första stycket (1 och) 2". Någon laglig möjlighet att ändå ge tillstånd saknades.

Alternativ till förhandsprövningen

Huvuduppgiften för utredningen är enligt direktiven att lägga fram förslag till lagändringar som innebär att man ökar möjligheterna att ingripa mot det fåtal fastighetsägare som agerar oseriöst, samtidigt som man underlättar för andra att förvärva fastigheter.

Vi har ovan funnit övervägande skäl tala för att förvärvsprövningen bör avskaffas. Därmed kan sägas att det ena målet, att underlätta för den seriöse fastighetsägaren, har uppnåtts. Vi kommer i följande avsnitt att redogöra för hur vi anser att man på bästa sätt skall kunna uppnå det andra målet som våra förslag skall syfta till - att öka möjligheterna till ingripande mot det fåtal fastighetsägare som agerar oseriöst.

Vårt utredningsarbete skall bedrivas förutsättningslöst. Ett alternativ som enligt direktiven dock bör undersökas är om det inte - jämfört med dagens ordning - är en framkomlig väg att skärpa reglerna i bostadsförvaltningslagen så att man betydligt snabbare och lättare än i dag kan få till stånd någon form av tvångsförvaltning av en fastighet.

Som grund för våra överväganden har vi lagt bland annat följande allmänna utgångspunkter.

- Ingripanden skall bara ske i de fall där det verkligen är befogat; dvs. det skall finnas någon omständighet som visar på det nödvändiga i att ingripa.
- De ingripanden som sker skall kunna sättas in i ett så tidigt skede att den eller de hyresgäster som berörs, drabbas av så få olägenheter som möjligt.
- Den fastighetsägare som inte uppfyller de krav som rimligen kan ställas på hans uppträdande som hyresvärd, skall förhindras att uppträda som sådan.
- Det skall råda proportion mellan ingripandet och graden av de missförhållanden som ligger till grund för detta.

I avsnitt 4.2 kommer vi att redogöra för hur vi anser att lagstiftningen, mot bakgrund av de nämnda utgångspunkterna, lämpligen bör utformas.

Ytterligare en fråga som särskilt omnämns i direktiven är förekomsten av s.k. fastighetsplundring. I avsnitt 3.2 har vi redovisat vilka erfarenheter ett urval av hyresmarknadens intressenter sagt sig ha av denna företeelse. Resultatet av förfrågningen är att det inte är många som har erfarenhet därav och att fastighetsplundring inte

synes vara särskilt allmänt förekommande. Vi har mot bakgrund bland annat av utfallet av undersökningen därför inte funnit skäl att föreslå några särskilda åtgärder i detta hänseende. De problem som fastighetsplundringen för med sig bör kunna bemästras med stöd av de övriga förslag vi lägger fram och av lagstiftning på andra områden.

Förköpsrätt vid aktieöverlåtelse

Förutom bestämmelser om tillståndsprövningen vid förvärv av hyresfastigheter innehåller förvärvslagen även regler om förköpsrätt vid vissa aktieöverlåtelser (12 - 22 §§). Syftet med bestämmelserna är i korthet att kommunerna skall kunna förköpa sådana aktier där överlåtelserna kräver förvärvstillstånd. Bestämmelserna utgör ett komplement till förköpslagens reglering, vilken enbart omfattar överlåtelse av fast egendom och tomträtt (1 § förköpslagen, 1967:868). Bestämmelserna om förköp av aktier har utformats i överensstämmelse med förköpslagens regler.

Förköpsrätten är uppbyggd på den tillståndsplikt för fastighetsförvärv som gäller enligt förvärvslagen. Förköp är således möjligt vid köp av aktier i fall där aktieförvärvet är underkastat den tillståndsplikt som gäller enligt lagen. Detta innebär bland annat att förköp kan komma i fråga vid köp av aktier i sådana fåmansbolag som avses i 9 § och som äger fast egendom av sådant värde som sägs i 10 §. Förfarandet när kommunen vill utöva sin förköpsrätt anknyter till den skyldighet som gäller för en förvärvare att anmäla förvärvet till kommunen. Förköpsrätten utövas således genom att kommunen inom samma tid som gäller för kommunens begäran om hyresnämndens prövning av aktieförvärvet, till hyresnämnden anmäler beslut att utöva förköpsrätten (13 §).

Vi har ovan föreslagit att den generella tillståndsplikten för förvärv av hyresfastigheter skall avskaffas. I och med att denna reglering upphävs, försvinner också den bakomliggande grund som förköpsreglerna bygger på. Ett bibehållande av förköpsrätten i dess nuvarande form, skulle därför kräva en relativt omfattande och komplicerad reglering där de upphävda förvärvsreglerna ersätts med motsvarande bestämmelser, avsedda enbart för förköpsfallen.

Förköp av aktier enligt fastighetsförvärvslagen är en mycket ovanlig företeelse i praktiken. Under den senaste tioårsperioden har, såvitt vi funnit, inte något enda ärende angående förköp avgjorts vid hyresnämnderna. Vår slutsats är därför att behovet av förköpsrätten är så obetydligt att det inte kan motivera en särskild reglering. Vi föreslår således att även reglerna om förköpsrätt vid aktieöverlåtelse upphävs.

4.2 Bostadsförvaltningslagen

Vi har i tidigare avsnitt föreslagit att förvärvsprövningen skall avskaffas. I syfte att stärka hyresgästens ställning och förbättra möjligheterna att få till stånd ingripanden mot försumliga fastighetsägare, har vi övervägt olika sätt att ändra på de förutsättningar som bör krävas för ett ingripande och de olika former av ingripande som erfordras för att man - när ett missförhållande upptäcks - skall kunna ingripa med stöd av bostadsförvaltningslagen. I direktiven sägs att beslut om tvångsförvaltning kan ta lång tid och att det, liksom tvångsinlösen, synes förutsätta att fastigheten befinner sig i gravt förfall. Syftet med de ändringar vi föreslår är att man snabbare och lättare skall kunna få till stånd ett ingripande än som medges i dag. Detta bör i sin tur leda till att olägenheterna för berörda hyresgäster kan begränsas.

4.2.1 Allmänna utgångspunkter

Bostadsförvaltningslagen liksom dess föregångare, lagen om tvångsförvaltning av bostadsfastighet, tillkom under en period då det fanns en relativt stor andel hyresbostäder som inte ansågs uppfylla de krav som kunde ställas på goda bostäder. Vid sidan av bostadsförvaltningslagen infördes även regler för åtgärder som syftade till en ökad saneringsverksamhet inom bostadsbeståndet, främst avses då bostads-saneringslagen. Dessa båda lagar samordnades så att en sanktions-möjlighet mot den fastighetsägare som inte fullgjorde sina åligganden enligt bostadssaneringslagen var att ställa fastigheten under tvångsförvaltning och tvångsvis genomföra vad som ålagts denne. Vad som ursprungligen avsågs med förvaltningslagstiftningen var således huvudsakligen att kunna åtgärda bostäder vilka på grund av ett långvarigt eftersatt underhåll kommit att förfalla så att de inte längre uppfyllde kraven för goda bostäder. Den förvaltning som kom till stånd hade även som uppgift att på lång sikt råda bot på de missförhållanden som föranlett ingripandet genom att underhålls- och reparationsarbeten vidtogs. Målet för detta var att hyresgästerna även fortsättningsvis skulle kunna bo kvar i sina lägenheter.

Förhållandena på hyresmarknaden i dag har genomgått stora förändringar sedan bostadsförvaltningslagen och tvångsförvaltningslagen infördes på 1970-talet. En stor del av det äldre bostadsbeståndet har nu rustats upp till en standard som inte understiger den i modernare lägenheter. Som nämnts i avsnitt 2.4 har regeringen för lagrådets granskning överlämnat vissa lagförslag som bland annat innebär att bostadssaneringslagen upphävs. Den förbättrade bostadsstandarden är

ett av skälen till att lagen föreslås upphävd. I förslaget sätts i fråga om det fortfarande finns behov av de möjligheter till upprustningsåläggande och användningsförbud som bostadssaneringslagen innehåller, eftersom antalet ärenden enligt lagen varit mycket få under senare år. Förslaget utmynnar i konstaterandet att det inte längre finns något behov av regler om sanering med denna utformning. Däremot, sägs det vidare, kan det finnas behov av att en enskild hyresgäst skall kunna få till stånd en upprustning av den egna lägenheten i fall då denna inte har lägsta godtagbara standard. Även om bostadsbeståndet således i dag är väsentligt bättre än för tjugo år sedan förekommer det naturligtvis alltför många lägenheter vilkas skick är sådant att ett ingripande enligt bostadsförvaltningslagen är motiverat på den grunden.

Som tidigare redogjorts för har antalet ansökningar enligt bostadsförvaltningslagen ökat kraftigt under senare år. Den vanligaste grunden för ansökningarna är inte att fastighetens allmänna skick är dåligt utan att konsumtionsnyttigheter - el, vatten, värme o.d. - inte har betalats och att avstängning har skett eller är nära förestående. Emellanåt förekommer det att hyresgästerna, och ibland hyresgästföreningarna, tvingats förskottera medel för att säkerställa fortsatta leveranser. I de nu berörda fallen kan det i vissa fall vara fråga om moderna eller helt nybyggda fastigheter där ägaren i tider av fallande fastighetspriser och därmed följande alltför höga kapitalkostnader inte längre har ekonomiska möjligheter att förvalta fastigheten. Inte sällan rör det sig om fastigheter där den nuvarande ägarens innehav inte är så gammalt. Därmed inte sagt att det inte finns fastigheter vilkas allmänna skick i en del fall är sådant att även det motiverar ett ingripande. Det förekommer även att fysiska brister i fastigheten åberopas, men detta sker i klart mindre utsträckning. Generellt kan sägas att det föreligger tämligen akuta situationer när ansökan om tvångsförvaltning görs.

Man kan således urskilja två olika typer av ingripanden. I det ena fallet rör det sig om en successiv eftersläpning och ett gradvist förfall av fastighetens allmänna skick där det inte alltid föreligger någon akut situation. I och för sig kan den utlösande faktorn också här vara avstängd el eller värme som kräver ett omedelbart ingripande. De nödvändiga åtgärderna är vanligen omfattande och kostnadskrävande och måste planeras på längre sikt. I det andra fallet rör det sig om fastigheter där det i stället gäller att så snabbt som möjligt kunna överta driften av fastigheten för att råda bot på en akut situation. Här är det viktigaste att ett ingripande kan ske så fort som möjligt. I praktiken förefaller det som om detta krav också väl kunnat tillgodoses genom att hyresnämnderna haft möjlighet att meddela interimis-

tiska beslut enligt 31 § andra stycket bostadsförvaltningslagen när ett ingripande väl aktualiserats.

Vid sidan av dessa typer av bristande förvaltning förekommer eller finns det anledning misstänka att det förekommer s.k. fastighetsplundring. Här rör det sig om rent brottsliga förfaranden där syftet med fastighetsinnehavet är att under en begränsad tid tömma fastigheten på så mycket pengar som möjligt. Någon avsikt att behålla fastigheten på längre sikt finns inte och äganderätten som sådan torde vara av underordnad betydelse.

En viktig faktor som måste beaktas är att varje åtgärd enligt bostadsförvaltningslagen utgör ett ingrepp i äganderätten till en fastighet. Grundläggande rättssäkerhetskrav säger att sådana ingrepp inte får beslutas utan att det finns starka skäl för det. Detta innebär att de förhållanden som åberopas till grund för ett ingripande enligt bostadsförvaltningslagen alltid måste ha en viss styrka; det skall råda proportionalitet mellan orsak och verkan.

Bostadsförvaltningslagen medger i dag två olika former av ingripanden; förvaltningsåläggande och tvångsförvaltning. Tvångsförvaltning är den mer ingripande formen och kan beslutas endast om ett förvaltningsåläggande inte bedöms vara tillräckligt. Rekvisiten för dessa båda ingripanden är dock desamma. Det ger i och för sig den fördelen att sökanden slipper fundera över gränsdragningsproblem, men detta utgör inte något tyngre skäl i sig för ett bibehållande av gällande ordning. Graden av intrång och inskränkningar i fastighetsägarens rådighet är väsentligt olika vid de båda ingripandeformerna. I det förhållandet att förutsättningar för tvångsförvaltning skall vara uppfyllda ligger, som sagts ovan, ett krav på att någorlunda allvarliga missförhållanden skall vara för handen. Vad man därmed går miste om är en möjlighet att komma till rätta med alla de fall av mindre allvarliga missförhållanden som inte når upp till denna höga nivå; förhållanden som ändå kan vara av sådan art att någon form av påtryckningsmedel i förhållande till fastighetsägaren erfordras.

Vidare står det klart att ett ingripande i många fall antingen sker mot fastighetsägarens vilja eller i vart fall inte med dennes bistånd. I vissa andra fall har denne överhuvudtaget inte kunnat förmås att yttra sig. Den som insätts som förvaltare med uppgift att i fastighetsägarens ställe utföra de skilda åtgärder som uppkommer, måste i sådana fall ges erforderliga befogenheter så att han med kraft kan genomdriva sina beslut och fullgöra de uppgifter som åligger honom; detta samtidigt som fastighetsägaren i möjligaste mån berövas möjligheten att genom egna dispositioner sabotera eller förhindra förvaltarens arbete. Konsekvenserna härav vad gäller de inbördes relationerna måste vara att fastighetsägaren i praktiken helt avskärs från sin dis-

position över fastigheten och att den som sätts in i hans ställe får långtgående befogenheter, i princip desamma som ägaren normalt har.

En förändring av förutsättningarna för ingripande kan utformas på flera olika sätt. Vi kommer nedan att diskutera några olika alternativ som övervägts.

I dag ankommer det på den som ansöker om särskild förvaltning att visa att de påstådda missförhållandena är för handen. Brister i bevisningen kan därför leda till att särskild förvaltning inte kommer till stånd⁸. Ett sätt att stärka hyresgästens ställning är att man, med bibehållande av dagens regler i övrigt, medger en bevislättning för sökanden. I stället för att kräva att sökanden visar sin sak skulle det kunna räcka med att denne gör sannolikt att så är fallet eller att man godtar någon annan lägre grad av bevisning. Man kan även tänka sig att bevisbördan ändras, så att exempelvis en fastighetsägare i stället skall visa att det inte föreligger några missförhållanden av påstått slag.

Vad gäller sistnämnda exempel framstår en sådan lösning som mindre lämplig. En naturlig utgångspunkt bör vara att den som har bästa möjligheterna att säkra och föra bevisning i en fråga också skall ha bevisbördan. I fråga om förvärvsprövningen gäller som princip att, då en förvärvares motpart har möjlighet att förebringa egen bevisning rörande påstådd olämplighet i något avseende, det inte är tillräckligt med bara ett påstående. Motparten har att visa att han har ett visst fog för detta. Kan han göra det, ankommer det på förvärvaren att styrka sin lämplighet. Kan inte en dylik regel tillämpas även i fråga om särskild förvaltning? Sökanden skulle då ha att visa ett visst fog för sitt påstående att missförhållanden föreligger och, om han lyckas med detta, skulle det ankomma på fastighetsägaren att visa att så inte är fallet. I och med detta skulle den skyddsvärda parten, hyresgästen/sökanden, få en lättning. Mot detta kan invändas att hela prövningen enligt förvärvslagstiftningen bygger på att det är en sökande förvärvares lämplighet som skall provas och att en konstaterad lämplighet ger denne rätt till undantag från ett bakomliggande generellt förbud att förvärva hyresfastigheter. När det gäller särskild förvaltning finns inte någon motsvarande bakomliggande tanke att en fastighet skall ställas under särskild förvaltning, om inte fastighetsägaren visar sin lämplighet. I stället utgör inrättande av en

⁸ I RBD 1991:7 ogillades ett yrkande om särskild förvaltning med motiveringen att det "... i målet inte har visats att det finns skäl till särskild förvaltning...".

särskild förvaltning ett undantag från det normala, nämligen att fastighetsägaren själv förvaltar sin fastighet. Det naturliga är därför att det fullt ut bör åligga den som gör gällande ett missförhållande att visa att så också är fallet.

En annan lösning som nämnts ovan är att man mildrar kravet på bevisningens styrka till förmån för sökanden. Även detta skulle göra det lättare att få till stånd ett ingripande. Inrättande av tvångsförvaltning utgör emellertid i sig ett kraftigt ingrepp i en fastighetsägars rättssfär. Denne fräntas under en lång tid kontrollen och bestämmanderätten över en fastighet som normalt representerar ett stort värde. Att tillåta beslut med en sådan rättsföljd på ett underlag som inte ger motsvarande grad av kunskap och säkerhet som vanligtvis krävs i en process, framstår från principiella utgångspunkter som mindre lämpligt och utgör ett avsteg från vad som allmänt gäller.

Vi anser att man vid valet av lösning i första hand skall utgå från det resultat som eftersträvas. Utgångspunkten är att missförhållanden i hyresförhållandet leder till olägenheter för hyresgästen och att en högre grad av missförhållanden leder till en motsvarande högre grad av olägenhet. Det eftersträfvade resultatet har ovan beskrivits som en ökad möjlighet för hyresgäster att komma till rätta med missförhållanden genom att snabbare få till stånd ingripanden. Detta innebär att den förändring som skall till, måste ta sikte på vilken grad av missförhållanden som skall krävas för ett ingripande. Varje annan lösning som tar sikte på mer processuella regler om bevisbörda och bevisningens styrka kräver fortfarande samma grad av missförhållanden och därmed samma grad av olägenheter för hyresgästen.

4.2.2 Vilka missförhållanden skall krävas?

Den fråga vi har att ta ställning till är alltså om den generella nivån för ingripande kan på något sätt förändras. En lämplig utgångspunkt kan därvid vara bestämmelserna i hyreslagen om åtgärdsföreläggande (16 §). Visserligen skiljer sig åtgärdsföreläggandet på ett principiellt plan från åtgärder enligt bostadsförvaltningslagen så till vida att åtgärdsföreläggandet är en fråga i förhållandet mellan hyresgästen och hyresvärden och att det är den enskilde hyresgästen som för talan. Det finns emellertid även stora likheter i det att de förhållanden som kan påtalas i båda fallen till stor del är likartade. Ett åtgärdsföreläggande kan meddelas bland annat då hyresvärden brustit i sin skyldighet att utföra sedvanliga reparationer med anledning av lägenhetens försämring på grund av ålder och bruk eller att hinder

och men uppkommit i hyresrätten⁹. Vid införandet av bestämmelserna uttalades i motiven att kravet på att skadan skulle vara till förfång för hyresgästen inte fick sättas alltför lågt¹⁰. Mera bagatellartade skador avsågs inte kunna åtgärdas genom ett föreläggande. Ett ingripande med stöd av bostadsförvaltningslagen kräver alltid en viss intensitet och varaktighet. Det är uteslutet att tillgripa särskild förvaltning vid brister av tillfällig karaktär eller av obetydlig omfattning¹¹.

Den ordning vi förordar bygger på en mera nyanserad syn på de olika grader av missförhållanden som kan råda i fastigheten, och kan beskrivas på följande sätt. På den nedre nivån finns de nu gällande bestämmelserna för åtgärdsföreläggande, som bibehålls oförändrade. Den övre nivån omfattar allvarligare former av missförhållanden, vilka motiverar ett ingripande enligt bostadsförvaltningslagen under tvångsmässiga former. Inom denna övre nivå skall finnas två olika steg, vilka korresponderar med graden av missförhållanden i fastigheten. Dels finns ett högre steg vilket leder till tvångsförvaltning och som i princip överensstämmer med gällande ordning. Dels finns ett lägre steg, vilket i ett första skede inte kan leda till tvångsförvaltning men väl till ett förvaltningsåläggande. Med en sådan reglering kommer graden av tvångsmässighet i förhållande till fastighetsägaren att stå i en bättre proportion till graden av misskötsamhet från dennes sida. Detta innebär att de förutsättningar som i dag gäller för åtgärdsföreläggande och tvångsförvaltning kommer att bestå oförändrade, men att hyresgästen, i samverkan med en taleberättigad organisation eller kommunen, får möjlighet att utverka förvaltningsåläggande som en "mellanform" vid mindre allvarliga missförhållanden.

En hållpunkt vid gränsdragningen mellan förvaltningsåläggande och tvångsförvaltning bör vara att graden av missförhållanden vid förvaltningsåläggande skall ligga mellan vad som i dag krävs för inrättande av tvångsförvaltning och vad som krävs för meddelande av åtgärdsföreläggande. Ett exempel på situationer där ett förvaltningsåläggande kan tänkas bli aktuellt är att hyresvärden inte uppfyller sin skyldighet att hålla hyresgästerna informerade om sitt namn och adress enligt den bestämmelse som vi i det följande föreslår skall tas in i hyreslagen (se avsnitt 4.3.1). Ett annat exempel är att hyresvär-

⁹ Hyresrättsutredningen förordade i betänkandet Hyresrätt 3 (SOU 1981:77) s. 337 att (reparations-)förelägget skulle utvidgas till att täcka allehanda brister i förvaltningen. Hyresnämnden skulle därmed få ett mindre ingripande medel till sitt förfogande vid brister som inte var så allvarliga som krävdes för särskild förvaltning.

¹⁰ Prop. 1974:150 s. 486.

¹¹ Prop. 1976/77:151 s. 83.

den, trots tillsägelser, inte utför reparationer eller underhållsarbeten, utan att därmed förhållandena är så allvarliga att tvångsförvaltning kan bli aktuell. En omständighet som också kan tala för ett förvaltningsåläggande är att det i fastigheten förekommer ett flertal mindre missförhållanden, vilka var för sig kanske inte motiverar ett ingripande enligt bostadsförvaltningslagen men som sammantaget visar på att fastighetsägarens förvaltning inte uppfyller de krav som hyresgästerna har rätt att ställa.

En nackdel med den föreslagna ordningen kan vara att den sökande tvingas ta ställning till vilken form av ingripande enligt bostadsförvaltningslagen som skall begäras. Detta kan dock knappast utgöra något större problem. I många fall torde det redan från början stå klart vilken form av ingripande som skall begäras med hänsyn till förhållandena i det aktuella fallet. Finns det utrymme för tveksamhet om graden av missförhållanden verkligen är tillräcklig för tvångsförvaltning, kan sökanden i andra hand begära att fastighetsägaren meddelas ett förvaltningsåläggande. Om en hyresnämnd i dag finner att de missförhållanden som påtalats inte är så starka att skäl för tvångsförvaltning föreligger, har nämnden inte någon valmöjlighet. Den kan inte göra annat än att ogilla talan; detta även om det klart framgår att det föreligger problem i fastighetsförvaltningen. Med den nu föreslagna lösningen kan även risken minskas för att det i något fall skall uppkomma en situation där en sökande avvaktar eller drar sig för att ansöka om särskild förvaltning, ställd inför risken att inte få bifall vid en prövning i hyresnämnden på grund av att missförhållandena inte anses tillräckligt allvarliga.

I dag gäller att ett beslut om särskild förvaltning skall grundas på konstaterade brister i förvaltningen. För att ett åsidosättande av någon förpliktelse rörande en fastighets förvaltning skall föranleda ingripande i form av särskild förvaltning, förutsätts det - enligt vad som uttalas i motiven till lagen - att verkningarna av försummelsen har haft en viss intensitet och varaktighet (jfr avsnitt 2.2.2). Det krävs med andra ord att försummelsearnas verkningar i någon grad skall ha drabbat hyresgästerna i form av olägenheter i boendet. I vårt förslag till grundrekvisit för ingripande i form av särskild förvaltning krävs att fastighetsägaren inte uppfyller de krav som kan ställas på en godtagbar fastighetsförvaltning. Någon skillnad i fråga om ett lägsta krav på försummelsearnas varaktighet och intensitet är inte avsedd. En målsättning med vårt arbete är att möjliggöra snabbare ingripanden vid brister i förvaltningen än vad som gäller i dag. Vi föreslår därför att ett ingripande i form av särskild förvaltning skall kunna beslutas så fort bristerna i förvaltningen uppkommit, utan att samtidigt uppställa kravet att verkningarna därav i förhållande till hyresgästerna

har uppnått en viss lägsta nivå. Ett ingripande skulle då kunna ske redan när brister av nu nämnd styrka kan konstateras vara för handen och det med stor sannolikhet kan antas att verkningarna därav kommer att innebära olägenheter för de boende av en viss varaktighet och intensitet. I och med detta tidigareläggs möjligheten till ingripande, något som torde minska olägenheterna för hyresgästerna.

Vi har ovan framhållit att varje tvångsingripande mot en fastighetsägare måste vila på en säker grund. När vi nu öppnar en möjlighet att besluta om särskild förvaltning utan att verkningarna av bristerna behöver ha inträtt, måste detta ske med stor försiktighet. Det kan således inte tillåtas att grundläggande krav på tillförlitlighet och säkerhet beträffande den utredning som ligger till grund för bedömningen mildras. Det är inte avsett att kravet på ett säkert konstaterande av uppkomna brister i förvaltningen skall urholkas. Det får inte heller råda någon tvekan om att bristerna kommer att medföra ovan beskrivna olägenheter för hyresgästerna. Detta innebär att den som i nu avsedda fall vill få ett ingripande till stånd, kan finna att det föreligger svårigheter i bevishänseende. Ett exempel på när ett tidigt ingripande kan komma i fråga, är när en fastighetsägare underlåter att använda inflytande medel från fastigheten till dess drift och förvaltning. Detta kan tillgå på så sätt att han ser till att bestrida de utgifter som direkt påverkar de boendes situation såsom gas, el och vatten, men underlåter att betala räntor och amorteringar, något som inte direkt berör hyresgästerna utan för stunden bara påverkar tredje mans ställning. Härigenom kan det på sikt uppkomma en situation för förvaltningen som blir ohållbar. Det bör dock i sammanhanget anmärkas att det i nu avsedda situationer måste finnas en faktisk möjlighet för fastighetsägaren att betala kreditgivarna, och att underlåtenheten inte enbart beror på att tillräckliga medel saknas. I annat fall kan underlåtenheten inte sägas vara uttryck för en avvikelse från vad som kan krävas av fastighetsägaren, och det kan därmed inte heller sägas att förvaltningen inte uppfyller de krav som kan ställas på en godtagbar fastighetsförvaltning (jfr rättsfallet RBD 1993:7).

Den närmare innebörden av förvaltningsåläggandet och verkningarna därav kan i övrigt bestå på sätt som gäller i dag. Likaså kan man behålla "påföljden" för underlåtenhet att efterkomma ett förvaltningsåläggande, nämligen att tvångsförvaltning då är huvudregeln. Ett bristande fullgörande av vad som gäller enligt ett förvaltningsåläggande är att se som ett särskilt kvalificerat brott mot vad en fastighetsägare skall göra och inte göra, och i ett sådant läge framstår ett mer kvalificerat ingripande i form av tvångsförvaltning som naturligt.

4.2.3 Förvaltningsförbud för hyresvärdar

Ett syfte som fastighetsförvärvslagen skall tillgodose är att hålla olämpliga fastighetsägare borta från bostadshyresmarknaden. Sett ur en fastighetsförvärvares synvinkel innebär ett vägrat tillstånd att förvärva en hyresfastighet att denne - i fråga om det specifika förvärvet - hindras från att komma in på marknaden. Som redovisats ovan ger ett kontrollsystem med tillståndsgivning, baserat på en förhandsprövning och utan uppföljning, inte någon möjlighet att ingripa mot de fastighetsägare, vilkas förvaltning under innehavstiden uppvisar brister. Bostadsförvaltningslagen medger dock insatser i de fall där förhållandena i en enskild fastighet uppvisar brister.

Vi anser att det för hyresgästerna är av stor vikt att det - jämsides med ingripanden i form av särskild förvaltning - även ges en generell möjlighet att förhindra att de fastighetsägare som konstaterats vara olämpliga, till men för sina hyresgäster, kan fortsätta att uppträda som hyresvärdar. Detta syfte kan uppnås om de nu avsedda fastighetsägarna inte bara förhindras att förvärva hyresfastigheter, utan att de även förhindras att fortsätta att förvalta de fastigheter som de redan innehar. Vi föreslår därför att det, efter mönster av lagen (1986:436) om näringsförbud, i bostadsförvaltningslagen införs regler som innebär att en konstaterat försumlig fastighetsägare förbjuds att förvalta hyresbostäder. Ett sådant förordande benämns lämpligen förvaltningsförbud. I det följande lämnas en redogörelse för hur en reglering om förvaltningsförbud enligt vår mening bör utformas.

Vem kan åläggas förvaltningsförbud?

Förvaltningsförbudet riktar sig till fysiska personer som är fastighetsägare. Juridiska personer i egenskap av fastighetsägare kan inte meddelas förvaltningsförbud. Som redovisas nedan bör emellertid bestämmelserna vara tillämpliga på vissa företrädare för juridiska personer som är hyresvärdar, samt på personer som faktiskt fungerar som sådana företrädare utan att de, formellt sett, haft denna ställning. I det sagda ligger att det inte är avgörande från vilken position den som kan komma i fråga för ett förbud vidtar åtgärderna. Han kan göra detta såväl såsom den formellt behörige beslutsfattaren som en person utan sådan formell behörighet men med det reella inflytandet. Avgörande är om han faktiskt vidtagit förvaltningsåtgärden, dvs. om han har utövat det faktiska beslutandet i frågan och därmed kan sägas ha förvaltat fastigheten. Det spelar i sammanhanget inte heller någon roll för ansvaret om fastighetsägaren överlätit hela eller vissa delar av fastighetsförvaltningen till annan person. Det är alltjämt

fastighetsägarens ansvar att förvaltningen fullgörs på ett riktigt sätt.

En stor del av fastighetsbeståndet ägs i dag av juridiska personer. Förvaltningsförbudet riktar sig, som nämnts ovan, enbart mot fysiska personer. I en lagstiftning med syftet att skydda hyresgästerna, kan emellertid inte ett val av företagsform få vara avgörande för möjligheterna att kunna tillämpa bestämmelserna. Förekommer det sådana brister i fastighetsförvaltningen hos en juridisk person att det finns anledning att meddela förvaltningsförbud, måste en begäran därom kunna riktas mot den som företräder den juridiska personen eller eljest handlar på dennes vägnar. Frågan är bara hur avgränsningen av personkretsen skall ske och hur vid denna skall göras? Å ena sidan erfordras att kretsen inte blir för vid, vilket kan vara tveksamt ur rättssäkerhetssynpunkt. Å andra sidan kan kretsen inte bestämmas för snävt med hänsyn till bestämmelsernas effektivitet.

De personer som närmast kommer i fråga är de, som redan på grund av sin formella ställning kan antas ha en sådan ledande roll och ett sådant bestämmande inflytande på verksamheten i den juridiska personen att de i normalfallet kan anses ansvariga för de oegentligheter eller brister som förekommit. Till denna kategori av företrädare räknar vi bolagsmän i handelsbolag samt styrelseledamöter och verkställande direktörer jämte deras ersättare i aktiebolag och ekonomiska föreningar. För de nu nämnda kategorierna av företrädare följer genom direkta lagbestämmelser för respektive organisationsform, att de har ett omfattande ansvar för verksamheten¹². Utanför avgränsningen faller således bland andra firmatecknare och de personer som ingår i ett handelsbolags styrelse. Dessa kan emellertid komma att hållas som ansvariga med stöd av en annan regel som vi strax återkommer till. En fördel som uppnås med den här föreslagna avgränsningen till personer som i lag ålagts särskilt ansvarsfyllda uppgifter, är att rättssäkerheten inte kan sättas i fråga på sätt som om kretsen gjorts större. Vid bedömningen av frågan om förvaltningsförbud skall meddelas någon som hör till den nu avsedda kategorin kan inte beaktas andra brister än sådana som förekommit under den tid vederbörande formellt innehaft den särskilda ställningen. Å andra sidan kan ansvarighet för annan tid komma i fråga på den grunden att han faktiskt utövat ledningen av förvaltningen i enlighet med vad som kommer att förordas nedan.

Utöver personer till vilka det direkt kan härledas ett ansvar på

¹² Se 6 kap. 6 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar, 8 kap. 6 § aktiebolagslagen (1975:1385), 2 kap. 3 § lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag.

grund deras särskilda ställning, finns det även en annan kategori av företrädare för juridiska personer som bör omfattas av regleringen. Vi syftar då på de personer som - utan att inneha någon sådan formell ställning som nyss nämnts - ändå utövat ett bestämmande inflytande över verksamheten. I detta avseende är det således inte fråga om en schematisk avgränsning liknande den som gjorts ovan. Vad som åsyftas är i stället den eller de personer som i det enskilda fallet kan visas ha haft ett avgörande och bestämmande inflytande över verksamheten, dvs. den som faktiskt utövat ledningen av denna. Det kan inte bortses från att det i praktiken ibland kan vara svårt att visa att en person verkligen utövat den faktiska ledningen över en förvaltning. Detta är emellertid inte något skäl att avstå från en sådan regel. Vi föreslår därför - i överensstämmelse med vad som föreskrivs i lagen om näringsförbud - att bestämmelserna om ansvar för företrädare för juridiska personer kompletteras med en regel av denna innebörd. En situation där det kan förhålla sig på nu nämnt sätt är där fastigheten i fråga ägs av en juridisk person, men där det reella beslutsfattandet utövas på annat håll, exempelvis i ledningen för en koncerns moderbolag. Förutom de personer som direkt företräder det fastighetsägande bolaget kan de som agerat inom moderbolaget åläggas förvaltningsförbud på den grunden att de faktiskt utövat ledningen av förvaltningen.

En förutsättning för att ett förvaltningsförbud skall kunna meddelas är att fastighetsägarens åsidosättande av sina skyldigheter skett i dennes egenskap av hyresvärd. De åtgärder som kan grunda förvaltningsförbud skall ha en klar koppling till det särskilda förhållande som råder mellan denne och hyresgästen på grund av hyresförhållandet. Utanför tillämpningsområdet faller därför alla de situationer där fastighetsägaren handlar som privatperson utan denna anknytning. I allmänhet torde det inte medföra några problem att göra denna avgränsning. En hyresgästs kontakter med fastighetsägaren berör i normalfallet denne just i nämnda egenskap.

Vad skall krävas för förvaltningsförbud?

För att ett förvaltningsförbud skall kunna komma i fråga krävs att fastighetsägarens förvaltning på ett särskilt allvarligt sätt kommit att avvika från vad hyresgästen har rätt att kräva i hyresförhållandet. För att markera att det är fråga om allvarliga brister bör förvaltningsförbud kunna beslutas endast om fastighetsägaren grovt åsidosatt sina skyldigheter som hyresvärd. Innebörden av rekvisitet grovt åsidosatt är att det skall vara fråga om personer som på ett särskilt kvalificerat sätt brutit mot de spelregler som gäller i hyresförhållandet. Detta

hänger även samman med att ett förvaltningsförbud innebär ett större ingrepp i fastighetsägarens intressen än vad en tvångsförvaltning medför. Det valda uttryckssättet visar att de brister som fastighetsägaren skall ha gjort sig skyldig till i sin förvaltning ligger över den nivå som krävs för beslut om tvångsförvaltning. Detta innebär att enbart det förhållandet att en fastighet ställs under tvångsförvaltning, inte alltid behöver medföra att fastighetsägaren också skall meddelas ett förvaltningsförbud. Det kan naturligtvis tänkas förekomma fall där en fastighetsägares agerande är av så allvarlig art att det finns anledning att direkt överväga om inte ett förvaltningsförbud är motiverat. I andra fall torde bedömningen komma att ske genom en helhetsbedömning av fastighetsägarens agerande på grundval av flera påstådda missförhållanden i förvaltningen från dennes sida vid flera skilda tillfällen.

Om de förhållanden som åberopas i ett ärende om förvaltningsförbud är tillräckliga får bedömas från fall till fall. Hyresnämnden måste vid sin bedömning beakta att syftet med förbudet är att hålla dokumenterat olämpliga personer borta från hyresmarknaden, dvs. att förebygga fortsatta olägenheter för hyresgästerna i deras boende. Detta medför att hyresnämnden även måste ta med i beräkningen i vilken utsträckning det kan antas att fastighetsägaren i framtiden kommer att rätta sig efter de regler som gäller. I vissa fall torde redan en enstaka försummelse eller brist från fastighetsägaren vara av så allvarlig art att det redan därav kan sägas framgå att dennes respekt för eller möjlighet att följa gällande ordning är så bristfällig att ett förbud är motiverat. I andra fall är det fastighetsägarens upprepade brister eller försummelser i förvaltningen som till slut visar på dennes olämplighet. Om ett flertal brister förekommit, vilka var för sig inte kan anses som tillräckligt grova, kan en samlad bedömning ändå visa att fastighetsägaren sammantaget kan sägas ha grovt åsidosatt sina åligganden. Av betydelse därvidlag är när och med vilken frekvens de påstådda bristerna uppträtt. Ett förhållande som ligger en tid tillbaka i tiden väger naturligtvis lättare vid den samlade bedömningen, och ett flertal brister under en kortare tid väger tyngre än om samma brister uppträtt under en längre tidsrymd. De förhållanden som läggs till grund för bedömningen kan vara av sådan art att de inte kan sägas vara följden av ett medvetet handlande från fastighetsägarens sida. Oavsett detta kan förhållandena motivera att denne åläggs ett förvaltningsförbud. Det är således inte nödvändigt att fastighetsägarens agerande grundas på ett medvetet illojalt beteende i förhållande till hyresgästerna. En hyresgäst har rätt att kräva att fastighetsägaren uppfyller kraven på en god fastighetsförvaltning. Det väsentliga är därför att det, sett utifrån en objektiv standard, kan

konstateras att fastighetsägaren grovt åsidosatt sina skyldigheter som hyresvärd.

Som exempel på ageranden från en fastighetsägares sida som normalt bör föranleda ett förvaltningsförbud kan nämnas att denne hotar, misshandlar eller allvarligt trakasserar hyresgästerna. En annan situation är den där fastighetsägaren gör sig skyldig till inte bagatellartad skadegörelse eller tillgrepp av hyresgästers egendom. Även s.k. fastighetsplundring bör kunna föranleda förvaltningsförbud. Situationer där en fastighetsägares agerande under en längre tid eller vid ett flertal tillfällen kan motivera ett förvaltningsförbud kan exempelvis vara att denne i strid med träffade förhandlingsöverenskommelser tagit ut felaktiga hyror eller underlåtit att följa myndigheters och domstolars beslut om att vidta eller underlåta olika åtgärder i förvaltningen. Bedömningen bör vara densamma om fastighetsägaren systematiskt under en längre tid allvarligt försummat underhållet av sina fastigheter. Som nämnts ovan är det tillräckligt att det objektivt konstaterats att åsidosättandet förekommit. En försvårande omständighet i sammanhanget är om det utfärdats åtgärdsförelägganden eller andra slag av myndighetsbeslut, där fastighetsägaren ålagts att råda bot på särskilt angivna brister. En underlåtenhet att uppfylla sådana ålägganden bör ses med särskilt allvar. En situation som också särskilt bör anmärkas är den att någon eller några av fastighetsägarens fastigheter blivit föremål för särskild förvaltning. Redan detta förhållande visar att fastighetsägaren på ett allvarligt sätt brustit i sina åligganden. Förekommer det efter detta ytterligare missförhållanden bör det finnas anledning att överväga ett förvaltningsförbud. I de fall det uppkommer anledning att ställa ytterligare fastigheter under särskild förvaltning bör fastighetsägaren regelmässigt anses ha åsidosatt sina skyldigheter på ett sätt som kan medföra förvaltningsförbud.

Skulle den situationen uppstå att ett yrkande om förvaltningsförbud ogillas, eftersom fastighetsägaren vid tidpunkten för prövningen inte anses ha grovt åsidosatt sina skyldigheter, föreligger det inte hinder mot att sökanden senare, om förhållandena motiverar det, återkommer med en förnyad ansökan. I det senare ärendet torde sökanden vara oförhindrad att vid sidan av de nytillkomna försummelserna även åberopa de försummelser som var aktuella vid den tidigare prövningen. Sammantaget kan det då sägas att fastighetsägaren grovt åsidosatt sina skyldigheter (jfr rättsfallet RBD 1987:9)¹³.

¹³ Målet gällde en förlängningstvist enligt 46 § första stycket 2 hyreslagen. Hyresgästen hade tidigare sagts upp p.g.a. betalningsförsummelser men värdens upphörandetalan ogillades. Vid en ny förlängningstalan grundad på bl.a. ytterligare betalningsförsummelser ansågs värden vara oförhindrad att åberopa även de tidigare "avdömda" försummelserna (jfr 51 andra stycket hyreslagen).

Verkan av förvaltningsförbudet

En väsentlig fråga är vilken verkan ett förvaltningsförbud skall ha. Vad är förbudet för den som åläggs ett förvaltningsförbud? Sett ur den förbudsbelagdes synvinkel är det nödvändigt att han på förhand vet vad han inte får göra, eftersom en överträdelse av förbudet - som kommer att förordas nedan - skall vara straffbelagd. En annan fråga är hur förbudet bör utformas för att det skall bli en effektiv sanktion.

Det grundläggande syftet med förvaltningsförbudet är att skydda hyresgästerna mot fastighetsägare som inte uppfyller de krav som samhället och hyresgästerna har rätt att ställa i hyresförhållanden. Som en konsekvens härav bör det inte heller råda någon inskränkning i vilka åtgärder rörande en bostadsfastighet som fastighetsägaren skall vara förhindrad att vidta. I begreppet förvaltningsförbud ligger därför att fastighetsägaren inte får vidta några som helst åtgärder med sin fastighet; förvaltningsförbudet är ett generellt förbud mot handhavandet av en bostadsfastighets skötsel. I och med att förbudet görs generellt säkerställs även att regleringen blir så effektiv som möjligt och inte kan kringgå av fastighetsägaren.

Principen bör alltså vara den att alla åtgärder rörande en fastighet är förbjudna för den som ålagts ett förvaltningsförbud. I den praktiska tillämpningen kan det inte bortses från att man inte alltid kan säkert knyta en viss förvaltningsåtgärd rörande en fastighets skötsel till en bestämd person. Man måste emellertid hålla isär vad som är förbudet för den som avses med förbudet och vilka åtgärder som det i det enskilda fallet kan visas att denne företagit. En del svårigheter därvidlag kan man söka undvika genom att redan på förhand ange att vissa typsituationer är otillåtna. Det rör sig om situationer där man på förhand kan anta att svårbevisade fall av överträdelser kan uppkomma.

Ovan har diskuterats i vilken utsträckning vissa funktionärer hos juridiska personer kan åläggas förvaltningsförbud på grund av att deras ställning i sig indikerar ett ansvar. Om man godtar tanken att det med en viss ställning följer ansvar, framstår det som en naturlig följd att det för den som ålagts ett förvaltningsförbud inte heller skall vara tillåtet att under den tid som förbudet varar inneha en sådan ställning i juridiska personer som idkar fastighetsförvaltning. Det otillåtna i de nu diskuterade befattningarna grundas på ett antagande att de medför en möjlighet till inflytande och bestämmande. Det är alltså fråga om ett schematiskt tänkande där det inte sker någon individuell prövning om den ifrågavarande befattningen verkligen medför något inflytande. Den som ålagts förvaltningsförbud skall

således vara förbjuden att inneha ställning som bolagsman i ett handelsbolag, ledamot och suppleant samt verkställande eller vice verkställande direktör i aktiebolag eller ekonomisk förening som idkar fastighetsförvaltning. Personkretsen i de bägge grupperna av befattningar är alltså densamma, något som underlättar överskådligheten. Det bör i sammanhanget inte spela någon roll om den nu avsedda ställningen inom en juridisk person de facto innebär att den förbudsbelagde kommer att idka fastighetsförvaltning eller ej. Detta skulle kräva en ordning där tillåtligheten av varje enskild befattning prövades i det enskilda fallet. En sådan ordning framstår som komplicerad och svårtillämpbar med åtföljande gränsdragningsproblem. Samtidigt skulle en sådan regel ge upphov till svårbedömda fall av ifrågasatta överträdelser. Särskilt mot bakgrund av att överträdelser är straffbelagda är det väsentligt att klara och lättöverskådliga gränser dras upp för vad som skall vara otillåtet. En enklare och bättre lösning är därför att den som ålagts ett förvaltningsförbud skall vara generellt förhindrad att inneha nu avsedda befattningar. Det kan ifrågasättas om även andra funktioner än de ovan angivna borde vara förbjudna för den förbudsbelagde. Ett exempel på en sådan funktion är firmatecknare för ett bolag. Diskussionen kan möjligen synas överflödigt eftersom huvudregeln är att all verksamhet som innefattar fastighetsförvaltning är otillåten. Det kan dock inte helt uteslutas att det i vissa lägen kan finnas anledning att utsträcka befattningsförbudet utöver vad som angetts ovan. Vi har dock valt att inte föreslå några särskilda bestämmelser härom. Den nu föreslagna ordningen har sin motsvarighet i lagen om näringsförbud.

Ett annat typfall där särskilda problem kan tänkas uppkomma i tillämpningen är det närståendefallet. Med detta uttryck avses fall där en fastighet ägs av en person som står den som avses med förbudet särskilt nära och vilkens åtgärder denne kan antas påverka. Den förbudsbelagde skall därför i möjligaste mån hindras från att i nu avsedda fall utöva något slags inflytande. Det kan annars befaras att överträdelser blir särskilt frekventa. Ett effektivt förbud förutsätter därför att detta utsträcks till att omfatta även dessa fall. Det innebär för det första att den som ålagts förbudet inte bör få ta anställning hos en närstående som idkar fastighetsförvaltning. På sätt som diskuterats ovan, bör en förbudsregel ha ett så klart avgränsat tillämpningsområde som möjligt. Av detta skäl bör det sakna betydelse vilken ställning eller vilka befogenheter som en eventuell anställning medför. Anställningsförbudet är generellt och totalt. För att regleringen skall få avsedd effektivitet måste bland närståendefallen innefattas även fall där den närstående innehar en sådan ställning som medför att denne - om förutsättningar i övrigt varit för handen - själv

hade kunnat åläggas förvaltningsförbud i egenskap av företrädare för en juridisk person. En annan ordning skulle alltför lätt kunna kringgå. Detta innebär att den som ålagts förvaltningsförbud inte heller får ta anställning hos en juridisk person som idkar fastighetsförvaltning om en närstående innehar en sådan framträdande ställning att denne, om missförhållanden förekommer, själv kan åläggas förvaltningsförbud, t.ex. därför att han är verkställande direktör. Ett sådant förfarande där den förbudsbelagde agerar genom en annan person är, som angetts ovan, i och för sig redan otillåtet genom att det väsentliga i bedömningen är vem som egentligen vidtar förvaltningsåtgärderna. Genom den nu beskrivna utvidgningen av tillämpningsområdet undviks dock många av de antydda svårigheterna att bevisa olika förhållanden som kan uppstå, och möjligheterna till kringgående minskas. Det kan möjligen mot en sådan regel invändas att den leder till att även andra personer än de som åläggs förbudet kan drabbas av verkningarna. Vi anser emellertid att regleringens effektivitet kräver detta. I de fall resultatet framstår som otillfredsställande finns alltid möjligheten att medge dispens från förvaltningsförbudet (se vidare nedan i vårt förslag). Den personkrets som omfattas av begreppet närstående måste vara klart avgränsad, eftersom överträdelser är straffbelagda. Avgränsningen bör ske på samma sätt som i 7 § lagen om näringsförbud. Även i övrigt framstår den avgränsning av närståendebegreppet som gäller enligt näringsförbudslagen som lämplig i fråga om förvaltningsförbud.

Ytterligare en situation som kräver särskild uppmärksamhet är rådgivning i förvaltningen. Utan att den förbudsbelagde är anställd i eller fast knuten till den närståendes fastighetsförvaltning, kan ett deltagande i förvaltningen ta formen av konsultverksamhet eller annan rådgivande verksamhet. Det är inte godtagbart att den formella utformningen av ett deltagande i förvaltningen kanske skall kunna bli avgörande för om en överträdelse av förvaltningsförbudet skall anses ha skett eller ej. Den förbudsbelagde bör därför också vara förhindrad att ta del i förvaltningen på detta sätt. Utöver ett förbud att inneha en viss ställning bör således också gälla att den förbudsbelagde inte heller får ta emot uppdrag i nämnda verksamheter. I och med denna regel kompletteras förbudet att ta anställning i vissa fall på ett sätt som ökar effektiviteten.

Ovan har redovisats verkningarna av förvaltningsförbudet. I och med att förbudet börjar gälla, blir det därmed förbjudet för den berörde bl.a. att inneha vissa anställningar och uppdrag. Den som ålagts förbudet måste på en gång avsluta sina förbjudna engagemang. Gör han inte det innebär det en straffbar överträdelse av förbudet. Någon särskild tidsfrist för avveckling av förvaltningen eller de

anställningar och uppdrag som skall vara förbjudna har vi inte föreslagit. Vad gäller förvaltningen av den förbudsbelagdes fastigheter, skall dessa, som redovisas närmare nedan, ställas under förvaltning av en särskild förvaltare enligt bostadsförvaltningslagen. Dennes uppdrag börjar gälla omedelbart i enlighet med vad som allmänt gäller vid tvångsförvaltning. Beträffande avvecklingen av de uppdrag och anställningar som blir otillåtna i och med förbudet, förutsätts att avvecklingen kan ske utan någon omgång. Skulle det i undantagsfall visa sig att den som ålagts ett förvaltningsförbud behöver en längre tid för att avveckla sina engagemang, har hyresnämnden möjlighet att lämna dispens för detta begränsade ändamål. Nämnden skall i sådant fall tillse att dispensens omfattning och längd inte onödigtvis utsträcks, så att förbudets avsedda verkan urholkas. En dispens i nu nämnda fall torde knappast heller motverka förbudets syfte, dvs. att hålla den olämplige fastighetsägaren borta från fastighetsförvaltning. Dispensen avser enbart det förhållandet att den som ålagts förbudet under en begränsad övergångstid får kvarbli i en viss anställning eller dylikt. Hyresnämndens beslut därvidlag ger dock inte denne någon rätt att delta i fastighetsförvaltning. Dispensen påverkar således inte det generella förbudet att förvalta fastigheter.

Det torde i normala fall inte finnas anledning att göra något undantag från ett meddelat förbud, utan detta skall medföra ett totalt förvaltningsförbud. I vissa undantagssituationer kan det emellertid synas befogat att den som ålagts ett förbud ändå kan tillåtas förvalta en viss fastighet. Ovan har beskrivits några situationer där undantag från förbudet kan vara påkallat. Det kan ifrågasättas om det bör finnas möjlighet att mera generellt medge undantag från förbudets verkningar. En sådan möjlighet skulle dock innebära att man på ett markant sätt inskränker förbudets verkan. Förvaltningsförbudet får inte bli urholkat genom alltför generösa undantag. Det förhållandet att förbudet bara drabbar den fastighetsägare som på ett särskilt allvarligt sätt brutit mot de förpliktelser som åvilar honom, för även med sig att man måste kunna ställa större krav på de situationer som kan vara skäl för dispens; en allvarlig överträdelse kräver en motsvarande allvarlig situation för att motivera undantag. Detta bör komma till uttryck genom att det för dispens skall föreligga särskilda skäl. Det sagda innebär dock inte att det skall vara uteslutet att i vissa speciella fall medge undantag. Hyresnämnden måste, när frågan om dispens övervägs, noga beakta syftet med lagstiftningen. Det övergripande målet är att skydda hyresgästerna från undermåligheter i boendet. En situation där ett undantag sålunda kan medges, är då det är fråga om en fastighet där det på grund av särskilda förhållanden mellan fastighetsägaren och hyresgästerna kan antas att en dispens inte skall mot-

verka syftet, exempelvis beträffande en fastighet som bebos av fastighetsägaren och dennes släktingar eller familjemedlemmar. En dispens måste i förekommande fall naturligtvis vara så klart uttryckt och preciserad att dess tillämpning inte kan leda till gränsdragningsproblem.

En fråga i sammanhanget är om det även bör finnas möjlighet att besluta att ett förvaltningsförbud skall upphöra i förtid. Vi anser inte att det finns behov av någon sådan möjlighet. Ett förvaltningsförbud förutsätter, som framgått ovan, att det tidigare har konstaterats allvarliga brister i förvaltningen, och det torde inte uppkomma anledning att denna bedömning ändras. Skulle det i något fall finnas behov av att inskränka ett förvaltningsförbud i tiden kan detta i viss utsträckning ske inom ramen för bestämmelserna om dispens.

Vem skall förvalta fastigheten under förbudstiden?

Förvaltningsförbudet hindrar som nämnts en fastighetsägare från att förvalta sina fastigheter. Förbudet innebär dock inte nödvändigtvis att fastighetsägaren därmed skall tvingas avveckla sitt fastighetsinnehav genom försäljning. Vi kommer nedan att redogöra för de situationer där det kan vara anledning att förelägga fastighetsägaren att sälja sina fastigheter.

Som en följd av att fastighetsägaren inte själv får förvalta sina fastigheter, måste någon annan form av förvaltning inrättas i stället för fastighetsägarens egen. Ett alternativ därvidlag, är att fastighetsägaren själv får utse någon utomstående till vilken han överlämnar förvaltningen, med andra ord ett förfarande som i stort överensstämmer med ett förvaltningsåläggande. Mot detta kan resas den principiella invändningen att förvaltningsförbudet grundas på allvarliga försummelser av fastighetsägaren och att han därför bör hindras att påverka fastighetens skötsel. Det kan därför inte anses vara lämpligt att han själv skall få utse den som skall verka i hans ställe. Den närmast till hands liggande lösningen är att det inrättas en sådan tvångsförvaltning som avses i 2 § bostadsförvaltningslagen, med samma verkningar i övrigt som denna. I och med detta finns inte samma möjlighet för fastighetsägaren att påverka valet av förvaltare och det finns redan klara bestämmelser om förvaltarens befogenheter och formerna för tillsynen.

En förutsättning som bör uppställas för att tvångsförvaltning skall inrättas i samband med ett beslut om förvaltningsförbud, är att den som ålagts förvaltningsförbudet äger den ifrågavarande fastigheten. Är situationen den att han äger fastigheten tillsammans med annan, uppkommer inte något behov av att insätta en förvaltare i den för-

budsbelagdes ställe. I de nu åsyftade fallen ankommer det i stället på dessa andra ägare att fortsättningsvis handha förvaltningen av fastigheten. Den förbudsbelagde hindras på grund av förvaltningsförbudet från att delta i fastighetens förvaltning. I nämnda fall där tvångsförvaltning av en fastighet inte inrättas, kan det förekomma situationer där de övriga ägarnas förhållanden och möjligheter att överta förvaltningen av fastigheten ger anledning till tvivel huruvida en förvaltning under andra former verkligen kommer till stånd och om den förbudsbelagde uteslängs från förvaltningen. Detta kan uppnås exempelvis genom att ett förvaltningsavtal tecknas där förvaltningen övertas av annan och den förbudsbelagde helt uteslängs från fastighetens skötsel. Lämnas inte tillräckliga garantier för att den som ålagts förbudet verkligen avskärs från förvaltningen, kan detta var ett skäl att förordna att denne, enligt den regel som behandlas nedan, skall sälja sin andel i fastigheten.

I många fall kan en eller flera fastigheter som omfattas av de nu berörda reglerna redan stå under tvångsförvaltning. Om hyresnämnden beslutar om tvångsförvaltning med stöd av förevarande bestämmelse och om en eller flera av de berörda fastigheterna redan står under tvångsförvaltning enligt bestämmelserna i 2 §, bör nämnden föreskriva att det tidigare beslutet skall upphöra att gälla när det nya beslutet om tvångsförvaltning träder i kraft. Därigenom undviks att det finns flera parallella beslut om tvångsförvaltning.

Förvaltningsförbudet innebär att fastighetsägaren inte får förvärva sådana fastigheter som omfattas av lagen under förbudstiden. Det finns däremot inte något hinder mot att han säljer sina fastigheter under denna tid. I sådant fall kan det finnas anledning att låta tvångsförvaltningen upphöra i förtid enligt 18 § tredje stycket bostadsförvaltningslagen.

När skall fastighetsägaren tvingas sälja fastigheten?

Förvaltningsförbudet hindrar som nämnts fastighetsägaren från att förvalta sådana fastigheter som han redan innehar. Det hindrar honom också från att under den tid förbudet varar förvärva andra fastigheter. I och med att förbudstiden går till ända kan han emellertid på nytt uppträda som hyresvärd. Det kan dock inte uteslutas att det i fråga om vissa fastighetsägare, som på ett särskilt allvarligt sätt misskött sig som hyresvärd, kan finnas skäl att anta att denne även efter förbudstidens utgång inte kommer att uppträda annorlunda än tidigare. I ett sådant fall kan det vara befogat att föreskriva att fastighetsbeståndet skall avyttras. Detta är en förutsättning för att hyresgästerna efter förbudstidens utgång inte ånyo skall drabbas av fastig-

hetsägarens misskötsamhet.

Ett föreläggande för fastighetsägaren att sälja sin eller sina fastigheter är en än mer ingripande åtgärd än ett förvaltningsförbud. Det är emellertid inte avsett att försäljningsåläggandet skall vara ett slags allvarligare sanktion, när fastighetsägarens uppträdande varit än mer klandervärt än vad som erfordrats för förvaltningsåläggandet. Försäljningen är mera en konsekvens av att hyresgästerna har ett befogat intresse av att det - när tiden för förvaltningsförbudet gått till ända - inte uppstår nya problem i boendet. Hyresnämnden har därför att vid varje fall av förvaltningsförbud ta ställning till om fastighetsägaren kan förväntas i framtiden uppträda på sådant sätt som hyresgästerna har rätt att kräva, och om det - sett ur ett allmänt hyresgästperspektiv - finns skäl att föreskriva att försäljning skall ske för att på så sätt skydda hyresgäster i framtiden.

Det är i nu avsedda fall alltid fastighetsägaren själv som överlåter fastigheten. Ett alternativ till detta kan vara att låta exempelvis förvaltaren eller någon annan utomstående ta hand om försäljningen. Ett sådant förfarande torde dock inte ha några påtagliga fördelar jämfört med att fastighetsägaren själv handhar försäljningen. I och med att förvaltaren alltid sköter om fastighetens förvaltning fram till överlåtelsen, har fastighetsägaren inte möjlighet att förhålla försäljningen. Sker inte någon försäljning av fastigheten, gör ägaren sig skyldig till en straffbar överträdelse av förvaltningsförbudet. Övervägande skäl talar för att fastighetsägaren själv får ansvara för försäljningen. Under försäljningstiden gäller, till följd av förbudets generella verkan, att fastighetsägaren inte får vidta några förvaltningsåtgärder. På grund härav måste hyresnämnden kunna medge dispens för sådana åtgärder som rör just försäljningen. Detta följer redan av det förhållandet att det är fastighetsägaren som ansvarar för försäljningen. Det är emellertid viktigt att dispensen avser endast sådana åtgärder som är oundgängligen nödvändiga med hänsyn till försäljningen. Hyresnämnden har som tillsynsmyndighet ett särskilt ansvar för att tillse att så sker.

Meddelas ett föreläggande om försäljning, kan den komma att ta en tid i anspråk. Det kan t.ex. finnas flera delägare. I sådana fall torde det dock ligga närmast till hands att dessa övertar den förbudsbelagdes andel. Skall fastigheten säljas på den öppna marknaden kan en längre tid åtgå. Försäljningen kan även beröra tredje man; kreditgivares och borgenärs intressen kan påverkas av försäljningen. Det finns många olika faktorer som kan påverka vad som kan antas vara en rimlig tid för att genomföra överlåtelsen. Hyresnämnden måste därvidlag ges ett relativt stort mått av frihet att bestämma tiden efter förhållandena i det enskilda fallet. Försäljningstiden kan naturligtvis

även påverka det ekonomiska utfallet för fastighetsägaren. Sistnämnda hänsyn kan dock inte tillmätas någon avgörande betydelse. Vad som är väsentligare är att förordnandets syfte säkerställs genom att tiden inte utsträcks alltför långt.

Sanktioner m.m.

För att säkerställa efterlevnaden av ett förbud, måste det finnas en verksam sanktion. Förvaltningsförbudet är en ingripandeform som är riktad mot en viss person som kan hållas ansvarig, och det framstår därför som lämpligast att en överträdelse straffbeläggs. En överträdelse sker genom att förbudet eller ett förordnande om försäljning åsidosätts. Det bör närmast ankomma på hyresnämnderna som tillsynsmyndigheter att göra anmälan, om misstanke uppkommer att en överträdelse ägt rum.

Tillsynen över förvaltningsförbudet bör åvila hyresnämnden, som redan utövar tillsynen i övrigt enligt bostadsförvaltningslagen. Med hyresnämnd avses då den hyresnämnd som meddelat beslutet om förvaltningsförbud. Detta medför att den hyresnämnd som ansvarar för tillsynen kan ligga på annat ställe än den aktuella fastigheten. Hyresnämnden utövar även tillsynen över den eller de förvaltare som utses. Det är naturligtvis av stor vikt att hyresnämnden, som ett led i tillsynen över förvaltningsförbudet, har ett nära samarbete med förvaltarna. Skulle praktiska problem uppstå, kan tillsynen överflyttas till annan hyresnämnd som är behörig. Så kan vara fallet om de fastigheter som ligger inom hyresnämndens område säljs på grund av ett förordnande därom.

4.2.4 Ökade möjligheter till inlösen

Inlösen är ett yttersta ingripande mot den fastighetsägare som missköter sin fastighet. Bestämmelser om inlösen saknades i 1970 års tvångsförvaltningslag, men i 28 § bostadsförvaltningslagen intogs regler därom efter mönster av bostadssaneringslagen.

Beträffande formerna för inlösenförfarandet m.m. hänvisas i lagen till vad som gäller vid expropriation. Denna hänvisning innebär bland annat att fastighetens ansvar för fordran upphör vid inlösen samt att kommunen genast kan överta fastigheten enligt reglerna om förhandstillträde¹⁴. Löseskillingen fastställs till marknadsvärdet enligt bestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen men med den viktiga

¹⁴ 1 kap. 3 § fjärde stycket och 5 kap. 17 § expropriationslagen.

skillnaden att regeln i 4 kap. 2 § expropriationslagen om expropriationsföretagets inverkan på värdet inte tillämpas. Det innebär att marknadsvärdet bestäms med beaktande av den negativa inverkan på värdet som tvångsförvaltningen innebär. Talan om inlösen väcks vid fastighetsdomstolen.

Inlösenförfarandet är enligt motiven avsett för situationer när en tvångsförvaltning inte framstår som meningsfull. Hyresgästerna har i sådana fall ett intresse av att det skapas helt nya förutsättningar för fastighetens förvaltning genom att äganderätten överförs till någon som är kapabel att ta ansvaret för fastigheten. Exempel på sådana situationer är att fastigheten i fråga ger en låg avkastning och är så högt belånad att det inte går att skaffa fram tillräckliga medel för förvaltningen. Tvångsförvaltning kan också framstå som meningslös när det i och för sig är möjligt att skaffa fram erforderliga medel för att sätta fastigheten i stånd, men detta kostar så mycket att det inte är ekonomiskt försvarbart. Inlösenförfarandets syfte är främst att tillgodose de boendes intressen och skall inte vara något alternativ till tvångsförvaltning. Därför krävs det för att inlösen skall komma i fråga att fastigheten redan står under tvångsförvaltning. Inlösen kan inte heller komma i fråga sedan tvångsförvaltningen upphört¹⁵. I de fall en inlösensituation kan bli aktuell bör, enligt vad som uttalas i motiven, förvaltaren under hand ta kontakt med kommunen och hyresnämnden och meddela att en inlösensituation kan vara för handen. Avgörandet av frågan om inlösen skall begäras eller ej ligger på kommunen, som alltså har möjlighet men inte någon skyldighet att lösa fastigheten. Fastighetsägaren å sin sida har inte någon rätt att påkalla inlösen.

Någon säker statistik över inlösenreglernas tillämpning i praktiken finns inte att tillgå. Såvitt vi erfarit är dock mål om inlösen enligt bostadsförvaltningslagen mycket sällsynt förekommande vid fastighetsdomstolarna. En viktig faktor som inte får glömmas bort i sammanhanget är dock att ett tvångsvis övertagande av annans egendom aldrig varit avsett som ett instrument att användas mera generellt. Avsikten med reglerna är att inlösen skall vara ett yttersta ingripande när alla andra möjligheter att uppnå det avsedda målet visat sig vara otillräckliga.

Förutsättningar för inlösen

Som nyss nämnts gäller som förutsättning för inlösen att fastigheten

¹⁵ Prop. 1976/77:151 s. 75 f., s. 109.

i fråga är ställd under tvångsförvaltning. Under det lagstiftningsarbete som föregick bostadsförvaltningslagen framfördes förslag om ett mera fristående inlösenförfarande, där inlösen inte skulle behöva föregås av tvångsförvaltning. Motivet härför sades vara att kommunen då inte skulle behöva avvakta en tvångsförvaltning som redan från början framstod som meningslös. Förslagen avvisades med bl.a. följande motivering. "Att en fastighet uppfyller förutsättningarna för att kunna bli ställd under tvångsförvaltning innebär normalt inte att man omedelbart kan ta ställning till frågan om den är så belastad med skulder att den inte kunde förvaltas med inflytande hyresmedel. För att kunna besvara den frågan krävs ytterligare utredning rörande bl.a. fastighetens panträttsbelastning, hyresintäkternas storlek och kostnaderna för planerade upprustningsarbeten. Rimligtvis kommer en sådan utredning att kräva viss tid. Detta gäller särskilt i fråga om planeringen och kostnadsberäkningen av upprustningsåtgärderna. Under utredningstiden skulle handläggningen av ärendet få vila och förvaltningen ligga kvar på fastighetsägaren. Detta måste antas vara till nackdel för hyresgästerna."¹⁶

De nu återgivna skälen för att inlösen skall kunna påkallas endast beträffande fastigheter som står under tvångsförvaltning är enligt vår mening inte längre bärande. I de fall en inlösensituation kan bli aktuell är det inte sällan fråga om fastigheter där det föreligger behov av ett snabbt ingripande och där den part som önskar lösa fastigheten, av hänsyn till dess fortgående försämring, inte vill avvakta alltför länge. Det bör inte föreligga några större svårigheter att redan innan en fastighet ställs under tvångsförvaltning, bedöma om en sådan förvaltning på sikt kan råda bot på föreliggande problem. Det förutsätts t.ex. att liknande bedömningar skall kunna göras när inlösen enligt 16 § bostadssaneringslagen aktualiseras. Inlösen är i sig en sådan åtgärd som kräver noggranna överväganden av den som vidtar den. Någon risk för att inlösen skall begäras utan att förutsättningar är för handen bör inte föreligga. Det ligger även i den inlösandes intresse att en begäran om inlösen har föregåtts av erforderliga avväganden om lämpligheten av företaget.

På grund av vad som nu har anförts föreslår vi att dagens bestämmelser ändras så, att inlösen skall kunna påkallas, om det kan antas att en god fastighetsförvaltning inte kan uppnås genom att fastigheten ställs under tvångsförvaltning. Den nu gällande förutsättningen för inlösen, att fastigheten skall vara ställd under tvångsförvaltning, föreslås således upphävd.

¹⁶ A. prop. s. 76.

Rätten att påkalla inlösen

Dagens inlösenregler är exklusivt förbehållna kommunerna. Reglerna tillkom under en tid då kommunernas ekonomiska ramar var större än i dag och då samhällsutvecklingen bedömdes gå mot en stadig expansion. Kommunernas förutsättningar och inriktning har i dag förändrats, och det torde från kommunalt håll inte alltid föreligga något större intresse för eller finnas ekonomiska resurser att lösa in hyresfastigheter.

De argument som ursprungligen anfördes till stöd för införandet av möjligheten till inlösen anser vi alltså äger giltighet. Ur samhällets och de boendes synvinkel, måste denna yttersta möjlighet kunna tillgripas i de situationer när ingen annan lösning står till buds. Mot bakgrund av vad som ovan anförts anser vi att tiden nu kan vara mogen att ge även andra intressenter än kommunen en möjlighet att lösa fastigheter. Detta kan bidra till att motverka att lagens intentioner kanske inte alltid uppfylls på grund av andra och starkare konkurrerande intressen. Som jämförelse kan nämnas att möjligheten enligt 2 kap. 7 § expropriationslagen att exproprierade fastigheter inte är förbehållna staten eller kommunen, även om sådan expropriation var tänkt att i första hand begäras av företrädare för allmänna intressen. Vi föreslår således att även andra än kommunen skall kunna påkalla inlösen enligt 28 § bostadsförvaltningslagen.

Ett sådant förslag aktualiserar frågan om inte inlösenrätten bör vara förbehållen en bestämd krets av intressenter. Vi har stannat för att inte föreslå någon sådan begränsning av inlösenrätten. Med hänsyn till de ersättningsregler som skall tillämpas i mål om inlösen, bland annat reglerna om rättegångskostnader, kommer nämligen kretsen av intressenter att i praktiken ändå bli tämligen begränsad.

4.2.5 Hyresgästintressena vid konkurs

Det är i dag inte ovanligt att den fastighetsägare vars hyresfastighet ställts under tvångsförvaltning på sikt inte har ekonomiska möjligheter att driva förvaltningen vidare och att en konkurs för fastighetsägaren framstår som ofrånkomlig. Vi har under arbetets gång uppmärksammat på vissa frågor som berör denna i praktiken relativt vanliga situation.

Frågan om tvångsförvaltningens bestånd vid konkurs behandlades i det utredningsförslag (Ds Ju 1969:31) som låg till grund för 1970 års tvångsförvaltningslag. Det uttalades då att en konkurs borde bryta ett

förvaltarförordnande¹⁷. I propositionen frångicks utredningens förslag med motiveringen att tvångsförvaltningen kunde komma att stå i strid med konkursförvaltningens syfte - att så snart som möjligt avveckla boets tillgångar för att tillgodose borgenärerna - och en konkursförvaltare kunde därmed vara tvungen att arbeta i strid med de syften som tvångsförvaltningen skulle tillgodose¹⁸. De problem som kunde uppkomma bedömdes kunna lösas genom att hyresnämnden meddelade särskilda föreskrifter rörande förvaltningen; därigenom kunde borgenärernas intressen tillgodoses i skälig utsträckning. I förarbetena till bostadsförvaltningslagen berördes frågan om förhållandet mellan tvångsförvaltning och konkurs inte närmare, förutom att det nämndes att tvångsförvaltningen inte upphör för det fall fastigheten utmäts eller fastighetsägaren försätts i konkurs¹⁹. I likhet med vad som gällde enligt tvångsförvaltningslagen, föreskrivs i 21 § bostadsförvaltningslagen att de medel som förvaltaren tagit om hand för fastighetsägarens räkning är fredade mot utmätning för dennes skulder och därmed inte ingår i en eventuell konkurs. Själva fastigheten ingår dock i konkursboet och är inte skyddad mot utmätning.

I rättsfallet RBD 1992:13 avslog hyresnämnden en ansökan om särskild förvaltning, grundad bl.a. på fuktskador i lägenheterna, med hänvisning till att fastighetsägaren var försatt i konkurs och att det låg i konkursförvaltarens skyldigheter att förvalta fastigheterna enligt hyreslagens bestämmelser. När frågan prövades i Bostadsdomstolen kvarstod fortfarande problemen med fuktskadorna och några åtgärder för att avhjälpa dessa hade inte vidtagits eller planerats. Domstolen pekade särskilt på att underlåtenheten att vidta åtgärder hade fortsatt även efter konkursutbrottet och ansåg att det fanns skäl att förordna om tvångsförvaltning. Det förhållande att fastighetsägaren var försatt i konkurs medförde inte att det kunde anses vara obehövligt att ställa fastigheten under sådan förvaltning. Till förvaltare utsågs en annan person än konkursförvaltaren.

En förvaltare enligt bostadsförvaltningslagen har i förhållande till fastighetsägaren ställning av legal ställföreträdare och företräder därmed denne i frågor som rör fastigheten och dess förvaltning. Enligt konkurslagen gäller att gäldenären inte får råda över egendom som ingår i konkursboet; förvaltningen av konkursboet handhas av en

¹⁷ Ds Ju 1969:31 s. 105.

¹⁸ Prop. 1970:133 s. 64 f. Motsvarande sades gälla i de undantagsfall då tvångsförvaltning och vanvårdsförvaltning enligt rätttegångsbalken eller utsökningslagen kunde uppkomma (a.a. s. 63).

¹⁹ Prop. 1976/77:151 s. 101.

konkursförvaltare²⁰. Formellt finns det således i nu avsedda fall två olika legala ställföreträdare för en tvångsförvaltd hyresfastighet, vilka båda skall tillgodose sina respektive intressen - tvångsförvaltarens bevakar hyresgästernas intressen och konkursförvaltarens borgenärernas. En i praktiken tillämpad ordning är att konkursförvaltarens träffar ett förvaltningsavtal med tvångsförvaltarens, innebärande att denne även fortsättningsvis handhar skötseln av fastigheten. Ansökan om tvångsförvaltning återkallas därefter och konkursförvaltarens står kvar som ensam förvaltare.

De uppgifter som åvilar en förvaltare enligt bostadsförvaltningslagen har redovisats ovan under avsnitt 2.2. Konkursförvaltarens har som sin uppgift att ta till vara borgenärernas gemensamma rätt och bästa samt vidta alla de åtgärder som främjar en förmånlig och snabb avveckling av boet. Huvudinriktningen bör vara att främja en avveckling av boet²¹. Förvaltarens kan, utöver det direkta borgenärsintresset, beakta även långsiktiga sysselsättningsaspekter om detta kan ske utan att borgenärernas rätt nämnvärt förringas. Denna regel är främst aktuell när en i konkursboet ingående rörelse skall försälas. Konkursförvaltarens ges här möjlighet att vid försäljningen godta ett annat bud än det högsta - vilket då inte är det strikt bästa ur borgenärernas synvinkel - om det lägre budet lämnas av någon som kan antas på sikt bäst befrämja sysselsättningsaspekten. Förvaltarens har ett stort mått av frihet och kan göra en helhetsbedömning av situationen. I motiven till bestämmelsen framhålls att konkursförvaltningen även i framtiden måste drivas med utgångspunkt i borgenärernas intresse av en snabb avveckling av boet med ett så bra ekonomiskt resultat som möjligt, men att detta inte borde hindra att förvaltarens också måste kunna låta andra hänsyn än det rena borgenärsintresset spela in.²²

Den lösning vi förordar på frågan om de kolliderande förvaltarskapen är att man, liksom i dag, inte låter konkursen påverka möjligheterna i sig att ställa en fastighet under tvångsförvaltning. Vad vi föreslår är att man till förvaltare i första hand skall förordna konkursförvaltarens. Denne skall då vara skyldig att i sin förvaltning ta de hänsyn och göra de överväganden som följer av bostadsförvaltningslagens regler. Konkursförvaltarens får därmed en formell befogenhet att, i de undantagsfall det kan antas vara fråga om, vidta åtgärder som inte i första hand tillgodoser borgenärskollektivet utan i

²⁰ 1 kap. 3 § och 3 kap. 1 § konkurslagen.

²¹ 7 kap. 8 § första stycket konkurslagen, jfr NJA II 1987 s. 297.

²² Prop. 1986/87:90 s. 262, jfr prop. 1978/79:105 s. 154 och SOU 1983:24 s. 112, 288 f.

stället hyresgästerna. Det kan möjligen hävdas att förslaget innebär ett avsteg från huvudregeln om konkursförvaltningens mål och inriktning. Redan i dag gäller emellertid enligt 21 § första stycket bostadsförvaltningslagen att medel som förvaltaren har hand om för fastigheten skall hållas skilda från andra medel och att de inte ingår i fastighetsägarens konkursbo. De medel som det här är fråga om torde främst bestå av de löpande intäkterna av fastigheten och eventuella lån som förvaltaren fått tillstånd av hyresnämnden att ta upp (jfr 12 § bostadsförvaltningslagen). Det är med dessa medel som förvaltaren skall fullgöra sitt uppdrag. Om medlen inte förslår till detta, kan fastighetsägaren enligt 13 § bostadsförvaltningslagen åläggas att tillskjuta medel. Något sådant åläggande torde dock inte bli aktuellt i en konkurssituation. Sammanfattningsvis bör således vårt förslag inte medföra några egentliga förändringar jämfört med dagens ordning. Det måste emellertid hållas klart att konkursens övergripande mål fortfarande är en avveckling av konkursboet.

Sett ur konkursförvaltarens perspektiv torde en sådan ordning komma att innebära flera fördelar jämfört med dagens reglering. Det måste sålunda vara en fördel att all konkursgäldenärens egendom samlas under en och samma förvaltning. Konkursförvaltaren ensam får därmed den totala överblicken över gäldenärens tillgångar. I dag kan en konkursförvaltare hamna i den situationen att han i förhållande till borgenärerna, exempelvis vid försäljning av en fastighet, inte har full insyn i fastighetens ekonomi. Enligt 20 § andra stycket bostadsförvaltningslagen kan en hyresgäst inte med befriande verkan betala till annan än tvångsförvaltaren, och konkursförvaltaren får av detta skäl inte alltid reda på alla intäkter och kan inte heller rätt redovisa för fastighetens ekonomi. Det kan även förekomma fall där konkursförvaltaren av olika praktiska skäl inte får tillgång till all information.

Om fastigheten vid konkursutbrottet redan står under tvångsförvaltning bör den tidigare förvaltaren i sådana fall entledigas och konkursförvaltaren inträda i hans ställe (jfr 8 § andra stycket bostadsförvaltningslagen). Om det faktiska handhavandet av fastighetens skötsel av olika skäl lämpligen bör kvarstå på den förutvarande tvångsförvaltaren, är konkursförvaltaren naturligtvis oförhindrad att lämna denne uppdrag att fullgöra saken i egenskap av sakkunnigt biträde inom ramen för konkursen. Kostnaden härför är en konkurskostnad²³. Uppkommer fråga om behov av tvångsförvaltning under konkursen får detta bedömas efter gängse regler. Finner hyresnäm-

²³ 7 kap. 11 § och 14 kap. 1 § 3 konkurslagen.

den att detta erfordras, skall då i första hand konkursförvaltaren utses. I och med att denne därmed skall följa bostadsförvaltningslagens syften, torde situationer liknande den i rättsfallet ovan (RBD 1992:13) inte uppkomma.

I sammanhanget kan det finnas anledning att även diskutera frågan om en förvaltare enligt bostadsförvaltningslagen skall ha möjlighet att ta initiativ till konkurs i de fall han bedömer att fastighetsägaren inte längre har möjlighet att fortsätta driften av fastigheten. I motiven till bostadsförvaltningslagen²⁴ framhålls att det inte är förvaltarens uppgift att till varje pris hålla kvar fastigheten i fastighetsägarens ägo. Kommer fastighetsägaren i ett ohållbart läge skall inte förvaltaren till men för hyresgästerna söka förhindra ett exekutivt förfarande, som i vissa fall kan vara både lämpligt och nödvändigt för att sanera fastighetens inteckningsförhållanden.

Förvaltaren har ställning av legal ställföreträdare för fastighetsägaren vad gäller fastigheten, och de åtaganden och dispositioner som förvaltaren vidtar beträffande fastigheten är bindande också för fastighetsägaren. Någon generell befogenhet att handla för fastighetsägarens räkning i andra frågor finns dock inte. Konkursinstitutet är till sin natur en generalexekution; alla fastighetsägarens tillgångar och skulder skall i princip beaktas i konkursen. Beroende på fastighetsägarens situation i övrigt kan förvaltaren ha en mer eller mindre god insikt i dennes allmänna ekonomiska förhållanden. Förvaltaren kan dock inte generellt förväntas ha en sådan insikt i fastighetsägarens ekonomi att han med säkerhet kan göra erforderliga bedömningar. Mot bakgrund härav ligger det närmast till hands att inte tillerkänna förvaltaren en rätt att själv ta initiativ till en konkurs. Vi föreslår således inte att någon sådan initiativrätt införs.

När förvaltaren gör den bedömningen att det ekonomiska läget är ohållbart, bör han i första hand naturligtvis diskutera frågan med fastighetsägaren. Leder detta inte till något resultat bör förvaltaren ta upp frågan om konkurs eller andra lösningar med de större fordringsägarna, banker och andra kreditinstitut, vilka utifrån sina bedömningsgrunder får avgöra vilka åtgärder som skall vidtas.

Tillsyn m.m.

I de fall konkursförvaltaren insätts som förvaltare enligt bostadsförvaltningslagen finns inte längre anledning att låta hans förvaltning omfattas av den ordning för löpande kontroll och tillsyn som lagen

²⁴ Prop. 1976/77:151 s. 64, 77.

innehåller. Konkursförvaltarens åtgärder står redan under tillsynsmyndigheternas tillsyn²⁵. Det bör dock även fortsättningsvis ankomma på hyresnämnden att ta ställning till uppkommande frågor om upphörande av förvaltningen, byte av förvaltare och liknande frågor som hyresnämnden har särskild kompetens att bedöma. Vad gäller den mera kamerala delen bör emellertid tillsynen utövas av tillsynsmyndigheten i konkursen.

En ytterligare följd av regleringen är att konkursförvaltaren inte bör ha rätt till särskilt arvode enligt bostadsförvaltningslagen för fastighetsförvaltningen. Konkursförvaltaren är berättigad till arvode i konkursen och hans åtgärder med fastigheten bör belasta konkursförvaltningen i stort.

En närmare redogörelse för den särreglering som föreslås gälla för konkursförvaltare i nu avsedda fall, lämnas i specialmotiveringen.

4.3 Övrig lagstiftning

4.3.1 Hyresvärdens informationsskyldighet

En fråga som tas upp i direktiven är förekomsten av s.k. fastighetsplundring.

Som vi tidigare nämnt i avsnitt 4.1 är detta en typ av problem som inte är specifik just för hyresområdet, utan liknande förfaranden förekommer också på flera andra områden i samhället. Till stor del är möjligheterna att genomföra fastighetsplundring m.m. beroende av effektiviteten hos regler inom andra områden, exempelvis den associationsrättsliga lagstiftningen och bestämmelser om delgivning i mål och ärenden vid domstolar och andra myndigheter.

Ett återkommande drag vid misstänkt fastighetsplundring och liknande fall av oegentligheter är att de inblandade personerna är svåranskräffbara eller håller sig undan. I avsnitt 2.6 har omnämnts de ändringar som gjorts i fråga om reglerna om kungörelsedelgivning. Dessa ändringar bör minska problemen för domstolar och myndigheter att hantera förekommande ärenden. Det gäller dock enbart den situationen att frågan är anhängig vid domstol eller annan myndighet. För en hyresgäst är det naturligtvis angeläget att han, så snart det behövs, kan komma i kontakt med sin hyresvärd.

Om en hyresgäst under hyrestiden anser sig ha anspråk på hyresvärden eller på annat sätt vill göra någon rättighet gällande, är det nödvändigt att han kan meddela hyresvärden detta. Det naturliga

²⁵ 1 kap. 3 § andra stycket konkurslagen.

förfaringssättet är att hyresgästen i en uppkommen situation först söker kontakt med hyresvärden för att diskutera problemet och vad som bör göras. Ett för den oseriöse hyresvärden enkelt sätt att slippa undan eller förhåla nödvändiga åtgärder i huset är därför att hålla sig oåtkomlig för hyresgästerna.

Det normala för en hyresvärd bör vara att han av eget intresse håller hyresgästerna underrättade om vissa förhållanden som är av vikt för att han skall kunna fullgöra sina skyldigheter i hyresförhållandet, exempelvis när och var han kan anträffas. Vi föreslår i linje med detta att hyresvärden skall åläggas en skyldighet att hålla hyresgästerna underrättade om sitt namn och en adress där han är tillgänglig. Denna skyldighet bör innebära även att en hyresgäst, efter en skriftlig förfrågan, skall ha rätt att få uppgift om hyresvärdens namn och adress. Är hyresvärden i fråga en juridisk person bör upplysningsskyldigheten i stället avse motsvarande uppgifter beträffande företrädare för den juridiska personen. De uppgifter det nu är fråga om är samma uppgifter som den juridiska personen enligt annan lagstiftning är skyldig att lämna; för ett aktiebolags del är det de uppgifter som skall finnas intagna i bolagsregistret och för ett handelsbolags del de uppgifter som finns i handelsregistret.

Den hyresgäst som önskar komma i kontakt med sin hyresvärd för att framställa en begäran om en viss åtgärd kan i dag finna sig ställd inför det förhållandet att han inte säkert vet vem han skall söka och just därför inte kan göra något. För att undvika detta bör hyresgästen alltid kunna ställa sin skriftliga förfrågan till någon som han vet agerar för hyresvärdens räkning och därmed kunna utgå från att detta kommer hyresvärden till handa; det finns exempelvis alltid någon som uppbär hyran för värdens räkning. Hyresgästen bör i sådant fall alltid kunna vända sig till denne.

Som tidigare nämnts (se avsnitt 2.1.2) gäller sedan den 1 januari 1992, som ett led i EG-anpassningen av svenska lagar, inte längre några särskilda begränsningar för utlänningar i rätten att förvärva hyresfastigheter i Sverige. Det kan således tänkas att den adress som hyresvärden skall uppge är en utländsk adress. För hyresgästerna i fastigheten är det emellertid nödvändigt att det alltid finns en person här i landet som kan ta emot handlingar för hyresvärdens räkning. I avsnitt 2.6.1 har redovisats att det inom associationsrätten gäller ett krav på att utländska juridiska personer skall ha en i Sverige bosatt person som är behörig att på bolagets vägnar ta emot delgivning. För det fall hyresvärden är en utländsk juridisk person är det alltså redan sörjt för att hyresgästen skall ha tillgång till en representant i landet. Någon motsvarande regel finns dock inte för det fall att hyresvärden är en fysisk person. Det finns därför anledning att även för sådana

fall ställa krav på att hyresvärden utser någon här i landet som är behörig att på dennes vägnar ta emot handlingar på samma sätt som gäller för bolag.

Upplysningsskyldigheten får givetvis inte utnyttjas av hyresgästen i trakasserande syften. Hyresvärden bör inte vara skyldig att besvara återkommande förfrågningar från hyresgästerna. Har hyresvärden besvarat en förfrågan från en hyresgäst, bör han därför kunna underlåta att besvara en ny förfrågan ett halvår senare från samme hyresgäst. Naturligtvis bör det nu sagda inte gälla om det finns någon särskild anledning för hyresgästen att på nytt återkomma med en förfrågan. En sådan situation kan vara att en försäljning av fastigheten varit aktuell eller att formerna för fastighetens förvaltning ändrats. Det ligger i hyresvärdens eget intresse att dokumentera när en sådan formell förfrågan har besvarats för att undvika att tvist uppstår.

För att hyresvärdens skyldighet att hålla sig åtkomlig för hyresgästerna inte skall bli ett slag i luften bör det krävas av hyresvärden inte bara att han meddelar var han kan anträffas utan också att han verkligen kan anträffas där. Han bör också ha skyldighet att i sin tur ta kontakt med hyresgästen. Om hyresvärden åsidosätter skyldigheten att hålla sig åtkomlig, kan detta få verkningar på ett annat plan; det kan nämligen aktualisera frågan om ingripande enligt bostadsförvaltningslagen (se avsnitt 4.2.2). Som tidigare nämnts krävs det för ett sådant ingripande inte alltid att det föreligger fysiska brister i fastighetens skick. Även det förhållandet att en hyresvärd håller sig undan kan tillmätas vikt vid bedömandet av om dennes förvaltning är godtagbar. Det kan medföra att fastigheten i fråga ställs under särskild förvaltning²⁶. Vi menar att det är en väsentlig del i en fastighets förvaltning att hyresgästerna alltid har möjlighet att komma i kontakt med hyresvärden och kan framföra sina åsikter och krav. Med den föreslagna ordningen ges hyresgästerna nu en möjlighet att på ett enkelt sätt visa huruvida hyresvärden brister i sina skyldigheter, om ett ingripande enligt bostadsförvaltningslagen övervägs.

I praktiken kan den föreslagna ordningen fungera enligt följande. En hyresgäst anser att vissa förhållanden i fastigheten bör åtgärdas, men han kan inte få kontakt med hyresvärden för att framställa sina krav, eftersom denne inte är anträffbar. Han begär då hos hyresvärden eller någon som agerar för dennes räkning, uppgift om var och hur han kan få kontakt med värden eller företrädare för denne. Om sådana upplysningar inte kommer inom rimlig tid, förslagsvis någon eller några veckor, kan hyresgästen ta kontakt med kommunen eller

²⁶ Jfr prop. 1976/77:151 s. 82.

en organisation som är behörig att ansöka om särskild förvaltning för övervägande huruvida en sådan ansökan skall göras.

4.3.2 Expropriation

Enligt direktiven skall vi mot bakgrund av vissa tidigare överväganden och förslag inom dåvarande Bostadsdepartementet, ta upp frågor om inlösen m.m. enligt bostadsförvaltningslagen. Frågor rörande inlösen har vi diskuterat ovan i avsnitt 4.2.4. Som nämnts i avsnitt 2.5.1 kan expropriation med stöd av 2 kap. 7 § expropriationslagen ske vid vanvård av bostadsfastigheter. Såvitt vi kunnat finna har det emellertid inte förekommit något enda fall av expropriation på denna grund. Med hänsyn härtill och till de möjligheter till inlösen som finns enligt bostadsförvaltningslagen, kan det starkt ifrågasättas om det finns behov av en möjlighet till expropriation i dessa fall. Bestämmelsen i 2 kap. 7 § expropriationslagen tar emellertid sikte inte bara på bostadsfastigheter utan också på vanvårdade jordbruks- och skogsfastigheter, annan vanvårdad mark m.m.²⁷. Vi har inom ramen för vårt arbete inte haft anledning att utreda om det utifrån dessa andra ändamål finns behov av en möjlighet till expropriation. Vi lägger därför inte fram något förslag om upphävande av 2 kap. 7 § expropriationslagen.

²⁷ Prop 1972:109 s. 208 f.

en organisation som är förenad med andra organisationer i Sverige och i utlandet för att verka för att de som är berörda av dessa frågor ska kunna påverka beslut som rör dem.

4.3.3. Experimentation

Enligt forskningen skall i experimenten och i andra typer av experiment, som är avsedda för att undersöka de fysiska och kemiska egenskaperna hos olika material, användas en eller flera av de metoder som beskrivs i detta avsnitt. I experimenten används ofta olika typer av material, som till exempel metaller, plast, gummi, trä, papper, glas, keramik, etc. I experimenten används också olika typer av utrustning, som till exempel mätinstrument, värmekällor, kylkällor, etc. I experimenten används också olika typer av procedurer, som till exempel att mäta, beräkna, jämföra, etc. I experimenten används också olika typer av resultat, som till exempel mätresultat, beräkningsresultat, jämförelser, etc. I experimenten används också olika typer av slutsatser, som till exempel att materialet har vissa egenskaper, att materialet har vissa egenskaper, etc. I experimenten används också olika typer av slutsatser, som till exempel att materialet har vissa egenskaper, att materialet har vissa egenskaper, etc.

5 Kostnadskonsekvenser av våra förslag

För vårt arbete gäller direktiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning (dir. 1984:5). Enligt dessa generella direktiv får våra förslag inte öka de offentliga utgifterna eller minska statsinkomsterna. Om vi föreslår något som innebär avsteg från denna målsättning, skall vi visa hur förslagen skall finansieras. Detta skall ske genom konkreta förslag till rationaliseringar eller omprövningar som innebär besparingar

En huvudlinje i våra förslag är att förhandsprövningen av fastighetsförvärv skall avskaffas. För kommunernas del innebär detta att kommunerna kan göra vissa besparingar i och med att den administration som i dag handhar dessa frågor kan undvaras. Som vi har redogjort för i avsnitt 3.2 behandlas emellertid frågor om förvärvstillstånd hos kommunerna allmänt i samband med den prövning som kommunerna gör enligt förköpslagen. Våra förslag innebär inte någon förändring av sistnämnda lagstiftning. Kommunerna måste därför även fortsättningsvis bibehålla den administrativa apparat och de resurser denna kräver för att fullgöra förköpsprövningen. I flertalet kommuner är denna administration förhållandevis liten. Även om vårt förslag att upphäva förvärvsprövningen lämnar utrymme för vissa besparingar hos kommunerna, kommer troligen inte några påtagliga rationaliseringsvinster att kunna uppnås.

För hyresnämndernas del innebär den slopade förvärvsprövningen att en relativt arbetskrävande målgrupp försvinner, vilket ger en motsvarande lättnad i arbetsbelastningen. I förhållande till den totala ärendetillströmningen torde bortfallet av denna ärendetyp dock inte på något avgörande sätt påverka situationen. Vårt förslag om ändrade förutsättningar för förvaltningsåläggande torde i sin tur medföra att nämnderna tillförs ytterligare ett antal ärenden. Denna ökade tillströmning bör, enligt våra bedömningar, kunna balanseras mot de vinster som den slopade förvärvstillståndsprövningen medför. Vi föreslår vidare att det införs av ett helt nytt institut, förvaltningsförbud. Detta för med sig att hyresnämnderna tillförs en helt ny typ av ärenden som kräver sina resurser. Vår bedömning är dock att

antalet ärenden rörande förvaltningsförbud inte skall bli flera än att de kan bemästras inom ramen för nuvarande resurser. Vad som nu sagts om hyresnämnderna gäller även för bostadsdomstolen.

Kostnadskonsekvenserna av våra övriga framlagda förslag bedömer vi inte vara större än att även dessa kan bemästras inom ramen för nuvarande verksamhet.

6 Specialmotivering

6.1 Förslaget till lag om ändring i jordabalken

12 kap.

18 a §

En hyresvärd är skyldig att hålla hyresgästen underrättad om sitt namn och en adress där han kan anträffas.

Är hyresvärden en juridisk person skall uppgift om namn och adress på ställföreträdare för den juridiska personen lämnas.

Finns hyresvärden inte i landet skall han ange namn och adress på en i Sverige bosatt person som är behörig att på hyresvärdens vägnar ta emot delgivning.

Paragrafen är ny och reglerar den informationsskyldighet som föreslås införd. Bestämmelserna har behandlats i avsnitt 4.3.1.

Den nya bestämmelsen bör träda i kraft samtidigt med övriga nu föreslagna ändringar, dvs. den 1 januari 1995.

6.2 Förslaget till lag om upphävande av lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m.

Härigenom föreskrivs att lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m. skall upphöra att gälla vid utgången av 1994.

Bestämmelserna om förköpsrätt vid aktieöverlåtelse skall dock fortfarande tillämpas, om en kommun före utgången av 1994 gjort anmälan enligt 13 § första stycket att beslut att utöva förköpsrätt har fattats.

Förvärvslagen bör lämpligen upphöra att gälla vid utgången av år 1994.

Några särskilda övergångsbestämmelser beträffande ärenden om förvärvstillstånd torde inte behövas. Däremot har en bestämmelse införts angående ärenden om förköpsrätt vid aktieöverlåtelse. Den innebär att lagens bestämmelser alltjämt skall tillämpas om anmälan om förköpet enligt 13 § gjorts under lagens giltighetstid.

6.3 Förslaget till lag om ändring i bostadsförvaltningslagen (1977:792)

2 §

Om fastighetsägaren inte uppfyller de krav som kan ställas på en godtagbar fastighetsförvaltning, får hyresnämnden ålägga denne att överlämna förvaltningen av fastigheten till en särskild förvaltare (förvaltningsåläggande).

Kan det antas att ett förvaltningsåläggande inte är en tillräcklig åtgärd för att uppnå en godtagbar fastighetsförvaltning, eller är bristerna i förvaltningen allvarligare än som avses i första stycket, får nämnden i stället besluta att ställa fastigheten under förvaltning av en särskild förvaltare (tvångsförvaltning).

Beslut om särskild förvaltning enligt första eller andra stycket får också meddelas om fastighetsägaren underlåter att hyra ut lägenheter för bostadsändamål i fastigheten och det med hänsyn till bostadsförsörjningen är uppenbart oförsvarligt att lägenheterna står tomma.

Om möjlighet att i visst fall ställa fastighet under tvångsförvaltning enligt denna lag finns bestämmelser i 28 e § samt i bostads-saneringslagen (1973:531).

I paragrafen anges förutsättningarna för ingripande enligt lagen. Ändringsförslagen har behandlats i avsnitt 4.2.1 och 4.2.2. I likhet med vad som nu gäller finns det två olika former av ingripande, tvångsförvaltning och förvaltningsåläggande. Innebörden och verkningarna av dessa ingripanden överensstämmer med gällande rätt. Den sammanfattande benämningen för tvångsförvaltning och förvaltningsåläggande skall även i fortsättningen vara särskild förvaltning (se tredje stycket).

För närvarande gäller samma materiella förutsättningar för dessa båda former av ingripande. Valet mellan förvaltningsåläggande och tvångsförvaltning grundas huvudsakligen på vilken grad av tvång i förhållande till fastighetsägaren som bedöms som erforderligt. Här avses de fall där det kan antas att en fastighetsägare, ställd inför hotet om en mer ingripande tvångsförvaltning, på frivillig väg rättar till de brister som föranlett ingripandet. Utgångspunkten är att man inte skall tillgripa en mera ingripande åtgärd än som behövs för att rätta till de uppkomna missförhållandena. I första hand bör förvaltningsåläggande väljas vid mindre omfattande brister i förvaltningen.

De nu föreslagna ändringarna består i att det föreskrivs två olika grader av missförhållanden för de båda formerna av ingripande. Hyresnämnden skall utifrån vad som visats i målet göra en bedömning av hur allvarliga missförhållandena i fastigheten är och därefter avgöra om fastighetsägaren skall meddelas ett förvaltningsåläggande

eller om fastigheten skall ställas under tvångsförvaltning. Nämnden är så till vida bunden av parternas talan att den inte kan besluta om tvångsförvaltning om sökanden bara yrkat särskild förvaltning i form av ett förvaltningsåläggande. Har sökanden däremot yrkat tvångsförvaltning men nämnden finner att det inte föreligger tillräckliga skäl för detta, kan hyresnämnden i stället besluta att meddela fastighetsägaren ett förvaltningsåläggande.

Första stycket

Förvaltningsåläggande är den mindre ingripande åtgärden. I sak överensstämmer åläggandets innebörd med vad som gäller i dag. Ett förvaltningsåläggande kan aktualiseras så snart som fastighetens förvaltning inte når upp till den standard som hyresgästerna har rätt att kräva, nämligen en god fastighetsförvaltning.

Andra stycket

Tvångsförvaltning kan enligt andra stycket beslutas om bristerna i fastighetens förvaltning är allvarligare än som sägs i första stycket, dvs allvarligare än vad som krävs för ett förvaltningsåläggande. I sak innebär detta att vad som krävs för att ställa en fastighet under tvångsförvaltning i princip överensstämmer med nuvarande ordning. Genom att det i andra stycket hänvisas till de materiella förutsättningarna för förvaltningsåläggande, markeras att de missförhållanden som kan ligga till grund för en tvångsförvaltning är av samma slag som för förvaltningsåläggande. Skillnaden ligger endast i hur allvarliga missförhållandena bedöms vara.

Tvångsförvaltning kan även tillgripas om det kan antas att ett förvaltningsåläggande inte är en tillräcklig åtgärd för att uppnå en god fastighetsförvaltning. Visar det sig att förhållandena, förvaltningsåläggandet till trots, inte förbättras, får hyresnämnden, efter särskild ansökan, besluta om tvångsförvaltning. Genom förvaltningsåläggandet avskärs fastighetsägaren inte från förvaltningen på samma sätt som vid tvångsförvaltning. Han kan fortfarande vidta åtgärder i förvaltningen på ett sätt som innebär att hyresgästernas situation påverkas negativt. Så kan vara fallet då förvaltningsavtalet inte omfattar alla åtgärder i förvaltningen eller då fastighetsägaren i strid mot avtalet själv vidtar åtgärder. Ibland kan det emellertid redan på förhand stå klart att ett förvaltningsåläggande inte kommer att leda till någon förbättring för hyresgästerna. Så kan vara fallet om fastighetsägaren, mot bakgrund av tidigare agerande, kan antas inte efterkomma föreläggandet eller till och med motarbeta förvaltaren. Hyresnämnden kan då göra den bedömningen att ett förvaltningsåläggande

inte är en tillräcklig åtgärd och - om så har yrkats - i stället direkt besluta om tvångsförvaltning.

Tredje stycket

Ändringen i tredje stycket är redaktionell. Genom hänvisningen till både första och andra stycket framgår att såväl tvångsförvaltning som förvaltningsåläggande kan komma i fråga.

Som ovan anmärkts framgår det av inledningen till tredje stycket att begreppet särskild förvaltning även framdeles skall vara den sammanfattande benämningen på förvaltningsåläggande och tvångsförvaltning.

8 §

Beslutar hyresnämnd om tvångsförvaltning, skall nämnden samtidigt utse förvaltare. Till förvaltare skall utses bolag, förening eller annan som har erforderlig erfarenhet av fastighetsförvaltning. *Är fastighetsägaren försatt i konkurs skall i första hand konkursförvaltaren utses till förvaltare.*

Hyresnämnden kan under pågående förvaltning utse ny förvaltare när förhållandena föranleder det.

I *första stycket* har tillagts den bestämmelsen att hyresnämnden, om fastighetsägaren är försatt i konkurs, i första hand skall utse konkursförvaltaren till förvaltare enligt bostadsförvaltningslagen. Är fastigheten redan ställd under tvångsförvaltning vid konkursutbrottet, bör den tidigare förvaltaren med stöd av andra stycket normalt bytas ut mot konkursförvaltaren. Den nu föreslagna ändringen har behandlats i avsnitt 4.2.5.

I 7 kap. 8 § konkurslagen beskrivs konkursförvaltarens allmänna åligganden. Enligt huvudregeln, som kommer till uttryck i lagrummets första stycke, skall denne ta till vara borgenärernas gemensamma rätt och bästa samt vidta alla de åtgärder som främjar en förmånlig och snabb avveckling av boet. I andra stycket finns en handlingsregel som modifierar huvudregeln i första stycket och ger förvaltaren rätt att beakta även sysselsättningshänsyn. Förslaget att konkursförvaltaren även skall vara förvaltare enligt bostadsförvaltningslagen medför att denne kan komma att beakta även andra hänsyn än vad som sägs i nämnda paragraf. De överväganden som kan följa med ett förvalterskap enligt bostadsförvaltningslagen, finns emellertid redan reglerade i den lagen. Någon särskild bestämmelse härom i konkurslagen behövs därför inte.

27 a §

Bestämmelserna i 11 § andra stycket, 12 - 14 och 16 §§, 21 § andra stycket samt 22, 23, 25 och 27 §§ gäller inte om en konkursförvaltare utsetts enligt 8 § första stycket.

Paragrafen är ny och anger vilka av de bestämmelser som i allmänhet gäller för en förvaltare enligt bostadsförvaltningslagen men som inte skall tillämpas när en konkursförvaltare utsetts med stöd av 8 § första stycket. De åsyftade bestämmelserna har följande huvudsakliga innehåll.

I 11 § andra stycket anges vissa inskränkningar i förvaltarens befogenheter; denne får exempelvis inte överlåta fastigheten eller låta inteckna den. I 12 § stadgas att fastighetsägaren, trots tvångsförvaltningen, får företa vissa åtgärder beträffande fastigheten. 13 och 14 §§ innehåller bestämmelser om skyldighet för fastighetsägaren att i vissa fall tillskjuta medel till fastighetens förvaltning. 16 § innehåller bestämmelser om skyldighet för fastighetsägaren att lämna upplysningar om fastigheten samt om tvångsmedel som kan tillgripas för att förmå fastighetsägaren att fullgöra denna skyldighet. Bestämmelser med motsvarande innehåll finns i 6 kap. konkurslagen. I 21 § andra stycket stadgas att behållna medel som inte bör avsättas för fastighetens förvaltning skall utbetalas till fastighetsägaren. 22, 23 och 25 §§ innehåller bestämmelser om förvaltarens redovisning och om arvode till denne. Dessa frågor är för en konkursförvaltares del reglerade i konkurslagen. 27 § slutligen innehåller en bestämmelse om att hyresnämnden utövar tillsyn över förvaltningen. Som föreslagits i avsnitt 4.2.5 bör ansvaret för tillsyn ligga på tillsynsmyndigheten enligt konkurslagen.

28 §

Är förhållandena sådana att det kan antas att en god fastighetsförvaltning inte kan uppnås under en tvångsförvaltning, får fastigheten lösas.

Talan om inlösen skall väckas vid fastighetsdomstolen. I fråga om inlösen gäller i övrigt expropriationslagen (1972:719) i tillämpliga delar, dock med undantag för 4 kap. 2 §. Bestämmelserna i 4 kap. 3 § expropriationslagen äger tillämpning i fråga om värdeökning som ägt rum under tiden från dagen tio år före det talan väcktes vid domstol.

I enlighet med vad som har föreslagits i avsnitt 4.2.4 har i *första stycket* det nu gällande kravet för inlösen - att fastigheten skall vara ställd under tvångsförvaltning - ersatts av en föreskrift som innebär att inlösen kan komma i fråga så snart det kan antas att en god fastighetsförvaltning inte kan uppnås under en tvångsförvaltning. Den nya

bestämmelsen innebär dock inte någon ändring i fråga om de rent materiella förutsättningarna för inlösen. Avsikten är således att de exempel på inlösensituationer som angavs i förarbetena till bostadsförvaltningslagen skall vara vägledande även i fortsättningen. Första stycket av förevarande paragraf har - likaledes i enlighet med förslag i avsnitt 4.2.4 - även ändrats på så sätt att kommunen inte längre skall vara ensam berättigad att påkalla inlösen. Någon formell begränsning av kretsen inlösenberättigade skall fortsättningsvis inte gälla.

Förvaltningsförbud

Förvaltningsförbudet är ett ingripande som är riktat mot den fastighetsägare som grovt åsidosätter sina skyldigheter som hyresvärd. Förvaltningsförbudet är till sin uppbyggnad utformat efter förebild av bestämmelserna om näringsförbud i lagen (1986:436) om näringsförbud.

Som förutsättning för att meddela en näringsidkare ett näringsförbud, anges i den nämnda lagen att näringsidkaren skall ha grovt åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamhet och därvid gjort sig skyldigt till brottslighet som inte är ringa eller i avsevärd omfattning underlåtit att betala skatter, tullar och avgifter. Som en ytterligare förutsättning gäller att ett näringsförbud skall vara påkallat ur allmän synpunkt. Vid bedömningen av sistnämnda rekvisit skall särskilt beaktas om åsidosättandet varit systematiskt eller syftat till betydande vinning, om det medfört eller varit ägnat att medföra betydande skada eller om näringsidkaren tidigare dömts för brott i näringsverksamhet. Näringsförbud kan under vissa förutsättningar även meddelas i samband med konkurs. Bestämmelserna om näringsförbudet är ett led i kampen mot ekonomisk brottslighet i samhället. Regleringen riktar sig mot sådana personer som missbrukar näringsfriheten genom att grovt åsidosätta sina åligganden och på så sätt åstadkommer betydande skador för sina borgenärer, anställda, konkurrenter, konsumenter, avtalskontrahenter och samhället i övrigt. Genom näringsförbudet kan dessa personer förhindras att över huvud taget bedriva någon form av näringsverksamhet.

Fastighetsförvaltning är en form av näringsverksamhet. Det torde således finnas möjlighet att ålägga en fastighetsägare näringsförbud om de nyss angivna förutsättningarna är för handen.

De bestämmelser om förvaltningsförbud som vi nu föreslår skall även de förhindra att en person som grovt åsidosatt sina skyldigheter i en verksamhet - fastighetsförvaltning - fortsätter att bedriva sådan verksamhet. Förvaltningsförbudet syftar emellertid till att skapa

skydd mot brister och oegentligheter på ett annat plan än näringsförbudet. Förvaltningsförbudet har nämligen - i likhet med övriga regler i bostadsförvaltningslagen - i första hand till syfte att skydda hyresgästerna mot brister och olägenheter i boendet.

28 a §

Om en fastighetsägare vid sin fastighetsförvaltning grovt åsidosätter sina skyldigheter som hyresvärd, får hyresnämnden besluta att denne inte får förvalta och förvärva fastigheter som avses i 1 § (förvaltningsförbud).

Hyresnämnden kan medge undantag (dispens) från ett förvaltningsförbud beträffande en viss fastighet eller viss förvaltningsåtgärd, om det föreligger särskilda skäl. En dispens kan återkallas om det finns skäl till det.

Paragrafen innehåller de grundläggande bestämmelserna om förvaltningsförbud. Sådant förbud kan endast åläggas en enskild fysisk person i egenskap av hyresvärd. I 28 b föreskrivs emellertid att bestämmelserna skall vara tillämpliga även på vissa funktionärer hos juridiska personer.

Av *första stycket* följer, genom hänvisningen till 1 §, att ett förvaltningsförbud endast kan omfatta en fastighet i vilken det finns lägenhet avsedd för bostadsändamål. Det förhållandet att en fastighetsägare åläggs ett förvaltningsförbud innebär således inte att denne förhindras att under den tid förbudet avser, uppträda som hyresvärd och hyra ut lägenheter i fastigheter av annat slag, exempelvis affärslokaler. I 1 § undantas fastighet tillhörande staten eller kommun från särskild förvaltning enligt 2 §. Något undantag gäller däremot inte för de i 28 b § omnämnda funktionärerna i de fall den juridiska personen ägs av staten eller kommunen, utan även de som är anställda i sådana företag och har nämnda positioner kan åläggas förvaltningsförbud. Skulle detta inträffa, medför det dock inte att fastigheterna ändå kommer att ställas under tvångsförvaltning enligt 28 e §. För detta krävs det att den som åläggs förbudet också äger fastigheten.

Beträffande innebörden av uttrycket grovt åsidosättande hänvisas till avsnitt 4.2.3 (Vad skall krävas för förvaltningsförbud).

Förvaltningsförbudet är till sin natur generellt och omfattar i princip fastighetsägarens samtliga fastigheter. I *andra stycket* ges dock hyresnämnden rätt att undanta viss fastighet eller viss åtgärd från förbudet. Exempel på fall där undantag kan komma i fråga har lämnats i avsnitt 4.2.3 (Verkan av förvaltningsförbudet).

28 b §

Om fastigheten ägs av en juridisk person får, under den förutsättning som anges i 28 a § första stycket, förvaltningsförbud meddelas i fråga om

- 1. handelsbolag: bolagsman,*
- 2. aktiebolag: ledamot och suppleant i styrelsen samt verkställande direktör och vice verkställande direktör,*
- 3. ekonomisk förening: ledamot och suppleant i styrelsen samt verkställande direktör och vice verkställande direktör, om denne haft ledningen av fastighetens förvaltning.*

Första stycket gäller också den som i annan egenskap än där sägs faktiskt utövat ledningen av fastighetens förvaltning.

Enligt denna paragraf skall bestämmelserna om förvaltningsförbud tillämpas även på vissa företrädare för juridiska personer (jfr 4 § lagen om näringsförbud). Innehållet i paragrafen har avhandlats under avsnitt 4.2.3 (Vem kan åläggas förvaltningsförbud?).

För att förvaltningsförbud skall kunna åläggas någon av de personer som avses i *första stycket*, krävs det enligt sista ledet i stycket att denne haft ledningen av förvaltningen. För att denna undantagsregel skall tillämpas skall det framstå som helt klart att denne inte har haft någon del i ansvaret för ifrågavarande verksamhet. Detta kan exempelvis vara fallet om det i ett bolagsavtal finns en verksamhetsbeskrivning för den juridiska personen med en klar och entydig fördelning av såväl bestämmanderätten som ansvaret i hithörande frågor eller om det finns angivet att viss företrädare inte skall ta del i en angiven verksamhet. Det bör framhållas att detta utgör ett undantag från vad som annars normalt sett skall gälla. Huvudregeln är alltså att de omnämnda företrädarna skall anses ansvariga. Föreligger det tveksamhet om undantagsregelns tillämplighet, bör den i paragrafen omnämnda företrädaren i enlighet med huvudregeln därför anses ansvarig.

I *andra stycket* utsträcks bestämmelserna om förvaltningsförbud till att gälla även den som faktiskt utövat ledningen över en förvaltning. Avsikten är därvid att förbudet skall kunna träffa den som i realiteten utövar det bestämmande inflytandet över förvaltningen utan att denne haft sådan ställning som sägs i första stycket. Avgörande är därvid de faktiska förhållandena i det enskilda fallet. Den som har den formella beslutanderätten men i praktiken inte utövar denna, faller således utanför bestämmelsen, om han inte innehar sådan ställning som sägs i första stycket. Med uttrycket faktiskt utövat ledningen avses endast den som haft ett mer övergripande ansvar för verksamheten. Det bör därför inte komma i fråga att anse en person i underordnad ställning ha faktiskt utövat förvaltningen även om denne i sitt arbete haft ett stort mått av självständighet och frihet att besluta i

olika frågor. Det ansvar som avses här är ett övergripande ansvar på ett företagsledande plan. I de fall ett fåmansföretag äger en fastighet torde i många fall den som har ett dominerande ägarinflytande få antas ha faktiskt utövat ledningen av företaget (jfr NJA II 1986 s. 215).

28 c §

Den som ålagts förvaltningsförbud får inte inneha sådan ställning som anges i 28 b § eller ta emot uppdrag i verksamheten, om den juridiska personen bedriver fastighetsförvaltning.

Den som ålagts förvaltningsförbud får inte heller vara anställd eller ta emot uppdrag i en verksamhet som innefattar fastighetsförvaltning, om verksamheten bedrivs av en närstående till honom eller där en närstående har en sådan ställning som anges i 28 b §. Som närstående anses hans make, sambo, förälder, barn och syskon samt den som är besvägrad med honom i rätt upp- eller nedstigande led eller så att den ene är gift med den andres syskon.

I 28 a § stadgas ett generellt förbud för en fastighetsägare att förvalta och förvärva fastigheter under den tid som förbudet varar. I förevarande paragraf anges därutöver vissa särskilda engagemang som är otillåtna för den som ålagts ett förvaltningsförbud. Paragrafen, som motsvarar 7 § lagen om näringsförbud, har avhandlats under avsnitt 4.2.3 (Verkan av förvaltningsförbudet).

28 d §

Förvaltningsförbud skall meddelas för en viss tid och får inte gälla längre än fem år från det beslutet vunnit laga kraft.

Tidsgränsen för ett förvaltningsförbud överensstämmer med vad som gäller för tvångsförvaltning enligt 18 § första stycket och även med den längsta tid som gäller för näringsförbud enligt 5 § lagen om näringsförbud. Vid bestämmandet av den tid som förbudet skall gälla har hyresnämnden att i första hand se till bestämmelsens huvudsyfte; behovet av att skydda hyresgästen från misskötsamma hyresvärdar. Vidare måste beaktas den allmänpreventiva effekten som förbudet medför. Hyresnämndens bedömning får därmed vissa likheter med domstolarnas straffmätning. I bedömningen skall hänsyn tas till det sätt på vilket fastighetsägarens skyldigheter åsidosatts och vilka olägenheter och skador som åsamkats hyresgäster och andra berörda parter. En annan faktor som spelar in är fastighetsägarens inställning. Har denne visat en större eller mindre likgiltighet för gällande regler får detta återspeglas i förbudstidens längd. Hänsyn kan också tas till om fastighetsägaren enligt 28 e § ålagts att sälja sina fastigheter.

Förbudstiden räknas från det beslutet vunnit laga kraft. I de fall hyresnämnden föreskriver att den som ålagts förbudet skall sälja sina fastigheter och därvid angett en senare tid inom vilken detta skall ha skett, påverkar detta inte tiden för förbudets ikraftträdande. De fåtaliga förvaltningsåtgärder som fastighetsägaren i sådant fall måste vidta, kan tillåtas inom ramen för dispensförfarandet.

Någon möjlighet att förordna om att förbudet skall kunna gälla för tiden innan det vunnit laga kraft saknas, och har inte heller ansetts vara erforderlig. Förbudets huvudsakliga syfte är att skydda hyresgästerna från missförhållanden i boendet, och för att åstadkomma detta kan berörda fastigheter omedelbart ställas under tvångsförvaltning. Ett sådant beslut gäller enligt 31 § första stycket omedelbart. Efter förbudstidens utgång har fastighetsägaren åter möjlighet att uppträda som hyresvärd vid upplåtelse av bostadslägenheter. Att förbudet i vissa fall kan förlängas framgår av 28 f §.

28 e §

De fastigheter som ägs av den som ålagts ett förvaltningsförbud, skall ställas under tvångsförvaltning enligt 2 § andra stycket för den tid som förbudet varar.

Hyresnämnden kan också förordna att den som ålagts förvaltningsförbud skall sälja sina fastigheter eller andelar i fastigheter eller avveckla delägarskap eller aktieinnehav i juridiska personer som avses i 28 b och 28 c §§. Nämnden kan i sådant fall fastställa en tid inom vilken försäljningen eller avvecklingen skall ha avslutats. Om det föreligger synnerliga skäl kan tiden förlängas.

Bestämmelsen i första stycket är en följd av förvaltningsförbudets konstruktion. I och med att fastighetsägaren själv inte längre kan förvalta sina fastigheter måste en särskild förvaltare insättas.

Vid tillämpningen av paragrafen förutsätts att den eller de berörda fastigheterna ägs av den som åläggs förvaltningsförbudet. I begreppet äga fastigheten innefattas därvid inte bara ett direkt ägande. Bestämmelsen måste - i likhet med regleringen i övrigt - omfatta även det fallet att fastigheten ägs indirekt genom innehavet av aktier eller andelar i den juridiska person som formellt äger fastigheten. En fastighet som ägs av en juridisk person, i vilken den som ålagts förbudet äger samtliga aktier eller andelar, skall därför ställas under tvångsförvaltning. Den situationen att den förbudsbelagde endast äger en del av fastigheten har behandlats i avsnitt 4.2.3. Uppkommer det i nu avsedda fall fråga om att meddela ett förordnande om att den förbudsbelagde skall sälja sina fastigheter, framgår det av andra stycket att förordnandet skall avse aktierna eller andelarna i den juridiska personen.

För tvångsförvaltningen gäller de allmänna bestämmelserna i lagen. Även om de berörda fastigheterna finns på olika orter är det alltid den hyresnämnd som har meddelat beslutet om förvaltningsförbud som utövar tillsynen över förvaltningen. Om fastigheterna är spridda kan det ibland finnas anledning att utse olika förvaltare för olika delar av fastighetsbeståndet. Det ankommer i sådant fall på förvaltarna och på den hyresnämnd som utövar tillsynen, att samarbeta för att förvaltningen skall bedrivas så rationellt som möjligt.

Enligt *andra stycket* kan fastighetsägaren åläggas att sälja sina fastigheter eller andelar i fastigheter eller vissa juridiska personer. I avsnitt 4.2.3 har redogjorts för i vilka situationer ett sådant åläggande kan vara aktuellt.

28 f §

Den som överträder ett förvaltningsförbud eller inte följer ett förordnande enligt 28 e § andra stycket skall dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Ett förvaltningsförbud som överträds får förlängas med högst tre år.

Om den som ålagts ett förvaltningsförbud meddelas ett nytt förbud, skall det tidigare meddelade förbudet upphävas.

Överträdelse av ett förvaltningsförbud eller underlåtenhet att följa ett förordnande om försäljning är straffsanktionerad. I straffskalan ingår böter samt fängelse i upp till sex månader. Påföljden vid överträdelser kan i många fall bestämmas till böter. Vid upprepade överträdelser bör dock fängelsestraff kunna utdömas.

Vid fall av överträdelse är en förlängning av förbudet en naturlig reaktion. Den som inte efterlever ett förbud har att räkna med att förbudet kommer att utsträckas i tiden. I *andra stycket* ges därför en sådan möjlighet till förlängning. I motsats till frågan om beivrandet av överträdelsen kommer frågan om förlängning av förvaltningsförbudet att handläggas av hyresnämnden. Ett förvaltningsförbud får förlängas i högst tre år. Den sammanlagda tid som ett förbud kan komma att gälla uppgår då till åtta år.

En konsekvens av att ett förvaltningsförbud inte kan förlängas mer än tre år är att även den som konsekvent underlåter att rätta sig därefter, kan återfå rätten att idka fastighetsförvaltning. Detta behöver dock inte bli följden, då det finns möjlighet att ålägga denne ett nytt förvaltningsförbud trots att tiden för det tidigare ännu inte löpt ut. Den situationen kan nämligen uppkomma att den förbudsbelagde vid sin överträdelse av det första förbudet på nytt gör sig skyldig till sådana försummelser att han därmed grovt åsidosatt sina skyldigheter som hyresvärd. Det finns då förutsättningar att meddela

ett nytt förvaltningsförbud, eventuellt i förening med ett förordnande om försäljning enligt 28 e § andra stycket. I syfte att undvika att flera förbud löper parallellt föreskrivs därför i *tredje stycket* att det tidigare beslutet i sådant fall skall upphävas. Vid avvägningen mellan möjligheten att antingen förlänga det tidigare förbudet eller att meddela ett nytt förbud, får hyresnämnden bedöma vad som framstår som en lämplig reaktion i varje enskilt fall. Detta kan bero av bl.a. hur lång tid som återstår av det tidigare förbudet och på vilket sätt fastighetsägaren nu åsidosatt sina förpliktelser. En enstaka överträdelse bör inte vara tillräckligt för att meddela ett nytt förbud, utan då skall i stället det tidigare förbudet förlängas. Rör det sig däremot om flera fall av överträdelser framstår det inte som rimligt att den förbudsbelagde på nytt skall kunna agera som hyresvärd. Han bör i sådant fall åläggas ett nytt förbud.

28 g §

Riksskatteverket skall föra ett register över förvaltningsförbud.

De personer som åläggs näringsförbud registreras i ett särskilt näringsförbudsregister vilket förs av riksskatteverket (23 § näringsförbudslagen). En registrering av alla personer som åläggs förvaltningsförbud är ett viktigt led i kontrollen av förvaltningsförbudet. En lämplig ordning är att även förvaltningsförbud registreras av riksskatteverket. I ett nyligen framlagt förslag från Näringsdepartementet, Företagande & konkurrens på likvärdiga villkor, föreslås att registerverksamheten överförs till Patent- och Registreringsverket PRV.

29 §

Ansökan om särskild förvaltning enligt 2 § första eller andra stycket eller förvaltningsförbud enligt 28 a § första stycket får göras av kommunen eller av organisation av hyresgäster. Sedan beslut om tvångsförvaltning eller förvaltningsförbud har meddelats, skall fråga som rör förvaltningen eller förbudet upptagas till prövning av hyresnämnden, om sökanden, förvaltaren eller fastighetsägaren begär det och annat ej är särskilt föreskrivet. Nämnden för också självantaget upp fråga som rör förvaltningen om annat ej följer av särskild bestämmelse.

I paragrafen regleras vem som är behörig sökande i fråga om särskild förvaltning och förvaltningsförbud. Förslagen innebär inte någon ändring i förhållande till de i dag gällande reglerna beträffande särskild förvaltning. Frågor rörande förvaltningsförbud är till sin natur i mycket lika frågor om särskild förvaltning. Vi anser därför att det bör vara samma krets som är behörig att ansöka om sådant

förbud. Av 2 § tredje stycket framgår att den samlande beteckningen för förvaltningsåläggande och tvångsförvaltning även framdeles skall vara särskild förvaltning. Detta framgår även av förevarande paragraf.

31 §

Hyresnämndens beslut om tvångsförvaltning *gäller omedelbart*. Hyresnämnden kan även i fråga om annat beslut enligt denna lag förordna att det skall *gälla omedelbart*. *Detta gäller dock inte beslut om förvaltningsförbud enligt 28 a § första stycket.*

Föreligger särskilda skäl, får hyresnämnden besluta om tvångsförvaltning *enligt 2 § andra stycket* och utse förvaltare till dess slutligt beslut meddelas.

I paragrafen regleras när hyresnämndens beslut träder i kraft och när nämnden får meddela interimistiska beslut. Innebörden av ändringarna i paragrafen är att ett beslut att ålägga en person förvaltningsförbud inte skall gälla förrän beslutet har vunnit laga kraft. Motiven härför har redovisats i avsnitt 4.2.3.

I *andra stycket* anges att hyresnämnden vid tvångsförvaltning som har beslutats enligt 2 § kan meddela interimistiska beslut. Motsatsvis följer då att sådant beslut inte kan meddelas i fråga om tvångsförvaltning i samband med förvaltningsförbud enligt 28 e §. I övrigt har lagtexten endast justerats språkligt.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

Bestämmelserna i 2 § skall tillämpas även i fråga om ansökningar om särskild förvaltning som gjorts före ikraftträdandet.

Ändringarna i bostadsförvaltningslagen bör - i likhet med övriga lagförslag träda i kraft den 1 januari 1995. De nya bestämmelserna i 2 § skall tillämpas även på ansökningar som gjorts före ikraftträdandet. Det kan innebära bland annat att en ansökan om särskild förvaltning, som med tillämpning av dagens regler skulle ogillas, kan medföra beslut om förvaltningsåläggande på grund av att nivån för ingripande nu föreslås sänkt.

6.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder

4 §

Hyresnämnd som avses i 12 kap. 68 §§ jordabalken har till uppgift att

1. medla i hyres- eller bostadsrättstvist,
2. pröva tvist om åtgärdsföreläggande enligt 12 kap. 16 § andra stycket, ändrad användning av lokal enligt 12 kap. 23 § andra stycket, skadestånd enligt 12 kap. 24 a §, överlåtelse av hyresrätt enligt 12 kap. 34-37 §§, upplåtelse av lägenhet i andra hand enligt 12 kap. 40 §, förlängning av hyresavtal enligt 12 kap. 49 §, hyresvillkor enligt 12 kap. 54 §, återbetalning av hyra och fastställande av hyra enligt 12 kap. 55 b §, uppskov med avflyttning enligt 12 kap. 59 § eller föreläggande enligt 12 kap. 64 §, allt jordabalken,
- 2 a. pröva tvist om hyresvillkor enligt 22-24 §§ hyresförhandlingslagen (1978:304) eller om återbetalningsskyldighet enligt 23 § samma lag,
3. pröva tvist om medlemskap enligt 2 kap. 10 §, skyldighet att upplåta bostadsrätt enligt 4 kap. 6 § eller villkor för upplåtelse av bostadsrätt enligt samma §, hyresvillkor enligt 4 kap. 9 §, upplåtelse av lägenhet i andra hand enligt 7 kap. 11 § eller utdömande av vite enligt 11 kap. 2 §, allt bostadsrättslagen (1991:614),
4. pröva fråga om godkännande av överenskommelse som avses i 12 kap. 1 § femte stycket, 45 eller 56 § jordabalken eller av beslut som avses i 9 kap. 16 § första stycket 1 eller 2, bostadsrättslagen,
5. vara skiljenämnd i hyres- eller bostadsrättstvist,
- 5 a. pröva tvist mellan hyresvärd och hyresgästorganisation enligt hyresförhandlingslagen,
6. pröva frågor enligt bostadssaneringslagen (1973:531) och bostadsförvaltningslagen (1977:792),
7. pröva frågor enligt lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för utbildning till bostadsrätt.

Ärende upptages av den hyresnämnd inom vars område fastigheten är belägen. *Ärende om förvaltningsförbud enligt 28 a § första stycket bostadsförvaltningslagen upptas av den hyresnämnd inom vars område den som avses med förbudet har eller har haft fastigheter under sin förvaltning. Den hyresnämnden får även meddela beslut om tvångsförvaltning och förordnande om försäljning enligt 28 e §. Den hyresnämnd som meddelat ett beslut om förvaltningsförbud, får även uppta fråga som avses i 28 f § andra och tredje styckena.*

Ändringen i *första stycket* innebär att bestämmelsen om att hyresnämnden skall pröva frågor enligt lagen om förvärv av hyresfastighet m.m. utgår.

Ändringen i *andra stycket* är även den en följd av att förvärvslagen upphävs.

Hyresnämndens behörighet att handha frågor om förvaltningsförbud följer redan av förevarande paragrafs första stycke punkt 6. Forumregeln i *tredje stycket* är föranledd av att det kan finnas flera hyresnämnder som är behöriga att handlägga frågan. Det kan ofta av utredningsskäl finnas anledning att välja en hyresnämnd framför en annan. Bestämmelsen i *andra meningen* är ett avsteg från vad som enligt *andra stycket* gäller i allmänhet beträffande tvångsförvaltning.

Rubriken närmast efter 16 § m.m.

I 16 a - 16 c §§ finns bestämmelser om förvärvstillstånd och förköpsrätt vid aktieöverlåtelse. Dessa paragrafer föreslås nu bli upphävda. Med anledning härav måste även rubriken närmast efter 16 § upphävas.

21 §

I nämnds beslut skall anges de skäl på vilka beslutet grundas, i den mån det är behövligt. I beslut om avskrivning enligt 9 § *andra stycket* skall även anges de nya villkor på vilka avtalet enligt 11 kap. 6 a § *tredje stycket* jordabalken skall anses förlängt.

Om part kan klandra beslutet eller besvära sig över det eller göra ansökan om återupptagande, anges i beslutet vad parten därvid har att iakttaga.

Håller nämnden förhandling i ärendet och kan på grund av ärendets beskaffenhet eller annan särskild omständighet beslut ej meddelas samma dag som förhandlingen avslutats, meddelas beslutet inom två veckor därefter, om ej synnerligt hinder möter. Underrättelse om tiden för beslutets meddelande skall lämnas vid förhandlingen.

Slutligt beslut tillställs part genom nämndens försorg. Vad som sagts nu gäller dock ej beslut om avskrivning enligt 8 eller 12 §, om beslutet meddelas vid förhandling i partens närvaro.

Har skiljaktig mening förekommit, skall denna meddelas parterna på samma sätt som beslutet.

I *första stycket* *tredje meningen* lämnas vissa föreskrifter om beslut enligt fastighetsförvärvslagen. Ändringen innebär att bestämmelsen upphävs.

22 §

Beslut av nämnd äger, sedan tid för klander eller besvär utgått när talan får föras mot beslutet, rättskraft, såvitt därigenom avgjorts fråga som avses i 1 § *första stycket* 2 eller 5 eller 4 § *första stycket* 2, 2 a, 3, 5 a, 6, eller 7. Vad som sagts nu gäller dock ej beslut, varigenom ansökan om åtgärdsföreläggande enligt 12 kap. 16 §

andra stycket eller tillstånd enligt 12 kap. 23 § andra stycket, 34-37 eller 40 § jordabalken eller 7 kap. 11 § bostadsrättslagen (1991:614) eller ansökan om uppskov enligt 12 kap. 59 § jordabalken eller ansökan om förbud eller medgivande som avses i 2 a § bostadssaneringslagen (1973:531) eller yrkande om rätt till förhandlingsordning enligt 9 § hyresförhandlingslagen (1978:304) lämnats utan bifall.

Bestämmelserna i 27 och 28 §§ förvaltningslagen (1986:223) om omprövning av beslut skall inte tillämpas hos nämnderna.

I *första stycket* har en hänvisning som avser ärenden enligt förvärvslagen, tagits bort.

23 §

Om fullföljd av talan mot hyresnämndens beslut i ärende enligt 12 kap. jordabalken eller hyresförhandlingslagen (1978:304) eller i ärende angående bostadsrätt, bostadssanering, särskild förvaltning eller förvaltningsförbud eller i ärende enligt lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt finns bestämmelser i 12 kap. 70 § jordabalken, 31 § hyresförhandlingslagen, 11 kap. 3 § bostadsrättslagen (1991:614), 21 § bostadssaneringslagen (1973:531), 34 § bostadsförvaltningslagen (1977:792) samt 15 § lagen om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt.

Hyresnämndens yttrande enligt 12 a § första stycket får inte överklagas.

Hyresnämndens beslut får överklagas genom besvär hos bostadsdomstolen, om nämnden

1. avvisat ansökan som avses i 8, 11, 14-16 eller 16 e § eller avvisat besvär,
2. avskrivit ärende enligt 8-10, 15 a, 16 eller 16 e §, dock ej när ärendet kan återupptagas,
3. förordnat angående ersättning för någons medverkan i ärendet,
4. utdömt vite eller annan påföljd för underlåtenhet att iaktta föreläggande eller ådömt straff för förseelse i förfarandet,
5. utlåtits sig i annat fall än som avses i 3 i fråga som gäller allmän rättshjälp.

En besvärshandling som avses i tredje stycket skall ges in till hyresnämnden inom tre veckor från den dag beslutet meddelades.

I fråga om handläggningen hos hyresnämnden av en besvärshandling som avses i första eller tredje stycket tillämpas bestämmelserna i 52 kap. 2 och 4 §§ rättegångsbalken.

I *första stycket* har en upplysning beträffande fullföljd av talan i ärende angående förvaltningsförbud tagits in. Samtidigt har en hänvisning till förvärvslagen tagits bort.

I *tredje stycket* har hänvisningen till 16 a och 16 c §§, som avser ärenden om förvärvstillstånd m.m., tagits bort.

Ikraftträdande

Ändringarna i förevarande lag bör träda i kraft när förvärvslagen upphört att gälla, dvs. den 1 januari 1995. Några särskilda övergångsbestämmelser torde inte behövas.

6.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:1082) om Bostadsdomstol

28 §

Beslut av Bostadsdomstolen äger rättskraft, såvitt därigenom avgjorts fråga som avses i 4 § första stycket 2, 2 a, 3, 5 a, 6, *eller* 7 lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder. Vad som sagts nu gäller dock ej beslut, varigenom ansökan om åtgärdsföreläggande enligt 12 kap. 16 § andra stycket eller tillstånd enligt 12 kap. 23 § andra stycket, 34, 36 eller 37 § jordabalken eller ansökan om förbud eller medgivande som avses i 2 a § bostads-saneringslagen (1973:531) eller yrkande om rätt till förhandlingsordning enligt 9 § hyresförhandlingslagen (1978:304) lämnats utan bifall.

I paragrafen har en hänvisning som avser ärenden enligt förvärvslagen, tagits bort.

Ändringen bör träda i kraft den 1 januari 1995.

6.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1904:48 s. 1) om samäganderätt

11 §

Gode mannen skall på lämpligt sätt kungöra försäljningsvillkoren samt tid och plats för auktionen. Avser auktionen jordbruksfastighet skall gode mannen vid auktionen erinra om reglerna i jordförvärvslagen (1979:230).

I paragrafen anges vissa åligganden för den gode mannen inför och vid en försäljning på auktion enligt lagen. Ändringen innebär att hänvisningen till förvärvslagen upphävs.

Ändringen bör träda i kraft den 1 januari 1995.

6.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden

1 §

Denna lag gäller när ett bulvanförhållande används för att kringgå ett sådant hinder mot att förvärva eller behålla viss egendom eller rättighet som uppställs i

1. 3 kap. 3 § bankaktiebolagslagen (1987:618),
2. lagen (1976:240) om förvärv av eldistributionsanläggning m.m.,
3. jordförvärvslagen (1979:230),
4. 8 a § fondkommissionslagen (1979:748),
5. 6 a § lagen (1980:2) om finansbolag, eller
6. lagen (1992:1368) om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom.

Med ett bulvanförhållande avses i lagen att någon (bulvanen) utåt framstår som ägare av viss egendom eller innehavare av viss rättighet men i verkligheten innehar egendomen eller rättigheten huvudsakligen för annans (huvudmannens) räkning.

Vad som sägs i det följande om egendom som ett bulvanförhållande avser har tillämpning också på rättigheter.

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Ändringen innebär att den nuvarande hänvisningen i punkt 2 till förvärvslagen upphävs.

Ändringen bör träda i kraft den 1 januari 1995.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av *Eila Andersson*

Lagen om förvärv av hyresfastighet m.m. (förvärvslagen) har till syfte att hindra personer som är olämpliga att förvalta hyresfastigheter från att förvärva dem och att förebygga spekulation i sådana fastigheter. Bostadsförvaltningslagen syftar till att förbättra samhällets och hyresgästernas möjligheter att ingripa mot fastighetsägare som missköter sina hyresfastigheter.

Genom införandet av dessa lagar har samhället gjort en viktig markering som visar att det ställs krav på dem som avser att bli ägare eller redan äger hyreshus. Dessa två lagar kompletterar varandra och utgör på så sätt ett sammanhållet regelsystem. Förvärvslagen verkar förebyggande medan bostadsförvaltningslagen ger möjlighet till ingripanden först när det uppstår misskötsamhet.

Lagen om förvärv av hyresfastighet m.m.

Utredaren föreslår att förvärvslagen avskaffas.

Jag har en annan uppfattning än utredaren i denna fråga. Min bestämda mening är att det inte är möjligt att avskaffa något av leden i det nuvarande regelsystemet utan att skyddet för hyresgästerna försvagas avsevärt. Även om man skärper bestämmelserna i det ena ledet kompenseras inte den bristen i systemet som uppstår om det andra ledet inte finns kvar.

Förvärvslagen har förvisso vissa svagheter men man undanröjer naturligtvis inte bristerna genom att avskaffa lagen. I stället bör man göra sådana ändringar i lagen som krävs för att det skall vara möjligt med effektivare förhandskontroll av förvärven. Hyresgästernas Riksförbund har också tidigare till justitiedepartementet överlämnat konkreta lagändringsförslag för att få bättre möjligheter att hålla olämpliga personer utanför fastighetsmarknaden i syfte att öka de boendes trygghet. Kontrollen av förvärven gagnar för övrigt inte bara hyresgästerna utan också andra, t.ex. fordringsägare och berörda kommuner.

Även om förvärvslagen inte ger den heltäckande och effektiva kontroll som är önskvärd innebär det inte att lagen saknar effekt. Det

finns förvärvare som med lagens hjälp har hindrats att komma in på marknaden. Dessutom får man inte bortse från att lagen har en preventiv verkan. Helt klart finns det personer som har avstått från förvärv därför att de har insett att de inte uppfyller de krav som förvärvslagen ställer på förvärvare av hyreshus. Sannolikt har förhandskontrollen påverkat även säljarens val av förvärvare särskilt i de fall där fastigheten har legat i en kommun där det görs en effektiv granskning av förvärven.

Om utredarens förslag att avskaffa förvärvslagen realiseras, blir konsekvenserna att tryggheten för de boende försämras avsevärt. Det skulle inte längre finnas möjlighet att hålla oseriösa förvärvare utanför fastighetsmarknaden. Detta gäller även i de fall man klart kan förutse de problem som uppstår med anledning av förvärvarens olämplighet. Vidare öppnas fältet för spekulation i hyresfastigheter med täta ägarbyten som följd, vilket är klart av ondo för hyresgästerna men också för andra. Avskaffandet av förvärvslagen innebär också att den viktiga markeringen från samhällets sida inte finns kvar, som visar att det ställs krav på dem som avser att köpa hus där andra har sina hem.

Bostadsförvaltningslagen m.m.

De ändringar som föreslås i bostadsförvaltningslagen är steg i rätt riktning. Det är betydelsefullt att det finns möjlighet att ingripa även mot sådana som har fått förvärva hyreshus men som inte har förmågan eller viljan att förvalta sådana hus. Det finns också behov av att kunna ingripa mot misskötsamma fastighetsägare på ett tidigare stadium än vad gällande lagstiftning medger. Likaså att det finns möjlighet att helt utestänga sådana personer från förvaltningen och i vissa fall möjlighet att tvinga fram en försäljning av fastigheter. Även förslaget att hyreslagen får en bestämmelse om fastighetsägarens informations-skyldighet, bör innebära ett steg i rätt riktning.

Särskilt yttrande av *Ulf Lygnell*

Utredningen föreslår att den förhandskontroll som fastighetsförvärvslagen (FFL) innebär avskaffas. I gengäld skall nuvarande efterhandskontroll förstärkas något. Detta sker genom att även mindre allvarliga missförhållanden i fastighetsförvaltningen framdeles skall kunna föranleda förvaltningsåläggande enligt bostadsförvaltningslagen (BFL), dvs att fastighetsägaren tvingas att genom ett avtal avhända sig förvaltningen av fastigheten helt eller delvis till en särskild förvaltare. Dessutom föreslår utredningen införandet av ett s k förvaltningsförbud som innebär att fastighetsägaren förbjuds att under viss tid befatta sig med förvaltningen av fastigheter. Förvaltningen överlåtes till en utsedd förvaltare. I vissa fall skall fastigheterna säljas.

Syftet med såväl förhandskontroll som efterhandskontroll är att hindra att en fastighet förvaltas på ett sådant sätt att olägenheter och obehag uppstår för de hyresgäster som har sitt hem i fastigheten. Sätillvida har de båda formerna av kontroll samma mål. Förhandskontrollen syftar emellertid till att hindra att olägenheterna överhuvud taget uppstår genom att olämpliga fastighetsförvärvare hindras från att få en etablerad äganderätt över en hyresfastighet medan efterhandskontrollen har till uppgift att när olägenheterna uppstått hindra den etablerade fastighetsägaren att fortsätta sin förvaltning, åtminstone under viss tid.

Förhandskontroll och efterhandskontroll är egentligen inte alternativ till varandra. Efterhandskontrollinstrumentet behövs alltid för att täcka de fall där förvärvstillståndsplikt inte förelegat, där fastigheten förvärvas före FFL:s tillkomst samt där lång tid förflutit sedan förvärvsprovningen gjordes.

Lika litet som förhandskontrollen kan ersätta efterhandskontrollen anser jag att den efterhandskontroll som utredningen föreslår kan ersätta förhandskontrollen. En slopad förhandskontroll innebär fritt tillträde till fastighetsmarknaden för de oseriösa och olämpliga fastighetsägarna och detta även om de redan vid förvärvet är dokumenterat kända som olämpliga. För att de skall hindras eller avstängas från förvaltningen krävs en tidsödande och omständlig process. Jag vill erinra om att för att förvaltningsåläggande eller tvångsförvaltning skall komma till stånd måste hyresgästerna ha organiserad samverkan, de har bevisbördan fullt ut och det ställs stora krav på bevisningens styrka. Härvidlag föreslår utredningen - vilket jag har förståelse för i ett system som inkräktar på en etablerad äganderätt - inga lättnader. Man framhåller ex: "Grundläggande rättssäkerhetskrav säger att sådana ingrepp inte får beslutas utan att det finns starka skäl för det". Vidare bör man inte fränse att det i denna

typ av ärenden kan uppstå konfrontation och personliga obehag för såväl hyresgäster som fastighetsägare.

När det gäller det föreslagna instrumentet förvaltningsförbud har jag inte kompetensen att bedöma förslagets detaljer ur juridiska aspekter. Mitt intryck är dock att det kommer att vara komplicerat och förenat med svårigheter att få förvaltningsförbud till stånd och att kontrollera dess efterlevnad. Jag konstaterar att för förvaltningsförbud krävs en misskötsamhet från fastighetsägarens sida som inte bara överstiger kravnivån för förvaltningsåläggande utan även nivån för beslut om tvångsförvaltning. Jag har ingen principiell erinran mot förslaget om förvaltningsförbud och har även här förståelse för de hårda krav som ställs för att ett sådant skall utfärdas med tanke på att det gäller ingrepp i eller t o m förlust av en etablerad äganderätt. Detta visar dock ytterligare att efterhandskontrollen inte kan ersätta förhandskontrollen enligt FFL.

Den enda egentliga nackdelen med en förhandskontroll enligt FFL är den tidsutdräkt som drabbar säljare och köpare av hyreshus innan fastighetsförvärvet är fullbordat. Tiden förlängs om ärendet förs till hyresnämnden och - i än högre grad - om hyresnämndens beslut överklagas till bostadsdomstolen.

Jag har varit ansvarig för tillståndsprövningen i Stockholms stad under tio år. Under denna tid hördes mycket ringa kritik på den här punkten från förvärvare eller intresseorganisationer. Tvärtom framfördes från fastighetsägare positiva omdömen om förvärvsprövningen som gynnade de seriösa fastighetsägarna och fastighetsägarkåren som helhet.

Dessutom bör påpekas att kommunerna numera ofta brukar behandla förvärvstillståndsanmälningar, där något utredningsbehov inte föreligger, mycket snabbt, bl a genom delegation av beslutanderätten i sådana ärenden till handläggande tjänstemän.

Vad det alltså gäller är att väga de olägenheter som drabbar förvärvare (och överlåtare) i framför allt de fall där utredningsbehov om förvärvarnas lämplighet föreligger mot de olägenheter som drabbar hyresgäster om olämpliga förvärvare får möjlighet att fritt köpa hyreshus.

Vid en sådan avvägning har det naturligtvis betydelse om FFL är effektiv, dvs i rimlig utsträckning hindrar olämpliga förvärvare att överta hyreshus. Under utredningens arbete har framförts ett antal faktorer som anges tala för att lagen är ineffektiv. Jag skall därför kort kommentera dessa argument.

- FFL:s ineffektivitet visas av att antalet ansökningar om särskild förvaltning ökat kraftigt under perioden 1990-1993. FFL har således

inte hindrat att ett stort antal olämpliga fastighetsförvärvare givits förvärvstillstånd.

Min kommentar: Vi har haft och har en ekonomisk kris här i landet som haft få motsvarigheter i modern tid. Denna kris har drabbat fastighetsmarknaden särskilt hårt. Mot denna bakgrund är ökningen av antalet ärenden enligt BFL inte märklig. Det finns all anledning att anta att antalet ansökningar om särskild förvaltning skulle varit betydligt större utan FFL.

Jag vill i detta sammanhang särskilt peka på förhållandena i Stockholms stad där förvärvstillståndsprövningen tillämpats ambitiöst. Av utredningens enkät framgår att av 23 ansökningar om särskild förvaltning under 1990-1993 var det bara i ett enda fall som kommunen inom den senaste femårsperioden givit klartecken till förvärv.

En annan illustration av betydelsen av en ambitiös tillämpning av FFL ges av följande statistik som visar utvecklingen av antalet ansökningar enligt BFL för dels Stockholm, dels riket i sin helhet.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993 (½)
Stockholm	5	5	9	13	10	14
Riket	38	25	127	204	237	133

- Den "avslagsgrund" som varit vanligast enligt FFL är att förvärvaren inte haft tillfredsställande ekonomiska förutsättningar för förvärv och förvaltning (J 4 punkt 1). Enligt utredningen kan denna punkt kanske ha haft ett visst samhällsekonomiskt värde men har åtminstone numera ingen större betydelse när det gäller att skydda hyresgästerna.

Min kommentar: Hyresgästerna drabbas av fastighetsägarnas dåliga ekonomi. Det visar utredningen själv med all önskvärd tydlighet när det konstateras att den vanligast förekommande grunden vid ansökningar enligt BFL är att fastighetsägaren inte betalat leverantörerna av värme, el, vatten mm. Att helt lägga bedömningen av de ekonomiska förutsättningarna i bankernas händer förefaller vara tveksamt även av det skälet att finansieringen av förvärven inte alltid sker via etablerade kreditinstitut. Det kan i detta sammanhang nämnas att förvärvstillståndsprövningen i ex Stockholm torde - förutom att den således gagnat hyresgästerna - ha sparat åtskilliga miljarder åt skattebetalarna när förvärvstillstånd vägrats på grund av bristande ekonomiska förutsättningar trots att bankerna inte haft några erinringar mot förvärvarnas ekonomiska kapacitet. Utredningens påpekande att FFL bygger på en prognos om förvärvarens lämplighet är naturligtvis riktigt men detta förhållande gäller ju all form av tillståndsgivning i samhället.

- FFL är vidöppen för kringgående. En oseriös förvärvare kan utan vidare förvärva fastigheter trots FFL genom att bestämmelserna i lagen om indirekta förvärv är otillfredsställande eller kan kringgå. Med indirekta förvärv avses förvärv av aktier och andelar i fåmansbolag som äger fastigheter.

Min kommentar: Denna kritik är riktig såtillvida som det förekommer brister i lagstiftningen i detta hänseende. Sedan länge har också sådan kritik framförts av dem som tillämpat lagen. Utredningen har dock ej lämnat några förslag till några förbättringar av FFL. Kritiken är dock missvisande i den mån den ger intrycket av att oseriösa fastighetsköpare kan förvärva fastigheter utan vidare. I dag kan en begränsad del av marknaden tänkas utnyttjas av oseriösa förvärvare genom brister i FFL. Avskaffas FFL är 100 % av marknaden öppen för dessa förvärvare.

Sammanfattningsvis anser jag att FFL och förvärvstillståndsprovningen haft en positiv effekt på fastighetsmarknaden till gagn för hyresgästerna. Dels genom att förvärv av oseriösa förvärvare stoppats. Dels genom att FFL haft en betydande preventiv effekt. För att FFL skall ha dessa båda effekter förutsätts dock att berörd kommun aktivt och kvalificerat engagerar sig i tillståndsprovningen. Jag delar utredningens uppfattning i detta avseende men menar inte att detta är en svaghet i lagstiftningen.

Mot denna bakgrund är det min uppfattning att FFL bör finnas kvar men att det ankommer på respektive kommun att avgöra om lagen skall tillämpas inom dess område varvid ett sådant beslut bör gälla maximerade tidsperioder och sedan eventuellt förnyas. För en sådan ordning (som f ö skulle kunna tillämpas även i samband med förköpsprovning) talar också att kommunerna har ett bostadspolitiskt ansvar samt att det otvivelaktigt är så att problemen med oseriösa förvärvare varierar i olika kommuner. De största problemen finns normalt i de större städerna med deras stora andel hyreshus och högre prisnivåer (FFL omfattade ursprungligen bara de tre storstadsområdena). Hyresgästerna i de större kommunerna är alltså betydligt mer utsatta för risken att få oseriösa fastighetsägare.

Slutligen vill jag framhålla att man noga måste försöka bedöma konsekvenserna när man genomför en "avreglering" av typ slopande av FFL. Det finns exempel på att avregleringar av det här slaget lett till oönskade konsekvenser. Ett sådant exempel är taxinäringens avreglering som skapat stora olägenheter i särskilt Stockholmsområdet. Jag håller det inte för osannolikt att ett direkt avskaffande av FFL kan medföra avsevärda risker för en osund fastighetsmarknad, särskilt inom vissa områden och under vissa konjunkturella förutsättningar.

Bilaga**Kommittédirektiv**

Dir. 1993:53**Översyn av reglerna om förvärv och förvaltning av hyreshus**

Dir. 1993:53

Beslut vid regeringssammanträde 1993-04-29

Statsrådet Laurén anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att göra en översyn av reglerna om förvärv och förvaltning av hyreshus. Översynen skall gå ut på att effektivisera lagstiftningen så att förvärvare och överlåtare av fastigheter inte i onödan drabbas av besvärliga och tidsödande förfaranden, samtidigt som möjligheterna att ingripa mot olämpliga hyresvärdar förbättras.

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

Lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m. (förvärvslagen) har till syfte att hindra personer som är olämpliga att förvalta hyresfastigheter från att förvärva dem och att förebygga spekulation i sådana fastigheter. Lagen trädde i kraft år 1976 och innebär att förvärv av en hyresfastighet skall anmälas till den kommun där fastigheten är belägen. Om kommunen begär det skall hyresnämnden

pröva om förvärvstillstånd skall meddelas. Även förvärv av aktier i fåmansaktiebolag och förvärv av en andel i handelsbolag är tillståndspliktiga under förutsättning att bolagets huvudsakliga verksamhet är att förvalta hyresfastigheter. Som tillståndspliktiga förvärv räknas köp, byte eller gåva samt vissa associationsrättsliga fång. Om staten är överlåtare eller om staten, en kommun, ett landsting, ett kommunalförbund, ett aktiebolag, som helt ägs av en kommun eller ett landsting, ett allmännyttigt bostadsföretag eller en riksorganisation för bostadsrättsföreningar eller regional sådan organisation förvärvar fastigheten, krävs emellertid inte något tillstånd. En bostadsrättsförening som förvärvar en fastighet för ombildning av hyresrätt till bostadsrätt och som har fattat beslut om förvärvet på visst sätt behöver inte heller tillstånd. Undantaget från tillståndsplikten gäller också i fråga om vissa släktförvärv samt vissa andra förvärv.

Lagen ger dessutom kommunen förköpsrätt vid tillståndspliktiga förvärv av aktier i bostadsbolag efter mönster av förköpslagen (1967:868).

Ett förvärv skall anmälas till kommunen inom tre månader från förvärvet. Om kommunen vill att ansökan skall prövas skall det anmälas till hyresnämnden inom tre månader efter förvärvarens anmälan till kommunen. Hyresnämnden skall, när kommunen anmält att den vill ha en prövning enligt lagen, förelägga förvärvaren att inom en månad ansöka om förvärvstillstånd. I vissa fall får ansökan prövas av hyresnämnden redan innan förvärvet har skett. Ansökan om förvärvstillstånd får då ges in direkt till hyresnämnden utan föregående anmälan till kommunen.

Tillstånd skall vägras om förvärvaren inte visar att han kan förvalta fastigheten eller inte gör sannolikt att syftet med förvärvet är att han skall förvalta fastigheten och hålla den i ett sådant skick att den motsvarar de anspråk de boende har rätt att ställa. Tillstånd skall också vägras om det kan antas att förvärvaren i något annat avseende inte kommer att iakttä god sed i hyresförhållanden eller om förvärvaren annars med hänsyn till brottslig gärning eller på annat sätt är från allmän synpunkt olämplig att inneha fastigheten. Förvärvstillstånd får däremot inte vägras om förvärvet avser andel av fastigheten och förvärvet uppenbarligen sker för att bereda förvärvaren och hans familj bostad på fastigheten samt i vissa andra fall.

Bestämmelser om själva förfarandet vid tillståndsprövningen återfinns i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder. Vid hyresnämndens prövning skall ansökan översändas till kommunen för yttrande samt, om det lämpligen kan ske, till organisation av hyresgäster som berörs av ansökningen. Ett tillståndsärende får inte prövas innan det i förekommande fall har blivit slutligt avgjort om förköp skall ske. Föreläggande att ansöka om förvärvstillstånd får inte heller utfärdas innan det är slutligt avgjort att förköp inte skall ske. En organisation av hyresgäster som berörs av ansökan är part i ärendet och har rätt att överklaga hyresnämndens beslut till Bostadsdomstolen, liksom förvärvaren och kommunen. Sökanden och andra som ärendet angår, dvs. kommunen och hyresgästorganisationer, skall kallas till sammanträde, om det inte anses obehövt.

Ett förvärv är ogiltigt om förvärvaren inte anmäler förvärvet inom rätt tid och han inte dessförinnan fått tillstånd eller ett besked från kommunen att prövning inte begärs. Förvärvet är ogiltigt också om förvärvaren inte ansöker om tillstånd när kommunen begärt prövning av förvärvet. Slutligen är förvärvet ogiltigt när ansökan om tillstånd avslås genom ett beslut som vinner laga kraft. Har lagfart meddelats är dock förvärvet giltigt även om lagfartsbeslutet är felaktigt.

Bostadsförvaltningslagen

Bostadsförvaltningslagen (1977:792) syftar till att förbättra samhällets och hyresgästernas möjligheter att ingripa mot fastighetsägare som missköter sina hyresfastigheter. Lagen trädde i kraft den 1 januari 1978. Om en fastighetsägare försummar vården av fastigheten eller inte vidtar angelägna åtgärder för att bevara sundhet, ordning och skick inom fastigheten eller på annat sätt inte förvaltar fastigheten på ett för de boende godtagbart sätt kan hyresnämnden besluta om särskild förvaltning av fastigheten. Det finns två former av ingripanden, en mildare form kallad förvaltningsåläggande och en strängare form kallad tvångsförvaltning. Vid förvaltningsåläggande skall fastighetsägaren inom en viss tid överlämna förvaltningen till en av honom utsedd särskild förvaltare. Hyresnämnden skall pröva dels om det ingångna förvaltningsavtalet har sådant

innehåll att förvaltningen i fortsättningen kan fungera tillfredsställande, dels om förvaltaren har behövliga kvalifikationer för uppdraget. Tvångsförvaltning innebär att hyresnämnden utser en förvaltare. Fastighetsägaren kopplas därmed så gott som helt bort från förvaltningen. Medel till förvaltningen skall i första hand tas från den tvångsförvaldade fastigheten (hyror, lån i fastigheten). Om dessa medel inte räcker, skall fastighetsägaren vara skyldig att skjuta till medel ur sina övriga tillgångar. Hyresnämnden kan ålägga fastighetsägaren att betala ett visst belopp. En tvångsförvaldad fastighet kan, om det visar sig att en tillfredsställande förvaltning inte kan uppnås, lösas in av kommunen under expropriationsliknande former. Särskild förvaltning kan också beslutas om fastighetsägaren inte hyr ut bostadslägenheter i fastigheten och det med hänsyn till bostadsförsörjningen är uppenbart oförsvarligt att lägenheterna står tomma.

Övrig lagstiftning

I lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m finns en bestämmelse att en kommun får förskottera medel om en fastighet är ställd under tvångsförvaltning enligt bostadsförvaltningslagen. I prop. 1992/93:242 om minskad statlig reglering av kommunernas ansvar för boendefrågor har föreslagits att den förstnämnda lagen skall upphävas och att bestämmelsen om att en kommun kan förskottera medel skall överföras till bostadsförvaltningslagen. Ändringen i bostadsförvaltningslagen skall enligt förslaget träda i kraft den 1 juli 1993.

Bostadssaneringslagen (1973:531) innehåller regler om att en fastighetsägare som inte följer ett upprustningsåläggande enligt den lagen kan få fastigheten satt under tvångsförvaltning. Kommunen kan enligt bostadssaneringslagen också lösa fastigheten om fastighetsägaren inte följer ett upprustningsåläggande och åtgärden kan antas inte komma att bli utförd under tvångsförvaltning. I en departementspromemoria (Ändringar i hyresförhandlingslagen m.m., Ds Ju 1993:30), som inom kort kommer att remitteras, föreslås att bostadssaneringslagen skall upphävas.

Enligt 2 kap. 7 § expropriationslagen (1972:719) får expropriation ske för

att försätta eller hålla en fastighet i tillfredsställande skick, när grov vanvård föreligger eller kan befaras uppkomma.

Behovet av en översyn av regelsystemet

Riksdagen har vid flera tillfällen gjort uttalanden med anknytning till den lagstiftning som syftar till att motverka bristfällig förvaltning av hyresfastigheter (jfr bet. 1981/82:CU39, rskr. 1981/82:308, bet. 1983/84:BoU29, rskr. 1983/84:378 och bet. 1984/85:BoU12, rskr. 1984/85:194). Med anledning av dessa uttalanden gjordes inom det dåvarande Bostadsdepartementet en genomgång av olika frågor som aktualiserats i sammanhanget. Genomgången har lett till vissa överväganden och förslag som presenterats i ett antal promemorior. I promemoriorna behandlas frågor om hyresgästinflytande vid ändrings- och förbättringsåtgärder, åtgärdsföreläggandens giltighet mot ny fastighetsägare samt regler om inlösen av fastighet enligt bostadsförvaltningslagen m.m. I direktiven till 1989 års hyreslagskommitté (dir. 1989:44), vars huvuduppgift var att göra en översyn av jordabalkens hyresregler, gavs kommittén också i uppdrag att ytterligare överväga de förslag som lagts fram och att ta ställning till om de kunde genomföras eller om andra lösningar borde väljas.

Vidare har riksdagen hos regeringen begärt en översyn av förvärvslagen vad gäller åtgärder för att förmå en köpare av en hyresfastighet eller den som förvärvat aktier eller andelar i ett fastighetsägende bolag att anmäla förvärvet till kommunen inom föreskriven tid (se bet. 1986/87:BoU13, rskr. 1986/87:249 och bet. 1987/88:BoU13, rskr. 1987/88:212). Även denna översyn fick 1989 års hyreslagskommitté i uppdrag att genomföra. Kommittén skulle undersöka om den nuvarande regleringen är tillräcklig för att tillgodose de syften som ligger bakom lagstiftningen och föreslå de förändringar som föranleds av undersökningen.

Sedan kommittén avgett sitt delbetänkande Ny hyreslag (SOU 1991:86) har den entledigats utan att dessa frågor, förutom frågan om åtgärdsföreläggandes giltighet mot ny fastighetsägare, utretts. De kvarvarande frågorna har således alltjämt aktualitet.

På senare tid har det kommit rapporter om s.k. fastighetsplundringar. En

sådan plundring kan gå till så att ett hyreshus, som ofta är överbelånat, köps av ett bolag för en förhållandevis låg köpeskilling. Ett annat sätt är att köpa ett bolag som äger en hyresfastighet. Förvärvaren anmäler sällan förvärvet till kommunen såsom skall ske enligt förvärvslagen. Förvärvaren inkasserar under en relativt kort tid intäkterna, dvs. hyrorna, men struntar i att betala räntor och amorteringar på lånen och andra skulder och att underhålla huset. När fordringsägarna efter en tid reagerar och kräver betalning ser huvudmännen bakom bolaget till att det inte finns någon styrelseledamot eller annan behörig ställföreträdare för bolaget eller gör sig svårantäffbara, t.ex. genom att bosätta sig utomlands. Vid dessa s.k. fastighetsplundringar förekommer det ekonomisk brottslighet. Förutom att leverantörer, långivare och andra drabbas blir hyregästerna lidande av att huset inte förvaltas och underhålls på ett för dem godtagbart sätt. Antalet ärenden om tvångsförvaltning påstås ha ökat bl.a. beroende på de ovan beskrivna förfarandena.

Förvärvslagstiftningen har vid flera tillfällen ändrats i syfte att göra den mera effektiv. Syftet har dock inte uppnåtts. Förvärvare som är klart olämpliga att förvalta hyreshus har uppenbarligen fått förvärvstillstånd. Möjligheterna att kontrollera att förvärv av aktier eller andelar i bostadsbolag anmäls till kommunen är små. Det är inte en tillräcklig sanktion att följderna av att sådan anmälan inte sker är att förvärvet är ogiltigt.

Lagstiftningen innebär samtidigt att seriösa förvärvare får finna sig i att beslut om förvärvstillstånd kan ta lång tid, ofta närmare ett år. Detta beror på att kommunen har tre månader på sig från anmälan för att besluta om den skall föra ärendet vidare till hyresnämnden och på att hyresnämnden varken kan avgöra ärendet eller förelägga förvärvaren att ansöka om tillstånd, innan frågan om förköp slutligt avgjorts. Dessa förhållanden drabbar naturligtvis även överlåtaren.

Även beslut om tvångsförvaltning enligt bostadsförvaltningslagen kan ta lång tid och synes i praktiken förutsätta att fastigheten befinner sig i gravt förfall. Detsamma tycks vara fallet när det gäller tvångsinlösen.

I förvärvslagstiftningen har de allmännyttiga bostadsföretagen givits en särställning genom att de inte behöver förvärvstillstånd. Det pågår för närvarande en avreglering av bostadsmarknaden (se bet. Avreglerad bostadsmarknad, del II, SOU 1992:47, prop. 1992/92:241 och prop. 1992/93:242) som innebär att de

allmännyttiga bostadsföretagen beskattas och får bidrag för byggandet på samma ekonomiska och andra villkor som andra fastighetsägare. Förvärvslagen bör därför ses över i syfte att ta bort de allmännyttiga bostadsföretagens särställning i lagstiftningen.

Det kan vidare finnas anledning att se över lagstiftningen med anledning av förslagen i den tidigare nämnda departementspromemorian (Ds Ju 1993:30) om ändringar i hyresförhandlingslagen, som inom kort kommer att remissbehandlas. Förslaget går ut på att enskilda hyresgäster skall kunna ställa sig utanför det kollektiva hyresförhandlingssystemet och att fler än en hyresgästorganisation kan få förhandla beträffande samma hus. Om förslaget genomförs bör det få konsekvenser i förvärvslagen och bostadsförvaltningslagen när det gäller hyresgästorganisationernas ställning som part i ärenden enligt dessa lagar. I ärenden enligt förvärvslagen skall den hyresgästorganisation som är berörd av ansökningen få tillfälle att yttra sig. Den organisationen är också part i ärendet. Enligt förarbetena till lagstiftningen är det den organisation som har förhandlingsordning för det aktuella huset som är berörd av ansökningen. Också en hyresgästförening som är ansluten till Hyresgästernas Riksorganisation och inom vars verksamhet fastigheten är belägen skall anses berörd, även om den organisationen inte har förhandlingsordning för huset (prop. 1978/79:164 s. 24 f). I bostadsförvaltningslagen ställs däremot inget krav i lagen på att den organisation som är part skall ha förhandlingsordning eller tillhöra Hyresgästernas Riksorganisation.

Mot bakgrund av vad jag nu anfört anser jag att lagstiftningen om förvärv och förvaltning av hyresfastigheter bör ses över.

Närmare om utredningsuppdraget

Utredaren bör till en början kartlägga dels tillämpningen av den lagstiftning som i dag gäller på området, dels de missförhållanden som förekommer på vissa håll och som innebär att vissa aktörer på marknaden missköter sina åligganden som fastighetsägare till skada för såväl hyresgäster som andra intressenter, t.ex. långivare. Utredaren bör därvid bilda sig en uppfattning om problemens natur och

utbredning.

Huvuduppgiften för utredaren bör vara att lägga fram förslag till lagändringar som innebär att man ökar möjligheterna att ingripa mot det fåtal fastighetsägare som agerar oseriöst, samtidigt som man underlättar för andra att förvärva fastigheter.

Utredningsarbetet bör bedrivas förutsättningslöst. Ett alternativ som bör undersökas skall dock anges i det följande.

Som har konstaterats i det föregående har det visat sig svårt att utforma förvärvslagstiftningen på ett sådant sätt att man helt förhindrar oseriösa aktörer från att komma in på marknaden. Mot den bakgrunden bör det undersökas om det inte är en mera framkomlig väg att skärpa reglerna i bostadsförvaltningslagen så att man betydligt snabbare och lättare än i dag kan få till stånd någon form av tvångsförvaltning av en fastighet. Med en sådan lösning är det möjligt att man kan minimera eller rentav helt avskaffa förvärvslagen så att de seriösa fastighetsförvärvarna slipper den nuvarande omständliga och tidskrävande förvärvsprövningen.

Övrigt

Utredningsuppdraget bör vara slutfört före den 1 februari 1994.

För utredningsuppdraget gäller direktiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning (dir. 1984:5), om beaktande av EG-aspekter (dir. 1988:43) och om redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50).

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om förvärv och förvaltning av hyresfastigheter

att tillkalla en särskild utredare - omfattad av kommittéförordningen (1976:119) - med uppdrag att göra en översyn av lagstiftningen om förvärv och

förvaltning av hyresfastigheter, samt

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta andra huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Justitiedepartementet)



Investing in research, when
 an action is taken, is
 essential. It is not only
 a matter of time, but also
 of money. The cost of
 research is high, and the
 results are often uncertain.
 However, the benefits of
 research are great, and the
 results are often of great
 value.

Research is a process of
 discovery. It is a process
 of finding out new things,
 or of finding out new
 ways of doing things. It
 is a process of learning
 about the world, and of
 applying that knowledge
 to the solution of problems.
 Research is a process of
 discovery, and it is a
 process of learning. It is
 a process of finding out
 new things, or of finding
 out new ways of doing
 things. It is a process of
 learning about the world,
 and of applying that
 knowledge to the solution
 of problems.

1901

Research is a process of
 discovery. It is a process
 of finding out new things,
 or of finding out new
 ways of doing things. It
 is a process of learning
 about the world, and of
 applying that knowledge
 to the solution of problems.
 Research is a process of
 discovery, and it is a
 process of learning. It is
 a process of finding out
 new things, or of finding
 out new ways of doing
 things. It is a process of
 learning about the world,
 and of applying that
 knowledge to the solution
 of problems.

1901

Research is a process of
 discovery. It is a process
 of finding out new things,
 or of finding out new
 ways of doing things. It
 is a process of learning
 about the world, and of
 applying that knowledge
 to the solution of problems.
 Research is a process of
 discovery, and it is a
 process of learning. It is
 a process of finding out
 new things, or of finding
 out new ways of doing
 things. It is a process of
 learning about the world,
 and of applying that
 knowledge to the solution
 of problems.



Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

1. Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. Fi.
2. Kommunerna, Landstingen och Europa + Bilagedel. C.
3. Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap. S.
4. Vapenlagen och EG. Ju.
5. Kriminalvård och psykiatri. Ju.
6. Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. Fi.
7. EU, EES och miljön. M.
8. Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. UD.
9. Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. Ku.
10. Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. UD.
11. Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. SB.
12. Suveränitet och demokrati + bilagedel med expertuppsatser. UD.
13. JIK-metoden, m.m. Fi.
14. Konsumentpolitik i en ny tid. C.
15. På väg. K.
16. Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark. Kartläggning och åtgärdsförslag. M.
17. Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv. Del I och II. Ju.
18. Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. C.
19. Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. UD.
20. Reformerat pensionssystem. S.
21. Reformerat pensionssystem. Bilaga A. Kostnader och individeffekter. S.
22. Reformerat pensionssystem. Bilaga B. Kvinnors ATP och avtalspensioner. S.
23. Förvalta bostäder. Ju.

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. [11]

Justitiedepartementet

Vapenlagen och EG [4]

Kriminalvård och psykiatri. [5]

Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv.

Del I och II. Ju. [17]

Förvalta bostäder. [23]

Utrikesdepartementet

Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. [8]

Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. [10]

Suveränitet och demokrati

+ bilagedel med expertuppsatser. [12]

Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. [19]

Socialdepartementet

Mäns föreställningar om kvinnor och chefsskap. [3]

Reformerat pensionssystem. [20]

Reformerat pensionssystem. Bilaga A.

Kostnader och individeffekter. [21]

Reformerat pensionssystem. Bilaga B.

Kvinnors ATP och avtalspensioner. [22]

Kommunikationsdepartementet

På väg. [15]

Finansdepartementet

Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. [1]

Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. [6]

JIK-metoden, m.m. [13]

Kulturdepartementet

Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. [9]

Civildepartementet

Kommunerna, Landstingen och Europa.

+ Bilagedel. [2]

Konsumentpolitik i en ny tid. [14]

Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. [18]

Miljö- och naturresursdepartementet

EU, EES och miljön. [7]

Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark.

Kartläggning och åtgärdsförslag. [16]

Systematisk förteckning Statsens offentliga utredningar 1994

Statsrådsberedningen

Omställningskommissionen. Offentliggörande av utredningar
mellan åren 1992-1993 = Bilaga 1 till

Justitiedepartementet

Värdepapperslag 1994:14

Konventionskonvention om lag 1994:15

Åtgärds- och konsekvensutvärdering 1994:16

Detaljerad lag 1994:17

Förvaltningslag 1994:18

Utrikesdepartementet

Internationella avtal - 1994:19
Utrikesdepartementets utredningar 1994:20

Meddelanden i utrikesdepartementet 1994:21

Avhandling om EU - Förslag till övervaknings

lag 1994:22

Statistiska och demokratiska

utredningar om utrikesdepartementet 1994:23

Konventioner för utrikesdepartementet 1994:24

Internationella avtal 1994:25

Socialdepartementet

Målsystem för utrikesdepartementet 1994:26

Reformer i pensionssystemet 1994:27

Reformer i pensionssystemet 1994:28

Konvention om individitet 1994:29

Reformer i pensionssystemet 1994:30

Konvention om utrikesdepartementet 1994:31

Konventionsutredningar

1994:32

Finnarepartiet

Andersson utredning för den finländska utredningen
Sveriges och Finlands utrikesdepartement 1994:33

Konventionsutredning 1994:34

Utrikesdepartementet 1994:35

Kulturdepartementet

Enkelt och enkelt - om konst och kultur
i Finland 1994:36

Civildepartementet

Konventioner i utrikesdepartementet och Europa
1994:37

Konventionsutredning i utrikesdepartementet 1994:38