



26.03.2010

Julkinen
OikeusministeriöOikeusministeriö
Lainvalmisteluosasto
PL 25, 00023 VALTIOEUVOSTO30.03.2010
ad H, H, 2004
Javd

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö OM016:00/2004 (OM 4/41/2004)

Valtiovarainministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi sähköistä kiinteistön vaihdantaa, panttausta ja kirjaamismenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi

Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto on pyytänyt valtiovarainministeriön lausuntoa sähköistä kiinteistön kauppaa, panttausta ja kirjaamismenettelyä koskevasta lainsäädäntöluonnoksesta. Valtiovarainministeriö pitää posititiivisena kehityksenä sitä, että nykyaikaisen tietojenvaihdon mahdollisuuksia käytetään hyväksi myös kiinteistön vaihdannassa ja siihen liittyvissä oikeustoimissa. Valtiovarainministeriö haluaa kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota vaikutusarvioihin ja niiden ajantasaisuuteen sekä järjestelmän yleiseen luotettavuuteen. Kiinteistöjen omistaminen ja vaihdanta on yhteiskunnan perustoimintoja, joihin kansalaisten ja organisaatioiden varallisuus suureksi osaksi perustuu. Siksi on syytä olla varma, että uudet ratkaisut eivät lisää kaupankäyntiin liittyviä väärinkäytösmahdollisuuksia toimintojen nopeutumisen ja automatisoinnin kustannuksella. Jälkimmäiseen liittyy myös valtion vahingonkorvausvastuun mahdollinen kasvaminen.

Rahoitusmarkkinoiden vakauden kannalta merkittäviä esityksessä ovat erityisesti vakuusjärjestelyihin liittyvät säännökset. Vakuuksina käytettävää kiinteistöjä koskevien tietojen luotettavuuteen onkin järjestelmässä kiinnitettävä erityistä huomiota

1. Vaikutusarviot ja niiden vanhentuneisuus

Lausuntopyynnön liitteenä on toimitettu lakiehdotukset ja niiden yksityiskohtaiset perustelut. Sen sijaan ehdotuksen yleisperustelut sisältyvät lausuntopyynnön mukaan komiteamietintöön 2006:1 (Sähköistä kiinteistönvaihdantaa selvittävän toimikunnan loppumietintö). Komiteamietinnön mukaan (s. 39–41) sähköisen asiointijärjestelmän rakentamiskustannukset olisivat 3,4 miljoonaa euroa ja vuosittaiset ylläpito- ja hallintakustannukset vajaan 1 miljoonaa euroa. Käytetyillä laskentaoletuksilla kirjaamisasioissa saavutettaisiin sähköisen asioinnin myötä kokonaisuudessaan 25–35 prosentin laskennallinen työnsäästö. Tämä merkitsisi viiden vuoden käytön jälkeen noin 60 henkilötyövuoden ja kymmenen vuoden käytön jälkeen noin 90 henkilötyövuoden suuruisen työpanoksen säästöä, eli 5–7 miljoonaa euroa. Jos laskennallisesta säästöstä voitaisiin realisoida puolet, kirjaamisviranomaisten kustannussäästö olisi 2,5–3,5 miljoonaa euroa vuodessa. Li-

säksi postimaksuissa ja panttikirjojen painatuskuluissa säästettäisiin noin 100.000 euroa. Kaiken kaikkiaan sähköinen kiinteistön vaihdanta toisi valtiolle lausuntoasiakirjojen mukaan perustamiskustannuksistaan huolimatta kustannussäästöjä. Myös kansalaisten ja yritysten kustannusrasitus kiinteistöjen vaihdannassa vähenisi.

Esitysluonnoksen lopullinen arviointi ei ole mahdollista ennen kuin mm. esityksen yleisperusteluihin sisältyvät vaikutusarviot on saatettu ajan tasalle ja virheettömiksi. Nyt arviot taloudellisista ja hallinnollisista vaikutuksista sisältyvät maaliskuussa 2004 asetetun ja tammikuussa 2006 mietintönsä jättäneen komitean mietintöön. Noin viisi vuotta vanhat kustannustiedot eivät ole luotettavia. Myös hallinnollisia vaikutuksia koskevat perustelut ovat osittain vanhentuneet. Yleisperustelut perustuvat esimerkiksi oletukseen, että kirjaamistehtäviä hoidetaan käräjäoikeuksissa, vaikka kirjaamistehtävät on siirretty Maanmittauslaitokselle vuoden 2010 alusta lukien. Ajantasaistetun esityksen tulee sisältää mm. Maanmittauslaitokselle aiheutuvien taloudellisten vaikutusten erittely vuosittain, määrärahoittain ja henkilöresursseittain. Valtiovarainministeriölle tulee varata mahdollisuus lausua esityksestä uudestaan ennen kuin esitys annetaan eduskunnalle. Esityksen jatkovalmistelussa on otettava huomioon, että esitys voidaan toteuttaa valtiontalouden kehyspäättöksen ja tuottavuusohjelman puitteissa.

2. Valtion vahingonkorvausvastuu ja järjestelmän luotettavuus

Maakaareen ehdotettavan uuden 9 a luvun 3 §:n 2 momentin mukaan valtio olisi velvollinen korvaamaan vahingon, joka on aiheutunut sähköiseen allekirjoitukseen tai sen johdosta tehtyyn kirjaukseen luottaneelle siitä, että allekirjoituksen on oikeudettomasti antanut joku muu kuin sen antajaksi todennettu. Säännös olisi tarpeen sähköisen kaupankäynnin luotettavuuden varmistamiseksi ja merkitsisi, että valtio ottaisi ensisijaisen taloudellisen vastuun (paitsi järjestelmän virheettömästä toiminnasta, minkä kuuluukin kuulua valtion vastuun piiriin myös) allekirjoittajien henkilöllisyyden oikeellisuudesta. Sääntelyn taloudellinen riski on arvioitu (komiteamietintö 2006:1, s. 38) pienemmäksi kuin valtion nykyinen vastuu lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tietojen teknisestä virheettömyydestä ja lainhuutotietojen luotettavuudesta paperisten saantokirjojen perusteella. Tarkoitus ei olisi, että ensi vaiheessa valtion korvattavaksi tulevat vahingot jäisivät lopullisesti valtion vahingoksi, vaan että vahingonkorvaus perittäisiin valtion takautumisoikeuden nojalla takaisin vahingon todelliselta aiheuttajalta kuten nykyisinkin.

Valtiovarainministeriö on samaa mieltä siitä, että sähköisen kiinteistön vaihdannan luotettavuus ja toimivuus sinänsä edellyttävät, että järjestelmään tehtyyn sähköiseen allekirjoitukseen on voitava luottaa ja että allekirjoitukseen vilpittömässä mielessä luottaneen asema on oltava taloudellisesti turvattu. Ehdotetun kaltainen valtion vahingonkorvausvastuu on kuitenkin mahdollista hyväksyä vain, jos kaupan osapuolten henkilöllisyydestä ja vilpittömästä tahdosta voidaan varmistautua riittävän luotettavasti.

Valtiovarainministeriö pitää sähköiseen kiinteistön vaihdantaan liittyviä väärinkäytösriskejä (asiointitunnusten väärinkäyttö eri tavoin) valtion korvausvastuun kannalta siinä määrin epäselvinä ja ennakoimattomina nykyiseen kaupanvahvistajajärjestelmään verrattuna, ettei se pidä lakiehdotuksen

hyväksymistä – ehdotuksen hyvistä tavoitteista huolimatta – toistaiseksi tarkoituksenmukaisena. Esitykseen tulisi sisällyttää, tai esitystä varten tulisi ainakin tehdä, yksityiskohtainen riskiarvio valtion vahingonkorvausvastuun tosiasiallisesta muuttumisesta. Arvion perusteella kaupan syntymiselle voitaisiin tarvittaessa asettaa sähköisen tunnistautumisen ja allekirjoituksen lisäksi jonkinlainen lisävarmistus, jossa vielä varmistetaan myyjän tahdonilmaisun vapaaehtoisuus. Vastaavasti tulisi vielä harkita ehdotetun valtakirjamenettelyn riittävyttä. Muutokset edellyttäisivät esityksen vaikutusarviointien tekemistä uudelleen.

Lainhuudatusmenettely ja siihen liittyvä tiedottaminen ehkäisevät jossain määrin ei-vapaaehtoisten kauppojen syntyä. Tulisi varmistaa, että lainhuudatusasian vireilletulosta ilmoitettaisiin aina myös kiinteistön omistajalle, ei pelkästään valtakirjan nojalla toimivalle myyjän edustajalle.

3. Valtion kiinteistöomaisuuden hoito

Valtion kiinteistöomistusten omistusta ja hallinnointia koskevissa kirjaamismerkinnöissä on nykyisellään havaittu puutteita tai virheellisyyksiä, jotka haittaisivat merkittävästi sähköisen asioinnin toteutumista valtion osalta. Virheellisuudet kiinteistötietojärjestelmässä johtuvat pääasiassa siitä, etteivät kaikki valtion kiinteistöomaisuutta hallinnoivat virastot ja laitokset ole noudattaneet valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, hallinnasta ja hoitamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1070/2002) 8 §:ssä säädettyä kirjaamisvelvoitetta. Kirjaamisviranomaisilla on myös havaittu olevan erilaisia kirjaamiskäytäntöjä. mahdollisen sähköisen kiinteistönvaihdannan hyödyntäminen täysimääräisesti valtion toiminnassa edellyttäisi siten nykyistä suurempaa tarkkuutta sekä kiinteistöjen haltijavirastoilta että kirjaamisviranomaisilta. Joka tapauksessa valtion kiinteistöomaisuuden kokonaisohjauksen kannalta kiinteistötietojärjestelmää tulisi voida hyödyntää nykyistä tehokkaammin ja järjestelmän kehittämistyössä tulee kiinnittää huomiota myös valtion konserniohjauksen tarpeisiin.

Sähköinen kiinteistönvaihdanta edellyttäisi kaupparekisterikäytäntöjen muuttamista (ainakin) valtion liikelaitosten osalta. Nykyisin kaupparekisteriin ei merkitä valtion liikelaitosten toiminimenkirjoittajia, vaan ainoastaan hallitus ja toimitusjohtaja, jotka eivät kuitenkaan käytännössä useinkaan allekirjoita kiinteistökauppoja. Sähköinen järjestelmä ei näin ollen pystyisi tarkastamaan suoraan kaupparekisteristä, onko ao. henkilöllä nimenkirjoitusoikeus.

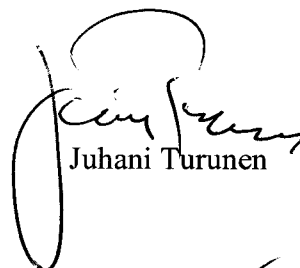
4. Kehittynyt sähköinen allekirjoitus

Uuden sähköistä tunnistamista ja sähköisiä allekirjoituksia koskevan lain (7.8.2009/617) mukaan kehittyneen sähköisen allekirjoituksen voi tehdä vain laatuvarmenteella. Pankkien tarjoamilla tunnistamisvälineillä, joita käytetään yli 99 % tunnistamistapauksista sähköisessä hallinnossa, ei voi tehdä kehittyntä sähköistä allekirjoitusta. Jos ja kun vaaditaan kehittyntä sähköistä allekirjoitusta, tämä rajoite tulee ottaa huomioon, koska se vähentää merkittävästi kansalaisten mahdollisuuksia hyödyntää järjestelmää.

5. Valtion yhteisten IT ratkaisujen hyödyntäminen

Valtiovarainministeriö haluaa kiinnittää myös huomiota tulevien tietojärjestelmien rakentamiseen ja siihen, että järjestelmäratkaisuissa tulee hyödyntää julkisen hallinnon yhteisratkaisuja ja palveluita, kuten verkkotunnistamisen ja maksamisen yhteispalvelua VETUMAA, kehitteillä olevaa Kansalaisen asiointitiliä sekä valtion yhteistä integraatoratkaisua. Näiden lisäksi tulisi selvittää mahdollisuudet toteuttaa lainmukaisten valtakirjojen rekisteröinnin yhteinen ratkaisu.

Alivaltiosihteeri



Juhani Turunen

Osastopäällikkö,
ylijohtaja



Silja Hiironniemi

JAKELU

Alivaltiosihteeri Turunen
Ylijohtaja Hiironniemi
Budjettiosasto
Hallinnon kehittämisosasto
Rahoitusmarkkinaosasto
Valtion IT-toiminnan johtamisyksikkö
Valmistelija Seppo Kurkinen