



Juridiska fakultetskansliet

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet

Remiss: Digitala fastighetsköp & Förförköpsrätt vid fastighetstransaktioner (SOU 2024:38)

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet har anmodats yttra sig över rubricerad remiss och anför därmed följande.

Ställningstagande

Utredningen om En ny förköpslag föreslår huvudsakligen tre åtgärder:

- Godtagande av kvalificerade elektroniska signaturer för uppfyllelse av formkraven vid fastighetsköp.
- Införande av statlig förköpsrätt till fast egendom, motiverad av försvarsskäl.
- Införande av kommunal förköpsrätt till fast egendom, motiverad av önskemålet att bekämpa organiserad brottslighet.

Juridiska fakultetsnämnden

- tillstyrker i princip utan anmärkningar förslaget till elektroniskt signerade fastighetsköp,
- avstyrker förslaget om statlig förköpsrätt med nuvarande utformning, och
- avstyrker förslaget till kommunal förköpslag oberoende av utformning.

Digitala fastighetsköp

Lagändringarnas ändamål

Lagändringarna syftar till att möjliggöra att överlåtelse av fast egendom, och vad som jämställs därmed, enligt formkravet om parternas egenhändiga eller befullmäktigade underskrift ska kunna uppfyllas också genom en kvalificerad s.k. e-signatur, samt att undanta på så vis ingångna överlåtelser från bevittningskrav för erhållande av lagfart.

Juridiska fakultetsnämnden ställer sig mycket positiv till detta initiativ.

Föreslagna lagtexter

Juridiska fakultetsnämnden

Förslaget till 4 kap. 1 § första stycket första meningen jordabalken, med ändringsförslaget i kursiv, lyder: ”Köp av fast egendom sluts genom upprättande av köpehandling som underskrives *eller på annat sätt signeras* av säljaren och köparen.”

I föreslagna nya 4 kap. 1 § *tredje* stycket anges att regeringen eller utpekad myndighet ska ange vad som ska krävas av en e-signatur för att godtas. Häri föreligger två brister. För det första: Det anges inte språkligt att det nu handlar om överlåtelse av fast egendom. Det saknas enligt fakultetsnämndens mening alltså en tillräcklig koppling mellan den föreslagna ändringen i första stycket och det föreslagna nya stycket. För det andra: Det är åsyftat att teknikneutralitet ska åstadkommas,¹ men har vi i femtio år klarat oss med nuvarande formulering, och vi f.n. inte kan se någon annan godtagbar alternativ signeringslösning än kvalificerad elektronisk signatur, vilken för övrigt i sig kan vara teknikneutral, så bör det tydligt anges att det är detta som avses.

Ett förbättringsalternativ vore enligt fakultetsnämnden att i tredje stycket göra en uttrycklig referens till första stycket första meningen. Ett annat alternativ, i enlighet med det nyss anförda och vilket i första hand förordas av fakultetsnämnden, är att i stället för de kursiverade ändringsorden ange ”*på papper eller med kvalificerad elektronisk signatur*” eller liknande, och i tredje stycket ange hur kvalificerad elektronisk signatur ska bestämmas för att godtas vid överlåtelse av fast egendom. Det alternativ som fakultetsnämnden föreslår härnedan medför emellertid att 4 kap. 1 § första stycket inte behöver ändras.

Idén att anförtro regeringen att närmare bestämma vilka elektroniska signaturer som ska anses vara tillräckligt avancerade är god, inte minst för att tillförsäkra teknikneutralitet och aktualitet. Ett måhända mera närliggande alternativ kan vara att följa den modell som tillämpas i 3 kap. 5 § fastighetsmäklarlagen (2021:516), nämligen genom en referens till den s.k. eIDAS-förordningen: ”Uppdragsavtalet och depositionsavtalet får undertecknas med en sådan avancerad elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, i den ursprungliga lydelsen.”² Det bör noteras att EU-förordningen har reviderats genom den s.k. eIDAS2-förordningen, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1183 av den 11 april 2024 om ändring av förordning (EU) nr 910/2014 vad gäller inrättandet av ett europeiskt ramverk för digital identitet, vilken trädde i kraft den 20 maj 2024,³ varför en eventuell referens bör ske till denna. Som utredningen föreslår bör säkerhetsnivån inte anges vara avancerad, utan minst kvalificerad.⁴ Genom en sådan referens i föreslagna 4 kap. 1 § tredje stycket jordabalken behövs inte någon ändring av första stycket.

Förslaget till 20 kap. 7 § 1 jordabalken lyder: ”Förekommer inte omständigheter som avses i 6 §, ska lagfartsansökan förklaras vilande, om [/] 1. vid köp, byte eller gåva överlåtarens underskrift på fångeshandlingen inte är styrkt av två vittnen och *köpehandlingen inte har upprättats elektroniskt eller* överlåtelsen inte skett genom statlig myndighet”.

Förslaget innebär att bevittningskravet avseende överlåtarens underskrift för erhållande av full lagfart inte ska gälla om vid digitala förvärv.

¹ SOU 2024:38, s. 24, 85, 94 och 370.

² Jfr lagen (2016:561) om kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om elektronisk identifiering.

³ Jfr SOU 2024:45, Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering.

⁴ SOU 2024:38, s. 93 f.

Fakultetsnämnden välkomnar detta förslag, dels eftersom det skulle bli tekniskt komplicerat att två vittnen skulle verifiera att det varit överlåtaren själv som använt sin digitala signatur, dels eftersom en kvalificerad elektronisk signatur i tillräckligt hög grad säkerställer att det verkligen är överlåtaren som signerat överlåtelsehandling.

Ikraftträdande

Lagförslaget avseende 4 kap. 1 § jordabalken föreslås träda i kraft den 1 juli 2026. Utifrån vad fakultetsnämnden kan föreställa sig, bör det angivna ikraftträdandet inte möta några hinder.

Synpunkter i övrigt

Det bör enligt fakultetsnämnden övervägas att utvidga e-signaturernas giltighet till andra fall där det i lag föreskrivs krav på underskrift. Närliggande exempel utgör upplåtelse av bostadsrätt, förhandsavtal om upplåtelse av bostadsrätt och överlåtelse av bostadsrätt, 4 kap. 5 §, 5 kap. 4 § resp. 6 kap. 4 § bostadsrättslagen (1991:614).⁵ Dessa nu särskilt utpekade exempel – att vidga förslaget bärande idé om godtagande av e-signatur vid överlåtelse av fast egendom till upplåtelse, förhandsavtal om upplåtelse och överlåtelse av bostadsrätt – vore till stor nytta för allmänhetens och fastighetsmäklarkollektivets regelförståelse, utöver de effektivitetsvinster som skulle uppnås genom utvidgningen. Det vore därtill, i samband med det redan välberedda förslaget om överlåtelse av fast egendom, av sådan okomplicerad natur att det enligt fakultetsnämndens mening bör kunna beredas internt av regeringskansliet inom ramen för detta lagstiftningsärende. Inte heller här borde det föreslagna ikraftträdandet möta hinder.

En större översyn bortom det aktuella lagstiftningsärendet bör enligt fakultetsnämndens mening också göras beträffande alla de fall där lagstiftningen inte uppställer något underskriftskrav men väl ett skriftlighetskrav. Med nuvarande tillgång till kvalificerad elektronisk signatur och den rättsliga infrastrukturen som eIDAS2-förordningen tillhandahåller kan det övervägas en uppgradering av flera av dessa skriftlighetskrav till att avse ett underskriftskrav. Som primärt tänkbara exempel härpå kan anges de s.k. makes- och sambosamtyckeskraven avseende förfoganden över fast egendom, 7 kap. 5 § tredje stycket äktenskapsbalken och 23 § andra stycket sambolagen (2003:376).⁶

Statlig förköpsrätt

Lagens ändamål

Utredningen föreslår införandet av en lag om statlig förköpsrätt. I syfte att ge de militära och civila försvarerna tillgång till fastigheter som kan vara av betydelse för totalförsvaret ska försvarsgrenarna kunna göra anspråk på företrädesrätt till sådana fastigheter när dessa övergår genom köp, fastighetsreglering enligt fastighetsbildningslagen (1970:988), överlåtelse av aktier eller andelar i fastighetsägande företag och exekutiv försäljning av fastigheter, och i samtliga dessa fall jämställs tomträtt med fast egendom. Förköpsrätten kan därmed användas som ett alternativ till expropriation.

⁵ Jfr prop. 2021/22:171, Tryggare bostadsrätt.

⁶ Jfr prop. 2013/14:74, Förfalsknings- och sanningsbrotten.

Enligt 1 § får statlig förköpsrätt utövas för att förvärva egendom för det militära eller civila försvaret. Det räcker enligt lagtexten att totalförsvaret väljer att utöva förköpsrätt för att sådan ska föreligga. I motiven omtalas att fastigheten ska vara av betydelse för totalförsvaret. I författningskommentaren anges exempelvis att "[p]rövning ska ske i varje enskilt fall. Inriktningen på beslutsmyndighetens prövning ska vara fastighetens betydelse för det militära alternativt det civila försvaret".⁷ Eftersom inriktningen för beslutsmyndighetens prövning ska vara fastighetens betydelse för totalförsvaret bör detta framgå av lagtexten. I annat fall kommer den överprövande instansen inte att kunna konstatera annat än att beslutsmyndigheten har hållit sig inom ramarna för de lagfästa befogenheterna.

Någon kvalificering av fastighetens betydelse för totalförsvaret anges inte ens motivvis. Någon angelägenhetsgrad, såsom *väsentlig betydelse* eller *angeläget intresse*, bör införas i lagtexten.⁸ Som lagtextförslaget är utformat skulle det inte ens behövas *någon* alls betydelse eller *något* alls intresse för totalförsvaret att utöva förköpsrätt, bara att totalförsvaret faktiskt utövar den. En sådan ordning är givetvis inte avsedd men det bör därför också tydligt framgå, och skulle annars kunna ifrågasättas som varande i strid med egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen och art. 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Enligt den förstnämnda bestämmelsen fordras ett *angeläget allmänt intresse*.

Det framgår att förköpsrätten kan utövas för att förvärva fastigheter som totalförsvaret avser att självt bruka. Lagtexten hindrar emellertid inte att försvaret förköper en fastighet för att vidare sälja den i rent vinstsyfte eller att hyra ut den till annat än försvarsändamål. Det framgår motivvis att förköpsrätten kan utövas för att hindra att den kommer under kontroll av oönskade rättssubjekt, t.ex. främmande makt.⁹

Dessa dubbla syften, *funktionella förköp*, som utgör anskaffningar för totalförsvarets eget bruk – varmed fakultetsnämnden innefattar även fastigheter som förvärvas för att tillförsäkra funktionen att säkerställa ett geografiskt säkerhetsavstånd till anläggningar och infrastruktur – och *defensiva förköp*, som avser att blockera oönskade rättssubjekts förvärv, är svåra att förena med bibehållande av balansen mellan enskilda och allmänna intressen. Dels bör angelägenhetsgraden av funktionella förköp kunna ifrågasättas och prövas mera precist, dels bör dessa kunna komma under domstolsprövning. För de defensiva mera säkerhetsbetingade anskaffningarna kan lägre standarder av transparens och rättssäkerhetsgaranti godtas.

Fakultetsnämnden föreslår att de statliga förköpen delas upp i enlighet med det nyss anförda, förslagsvis i var sin lag, där åtgärden vid defensiva syften inte nödvändigtvis behöver vara ett förköp, utan kanske återgång av köpet, att jämföra med lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar. Nedan utgår nämnden emellertid från att de defensiva åtgärderna ska ske i formen av förköp, trots att nämnden avstyrker från att detta ska utgöra huvudmodell.

Egendomsslag

I 2 § föreskrivs vilka egendomsslag som kommer i fråga. Bestämmelsen är relativt heltäckande, och omfattar bl.a. s.k. indirekta fastighetsförvärv, dvs. förvärv av andelar i fastighetsägande

⁷ SOU 2024:38, s. 411.

⁸ Jfr SOU 2019:34, Förbättrat skydd för totalförsvaret, vari föreslås lagen om överlåtelse och upplåtelse av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret.

⁹ SOU 2024:38, s. 27, 169, 185, 385 och 411.

företag. Det kan övervägas om inte förvärv av andelar i moderföretag till fastighetsägande företag borde omfattas.¹⁰ Kringgåendemöjligheterna vore då annars stora, nämligen genom att inte bara paketera fastigheten i ett bolag, utan att dessutom paketera bolaget i ett moderbolag. Det kan också övervägas om inte också exekutiv försäljning av andelar i fastighetägande företag ska omfattas, även om det nog f.n. inte är vanligt.

Beträffande de indirekta förvärven anges i likhet med Totalförsvarskommitténs förslag inte någon undre gräns för vilka andelar som kan omfattas. Detta är rimligt, eftersom det annars vore mycket lätt att kringgå förköpsrätten genom att stycka upp förvärvet i flera steg. Indirekta förvärv omfattas emellertid inte om förvärvaren inte skulle få ett bestämmande inflytande över företaget genom det aktuella förvärvet, något som motsatsvis kan utläsas av föreslagna 2 § första stycket 3. Vilket inflytande som förvärvaren erhåller genom förvärvet måste emellertid vara irrelevant vid funktionella förköp. Det viktiga måste ju vara huruvida staten får bestämmande inflytande genom förköpet, för i annat fall kan något eget bruk inte påräknas, även om utredningen motivvis föreslår att staten ska verka för att den juridiska personen upplöses och att fastigheten då ska tillskiftas staten. Även om så kan vara tanken, är det fortfarande irrelevant huruvida förvärvaren erhåller ett bestämmande inflytande. Sker förköpet i defensivt syfte är det emellertid relevantt att blockera förvärvaren från att erhålla ett bestämmande inflytande. Detta talar också för att en uppdelning i funktionella och defensiva förköp är att förordas.

Om staten skulle göra ett förköp vid ett indirekt förvärv anger allmänmotiveringen att staten ska verka för att företaget ska försättas i likvidation.¹¹ För det fall staten skulle bli ensam ägare av företagsandelarna är detta enkelt. Då ska fastigheten efter likvidationen utskiftas till staten. När det utöver staten finns andra ägare ska de övriga ägarnas andelar i första hand lösas in för att sedan tillgripa likvidation och utskiftning till staten.

Förvärv i syfte att upplösa den juridiska personen framstår som ett helt legitimt verktyg i det defensiva säkerhetsarbetet. Det framgår emellertid av sammanhanget att indirekta förvärv kan användas också vid funktionella förköp. Detta framstår som ett mycket avancerat förfarande, där i stället expropriation ligger närmare till hands, varunder företagsandelarna ska åsättas marknadsmässiga värden och på så vis undvika att kränka egendomsskyddet.

I författningskommentaren till 2 § anges att helt koncerninterna förvärv inte ”bör” omfattas.¹² Om tanken är att helt utesluta koncerninterna förvärv borde detta komma till uttryck i lagtext. Anledningen till att helt koncerninterna förvärv inte bör omfattas är att inflytandet typiskt sett då inte förändras genom överlåtelsen. För defensiva förköp borde emellertid avsaknaden av förändring i inflytandet sakna avgörande betydelse, eftersom det för totalförsvarets verksamhet ju kan vara lika viktigt att bryta eller helt enkelt bara störa ett existerande inflytande som att förhindra ett uppkommande sådant. Också detta talar för att renodla regleringen i funktionella förköp och defensiva åtgärder.

Fakultetsnämnden tillstyrker att indirekta förvärv ska kunna tillgripas, men främst för defensiva åtgärder. Fakultetsnämnden föreslår en fortsatt beredning av frågan.

¹⁰ Jfr SOU 2019:34, s. 216 f., som där drog motsatt slutsats.

¹¹ SOU 2024:38, s. 217 f. och 240.

¹² SOU 2024:38, s. 215.

Beslutsmyndighet och beslutsprocess

Utredningen föreslår att regeringen ska utse beslutsmyndighet. Motivvis föreslås att beslutsmyndigheterna ska vara Länsstyrelserna och att Fortifikationsverket ska verkställa besluten, dvs. att förköpa fastigheterna åt staten.

Fakultetsnämnden instämmer i att Fortifikationsverket framstår som en lämplig myndighet att verkställa förköpsbesluten. Beträffande beslutsmyndigheter kan det övervägas om det inte vore det naturligt att utse antingen Försvarsmakten eller Fortifikationsverket för det militära försvaret och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap för det civila försvaret. En koncentration av beslutsbefogenheterna till få myndigheter säkerställer att rutiner inarbetas och att likabehandling kan säkerställas.

Som förslaget är utformat ska varje fastighetsköpare anmäla sitt förvärv till beslutsmyndigheten. En ordning i stil med den modell som föreslagits av Totalförsvarskommittén, bl.a. med utpekade geografiskt skyddsvärda områden,¹³ ligger enligt fakultetsnämnden närmare till hands att införa, inte minst med beaktande av vilka störningar som undviks i förhållande till förslaget om statlig förköpsrätt. En klar fördel härmed vore ju att endast en mycket liten andel av fastighetsöverlåtelseerna kommer att bli föremål för potentiellt statligt ingripande, i stället för att underkasta samtliga direkta och indirekta fastighetsöverlåtelser i hela landet den osäkerhet som följer av förköpsrisken, vilket fr.a. riskerar att verka avhållande på utländska investeringar. En sådan ordning skulle visserligen inte utgöra ett effektivt medel mot att blockera oönskade rättssubjekts förvärv i områden som ligger utanför de utpekade områdena, men för de defensiva åtgärderna bör enligt fakultetsnämndens mening andra rättsliga verktyg inrättas.

Fakultetsnämnden avstyrker förslaget på främst dessa grunder.

Förköpsvillkoren

Enligt föreslagna 2 § ska lagen även tillämpas på byte och gåva av fast egendom. Enligt föreslagna 14 § andra stycket förvärvar staten egendomen från överlåtaren på de villkor som avtalats mellan överlåtaren och förvärvaren. Enligt föreslagna 17 § första stycket kan jämkning av avtalsvillkor ske. Av författningskommentaren framgår att jämkning kan komma i fråga vid byte, gåva och s.k. blandade fång (dvs. när köpeskillingen satts lägre av benefika skäl), och att riktmärket bör vara att avtalsvillkoren ska motsvara marknadsmässiga villkor.¹⁴

Det kan enligt fakultetsnämndens mening övervägas om inte statens köpeskillning bör motsvara expropriationsersättning vid åtminstone gåva och blandade fång, dvs. 125 procent av marknadsvärdet.

Enligt förslaget till 17 § andra stycket föreskrivs en ömsesidig fataliefrist om en månad. Enligt fakultetsnämndens mening är en frist för överlåtarens väckande av talan från förköpsbeslutet en väl kort frist, särskilt just i fall av byten, gåvor och blandade fång, där en marknadsvärdering måste hinna företas om inte beslutsmyndigheten själv föranstaltat om en opartisk sådan, vilket inte synes förutsättas.

¹³ SOU 2019:34, Förbättrat skydd för totalförsvaret, s. 201 ff., särskilt s. 208 ff.

¹⁴ SOU 2024:38, s. 422 f.

Fataliefristen i 17 § bör enligt fakultetsnämndens mening vara längre, åtminstone för överlåtaren.

Samma frist föreslås i 19 § andra stycket i fall där lös egendom ingått i det ursprungliga köpet, och där sådan potentiellt kan undantas från köpet. Också här behöver en värdering av den potentiellt undantagna egendomen ske.

Fataliefristen i 19 § bör enligt fakultetsnämndens mening vara längre, åtminstone till förmån för överlåtare och ursprunglig förvärvare.

Överklagande

Besluten om förköp föreslås kunna överklagas. Regeringen föreslås som överprövningsinstans.

Fakultetsnämnden föreslår i motsats till lagförslaget att de funktionella förvärven underkastas en överklagandemöjlighet till allmän förvaltningsdomstol men instämmer med förslaget såtillvida att låta åtgärder i defensiva syften överprövas av regeringen.

Ikraftträdande

Ikraftträdandet föreslås vara den 1 juli 2026. Det aktuella förslaget vidareför analysen av förslagen i Totalförsvarskommitténs betänkande och hanterar en del av den remisskritik som betänkandet föranledde. Parallellt med den nu aktuella utredningen har en förnyad statlig utredning inletts om kontroll vid överlåtelse och upplåtelse av egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret.¹⁵ Den pågående utredningen ska ta ställning till om statlig kontroll bör införas vid överlåtelser och upplåtelser av viss fast egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret, huruvida en sådan kontroll kan åstadkommas genom ändringar i befintlig eller i närtid planerad lagstiftning, och, om det inte är möjligt eller ändamålsenligt att åstadkomma en sådan kontroll inom ramen för befintlig eller i närtid planerad lagstiftning, med beaktande av den utveckling som har skett och de remissynpunkter som lämnats, att bedöma huruvida ett sådant kontrollsystem som Totalförsvarskommittén föreslagit bör införas och vilka ändringar som då behöver göras.

Denna senare utredning har alltså också att bedöma om den föreslagna lagen om statlig förköpsrätt är lämplig och skulle ha förutsättningar att antas som lag. Härefter ska naturligtvis remissynpunkter inhämtas, och så givetvis också på den pågående utredningens inställning till det aktuella betänkandets lagförslag och överväganden i stort rörande statlig förköpsrätt. Parallellt departementsbehandlas ett lagförslag som i många stycken inspirerat det nu remitterade betänkandet, främst i fråga om statliga defensiva förköp och kommunala förköp, nämligen om förvärv av hyresfastigheter. Detta förslag innehåller många svagheter, och bör underkastas en tydlig och realitetsgrundad redovisning om vad som finns att vinna och vad som finns att förlora med införandet av den föreslagna hyresförvärvslagen. De upplysta ställningstaganden som då fattas kommer att styra politiken på området, och högst sannolikt även avseende detta förslag. Fakultetsnämnden hoppas att initiativen bromsas. – Det framstår därför som att den föreslagna tiden för lagens införande behöver flyttas fram. Seriös och för riket önskad verksamhet kan annars drabbas.

¹⁵ Dir. 2022:121, samt Dir. 2023:172, genom vilket utredningstiden förlängdes till den 2 december 2024.

Kommunal förköpsrätt

Lagens ändamål

I 1 § stadgas följande: ”Kommunal förköpsrätt får utövas för att förvärva fast egendom för att motverka organiserad brottslighet.”

Förslaget i denna del lider av samma grundläggande brist som föreslås av Utredningen om skärpta kontroller vid fastighetsförvärv, men verkningarna blir svårare eftersom det aktuella förslaget skulle omfatta all slags fast egendom, inte bara hyresfastigheter.¹⁶ Lagförslaget besväras dessutom av betydande begreppsosäkerhet i den centrala förköpsgrunden ”motverka organiserad brottslighet”.

Syftet med lagförslaget är att *motverka organiserad brottslighet*. På vilket sätt förköpet kan tänkas motverka brottslighet framgår inte. Räcker det eller krävs det att förvärvaren är kriminellt belastad i största allmänhet, eller räcker det eller krävs det en prognos om att organiserad brottslighet skulle utövas på den fastighet som överlåts? Krävs att en kriminellt belastad förvärvare också är organiserad, om det nu skulle krävas tidigare bevisad kriminell belastning? Om det skulle vara så, vad ska uppfattas som organiserad brottslighet vid tillämpningen av lagen?¹⁷ Vilka beviskrav ska gälla för att förköpet kommer att *motverka organiserad brottslighet*?

Det kan med stor sannolikhet antas att lagförslaget i alla fall inte kommer att förhindra organiserade kriminella från att få fastigheter i sin hand, även om troligen en och annan *oorganiserad* kriminell person kan bli blockerad. Om det är några som aktivt skulle ignorera den föreslagna anmälningsskyldigheten, 5 § – på vilken all kommunal kontroll bygger – så är det just kriminella. Alla andra kommer att behöva och kommer sannolikt också att underkasta sig denna anmälningsskyldighet. Det kan antas att *organiserade* kriminella också helt avstår från att ansöka om lagfart. Det viktigaste för kriminella lär vara att utöva faktisk kontroll över fastigheten och att få intäkterna av den, och därmed inte att formellt framstå som ägare och att riskera att få sökarljuset riktat på sig. Kriminella kan även tänkas skaffa lagfart men i annans namn, innefattande helt nyligt startade eller nyligt införskaffade företag som saknar anmärkningar av något slag, vars aktiebok kanske inte existerar eller som är manipulerad.¹⁸ Det kan också vara så att den formella ägaren kan vara någon utan kriminell bakgrund men som av rädsla för repressalier accepterar att verka som bulvan, och avstår från alla anspråk på den, såsom intäkter och rättslig rådgivning.

Den tänkta kontrollen riskerar att bli ett fullkomligt misslyckande. Detta vore då ett slag i luften men som ändå drabbar andra: Varje kommun, alla lojala fastighetsköpare, alla lojala fastighetssäljare, alla fastighetsmäklare, alla hypoteksinstitut, alla lojala fastighetsutvecklare, alla lojala finansierare och konsulter involverade i fastighetsutveckling och företagsförvärv där det finns fastighetsinslag, och alla skattebetalare. Det drabbar dessutom riket även med

¹⁶ SOU 2023:55, Vem äger fastigheten.

¹⁷ Jfr de tre spretande definitionerna som beskrivs i SOU 2024:38, s. 188 f.

¹⁸ Det förekommer sådant också när det inte finns kriminella nätverk inblandade. Jfr bl.a. NJA 1930 s. 639, NJA 1938 s. 470, NJA 1943 s. 677, NJA 2017 s. 981, RH 1994:134, RH 2004:77, RH 2011:24, RH 2014:2, RH 2015:19 och RH 2015:38. Jfr också omständigheterna i NJA 2005 s. 608, där det förhållandet att aktierna var utmäta och därmed underkastade förfogandeförbud inte förmådde parterna att avstå från överlåtelsen.

bortseende från den tröghet och byråkrati som det skulle skapa för alla, eftersom utländskt storkapital gärna undviker osäkerheter i fråga om ägande, förvärvsprocess och avyttrande-process.

För att kommunen ska kunna motverka organiserad brottslighet krävs kännedom om vilka som ägnar sig åt organiserad brottslighet, vilket kan vara kommuninvånare men också andra, t.ex. utlandsboende. Kommunen har enligt lagen (2023:196) om kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete att kartlägga kriminaliteten i kommunen, och att uppdatera denna minst vartannat år. De kunskaper som kommunen vinner om den kriminalitet som pågår, innefattande fastigheter som huserar kriminella och kriminell verksamhet, leder sannolikt mycket sällan till att kommunen kan förutspå att organiserad brottslighet kommer att utövas på eller omkring en fastighet som nu är föremål för överlåtelse.

Kommunen ska enligt föreslagna 11 och 12 §§ samverka med bl.a. de statliga myndigheter som regeringen bestämmer, varav de polisiära kan antas vara de viktigaste. För att detta ska fungera torde kommunerna behöva ges rätt att söka i belastnings- och misstankeregister, eller att indirekt skaffa sig tillgång genom att regelmässigt be de polisiära att göra motsvarande åt kommunerna. Kommunerna skulle annars behöva utveckla en egen polisiär bevakningsfunktion över den undre världen, vilket inte framstår som realistiskt. Om det inte skulle finnas en registersökruktin framstår träffsäkerheten som hopplös. Hur ska en kommun med flera hundra tusen invånare annars kunna skilja agnarna från vetet utan tillförlitliga registeruppgifter?

Om då rutinkontrollmekanismen kan lösas kommer den en gång misshandels-, narkotika- och trafikdömde aldrig att kunna köpa någon egnahemsfastighet eller ägarlägenhet, utan i stället kommer kommunen att träda in som ägare varje gång den tidigare dömde har tecknat ett köpekontrakt. Det kan bli bekymmersamt för en kommun med ett växande fastighetsbestånd. För kriminella nätverk ser det ut att kunna bli ytterligare en affärsidé: Skicka fram en lagom belastad person som köpare, rigga upp köpeskillingen ordentligt, och avvakta att kommunen inträder och betalar den uppriggade köpeskillingen till nätverket.

Även om den kommunala förköpslagen någon gång skulle lyckas förhindra att kriminella skulle få äganderätt till en fastighet måste det beaktas att lagstiftningen har vidare konsekvenser. Kommuner skulle behöva spendera skattepengar på att förvärva egendom som kommunerna inte efterfrågat och sedan spendera resurser på att underhålla tomställd egendom för att så småningom avyttra den för troligen några procent i mäklararvode. Hela landets fastighetsomsättning skulle underkastas en osäkerhet. Även om osäkerheten möjligen inte skulle verka avhållande på svenska privatpersoner och företag skulle den få den effekten på utländska intressenter. Ett bättre verktyg än förköpsrätt vore en möjlighet att blockera förvärv.¹⁹

Lagstiftarens ambition att störa kriminell verksamhet är begriplig men det kan övervägas andra lösningar, som inte förutsätter den slumpmässiga faktorn att ett förvärv har kommit till kommunens kännedom.

Åtskillig kritik har riktats mot den föreslagna hyresförvärvslagen, och all den kritiken gör sig gällande här, men här med än större styrka, inte minst för den volymökning som detta förslag innebär i förhållande till den föreslagna hyresförvärvslagen. Detta kan inte ens klassificeras

¹⁹ Jfr SOU 2019:34, s. 180.

som experimentellt, eftersom det går att med enkelt sunt förnuft och redan vunnen erfarenhet kalkylera att effekterna kommer att innebära en försämring, utan att någon betydande framgång kommer att vinnas.²⁰ Moderna kriminella nätverk är väl insatta i regelverk och förstår att kringgå dessa.

Remissvaret har på fakultetsnämndens uppdrag beslutats av dekanus, professor Jane Reichel. Yttrandet har beretts av professor Jori Munukka. Föredragande har varit utredare Karolina Alveryd. Yttrandet har expedierats av Juridiska fakultetskansliet.

Jane Reichel

Karolina Alveryd

²⁰ Jfr SOU 2008:75, Ägande och förvaltning av hyreshus, s. 10. Prop. 2009/10:21, Ägande och förvaltning av hyreshus, s. 25 ff.