OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
LsN Pekka Pulkkinen

9.3.2016

Eduskunnan lakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS LAIKSI MAAKAAREN MUUTTAMISESTA (HE 8/2016 vp) – VASTINE LAKIVALIOKUNNAN KUULEMIEN ASIANTUNTIJOIDEN HUOMAUTUKSIIN

Oikeusministeriö lausuu vastineena lakivaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden huomautusten johdosta seuraavan.

- Maa- ja metsätalousministeriö ja Maanmittauslaitos kannattavat hallituksen esitystä.

- Finanssialan Keskusliitto ja Elinkeinoelämän keskusliitto EK kannattavat hallituksen esitystä todeten lisäksi, että *panttikirjojen massamuuntamisen kustannusten olisi oltava mahdollisimman alhaisia*.

  Oikeusministeriö toteaa, että mainitut lausunnonantajat tarkoittavat kustannuksilla lähinnä muuntamisesta perittäviä viranomaismaksuja. Kiinnitysasioista, kuten panttikirjan muodon muuttamisesta, perittävistä maksuista säädetään valtion maksuperustelain (150/1992) mukaisesti maa- ja metsätalousministeriön asetuksella. Kyseessä on julkisoikeudellinen suorite, josta perittävä maksu määrätään vastaamaan suoritteen omakustannusarvoa. Kuten Finanssialan Keskusliiton lausunnossa todetaan, kysymys massamuuntamisesta perittävistä maksuista tulee erikseen ratkaistavaksi vasta myöhemmässä vaiheessa, kun muuntamisessa noudatettavat menettelyt ovat tarkemmin selvillä.

- Suomen Kiinteistönvälittäjäliitto suhtautuu esitykseen myönteisesti ja pitää esitettyjä muutoksia, mukaan lukien massamuuntamista koskevat vahingonkorvaussäännökset, yleisesti ottaen hyvinä. Liitto pitää kuitenkin tärkeänä, että *panttikirjan sähköiseen muotoon muuttamisen kustannukset pysyvät kansalaisten kannalta kohtuullisina*.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Kasarmikatu 25 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Oikeusministeriö toteaa, että panttikirjan muodon muuttamisesta perittävä maksu määrätään edellä esitetyn mukaisesti vastaamaan suoritteen omakustannusarvoa. Koska kirjallisen panttikirjan muuttaminen sähköiseksi on kirjaamisasiana erittäin yksinkertainen, maksukin on alhainen. Nykyisen asetuksen (1158/2014) mukaan maksu yksittäisen panttikirjan muuntamisesta on 17 euroa, joka on luotonottajalle tavallisesti hyvin vähäinen kustannus kiinteistövakuutta vastaan myönnettävän luoton muihin luottokustannuksiin verrattuna. Asian yksinkertaisuuden vuoksi kuka tahansa voi myös hoitaa muodon muuttamisen itse kirjaamisviranomaisessa ilman asiamiestä tai muuta sellaista oikeudellista apua, josta koituisi kiinteistönomistajalle lisäkustannuksia.

Mahdollisista vanhojen panttikirjojen massamuuntamisista aiheutuvat (myöhemmin määriteltävät) maksut sekä muut kustannukset tulevat puolestaan käytännössä luottolaitosten kannettaviksi (ks. erit. jäljempänä Kilpailu- ja kuluttajaviraston huomautusten johdosta esitettyä).

- Liitto on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että vuoden 2019 lopussa päättyvän siirtymäkauden jälkeen tulee *turvata kiinteistönomistajien mahdollisuudet käyttää omaisuuttaan vakuutena tarvittaessa ripeästikin*, mikä edellyttää muuntoprosessilta riittävää nopeutta tai mahdollisuutta käyttää kiinteistöä vakuutena jo muuntohakemuksen tultua vireille.

  Oikeusministeriö toteaa, että kun panttikirja muutetaan hakemuksesta sähköiseen muotoon maakaaren 18 luvun 7 a §:n mukaisesti, annettavan sähköisen panttikirjan saajaksi kirjataan hakija tai tämän osoittama muu henkilö (ks. myös maakaaren 16 luvun 8 a §:n 2 momentti), esimerkiksi luotonantaja. Maakaaren 17 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan sähköisen panttikirjan luovutuksen pantinsaajalle katsotaan tapahtuvan jo saajan kirjaamista koskevan hakemuksen tullessa vireille. Näin ollen oikeusministeriö katsoo, että kiinteistöä voidaan käyttää vakuutena välittömästi muuntohakemuksen tultua vireille, mikä turvaa kiinteistönomistajien mahdollisuuden käyttää omaisuuttaan vakuutena ripeästi ja käsittelyajoista riippumatta.

- Kilpailu- ja kuluttajavirasto kannattaa siirtymistä sähköisiin panttikirjoihin pitäen kuitenkin tärkeänä, että siirtyminen voidaan toteuttaa *aiheuttamatta luottoasiakkaille kohtuuttomia kustannuksia*. Virasto pitää mm. epäselvänä, onko luottoasiakkaille tulevaa maksurasitusta jollain konkreettisella tavalla helpotettu vai ainoastaan perusteluja muutettu aikaisempaan, lausunnolla olleeseen esitysluonnokseen verrattuna. Lisäksi virasto kysyy, kenen maksettavaksi vanhojen panttikirjojen sähköiseksi muuntamisesta ensi vaiheessa luottolaitoksille koituvat kustannukset viime kädessä tulevat.

  Oikeusministeriö toteaa, että lakiehdotuksen perusteluja on tarkistettu lausunnolla olleeseen esitysluonnokseen verrattuna, jotta ne antaisivat

oikeamman kuvan kustannusten ja hyötyjen kohdentumisesta. Täydennykseksi oikeusministeriö lausuu seuraavan:

Panttikirjan sähköiseksi muuntamisesta aiheutuvat kustannukset peritään ensi kädessä hakijalta eli kirjallisen panttikirjan haltijalta. Tämä voi tilanteesta riippuen olla luotonantaja tai kiinteistönomistaja. Se, kenen kannettavaksi kustannukset viime kädessä kohdentuvat, riippuu mm. osapuolten välisistä sopimuksista.

Sikäli kuin kyse on *vanhoista luotoista* ja luottolaitosten hallussa panttina jo olevien kirjallisten panttikirjojen muuntamisesta, luottolaitokset ovat – jos ne päättävät ryhtyä muuntamiseen – vastuussa välittömistä muuntokustannuksista. Nämä muuntokustannukset jäävät säännönmukaisesti myös asiakassuhteissa viime kädessä luottolaitosten vastattavaksi, koska luottolaitoksilla ei käytännössä ole sopimukseen perustuvaa tai muutakaan oikeudellista perustetta periä kustannuksia edelleen luotonottajilta.

Uusien luottojen osalta maksuvastuu panttikirjan tarvittavan sähköiseksi muuntamisen[1] välittömistä kustannuksista riippuu periaatteessa siitä, mitä luotonottajan ja luotonantajan välillä luottoneuvottelujen yhteydessä sovitaan asiasta. Käytännössä kiinteistön omistaja (esim. omakotitalon omistaja, asunto-osakeyhtiö tai teollisuuskiinteistön omistava yritys) kuitenkin maksaa panttikirjan sähköiseen muotoon muuttamisen osana luottokustannuksia. Muuntokustannusten maksuvelvollisuuden jakautumisesta luotonantajan ja luotonottajan välillä ei olisi mielekästä pyrkiä säätämään toisin, koska luottokustannusten kokonaisuus viime kädessä määräytyy joka tapauksessa luotonantajan ja luotonottajan välisen sopimuksen perusteella. Kuten edellä on todettu, tavallisesti muuntokustannus on luotonottajalle kuitenkin hyvin vähäinen kuluerä muihin luottokustannuksiin verrattuna.

Toisaalta panttikirjojen sähköisyydestä saatavat edut, joka pitkällä tähtäimellä voidaan olettaa huomattavasti muuntamisen välittömiä kustannuksia suuremmiksi, alentavat luotonantajien tuotantokustannuksia. Tämä puolestaan tarkoittaa, että luotonantajat voivat tarjota kiinteistönomistajille luottoa kokonaisuutena alhaisemmilla kustannuksilla. Jos kilpailu luottomarkkinoilla on tehokasta, sähköisiin panttikirjoihin siirtyminen tuottaa siten luotonottajille välillisesti, alhaisempien kokonaisluottokustannusten muodossa, taloudellisen edun, joka ylittää muuntamisen välittömät kustannukset.

Oikeusministeriö katsoo kaiken kaikkiaan, ettei siirtyminen sähköisiin panttikirjoihin esityksen mukaisesti aiheuta luottoasiakkaille kohtuuttomia kustannuksia. Pakollisesta muuntamisesta aiheutuvat kertaluonteiset kus-

[1] Vuoden 2019 jälkeen muuntamisen tarve johtuu suoraan lainsäädännöstä, mutta jo ennen sitä tilanne voi muodostua vastaavaksi esimerkiksi sen vuoksi, että pankit voivat päättää siirtyä käyttämään uusien luottojen myöntämisessä yksinomaan sähköisiä panttikirjoja.

tannukset ovat vähäisiä verrattuna kiinnitysluoton luottokustannuksiin kokonaisuutena. Ne ovat myös selvästi vähäisempiä kuin sähköiseen toimintatapaan siirtymisen hyödyt, jotka oletettavasti tulevat välillisesti paljolti luottoasiakkaiden itsensä hyväksi.

- Suomen Kiinteistöliitto pitää lakiehdotusta pääosin hyvänä mutta katsoo, että kun vanhoja kirjallisia panttikirjoja ei enää vuoden 2019 jälkeen voisi käyttää panttioikeuden perustamiseen, siirtymistä sähköisiin panttikirjoihin on tarkoitus edesauttaa luottolaitosten velallisten, kuten asunto-osakeyhtiöiden, kustannuksella. Liitto katsoo että panttikirjojen *muuntokustannukset tulisi periä ensisijaisesti pankki- ja rahoitusalalta perittävillä maksuilla*. Toissijaisesti liitto katsoo, että *valtion pitäisi vastata muuntamisen kustannuksista*. Näille järjestelyille liitto ehdottaa siirtymäaikaa, joka päättyy 31.12.2020.

  Oikeusministeriö viittaa yleisesti siihen, mitä edellä on Kilpailu- ja kuluttajaviraston huomautusten johdosta esitetty esityksen tuottamista kustannuksista ja hyödyistä sekä niiden kohdentumisesta. Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että asunto-osakeyhtiöissä, joita Kiinteistöliitto pääasiallisesti edustaa, muuntamisen kustannukset jakautuvat yleensä osakkaiden kesken siten, että niiden vastikevaikutus yksittäiselle osakkaalle on käytännössä äärimmäisen vähäinen.

  Liiton lausunnossa käsitellään paitsi panttikirjojen muuntamisesta aiheutuvia myös uusien kiinnitysten hakemisesta aiheutuvia kustannuksia. Tämän johdosta oikeusministeriö toteaa, että muutos, jonka ehdotetaan tulevan sovellettavaksi vuoden 2020 alusta lukien, ei itsessään aiheuta tarvetta uusien kiinnitysten hakemiselle, koska vanhat kirjalliset panttikirjat voidaan muuntaa sähköisiksi. Jos luottoa otettaessa muusta syystä haetaan uusia kiinnityksiä (esim. siksi, että vanhoja panttikirjoja ei ole riittävästi), tulee asian käsitteleminen kirjaamisviranomaisessa luotonottajalle välittömästi halvemmaksi käytettäessä sähköisiä panttikirjoja kirjallisten sijaan (tällä hetkellä 33 euroa / 42 euroa kiinnitykseltä).

  Oikeusministeriö toteaa, että jos muuntamisen kustannukset perittäisiin tavalla tai toisella rahoitusalalta erityisinä maksuina (”pankkiverona”), kustannukset tulisivat todennäköisesti välillisesti mm. rahoituslaitosten sellaisten asiakkaiden kannettaviksi, jotka eivät hyödy muuntamisesta (muut kuin luottoasiakkaat tai sellaiset luottoasiakkaat, jotka käyttävät muuta kuin kiinteistövakuutta). Vastaavasti jos muuntamisen säädettäisiin olevan esim. tietyn siirtymäajan hakijoille maksutonta ja kustannukset katettaisiin valtion varoin, muuntokustannukset tulisivat joko kaikkien veronmaksajien kannettaviksi tai muuten merkittävällä tavalla muiden kuin niiden kannettaviksi, joille muuntamisesta koituvat hyödyt tulevat. Tällaiset ratkaisut eivät siten vaikuta tarkoituksenmukaisilta.

  Oikeusministeriö ei kaiken kaikkiaan näe perustetta poiketa siitä periaatteesta, että muuntamisesta perittävä maksu määrätään hakijalle (pantti-

kirjan haltijalle) valtion maksuperustelain ja sen nojalla annetun maa- ja metsätalousministeriön asetuksen mukaisesti. Jos tästä kuitenkin haluttaisiin poiketa esimerkiksi siten, että muuntaminen voi tapahtua maksutta, asiasta olisi säädettävä nimenomaisesti lailla. Asiassa olisi kuultava erityisesti valtiovarainministeriötä sekä maa- ja metsätalousministeriötä.

- Lisäksi liitto katsoo, että *kirjaamista koskevista päätöksistä tulisi ilmoittaa asunto-osakeyhtiöille*, koska näiden on tilinpäätöksissään yksilöitävä panttikirjat ja niiden sijainti.

  Oikeusministeriö toteaa, että panttikirjan muodon (kirjallinen vai sähköinen) yksilöintiä asunto-osakeyhtiön tilinpäätöksessä ei edellytetä eikä se ole tilinpäätösinformaation kannalta merkityksellinen tieto. Asunto-osakeyhtiölain (1599/2009) 10 luvun 5 §:n 3 kohdan mukaan toimintakertomuksessa on yksilöitävä tiedot kiinnityksistä sekä siitä, missä panttikirjat ovat. Viimeksi mainitulla tarkoitetaan panttikirjojen haltijaa. Sähköisen panttikirjan haltijana pidetään sitä, joka on kirjattu sähköisen panttikirjan saajaksi (ks. maakaaren 17 luvun 2 §:n 2 momentti). Pelkästään panttikirjan muodon muuttamisesta, jossa kirjallisen panttikirjan haltija kirjataan sähköisen panttikirjan saajaksi, ei aiheudu välttämätöntä tarvetta muuttaa asunto-osakeyhtiön toimintakertomuksessa ilmoitettavia tietoja.

  Oikeusministeriö ei näe tarvetta erityissäännöksille siitä, että panttikirjan muodon muuttamisesta olisi ilmoitettava asunto-osakeyhtiöille. Eri asia on, että luotonantajalla voi ilman erityisiä säännöksiäkin olla sopimussuhteen perusteella velvollisuus informoida asunto-osakeyhtiötä panttikirjan muodon muuttamisesta tai hankkia tämän suostumus panttikirjan muodon muuttamiseen.