

Nr 64.

Ankom till riksdagens kansli den 28 maj 1937 kl. 1.30 e. m.

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående utredning av frågan om ersättning av statsverket till den, som lidit skada till följd av felskrivning i fastighetsbok m. m.

Första lagutskottet har till behandling förehåft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 13 i första kammaren av herr *Schlyter m. fl.* och nr 42 i andra kammaren av herr *Bergquist m. fl.* I motionerna, vilka äro likalydande, har hemställts, att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att utredning verkställas av frågan, huruvida och på vad sätt den, som lidit skada till följd av felskrivning i fastighetsbok eller därå grundat gravationsbevis, skall kunna erhålla ersättning härför direkt av statsverket.

Beträffande de skäl, som ligga till grund för motionärernas hemställan, får utskottet, i den mån redogörelse därför ej lämnas här nedan, hänvisa till motionerna.

Reglerna om inskrivning av rättsförhållanden rörande fast egendom ha i skilda länder fått en mycket olikartad utformning. I fråga om inskrivningens rättsverkningar kunna de olika länderna uppdelas i två huvudgrupper. Den ena gruppen omfattar länder, där inskrivningen är blott och bart en *publikationsåtgärd* vid vilken inskrivningsmyndigheten utan att ingå i prövning av rättsförhållandets vare sig materiella eller formella sida allenast bringar till allmänhetens kännedom den rätt som uppkommit genom de privata rättshandlingarna. I den andra gruppen länder är åter inskrivningen helt eller delvis *villkor för rättigheternas uppkomst*, varmed sammanhänger att inskrivningen föregås av en granskning av de rättsfakta som ligga till grund för densamma, ett konstaterande av att vissa i lag bestämda inskrivningsförutsättningar äro för handen, vilken grundsats brukar kallas *legalitetsprincipen*.

Det svenska inskrivningsväsendet tillhör den kategori av rättssystem som anslutit sig till legalitetsprincipen. Omfattningen av en inskrivnings rättsverkningar är hos oss olika vid skilda slag av förvärv. Köp av fast egendom sker ju i och med själva det skriftliga avtalet, men i åtskilliga avseenden inträder den fulla sakrättsliga verkan av köpet först genom lagfart. Beträffande inteckning för fordran vinnes — i regel — ej panträtt i egendomen förrän inskrivning skett. Och för övriga begränsade sakrätter, exem-

pelvis servitut, är inteckning av betydelse särskilt med hänsyn till prioriteten mellan flera konkurrerande upplåtelser.

Den prövning som hos oss sker vid inskrivning är relativt omfattande. Beträffande själva giltigheten av den handling, som ligger till grund för inskrivningen, är dock prövningen mera summarisk. Prövningen är icke heller av definitiv karaktär. Den innebär allenast en viss faktisk garanti för rättsförvärvets giltighet; denna kan utan hinder av inskrivningsbeslutet prövas i senare rättegång. Man kan således ej tala om någon obetingad tillit till det av inskrivningsdomaren meddelade beslutet. I praktiken torde man emellertid utgå ifrån att ett rättsförhållande genom ett inskrivningsbeslut fått en viss offentlig garantistämpel.

Om nu en person förlitat sig på riktigheten av ett inskrivningsbeslut — eller ett med ledning av inskrivningsurkunderna utfärdat gravationsbevis — och detta sedan befinnes vara formellt eller materiellt oriktigt, kommer vederbörande i en ganska prekär situation. För den händelse den skada, som han lidit, har sin grund i ett tjänstefel av någon inskrivningsdomare, kan han i vederbörlig ordning, d. v. s. genom JO, JK eller advokatfiskal vid hovrätt, vända sig med skadeståndsanspråk mot denne domare. Möjligheten att utfå skadestånd blir emellertid här beroende av domarens solvens. Det kan också tänkas att det begångna felet ligger så långt tillbaka i tiden att skadeståndsanspråk redan preskriberats. Slutligen må framhållas att en inskrivningsåtgärd kan vara materiellt oriktig, ehuru försummelse av någon inskrivningsdomare ej föreligger. Någon ansvarsskyldighet för staten vid försummelse av inskrivningsdomare föreligger icke enligt svensk rätt.

Önskemålet att trygga den allmänna omsättningen har i vissa länder utlöst en strävan att åstadkomma en rättsligen garanterad tillit till de offentliga inskrivningsurkunderna (fastighetsböckerna) och de till grund för inskrivning åberopade dokumenten. Detta problem har man sökt lösa genom att tillägga inskrivningen offentlig trovärdighet, s. k. *publica fides*. Inskrivningen kan i så fall av tredje man i god tro åberopas såsom ett självständigt rättsgrundande faktum. En inskriven rättshandling blir i förhållande till godtroende tredje man att anse såsom giltig, även om de materiellt-rättsliga betingelserna härför saknas, och omvänt blir varje rättighet, varom inskrivningsurkunden icke lämnar upplysning, utan betydelse för tredje man i god tro.

Inskrivningens offentliga trovärdighet är en av huvudpunkterna i det tyska grundbokssystemet, som länge varit en förebild för reformsträvandena på förevarande område. Denna offentliga trovärdighet är givetvis en tillgång av betydande värde, i hög grad ägnad att bereda trygghet åt fastighetskredit och omsättning. Men skall inskrivningen åtnjuta *publica fides*, måste det även finnas starka garantier för att inskrivningen verkligen är materiellt riktig. Vinsten med *publica fides* är svår att ernå utan uppoffringar i andra

avseenden. Och denna uppoffring kan bli för stor. Det tyska systemet har sålunda en överdriven formalisering och schablonisering av kontraktsförhållandena samt en dyrbar, invecklad och tungt verkande inskrivningsteknik.

Den fullständiga publica fides i fråga om inskrivningarna är emellertid icke i och för sig målet, utan detta är att undvika förluster för dem som lita på inskrivningarna. Här kan man även på ett annat sätt komma till målet, nämligen genom att låta staten inträda som ersättningspliktig när inskrivningens trovärdighet sviktar. Detta är den s. k. *försäkringsprincipen*, vilken först genomfördes i Australien (1858). Denna princip är något annat än statens ansvar för det fall att fel eller försummelse begås vid inskrivning; principen innebär i stället att staten åtar sig ett ansvar för att det formellt inskrivna också svarar mot det materiellt riktiga, staten övertar m. a. o. en försäkringsrisk. Med en sådan anordning blir det tydligen ett lämplighetsfrågor hur långt man vill sträcka kravet på den offentliga trovärdigheten. Ju strängare krav man härutinnan uppställer, desto mindre risk är det för staten såsom försäkringsgivare. Göras emellertid kraven så stränga att de belasta omsättningslivet med för många tyngande former, kan det vara mera ändamålsenligt att öka riskpremien. Det är dessa hänsyn som få vägas mot varandra.

Statsgaranti för inskrivningsfel är en av hörnstenarna i *Englands* inskrivningsväsende. Genom inskrivningen (registreringen) åtar sig staten garanti för beståndet av den inregistrerade rättigheten. Innebörden av denna garanti är att, då registrering skett i strid mot det materiella rättsläget, den skadelidande i vissa fall hålles skadeslös genom ersättning av allmänna medel. Skadeståndsbeloppet utbetalas från en försäkringsfond, som årligen tillföres en viss del av de inbetalda registreringsavgifterna.

Jämväl *Danmark* har genom lov den 31 mars 1926 om Tinglysning accepterat försäkringsprincipen. Tinglysningens (inskrivningens) juridiska betydelse bygger på samma princip som i grunden är gemensam för hela den nordiska inskrivningsrätten. Tinglysningen är sålunda tänkt som en publikation av redan bestående rättigheter, den grundlägger ej själva rättigheten utan endast förstärker rättsskyddet. Tinglysningen av ett dokument avskär emellertid alla invändningar mot dokumentets giltighet i förhållande till dem, som genom tinglyst avtal förvärva rätt med avseende å egendomen och därvid äro i god tro. Undantag finnes från denna princip för det fall att dokumentet är förfalskat eller tillkommet genom visst tvång eller om utställaren var omyndig. I dessa fall giver emellertid staten ersättning åt godtroende förvärfvare av egendomen. Vidare ansvarar staten för de förluster som kunna uppkomma genom att fel begås av den som verkställer inskrivning. Den danska lagen var härutinnan grundad på ett av professorn Vinding Kruse framlagt förslag. Dennes system byggde på den tankegången att en fullständig riktighet hos fastighetsboken icke borde eftersträvas på bekostnad av frihet i omsättningen och enkelhet i förfarandet. I den

mån felaktigheter icke kunde undgå genom föranstaltningar som vore förenliga med dessa krav, skulle staten övertaga risken, vilket innebure att staten s. a. s. meddelade en försäkring. Premien, som bleve mycket obetydlig, eftersom risken vore ringa i förhållande till det stora antalet tinglysningsärenden, skulle uttagas genom tinglysningsavgifterna. — Det har visat sig att de fall, då ersättningskrav rests mot staten enligt 1926 års danska lag, blivit mycket fåtaliga. Intill år 1935 hade krav bifallits i endast ett enda fall.

Den nya *norska* lagen om tinglysning, utfärdad den 7 juni 1935, bygger i stor utsträckning på samma principer som 1926 års danska lag. Enligt 35 § i den *norska* lagen äger den, som lider oförskylld förlust på grund av tinglysningsfel, rätt till ersättning därför av staten i vissa angivna fall. Att det skall vara ett tinglysningsfel betyder att staten bara svarar för att lagens regler ha följts, däremot ej för grundbokens fulla trovärdighet. Å andra sidan behöver det ej vara ett fel som kan tillräknas domaren såsom oaktsamhet; ett tinglysningsfel anses föreligga även för det fall att ett förfalskat dokument blivit tinglyst.

Villkor för ersättning är att förlusten kan tillskrivas:

- a) den omständigheten att vederbörande litat på en tinglysningsattest eller pantattest (härunder faller motsvarigheten till gravationsbevis i Sverige),
- b) att ett dokument icke blivit tinglyst eller blivit tinglyst för sent,
- c) att ett dokument, jämlikt vissa bestämmelser i lagen, får vika för ett senare tinglyst dokument,
- d) att ett dokument, som tillkommit genom förfalskning eller tvång eller utfärdats av omyndig, blivit tinglyst och vederbörande i god tro företagit rättshandling i tilltro till dokumentets giltighet.

Detta ansvar för staten, som den *norska* lagen stadgar, betecknades vid lagens tillkomst såsom försäkringsmässigt. Man ansåg det emellertid onödigt att införa någon särskild administrativ apparat för försäkringen, då ansvaret med stöd av erfarenheterna i Danmark beräknades ytterst sällan skola bli effektivt.

Frågan om inskrivningarnas offentliga trovärdighet behandlades av de *sakkunniga*, som år 1930 framlade betänkande med förslag till lag om handläggning av inskrivningsärenden m. m. (statens offentliga utredningar 1930: 29). De *sakkunnigas* förslag låg till grund för 1932 års inskrivningslagstiftning, vilken avsåg dels uppläggande av nya specialiserade fastighetsböcker för landet, dels ock en omläggning av det formella förfarandet i inskrivningsärenden och en förenkling av expeditionssättet. I sitt betänkande anförde de *sakkunniga* bland annat:

»En dylik reform löser naturligtvis icke den stora frågan om obetingad tillit till de offentliga inskrivningsurkunderna och de till grund för inskrivning åberopade dokumenten. Därest denna obetingade tillit alltjämt skulle utgöra målet, torde vägen dit böra tillryggaläggas i etapper. Fastighetsbok-

föringens tekniska förbättring, som är en oeftergivlig förutsättning för att inskrivningen helt eller delvis skall kunna tilläggas publica fides, må i så fall utgöra den första etappen. Men vare sig inskrivningsväsendet skall inrättas efter publica fides-principen eller staten i viss omfattning skall göras till ekonomisk garant för inskrivningarnas riktighet, måste våra materiella rättsregler på hithörande område bli föremål för en mera omfattande revidering. Dessa svårlösta och i mycket ingripande spörsmål synas lämpligen böra lagas i övervägande i samband med en framdeles skeende omarbetning av lagfarts- och inteckningsförordningarna, varvid dessa eventuellt sammanfattas med här föreslagna inskrivningsrättsliga stadganden till ett sammanhängande helt. Dessa reformkrav äro icke av samma trängande natur, som de vilka angå själva inskrivningstekniken. Om förevarande reform begränsas till den formella inskrivningsrätten, kan den icke dess mindre bli av synnerligen stor betydelse. En förbättring i tekniken medför att inskrivningsväsendets pålitlighet i motsvarande grad ökas, så att det bättre kommer att fylla sin betydelsefulla uppgift i det ekonomiska livet.»

I förevarande motioner anföres bland annat:

Sedan över tre år tillbaka påginge i Sverige det omfattande arbetet med uppläggandet av nya fastighetsböcker för landet. Enligt en beräkning av de sakkunniga, vilka framlagt förslag till lag om handläggning av inskrivningsärenden m. m., torde detta arbete omfatta uppläggandet av i genomsnitt 9 000 upplägg per domsaga. I den övervägande delen av domsagorna omhänderhades denna uppgift av sekreterarna, d. v. s. jämförelsevis unga jurister, vilka efter fullbordad sedvanlig tingstjänstgöring inträtt i hovrätt och där tilldelats fiskalsförordnande.

Redan i förarbetena till inskrivningsreformen hade påpekats de svårigheter och felkällor av allehanda art som kunde uppträda vid arbetet med de nya fastighetsböckernas färdigställande. Erfarenheterna från den tid som förflutit efter arbetenas påbörjande torde icke jäva dessa uttalanden.

Under dylika förhållanden vore det uppenbart att ett mycket stort ansvar åvilade dem, vilkas uppgift det vore att verkställa uppläggandet av fastighetsböckerna. Ett aldrig så litet fel kunde tänkas medföra mycket stora konsekvenser av ekonomisk art för ägare till eller sakägare i en fastighet. Enligt gällande svensk rätt kunde visserligen den, som tillfogats skada genom felaktighet som kunde tillskrivas bokuppläggarens vårdslöshet eller försummelse, rikta sig mot honom med skadeståndsanspråk, men utsikterna att erhålla gottgörelse för liden skada bleve ju i sådant fall helt beroende av vederbörandes solvens.

Med hänsyn till önskemålet att trygga den allmänna omsättningen hade i vissa länder med tillämpning av den s. k. försäkringsprincipen fastställts, att godtroende tredje man, som lede skada på grund av felaktighet i fastighetsbok, skulle kunna vända sig med skadeståndsanspråk direkt mot staten. I sin vidsträcktaste utformning innebure denna princip att skadestånd kunde utgå även om den felaktiga anteckningen icke grundade sig på fel eller försummelse av vederbörande fastighetsbokförare.

Det föreläge måhända för närvarande icke behov i vårt land av en tillämpning av försäkringsprincipen i hela dess vidd. Däremot kunde det med fog ifrågasättas om icke nu -- i samband med pågående arbete med uppläggandet av de nya böckerna -- borde skapas möjlighet för den, som lidit skada till följd av att han förlitat sig på riktigheten av en anteckning i fas-

tighetsbok eller därå grundat gravationsbevis, vilken anteckning sedermera befunnits vara felaktig, att erhålla ersättning för skadan direkt av staten. Ett dylikt stadgande torde böra kompletteras med bestämmelser, reglerande statsverkets regressrätt mot den försumlige tjänstemannen, därvid utrymme torde böra lämnas till en diskretionär prövning.

Utskottet. Såsom av utskottets redogörelse här ovan framgår, har i ett flertal av de oss närstående länderna i den ena eller andra formen införts principen om statens ansvar för skada till följd av vid inskrivning förelupna oriktigheter av vare sig materiell eller formell art. Genomförandet av en sådan princip utgör ett led i de åtgärder av skilda slag som åsyfta att vinna en betryggande tilltro till inskrivna dokument till båtnad för den allmänna omsättningen. I sin vidsträcktaste utformning innebär sagda princip, att skadestånd kan utgå även om den oriktiga inskrivningen icke har sin grund i försummelse av någon ämbets- eller tjänsteman, som har befattning med inskrivningsväsendet. I sådant fall plägar principen kombineras med det system, att själva inskrivningarna i större eller mindre omfattning tillerkännes offentlig tilltro, även om inskrivningen ur materiellt rättslig synpunkt icke motsvarar det verkliga rättsläget. Ett dylikt system finnes exempelvis i Danmark och Norge, vilka länders inskrivningsväsende i huvudsakliga delar är uppbyggt efter samma grundsatser som vårt. Denna princip om statens ansvar plägar, av skäl som närmare utvecklats i utskottets redogörelse, benämnas försäkringsprincipen.

Ett genomförande i vårt land av försäkringsprincipen i hela dess vidd skulle kräva vissa ändringar i nu gällande materiellt-rättsliga regler rörande lagfart och inteckning. Med hänsyn till att dessa regler torde komma att upptagas till omprövning i samband med den snart förestående allmänna jordabalksrevisionen, synes det icke föreligga anledning att nu genomföra försäkringsprincipen i nyssnämnda omfattning. Däremot synes principen om statens ansvar för inskrivningsfel kunna införas för vissa mera speciella förhållanden utan att medföra någon ändring i reglerna om lagfart och inteckning och utan att föregripa ett framtida ställningstagande till försäkringsprincipen i dess vidsträcktare bemärkelse.

Härvidlag faller främst i ögonen frågan om rätt till ersättning då skada vållats genom fel eller försummelse av en inskrivningsdomare. Enligt de för närvarande gällande rättsreglerna kan den skadelidande vända sig med ersättningsanspråk allenast mot vederbörande domare. Här kan emellertid preskription ha inträtt, varvid är att märka att preskriptionstiden — 10 år — räknas, icke från det skadan yppats utan från tiden för begäendet av den ifrågavarande försummelsen. Och vidare blir ju, såsom i motionen framhålles, den skadelidandes möjlighet att utbekomma ett eventuellt utdömt skadestånd beroende av vederbörande domares solvens. Visserligen förekommer att domare i sitt eget intresse tecknar försäkring för dylik ansvarighet, men man torde kunna utgå ifrån att åtminstone i regel sådan försäkring icke

tagits just i de fall då den enskildes möjlighet att utfå skadestånd är som mest osäker, d. v. s. då fråga är om yngre, icke ordinarie domare. Det bör härvidlag beaktas att inskrivningsärendena å landet i mycket stor utsträckning handläggas av relativt unga domsagosekreterare och notarier. Den sålunda gällande ordningen i fråga om ersättning för skada som uppkommit genom fel vid förandet av fastighetsbok eller eljest vid behandling av inskrivningsärende, såsom exempelvis vid utfärdande av gravationsbevis, är uppenbarligen ur den skadelidandes synpunkt icke tillfredsställande. Det rör sig här ofta om rättsförhållanden av betydande ekonomisk valör. Den rationella lösningen synes vara att den enskilde gives möjlighet att rikta sitt skadeståndsanspråk direkt mot staten, varefter det får vara statens sak att i regressväg vända sig mot den försumlige domaren. Härigenom skulle även vinnas att den skadelidande icke behöver inrikta sin bevisning på frågan från vilken enskild inskrivningsdomares försummelse felaktigheten härör. Det bör vara tillräckligt att han visar att dylik s. a. s. teknisk felaktighet föreligger och att skada därav uppkommit.

En särskild anledning att nu upptaga denna fråga om statens ansvar för skada på grund av felaktighet i inskrivningsurkund o. dyl. ligger i det pågående arbetet med uppläggande av nya fastighetsböcker för landet. Detta uppläggande är en av huvudpunkterna i 1932 års inskrivningsreform och har nu pågått ett flertal år. Vid uppläggandet överförs i stort sett alla de ännu gällande inskrivningarna till de nya, specialiserade böckerna. Helt naturligt föreligger härvid en i jämförelse med det löpande inskrivningsarbetet i viss mån ökad risk för att felaktigheter eller ofullständigheter kunna förekomma. Vid uppläggandet har — fränsett de fall då jämlikt stadgande i 6 § av 1932 års lag om uppläggande av nya fastighetsböcker för landet särskild undersökning företages för utredning av uppkomna tvistiga frågor — den enskilde sakägaren icke någon möjlighet att inverka på sättet för överförandet av de gamla inskrivningarna. Med hänsyn härtill synes staten icke böra undandraga sig att, åtminstone i första hand, svara för den skada som på grund av fel eller försummelse av vederbörande bokuppläggare i och med själva uppläggandet kan åsamkas enskild person. Emellertid torde det här vara anledning att gå ett steg längre. Enligt stadgande i nyssnämnda lag skola andra inskrivningar än lagfarter och penninginteckningar överförs till de nya böckerna endast såframt de ej uppenbarligen sakna betydelse. Den prövning av en intecknings giltighet som i enlighet härmed sker kan givetvis vara, ehuru formellt riktig, likväl materiellt sett felaktig. Vid lagens tillkomst framhölls av lagrådet, att ett underlåtet överförande i ett dylikt fall ej innebure något upphävande av inteckningen. Då emellertid inteckningen ej kommer att inflyta i gravationsbevis å egendomen, torde lätteligen förlust kunna uppkomma för vederbörande inteckningshavare — exempelvis genom att inteckningen ej blir förbehållen vid exekutiv auktion å egendomen — eller för den som utan vetskap om inteckningens fortfarande giltighet för-

värvar rätt till egendomen. Då nyssnämnda bestämmelse tillkommit i det allmännas intresse att förenkla förfarandet vid uppläggandet av de nya böckerna, synes det vara med rätt och billighet överensstämmande att staten åtar sig ansvar för de med förenklandet förbundna riskerna för enskild person.

En bestämmelse om statens ansvar för inskrivningsfel — därunder inbegripet såväl oriktighet i fastighetsbok som felaktighet i bevis, utfärdad av inskrivningsdomare — torde, såsom redan förut antytts, böra kompletteras med regler om regressrätt för staten mot inskrivningsdomare som visas ha genom försumlighet vållat skadan. Då det här kan tänkas att även ett mycket oväsentligt förbiseende medför en betydande skada, synes det böra övervägas om ej inskränkning i denna regressrätt i en eller annan form kan vidtagas. I motionerna har framförts tanken på att låta frågan om staten skall utnyttja sin regressrätt bliva föremål för en diskretionär prövning. En annan möjlighet torde vara att, i likhet med vad som förekommer vid regress efter försäkring, göra regressrätten beroende av om grovt vållande förelegat. Vid lindrigt vållande skulle det då anses tillräckligt med den repression som bestämmelserna om straff för tjänstefel erbjuda.

På grund av det anförda vill utskottet förorda, att en utredning vidtages i de av utskottet ovan angivna avseendena, och får alltså hemställa,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville låta verkställa utredning av frågan, huruvida och på vad sätt den, som lidit skada till följd av inskrivningsfel, skall kunna erhålla ersättning härför direkt av statsmedel, samt för riksdagen framlägga det förslag var- till utredningen kan giva anledning.

Stockholm den 28 maj 1937.

På första lagutskottets vägnar:

K. SCHLYTER.

Vid detta ärendes behandling ha närvarit:

från f ö r s t a kammaren: herrar *Schlyter*, *Klefbeck*, *Erik Anderson*, *Ernst Svensson*, *Ruben Wagnsson*, *Branting* och *Ekströmer*;

från a n d r a kammaren: herrar *Bergquist*, *Lindqvist*, *Hedlund* i Östersund, *Lindmark*, *Johansson* i Krogstorp, *Berg*, *Johansson* i Kalmar och *Gustafsson* i Lekåsa.