

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 27/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om fastighetsköp, pantsättning och inskrivningsförfarande på elektronisk väg

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 21 september 2010 en proposition med förslag till lagstiftning om fastighetsköp, pantsättning och inskrivningsförfarande på elektronisk väg (RP 146/2010 rd) till lagutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Pekka Pulkkinen, justitieministeriet
- äldre regeringssekreterare Elma Solonen, jord- och skogsbruksministeriet
- lantmäteriråd Markku Markkula, Lantmäteriverket

- jurist Piia Sinisalo, Finlands Kommunförbund
- direktör Helena Laine, Finansbranschens Centralförbund
- medlem av lag- och utlåndeutskottet Mauri Sirén, Kiinteistöväälitysalan Keskusliitto ry
- ordförande Tom Marsti, Suomen Henkikirjoittajayhdistys ry.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- finansministeriet
- befolkningsregistercentralen (BRC)
- Österbottens lantmäteribyrå
- lantmätariingenjör Taavi Kivipelto, Österbottens lantmäteribyrå
- Finlands Fastighetsförbund.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår bestämmelser i jordabalken om fastighetsköp, pantsättning och inskrivningsförfarande på elektronisk väg. Syftet är att elektroniska dokument ska kunna upprättas och ärenden uträttas elektroniskt även vid rättshandlingar som gäller fastigheter. Det förutsätter att lagstiftningen ses över och att utbudet av elektroniska tjänster breddas.

Köpebrevet för en fastighet ska kunna upprättas elektroniskt i Lantmäteriverkets ärendehanteringssystem, där användarna identifieras på ett tillförlitligt sätt. Köpet sluts när säljaren och kö-

paren har godkänt likalydande köpebrev. Det sker på en elektronisk blankett, som kontrolleras mot uppgifter i lagfarts- och inteckningsregistret och uppgifter i vissa andra myndighetsregister. Systemet ska se till att innehållet i köpebrevet uppfyller lagens krav.

I det elektroniska fastighetsöverlåtelssystemet ska olika slag av tjänster kunna tillhandahållas, t.ex. att betala köpeskillingen. När köpet sluts ska det också gå att föra över säkerheter genom förbindelser i systemet. Tack vare de här

egenskaperna kan ett fastighetsköp slutas som ett genuint distansköp.

Vid elektroniska köp anlitas inte köpvittnen. Uppgifterna om överlåtelse av en fastighet överförs till olika myndigheter direkt från de elektroniska köpebrev. Även ett lagfartsärende väcks utan särskild ansökan. Köparen behöver inte längre separat ansöka om inskrivning av sin äganderätt och i allmänhet inte heller sända bilagor till inskrivningsmyndigheten. Hos inskrivningsmyndigheten kan ärendet behandlas uteslutande i elektronisk form.

De nuvarande pappersbaserade pantbrev ska kunna ersättas med elektroniska pantbrev. Ett elektroniskt pantbrev består av de inskrivningar som görs i lagfarts- och inteckningsregistret. De nuvarande rättsverkningarna av fysisk överlåtelse av pantbrevsinnehav ersätts med en registeranteckning om mottagaren av det elektroniska pantbrevet. Ansökningar som gäl-

ler inteckning och överföring av ett elektroniskt pantbrev kan göras på elektronisk väg i ärendehanteringssystemet.

Elektroniska köpebrev och pantbrev ska bli alternativ till traditionella handlingar. Även ansökningar om inteckning kan fortfarande ges in skriftligt. Det föreslås inga ändringar i bestämmelserna om pappersbaserade handlingar eller ansökningar.

Regeringen föreslår ändringar i äktenskapslagen och ärvdabalken. Enligt dem kan en makes eller en efterlevande makes samtycke lämnas på elektronisk väg. I utsökningsbalken föreslås dessutom mindre ändringar som gäller användning av elektroniska pantbrev.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft omkring tre år efter det att de har antagits och blivit stadfästa. Under övergångsperioden kan uppgiften att omvandla skriftliga pantbrev till elektroniska skötas centraliserat av Lantmäteriverket.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Regeringen vill bygga upp en legislativ ram för elektroniska fastighetsköp, pantsättning och inskrivning. Elektroniska metoder blev möjliga när Lantmäteriverket tog över bland annat fastighetsinskrivningen. Sedan början av 2010 har verket haft ansvaret för registren för överlåtelse och pantsättning av fastigheter.

Meningen är att Lantmäteriverket ska upprätthålla två elektroniska ärendehanteringssystem. I det elektroniska fastighetsöverlåtelssystemet ska det vara möjligt att sluta fastighetsköp och göra andra överlåtelser elektroniskt. Köpvittnen ska inte behöva anlitas, utan systemet ska ha en inbyggd kontroll av köpebrevets laglighet som sker med hjälp av uppgifter från olika basregister, som fastighetsregistret, lagfarts- och inteckningsregistret, befolkningsdatasystemet och handelsregistret. Lantmäteriverket är inskrivningsmyndigheten och behandlar lagfarten på en fastighet elektroniskt utifrån uppgifter som det får ur fastighetsöverlåtelssystemet. För fastigheter som ställs som säkerhet möjliggörs elek-

troniska pantbrev genom inskrivning i lagfarts- och inteckningsregistret. Inskrivningar av inteckningar ska kunna sökas elektroniskt i det elektroniska inteckningssystemet.

Lagutskottet tillstyrker elektroniska avtal och elektronisk myndighetskommunikation vid fastighetsöverlåtelser och fastigheter som säkerhet. Reformen uppfyller det moderna informationssamhällets krav och främjar användningen av elektroniska tjänster. De elektroniska metoderna stöder rättshandlingar som gäller fastigheter och betyder kostnadsinbesparingar för både medborgare och myndigheter.

Utskottet vill ändå lyfta fram datasäkerheten i de elektroniska fastighetssystemen. Tillförlitlighet och rättssäkerhet är honnörsord vid fastighetsköp och när fastigheter ställs som säkerhet, för det rör sig i många fall om avsevärda förmögenhetsvärden. Men det ska vara lika tillförlitligt att överlåta fastigheter och ställa dem som säkerhet elektroniskt som med traditionella metoder. Det ska också gå att lita på uppgifterna om fastighetsägande och säkerhetsrätt. Följaktligen

är det mycket som talar för att det allmänna ska ha ansvaret för elektroniska ärendehanteringssystem som gäller fastigheter.

Propositionen vill bara möjliggöra elektroniska rättshandlingar och inskrivningsansökningar som gäller fastigheter. Traditionella handlingar och ansökningar i pappersform ska alltså fortsatt vara gångbara. Det står parterna fritt att välja metod, men med det förbehållet att det kan finnas tekniska begränsningar för att anlita elektroniska metoder i alla situationer. Så ska till exempel mer komplicerade fastighetsöverlåtelser än normalt fortfarande göras skriftligt på traditionellt vis och köpvittnen anlitas.

Det starka kravet på tillförlitlighet och rätts-säkerhet vid fastighetsöverlåtelse och säkerhetspraxis talar enligt lagutskottets mening för att traditionella metoder ska finnas kvar vid sidan av de elektroniska. Med bättre erfarenhet av hur den föreslagna reformen utfallit kan man sedan bedöma om det i framtiden är möjligt att helt gå in för elektroniska metoder. Då måste också utvecklingen i informationssamhället vägas in.

Det krävs fortfarande en enorm kraftanstängning att bygga upp de tilltänkta ärendehanteringssystemen och att genomföra dem tekniskt. Enligt uppgift till utskottet är det tänkt att systemen ska vara operativa senast kring 2015. Systemen bör läggas upp med särskild hänsyn till att de är användarvänliga.

Lagutskottet framhåller att en fastighet är ett alldeles särskilt och krävande köpeobjekt. Även om ett elektroniskt ärendehanteringssystem underlättar för parterna att ingå avtal och kontrollerar och kompletterar uppgifter ur basregistren, framgår alla väsentliga faktorer för ett fastighetsköp ändå inte nödvändigtvis av basregistren. För att undvika missförstånd är det enligt lagutskottets mening viktigt att systemet är bra på att informera användarna om vilka uppgifter det kontrollerar och vilka inte. Det betyder att man omsorgsfullt måste sätta sig in i köpeobjektet också vid ett elektroniskt fastighetsköp, för de elektroniska metoderna inverkar inte på vare sig säljarens informationsskyldighet eller köparens skyldighet att kontrollera informationen. I förekommande fall kan olika slag av experttjän-

ter anlitas som tillhandahålls av bl.a. fastighetsmäklare, banker och advokatbyråer och juridiska byråer. Propositionen medger till exempel att man i det elektroniska fastighetsöverlåtelssystemet bemyndigar en fastighetsmäklare att skissera upp ett köpebrev utan egentlig rätt att sluta köpet.

Detaljmotivering

1. Lag om ändring av jordabalken

9 a kap. Elektroniska ärendehanteringssystem och deras användning

1 §. Användning av ärendehanteringssystem och elektronisk identifiering i ett ärendehanteringssystem. Paragrafens 1 mom. föreskriver att användaren av ett ärendehanteringssystem ska identifieras med hjälp av en identifieringsmetod som tillhandahålls av en leverantör av tjänster för stark autentisering eller ett kvalificerat certifikat eller någon annan identifieringsteknik som är datatekniskt tillförlitlig och bevislig. Enligt *2 mom.* godkänner Lantmäteriverket efter att ha hört jord- och skogsbruksministeriet och Kommunikationsverket de tekniska metoder och tjänster som används för elektronisk identifiering i ärendehanteringssystemet. Lantmäteriverket ska se till att allmänheten har tillgång till avgiftsfri information om godkända metoder.

För att undvika oklarhet konstaterar lagutskottet att om man vid elektroniska fastighetsköp anlitar metoder för elektronisk identifiering som tagits fram enkom för ändamålet, ska det inte därutöver vara nödvändigt med en avancerad elektronisk signatur för att godkänna handlingarna. Den som utfärdar elektroniska handlingar är alltid också användare av systemet och legitimeras i samband med identifieringen. Det uppkommer lagfästa rättsverkningar när en sådan användare godkänner till exempel köpebrevet för en fastighet eller en in-teckningsansökan i ett elektroniskt ärendehanteringssystem. Det behövs inte heller någon elektronisk signatur för att säkra en handlingens integritet eller för att upp-

täcka ändringar i den, eftersom elektroniska handlingars integritet kan åtgärdas internt i systemet.

4 §. Upprättande av dokument och användning av registeruppgifter i ett ärendehanteringssystem. Det framgår av 2 mom. att uppgifterna i en handling som upprättats i ärendehanteringssystemet kontrolleras utifrån sådana uppgifter om parternas handlingsbehörighet, behörighet och företrädare som är tillgängliga i befolkningsdatasystemet. I motiven konstateras det att systemet kontrollerar bl.a. begränsningar i en parts rättshandlingsförmåga och förfoganderätt. En sådan begränsning hindrar utifrån 9 a kap. 7 § 2 mom. ett elektroniskt köpslut och utifrån 15 § 2 mom. en inteckningsansökan.

För att undvika oklarhet konstaterar lagutskottet att inte bara det att en part är omyndig i egentlig mening, alltså minderårig, eller förklaras omyndig utan också att handlingsbehörigheten är begränsad, att en intressebevakare har utsetts och ett bemyndigande för intressebevakning har fastställts är faktorer som kontrolleras i befolkningsdatasystemet och som hindrar parten från att företa handlingar i det elektroniska ärendehanteringssystemet. De tyder i regel på sådan sannolik oförmåga för huvudmannen att ta hand om sina ekonomiska angelägenheter att det är motiverat att anse att handlingen uppenbart inte är giltig på det sätt som avses i de behöriga bestämmelserna i lagförslaget. Om en kontroll i befolkningsdatasystemet visar att sådana omständigheter föreligger ska parten inte kunna sluta köp eller vidta någon annan rättshandling elektroniskt.

Intressebevakarstatus räcker i regel inte till för att berättiga en intressebevakare att sluta ett köp på huvudmannens vägnar, utan det kräver tillstånd av förmyndarmyndigheten enligt 34 § i lagen om förmyndarverksamhet (442/1999). En handling som företas utan tillstånd binder inte huvudmannen. Utskottet erfar att det elektroniska fastighetsöverlåtelsesystemet inte förmår klarlägga om förmyndarmyndigheten har gett sitt tillstånd till fastighetsköpet eller inte och det hindrar att köpet sluts på det sätt som avses i

9 a kap. 7 § 2 mom. i lagförslaget. Det betyder att de fastighetsköp som intressebevakaren sluter på sin huvudmans vägnar och som det krävs tillstånd för måste slutas på traditionellt vis och köpvittnen anlitas. Detta gäller ändå inte ansökan om fastighetsinteckning eftersom tillstånd av förmyndarmyndigheten enligt 34 § i lagen om förmyndarverksamhet bara krävs för att ge en pantsättningsförbindelse, inte för att ansöka om fastighetsinteckning.

När de elektroniska ärendehanteringssystemen utvecklas längre fram är det viktigt att se på vilka möjligheter det finns att ordna förbindelserna mellan dem och förmyndarmyndigheternas datasystem på ett sådant sätt att också rättsliga överlåtelser som kräver tillstånd av förmyndarmyndigheten i fortsättningen är möjliga.

7 §. Det elektroniska fastighetsöverlåtelsesystemet. Utifrån 3 mom. kan man i samband med fastighetsöverlåtelsesystemet tillhandahålla tjänster för betalning av köpeskillning, ta upp förbindelser som gäller säkerheter och förmedla dem till inteckningssystemet. Propositionen utgår från att alla de metoder som nu står till buds för betalnings- och säkerhetsarrangemangen kring fastighetsöverlåtelse kan anlitas som sådana eller har sina motsvarigheter i det elektroniska systemet. Principen är viktig eftersom ett fungerande och tillförlitligt betalnings- och säkerhetssystem spelar en central roll vid fastighetsköp. De här faktorerna kräver alldeles särskild uppmärksamhet när man upprättar och genomför ärendehanteringssystemen i praktiken.

Vid fastighetsköp i traditionell mening är det kutym att tillgodose parternas betalnings- och säkerhetsarrangemang genom att säljaren och köparen och företrädarna för deras respektive banker samtidigt är närvarande vid köpslutet. Köpeskillingen kan betalas med direkta verkningar vid samma tillfälle, till exempel genom bankväxel, och de pantbrev som säljarens bank haft som säkerhet kan då överlåtas till köparen eller dennes bank eller mot att säljarens bank får betalning på sin fordring av köpeskillingen. Tillvägagångssättet verkar vara detsamma också vid ett elektroniskt fastighetsköp. Parterna kan sam-

manstråla till exempel i köparens bank, där köpebrevet kan upprättas elektroniskt i fastighetsöverlåtelsesystemet och det samtidigt kan ses till att köpeskillingen omedelbart blir betald och en elektronisk ansökan göras om överlåtelse av innehavet av pantbrev i pappersform eller överföring av pantbrevet.

Propositionen tar hänsyn till existerande bankpraxis för att undvika kravet på att prestationer, dvs. betalningar och säkerheter, ska överföras samtidigt. Säljarens bank kan ge köparen eller dennes bank en överlåtelseförbindelse som innebär att banken frigör säkerheten och överför den till köparen eller dennes bank när köpeskillingen har blivit betald och säljarens bank har fått betalning på sin fordran från den. Med stöd av 9 a kap. 10 § ska överlåtelseförbindelser av detta slag kunna ges dels på papper, dels också elektroniskt i det elektroniska fastighetsöverlåtelsesystemet. Dessutom tillåter 7 § 3 mom. att en överlåtelseförbindelse som upprättats utanför ärendehanteringssystemet fogas till det elektroniska köpebrevet som elektronisk handling.

Utifrån 7 § 3 mom. kan det i samband med det elektroniska fastighetsöverlåtelsesystemet tillhandahållas tjänster för betalning av köpeskillingen och därför påpekar utskottet att en girering via nätbank i regel sker med en viss fördröjning. Följaktligen är gireringen inte en omedelbar betalning och blir inte heller enbart genom betalningsuppdraget, alltså genom att betalningen "sänds iväg", direkt betald på ett sätt som binder betalarens borgenärer och andra utomstående. För att trygga säljarens villkor kan det således vara nödvändigt till exempel med ett äganderättsförbehåll. Orsaken är inte den att köpet sluts elektroniskt utan att köpeskillingen betalas som kontogirering. För att undvika missförstånd och rättsförluster är det därför väsentligt att fastighetsöverlåtelsesystemet har en inbyggd funktion för att effektivt informera parterna om vad kontogirering innebär. Det är önskvärt att betaltjänsterna i framtiden utvecklas i den riktningen att kontogireringar i nätbanker kan anlitas som en direktbetalmetod vid fastighetsköp.

11 §. Begränsningar som gäller bearbetning av utkast till köpebrev. Enligt 3 mom. anses utkastet till ett köpebrev ha återkallats när en månad har gått sedan det senast bearbetades. För att undvika oklarhet konstaterar lagutskottet att återkallandet bara gäller handlingar som över huvud taget inte har bearbetats under den gångna månaden. Utkastet till köpebrev återkallas således inte på grund av köpslutsprocessen, som kan ta längre än en månad.

13 §. Meddelanden. I paragrafen föreskrivs om uppgifter om köpet som ska överlåtas från fastighetsöverlåtelsesystemet. Tanken är att den elektroniska informationsförmedlingen ska vara minst lika tillförlitlig, snabb och heltäckande som det nuvarande förfarandet som bygger på köpvittnets meddelande. Meddelande om köpet ska lämnas bl.a. till kommunen. Därmed säkerställs det att kommunen om den så önskar kan utnyttja sin förköpsrätt enligt förköpslagen (608/1977). Med hänsyn till vilken effekt det har för ett fastighetsköp att kommunen utnyttjar sin förköpsrätt anser lagutskottet att fastighetsöverlåtelsesystemet bör ge parterna i ett köp information om allt som har med förköpsrätten att göra.

16 §. Elektronisk ansökan om inteckning och dess anhängigblivande. 17 §. Ansökan om överföring av ett elektroniskt pantbrev och meddelande om innehavare av ett skriftligt pantbrev. Det framgår av 16 § 2 mom. att sökanden ska underrättas om att ansökan om inteckning har blivit anhängig. Också den som enligt ansökan ska skrivas in som pantbrevets mottagare ska underrättas om avgörandet. I 17 § 2 mom. föreskrivs det om en ansökan som gäller den nya mottagaren av ett elektroniskt pantbrev.

Under behandlingen i utskottet väcktes frågan om huruvida också mottagaren av pantbrevet och inte bara sökanden bör underrättas om att en ansökan om inteckning har blivit anhängig, med hänsyn till att panträkten enligt 17 kap. 2 § 2 mom. får rättsverkningar redan när ansökan blir anhängig. Det är inte nödvändigt att mottagaren av ett pantbrev i alla ärenden underrättas redan när inskrivningsansökan blir anhängig. In-

formationen är inte nödvändig till exempel när lån beviljas först efter inskrivningsavgörandet om mottagaren av pantbrevet. Å andra sidan kan informationen om att en inteckningsansökan blivit anhängig ha ett visst intresse för långivaren, till exempel om lån av angelägenhetsskäl beviljas redan när inskrivningsansökan blivit anhängig, alltså innan inskrivningsärendet har avgjorts. Dessutom kan långivaren i vissa situationer anse sig behöva bli underrättad särskilt redan när ansökan blivit anhängig. Utskottet konstaterar att långivaren i sådana fall kan vända sig till låntagaren för att få veta om ansökan har blivit anhängig. De aktuella bestämmelserna hindrar så vitt utskottet kan se inte att inskrivningsmyndig-

heten på begäran av sökanden förmedlar vidare till långivaren den information som sökanden ska få om att ansökan blivit anhängig. När ärendehanteringssystemen byggs upp kan det vara bra att ta reda på om det går att få in en sådan funktion i dem som tillåter att information om att ansökan blivit anhängig på begäran av den sökande kan skickas direkt ur systemet till vilken som helst part som sökanden anger.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslagen utan ändringar.

Helsingfors den 1 december 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Janina Andersson /gröna
vordf. Anna-Maja Henriksson /sv
Oiva Kaltiokumpu /cent
Ilkka Kantola /sd
Sampsa Kataja /saml
Jari Larikka /saml
Outi Mäkelä /saml

Raimo Piirainen /sd
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Tero Rönni /sd
Mauri Salo /cent
Kari Uotila /vänst
Mirja Vehkaperä /cent
Lasse Virén /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.