

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 7/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om överföring av fastighetsinskrivningsärendena från tingsrätterna till lantmäteriverket

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 1 april 2009 en proposition med förslag till lagstiftning om överföring av fastighetsinskrivningsärendena från tingsrätterna till lantmäteriverket (RP 30/2009 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning och bestämde samtidigt att lagutskottet ska lämna utlåtande till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lantmäteriråd Raimo Vajavaara och äldre regeringssekreterare Elma Solonen, jord- och skogsbruksministeriet
- regeringsråd Heikki Liljeroos och lagstiftningsråd Jari Salila, justitieministeriet
- lagman Juhani Mali, Pieksämäki tingsrätt

- lagman Heikki Nousiainen och tingsdomare Elina Lampi-Fagerholm, Vanda tingsrätt
- lantmäteriråd Markku Markkula, Lantmäteriverket
- förvaltningsutskottets ordförande Bo-Sanfrid Höglund och sakkunnig i förvaltningsärenden Kristina Beijar, Svenska Finlands folkting
- ordförande Tuija Heino, Personalföreningen vid Justitieförvaltningen PJF rf
- professor Olli Mäenpää.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- högsta domstolen
- Löntagarorganisationen Pardia rf
- Finlands Juristförbund
- Finlands domareförening rf
- professor Juha Lappalainen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att jordabalken och vissa andra lagar ska ändras, att det ska stiftas en lag om köpvittnen och att lagen om lagfarts- och inteckningsregister ska upphävas.

Syftet är att överföra fastighetsinskrivningsärendena från tingsrätterna till lantmäteriverket i enlighet med regeringsprogrammet. Åtgärdena för att utveckla behandlingen av inskrivningsä-

renden hänger samman med behovet av att göra verksamheten inom den offentliga förvaltningen effektivare och inrikta tingsrätternas resurser på att avgöra tviste- och brottmål.

En överföring av inskrivningsärendena stärker lantmäteriverkets ställning i fastighetsfrågor. Lantmäteriverkets huvudsakliga uppgift är redan nu att upprätthålla och administrera fastig-

hetsdataarkiven. I och med att inskrivningsärendena överförs kan lantmäteriverket också utveckla behandlingen av lagfarts-, intecknings- och andra inskrivningsärenden, det elektroniska inskrivningssystemet och fastighetsdatasystemet.

Ändringarna gäller bestämmelserna om inskrivningsförfarandet och påverkar inte i någon hög grad grunderna för att avgöra inskrivningsärenden.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2010, då behandlingen av inskrivningsärenden enligt förslaget ska överföras från tingsrätterna till lantmäteriverket. En särskild lag föreslås bli stiftad om den nya lagstiftningens ikraftträdande och den anknytande övergångsperioden.

Propositionens verkningar i fråga om statsbudgeten beaktas i budgetpropositionen för 2010.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Syftet med propositionen är att lantmäteriverket enligt regeringsprogrammet ska ta över handläggningen av fastighetsinskrivningsärenden, som tidigare behandlats av tingsrätterna. Då blir det möjligt för tingsrätterna att i högre grad koncentrera sig på behandlingen av tviste- och brottmål. Det faller sig naturligt att lantmäteriverket tar över inskrivningsärendena, eftersom det sedan tidigare hanterar information om fastigheter. När uppgifterna om fastigheter samlas på en enda plats, blir det lättare att utveckla informationssystem och e-tjänster.

Överföringen gäller alla uppgifter om äganderätt och säkerheter som finns inskrivna om fastigheter i lagfarts- och inteckningsregistret. Uppgifterna i registret har offentlig trovärdighet och de är viktiga vid fastighetsöverlåtelse och användning av säkerheter. Enligt lagutskottet är det nödvändigt att se till att registeruppgifterna är fortsatt tillförlitliga. Det kräver bl.a. tillräckligt med resurser för ändringar i informationssystem och adekvata förberedelser inför nya system. Utskottet har lyft fram de här frågorna också i sitt utlåtande om ramarna för statsfinanserna 2010—2013 (LaUU 5/2009 rd).

Tjänstemän som handlägger inskrivningsärenden

I tingsrätterna avgörs de flesta inskrivningsärendena av byråsekreterare som hör till kanslipersonalen. Juridiskt krävande ärenden avgörs av lagfarna anställda, dvs. auskultande notarier, tingsfiskaler och domare. Den lagfarna personalen är ett viktigt stöd för kanslipersonalen. Handläggningen har hållit hög standard, gått snabbt och genomförts med hänsyn till rättssäkerheten. Besluten har ytterst sällan överklagats.

Lagutskottet lägger största vikt vid att inskrivningsärendena i dessa avseenden handläggs korrekt också på lantmäteriverket. För att överföringen av arbetsuppgifterna ska lyckas är det mycket viktigt att den kanslipersonal som satt sig in i den här typen av ärenden i tingsrätterna flyttas över till lantmäteriverket. Ingen lagfaren personal kommer däremot att flyttas över till lantmäteriverket, så behovet av juridisk expertis till stöd för kanslipersonalen måste tillgodoses på annat sätt. Enligt propositionen ska ungefär 15 jurister anställas för att ha hand om inskrivningsärenden på lantmäteriverket, till en början ska de dock vara 18. Utskottet kräver att man ger akt på om antalet räcker till och att man räknar med att det kan behövas fler jurister. Likaså är det viktigt att juristerna och kanslipersonalen på lantmäteriverket får utbildning.

Att lantmäteriverket tar över inskrivningsärendena får också följder för domstolspraktiken. Enligt propositionen kan notarierna inte medverka i handläggningen av inskrivningsärenden på

lantmäteriverket inom ramen för domstolspraktiken i dess nuvarande form. Men frågan om hur domstolspraktiken ska se ut i framtiden hör inte till de frågor som ska avgöras i den föreliggande propositionen. Enligt utredning har en arbetsgrupp, tillsatt av justitieministeriet och med uppgift att fundera ut hur domstolspraktiken ska ordnas i framtiden, tagit upp frågan om att domstolspraktiken eventuellt ska fortsätta på lantmäteriverket, men det har främst av administrativa orsaker ansetts att praktiken inte går att genomföra på det sättet.

Det rör sig alltså om en stor omställning också för domstolspraktiken, för inskrivningsärendena utgör en stor del av domstolspraktiken som den ser ut idag. Notarierna har tack vare den fått en inblick i inskrivningsärenden och olika civilrättsliga frågor som där aktualiseras. Det faktum att notarierna inte kan delta i handläggningen av inskrivningsärenden på lantmäteriverket innebär att allt färre jurister kommer att ha den kompetens som behövs i sådana ärenden. Men eftersom det fortfarande kommer att vara viktigt för juristkåren att få utbildning och kunskaper i inskrivningsärenden, måste man finna på råd att sprida den kunskapen bland jurister. Även om notarierna inte kommer att kunna sätta sig in i inskrivningsuppgifter på lantmäteriverket, bör man reda ut t.ex. om de på annat sätt kan få utbildning i inskrivningsärenden. Dessutom vill utskottet längre fram återkomma till frågan om att låta domstolspraktiken inbegripa inskrivningsärenden. Administrativa gränser får inte utgöra något hinder för att ta med inskrivningsärenden i domstolspraktiken.

Dessutom vill lagutskottet uppmärksamma jord- och skogsbruksutskottet på att lagförslag 8 lagtekniskt behöver samordnas med lagen om ändring av 17 och 20 § i tingsrättslagen (289/2009). Den här lagändringen har gjorts efter att den föreliggande propositionen överlämnades.

Sökande av ändring i inskrivningsärenden

I nuläget kan tingsrättens avgöranden i inskrivningsärenden överklagas hos hovrätten och vidare hos högsta domstolen. När inskrivningsären-

derna övertas av lantmäteriverket måste det slås fast hur lantmäteribyråernas beslut ska kunna överklagas. Regeringen föreslår att beslut i inskrivningsärenden ska kunna överklagas hos jorrdomstolen. Med besvärstillstånd får ändring i jorrdomstolens beslut sedan sökas hos högsta domstolen. Jorrdomstolen är en tingsrätt med specialsammansättning.

Handläggningen av inskrivningsärenden på lantmäteriverket är ett förvaltningsförfarande. Enligt huvudregeln ska förvaltningsbeslut överklagas hos en förvaltningsdomstol, alltså också lantmäteribyråernas förvaltningsbeslut. Men inskrivningsärenden skiljer sig från andra förvaltningsärenden i det avseendet att privaträttslig lagstiftning är tillämplig på dem. Detta faktum talar för att lantmäteribyråernas beslut ska kunna överklagas hos en allmän domstol. Enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis kan förvaltningsmyndigheters beslut överklagas hos en allmän domstol åtminstone om beslutet knyter an till eller inverkar på ett annat ärende som behandlas av den allmänna domstolen. Men detta är inte fallet här, eftersom enskilda inskrivningsärenden inte i sak hänger samman med ärenden som behandlas av allmänna domstolar. De inskrivningsärenden som tingsrätterna har behandlat har ytterst sällan överklagats och därför har hovrätterna inte några erfarenheter av att behandla sådana ärenden.

Faktorerna ovan talar således enligt lagutskottet inte entydigt för att inskrivningsärenden ska överklagas vare sig hos en förvaltningsdomstol eller allmän domstol. Ett argument däremot för att ha jorrdomstolen som besvärinstans i enlighet med propositionen är att jorrdomstolen har den behövliga kompetensen på privaträttslig lagstiftning. Dessutom är jorrdomstolen redan nu besvärinstans t.ex. i fråga om beslut som en lantmäteribyrå har fattat i egenskap av fastighetsregisterförare. Därför är det konsekvent att också inskrivningsärenden, som gäller lagfarts- och inteckningsregistret, överklagas hos jorrdomstolen.

Slutligen vill utskottet lyfta fram förfarandet med rättelseyrkande i förvaltningsärenden, som gör det möjligt att rätta självklara fel och mins-

kar behovet av att överklaga ärenden. För tydlighetens skull noterar utskottet att det inte behövs några bestämmelser om rättelseyrkande i den föreliggande propositionen, eftersom den gällande jordabalken redan föreskriver om rättelse av sakfel och tekniska fel.

Ekonomiska konsekvenser

Regeringen bedömer inte vilka ekonomiska konsekvenser överföringen av inskrivningsärendena kommer att få på sikt. Det är påkallat att analysera konsekvenserna av uppgiftsöverföringar och omorganiseringar av detta slag.

Enligt kompletterande utredningar som utskottet inbegär är det inte möjligt att för de kommande åren göra några bedömningar helt fristående från lantmäteriverket. Det finns också många osäkerhetsfaktorer kring de ekonomiska konsekvenserna, t.ex. hur djup och utdragen recessionen kommer att bli och vilka krävande utvecklingsprojekt som kommer att behövas för informationssystemen. Men när det gäller budgetkonsekvenser och kraven i produktivetsprogrammet väntar man sig i utredningarna att lantmäteriverket efter 2015 kommer att klara av sina uppgifter med ett mindre antal årsverken och mindre budgetfinansiering än 2010.

Efter omorganiseringen kommer justitieministeriets förvaltningsområde att ha kvar vissa ogrundade lokalkostnader med tanke på verksamheten. Lokalkostnaderna är höga och det går inte att göra sig kvitt dem på kort sikt. Utskottet har flera gånger påtalat förvaltningsområdets höga lokalkostnader och menat att det med tanke på de grundläggande rättigheterna är nödvändigt att de inte försämrar möjligheterna att klara av de primära uppgifterna (t.ex. LaUU 5/2009 rd, LaUU 15/2008 rd och LaUU 5/2008 rd).

Språkliga rättigheter

I fråga om konsekvenserna för de språkliga förhållandena sägs det i motiven till propositionen att lantmäteriverket redan nu tillhandahåller tjänster på båda inhemska språken. Tillgången till tjänster på svenska vid handläggningen av inskrivningsärenden garanteras också efter reformen. Men regeringen kommer inte med någon

utförligare analys av hur omorganiseringen kommer att påverka de språkliga förhållandena. Det anges inte heller hur tillgången till tjänster på svenska ska garanteras. Lagutskottet påpekar att det redan tidigare har lagts vikt vid att de språkliga rättigheterna tillgodoses enligt 17 § i grundlagen, bl.a. i anknytning till reformen av åklagarväsendets och utskökningsväsendets lokala organisation (LaUB 19/2006 rd och LaUB 26/2006 rd).

Räknat från början av 2010 kommer det att finnas 12 lantmäteribyråer i landet. Av dessa är fyra tvåspråkiga och resten finskspråkiga. Majoriteten av invånarna också inom de tvåspråkiga lantmäteribyråernas verksamhetsområden är finskspråkig. Att finskan blir majoritetsspråk på de lantmäteribyråer eller deras lokala kontor som hädanefter ska handlägga inskrivningsärenden innebär att språkförhållandena ändras i de fall där inskrivningsärenden i nuläget behandlas av en tvåspråkig tingsrätt på vars verksamhetsområde svenskan är majoritetsspråk.

Enligt utredning väntas omorganiseringen inte genast föra med sig några förändringar i tillgången till tjänster på svenska när det gäller kanslipersonal, eftersom lantmäteribyråerna tar över den personal som nu handlägger inskrivningsärenden i tingsrätterna. Men även om tjänsterna på båda språken är garanterade under omorganiseringen anser utskottet att det ändå inte är säkert att det kommer att förbli så i framtiden. I fråga om jurister är läget inte säkert ens direkt under överföringen, eftersom inga jurister kommer att flytta över från tingsrätterna utan tjänsterna som inskrivningsjurist kommer att nytillsättas.

Enligt 6 § 1 mom. i lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda (424/2003) ska de statsanställda vid tvåspråkiga myndigheter vars behörighetsvillkor enligt lag eller förordning är högskoleexamen ha utmärkta muntliga och skriftliga kunskaper i befolkningsmajoritetens språk inom myndighetens ämbetsdistrikt och nöjaktiga muntliga och skriftliga kunskaper i det andra språket. Paragrafens 3 mom. ger möjlighet att genom förordning av statsrådet göra avsteg från de vanliga behörighetsvillkoren gäl-

lande språkkunskaper. Med hänsyn till att ungefär en tredjedel av sökandena besöker inskrivningsmyndigheten personligen och att inskrivningsärendena kan vara komplicerade och omfattande anser utskottet det viktigt att de språkliga rättigheterna fullföljs på lantmäteriverket också. För tvåspråkiga lantmäteribyråer är det nödvändigt att det med stöd av lagen föreskrivs genom förordning om högre krav på språkkunskaper för en del av inskrivningsjuristerna, t.ex. krav på goda kunskaper i svenska. Kraven på språkkunskaper måste läggas fast med hänsyn till behoven inom respektive verksamhetsområde.

Kanslipersonalen avgör största delen av inskrivningsärendena och har mycket med kunderna att göra, så det är viktigt att också kanslipersonalen har adekvata språkliga färdigheter för att kunna stå till alla kunders tjänst. Därför behövs det också en bedömning av vilka krav på språkkunskaper som ska ställas på den kanslipersonal som avgör inskrivningsärenden på lantmäteribyråerna. Enligt 6 § 4 mom. i lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda kan statsrådet utfärda förordning om krav på kunskaper i finska och svenska som ska ställas på annan personal än den som avses i 1 mom. Med stöd av den här bestämmelsen har statsrådet utfärdat förordning t.ex. om de språkkunskaper som krävs av vissa tjänstemän inom justitieministeriets förvaltningsområde (1126/2003). Förordningen gäller de språkkunskaper som bl.a.

avdelningssekreterare, byråsekreterare och byråfunktionärer vid domstolar ska ha. Enligt 2 § ska de här tjänstemännen vid en tvåspråkig myndighet ha goda muntliga och skriftliga kunskaper i finska eller svenska.

Således föreslår lagutskottet att jord- och skogsbruksutskottet i sitt betänkande tar in ett uttalande där riksdagen förutsätter att jord- och skogsbruksutskottet och lagutskottet under höstsessionen 2009 föreläggs en utredning över de åtgärder som har vidtagits för att garantera att de språkliga rättigheterna är tillgodosedda i behandlingen av inskrivningsärenden. (*Utskottets förslag till uttalande.*)

Utlåtande

Lagutskottet föreslår

att jord- och skogsbruksutskottet beaktar det som sägs ovan och

att jord- och skogsbruksutskottet föreslår att riksdagen godkänner följande uttalande (Utskottets förslag till uttalande):

Riksdagen förutsätter att jord- och skogsbruksutskottet och lagutskottet under höstsessionen 2009 föreläggs en utredning över de åtgärder som har vidtagits för att garantera att de språkliga rättigheterna är tillgodosedda i behandlingen av inskrivningsärenden.

Helsingfors den 20 maj 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Heidi Hautala /gröna
vordf. Anna-Maja Henriksson /sv
medl. Esko Ahonen /cent
Paavo Arhinmäki /vänst
Timo Heinonen /saml
Ilkka Kantola /sd
Sampsa Kataja /saml

Krista Kiuru /sd
Jari Larikka /saml
Sanna Lauslahti /saml
Outi Mäkelä /saml
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Tero Rönni /sd
ers. Lyly Rajala /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.

AVVIKANDE MENING

Motivering

I sitt utlåtande behandlar lagutskottet mycket detaljerat och omfattande de frågor som hör till utskottets behörighetsområde.

Avsnittet "Utskottets överväganden" är 7,5 sidor långt. Av det handlar nästan hälften om språkfrågan, vilket visar hur oproportionerligt stor uppmärksamhet den har fått i utskottsbehandlingen. När regeringen arbetade på propositionen behandlade den inte alls språken som en särskild fråga, utan de nämns bara generellt på sidan 13. Kraven på språkkunskaper betonas överdrivet mycket och beredningen av frågan har varit bristfällig, vilket kan ge upphov till oväntade problem. Därför borde konsekvenserna av uttalandet och den här ståndpunkten som utformades i utskottsbehandlingen ha undersökts innan de godkändes.

Vi anser att hela avsnittet "Språkliga rättigheter" bör strykas i utlåtandet. I synnerhet bör de praktiska svårigheter vidkännas som kommer att uppstå på grund av meningen "Med tanke på de tvåspråkiga lantmäteribyråerna är det enligt utskottet nödvändigt att med stöd av den ovan nämnda lagen föreskriva i en förordning om högre krav på språkkunskaper för en del av inskrivningsjuristerna, t.ex. krav på goda kunskaper i svenska".

Utskottet lägger överdrivet stor vikt vid att de som handlägger inskrivningsärenden ska ha mer

språkkunskaper än normalt. Detta får absolut inte leda till att det utfärdas en förordning om att de som handlägger inskrivningsärenden ska ha utmärkta kunskaper i svenska.

Risken är att fackkompetensen blir åsidosatt när personer måste utnämnas till tjänsterna främst utifrån språkkunskaper. Redan ett krav på goda kunskaper i svenska kommer troligtvis att leda till problem med rekryteringen. Praktiskt taget bör också inskrivningsjurister kunna klara av sina arbetsuppgifter med nöjaktiga kunskaper i svenska, eftersom de lär sig terminologin när de arbetar.

Enligt 6 § 1 mom. i lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda ska de statsanställda vid tvåspråkiga myndigheter vars behörighetsvillkor enligt lag eller förordning är högskoleexamen ha utmärkta muntliga och skriftliga kunskaper i befolkningsmajoritetens språk inom myndighetens ämbetsdistrikt och nöjaktiga muntliga och skriftliga kunskaper i det andra språket. Enligt vår åsikt räcker det här kravet på språkkunskaper till också när det gäller inskrivningsärenden.

Ståndpunkt

Vi anser således

att lagutskottet i sitt utlåtande borde ha beaktat det som sägs ovan.

Helsingfors den 20 maj 2009

Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Lyly Rajala /saml