

Jord- och skogsbruksutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om fristående tillandningars upphörande som fastigheter och vissa andra lagar

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om fristående tillandningars upphörande som fastigheter och vissa andra lagar (RP 102/2015 rd): Ärendet har remitterats till jord- och skogsbruksutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Jari Salila, justitieministeriet
- direktör Raimo Vajavaara, jord- och skogsbruksministeriet
- professor Arvo Vitikainen, Aalto-universitetet
- lantmäteriråd Markku Markkula, Lantmäteriverket
- utvecklingschef Matti Holopainen, Finlands Kommunförbund
- huvudförtroendeman Kaisa Lehtikangas, Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf
- jurist Simo Takalammi, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf
- expert Martti Pietikäinen, Maanmittauslaitoksen ammattikorkeakoulu- ja opistoteknisten Liitto MAKLI ry
- huvudförtroendeman Pirjo Hovi, Maanmittauslaitoksen tekniset Mate ry
- ordförande Ulla Mikkanen, Maanmittauslaitoksen tekniset Mate ry.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att det stiftas en lag om fristående tillandningars upphörande som fastigheter och i samband med detta att fastighetsbildningslagen och fastighetsregisterlagen ändras. Syftet med lagen om fristående tillandningars upphörande som fastigheter är att förbättra tillförlitligheten och klarheten i fastighetsdatasystemet genom att enheter som införts i fastighetsregistret som fristående tillandningar införlivas med de lagfarts- och inteckningsdugliga enheterna. Enligt propositionen ska fristående tillandningar kunna ombildas till lägenheter eller fogas till andra registerenheter i samband med att äganderätten till dem utreds genom en särskild förrättning.

Betänkande JsUB 5/2016 rd

Det föreslås att förrättningsingenjörernas behörighetsvillkor när det gäller fastighetsförrättningar ändras så att de till examen bundna befogenheterna att verkställa vissa slag av fastighetsförrättningar slopas i lagen. Reformen ändrar inte fördelningen av behörigheten i sak mellan Lantmäteriverket och en kommun som för fastighetsregister att verkställa fastighetsförrättningar på detaljplaneområde.

I propositionen föreslås även att lagen om köpeskillingsregister över fastigheter, lagen om ett fastighetsdatasystem och anslutande informationstjänster och lagen om fastighetsförrättningsavgift ändras. Dessa ändringar är huvudsakligen tekniska och görs på grund av ändringarna i annan lagstiftning samt på grund av förändringar i verksamhetsmiljön. I propositionen föreslås även att lagen om ägoreglering i gränskommunerna och lagen om vissa regleringar av vattenägor upphävs, eftersom de ägoregleringsförrättningar som grundar sig på lagarna har verkställts.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft under 2016.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Fristående tillandningar

Enligt de bestämmelser som var i kraft före förordningen angående wattenledningar och wattenverk från 1868 var det möjligt att ge tillstånd för sänkning av vattendrag även till andra än vattenområdets ägare, står det i propositionsmotiven. Sålunda kunde vem som helst före 1868 inleda sjösänkning och få äganderätt till den tillandning som uppstod genom sjösänkningen. Genom bestämmelserna i 1868 års förordning knöts de tillandningar som uppstod genom sänkningen till hemmanen och sålunda till markägarande. Det faktum att tillandningen vid ett senare skifte bildade ett gemensamt skifteslag för alla hemman som deltagit i sänkningen utan hinder av de byarår som funnits i sjön innebar fortfarande oregelbundenhet i fastighetsindelningen.

Utskottet påpekar att fristående tillandningar vars äganderätt avvek från äganderätten till den sjö (det vattenområde) som skulle sänkas inte längre har kunnat uppstå efter det att lagen om vattenrätten (31/1902) trädde i kraft den 1 mars 1903. Enligt lagen kvarstod äganderätten till en tillandning som uppstått genom sänkning av vattendrag hos alla delägare i sjön. Delägarna i sjösänkingsprojektet fick i stället för äganderätt en nyttjanderätt för viss tid till den tillandning som uppstod i samband med projektet.

I propositionen föreslås det att äganderätten till en fristående tillandning ska klarläggas genom en fastighetsbestämning. För att nå ägarna ska det informeras om denna förrättning på ett mer omfattande sätt än det förfarande enligt fastighetsbildningslagen som tillämpas för att informera om en fastighetsförrättning. Det föreslås att det utöver det normala förfarandet dessutom ska informeras om förrättningen genom en kungörelse som publiceras i en allmänt utkommande rikstidning och i den officiella tidningen. Det föreslås att klarläggandet av äganderätten till fristående tillandningar genom fastighetsbestämning och bildandet av dem till lägenheter eller fogandet av dem till angränsande registerenheter ska genomföras med statliga medel som ett led i den grundliga förbättringen av fastighetsregistret och fastighetsdatasystemet.

Betänkande JsUB 5/2016 rd

Arbetet med att klarlägga äganderätten utgör en egen tydlig helhet när det gäller åtgärder genom vilka fastighetsregisterföraren enligt 285 § i fastighetsbildningslagen (554/1995) genom förrättningar som verkställs utan ansökan kan främja fastighetssystemets tillförlitlighet eller klarhet. Eftersom förrättningarna verkställs kontinuerligt och även som enskilda åtgärder i samband med sådana förrättningar som annars är avgiftsbelagda, kan även sådana fastighetsbestämningar som är nödvändiga för att klarlägga äganderätten till fristående tillandningar verkställas utan att de förorsakar Lantmäteriverket i egenskap av fastighetsregisterförare betydande merkostnader. Eftersom det i fortsättningen vid enskilda fastighetsförrättningar inte längre kommer att vara nödvändigt att utreda frågor som gäller fristående tillandningar, kommer detta att innebära besparingar i och med att arbetstidsåtgången vid förrättningarna blir mindre.

Förrättningsingenjörens behörighet och befogenheter

Det står i propositionsmotiven att Lantmäteriverket verkställer ca 18 000 basförrättningar per år med en arbetsinsats på ca 245 årsverken och ca 3 000 värderingsförrättningar med en arbetsinsats på 160—200 årsverken. Ägoregleringsverksamheten motsvarar i fråga om årsverken ca tio procent av förrättningsproduktionens totala volym. Det är i huvudsak de förrättningsingenjörer som har genomgått en lägre grundutbildning inom området som svarar för basförrättningar. Diplomingenjörer som har avlagt en för uppgiften lämplig lantmäteriexamen svarar för värderingsförrättningar och ägoregleringsförrättningar.

I 5 § 1 mom. i fastighetsbildningslagen finns det bestämmelser om behörigheten för en person som är förrättningsingenjör, och i fråga om behörigheten gäller ett lagstadgat utbildningskrav. En diplomingenjör som har avlagt en för uppgiften lämplig lantmäteriexamen kan vara förrättningsingenjör vid samtliga förrättningsslag. Även en ingenjör eller tekniker som har avlagt en för förrättningsingenjörens uppgift lämplig examen vid en yrkeshögskola eller teknisk läroanstalt har kunnat vara förrättningsingenjör vid vissa fastighetsförrättningar.

Fastighetsbildningslagens 5 § 2 mom. föreskriver om en vid en yrkeshögskola utbildad ingenjör eller teknikers rätt att verkställa olika typer av noggrant definierade förrättningsslag, om ingenjören eller teknikern är en tjänsteman anställd vid Lantmäteriverket. I paragrafens 3 mom. finns en motsvarande bestämmelse om en hos kommunen anställd ingenjör eller teknikers rätt att verkställa vissa förrättningsslag på detaljplaneområde. I paragrafens 4 mom. finns vidare en bestämmelse om i vilka situationer förrättningsingenjören ska vara diplomingenjör i stället för ingenjör eller tekniker. Det har ansetts vara onödigt att anlita diplomingenjörer som förrättningsingenjör vid en del fastighetsförrättningar, eftersom ingenjör- eller teknikerexamen som avlagts inom studielinjen för lantmåteriteknik anses ge tillräckliga färdigheter för att verkställa dessa förrättningar.

I 5 § i fastighetsbildningslagen har det också funnits bestämmelser om fördelningen av den statliga lantmäterimyndighetens och de kommunala fastighetsbildningsmyndigheternas regionala behörighet och deras behörighet i sak. Fördelningen av den regionala behörigheten mellan den statliga lantmäterimyndigheten och den kommunala fastighetsbildningsmyndigheten grundar sig på förandet av fastighetsregister och bildandet av registerenheter på detaljplaneområde, på vilket en kommun enligt 5 § i fastighetsregisterlagen (392/1985) kan vara fastighetsregisterförare, om

Betänkande JsUB 5/2016 rd

den så önskar. Fördelningen av behörigheten i sak grundar sig dessutom i fråga om vissa förrättningar på deras exceptionella karaktär och på kommunens partsställning vid förrättningarna.

I 5 a § i fastighetsbildningslagen finns en bestämmelse om undantag från fastighetsbildningsmyndighetens på registerföring baserade regionala behörighet att verkställa fastighetsförrättningar på det område där den ansvarar för att föra fastighetsregister. Enligt 1 mom. i paragrafen kan en hos kommunen anställd fastighetsingenjör, ingenjör eller tekniker inom den egna kommunens område med samtycke av kommunen förordnas att vara förrättningsingenjör vid en förrättning som verkställs på ett område utanför detaljplaneområdet. Enligt 2 mom. i paragrafen har en i tjänsteförhållande vid Lantmäteriverket anställd förrättningsingenjör med samtycke av Lantmäteriverket kunnat förordnas att vara förrättningsingenjör vid en förrättning som avses i 5 § 3 mom. och som verkställs på kommunens detaljplaneområde. Bestämmelserna är nödvändiga därför att de gör det möjligt att vid förordnandet av förrättningsingenjör beakta förrättningarnas speciella karaktär, fastighetsbildningsmyndigheternas exceptionella arbetssituation och situationer när eventuellt jäv föreligger.

Utskottet noterar att fastighetsbildningslagen innehåller mycket detaljerade bestämmelser om förrättningsingenjörens befogenheter. Fördelningen av behörigheten mellan lantmäteridiplomin-genjörerna, yrkeshögskoleingenjörerna och yrkeshögskoleteknikerna att verkställa vissa slag av fastighetsförrättningar grundar sig på bedömning av hur krävande olika förrättningsslag är.

Av propositionsmotiven framgår att förrättningsingenjörerna verkställer fastighetsförrättningar enligt fyra olika processer vid Lantmäteriverket. Till dessa räknas basförrättningar, värderingsförrättningar och ägoregleringar. Vissa förrättningar verkställs även inom processen för upprätthållandet av författningsenliga register.

Av en förrättningsingenjör som verkställer basförrättningar krävs i lag vid yrkeshögskola avlagd examen inom området eller motsvarande tidigare vid en teknisk läroanstalt avlagd för uppgiften lämplig examen. Det huvudsakliga syftet med basförrättningar är att avgöra frågor som gäller fastighetens utsträckning och rättigheter mellan fastigheterna samt att fullfölja sådana avtal mellan sakägarna som gäller fastigheter. Så kallade basförrättningar som avses i den gällande lagen är bland annat styckning, rågång och vägförrättning som gäller enskilda vägar.

Diplomingenjörsexamen krävs enligt lagen av den förrättningsingenjör som ska verkställa ägoregleringsförrättningar och värderingsförrättningar, till exempel inlösningsförrättningar och klyvningar. Värderingsförrättningarna grundar sig i regel inte på avtal mellan sakägarna. Det centrala innehållet i dem är fastighetsvärdering och fastställande av ersättningar. Syftet med ägoregleringsförrättningarna är att förbättra fastighetsstrukturen och främja användningen av fastigheterna. Förrättningarna kan vad arealen beträffar vara mycket omfattande och antalet sakägare kan variera från tiotals markägare till hundratals. Det typiska för dessa förrättningar är ett nära samarbete med andra myndigheter och intressentgrupper. Till ägoregleringsförrättningar räknas exempelvis nyskiftet, projektnyskiftet, förrättningar som gäller samfällad skog och reglering av vattenägor.

Förrättningsingenjörer som är anställda i tjänsteförhållande hos kommunerna och som har avlagt examen inom området vid en yrkeshögskola eller motsvarande tidigare examen vid en teknisk

Betänkande JsUB 5/2016 rd

läroanstalt verkställer samma basförrättningar på kommunernas detaljplaneområden som de förrättningsingenjörer som är anställda i tjänsteförhållande vid Lantmäteriverket och som har avlagt motsvarande examen, om kommunen sköter fastighetsregisterförandet på sitt detaljplaneområde. Den kommunala fastighetsingenjörens behörighet att på detaljplaneområde verkställa vissa slag av fastighetsförrättningar avviker från den allmänna behörigheten för en vid Lantmäteriverket i tjänsteförhållande anställd förrättningsingenjör som avlagt högskoleexamen att verkställa samtliga fastighetsförrättningar på så sätt att fastighetsingenjörens behörighet är begränsad och utöver de förrättningar som avses i 5 § 2 mom. dessutom gäller sådana på detaljplaneområde verkställda klyvningar av tomt, tvångsbyte av ägor, inlösen av del av tomt som verkställs i samband med styckning och sådana fastighetsbestämningsförrättningar som avses i 101 eller 277 § i fastighetsbildningslagen.

I praktiken verkställer förrättningsingenjörerna oberoende av grundexamen till en början basförrättningar och avancerar via dessa i och med att kompetensen utvecklas till att verkställa mer krävande förrättningar. Gällande lagstiftning om förrättningsingenjörers behörighet kan dock i sin nuvarande form förhindra karriärutvecklingen för en i sig kompetent förrättningsingenjör och samtidigt begränsa en så effektiv användning som möjligt av personalresurserna inom förrättningsproduktionen vid både Lantmäteriverket och den kommunala fastighetsbildningsmyndigheten, står det i propositionsmotiven.

Det faktum att förrättningsingenjörens behörighet är knuten till en uppräknad av vissa slag av fastighetsförrättningar utifrån grundutbildningen påverkar även processen med förrättningsproduktion negativt och försämrar kvaliteten på kundservicen. I samband med basförrättningar som styckningar kan det först i terrängen på själva förrättningsstället framgå att det finns ett behov att verkställa inlösen av tillandningen som en biförrättning till styckningen. Eftersom inlösen av en tillandning enligt gällande bestämmelser inte kan verkställas av någon annan än en förrättningsingenjör med diplomingenjörsexamen, kan detta medföra att förrättningsingenjören måste bytas ut och att förrättningen skjuts upp till en senare tidpunkt. Detta ökar kostnaderna för förrättningsproduktionen och är inte ändamålsenligt med tanke på kundservicen.

Utskottet påpekar att fastighetsbildning och andra fastighetsförrättningar enligt lag ska vara myndighetsuppgifter. Fastighetsförrättningar kan inte verkställas av andra än förrättningsingenjörer som är anställda i tjänsteförhållande antingen vid Lantmäteriverket eller hos en kommun som för fastighetsregister. Bestämmelserna är till denna del motiverade av att man redan i samband med basförrättningarna måste avgöra frågor som påverkar sakägarnas rättigheter och skyldigheter.

Syftet med propositionen är att effektivisera Lantmäteriverkets och kommunernas förrättningsproduktion genom att slopa sådan reglering som begränsar nyttjandet av personalresurserna, vilket innebär att förrättningsingenjörer som har avlagt en lägre ingenjörsexamen eller en examen vid en teknisk läroanstalt inte får verkställa andra förrättningar än de som uttryckligen nämns i lag.

Utskottet ser det som nödvändigt att det lagfästa behörighetsvillkoret som är knutet till grundutbildningen kompletteras med ett internt utbildningssystem som garanterar att förrättningsingenjören har tillräcklig kompetens. Grundexamen bör kompletteras med kompletterande utbildning som Lantmäteriverket och kommunerna ordnar för sina egna tjänstemän. Även utomstående ak-

Betänkande JsUB 5/2016 rd

törer som Aalto-universitetet och andra högskolor bör ordna tilläggsutbildning. I linje med propositionsmotiven pekar utskottet på vikten av att säkerställa den juridiska kompetensen, lära ut hur man leder en förrättningsprocess och öka de praktiska färdigheterna i och förståelsen av den förvaltningsrättsliga behandlingen, vilket är väsentligt i en förrättningsingenjörs uppdrag. Genom uppgiftsrotation kan en förrättningsingenjör få varierad praktisk erfarenhet av att verkställa fastighetsförrättningar, varefter uppgifterna småningom blir allt mer krävande i och med att kompetensnivån stiger.

Fastän det i propositionen föreslås att fördelningen av förrättningsingenjörers till grundutbildningen knutna behörighet att verkställa vissa slag av fastighetsförrättningar slopas, ska ändå inte fördelningen av behörigheten i sak mellan fastighetsbildningsmyndigheterna att ansvara för vissa slag av fastighetsförrättningar på detaljplaneområde slopas.

Eftersom ingenjörer och tekniker som arbetar som förrättningsingenjörer hos kommunerna i fortsättningen också ska kunna verkställa sådana fastighetsförrättningar på detaljplaneområde som enligt gällande lag uteslutande får verkställas av fastighetsingenjörer, förutsätter en så god och felfri förrättningsproduktion som möjligt på detaljplaneområde även åtgärder av kommunerna för att förrättningsingenjörernas tillräckliga kompetens ska kunna garanteras.

Den föreslagna samordningen av förrättningsingenjörernas behörighet kräver att det säkerställs att förrättningsingenjörerna har tillräckliga färdigheter och tillräcklig kompetens att verkställa fastighetsförrättningar av olika svårighetsgrad. Lantmäteriverket bör härefter sköta detta bland annat i samarbete med högskolorna. Men när Lantmäteriverkets och kommunernas egna utbildningssystem enligt propositionen tar över ansvaret för utbildningen av förrättningsingenjörer kan det enligt utredning leda till att Aalto-universitetet för att undvika överlappande utbildning minskar på sin mer avancerade undervisning i fastighetsteknik och fastighetsrätt, som ska ge färdigheter för förrättningsingenjörsuppgifter. Det här kommer i sin tur att påverka grundforskningen på universitetsnivå inom området. Utan undervisning har universiteten ingen möjlighet att bedriva forskning på området, vilket i ett samlat perspektiv innebär att forskningen på området kommer att minska betydligt i vårt land och i likhet med utbildningen uppenbarligen måste byggas upp inom Lantmäteriverket.

Utskottet framhåller att uppgifterna i fastighetsdatasystemet har offentlig trovärdighet och att de är mycket viktiga när fastigheter överläts och används som säkerhet. Ett tillförlitligt och välskött fastighetssystem där inskrivningsärenden och fastighetsförrättningar utgör en central del i uppdateringsarbetet är ett grundläggande villkor för att systemet med säkerheter ska fungera i vårt land. Med hänsyn till fastighetshållningens och lantmäteriets mycket stora samhällseliga betydelse ser utskottet det som nödvändigt att forskningen på området säkerställs också på universitetsnivå.

Förslaget om harmonisering av förrättningsingenjörernas behörighet möjliggör som sagt organisering av en kostnadseffektiv förrättningsproduktion vid Lantmäteriverket genom att främja ändamålsenlig användning av Lantmäteriverkets personalresurser och genom att på längre sikt höja den avgiftsbelagda förrättningsproduktionen. Utskottet ser det som angeläget att det här också får återverkningar på de priser för prestationer inom förrättningsproduktionen som grundar sig på självkostnadsvärde, det vill säga att priserna sjunker.

Betänkande JsUB 5/2016 rd

Sammantaget sett anser utskottet propositionen vara behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslagen utan ändringar.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Jord- och skogsbruksutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslagen i proposition RP 102/2015 rd utan ändringar.

Helsingfors 8.4.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Jari Leppä cent
vice ordförande Reijo Hongisto saf
medlem Markku Eestilä saml
medlem Pertti Hakanen cent
medlem Teuvo Hakkarainen saf
medlem Hanna Halmeenpää gröna
medlem Lasse Hautala cent
medlem Kari Kulmala saf
medlem Jari Myllykoski vänst
medlem Eerikki Viljanen cent
medlem Peter Östman kd
ersättare Pirkko Mattila saf.

Sekreterare var

utskottsråd Carl Selenius.