

Kommittédirektiv



Överföring av huvudmannskapet för inskrivningsverksamheten

Dir.
2006:59

Beslut vid regeringssammanträde den 18 maj 2006

Sammanfattning av uppdraget

Regeringen har bedömt att huvudmannskapet för inskrivningsmyndigheterna bör föras över från Domstolsverket till Lantmäteriverket. Riksdagen har ställt sig bakom regeringens bedömning. Mot denna bakgrund skall en särskild utredare överväga vissa frågor med anledning av överföringen av huvudmannskapet.

Utredaren skall överväga och lämna förslag på de författningsändringar som en förändring av huvudmannskapet kräver.

Utredaren skall vidare lämna förslag på hur inskrivningsverksamheten med Lantmäteriverket som huvudman skall vara organiserad.

Slutligen skall utredaren överväga hur behovet av juridisk kompetens i inskrivningsverksamheten bör tillgodoses.

Uppdraget skall redovisas senast den 31 januari 2007.

Bakgrund

Allmänt om inskrivningsverksamheten

Inskrivningsärenden, i den mening som avses i jordabalken, är ärenden om lagfart, inteckning eller annan inskrivning i fastighetsregistrets inskrivningsdel enligt 20–24 kap. jorda-

balken samt ärenden om anteckning enligt 19 kap. 29 och 30 §§ jordabalken. Inskrivningsärenden handläggs av särskilda inskrivningsmyndigheter. Inskrivningsverksamhetens nuvarande organisation tillkom efter regeringens förslag i budgetpropositionen för 2000 (prop. 1999/2000:1, bil. 7, bet. 1999/2000 JuU:01, rskr. 1999/2000:78 och 79).

Inskrivningsmyndigheter finns vid tingsrätterna i Skellefteå, Härnösand, Mora, Norrtälje, Eksjö, Uddevalla och Hässleholm.

Inskrivningsmyndigheterna är inte egna förvaltningsmyndigheter utan är organiserade som självständiga avdelningar vid tingsrätterna. Vanligen delar inskrivningsmyndigheten lokaler med tingsrätten och den lagman som är chef för tingsrätten ansvarar också för verksamheten vid inskrivningsmyndigheten. En inskrivningsmyndighet skall ledas av en lagfaren domare (19 kap. 5 § jordabalken). Verksamheten vid inskrivningsmyndigheterna sysselsätter i dag knappt 200 årsarbetskrafter. Av dessa är ca 20 inskrivningsjurister, knutna till inskrivningsmyndigheten, samt några notarier som tjänstgör vid en inskrivningsmyndighet som ett led i sin juridiska utbildning.

Domstolsverket är central förvaltningsmyndighet för domstolsväsendet och huvudman för inskrivningsmyndigheterna. Lantmäteriverket ansvarar för utveckling, förvaltning och drift av fastighetsregistret, inklusive dess inskrivningsdel, och är personuppgiftsansvarig för fastighetsregistret. Lantmäteriverket ansvarar också för det handläggningssystem som används vid inskrivningsmyndigheterna och framställer de bevis och dokument som är en följd av inskrivningsmyndigheternas beslut. Vidare är Lantmäteriverket uppbördsmyndighet för stämpelskatt och expeditonsavgifter som staten tillförs genom inskrivningsverksamheten (se lagen [1984:404] om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter och förordningen [1987:452] om avgifter vid de allmänna domstolarna).

Till följd av sitt ansvar för fastighetsregistret och inskrivningsmyndigheternas handläggningssystem samverkar Lantmäteriverket nära med inskrivningsmyndigheterna. Verkets ansvar för inskrivningssystemet leder till dagliga kontakter med personalen på inskrivningsmyndigheterna i främst tekniska, men också juridiska frågor. Lantmäteriverket har också kontakt

med inskrivningsmyndigheterna i frågor som rör ändringar i fastighetsregistret.

Inskrivningsärenden

Antalet inskrivningsärenden uppgick 2005 till 946 000, vartill kommer ca 70 000 ärenden som skickades åter på ingivarens begäran. De vanligaste inskrivningsärendena var ärenden om lagfart och inteckning. Dessa två ärendeslag svarade för drygt 90 procent av inskrivningsmyndigheternas samtliga ärenden.

Med lagfart avses inskrivning av ett förvärv av fast egendom. Den som har förvärvat en fastighet är skyldig att ansöka om lagfart inom viss tid (20 kap. 1 § jordabalken). Lagfarten är främst en formell registrering av förvärvet. Den medför dock betydelsefulla rättsverkningar för innehavaren. Som exempel kan nämnas att det vid dubbelöverlåtelse normalt är det förvärv för vilket inskrivning söks först som skall ha företräde.

En fastighetsägare som vill upplåta panträtt i fastigheten kan hos en inskrivningsmyndighet ansöka om inskrivning i fastigheten av ett visst belopp. En sådan inskrivning kallas inteckning (6 kap. 1 § och 22 kap. 2 § jordabalken). Mot varje inteckning svarar ett pantbrev, antingen i form av ett datapantbrev i pantbrevsregistret eller som ett skriftligt pantbrev, vilket används för att upplåta panträtt i fastigheten.

En inskrivningsmyndighet skall när anmälan, bevis eller utdelningslängd som utvisar vissa förhållanden som anges i 19 kap. 29 § jordabalken har inkommit till myndigheten, anteckna vissa angivna uppgifter i fastighetsregistrets inskrivningsdel (anteckningsärende). Exempel på uppgifter som skall antecknas är uppgifter om utmätningar och exekutiva försäljningar av fastigheter.

Handläggningen av inskrivningsärenden

Bestämmelser om handläggning av inskrivningsärenden finns i jordabalken. Enligt dessa bestämmelser skall i stor utsträckning bestämmelserna i lagen (1996:242) om domstolsärenden tillämpas vid handläggningen (se bl.a. 19 kap. 26 § jordabalken och prop. 1999/2000:39 s. 111f.).

Ett inskrivningsärende skall handläggas av den inskrivningsmyndighet inom vars verksamhetsområde den fastighet som ärendet rör är belägen (19 kap. 4 § jordabalken).

En ansökan i ett inskrivningsärende skall vara i pappersform (19 kap. 10 § jordabalken). Den skall tas upp på en inskrivningsdag. Inskrivningsdag hålls i allmänhet varje vardag och avslutas kl. 12.00 (se 19 kap. 6 § jordabalken).

Inskrivningsmyndigheten skall i vissa situationer hålla sammanträde. Det skall ske bl.a. om det finns behov av ett sammanträde (se 19 kap. 16 § jordabalken). En särskild form av sammanträde är lagfartssammanträde. Kan den som påstår sig ha förvärvat fast egendom inte förete sin fångeshandling, skall inskrivningsmyndigheten på hans eller hennes begäran hålla sammanträde för utredning angående äganderätten till fastigheten (se 20 kap. 10 § jordabalken).

En inskrivningsmyndighet kan fatta beslut om – förutom bifall till ansökan – avvísning, avslag, uppskov och vilandeförklaring.

En inskrivningsmyndighets beslut i ett inskrivningsärende skall registreras i fastighetsregistrets inskrivningsdel om beslutet innebär att en ansökan bifalls, förklaras vilande eller avslås. Även vissa avvísningsbeslut skall antecknas i fastighetsregistret.

Om fastighetsregistrets inskrivningsdel innehåller någon uppenbar oriktighet som beror på inskrivningsmyndighetens eller någon annans skrivfel, på något liknande förbiseende eller på ett tekniskt fel, skall inskrivningsmyndigheten rätta uppgiften (se 19 kap. 22 § jordabalken).

Ett beslut av inskrivningsmyndigheten i ett inskrivningsärende får överklagas till hovrätten (19 kap. 32 § jordabalken).

Regeringen har i propositionen Elektroniskt ansökningsförfarande i inskrivningsärenden, m.m. (prop. 2005/06:28) lämnat förslag som bl.a. syftar till att möjliggöra elektroniska ansökningar till inskrivningsmyndigheten. Riksdagen har ställt sig bakom förslagen (bet. 2005/06:LU17, rskr. 2005/06:159).

Huvudmannaskapet för inskrivningsverksamheten

Regeringen redovisade i propositionen Lantmäteri verksamheten (prop. 2005/06:5) bedömningen att huvudmannaskapet för inskrivningsväsendet bör föras över till Lantmäteriverket. Som skäl angavs bl.a. att verksamheten skulle främjas av ett samlat huvudmannaskap hos Lantmäteriverket för inskrivningsverksamheten och anknutna delar av fastighetsregistret. Inskrivningssystemet – inskrivning och register – kommer därmed att kunna samordnas och koordineras på ett mer effektivt sätt och förutsättningarna för en välutvecklad styrning, ledning och samordning av inskrivningsmyndigheternas verksamhet stärkas.

I propositionen anförde regeringen också att nuvarande ansvarsfördelning mellan inskrivningsmyndigheterna och de länsvis organiserade lantmäteri myndigheterna skall ligga fast och att inskrivningsverksamheten även fortsättningsvis skall bedrivas på de sju orter där verksamheten för närvarande bedrivs (a. prop. s. 26 och 27). Regeringen uttalade också att den statliga lantmäteriorganisationen på sikt bör sammanföras till en myndighet (a. prop. s. 24).

Riksdagen har ställt sig bakom regeringens bedömning och uttalat att det synes föreligga en bred enighet om att en överföring bör ske (bet. 2005/06:BoU4, rskr. 2005/06:51).

Behovet av en utredning

Lantmäteriutredningen gjorde bedömningen att inskrivningsverksamhetens nära koppling till tingsrätterna och därmed till de författningar som rör domstolsväsendet krävde ett arbete med att utforma författningsändringar som inte var möjligt att utföra inom ramen för utredningen (se Lantmäteriet – nya vägar för ökad samhällsnytta, SOU 2003:111, s. 441). Regeringen har därefter konstaterat att en överföring av huvudmannskapet kräver omfattande författningsändringar (a. prop. s. 28). Lantmäteriverket har utarbetat en promemoria, Regelinventering – överföring av IM till en förvaltningsmyndighet (dnr M2004/3961/Bo). I promemorian redogörs för de författningsbestämmelser som bedöms påverkas om inskrivningsverksamheten överförs till en förvaltningsmyndighet. Enligt promemorian behöver ytterligare utredning göras i flera avseenden, bl.a. såvitt avser förfarande- och forumregler.

Uppdraget

Mot bakgrund av regeringens och riksdagens bedömning att huvudmannskapet för inskrivningsmyndigheterna bör föras över från Domstolsverket till Lantmäteriverket skall en särskild utredare överväga vissa frågor i anledning därav.

Utgångspunkter

Utredaren skall vid sina överväganden utgå från att inskrivningsverksamheten inte skall vara knuten till någon domstol utan bedrivs vid förvaltningsmyndighet, att nuvarande ansvarsfördelning mellan inskrivningsmyndigheterna och lantmäterimyndigheterna skall ligga fast och att inskrivningsverksamheten även fortsättningsvis skall bedrivs på de sju orter där den nu bedrivs. Utredaren skall vidare utgå från att inskrivningsärendena skall handläggas på i allt väsentligt samma sätt som i dag. Detta innebär bl.a. att nuvarande ordning med

inskrivningsdag och vilka former av beslut en inskrivningsmyndighet kan fatta i ett inskrivningsärende skall gälla även fortsättningsvis. De frågor som utredaren skall inrikta sig på är sådana som föränleds av den förändrade organisatoriska hemvisten för verksamheten.

Organisationsfrågor

En inledande fråga som utredaren skall ta ställning till är hur inskrivningsverksamheten skall vara organiserad med Lantmäteriverket som huvudman. I frågeställningen ligger även att överväga vilka närmare uppgifter som Lantmäteriverket såsom huvudman för inskrivningsverksamheten skall ha.

Författningsfrågor

Den förändrade organisationen för inskrivningsverksamheten medför behov av en översyn av reglerna om handläggning av inskrivningsärenden i 19 kap. jordabalken och de ärendespecifika handläggningsreglerna i 20–24 kap. jordabalken. Utredaren skall lämna förslag på de författningsändringar som organisationsreformen ger upphov till. Handläggningsreglerna i 19 kap. jordabalken hänvisar i stor utsträckning till lagen om domstolsärenden (19 kap. 16 och 26 §§ jordabalken). Utredaren skall överväga om motsvarande ordning bör gälla i fortsättningen eller om någon annan ordning bör väljas, exempelvis att låta förvaltningslagen (1986:223) vara tillämplig.

Inskrivningsmyndigheten skall i vissa situationer hålla sammanträde. Utredaren skall överväga om inskrivningsmyndighet även fortsättningsvis bör hålla sammanträde och i så fall under vilka former det skall ske. Ett alternativ som skall övervägas är att låta domstol ha hand om lagfartssammanträden eller vissa förhör som skall hållas inom ramen för ett lagfartssammanträde eller annat sammanträde.

För närvarande överklagas en inskrivningsmyndighets beslut i inskrivningsärenden till hovrätten. Utredaren skall överväga om beslut i inskrivningsärenden även fortsättningsvis får överklagas till allmän domstol eller om de i stället får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Oavsett utredarens ställningstag-

ande i denna del skall en utgångspunkt vara att besluten överklagas till underrätt. Utredaren skall samtidigt ta ställning till vilka regler som skall gälla vid överklagande. En utgångspunkt i denna del skall vara att krav på prövningstillstånd skall gälla vid överklagande till överrätt.

När de nuvarande handläggningsreglerna i 19 kap. jordabalken infördes ansågs det att det med hänsyn till intresset av trygghet i omsättningen inte borde komma i fråga att låta av inskrivningsmyndighet fattade beslut bli ändrade av myndigheten i större utsträckning än vad nuvarande rättelseinstitut medger (se prop. 1999/2000:39 s. 116 och 117). Utredaren skall överväga om det nu, när verksamheten förs över till förvaltningsmyndighet, finns anledning att frångå detta ställningstagande och ge inskrivningsmyndigheten en viss möjlighet att ompröva sina beslut.

Utredaren skall också utreda behovet av och lämna förslag på följdändringar i annan lagstiftning än jordabalken, bl.a. rättegångsbalken och lagen om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter.

Kompetensfrågor

En överföring av huvudmannskapet för inskrivningsmyndigheterna till Lantmäteriverket innebär att den formella anknytningen till tingsrätterna upphör. Utredaren skall därför överväga hur inskrivningsverksamheten fortsättningsvis skall ledas och vilka krav som kan och bör ställas i fråga om behörighet att handlägga och fatta beslut i inskrivningsärenden.

I de utredningar och bedömningar som gjorts kring en överflyttning av inskrivningsverksamheten från tingsrätterna har behovet av juridisk kompetens lyfts fram. Regeringen har i prop. 2005/06:5 s. 26 gjort bedömningen att nuvarande sju inskrivningsmyndigheter har sådan organisatorisk storlek att förutsättningar finns för att myndigheterna, i samverkan med Lantmäteriverket på central nivå, skall kunna klara sina behov av juridisk kompetens. I propositionen uttalade regeringen vidare att om någon myndighet skulle anse att det finns ytterligare behov av kompetens torde sådana kunna tillgodoses t.ex. genom

samverka med andra myndigheter på orten. Utredaren skall därför redovisa sin syn på behovet av kompletterande juridisk kompetens och – för det fall sådant behov bedöms föreligga – lämna förslag på hur det lämpligen kan tillgodoses. Vidare skall övervägas om notariatjänstgöring även fortsättningsvis skall förekomma vid en myndighet som handlägger inskrivningsärenden.

Att beakta i övrigt

Utredaren skall samråda med Lantmäteriverket och Domstolsverket, som regeringen avser ge i uppdrag att förbereda genomförandet av en överflyttning av huvudmannskapet för inskrivningsverksamheten. Vidare skall utredaren samråda med Utredningen om domstolarnas roll vid handläggning av ärenden (Ju 2005:124).

Utredaren skall hålla sig underrättad om Lantmäteriverkets och inskrivningsmyndigheternas utveckling av ett nytt inskrivningssystem.

Uppdraget skall redovisas senast den 31 januari 2007.

(Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet)