



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG HANDELSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 13

(2001-2002)

Fremtidig organisering av tinglysing i fast eiendom

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 15. mars 2002,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

St.meld. nr. 23 (2000-2001) Førsteinstansdomstolene i fremtiden ble fremmet av Justisdepartementet 12. januar 2001. Formålet med meldingen var å gi Stortinget anledning til å drøfte prinsipielle spørsmål knyttet til førsteinstansdomstolenes arbeidsoppgaver og struktur. Meldingen bygget på *NOU 1999: 22 Domstolene i første instans* som hadde vært gjenstand for en omfattende høring til alle landets domstoler, kommuner og en rekke organisasjoner.

Når det gjelder fremtidige arbeidsoppgaver, gikk Justisdepartementet i meldingen inn for at tinglygingsoppgavene skulle tas ut av domstolene i første instans og legges til Statens kartverk, og at føringen skulle skje ved 18 fylkeskartkontorer.

Meldingen ble behandlet i Stortinget 21. mai 2001. I Innst. S. nr. 242 (2000-2001) fra justiskomiteen heter det bl.a. (side 6 første spalte):

«Komitéens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Høyre, er enig i at tinglysing i fast eiendom ikke er en type myndighetsutøvelse som tilsier at denne oppgaven nødvendigvis løses ved domstolene, og at det ikke er noen direkte sammenheng mellom tinglygingsoppgavene og de andre oppgavene ved domstolene. Oppgaven ligger dessuten utenfor domstolenes kjerneoppgaver som er dømmende virksomhet.

Flertallet er enig i departementets vurdering om at tinglysing på sikt bør tas ut av domstolene. Flertallet har imidlertid behov for ytterligere opplysninger og konkretisering av konsekvensene ved ulike løsningsalternativer. Flertallet ber derfor departementet komme tilbake til Stortinget i egnet form så snart som mulig med slike vurderinger.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti tar til etterretning flertallets forslag om å be departementet utrede ulike løsningsalternativer, og ber departementet i den forbindelse utrede såvel Hardangerregisteret som et register tilknyttet Statens Kartverk.»

I denne meldingen redegjøres det for hvilke kriterier som bør legges til grunn for fremtidig tinglysing og hvilken betydning dette har for hvordan tinglysingen bør organiseres i fremtiden.

1.2 Høringsuttalelser

Høringsbrev om den fremtidige organisering av tinglysingen ble høsten 2001 sendt til alle domstolene, kommunene, fylkeskommunene og bransjeforeningene m.fl. I høringsbrevet ble det bedt om høringsinstansenes syn på ulike kriterier som bør tillegges vekt i vurderingen av hvordan tinglysingen bør organiseres, herunder kravene til høy kvalitet og lav saksbehandlingstid, ensartet

praksis, sårbarhet ved ferie- og sykefravær, omstillingsprosessens betydning, tilbud om samordnet eiendomsinformasjon, rask og oversiktlig tilgang til opplysningene i grunnboken, om deler av oppgavene bør utføres av andre enn det offentlige og hvilke krav som må stilles til et godt og tilgjengelig veiledningstilbud. Videre ble det bedt om høringsinstansenes syn på om det bør opprettes fylkesvise registreringsenheter eller om registreringsfunksjonen bør sentraliseres. Brønnøysundregistrene, Hardangerregisteret og Statens kartverk var nevnt som eksempler på aktuelle løsningsalternativer.

Tingrettene var ikke nevnt som et aktuelt alternativ i høringsbrevet, men mange av førsteinstansdomstolene uttaler likevel at tinglysingen bør beholdes lokalt ved den enkelte tingrett. Fire tingretter foreslår å legge ansvaret for tinglysingen til en tingrett i hvert fylke. Et flertall av domstolene mener at dersom tinglysingen skal tas ut av tingrettene, er en desentral fylkesmodell å foretrekke fremfor en sentral modell. I den sammenheng fremheves betydningen av å beholde noe av den eksisterende fagkompetanse som de ansatte ved tingrettene besitter, slik at grunnbokens kvalitet sikres. Mange domstoler viser til at det ved en fylkesmodell vil være aktuelt for en del av de ansatte å følge med oppgaven til ny arbeidsgiver, mens en sentral modell vil innebære fullstendig kompetansebrudd og betydelig fare for at grunnbokens kvalitet forringes. En stor andel av domstolene påpeker også at mulighetene for personlig oppmøte blir illusorisk ved en sentral modell, og at hensynet til publikum derfor taler for en mer desentral løsning. En viss lokalkunnskap kan også opprettholdes ved en fylkesmodell, noe som ikke er mulig ved en sentral modell.

Ca. en fjerdedel av domstolene mener på den annen side at dersom tinglysingen først skal flyttes ut av tingrettene, bør en sentral løsning velges fremfor en fylkesmodell. Dette begrunnes blant annet med at den teknologiske utviklingen med elektroniske dokumenter vil gjøre en sentral modell mest rasjonell og minst kostnadskrevende, at en fylkesmodell uansett kun vil være en overgang i en begrenset periode før full sentralisering og at man derfor bør benytte anledningen til full sentralisering når det likevel skal foretas en omorganisering.

Videre viser flere domstoler til at tinglysing forutsetter god oversikt over ikke ubetydelige deler av lovverket, og at det derfor er behov for juridisk kompetanse i registerenheten. De fleste domstolene mener dessuten at et godt og tilgjengelig veiledningstilbud bør tillegges stor vekt i vurderingen av hvordan tinglysingen bør organiseres. Veiledningsbehovet er i følge domstolene stort, og mange gir uttrykk for at også profesjonelle parter i mange tilfeller har behov for veiledning. Kun tre domstoler er positive til å overlate veiledningsfunksjonen til banker og/eller eiendomsmeglere. Gjennomgående understrekes det fra domstolenes side at veiledning bør gis fra registerfører og ikke overlates til andre aktører, verken kommunene eller banker og/eller eiendomsmeglere. Dette begrunnes med at det er helt avgjørende at de som gir veiledning, har den nødvendige faglige bakgrunn og selv arbeider med registrering.

Også mange av kommunene som har uttalt seg, mener at tinglysingen primært bør beholdes lokalt ved den enkelte tingrett. Et stort flertall av kommunene støtter imidlertid en desentral løsning ved fylkeskartkontorene fremfor en sentral modell. Begrunnelsene knytter seg til betydningen av lokalkunnskap hos registerfører, overføring av personale fra tingrettene til

fylkeskartkontorene, tilbud om samordnet eiendomsinformasjon og brukernes muligheter for fortsatt å kunne få veiledning og informasjon ved personlig oppmøte på tinglysingskontoret. De kommuner som har uttalt seg om spørsmålet, er positive til at kommunene kan gi veiledning som et supplement til veiledning fra registerfører.

Hardangerregisteret støttes av Hordaland Fylkeskommune, fylkesmannen i Hordaland, Hardangerrådet og Bergen kommune. De begrunner sin støtte til Hardangerregisteret med en mer effektiv saksbehandling og ensartet praksis som følge av at dokumentene vil få et mer standardisert format, behovet for et moderne, kostnadseffektivt og kvalitetssikkert tinglysingssystem, at registeret vil ha lav sårbarhet ved syke- og feriefravær, mulighetene for veiledning lokalt fra banker m.fl. og behovet for arbeidsplasser i distriktet.

Kommunenes sentralforbund mener at dersom tinglysingen skal tas ut av tingrettene, bør ansvaret legges til Statens kartverk. Ansvaret bør plasseres i en forvaltningsenhet slik at en får best mulig samordning av matrikkel og tinglysing i et nasjonalt eiendomsinformasjonssystem. Forvaltningsenheten må ha eller kunne bygge opp tilstrekkelig fagkompetanse og ha god kommunikasjon med kommunene. Dersom tinglysingen legges til Hardangerregisteret, må det etter Kommunenes Sentralforbunds oppfatning sikres et tett samarbeid med Statens kartverk og kommunene, og det bør også vurderes om Hardangerregisteret kan etableres som en del av Statens kartverk. Kommunene bør uansett ha en rolle når det gjelder veiledning og informasjon.

Norges Eiendomsmeglerforbund foretrekker en fylkesmodell fremfor total sentralisering. Mange av medlemmene har behov og ønske om å kunne møte opp personlig på tinglysingskontoret, og ved en fylkesmodell vil noe av den lokale tilknytningen bevares, i tillegg til at personale med erfaring fra tingrettene kan rekrutteres, slik at kvaliteten sikres. Norges Eiendomsmeglerforbund ser fordeler ved en samordning av relevant eiendomsinformasjon, og det sentrale er da at informasjonen kan finnes lett tilgjengelig i registeret.

Næringslivets Hovedorganisasjon støtter en sentral modell, og mener det ikke er av avgjørende betydning hvor et slikt register lokaliseres. Både Hardangerregisteret og Brønnøysundregistrene oppfyller etter Næringslivets Hovedorganisasjons oppfatning de kriterier som bør stilles til effektivitet og kvalitet i et nytt register. De fleste brukerne er profesjonelle aktører, og det bør derfor ikke legges avgjørende vekt på muligheten for personlig oppmøte hos registerfører.

Finansnærings Hovedorganisasjon og Sparebankforeningen mener at tinglysingsfunksjonen bør sentraliseres i forhold til i dag. Overgangen til elektroniske dokumenter vil uansett gjøre mange av dagens tinglysingskontorer for små og sårbare. Større enheter vil kunne holde høy kvalitet, og Finansnærings Hovedorganisasjon og Sparebankforeningen ser fordeler både ved en sentral modell og en fylkesmodell. Økt sentralisering vil skape mer ensartet tinglysingspraksis. Det er viktig for grunnbokens kvalitet at man velger en modell som ikke innebærer fullt kompetansebrudd, og i den sammenheng anses ideen om fylkesvise tinglysingskontorer som svært interessant. Hardangerregistermodellen vurderes som urealistisk av Finansnærings Hovedorganisasjon og Sparebankforeningen. Tilbud om samordnet eiendomsinformasjon er en fordel, men ikke av avgjørende betydning. Veiledning

bør fortrinnsvis gis fra registerfører, men dette er ikke til hinder for at kommunene eventuelt kan yte elementær veiledning som et supplement til veiledning fra registerfører. Veiledning fra banker og bruk av bankene som mellommenn, er i følge Finansnæringens Hovedorganisasjon og Sparebankforeningen en helt urealistisk tanke.

Forbrukerrådet vurderer dagens ordning som god, og påpeker at man må sørge for at brukernes tilbud ikke blir svekket. Forbrukerrådet støtter en desentral løsning og mener det må være en forutsetning at veiledning fortsatt gis gratis og er lett tilgjengelig, slik at størstedelen av brukerne også i fremtiden kan møte opp personlig på tinglyskontoret. Forbrukerrådet er skeptisk til å overlate enkelte funksjoner til private. Forbrukerrådet viser videre til at det må legges stor vekt på å videreføre den kompetanse som tingrettene besitter i dag, slik at omorganiseringen ikke går på bekostning av kvaliteten på tinglysarbeidet.

Norsk Eiendomsinformasjon as anbefaler en samordning av eiendomsinformasjon i en størst mulig del av behandlingsprosessen, og mener at tinglysingen bør legges til Statens kartverks fylkeskartkontorer. Omstillingsprosessen bør etter Norsk Eiendomsinformasjons oppfatning tillegges stor vekt, slik at man unngår fullstendig kompetansebrudd og den fare for redusert kvalitet på grunnboken i mange år fremover som det medfører. Veiledningsfunksjonen bør ikke overlates til andre organer enn registerenheten og er uegnet for privatisering. Ved en fylkesmodell vil mange brukere fortsatt ha mulighet for personlig oppmøte, og dessuten vil lokalkunnskap hos registerfører om eiendommer i distriktet langt på vei opprettholdes.

Flerfaglig Fellesorganisasjon viser til den store faglige kompetanse som tingrettenes funksjonærer besitter og mener primært at tinglysingen bør forbli i tingrettene. Dersom tinglysingen skal ut av tingrettene, mener Flerfaglig Fellesorganisasjon at man bør velge en fylkesmodell, fordi man da i stor grad vil kunne rekruttere tinglysfaglig personell fra tingrettene og beholde muligheten for personlig oppmøte på tinglyskontoret for en stor del av brukerne. Dette vil bidra til å kvalitetssikre overgangen til ny organisering og opprettholde en viss lokalkunnskap og direkte kontakt med kommunene og brukerne. Flerfaglig Fellesorganisasjon uttaler videre at det bør tilstrebes samordning av eiendomsinformasjon i en størst mulig del av behandlingsprosessen, samtidig som funksjonsdelingen mellom grunnboken og øvrige eiendomsregistre fortsatt må være tydelig. Veiledning bør ikke overlates til banker og/eller eiendomsめglere, men gis fra registerfører.

Brønnøysundregistrene nevner seg selv som et naturlig valg ved vurdering av en fremtidig modell for tinglysing i fast eiendom. Overføring av tinglysingen bør først skje når nytt tinglysingssystem er i drift. Sentralisering gir størst mulig rasjonaliseringseffekt og best muligheter for utstrakt bruk av moderne teknologi. Registrering av rettigheter i fast eiendom bør ses i sammenheng med andre rettsvernsregistreringer, og muligheter for samordning av tinglysing i løsøre og fast eiendom er viktig for brukere innen blant annet bank og finans når de skal vurdere risikoen generelt i økonomiske engasjementer. Veiledning må tilbys fra registerenheten pr. telefon, Internett m.v. Brønnøysundregistrene viser til at også ved en fylkesmodell vil mulighetene for personlig oppmøte være nærmest illusorisk for store deler av befolkning.

gen. Personale fra tingrettene bør brukes til opplæring av nytt personell ved Brønnøysundregistrene, og tingrettene kan også etter overgangsperioden ha en veiledningsrolle.

Statens kartverk understreker betydningen av et tilbud om samordnet eiendomsinformasjon og mener at tinglysingen bør legges til deres fylkeskartkontorer. Det vil være en stor fordel å samordne ansvaret for forvaltning og utvikling av lovverk, registersystemer og det praktiske arbeidet med tinglysing i fast eiendom, føringen av GAB (se beskrivelse i 3.2) eventuelt senere et planregister. Statens kartverk viser til at det er et offentlig ansvar å sørge for god og enkel tilgang til eiendomsinformasjon, og et eventuelt utvidet veiledningstilbud fra kommunene bør derfor være gratis. Kvalifisert personale er etter Statens kartverks oppfatning den viktigste enkeltfaktoren for å sikre høy kvalitet og lav saksbehandlingstid.

Norske Sivilingeniørers Forening støtter en modell der tinglysingen legges til Statens kartverks fylkeskartkontorer, men mener det er en forutsetning at Statens kartverk skiller ut den konkurranseutsatte virksomheten, slik at kun forvaltnings- og myndighetsoppgaver blir igjen.

Jernbaneverket påpeker blant annet betydningen av ensartet praksis og lokalkunnskap hos registerfører, samt behovet for samordnet eiendomsinformasjon, og støtter en modell der tinglysingen legges til fylkeskartkontorene.

Geomatikkbedriftenes Landsforening mener tinglysingen bør flyttes til Statens kartverk. Dette begrunnes med at lokal tilknytning kan opprettholdes ved fylkeskartkontorene, mulighetene for samordnet eiendomsinformasjon og at fylkeskartkontorene har god IT-kompetanse. Geomatikkbedriftenes Landsforening påpeker imidlertid at det etter deres mening er behov for en avklaring mht. forholdet til Norsk Eiendomsinformasjon as og privat sektor.

Norsk Jordskifte kandidatforening støtter en modell der tinglysingen legges til Statens kartverks fylkeskartkontorer. Det vil bidra til tilbud om samordnet eiendomsinformasjon, bidra til en viss kontinuitet blant personalet og sikre kvaliteten, samt opprettholde en tilfredsstillende mulighet for personlig oppmøte på tinglysingskontoret for publikum.

Luftfartsverket støtter en løsning på fylkesplan blant annet på grunn av mulighetene for samordnet eiendomsinformasjon og lokalkunnskap hos registerenheten.

ZebSign AS ønsker en sentral modell, idet et større faglig miljø lettere og raskere vil kunne nyttiggjøre seg elektronisk samhandling.

1.3 Sammendrag

Tinglysing knyttet til fast eiendom foretas i dag ved tingrettene. En overføring til ny organisasjon vil ikke ta eksistensgrunnlaget fra de små tingrettene. Det er besluttet opprettholdt en rekke tingretter med bemanning på to dommere og to saksbehandlere. En slik minimumsbemanning er mulig når tingretten ikke lenger har ansvaret for tinglysing. Tinglysing krever mer enn de øvrige oppgaver som saksbehandlerne arbeider med, at arbeidet er à jour hver dag. De nye små tingrettene vil være sårbare, men først og fremst når det gjelder dommernes tilstedeværelse. Antall tingretter vil ikke bli redusert ytterligere som følge av at tinglysingen overføres til en annen virksomhet.

Registeret hvor tinglysing i fast eiendom foretas, kalles grunnboken. I grunnboken fremgår det hvem som er hjemmelshaver (dvs. eier) og hvilke heftelser som hviler på eiendommen. Slike heftelser kan være pantobligasjoner, forkjøpsretter, feste- og leiekontrakter, veirett, borett og lignende. I kapittel 2 gis det en nærmere innføring i hva tinglysing i fast eiendom innebærer. Det redegjøres for grunnbokens formål, hvilke dokumenter som kan registreres der og virkningen av at dette gjøres. Dessuten beskrives saksbehandling fra dokumentet kommer inn til det returneres i tinglyst stand. Det gis også en kort beskrivelse av hvilke endringer som oppnås ved innføring av nytt datasystem.

Offentlig registrering av opplysninger om fast eiendom og eierforholdene til disse, har lang tradisjon i Norge. Grunnboken, hvor tinglysing i fast eiendom foretas, er da også bare ett av flere eiendomsregistre i offentlig regi. Registerne utgjør den offentlige infrastruktur som er nødvendig for at eiendomsmarkedet skal fungere. I kapittel 3 redegjøres det for innholdet og formålet med de øvrige registrene.

I offentlig forvaltning legges det nå til rette for elektronisk kommunikasjon mellom det offentlige og publikum. Dette gjelder også innen tinglysing. Et nytt datasystem som etter planen settes i drift sommeren 2004, vil åpne for bruk av elektroniske dokumenter. Blant annet banker og meglere har signalisert at de ønsker å benytte dette. Arbeidsbelastningen vil derfor bli betydelig redusert bl.a. fordi dagens arbeid knyttet til selve innregistreringen forenkles. Dette vil også være arbeidsbesparende for brukerne. I kapittel 4 beskrives ulike elektroniske innleveringsmåter og utskrifter nærmere. Dessuten omtales muligheten for utvidet bruk av Internett.

I kapittel 5 redegjøres det for sentrale mål for tinglysingen. Vurderingen tar utgangspunkt i så vel brukerperspektivet som perspektivet til det offentlige og de ansatte. Hensynene som drøftes er;

- krav til kvalitet og saksbehandlingstid
- tilbud om samordnet eiendomsinformasjon til publikum
- elektroniske dokumenter og annen effektiv utnyttelse av IKT
- veiledningstjenesten
- lave kostnader for bruker og det offentlige
- rask og oversiktlig tilgang til opplysningene

Disse hensynene danner grunnlaget for den vurderingen som gjøres av de ulike organisasjonsmodellene i kapittel 7.

I kapittel 6 drøftes muligheten for privatisering. Det konkluderes med at dette området fortsatt bør være en offentlig oppgave. Dessuten drøftes fordeler og ulemper ved henholdsvis fylkesvise enheter og sentralisering.

Det er foretatt en grundig vurdering særlig av to alternativer for full sentralisering av tinglysingen, i regi av Brønnøysundregistrene eller ved opprettelse av en ny virksomhet i Hardanger (Hardangerregisteret). Etter denne gjennomgangen fastholdes det at en tilknytning til Statens kartverk vil gi den beste løsningen. De ulike modellene og bakgrunnen for departementets standpunkt er omtalt i kapittel 7.

Det foreslås at tinglysingen slås sammen med fylkeskartkontorene. Det vil gi publikum det beste tilbudet også på lang sikt. Det er lagt avgjørende vekt på at tinglysing vil inngå i en nasjonal infrastruktur for eiendomsinformasjon.

Justisdepartementet forutsetter at kompetansen som ansatte ved tingrettene har innenfor tinglysingsområdet, overføres så langt som mulig til de regionale enhetene. Dette medfører at risiko og kostnader i omleggingsprosessen blir lavere enn for noen andre alternativer.

Målsettingen er at:

Forbrukerne skal få et tilbud som samlet sett er bedre enn i dag

En overføring til Statens kartverk gjør det enkelt å gi brukerne all eiendomsinformasjon på ett sted: opplysninger om eierskap og heftelser (pantobligasjoner, veirett, borett, leierett osv.) på en eiendom, adresse, eiendomsgrense, bebyggelse på eiendommen, offentlige pålegg eks. fredning og brannsikkerhetstiltak, kart over eiendommen og tiliggende eiendommer, og kommunenes reguleringer og planer av interesse for eiendommen. Ingen andre alternativ vil sikre brukerne en samlet eiendomsinformasjon med en slik kvalitet.

I dag er ansvaret for dette delt ved at tingrettene har ansvaret for tinglysingen og kommunene/fylkeskartkontorene for de øvrige opplysningene. Brukerne må med andre ord kontakte flere steder for å få et fullstendig bilde. Dette løses ikke ved at tingrettene får tilgang til de kommunale opplysningene. Ofte ville brukerne likevel måtte oppsøke kommunen eller fylkeskartkontoret for å få den nødvendige hjelp idet tingrettene ikke sitter med nødvendig fagkunnskap til å videreformidle opplysningene. De vil heller ikke kunne gi opplysninger som kun finnes i papirutgave og ikke i kommunenes eiendomsdatabase.

Reformen innebærer at tinglysing foretas færre steder. Det klare flertallet av dokumentene sendes inn av banker, meglere og andre profesjonelle brukere som ikke har et reelt behov for å møte opp personlig. Fylkeskartkontorene ligger dessuten i områder med størst antall dokumenter til tinglysing, slik at for mange vil slikt oppmøte fortsatt være mulig. Mange har heller ikke i dag et kontor i sin kommune, idet tingretter med tinglysing kun finnes i 87 kommuner (64 etter ny struktur).

Det nære samarbeidet mellom fylkeskartkontorene og kommunene gir særlige muligheter for at brukerne kan få veiledning i sin bostedskommune. Det legges ikke opp til at kommunen skal få ansvar for selve registreringsoppgaven, men ha mulighet til oppslag i fylkeskartskontorets databaser og gi brukerne den viktigste informasjonen. Fordi kommunene allerede har ansvar for en del av informasjonen, er ikke tjenesten avhengig av at offentlige servicekontorer i kommunene bygges ut fullt. Kommunens ansatte vil ha kunnskaper som er et godt grunnlag for videre opplæring slik at publikum i stor grad får dekket sitt behov for veiledning og innsyn i de opplysningene som finnes om eiendommen. Kommunen vil også kunne formidle vanskelige spørsmål videre til fylkeskartkontoret eller til Statens kartverk sentralt.

Rettsikkerheten for brukerne sikres

Fylkeskartkontorenes avgjørelser om tinglysing vil formelt være enkeltvedtak som kan overprøves av domstolene. I dag behandles klager som kjæremål til lagmannsretten. Dette innebærer at saken er undergitt skriftlig behandling og

at partene ikke må møte ved domstolen for å avgi forklaringer eller på annen måte prosedere sin sak muntlig. En forenklet behandling bør opprettholdes. Dette skal gi brukerne den samme rettssikkerhet som i dag.

Regionalisering er ikke et skritt mot full sentralisering

Full sentralisering av tinglysingen anses som lite ønskelig på kort sikt. I forhold til en fylkesmodell vil kostnadene bli høye, og risikoen for lavere kvalitet og sårbarhet i oppbyggingsfasen er betydelig. Disse ulempene vil være mindre om man vurderer full sentralisering etter at tinglysingen er vel etablert under Statens kartverks ansvar. Det foreligger imidlertid verken planer eller ønske om en slik utvikling. Tvert imot pekes det på at nettopp fylkesmodellen knyttet til kartkontorene på lengre sikt kan gjøre det mulig med en fremtidig desentralisering.

Eiendomsinformasjon er et fagfelt som står foran en omfattende utvikling. Hvis man ønsker en distriktsutvikling hvor kommunenes ansvar økes, vil det på lang sikt være mulig å utvide kommunenes oppgaver med eiendomsinformasjon fra ren veiledning til saksbehandling. Dette forutsetter imidlertid at den kontakt som i dag er mellom Kartverket og kommunene innen eiendomsdata, gradvis videreutvikles. En overføring av tinglysingen fra tingrettene til fylkeskartkontorene gir derved stor fleksibilitet i et perspektiv på noen tiår fremover.

Pantebokregisteret kan lokaliseres uavhengig av fylkeskartkontorene

Pantebøkene (arkiv med gjenpart av alle tinglyste dokumenter) oppbevares i dag i den enkelte tingrett. Arkivet brukes dels i selve saksbehandlingen og dels bestiller publikum kopier av dokumentene. Ved en overføring av registreringen til fylkeskartkontorene kan panteboken følge med. Dette er imidlertid ingen forutsetning. Et alternativ er å samle pantebøkene for hele landet ett sted. Registeret vil beskjeftige inntil 20 personer. Justisdepartementet anbefaler en slik sentralisering og at arkivet lokaliseres til Ullensvang i Hardanger, som har engasjert seg for å få arbeidsplasser til regionen i tilknytning til denne saken. Etableringen må planlegges i samråd med Riksarkivet.

2 Nærmere om tinglysing i fast eiendom

2.1 Innledning

I dette kapittelet gis det en kort innføring i hva tinglysing i fast eiendom innebærer. Det redegjøres for grunnbokens formål, hvilke dokumenter som kan registreres der og virkningen av at dette gjøres. Foruten å gi enkelte nøkkeltall, beskrives hvilken saksbehandling som gjøres fra dokumentet kommer inn til det returneres i tinglyst stand. Det gis også en kort beskrivelse av hvilke endringer som oppnås ved å endre datasystemet og hvorfor det er behov for organisasjonsendringer i tillegg til dette. Kapittelet danner derfor grunnlaget for de vurderinger som gjøres i de påfølgende kapitler.

2.2 Hva er grunnboken

Opplysninger om eierforhold og andre disposisjoner over fast eiendom har i flere hundre år vært vesentlig for så vel private som for staten. Opplysningene føres inn i et register som kalles grunnboken. Der fremgår det hvem som til enhver tid er hjemmelshaver til en eiendom og hvilke heftelser som hviler på den.

Med «*hjemmelshaver*» menes den som grunnboken utpeker som eier av eiendommen. Det er denne som må ha inngått eller samtykket til inngåelse av en avtale. Dersom dette er ikke er tilfelle, vil en slik avtale som hovedregel bli nektet registrert i grunnboken. Det er følgelig ikke tilstrekkelig at vedkommende faktisk råder over eiendommen eller av andre grunner mener seg berettiget til den.

Med «*heftelse*» menes pantobligasjoner, bruksretter og andre forhold som begrenser hjemmelshaverens rådighet. Det vises for øvrig til 2.4 hvor innholdet i grunnboken er beskrevet nærmere.

Tradisjonelt brukes ofte ordet «tinglyse» i steden for «føre inn» eller «registrere». Når et dokument skal tinglyses, skal det med andre ord registreres i grunnboken.

I grunnboken er de fleste eiendommene i Norge registrert. Med eiendom menes i denne sammenheng også leiligheter som er organisert som eierseksjoner. Borettslagsleiligheter faller derimot utenfor. Eiendommene identifiseres ved bruk av gårds- og bruksnummer, eventuelt også festenummer og seksjonsnummer. Disse numrene er tildelt av kommunen. Når kommunen gir tillatelse til eksempelvis å dele en eiendom, blir den nye eiendommen med dens nye nummer automatisk opprettet i grunnboken ved at det tinglyses målebrev.

Registeret inneholder kun opplysninger om eiendommer. Dokumenter som pålegger eieren plikter, blir derfor avvist. Eksempelvis tinglyses en avtale om plikt til å holde gjerde rundt eiendommen, dersom det i avtalen står at det er «eiendommen gårdsnummer 1 bruksnummer 1» som har denne plikten, mens avtalen vil bli avvist dersom det er «Ola Nordmann» som har denne plik-

ten. Grensen mot personlige rettigheter og plikter som ikke skal tinglyses i grunnboken, er imidlertid ikke alltid like klar.

Grunnboken føres ved domstolene i første instans (tingrettene) og er en videreutvikling av tingbøkene som i sin tid ble ført lokalt ved det enkelte tinglag. Hovedformålet var den gang at ny eier skulle ha bevis for sin rett. I tingbøkene ble det foretatt fortløpende nedtegnelser. Hensynet til at også andre skulle ha mulighet for å finne tilbake og få full oversikt over hva som ble registrert, ble ikke ivaretatt. Det var derfor arbeidskrevende å få oversikt over hva som var notert om den enkelte eiendom. I 1848 ble det opprettet eget ark (grunnboksark) for hver eiendom, og registreringene knyttet til eiendommen ble ført fortløpende på dette arket. Etter dette har grunnboken vært det primære eiendomsregisteret i Norge.

Et grunnboksark er todelt, idet det skilles mellom dokumenter som gjelder hjemmelsforhold og dokumenter som gjelder heftelser. Heftelsene ble skrevet ned løpende slik tabell 2.1 viser.

Tabell 2.1: Grunnboksark

Gnr. 1	Bnr. 1	Navn: Bygdøy Kongsgård
Dagboknr.	Dagbokført	Hefte
1	5/5-1837	Auksjonskjøpte av 22/4 1837 hvoretter (grunnavgifter til samlet beløp 505 spd, 70 skill.) fremdeles skal tilflyte Staten
2	1/2-1839	Kontrakt av 8/12-1838 hvorved fisker Jens Olsen overdrager Hovedgårdens rett til fiskeri mot årlig avgift 45 spd. o.fl. vilkår
3	26/2-1847	Festeseddel av 1/1-1840 til Fredrik Arnesen på et jordstykke (på oppsigelse) med rett til brendefang på forskj.vilkår
4	5/3-1847	Festeseddel av 28/2-1847 til Jacob Daniel Paipike på portstuen (på oppsigelse) med rett til å virke på forskj.vilkår
5	5/3-1847	Festeseddel av 28/2-1847 til Torgeir Alfsen på en husmannsplass (på oppsigelse) med rett til brendefang på forskj.vilkår

Frem til slutten av 1980-tallet ble grunnboken skrevet på slike papirark som tabell 2.1 viser. Nå er det et elektronisk register. Teknisk er dette løst ved at hver tingrett registrerer opplysningene i en lokal database som hver natt sender disse til en felles sentral base. Skillet mellom lokale og sentral base setter visse begrensninger for den videre bruk av dataene. Det er derfor besluttet at uavhengig av hvem som skal ha ansvaret for å føre grunnboken i fremtiden, vil dette skje i en sentral base. Utviklingen av det nye datasystemet er nærmere beskrevet i 2.8.

2.3 Grunnbokens formål

Grunnboken skal ivareta mange viktige formål;

- skape notoritet
- etablere rettsvern
- være troverdig

- gjøre opplysningene offentlig tilgjengelig
- ivareta kontrollhensyn knyttet til offentlig reguleringslovgivning

Dessuten er det tinglysningsmyndigheten som fastsetter og krever inn dokumentavgift ved overdragelse av fast eiendom.

Betydning mellom partene - skape notoritet

Selv om partene ofte betrakter tinglysing som en verifisering av den avtalen som er inngått, har registrering i grunnboken ikke betydning for avtalens gyldighet mellom partene. En ugyldig avtale blir følgelig ikke gyldig som følge av en eventuell tinglysing. Ved en senere uenighet mellom partene kan derfor ugyldighet fortsatt påberopes, se eksempel i boks 2.1.

Boks 2.1 Skape notoritet

Et eksempel er om dokumentet er undertegnet ved bruk av tvang og deretter tinglyst. Hjemmelshaver kan da gå til sak mot avtalepartneren for å få kjent avtalen ugyldig. En utenforstående tredjemann som undersøker hva som er registrert i grunnboken, kan måtte forholde seg til avtalen som er tinglyst. For å unngå at tredjemann skal være ukjent med en eventuell rettssak, kan derfor stevningen tinglyses på eiendommen.

I praksis anses tinglysing som en naturlig stadfesting av at avtale er inngått. Selv om det kunne ha vært stilt spørsmål ved om avtalen strider med tidligere tinglyst dokument, eksempelvis klausuler i et gammelt skjøte, vil partene som regel innrette seg i henhold til den nye avtalen. Ved at den etterleves og blir offentlig, skapes det en notoritet rundt avtaleforholdet. Som det fremgår nedenfor, vil dessuten tinglysing være avgjørende for at den part som enten får overdratt eiendommen eller på annen måte får rettighet i den, sikrer denne retten i forhold til andre som mener å ha rettigheter i den samme eiendommen.

Betydning i forhold til tredjemann - etablere rettsvern

Et sentralt formål med tinglysing er at det etableres det som kalles «rettsvern». Ved overdragelse, pantsettelse eller annen rådighetsutøvelse vil det fra motpartens side ikke være tilstrekkelig at bare hjemmelshaver etterlever avtalen. Det kan være like viktig at også andre som enten hevder å ha eller som i fremtiden får rettigheter i samme eiendom, er kjent med avtalen og forholder seg deretter. Banken som ønsker å få pantesikkerhet, vil for eksempel ikke risikere at tidligere eier påstår at det ved eiendomsoverdragelsen ble tatt forbehold om at eiendommen ikke kunne pantsettes. Dersom et slikt forbud ikke er tinglyst, har ikke klausulen rettsvern og bankens adgang til pant går foran. Rettsvern innebærer med andre ord at det som er tinglyst, som hovedregel vil gå foran det som ikke er tinglyst. Dette gjelder selv om den ikke-tinglyste avtalen er gyldig mellom partene.

Rettsvernsreglene gjør at det er viktig å tinglyse dokumentet.

Boks 2.2 Eksempel

Hjemmelshaver Peder Ås skriver eksempelvis først under på et skjøte hvor eiendommen overdras til et familiemedlem, Lars Holm. Fordi Lars Holm stoler på Peder Ås og samtidig vil unngå at egne kreditorer tar pant i eiendommen, blir ikke overdragelsen tinglyst. Noen år senere selger Peder Ås eiendommen på nytt til Marte Kirkerud som inngår avtalen i god tro. Hun tinglyser overdragelsen og får dermed rettsvern. Lars Holm har dermed tapt i sin rett i forhold til henne, men kan selvfølgelig kreve at Peder Ås dekker det tap som har oppstått.

Tidspunktet for når rettsvern etableres, er også viktig, idet dette bestemmer hvilken prioritet dokumentet har. Dersom annet ikke er avtalt, reguleres prioritetsrekkefølgen av tidspunktet for når tinglysing fant sted. Det kan eksempelvis være tinglyst flere pantobligasjoner i samme eiendom som til sammen overstiger eiendommens verdi. Ved et tvangssalg vil kreditorene som tinglyste pantet først og som dermed har best prioritet, bli dekket først. Den som krever et dokument slettet fra grunnboken, kan ikke i ettertid kreve at det blir tinglyst på nytt med samme prioritet som forrige gang. Dette gjelder selv om det kan påvises at dokumentet fortsatt er gyldig. Grunnen til dette er at det i mellomtiden kan være andre som har forholdt seg til at dokumentet faktisk er slettet.

Grunnbokens troverdighet

Skal formålet med tinglysing nås, må en potensiell erverver eller kreditor kunne disponere på grunnlag av de opplysninger som er registrert i grunnboken. En forutsetning for at dette kan gjøres, er at grunnboken gir opplysninger om alle vesentlige rettsforhold som vedrører eiendommen. Dessuten må det være mulig å stole på de opplysningene som er registrert. Dette omtales ofte som grunnbokens troverdighet.

Dette har flere sider. Med *positiv* troverdighet menes at man skal kunne stole på at de opplysningene som er registrert, er korrekte. Det som er registrert i grunnboken, skal kunne legges til grunn. Grunnboken har også det som omtales som *negativ* troverdighet. Det vil si at opplysninger som ikke er registrert, ikke kan gjøres gjeldende mot godtroende tredjemann. Hensikten med disse to prinsippene er bl.a. å skape notoritet og sikkerhet mht. hvilken prioritet den enkelte rettighet har. Rettighetshaver som har tinglyst sin rett, blir vernet mot senere erverver av eiendommen og mot kreditorer som enten ikke har registrert sine rettigheter eller som registrerer dem senere.

Kravene til grunnbokens troverdighet stiller også krav til kvaliteten på selve registeret. Registerfører må være nøyaktig slik at det ikke oppstår feilregistreringer. Det brukes flere virkemidler for å oppnå dette. Det er lagt opp til kontrollrutiner og det stilles krav om at visse opplysninger dokumenteres nærmere. Behandlingsprosessen er nærmere beskrevet i 2.7.

Troverdigheten er vesentlig for den betydning grunnboken har for så vel omsetning av fast eiendom som i kredittmarkedet. Feil kan få vidtrekkende

konsekvenser for den enkelte. En bank gir eksempelvis lån fordi grunnboksopplysningene tilsier at det ikke hviler boretter eller tyngende heftelser som gjør eiendommen uegnet som panteobjekt. Dersom dette ikke er tilfelle, kan banken bli påført tap dersom lånet misligholdes. Troverdigheten underbygges av at staten har objektivt erstatningsansvar i de tilfellene noen lider uforstyldt tap som følge av tinglysingsfeil. Slikt tap kan eksempelvis skyldes at et dokument feilaktig er blitt slettet av registerfører, at det er registrert med feil beløp, at dokumentet som dannet grunnlaget for registreringen, er skrevet under som følge av grov tvang eller at endringer i datasystemet har medført at opplysninger er blitt endret eller slettet.

Opplysningene blir offentlig tilgjengelige

Opplysningene i grunnboken er offentlig tilgjengelig. Enhver kan følgelig få innsyn i hva som er registrert. Opplysningene kan gis i form av en utskrift fra grunnboken eller muntlig til den som ønsker det. Det er dermed enkelt å få oversikt over hvilke begrensinger som finnes mht. hjemmelshaverens rådighet over eiendom. Dette er en viktig premiss for at grunnboken skal ivareta de øvrige formålene. Banken kan få opplyst om og i så fall hvor stor pantegjeld som hviler på eiendommen. Den som ønsker å kjøpe en eiendom kan sjekke om andre har tinglyst veirett eller andre rettigheter i eiendommen. Offentlighet er følgelig med på å underbygge grunnbokens betydning ved omsetning av fast eiendom og for kredittmarkedet.

Kontrollfunksjoner innen offentlig reguleringslovgivning

Det er i utgangspunktet full avtalefrihet ved salg og annen utnytting av fast eiendom. Tinglysingsmyndigheten foretar derfor ingen overprøving av det privatrettslige forholdet mellom partene. Det gripes med andre ord ikke inn selv om avtalen er ugunstig for en av partene. Hvis det er uklart hva partene har ment, kan dokumentet derimot avvises.

Kontrollen er annerledes når det gjelder hensynet til lovgivning som er fastsatt ut fra samfunnsinteresser. Ulik reguleringslovgivning setter nemlig begrensinger for eiers rådighet over eiendommen. Dette gjelder eksempelvis konsesjonslovgivningen, adgang til å dele eiendommen i flere tomter, salg av landbrukseiendommer, overdragelse av jakt- og fiskeretter osv. I mange tilfeller kreves det derfor samtykke fra offentlig myndighet før hjemmelshaver kan disponere over eiendommen. Skal disse bestemmelsene etterleves, stiller det krav til at det foreligger kontrollmuligheter for at nødvendig samtykke foreligger. I en del tilfeller er dette kontrollansvaret lagt til tinglysingsmyndigheten. Dette innebærer at et dokument skal nektes tinglyst dersom det ikke dokumenteres at samtykke foreligger eller at avtalen faller utenfor de tilfeller hvor samtykke er nødvendig. Saksbehandler ved registeret må følgelig være kjent med de begrensinger i avtalefriheten som følger av regelverket.

Dokumentavgift

Innkrevning av dokumentavgift har ikke betydning for grunnboken som sådan. For staten er imidlertid dette en viktig oppgave da avgiften bringer betydelige beløp til statskassen. Dokumentavgift skal betales dersom eiendommen over-

dras til ny hjemmelshaver. Det er tinglysingsmyndigheten som avgjør om det foreligger en slik hjemmelsoverdragelse og om eventuelle unntak fra dokumentavgiften får anvendelse.

Betydning for kredittmarkedet

Grunnbokens betydning for kredittmarkedet er beskrevet i 5.1.1.

2.4 Hvilke opplysninger er registrert i grunnboken

Grunnboken inneholder opplysninger knyttet til tre hovedelementer: hjemmel, heftelser og grunndata.

Hjemmel

I grunnboken fremgår det hvem som er hjemmelshaver, tidspunktet for når eiendomsoverdragelsen ble tinglyst og hva som i sin tid var kjøpesummen. Med «hjemmelshaver» menes den som grunnboken utpeker som eier av eiendommen. Dersom eiendommen har flere eiere, viser grunnboken også hvor stor eierandel den enkelte har.

Heftelser

Det kan skilles mellom pengeheftelser og servitutter. Pengeheftelser anses som en særlig tyngende begrensning mht. eierens rådighet. Dersom en servitut anses å ha betydning for pantsikkerheten, registreres den derfor som en pengeheftelse og fremkommer under pengeheftelser på utskriftene fra grunnboken.

Pengeheftelser, typisk pantobligasjoner og utlegg, utgjør den største dokumentmengden ved tinglysing. For pantobligasjoner er det særlig viktig at beløpets størrelse er korrekt. På pantobligasjonen skal derfor beløpet angis både med tall og bokstaver. Det kan lett oppstå feilskrift ved at et siffer utelates eller legges til. Derfor er det beløpet slik det er skrevet med bokstaver, som registreres i grunnboken. Dersom avviket er av en slik art at dokumentet er uklart, blir det returnert til innsender.

Nøyaktighet er også påkrevd når pantobligasjonen skal slettes. Det må kontrolleres at den som krever sletting, har fullmakt til å gjøre det. Dessuten kan slettingen gjelde kun deler av pantobligasjonen, slik at den fortsatt skal være tinglyst på noen av de eiendommene som opprinnelig ble pantsatt.

Også kjøpe-, feste- og leiekontrakter tinglyses som en pengeheftelse. Spesielt leiekontraktene inneholder ulike bestemmelser hvor det er viktig at grunnboken er presis. Det gjelder for eksempel hva leietaker i ettertid kan tinglyse uten hjemmelshaverens (utleierens) samtykke. Ved registreringen må saksbehandler derfor ta stilling til hvilken rett leietaker har i så måte. Kontrakten kan eksempelvis åpne for at leietaker kan pantsette, fremleie eller har krav på å forlenge leiekontrakten et visst antall år. Da det er full avtalefrihet med hensyn til kontraktens innhold, kan vurderingen være komplisert.

Det er en stigende tendens til at det tinglyses ulike urådighetserklæringer, se eksempel inntatt i boks 2.3.

Boks 2.3 Eksempel - urådighet

Det kan i dokumentet hete:

«Herved avtales at Peder Ås som er hjemmelshaver til gårdsnummer 1 bruksnummer 2, ikke kan overskjøte, pantsette, leie ut eller på annen måte behefte eiendommen uten samtykke fra Marte Kirkerud».

Dokumentet kan tinglyses selv om hjemmelshaver reelt sett fratas alle muligheter til å forføye over eiendommen. Dersom det er uklart hvilke beføyelser hjemmelshaver skal fratas, kan det likevel avvises. Det kan være aktuelt å tinglyse lignende urådighetsklausul i forbindelse med en rettslig tvist om hvem som er hjemmelshaver. Ofte vil den som påstår å være hjemmelshaver kreve en midlertidig avgjørelse som setter grenser for tinglyst hjemmelshaverns rådighet. En slik klausul vil ofte ha et punkt om når den kan slettes: «Denne heftelsen kan slettes 1. mars 2002 dersom det ikke innen den tid er levert stevning ved Oslo tingrett». Det vil da være viktig at det som registreres i grunnboken er presist. Hvis det i grunnboken eksempelvis kun står at «Denne heftelsen kan slettes 1. mars 2002», er det fare for at sletting blir foretatt uavhengig av om det er reist sak ved Oslo tingrett eller ikke. Dette kan i så fall medføre at staten blir erstatningsansvarlig.

Dersom selger betinger seg bo-eller bruksrett til eiendommen, vil dette få betydning for eiendommens verdi og vil derfor også bli tinglyst som en pengeheftelse. I enkelte tilfeller ønsker selger av eiendommen å ha forkjøpsrett ved videresalg av eiendommen. Slik forkjøpsrett kan tinglyses. Det er i disse tilfellene viktig å avklare hvem som skal ha denne forkjøpsretten, se eksempel i boks 2.4.

Boks 2.4 Eksempel - forkjøpsrett

Klausulen «dersom eieren overdrar eiendommen til noen utenfor den nærmeste familien, skal selgeren ha forkjøpsrett» er nektet tinglyst fordi «den nærmeste familien» er for upresis beskrivelse mht. hvilke personer som kan påberope seg forkjøpsretten. Et annet eksempel er følgende ordlyd; «ved salg til andre enn kjøper Marte Kirkeruds barn, skal barna til selgeren Lars Holm ha forkjøpsrett». Marte Kirkeruds barn får ikke slettet forkjøpsretten når eiendommen overføres til dem. I praksis er det nemlig lagt til grunn at barna til Lars Holm ikke bare har forkjøpsrett ved salg fra Marte Kirkerud, men også ved et eventuelt salg fra hennes barn.

Ordlyden er avgjørende for om forkjøpsrett kan slettes ved selgers død eller om den også kan påberopes av hans arvinger. Forkjøpsrettens innhold er med andre ord i stor grad tilpasset den konkrete situasjonen som foreligger mellom partene. Dette er derfor et område hvor standardisering lett vil begrense den avtalefrihet som er i dag.

*Servitut*ter er en uensartet gruppe hvor mangfoldet er stort. Ofte er servitutter betingelser som selger har fastsatt i et skjøte. Slike heftelser kan også bli tinglyst som følge av at det er opprettet særskilt dokument som regulerer forholdet. En typisk servitut er at selger betinger seg bestemte rettigheter som rett til båtfeste, rett til å få tømmer til eget bruk eller lignende. For landbrukseiendommer er avtalefriheten på området begrenset. Saksbehandler må derfor undersøke om eiendommen er en landsbrukseiendom eller ikke. Konsesjonsplikten knytter seg også til andre eiendomstyper. Saksbehandler må derfor vurdere om stiftelse og overdragelse av slike rettigheter er konsesjonsspliktig. Under servitutter finnes også opplysninger om grensejusteringer og målebrev.

Dersom det kun er deler av en eiendom som selges, kan det være aktuelt for selger å ha veirett over den utparsellerte tomten, eventuelt at kjøper ønsker veirett over selgers gjenværende eiendom. Det samme gjelder bruk av brønn, vannledning eller annen vannkilde. Dette kan dessuten være satt som vilkår i forbindelse med at det ble gitt tillatelse til å dele eiendommen i flere tomter. Selger kan også ønske å beholde en viss bruk av eiendommen. Av hensyn til effektiv utnyttelse av eiendommens ressurser, er det begrensinger mht. hva som kan avtales om dette. Jaktrett kan eksempelvis ikke skilles fra den øvrige bruksretten for mer enn 10 år. Avtaler av lengre varighet skal derfor nektes tinglyst.

Grunndata

Grunndata er bl.a. opplysninger om eiendommens adresse og areal. Disse opplysningene er hentet fra GAB-registeret (Grunneiendom-Adresse-Bygning, se beskrivelse i 3.2) og er formelt sett ikke tinglyst. De er heller ikke nødvendigvis oppdatert. Grunndata viser hvilke tomter som er fradelt fra eiendommen.

Tabell 2.2: Utskrift

Kommune 301 Oslo	Gnr: 1 bnr: 1
	Hjemmelsopplysninger
34874 01/07-1999	Hjemmel til grunn: Staten v/Arbeids- og admdep
	Pengeheftelser m.v.
900020 05/06-1863	Erklæring/avtale
	Gjelder denne eiendom m. fl.
	Best. om bruks- og disposisjonsrett
	Rettighetshaver: Den regjerende Konge
900011 26/02-1847	Leieavtale festekontrakt
	Rettighetshaver: Arnesen Fredrik
	Servitut
	Den manuelle grunnbok kan ha dokumenter som antas kun å ha historisk betydning, eller som er tinglyst vedrørende eiendommens grense og areal.
900227 23/01-1887	Erklæring/avtale
	Rettighetshaver: Oslo havnevesen

Tabell 2.2: Utskrift

	Best. om rett til oppf. av fyr på skjæret «Dynen»
991712 17/09-1886	Bestemmelse om veg
	Rettighetshaver: knr. 301 gnr. 2 bnr. 114
900768 03/11-1927	Bestemmelse om vannledning

Opplysninger som ikke er registrert i grunnboken

Som det fremgår i kapittel 3 har Norge flere offentlige registre som inneholder opplysninger om fast eiendom. Opplysningene som står i disse, er ikke registrert i grunnboken. Grunnboken gir heller ingen oversikt over offentlige pålegg knyttet til eiendommen. Dette kan eksempelvis være krav om å utbedre eller rive bygninger, forbud mot en viss bruk av eiendommen, pålegg om brannsikring av eiendommen og lignende. Opplysninger som er registrert, vil fremgå av utskriften fra grunnboken slik tabell 2.2 viser.

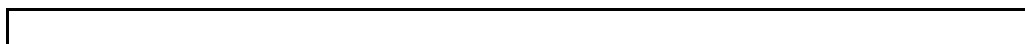
2.5 Hva er panteboken?

Registrering i grunnboken gjøres på bakgrunn av det som står i det innsendte papirdokumentet. Det er imidlertid ikke hele dokumentet som gjengis. Ved registreringen benyttes nemlig i stor grad standardtekster og i liten grad sitater fra selve dokumentet. For pantobligasjoner vil det eksempelvis fremgå hvilken dato den er registrert, hvem som er panthaver og beløpets størrelse. Bestemmelser om nedbetalingstid og renter registreres derimot ikke. I ettertid kan det være behov for å få innsyn i hele teksten. Derfor har tinglysingskontoret en gjenpart av dokumentet. Når noe skal tinglyses, sendes det inn to papirdokumenter hvor det ene er originalen og det andre gjenparten. Gjenparten sammenlignes med originalen før originalen returneres innsender i tinglyst stand. Gjenpartene settes fortløpende i en perm som kalles «panteboken». Selv om navnet skulle tilsi at det bare er pantedokumenter som oppbevares, er ikke det tilfelle. Med få unntak oppbevares alle dokumenttyper. Ønskes opplysninger utover det som fremgår av grunnboken, kan det derfor bestilles kopi fra panteboken.

Dokumenter som leveres til tinglysing, inneholder i en del tilfeller dels opplysninger som skal tinglyses og dels opplysninger som ikke kan tinglyses. Registerfører oppbevarer gjenpart av hele dokumentet i panteboken. Dermed er det mulig å få kopi også i de tilfeller hvor det strengt tatt ikke er de tinglyste opplysninger man ønsker innsyn i.

2.6 Dagens organisasjonsstruktur og arbeidsmengde

Grunnboken føres ved domstolene i førsteinstans. Arbeidsmengden utgjør ca. 2,5 årsverk eller mindre ved drøyt 80 % av tingrettene. Kun et fåtall tingretter har flere enn seks årsverk knyttet til tinglysingen.



Boks 2.5 Organisasjon

Føres ved	87 førsteinstansdomstoler (64 etter ny domstolstruktur)
Klageorgan	6 lagmannsretter
Faglig ansvarlig	Justisdepartementet

Digitaliseringen av grunnboken på 1990-tallet forutsatte en innsparing av bemanningen på ca. 30 %, og antall saksbehandlerårsverk ble redusert med ca. 100. Det er beregnet at ca. 22 % av saksbehandlerkapasiteten ved tingrettene, tilsvarende ca. 195 årsverk, medgår til tinglysingsoppgavene i dag. Arbeidet med tinglysing er i all hovedsak delegert til saksbehandlerne. Det er beregnet at arbeidsoppgavene kun beslaglegger i overkant av 1 % av dommerkapasiteten, tilsvarende ca. 6 årsverk på landsbasis.

Antall dokumenter som tinglyses pr år, har i perioden 1996 - 2000 variert mellom 831 000 og 901 000. I 2001 ble dokumenter tinglyst ca. 940 000 dokumenter. Av dokumentmengden utgjør tinglysing av skjøter ca. 15 %, pantobligasjoner ca. 30 %, sletting av tidligere tinglyste dokumenter ca. 35 %, mens de resterende 20 % er fordelt på mange ulike dokumenttyper. Fra 1. juli 2001 foretas pantsetting av driftstilbehør i Løsøreregisteret og ikke i grunnboken. Dette kan medføre en liten nedgang i antall tinglyste dokumenter.

Tinglysing er gebyrbelagt. Rettsgebyret oppjusteres regelmessig, og for tiden er det kr 670. For de fleste dokumenttyper betales 1,5 ganger rettsgebyret (for 2002 kr 1 005), mens det for pantobligasjon eller skadesløsbrev betales 2 ganger rettsgebyret (for 2002 kr 1 340). I tillegg påløper det dokumentavgift ved overdragelse av eiendommen. Størrelsen på denne indirekte skatten fastsettes av Stortinget i det årlige avgiftsvedtaket. Avgiften har de siste årene vært 2,5 % av kjøpesummen og utgjorde i 1999 og 2000 henholdsvis 2,5 milliarder og 2,3 milliarder kroner.

Staten har objektivt ansvar for tinglysingsfeil. Erstatningsutbetalingene pr. sak har de siste fem årene variert fra snaut kr 1 000,- til 3 millioner kr. I gjennomsnitt utbetales det til sammen ca. 2 millioner kr pr. år. Feilene har i hovedsak sin bakgrunn i overføringen av grunnboken fra de manuelt førte grunnboksarkene til dagens digitale register. De forholdsvis lave erstatningsutbetalingene over en rekke år tyder på at grunnboken holder høy kvalitet.

2.7 Dagens behandlingsprosess

Det er opp til partene om en avtale skal tinglyses. Tinglysing foretas derfor først når skjøte, pantobligasjon eller et annet dokument faktisk blir levert til tinglysingskontoret. Sammen med originaldokumentet følger en gjenpart og forskuddsbetaling for eventuelt rettsgebyr og dokumentavgift. Før dokumentet kan returneres i tinglyst stand, har det gjennomgått en behandlingsprosess som består av følgende hovedelementer:

- kontroll av at det ikke foreligger åpenbare feil. Dersom slike feil foreligger, blir dokumentet returnert uten registrering
- dokumentet registreres i grunnboken. Dokumentet kan likevel inneholde

- mindre alvorlige feil. I så fall returneres det til innsender for retting av disse
- når retting av eventuell feil er foretatt slik at dokumentet oppfyller kravene til tinglysing, skal selve registreringen godkjennes. Dette kalles konferering
 - gjenparten som tinglysingskontoret beholder, kontrolleres mot originalen
 - dokumentet returneres i tinglyst stand

Kontroll før registrering

For å sikre at grunnboken i størst mulig grad inneholder korrekt informasjon, er det nødvendig med en viss kontroll av dokumentene som skal registreres. Dokumentet gjennomgås derfor av en saksbehandler før det føres inn i registeret. Dokumentene vurderes i forhold til bestemmelsene i tinglysingsloven med tilhørende forskrifter. I tillegg oppstiller flere andre lover krav og vilkår til dokumentets innhold. Kontrollen vil for de fleste dokumenters vedkommende skje raskt. Men i enkelte tilfeller vil spørsmålet om å godta eller nekte tinglysing volde tvil, for eksempel hvis dokumentet ligger i grensesonen av hva som kan tinglyses, eller det er tvilsomt om dokumentet etter sitt innhold er i strid med en tidligere tinglyst rådighetsbegrensning. Det kan være mistanke om at dokumentet er utformet på en bestemt måte for å omgå offentlig reguleringslovgivning eller avgiftspolitikken. I slike tilfeller har saksbehandler ofte behov for å snakke med en jurist. Denne forkontrollen avdekker hvilke dokumenter som inneholder så klare feil eller mangler at vilkårene for tinglysing ikke er til stede. Dette gjelder bl.a.

- dokumenter som etter sitt innhold ikke kan tinglyses eksempelvis fordi avtalen gjelder en personlig rettighet og ikke en rettighet knyttet til fast eiendom
- utsteder har ikke hjemmel eller har ikke fullmakt til å inngå en slik avtale
- manglende samtykke fra noen hvor dette åpenbart er nødvendig, eksempelvis fra ektefelle
- konsesjonsmangler idet egenerklæring mangler eller ikke kan benyttes
- avtalen er av en slik art at det kreves kartforretning (oppmåling) etter delingsloven
- avtalen er i strid med jordloven, jaktloven eller andre lover som begrenser avtalefriheten
- det er oppgitt feil eiendomsbenevnelse (gårds- og bruksnummer)
- forskuddsbetaling av tinglysingsgebyr og eventuell dokumentavgift er for lav eller mangler

Ved åpenbare feil returneres dokumentet uten å bli registrert. Ettersom det ikke er ført inn i grunnboken, får det heller ikke vern mot andre som krever rettigheter knyttet til samme eiendom. Det har med andre ord ikke oppnådd rettsvern og dermed heller ikke prioritet. Dersom det kommer inn andre dokumenter i perioden frem til det returnerte dokumentet innkommer i korrekt stand, kan dette derfor få alvorlige følger. Skillet mellom hvilke dokumenter som returneres før registrering finner sted og hvilke som returneres etter, er derfor fundamentalt. Samtidig er mangfoldet så vidt stort at det ikke er praktisk å fastsette detaljerte regler på området. Det vil derfor måtte utøves et skjønn fra saksbehandlers side. Feil ved skjønnsutøvelsen kan medføre erstatningsansvar.

I visse sammenhenger er det krav om at fødsels- eller organisasjonsnummer oppgis. Dette gir økt sikkerhet da flere kan ha samme navn, mens fødsels- eller organisasjonsnummer er entydig.

Føreren av grunnboken er pålagt en rekke offentlige kontrolloppgaver i tillegg til det egentlige tinglysingsarbeidet. Denne kontrollen er særlig knyttet til reguleringslovgivning som jordloven og konsesjonsloven. Dersom en eiendom er konsesjonsbelagt, kan en eiendomsoverdragelse eksempelvis ikke tinglyses før konsesjon er gitt, jf. konsesjonsloven § 22. Enkelte kommuner har nedsatt konsesjonsgrense for hele eller deler av kommunen, jf. konsesjonsloven § 5 tredje ledd. Registerfører må derfor holde seg orientert om hvilken grense som gjelder for den enkelte kommunen.

I de senere år er det oppnådd en betydelig rasjonalisering og forenkling ved at det er åpnet for bruk av egenerklæringer og erklæringer fra andre offentlige instanser, blant annet fra de kommunale plan- og bygningsmyndigheter. Opplysningene i disse skjemaene vil normalt bli lagt til grunn. Selv om egenerklæringer er forenkling, må registerfører likevel ha innsikt i konsesjonsreglene for å utføre kontrolloppgavene.

Det foreligger ingen statistikk som viser hvor stor andel av dokumentene som må returneres på grunn av ulike mangler, men det antas at denne andelen ikke er ubetydelig. Dette gjelder uavhengig av om dokumentet sendes inn av storbrukere som banker og meglere eller av privatpersoner.

Registrering av dokumentet

Dersom forkontrollen ikke avdekker åpenbare feil ved dokumentet eller ved den dokumentasjon som er vedlagt, blir det registrert. Ved mindre feil blir følgelig dokumentet registrert for deretter å bli returnert innsender for retting av de feil som foreligger.

Registrering innebærer ikke at hele dokumentet gjengis i grunnboken. Ved føringen benyttes nemlig i stor grad standardtekster og i liten grad sitater fra dokumentet. For å forenkle senere søk i registeret er det viktig at dokumentene føres på samme måte. Det er derfor utarbeidet en føringsinstruks hvor både bruk av koder, forkortelser (eksempelvis på selskapsbetegnelser som aksjeselskap og andelslag) og andre føringsregler er beskrevet.

Avsluttende godkjennelse

Når alle dagens dokumenter er ført inn i registeret, konfereres (godkjennes) innføringen av en annen ansatt enn den som foretok registreringen. Denne godkjenningen er et viktig element i kvalitetssikringen av grunnboken og innebærer at dokumentene og måten dokumentene er ført på, kontrolleres på nytt. Ved denne kontrollen sjekkes det bl.a. at dokumentene er registrert på riktig eiendom og er lagt korrekt inn i datasystemet.

Dokumentet er først tinglyst når det er konferert. I dag utføres konferering i all hovedsak av en saksbehandler, men en avgjørelse om å nekte et dokument tinglyst, skal alltid treffes av en dommer. Nektelse av å tinglyse et dokument kan påkjæres til lagmannsretten.

Retur av dokumentet i tinglyst stand

Når dokumentet er konferert, kan det returneres innsender i tinglyst stand. Først på dette tidspunktet er eksempelvis banken sikker på at pantobligasjonen blir tinglyst.

Veiledning av brukerne

Profesjonelle brukere, som banker, finansinstitusjoner, eiendomsmeglere, advokater og enkelte offentlige etater, står for et overveldende flertall av samtlige tinglysinger. Alle gruppene henvender seg i en del tilfeller til tinglysingskontoret for å få veiledning når de skal tinglyse et dokument. Vanlige henvendelser er spørsmål om hvilket skjema som skal nyttes i de enkelte tilfeller, hjelp til utfylling av disse, opplysninger om tinglysingsgebyr og dokumentavgift, spørsmål om hva som kreves av dokumentasjon og om hva som kan tinglyses. De fleste henvendelsene er forholdsvis enkle å besvare. Enkelte spørsmål er imidlertid så kompliserte eller opptrer så vidt sjelden at saksbehandler har behov for bistand fra en jurist. Dette kan relatere seg til ønske om å endre eiendommens fysiske forhold eller være knyttet til kompliserte hjemmelsforhold.

Et godt veiledningstilbud er også en fordel for registerfører da det kan påregnes færre mangler ved de dokumentene som kommer til tinglysing.

Bruk av standarddokumenter

Frem til 1990 kunne innsender selv bestemme utformingen av dokumentene som ble levert til tinglysing. Ved innføring av elektronisk grunnbok ble det sett som en fordel at opplysningene i dokumentet ble presentert i samme rekkefølge som de skulle registreres i datasystemet. Det ble derfor gitt en forskrift som gjelder de mest benyttede dokumenttypene som skjøter, festekontrakter og pantobligasjoner. Forskriften fastsetter hvilke rubrikker som skal være med i dokumentet, rekkefølgen på disse og hvilke standardtekster som skal benyttes. Det er likevel fortsatt slik at det i hver rubrikk er satt av ubegrenset plass til den tekst partene selv ønsker å få tinglyst. Dette skyldes bl.a. at mangfoldet er så vidt stort at det anses uhensiktsmessig å dekke alle behov i samme blankett. Dokumentene vil dessuten lett bli uoversiktlige og det kan oppstå tvil om utfyllingen dersom det blir for mange rubrikker og avkrysningssalternativer.

Bruk av standarddokumenter forenkler registreringsprosessen. Det har imidlertid ikke vært meningen at bruk av slik dokumenter skal begrense avtalefrihet ved at partene tvinges til å bruke en bestemt ordlyd for å få dokumentet tinglyst.

Innbetaling av gebyr og dokumentavgift

Både tinglysingsgebyr og dokumentavgift må betales forskuddsvis. Manglende betaling eller innbetaling av for lite beløp er nektingsgrunn. Beregning av dokumentavgiftens størrelse reiser en rekke spørsmål knyttet til om det foreligger hjemmelsovergang, om unntak kommer til anvendelse, om fastsettelse av avgiftsgrunnlaget og lignende.

2.8 Utvikling av nytt datasystem

Dagens grunnbok er elektronisk. Datasystemet er imidlertid ca. ti år gammelt. Selv om det i løpet av denne perioden naturligvis er foretatt endringer, er det begrenset hva som kan løses ved kun å utvikle nye versjoner av eksisterende system. Uavhengig av hvordan tinglysingen blir organisert i fremtiden, er det behov for å utvikle et nytt datasystem. I januar 2001 ble det derfor inngått avtale mellom Norsk Eiendomsinformasjon as og Justisdepartementet om dette. Det nye systemet skal etter planen være ferdig innen 1. juli 2004. Mange av svakhetene ved grunnboken vil derfor bli bedret uavhengig av valg av organisasjonsmodell.

Det nye datasystemet vil være organisasjonsuavhengig. Hvilken organisasjonsstruktur som velges, har derfor i hovedsak kun betydning for koordineringen med organisasjonens øvrige datasystemer som økonomisystem og postjournal. Det nye systemet kan innføres direkte i en ny organisasjon uten først å ha vært i bruk ved tingrettene. For å redusere risikoen ved omleggingen, bør tidsplanen for etablering av ny tinglysingsorganisasjon og tidsplanen for innføring av nytt datasystem samordnes.

En av de vesentlige endringene vil være selve databasestrukturen. I dag er tinglysingen teknisk og administrativt organisert i to IT-systemer, et lokalt datasystem bestående av lokale databaser ved de 87 tingrettene og en sentral database. Den sentrale basen mottar hver natt innregistrerte data fra de lokale databasene. Avgivelse av grunnboksinformasjon, herunder produksjon av utskrifter fra registeret, skjer fra den sentrale databasen. I det nye systemet vil alle registreringer bli foretatt i den samme, sentrale basen. Uavhengig av om føringen skjer ett sted eller fylkesvis, vil det følgelig kun være en database. Det vil også være tilrettelagt for bruk av elektroniske dokumenter. Elektroniske dokumenter er nærmere omtalt i kapittel 4.

Endring i databasestrukturen innebærer bl.a. at det vil bli mulig å gi utskrifter fra registeret «over disk» og ikke dagen etter slik det er i dag. Selv om grunnboken skulle føres flere steder, er det heller ikke nødvendig å kontakte den enheten hvor eiendommen ligger for å få en utskrift. Alle føringsenheter vil kunne gi utskrifter for alle eiendommer i landet. I dag er det heller ikke mulig å be om utskrift som kun inneholder noen av opplysningene i grunnboken, eksempelvis bare hjemmelshaverens navn og heftelser. Dette vil bli endret slik at bruker får tilbud om selv å velge hvilke opplysninger som skal tas med på utskriften, eksempelvis at grunndata og servitutter skal utelates.

Dagens bruk av fødsels- og organisasjonsnummer vil bli utvidet. Det vil også bli tilrettelagt for større grad av direkte oppslag i andre registre. Dette vil eksempelvis gjelde Folkeregisteret og Enhetsregisteret. En slik kobling innebærer at dagens krav om at innsender ofte må vedlegge dokumentasjon på fødsels- og organisasjonsnummer, opphører. I tillegg vil det bli foretatt periodiske oppdateringer av endringer som foretas i disse registrene. Når en hjemmelshaver melder navneendring til Folkeregisteret, vil den periodiske oppdateringen medføre at tilsvarende navneendring også gjøres i grunnboken. Dette vil avhjelpe de ulempene som er i dag med at navnet skrives feil i registeret. Slike feil kan skyldes feilregistreringer eller at mellomnavn er utelatt i det dokumentet som er innlevert til tinglysing.

Det vil bli utarbeidet ulike hjelpefunksjoner for å forenkle kontrollen av dokumentets gyldighet og av om vilkårene for tinglysing er til stede. Dette innebærer bl.a. hjelpefunksjoner som gjør det enklere å ha oversikt over hvilke problemstillinger som bør undersøkes i forhold til det aktuelle dokumentet og å finne frem til aktuelle bestemmelser, rundskriv mv. på området.

Det vil også bli lagt opp til flere automatiske kontroller. Ved registrering av flere rettsstiftelser i samme dokument skal systemet kontrollere gyldigheten av disse kombinasjonene. Det vil også bli foretatt kontroll av om de koder som velges, er utarbeidet til bruk for den aktuelle dokumenttypen.

Bruk av standardtekster og koder vil bli utvidet. Det vil likevel fortsatt være adgang til å benytte fritext slik at datasystemet ikke setter begrensinger i avtalefriheten.

Når det ønskes opplysninger om en eiendom, er det ikke alltid tilstrekkelig å undersøke hva som er registrert på denne eiendommen. For å få full oversiktlig over hvilke rettigheter eiendommen har, er det i dag også nødvendig å sjekke hvilke opplysninger som er tinglyst på andre eiendommer. Når det tinglyses veirett, beiterett, vannrett eller andre rettigheter som en eiendom har, registreres disse nemlig kun på den eiendommen hvor eiers rådighet begrenses dvs. på den eiendommen som må tåle at andre gjør bruk av den, se eksempel i boks 2.6.

Boks 2.6 Eksempel

Dersom eiendommen gårdsnummer 1 bruksnummer 2 skal ha beiterett på eiendommen gårdsnummer 1 bruksnummer 3 tinglyses dette kun på sistnevnte eiendom. Ny eier av gårdsnummer 1 bruksnummer 2 blir dermed ikke kjent med beiterett ved å få utskrift over sin eiendom. Det er heller ikke mulig å foreta søk i datasystemet for å få avklart om gårdsnummer 1 bruksnummer 2 har en slik rett. Dette vil bli endret slik at det er mulig å foreta søk som vil avklare om eiendommen har slike rettigheter. Muligheten til å foreta andre søk vil også bli utvidet i det nye datasystemet.

Det nye datasystemet vil innebære en effektivisering, forenkling og bidra til å øke kvaliteten på de opplysningene som er registrert.

3 Andre registre med opplysninger om fast eiendom

3.1 Bakgrunn

Offentlig registrering av opplysninger om fast eiendom og eierforholdene til disse har lang tradisjon i Norge. Grunnboken, hvor tinglysing i fast eiendom foretas, er da også bare ett av flere eiendomsregistre i offentlig regi. Disse registerene utgjør den offentlige infrastruktur som er nødvendig for at eiendomsmarkedet skal fungere. De viktigste kildene for eiendomsinformasjon er i dag foruten grunnboken:

- GAB-registeret (Grunneiendom-Adresse-Bygning) i Statens kartverk som inneholder tekniske opplysninger om eiendommer og bygninger
- eiendomskart og målebrevsarkiv i kommunene som gir opplysninger om eiendommens grenser og beliggenhet
- kommunens oversikt over arealplaner og andre offentlige restriksjoner og pålegg som gjelder grunn og bygninger
- Eiendomsregisteret (EDR) som forvaltes av Norsk Eiendomsinformasjon as og gir samlet informasjon fra grunnboken og GAB

Innholdet og formålet med disse registrene beskrives i dette kapitlet.

Datasettene utfyller hverandre tematisk slik at det alt vesentlige av informasjon som er nødvendig for rasjonell eiendomsforvaltning er tilgjengelig gjennom disse databasene. Behovet for en samordning med grunnboken er nærmere omtalt i 5.2.

3.2 GAB og eiendomskart

Bakgrunn og ansvarsdeling

Beslutningen om å etablere et standardisert register over eiendommer på landet, ble tatt i 1665. Dette ble videreutviklet til et nytt landsomfattende register i forbindelse med revisjon av skatteverdiene i perioden 1818-38. Den neste store revisjonen skjedde i form av opprettelsen av GAB-registeret (Grunneiendom-Adresse-Bygning) i 1980. Registret er landsdekkende og skal dekke behovet for et offentlig register over viktige fysiske forhold knyttet til eiendommen. Opplysningene lagres elektronisk i en sentral database.

Hjemmelen for å opprette GAB er delingsloven § 4-1 annet ledd, der det heter:

«For hver kommune skal fylkeskartkontoret føre et register over alle grunneiendommer, all festegrunn og annet som er registrert som egne enheter hos tinglysingsmyndigheten på stedet. Foruten den offisielle betegnelse for enhetene, skal registeret inneholde data om disse som er viktig for offentlig planlegging og administrasjon, herunder offisielle bygningsnummer og adresser.»

Miljøverndepartementet har den overordnede politiske og økonomiske styring av GAB, mens Statens kartverk har det faglige og administrative ansvaret. Gjennom fylkeskartkontorene utfører Statens kartverk oppfølging av den løpende rapportering og oppdatering mot registeret, annen kontroll, kunde-kontakt og leveranser av data. På bakgrunn av NOU 1999: 1 Ny lov om eiendomsregistrering og den etterfølgende høringen er det mye som taler for at Statens kartverk får styrket sin rolle som nasjonal myndighet, mens kommunene får rollen som lokal myndighet.

Kommunene har rapporteringsplikt til GAB. Dette gjøres hovedsakelig elektronisk. Ca. 60 mindre kommuner sender meldingene på skjema til fylkeskartkontoret som deretter foretar registreringen i registeret. Oppdateringen foretas av kommunene i forbindelse med delingssaker, byggesaker og tildeling av adresser. Opplysninger om sammenføring og om eiendomsoverdragelser og salgspriser overføres elektronisk fra grunnboken.

Det er ikke knyttet troverdighet til informasjonen i GAB på samme måte som det som er registrert i grunnboken. Dette skyldes bl.a. at registeret ajourføres gjennom forvaltningsrutiner og ikke ved at det kommer inn særskilte dokumenter til registrering.

Hvilke opplysninger er registrert i GAB

GAB kan oppfattes som tre delregistre med data for henholdsvis grunneierdommer (herunder også festetomter og eierseksjoner), bygninger og adresser. Disse er innbyrdes forbundet med hverandre. GAB fungerer også som et registersystem for en rekke brukere som ellers ville ført egne registre. I slike tilfeller utgjør GAB stammen i et register som bygges ut med ytterligere opplysninger spesifisert ut fra den enkelte brukerens særskilte behov.

Boks 3.1 Opplysninger i GAB

- Eiendommens betegnelse dvs. gårds- og bruksnummer, evt. festenummer eller seksjonsnummer
- Eiendommens geografiske beliggenhet (kartkoordinater for et referansepunkt) og areal
- Hvilken eiendom den er utskilt fra og dato for når den ble opprettet
- Eiendomstype dvs. om det er en enebolig, rekkehus, blokk, brukes til industri, landbruk eller annen næring
- Eiers navn og adresse
- Bygningstype
- Bygningens geografiske beliggenhet (kartkoordinat)
- Bygningens bruksareal og eventuelt bruksareal for boligformål
- Dato for godkjenning, igangsetting, ferdigstillelse
- Kloakkløsning, vannforsyning, renseløsning ved privat kloakk
- Gatenavn og husnummer
- Adressens geografiske beliggenhet (kartkoordinat)
- Adresse for leilighet i bygg med flere boliger
- Hvilken valgkrets, skolekrets mv eiendommen ligger i

Data om eierens postadresse hentes inn ved jevnlig kopling mot det sentrale folkeregisteret og Enhetsregisteret. Adressedelen i GAB utgjør nå landets offisielle fortegnelse over lovlige adresser, og avstemmes løpende mot det sentrale personregister.

Eiendomskart

Tradisjonelt består et register av skriftlig tekst. GAB har da heller ingen kartdel. Enkelte typer eiendomsinformasjon formidles imidlertid best gjennom kart, eksempelvis hvor på tomten bygningen ligger og hvor eiendomsgrensen går. Kommunene skal derfor føre alle nye eiendomsgrenser inn på eiendomskart. I mange kommuner er kartene digitalisert slik at de kan oppdateres og brukes elektronisk. I tillegg har kommunene arkiv over målebrev for den enkelte eiendom.

Kommunene har plikt til å etablere kartverk, men ikke nødvendigvis digitalt. Det er likevel anbefalt at dette gjøres. Kartet beskriver den geografiske beliggenheten, grenseforløpet og størrelsen på arealet inkludert teiger. Dette betyr at kartet er mer detaljert enn grunnboken (en eiendom vil eksempelvis kunne ha flere teiger). Eiendomsgrensene blir markert slik at det er mulig å se om de er kartlagt eller omtvistet. For å holde kartet à jour anbefales det at målebrev, registreringsbrev m.v. ikke bør sendes til tinglysing før aktuelle data fra disse er lagt inn i eiendomskartverket.

Statens kartverk har ansvaret for utviklingen utenfor tettbygd strøk, mens kommunene har ansvaret innenfor. Noen få større kommuner deltar ikke i dette samarbeidet, men lager egne digitale eiendomskart. Drøyt 65 % av enheter i GAB er registrert i eiendomskartverket. Etableringen er planlagt ferdig i 2006. Imidlertid er grensebeskrivelser for mange eiendommer ikke tilgjengelige eller de er ufullstendige. Det å få fram et eiendomskartverk med fullstendig oversikt over eiendomsforholdene, er derfor et langsiktig arbeid.

I NOU 1999: 1 Ny lov om eiendomsregistrering er det foreslått at det etableres en ny såkalt matrikkel for Norge. Dette vil bl.a. innebære en utvidelse av dagens innhold i GAB. Det vises i den forbindelse til 5.2.2 hvor dette arbeidet er nærmere omtalt.

Brukergrupper

De viktigste brukerne av GAB-registeret er:

- kommunene for oppgaver med arealplanlegging, delings- og byggesaker, innkreving av vann- og kloakkavgifter, oversikt over skolekretser og valgkretser, mv
- skattevesenet for oversikt over eiendomsoverdragelser
- Statistisk sentralbyrå for byggestatistikk, statistikk for omsetning av fast eiendom og folke- og boligtellinger
- Folkeregistrene for oversikt over lovlige adresser
- posten for oversikt over nye og endrede adresser
- kulturminnemyndighetene for oversikt over og formidling av opplysninger om verneverdige bygninger
- Statens vegvesen, Jernbaneverket og andre utbyggere for oversikt over eiendommer som berøres av utbygging
- privat sektor; bank, forsikring, meglere m.fl., for data i forbindelse med

omsetning, belåning og utbygging av fast eiendom

3.3 Kommunal planinformasjon

Kommunene fører eiendomsopplysninger i GAB. Dette er imidlertid et land-somfattende register og det setter begrensninger mht. hvilke opplysninger som bør registreres. På lokalt plan er det behov for mer detaljert oversikt. Mange kommuner oppbevarer planinformasjon i papirarkiv, men også her er det en utvikling mot elektroniske registre.

Informasjon om reguleringsplaner, kommuneplaner og andre bindende arealplaner etter plan- og bygningsloven er viktig for aktørene i eiendoms-markedet og andre brukere. I de fleste kommuner er planene arkivert enkeltvis som papirkart, og det kan ta tid å finne frem til hvilke planer og planbestemmelser som gjelder for den enkelte eiendom. Statens kartverk samarbeider med kommunene om å bygge opp et nasjonalt digitalt eiendomskartverk. Noen kommuner har dessuten etablert databaser med oversikt over arealplaner i kommunen. En del kommuner har registrert planene i et datasystem, som i vesentlig grad letter tilgangen til informasjon som systematisk etterspørres av eiendomsmeglere og andre.

Statens kartverk har på oppdrag fra Miljøverndepartementet startet arbeidet med å utrede et opplegg for systematisk tilgang til planinformasjon, som også vil bli en del av et samlet nasjonalt eiendomsinformasjonssystem.

3.4 EDR (Eiendomsregisteret)

EDR (Eiendomsregisteret) er et register som ble etablert 1. januar 1995. Registeret eies og drives av Norsk Eiendomsinformasjon as. Selskapet er heleid av staten v/Justisdepartementet. Selskapet har også ansvaret for utvikling og drift av datasystemene til grunnboken og GAB samt salg av informasjon fra disse to registrene.

I EDR gis en samlet oversikt over opplysninger som er registrert i GAB og grunnboken. Registeret er et avgiverregister og bygger i sin helhet på det som allerede er registrert i GAB og grunnboken. Det foretas med andre ord ingen registreringer direkte i EDR. Formålet er derimot å forenkle tilgang til opplysningene.

Registeret er tilgjengelig via Internett. Det kan foretas søk på navn, gårds- og bruksnummer samt adresse. Brukerne får på denne måten opplysninger om hvilke bygninger som finnes på eiendommen, eiendommens areal, hvem som står oppført som hjemmelshaver (formell eier), tinglyste pengeheftelser, servitutter m.m. fra ett felles register. Registeret inneholder verken digitale eiendomskart eller kommunale planvedtak.

Deler av opplysningene i EDR utgis også på CD-rom. Denne blir særlig benyttet for å sammenstille store datamengder i form av rapporter og lignende.

I tillegg til de tradisjonelle henvendelsene mot grunnboken, har EDR muliggjort nye anvendelser av grunnbokens funksjon for å sikre realkreditt ved behandling av lånesøknader. Det er bl.a. åpnet for integrasjon mot

bankenes lånesystem og med andre registre som grunnlag i kredittselskaperes kredittvurderingssystemer.

Norsk Eiendomsinformasjons virksomhet er i første rekke rettet mot storbrukere. Det meste av salget går gjennom forhandlere som brukerne kan knytte seg opp mot. Det foretas i liten grad salg direkte til bruker. Dette er således overlatt til det kommersielle markedet.

4 Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT)

4.1 Innledning

I dag mottas dokumenter til tinglysing ved at brukerne sender inn papirdokumenter. Når grunnboken likevel er elektronisk, skyldes det at tinglysingsmyndigheten fører opplysningene inn i et elektronisk register. Det benyttes i stor grad standardtekster og i liten grad sitater fra selve dokumentet. I fremtiden vil det innføres elektroniske dokumenter som vil effektivisere behandlingsprosessen, bl.a. ved at dagens arbeid knyttet til selve innregistreringen forenkles. Dette vil også være arbeidsbesparende for brukerne. I 4.3 er ulike elektroniske innleveringsmåter beskrevet nærmere.

Det gis utskrifter fra grunnboken som viser hva som er registrert. Disse lages elektronisk, men skrives deretter ut ved den enkelte tingrett. De leveres deretter til brukerne i form av en papirutskrift og sendes eksempelvis ikke ved e-mail. Elektroniske utskrifter omtales i 4.4.

Grunnboken er tilgjengelig på Internett via Eiendomsregisteret (EDR), men denne tilgangen er ikke gratis. Målgruppen for EDR er i første rekke storbrukere, og det er ikke beregnet til bruk for publikum som kun ønsker å foreta et svært begrenset antall søk. Utvidet bruk av Internett er beskrevet i 4.5.

Som det fremgår av 2.4 oppbevares en gjenpart av det dokumentet som er tinglyst, i panteboken. Denne gjenparten er et papirdokument slik at panteboken ikke er et elektronisk register i dag. Dersom en viss andel av dokumentene innleveres elektronisk, kan det også opprettes et elektronisk gjenpart-sarkiv, se 4.6.

4.2 Elektroniske dokumenter og elektroniske signaturer

Om elektronisk kommunikasjon

Elektronisk kommunikasjon er et sentralt virkemiddel for å forenkle utveksling av informasjon så vel i privat som offentlig sektor. Begrepet skal forstås vidt og omfatter all elektronisk samhandling, som for eksempel elektronisk avtale, elektronisk rapportering, elektronisk markedsføring, elektronisk betaling og elektronisk saksbehandling. Dette kan gjelde kommunikasjonen mellom private aktører, i forvaltningen eller mellom disse gruppene.

Det er et generelt mål at slik elektronisk kommunikasjon skal bli like akseptert og ha samme juridiske holdbarhet som tradisjonelle papirdokumenter. Som regel vil det være behov for å vite hvem som har sendt og/eller utstedt dokumentet. Dette er regulert i lov om elektronisk signatur som gjelder der lovgivningen for øvrig åpner for elektronisk kommunikasjon. Slik regelverkstilpasning foreligger pr. i dag ikke for tinglysingen, men Justisdepartementet arbeider med å foreta slike tilpasninger.

Om elektroniske dokumenter

Elektronisk kommunikasjon i tinglysingen vil i stor grad kunne gjennomføres ved at et elektronisk dokument erstatter dagens papirdokument. Brukerne sender med andre ord dokumentet elektronisk til registeret i stedet for å benytte posten. I prinsippet er ethvert dokument som er lagret i digitalt format et elektronisk dokument. Uttrykket er likevel normalt reservert for de tilfeller hvor et elektronisk lagret dokument benyttes med de samme rettsvirkninger som et tradisjonelt papirdokument.

De fleste dokumenter innleveres av profesjonelle brukere som finansinstitusjoner, banker, eiendomsmeglere og advokater. En endring bør derfor også ta utgangspunkt i de besparelser dette gir for de profesjonelle brukerne. I denne sammenheng er det ikke minst interessant om omfanget av retur av dokumenter kan reduseres. I dag returneres en ikke ubetydelig del av de innleverte dokumentene fordi dokumentene er mangelfullt utfylt. Dette gjelder også dokumenter innsendt av banker og meglere. Når dokumentet sendes elektronisk, vil det i større grad ligge hjelpefunksjoner i datasystemet slik at feilutfylling i større grad unngås. Det antas at gruppen ser så vidt store fordeler ved bruk av elektroniske dokumenter at nødvendig teknologi tas i bruk når denne er tilgjengelig. I brev fra Sparebankforeningen av 15. oktober 2001 heter det således:

«Det vil gi grunnlag for en betydelig rasjonaliseringsgevinst når vi i løpet av relativt kort tid får på plass elektroniske signaturer, noe som igjen vil legge til rette for at pantedokument kan sendes elektronisk fra bankenes saksbehandlersystemer direkte til tinglysningsmyndigheten, uten å gå veien om et papirdokument. Det vil gi enklere rutiner både i bankene og på tinglysningskontorene, og bli en muliggjøre reduksjon av tinglysningsgebyrene.»

Det kan ta lenger tid før befolkningen som sådan vil benytte seg av elektroniske dokumenter. Dette vil bl.a. avhenge av om teknologien på en enkel måte kan benyttes fra ulike systemer. Dessuten gjelder dokumentene ofte så viktige transaksjoner at det må påregnes at mange i en lengre periode vil føle det tryggest fortsatt å benytte papirdokumenter. I løpet av en fem års periode etter at elektroniske dokumenter er i alminnelig bruk, er sannsynligvis opptil 70 % av dokumentmassen elektronisk.

En overordnet forutsetning er at dagens krav til datakvalitet i grunnboken videreføres. Utfordringen er derfor å sikre at de elektroniske dokumentene og håndteringen av dem tilfredsstiller de krav til sikkerhet og tillit som tinglysingen forutsetter. Det er vesentlig at den nye teknologien prøves ut på en slik måte at det ikke oppstår usikkerhet mht. kvaliteten. Det kan derfor være aktuelt at dette i en overgangsperiode forbeholdes spesielle dokumenttyper eller særskilte brukergrupper. Dersom førings- og kontrolloppgaver skal flyttes ut til banker, advokater og eiendomsmeglere eller andre, må også ansvarsforholdene avklares. Det er avgjørende at prinsipper som gjelder erstatning til parter som lider uforskyldt tap, videreføres.

Det elektroniske dokumentet vil medføre at opplysningene som skal tinglyses, blir tilgjengelig for registreringsenheten. Hvordan dokumentet kan gjøres tilgjengelig for registeret, er beskrevet i 4.3.

Om elektronisk signatur

Tinglysing stiller krav om at dokumentet er underskrevet. Dermed kan det slås fast om dokumentet stammer fra rette vedkommende. I mange tilfeller er det dessuten flere parter inne i bildet. Dersom eier (hjemmelshaver) stiller boligen som pant for en annens gjeld, typisk sine barn, må eksempelvis både skyldner (barnet), eier, dennes ektefelle og banken inn. Tilsvarende vil så vel selger, kjøper, eiendomsmegler og kjøpers bankforbindelse ha en rolle ved overdragelse av en eiendom. Det er heller ikke gitt at det er underskriver som skal sende inn dokumentet til registeret. Ulike former for verifisering av det elektroniske dokumentet er derfor viktig.

Elektronisk signatur er et svært vidt begrep og stiller krav om at signaturen skal bekrefte hvem som har sendt inn meldingen. Det må vurderes hvilke krav som skal stilles til en slik signatur. I lov om elektronisk signatur skilles det mellom elektronisk signatur, avansert elektronisk signatur og kvalifisert elektronisk signatur. Når det stilles krav om underskrift, vil bruk av kvalifisert elektronisk signatur alltid oppfylle et slikt krav. Dette betyr at en kvalifisert elektronisk signatur gis samme rettsvirkning som en håndskreven underskrift. Også andre former for elektronisk signatur kan etter omstendighetene være tilfredsstillende. Denne loven regulerer ikke hva slags signatur som skal brukes i ulike tilfeller, den oppstiller kun de krav som skal følges for at de ulike signaturkrav skal være oppfylt.

Tinglysing gjelder ofte store verdier, for den enkelte kan det være snakk om kjøp eller pantsettelse av bolig. Det er derfor grunn til å kreve *kvalifisert elektronisk signatur*. Ved at avsenderen bruker en slik signatur kan mottaker bevise hvem som sendt dokumentet, og om dokumentet er blitt forandret underveis.

Mottaker av et elektronisk signert dokument har et behov for å verifisere at avsenderen er den han eller hun påstår å være. Dette kan prinsipielt skje på to måter, enten ved at partene har en forutgående avtale som legger premissene for verifikasjon av avsender, eller ved at en tredjeperson verifiserer underskriften. Denne tredjemann kalles gjerne tiltrodd tredjepart (trusted third party, TTP). For at et slikt system skal fungere kreves en infrastruktur for «nøkler» som brukes ved verifisering, gjerne kalt «public key infrastructure», PKI. Denne meldingen gir ikke en beskrivelse av hvordan slike løsninger fungerer, men henviser i det vesentlige til PKI-utvalgets innstilling, NOU 2001: 10 *Uten penn og blekk*.

4.3 Innlevering av dokumenter til bruk i tinglysingen

I dag mottas kun papirdokumenter. I dette kapitlet gis det en nærmere redegjørelse for hvordan en slik innleveringsmåte kan erstattes av elektroniske dokumenter. Det er fire modeller som skisseres; én basert på at hjemmelshaver og andre som skal underskrive dokumentet påfører sin elektroniske signatur på et elektronisk dokument, én basert på at en elektronisk kopi av originaldokumentet sendes til tinglysing, én basert på at en kontofører sender en pretensjon til registerfører og endelig én kontoførerløsning etter modell av Verdipapirsentralen.

4.3.1 Elektronisk dokument med digital signatur

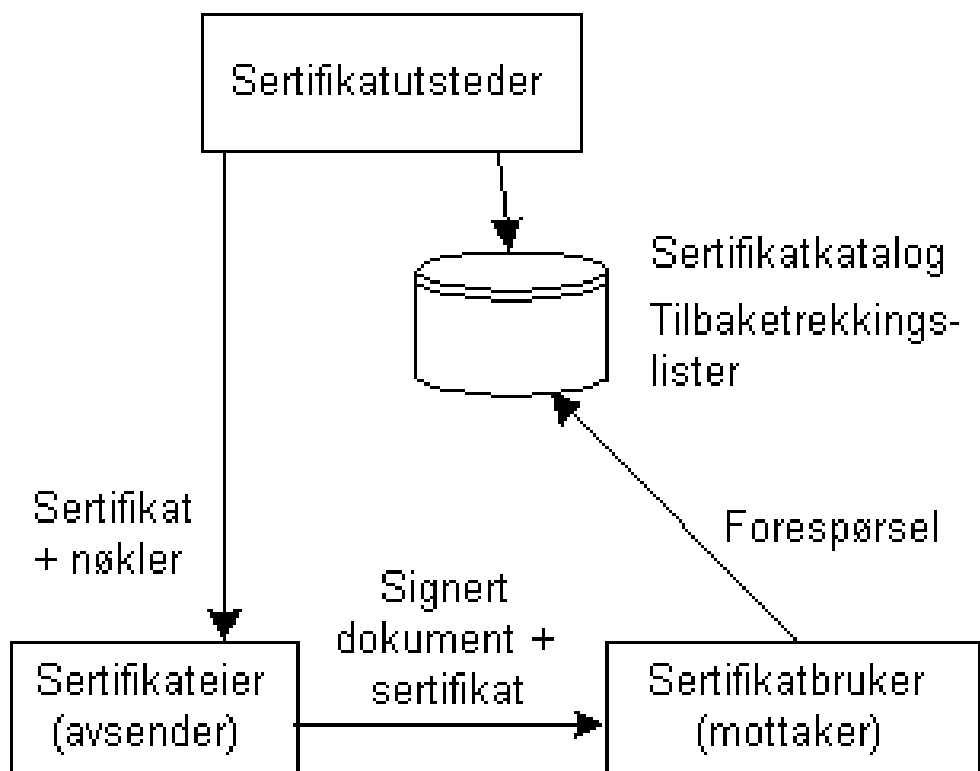
Denne modellen er basert på at hjemmelshaver og andre som skal underskrive dokumentet er i besittelse av et sertifikat og at han eller hun ved hjelp av dette påfører dokumentet sin digitale signatur. Dokumentet sendes deretter til den som fører grunnboken og registreres automatisk inn i saksbehandlingssystemet hos denne. Det foretas automatisk kontroll av bl.a. underskrift. Dokumentet konfereres (etterkontrolleres) deretter som i dag. Den som sendte inn dokumentet vil motta en elektronisk bekreftelse på at dokumentet er tinglyst, samt opplysninger om foranstående heftelser m.m.



Figur 4.1 Innlevering av elektronisk dokument fra utsteder

Bruk av digital signatur kan lett sammenlignes med dagens skriftlige underskrift. Den vesentligste forskjellen er at underskriften påføres elektronisk, og at all kommunikasjon skjer elektronisk. Selve verifikasjonen av at det er korrekt person som har påført sin digitale signatur, skjer ved en forespørsel til den aktuelle sertifikatsutsteder, som skissert i figuren nedenfor.

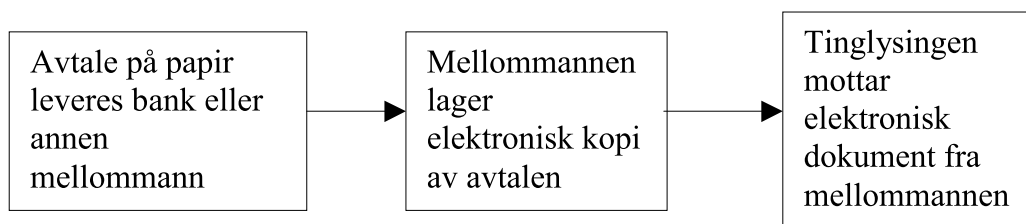
Et grunnleggende krav for å etablere en slik ordning er at det er en viss utbredelse av digitale signaturer, eller infrastruktur for digitale signaturer, jf. NOU 2001:10 side 32-33. Utbredelsen av elektroniske signaturer er begrenset. Det er høyt prioritert for regjeringen å sikre en PKI-infrastruktur. På tross av dette er det svært vanskelig å ha noen sikker formening om hvor lang tid det vil ta før denne type digitale signaturer får en viss utbredelse. Siden god utbredelse av digitale signaturer er en nødvendig forutsetning for å velge denne løsningen, er dette neppe et alternativ på kort sikt. På mellomlang og lang sikt vil det fremstå som det naturlige valg.

*Figur 4.2 Elektronisk signatur*

I dag har tinglysingsmyndigheten en papirgjenpart av de aller fleste dokumentene som er tinglyst. For å sikre dette også for fremtiden, vil en elektronisk kopi av dokumentet bli oppbevart ved tinglysingsmyndigheten. Dette er en fullgod erstatning for dagens tinglysingsgjenpart. Det vises for øvrig til beskrivelsen av elektronisk pantebok i 4.6.

4.3.2 Elektronisk kopi av et papirdokument

Denne modellen er basert på at dagens papirbaserte dokumenter opprettholdes. Dette dokumentet leveres ferdig utfylt og undertegnet til en bank, eiendomsmegler eller annen som er godkjent av registerfører. Denne mellommannen har to hovedoppgaver. For det første skal de opplysningene som senere skal fremgå av grunnboken, registreres elektronisk. Det er med andre ord mellommannen som lager det ekstraktet (utdraget av dokumentet) som skal tinglyses. Dette tilsvarer den registrering saksbehandlerne ved tinglysingen gjør i dag.

*Figur 4.3 Elektronisk kopi av et papirdokument*

Dette innebærer en betydelig arbeidsbesparelse for registeret. For dokumenter mellommannen selv har utstedt, typisk pantobligasjoner i en bank, vil de fleste opplysningene allerede være lagt inn i mellommannens eget saksbehandlersystem i forbindelse med den interne behandlingen av dokumentet. Forskjellen fra i dag er dels at dokumentet sendes elektronisk og ikke som et papirdokument. Dessuten kan det være aktuelt å flytte noe av kontrollansvaret fra registeret til mellommannen. For dokumenter som mellommannen ikke selv har utstedt, eksempelvis at en bank skal sende over en leiekontrakt utformet av de private partene, vil denne ordningen være en merbelastning for mellommannen. Dette er kommentert nærmere under 7.2 (Hardangerregisteret).

Den andre hovedoppgaven er å lage en elektronisk kopi av originaldokumentet. Både utdraget av og den elektroniske kopien av papirdokumentet sendes deretter registerfører. Det foretas automatisk kontroll av bl.a. hjemmelsopplysninger, samt av mellommannens digitale signatur. Dokumentet konfereres (etterkontrolleres) som i dag. Mellommannen vil elektronisk få en bekreftelse på at dokumentet er tinglyst, og opplysninger som tilsvarer dagens pantattest dvs. opplysninger om foranstående heftelser m.m. Selve verifikasjonen av mellommannens digitale signatur blir som ovenfor.

I dag har tinglysingsmyndigheten en papirgienpart av de aller fleste dokumentene som er tinglyst. For å sikre dette også for fremtiden, vil den innsendte elektroniske kopien av det tinglyste dokumentet bli kopiert og oppbevart av registerfører. Dette er en fullgod erstatning for dagens tinglysingsgienpart.

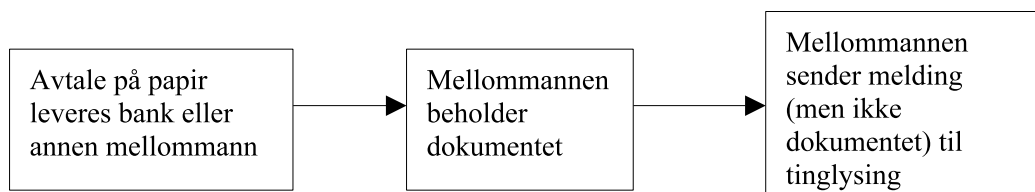
Likhetstrekkene med dagens ordning er fremtredende. Det skal fortsatt benyttes papirdokumenter, men selve behandlingen er automatisert, ved at dokumentene sendes elektronisk.

Denne modellen kan også gjennomføres i kombinasjon med at registeret fortsatt mottar alle dokumenter som skal tinglyses som papirdokumenter. Dette innebærer at registeret foruten å motta det elektroniske dokumentet også mottar et likelydene papirdokument i posten. Når postforsendelsen kommer til registerfører, kontrolleres dokumentene mot det som er overført elektronisk, og de elektronisk overførte data legges inn i grunnboken. Dermed spares ressurser ved innregistreringen. En slik løsning er innført for foretakregisteret i Irland.

4.3.3 Kun innholdet og ikke papirdokumentet overføres tinglysingen

Denne modellen er basert på at den som ønsker å tinglyse et dokument forholder seg til en bank, megler eller lignende godkjent mellommann. Partene inngår en avtale om f.eks. overdragelse av fast eiendom eller pantsettelse av denne på vanlig måte. De sender imidlertid ikke avtalen til den som er ansvarlig for å føre grunnboken, men leverer den til en godkjent mellommann. Mellommannen sender et elektronisk varsel til den som er ansvarlig for å føre grunnboken om at man har et slikt dokument i sin besittelse og at innholdet skal tinglyses. Selve dokumentet beholdes av mellommannen. Denne modellen kan tenkes på to måter; enten ved at det skal utferdiges et papirdokument, som i dag, eller at dette kravet ikke opprettholdes. Dersom kravet ikke oppret-

tholdes, må det tas stilling til hva som anses som tilstrekkelig dokumentasjon for at en avtale er inngått.



Figur 4.4 Kun innholdet og ikke papirdokumentet overføres tinglysingen

Opplysningene fra mellommannen registreres automatisk i tinglysingsmyndighetens saksbehandlingssystem. Det foretas en konferering (etterkontroll), som i praksis innebærer kontroll av offentligrettslige krav knyttet til eiendommen, urådighet av andre grunner ol. Mellommannen vil deretter få et elektronisk varsel om at dokumentet er tinglyst, melding om de foranstående heftelser m.m.

Selve verifikasjonen av mellommannens digitale signatur blir som ovenfor.

I dette tilfelle vil ikke registerfører ha kopi av det tinglyste dokumentet. Dette innebærer at tinglysingsmyndigheten heretter ikke vil ha en pantebok og dermed ikke kan fremlegge det underliggende dokumentet. Dokumentene i panteboken nyttes også i kontrolløyemed. Også denne muligheten opphører ved en slik modell. Panteboken er i dag en sentral del av tinglysingsvesenet, og løsningen innebærer at det velges en annen løsning for fremtiden.

Behovet for tinglysingsgjenparten over tid, er ulikt for ulike dokumenttyper. Det er forskjell på et kortsiktig lån og en servitutt. Det kan tenkes løsninger hvor en slik løsning godtas for enkelte dokumenttyper (f.eks. pantelån med kort løpetid), men ikke for andre (f.eks. skjøter og servitutter).

4.3.4 Kontoførerløsning

Det siste alternativet er en kontoførermodell, hvor tinglysingsmyndigheten ikke har andre praktiske oppgaver enn drift og utvikling av en sentral informasjons- og kommunikasjonsteknologi-løsning. Man godkjenner kontoførere som foretar all registrering i basen, uten at registeret skal foreta noen konferering (etterkontroll) overhodet. I Norge er vel Verdipapirsentralen (VPS) et godt eksempel på en slik løsning. I hovedsak er det banker og meglerforetak som kan være kontoførere. Ca. 50 av landets 130 sparebanker har gått inn som kontoførere i VPS. Av de øvrige benytter ca. 70 tjenester fra Gjensidige NOR sparebank (såkalte «relaterte kontoførere») som innebærer at den enkelte sparebank i liten grad behøver å utføre tjenester selv. Etter verdipapirsentralloven § 3-1 er kontoførere og deres oppgaver:

«Kontofører er foretak som på vegne av investorer eller utstedere av fondsaktiver fører konti i Verdipapirsentralen. En kontofører kan føre konti for seg selv, både som utsteder og investor. All kontakt mellom den enkelte investor og Verdipapirsentralen skjer gjennom kontoførerne, ...»

Dersom en tilsvarende modell etableres for tinglysingen, kan f.eks. banker og eiendomsmeglere godkjennes som kontoførere og overta ansvaret for føring

av tinglysingen. Det legges opp til enkelte automatiserte rutiner for hva slags registrering som er godkjent, men utover dette påtar det offentlige seg intet ansvar for innholdet i tinglysingsregisteret.

Denne modellen har likhetstrekk med den forrige, forskjellen er at det ikke foretas noen *konferering*, hvilket innebærer at også de offentligrettslige krav, andre rådighetsbegrensninger etc må kontrolleres av kontofører.

4.3.5 Sammenfatning av alternativene

Betydningen for ressursbruken

Alle modellene er basert på at de ansatte hos registerføreren ikke skal foreta registrering av innkommende dokumenter. De er forutsatt overført elektronisk fra en mellommann eller direkte fra hjemmelshaver. Dette fører til at behovet for arbeidskraft hos registerfører reduseres kraftig.

I alle tilfelle må det påregnes at en del fortsatt vil ønske å forholde seg til tinglysingsmyndigheten direkte, uten bruk av mellommann. I alle løsninger, unntatt den første, er det mulig å nekte slik direkte kontakt. Hvorvidt det er ønskelig er et hensiktsmessighetsspørsmål. Det vises i den forbindelse til 5.2.3 hvor bl.a. registerets veiledningsplikt er omtalt. Modellvalget kan ha betydning i en overgangsfase hvor det kan være aktuelt å åpne for valgfrihet for bruker mht. om dokumentet skal sendes inn elektronisk eller på papir.

Hvilken form de elektroniske dokumenter får, kan ha betydning for krav til bemanning på tinglysingssiden. Det antas likevel at antall ansatte vil kunne reduseres gradvis fra dagens om lag 200 saksbehandlerårsverk til om lag 50 etter full innføring av elektroniske dokumenter. Det er grunn til å anta at det reduserte bemanningsbehovet er i samme størrelsesorden uavhengig av *hvem* som får ansvaret for registeret. Som det fremgår i kapittel 7 har de alternative organisasjonsmodellene imidlertid noe ulik tilnærming til hva registerets totale rolle skal være. Det samlede årsverksbehov er derfor noe forskjellig.

Tilgang til tinglysingsgjenparter (panteboken)

To av de fire modellene innebærer at tinglysingsmyndigheten fortsatt skal håndtere tinglysingsgjenparter, mens de to andre modellene innebærer at det ikke skal oppbevares tinglysingsgjenparter.

Det offentliges ansvar for kvaliteten på grunnboken

I de to første modellene har det offentlige samme oppgaver og kontrollansvar som i dag. I forhold til den tredje modellen vil registeret ikke ha mulighet for å kontrollere det dokument som mellommannen pretenderer å være i besittelse av, men ellers skal det foretas kontroll som i dag. I den fjerde modellen har det offentlige i prinsippet ingen rolle ved registrering av dokumenter.

I dag har staten et objektivt ansvar for innholdet i grunnboken. Det er vanskelig å se for seg at staten skal ha et tilsvarende objektivt ansvar for forhold registeret ikke skal kontrollere. Det kan imidlertid tenkes at staten dekker tap som oppstår, men har adgang til å kreve regress fra den som faktisk er ansvarlig for feilen.

4.3.6 Elektroniske skjema

Frem til 1990 kunne innsender selv bestemme hvordan dokumentene som ble levert til tinglysing, skulle utformes. Ved innføring av elektronisk grunnbok ble det sett som en fordel at opplysningene i dokumentet ble presentert i samme rekkefølge som de skulle registreres i datasystemet. Det ble derfor gitt en forskrift som regulerer rekkefølgen på opplysningene og visse standardtekster. Det er likevel fortsatt slik at det kan fylles inn tekst tilpasset den konkrete avtalen. Visse dokumenttyper, eksempelvis leiekontrakter, omfattes dessuten ikke av forskriften overhodet.

Det foreligger i liten grad ferdige skjemaer fra det offentliges side. Skjemaene må derfor ofte kjøpes i det private markedet. Profesjonelle brukere tilbys ulike pakkeløsning enten som integrert del av saksbehandlingssystemet, bruk av CD-rom eller web-løsning. Pakkeløsningene er ikke tilpasset privatpersoner da de i stor grad forutsetter et abonnement som strekker seg over en viss tid. Med unntak av enkelte skjemaer har privatpersoner derfor i liten grad mulighet for elektronisk tilgang til skjemaene.

Innføring av elektroniske dokumenter, tilsier at det også tilbys elektroniske skjemaer. På nettsiden til Brønnøysundregistrene er det for eksempel mulig å bestille skjemaer til bruk for tinglysing av ektepakter og i Løsøreregisteret. Enkelte skjemaer kan dessuten lastes ned. Dette bør også kunne gjennomføres for tinglysing i grunnboken.

Selv om det tilbys elektroniske skjemaer, bør disse utformes etter samme prinsipp som i dag. Det bør følgelig fortsatt åpnes for at partene selv kan fylle inn den tekst de ønsker å få tinglyst.

4.4 Bestilling og utlevering av utskrifter

Brukere av Eiendomsregisteret (EDR, se omtale i 3.4) kan bestille utskrifter fra grunnboken via Internett. Andre brukergrupper har ikke tilsvarende mulighet, og må derfor kontakte den aktuelle tingrett. Uavhengig av bestillingsmåten, sendes dessuten utskriften i posten og ikke elektronisk.

Utskrifter bør kunne gis i elektronisk form dersom den som skal ha utskriften ønsker det. For vanlige utskrifter kan det være tilstrekkelig at mottaker har sikkerhet for at meldingen stammer fra tinglysingssystemet (autentisering). For bekreftede utskrifter, som eventuelt skal kunne sendes videre i kopi til andre for å dokumentere et forhold, kan det benyttes for eksempel digitale signaturer når dette oppnår tilstrekkelig spredning.

4.5 Tilgang til grunnboken på verdensveven

Rent teknologisk er det uproblematisk å gi tilgang til grunnboksinformasjon på verdensveven. Registerenheten i Brønnøysund har en tjeneste som kalles nøkkelopplysninger fra Enhetsregisteret. Der gis det enkelte opplysninger om den enkelte organisasjon.

Det å lage et slikt grensesnitt mot verdensveven anses relativt uproblematisk. Selv om registeret er offentlig slik at enhver kan kreve innsyn, må imidlertid dette vurderes mot personverninteresser. Spesielt i forhold til utlegg, tvangssalg og lignende registreringer kan det være betenkeligheter ved å

gjøre opplysningene tilgjengelige for alle ved søk. Også i dag er det visse begrensninger av personvernmessige karakter i tilgangen til grunnboksopplysninger, og dette blir mer fremtredende om den legges ut som en søkbar tjeneste på verdensveven. For å ivareta personverninteressene kan man se for seg en «minimumsløsning» på samme måte som for Enhetsregisteret, hvor det kan søkes på gateadresse, samt gårds- og bruksnummer, og kun få opp hjemmelshaverens navn og eventuelt andre vitale opplysninger.

Et annet forhold er at salg av grunnboksopplysninger i dag generer inntekter som tilfaller staten via Norsk Eiendomsinformasjon as. Selskapet er eiet av staten ved Justisdepartementet, og utbyttet tilfaller derfor staten. Brønnøysundregistrene har også distributører som tilbyr en rekke kommersielle opplysningstjenester, samtidig som en begrenset del av registerinformasjon er gratis tilgjengelig på Internett. Tilsvarende kan etableres for grunnboken.

4.6 Elektronisk pantebok

I panteboken oppbevares kopi av de aller fleste dokumentene som er tinglyst, se nærmere beskrivelse i 2.5. Når elektroniske dokumenter er innført, kan registerfører enten lagre tinglysingsgjenparter ved at det lagres en elektronisk kopi av papirdokumentet eller ved elektronisk lagring av et digitalt signert dokument.

Elektronisk kopi av dokumentet

Som skissert i 4.3.2 kan elektroniske dokumenter innføres ved at en elektronisk kopi sendes til registerfører fra banker, meglere eller andre godkjente mellommenn. Denne elektroniske kopien danner utgangspunktet for tinglysingsmyndighetens kontroll og skal deretter oppbevares av registeret for å sikre full tilgang til de tinglyste opplysninger. Denne løsningen baserer seg på at det foreligger et originalt papirdokument som digitaliseres av den lokale mellommannen. Det vil dermed dannes en elektronisk kopi av papirdokumentet, som er en gjengivelse av dokumentet slik det ser ut på papir. Denne elektroniske kopien kan lagres i panteboken.

Størrelsen på dokumentet og dermed behovet for lagringskapasitet hos registerfører er avhengig av den til enhver tid tilgjengelige teknologi. Dagens dokumentmengde tilsier at det tinglyses ca. 900 000 dokumenter pr. år. Ett dokument består av flere sider. Selv om noen dokumenter fjernes fra panteboken når visse vilkår er oppfylt, antas det at pantebokarkivet vokser med ca. 2 millioner A4-sider pr. år. Dagens teknologiske løsninger tilsier at hver A4-side trenger i gjennomsnitt 100 Kb. Det totale lagringsbehovet pr. år blir da 200 GB. Det må årlig skaffes lagringsmedier for dette.

Kostnaden for å få lagret dokumenter på en forsvarlig måte med tilhørende sikkerhetskopiering og kapasitet for 5 år vil i dag koste rundt 3 millioner kroner i investeringer. Denne prisen vil være raskt synkende i årene som kommer. En halvering innen det tidspunktet et slikt system eventuelt realiseres, er realistisk.

Det kan også være aktuelt at dokumentene sendes inn på papir, og at registerføreren selv foretar digitalisering av innkomne dokumenter. Dette er ikke kostnadsberegnet.

Elektronisk lagring av digitalt signerte dokumenter

Det andre alternativet er en løsning som er basert på at hjemmelshaver påfører dokumentet sin digitale signatur. Dette krever at registerfører foretar automatiske kontroller av de innkomne dokumentene. De innkomne dokumenter vil være basert på tekst, og vil være betraktelig mindre enn de digitale gjengivelser som er skissert ovenfor. Dette vil utgjøre beskjedne datamengder. Kostnadene ved et slikt lagringsregister er derfor ikke beregnet særskilt.

Pantebok basert på mottak av begge dokumenttyper

Når elektroniske signaturer kommer i alminnelig bruk, er det sannsynlig at opptil 70 % av dokumentmassen kommer inn som elektroniske dokumenter i løpet av de 5 første årene. Disse vil lagres i den elektroniske panteboken i tekstlig form, uten store krav til lagringskapasitet. Den årlige veksten i skannede dokumenter vil tilsvarende bli redusert og vil utgjøre en beskjeden datamengde på dette tidspunktet. Selv om utbredelsen av elektroniske signaturer skulle trekke ut i tid, vil en likevel søke etter løsninger der det kan benyttes elektroniske dokumenter uten at f.eks. hjemmelshaver signerer selv elektronisk. Oppsummert kan en si at en total investering i en lagringsløsning for elektronisk pantebok vil om 3 år være mellom 1 og 2 millioner kroner.

Dagens pantebok

Panteboken er i dag spredt på de 87 tingrettene som har tinglysing. Det er ikke beregnet hvor mye det vil koste å konvertere disse til elektronisk form. Omfanget, ca. 100 millioner papirdokumenter, tilsier at dette vil være en meget stor kostnad. Det forutsettes derfor at dette i overskuelig fremtid må håndteres manuelt som i dag.

Betydning for registeret

Når det i dag bestilles kopi av dokumenter som er oppbevart i panteboken, forutsetter det en manuell prosess fra registerets side. Dokumentet må gjenfinnes i riktig perm, kopieres og settes inn igjen på rett plass. Dette er tidkrevende og forutsetter stor grad av nøyaktighet for å unngå at panteboken blir uoversiktlig. Dersom panteboken i stedet blir elektronisk, kan saksbehandler ved et enkelt søk få frem det aktuelle dokumentet.

Enkelte dokumenter fjernes fra panteboken etter en visst tid. Eksempelvis oppbevares slettede pantobligasjoner i 5 år før de makuleres. Også denne oppryddingen er arbeidskrevende og kan gjøres betydelig mer rasjonelt ved elektronisk pantebok.

4.7 Kobling mellom registre

I dag har Norsk Eiendomsinformasjon as (NE), som eies av staten ved Justisdepartementet, ansvaret for et produkt som kalles Eiendomsregisteret (se nærmere i 3.5). Dette registeret henter opplysninger fra grunnboken og GAB, og sammenstiller disse dataene på en helhetlig måte. En slik sammenstilling av data fra ulike databaser stiller krav til struktur på dataene. Disse registrene opererer med de samme identifikasjonsnøkler (gårds- og bruksnummer) og

omhandler de samme objektene (eiendommene). Forholdene ligger derfor meget godt til rette for en stor grad av samordning slik at opplysningene kan identifiseres og sammenstilles.

Informasjonen som avgis gjennom NE i dag kommer i hovedsak fra henholdsvis 87 tingretter og fra Statens kartverk. Selv om det i hovedsak er juridisk informasjon som registreres i grunnboken og i hovedsak faktisk informasjon i GAB, er det likevel nære knytninger mellom de to registrene. Eksempelvis skjer avgivelsen av informasjon fra de to registrene langt på vei mot et felles marked.

Eiendomsregisteret innebærer at det allerede i dag er samordning av opplysningene fra GAB og grunnboken. I 5.2 er det påpekt et samordningsbehov utover dette. Her begrenses det derfor til å nevne følgende begrensinger ved denne modellen:

- bedre utnyttelse av at GAB og grunnboken har en stor del sammenfallende data. Disse dataene registreres i dag i begge registrene eller utveksles elektronisk mellom registrene. Dersom ansvaret samles, er det grunn til å anta at det vil være større fokus på å oppnå hensiktsmessig fordeling.
- enklere å foreta prosjekter som hever datakvaliteten hvor data brukes på tvers av registrene slik at kvaliteten forbedres i begge registrene.
- bedre mulighet for informasjonsutveksling mellom registreringspartene; dvs. Statens kartverk sentralt, kommunene og føringsstedene for tinglysingen.
- forenklet innhenting av informasjon fra andre registre til bruk i både grunnboken og GAB.
- større muligheter for å etablere et felles begrepsapparat for eiendomsinformasjon. I dag brukes i enkelte sammenhenger ulike begreper for de samme data i GAB og i grunnboken. I tillegg er enkelte begreper brukt ulikt i de samme registre.

5 Kriterier for fremtidig tinglysing i fast eiendom

I dette kapittelet redegjøres det for sentrale mål for tinglysing. Vurderingen tar utgangspunkt i så vel brukerperspektivet som behovet til det offentlige og de ansatte. Hensynene som drøftes er;

- krav til kvalitet og saksbehandlingstid
- tilbud om samordnet eiendomsinformasjon til publikum
- elektroniske dokumenter og annen effektiv utnyttelse av IKT
- veiledningstjenesten
- lave kostnader for bruker og det offentlige
- rask og oversiktlig tilgang til opplysningene

Disse hensynene vil danne grunnlaget for den vurderingen som gjøres av de ulike organisasjonsmodellene i kapittel 7.

5.1 Høy kvalitet og lav saksbehandlingstid

5.1.1 Behov for høy kvalitet

Bakgrunn

Grunnboken står i en særstilling i forhold til øvrige offentlige registre om fast eiendom, idet grunnbokens troverdighet innebærer at opplysningene som er registrert der kan legges til grunn som korrekte. Det vises for øvrig til 2.3 hvor begrepet «grunnbokens troverdighet» er forklart. Selv om brukerne på enkelte områder ønsker ytterligere forbedringer, har Norge et kvalitetsmessig velfungerende tinglysingssystem. Dette er av grunnleggende betydning for omsetning av eiendommer og for kredittlivet. Registeret er også en forutsetning for effektiv kontroll av offentlig reguleringslovgivning og dermed for så vel det offentliges som privates utnyttning av den ressurs fast eiendom er. Det er derfor et mål at grunnboken skal gjenspeile den faktiske situasjonen mht. hvem som er hjemmelshaver og hvilke heftelser som hviler på eiendommen.

En periode med lavere standard vil skape ringvirkninger i en lang tidsperiode. Dokumenter som gjelder eiendomsoverdragelse har ingen tidsbegrensning. Tinglyste pantobligasjoner har som hovedregel 30 års levetid. En eventuell feil ved registreringen vil ikke nødvendigvis bli oppdaget straks, men først når noen vil gjøre retten gjeldende eller det på annen måte oppstår tvist. En feilregistrert pantobligasjon oppdages eksempelvis først dersom lånet misligholdes og banken ønsker å inndrive lånet ved å selge eiendommen. Dette innebærer at selv en kortere periode med rutinesvikt kan få langvarige og vidtrekkende konsekvenser.

Betydning for omsetning av eiendommer

For den som kjøper en eiendom er vissheten om at det ikke kan reises tvil om transaksjonen viktig. Derfor innhentes det utskrift fra grunnboken slik at kjøper kan få klarhet i om eiendommen er heftelsesfri og at selger er hjemmelshaver til den. Dersom det er gjort feil når et dokument registreres, kan

det medføre at heftelser som er tinglyst likevel ikke kommer med på utskriften. Tilsvarende kan en navneforveksling medføre at eiendommen overdras til feil person. Eksempelvis bor to personer som heter Lars Holm i samme kommune. Lars Holm sr. har kjøpt en tomt, men ved en feil legges personnummeret til Lars Holm jr. inn i registeret. Peder Ås kjøper deretter tomten av Lars Holm jr. og vil dermed komme i tvist med Lars Holm sr. Dersom Peder Ås i tillegg har pantsatt eiendommen før feilen oppdages, må også hans bankforbindelse delta når tvisten skal løses.

Som eksempelet viser vil en eventuell retting av grunnboken ofte involvere flere parter med ulike interesser. Dersom det først er foretatt en feil, er det derfor ikke alltid mulig å rette grunnboken slik at forholdene blir slik det opprinnelig var forutsatt. Selv om to personer mener å være rette eier, er det bare den ene som kan beholde eiendommen. Mange er følelsesmessig knyttet til sitt eget hjem. Det å oppleve at andre bestrider eierforholdet, kan være en personlig påkjenning. Hvem som får økonomisk erstatning og hvem som rent faktisk vil beholde eiendommen, vil avhenge av hendelsesforløpet og hvilken feil det er tale om.

Usikkerhet knyttet til registerets kvalitet, kan også virke konfliktskapende ved at det kan oppstå tvist mellom kjøper, selger og eventuelt andre som har rettigheter i eiendommen. Dersom det oppstår usikkerhet mht. om opplysningene i grunnboken kan legges til grunn, vil det forsinke omsetningsprosessen idet megler må innhente tilleggsinformasjon fra andre kilder.

Betydning for kredittmarkedet

Sikring av rettigheter gjennom tinglysing, og tilgang til eiendomsinformasjon fra andre kilder, er helt avgjørende for et fungerende eiendomsmarked, som igjen er en forutsetning for å mobilisere kapital mot pant i fast eiendom. Det er både nasjonalt og internasjonalt økende forståelse for betydningen av eiendomsregistrering i vid forstand både som grunnlag for kapitaltilgang og økonomisk vekst. Et felles kjennetegn ved de landene i verden som har en ordnet økonomi, er at rettigheter til eiendom er bredt fordelt, sikret og gjort omsettelige gjennom systemer for eiendomsregistrering. FN fokuserer nå sterkt på dette som et virkemiddel for sosial og økonomisk utvikling i utviklingslandene.

Investeringer foretatt av så vel privatpersoner som selskaper er i stor grad avhengig av et fungerende kredittmarked. Dersom muligheten til å lånefinansiere prosjekter reduseres eller vanskeliggjøres, vil det få store konsekvenser for samfunnsutviklingen. I den forbindelse er grunnboken et fundament fordi det ofte vil være behov for å stille pantesikkerhet for lånet. I 1999 og 2000 ble det eksempelvis tinglyst henholdsvis ca. 280 000 og 260 000 pantobligasjoner. Det er derfor viktig at grunnboken har tillit i kredittmarkedet. Det skal ikke hefte usikkerhet mht. om den er oppdatert, at opplysninger er feilregistrert, at mangler ved dokumenter er oversett osv. Når bankene sjekker hvem som er hjemmelshaver og om det hviler heftelser på eiendommen, foretas det ingen grundigere undersøkelse av om dette virkelig er korrekt. Dersom det oppstår usikkerhet om kvaliteten på registeret, vil dette måtte gjøres. Det vil dermed raskt påløpe ytterligere gebyrer for lånekundene, og behandlingen vil ta lengre tid. Dermed vil også transaksjonskostnadene øke.

For kjøpere/selgere, långivere/låntakere og andre aktører i eiendomsmarkedet, er det viktig at kostnadene ved transaksjonene er så lave som mulig. Transaksjonskostnadene i denne sammenheng er blant annet:

- utgifter til å skaffe til veie informasjonen som trengs for å kunne inngå avtale, herunder til bistand fra megler, advokat, bank osv.
- gebyrer og andre kostnader for tinglysing, eiendomsdeling og etablering av eierseksjon mv.

Transaksjonskostnadene vil særlig påvirkes dersom det må etableres mellomfinansiering til høyere rente, enten fordi det tar lang tid å innhente nødvendige opplysninger, eller fordi selve registreringen tar tid. Kvaliteten på den offentlige infrastrukturen for eiendom har stor betydning for hvordan eiendomsmarkedet fungerer, og derigjennom for mobilisering av kapital mot sikkerhet i fast eiendom.

Selv om statens erstatningsansvar er en garanti for den som lider «uforskyldt tap» som følge av tinglysingsfeil, kan dette oppleves som en tungvint og arbeidskrevende måte å få dekning på. Finansinstitusjonene kan derfor være tjent med å sikre seg på annen måte. I ytterste konsekvens kan låntaker som ønsker å stille fast eiendom som sikkerhet, oppleve det samme som aksjeeiere hvor bankene ved usikkerhet i aksjemarkedet ikke aksepterer visse aksjeposter som pantesikkerhet. Dette kan innebære at låntakere som i dag får lån innenfor 80 % av eiendommens verdi får verdigrensen redusert til eksempelvis 70 %. Dersom usikkerheten mht. om ønsket pantesikkerhet oppnås blir tilstrekkelig stor, kan det sågar medføre at lånsøker får avslag på lånesøknaden. Dette vil svekke markedsmekanismene og kan få betydning for samfunnsutviklingen.

Betydning for registerets virksomhet

Lavere kvalitet vil på sikt også medføre merarbeid for registeret. Det vil medgå ekstra tid til å varsle berørte, inngå en dialog med disse i forhold til hvordan feilen kan rettes, avklare hvem som har vært i god tro, foreta selve rettingen osv. Dessuten vil dette antakelig øke forespørslene om innsyn i dokumentene i panteboken. Dette arbeidet kan gå ut over den løpende driften.

5.1.2 Tiltak for å oppnå høy kvalitet

Kvaliteten på registreringsarbeidet må minst opprettholdes på dagens nivå. På enkelte områder vil det også være ønskelig med forbedringer. Det er et mål at tinglysingspraksisen blir mer ensartet, noe som er en fordel særlig for storbrukerne. Det vil også gi en mer effektiv dokumentbehandling og entydig grunnbok.

Forbedringer kan oppnås gjennom endringer i regelverket. Justisdepartementet vedtok sommeren 2001 forskriftsendringer hvor formålet var å skape mer enhetlig praksis og forenkling for brukerne. Et detaljregulert regelverk vil begrense skjønnsutøvelsen, og dermed oppnås enhetlig praksis. Samtidig blir registeret mer rigid i den forstand at dokumenter med en ordlyd som tradisjonelt har blitt tinglyst, må avvises. Dette vil være uheldig idet det kan innebære at grunnboken på sikt ikke gjenspeiler de faktiske forhold. Det er

derfor begrenset hvor stor effekt regelverksendringer vil ha, uten at det samtidig gripes inn i tinglysingens karakter.

Også endringer i datasystemet kan forbedre kvaliteten. Det vises til 2.8 hvor det er redegjort for utvikling av et nytt datasystem. Dette vil innebære utvidet bruk av automatiske kontroller, utvikling av hjelpefunksjoner, kobling til andre registre og ytterligere utvidet adgang til å foreta søk. Dette behovet skyldes bl.a. at overgangen fra papirbasert til elektronisk register har stilt nye krav til selve føringen. Tidligere hadde mindre skrivefeil, for eksempel i navnet, liten relevans for bruk av registeret. Et elektronisk register åpner for søk på navn, og dermed får slike feil en helt annen rekkevidde. Analyser hvor grunnboken er sammenlignet med Folkeregisteret tilsier at hjemmelshaverens navn i 25 % av tilfellene er skrevet feil.

Enhetlig praksis er ønskelig både fra brukersiden og for å få en entydig grunnbok. I dag stilles det noe ulike krav ved de ulike tingrettene, slik at et dokument som tinglyses ett sted blir avvist ett annet. Dette kan medføre dobbeltarbeid for storbrukerne som forholder seg til flere tingretter og derfor må tilpasse sin saksbehandling til den praksis den enkelte tingretten utøver. Det kan også oppstå lokale variasjoner mht. hvordan grunnboken er ført. Selv om det legges opp til felles rutiner og kurs, har praksis vist at dette ikke er tilstrekkelig til å løse problemet.

GAB kan nyttes når saksbehandler kontrollerer dokumenter som kommer til tinglysing. For å få full effekt av dette, er det imidlertid nødvendig med samordning utover det som gjøres i dag. Det vises for øvrig til 5.2 hvor også behovet for samordnet eiendomsinformasjon er beskrevet.

Det er fare for at en strukturendring kan påvirke kvaliteten, i alle fall i en overgangsperiode. Det vises i den forbindelse til 6.3.

5.1.3 Lav saksbehandlingstid og effektivitet i registreringsarbeidet

Tilliten til og nytten av tinglysingssystemet er ikke bare avhengig av at det som registreres er riktig, men også av at registreringen skjer raskt. Lang saksbehandlingstid kan påføre brukerne økte transaksjonskostnader ved at lån må mellomfinansieres inntil tinglysing har funnet sted. Grunnboken må derfor til enhver tid være mest mulig à jour. Årlig registreres det 800-900 000 dokumenter, og med en så stor saksmengde er det avgjørende at effektiviteten i registreringsarbeidet opprettholdes. Innleverte dokumenter må ikke bli liggende uten registrering. Dokumentene skal da også etter gjeldende regelverk føres samme eller påfølgende dag. Evne til rask og nøyaktig saksbehandling hos personalet, og tilstrekkelig kapasitet hos registerenheten, er derfor viktig.

I gjennomsnitt tar det ca. 1,2 dager fra et dokument innkommer til det er registrert. Selv om effektivisering medfører at denne tiden reduseres ytterligere, setter tinglysingens karakter grenser for brukernytten av dette. I hovedsak har alle dokumenter som kommer inn samme dag, samme prioritet. Grunnboken gir derfor først et fullstendig bilde når alle dokumentene den aktuelle dagen er ført, ikke bare det aktuelle dokumentet. Dette kan løses ved at det innføres klokkeslettprioritet. Et dokument som tinglyses kl. 10.00 vil da gå foran et som tinglyses kl. 11.00 samme dag. Dette kan være en praktisk løsning dersom alle dokumentene sendes inn elektronisk. Dersom det fortsatt

åpnes for innsending av papirdokumenter, vil imidlertid en slik ordning ha svakheter.

5.2 Tilbud om samordnet eiendomsinformasjon

5.2.1 Bakgrunn

Forvaltningen av de enkelte elementene innen offentlig eiendomsinformasjon er fordelt på tre ulike organer som har ulike hovedoppgaver og mål for sin virksomhet. I dag forvalter således tingrettene grunnboken (omtalt under 2), Statens kartverk GAB-registeret (omtalt under 3.2) og kommunene planregistre (omtalt under 3.3) og eiendomskart. Samlet utgjør dette det offentlige informasjon om faste eiendommer. Behovet for samordning varierer ut fra hvilke tjenester publikum vil ha utført og hvordan det offentlige vil nyttiggjøre seg opplysningene i sin virksomhet. Samling av flere av elementene innenfor én enhet vil styrke oppbygningen av en felles infrastruktur for nasjonal eiendomsinformasjon. Figuren under forsøker å illustrere dette.

Slik samordning gjelder i hovedsak fire forhold:

- a) Samlet ansvar på sentralt nivå for løpende *forvaltning og utvikling* av registersystemene og tilhørende regelverk
- b) Samordnet *føring* av grunnbok, GAB og kommunale planregister
- c) Samlet opplegg for *datadrift* av grunnbok, GAB og kommunale planregistre
- d) Samordnet opplegg for *salg* av informasjon til brukerne

Samordning kan skje der dokumentene registreres ved at føringsleddene samlokaliseres, ved kobling av registrene eller på administrativt plan. Samordnet datadrift gjennomføres i dag for så vidt gjelder grunnboken og GAB. Det samme gjelder samlet salg av opplysninger fra grunnboken og GAB som gis til brukergrupper som har tilgang til Eiendomsregisteret. Dette gjelder imidlertid i hovedsak storbrukerne. Kommunale planregistre berøres derimot ikke av denne stortingsmeldingen, slik at eventuell samordning med disse må løses på et senere tidspunkt.

5.2.2 Andre utredninger på området - ny lov om eiendomsregistrering

Et vesentlig element i infrastrukturen for eiendomsinformasjon er det arbeidet som pågår i Miljøverndepartementet med ny lov om eiendomsregistrering på bakgrunn av tilrådingene i NOU 1999:1 Ny lov om eiendomsregistrering. I denne utredningen redegjøres det for hvordan det samlede nasjonale eiendomsinformasjonssystemet bør se ut for å betjene aktørene i eiendomsmarkedet og andre brukere på en tilfredsstillende måte. Et nytt dataregister, «Matrikkelen», skal erstatte dagens GAB-register og det digitale (elektroniske) eiendomskartet. Foruten de opplysningene som er registrert i GAB, skal den bl.a. inneholde opplysninger om offentlige pålegg og restriksjoner for bruk av grunn og bygninger, forurenset grunn (data fra Statens forurensingstilsyn) og kulturminner. Også tilgangen til offentlige arealplaner bedres ved at reguleringskart og -bestemmelser for den enkelte eiendom, vises. Det digitale eiendomskartverket skal inngå i Matrikkelen, slik at brukerne kan få tilgang til dette sammen med andre eiendomsopplysninger.

Utredningen har vært på høring og utviklingen av det nye systemet er påbegynt. Utvikling av nytt datasystem for grunnboken og nytt matrikkelsystem

skjer parallelt og i nært samarbeid slik at koblingen mellom grunnboken og Matrikkelen/GAB opprettholdes.

Visjonen er at aktørene i eiendomsmarkedet skal kunne hente all nødvendig informasjon fra «nettet» i en løsning som gir brukerne enkel felles tilgang til opplysningene. Hovedelementene i det nasjonale eiendomsinformasjonssystemet vil da bestå av:

- grunnboken
- matrikkelen
- informasjonssystem for reguleringsplaner og andre bindende arealplaner
- offentlige pålegg

I henhold til lovforslaget vil Statens kartverk bli sentral matrikkelmyndighet med ansvar for å forvalte matrikkelen og tilhørende regelverk. Miljøverdepartementet vil i løpet av vårsesjonen 2002 fremme en odelstingsproposisjon hvor disse forholdene vil bli omtalt og nærmere regulert.

5.2.3 Betydning for hjelp og veiledning av publikum

Det er en fordel både ved veiledning og ved annen publikumskontakt at offentlig ansatte ikke bare har kunnskap innen ett element av offentlig eiendomsinformasjon, men kan ivareta helheten. Dermed øker muligheten for at opplysninger som gis er fullstendige, samtidig som faren for at vedkommende kun blir henvist til en annen etat reduseres. I dag må tinglyskontorene i stor grad henvise publikum til kommunen for utfylling av visse skjemaer om fast eiendom, eksempelvis om konsesjon eller eierseksjonering. Det samme gjelder de som ønsker veiledning om hvordan de skal få delt en eiendom eller slått sammen to eiendommer. Tilsvarende kan ikke føreren av GAB gi informasjon knyttet til heftelsene som hviler på eiendommen. Publikum får med andre ord ikke et fullstendig tilbud om hjelp og informasjon på ett og samme sted.

På enkelte punkter er det uklart om et dokument skal tinglyses i grunnboken eller om det er tilstrekkelig med registrering i GAB. Unødvendig registrering i grunnboken påfører publikum utgifter i form av gebyr. På den annen side har det store rettslige følger dersom slik registrering feilaktig blir utelatt. Det er derfor vesentlig at bruker får hjelp til å foreta denne avveiningen.

5.2.4 Betydning for selve registreringen i grunnboken

I forbindelse med registreringen i grunnboken er samordningsbehovet særlig aktuelt for å ivareta kontrollhensynene, ved registrering av opplysninger som deretter overføres elektronisk for å oppdatere GAB, utvikling av nye prosjekter og ved drift av datasystemet.

Kontrolløyemed

Grunnboken har som kjent svært begrenset informasjon om eiendommens lokalisering, utstrekning, form og areal. Ved registrering i grunnboken har registerføreren derfor behov for visse opplysninger som er registrert i GAB. Ved kontroll i henhold til konsesjonslovgivningen er bl.a. tomtearealet avgjørende. I dag oppdaterer GAB arealopplysningene i grunnboken 1-2 ganger pr. år. Også på andre områder kan GAB og eiendomskart nyttes i kontrolløyemed ved registrering i grunnboken. Det gis eksempelvis oversikt over

hvilke gårds- og bruksnumre som utgjør en og samme driftsenhet etter jordloven § 12 fjerde ledd og derfor må overdras samlet. Det vil likevel i noen tilfeller være behov for en konkret vurdering av om det skjer en deling av en driftsenhet.

Når Matrikkelen blir etablert (se 5.2.2), vil eiendomsinformasjonssystemet bli tilført en ny dimensjon ved at kartinformasjon knyttes til eiendommen. Dette betyr at eiendomsinformasjon kan anvendes i kombinasjon med kartdata om vann, samferdsel, topografi med videre. Slikt kart kan tinglysingsmyndigheten nytte både i sitt kontrollarbeid og når brukerne veiledes mht. hva en heftelse innebærer (eks. hvis vannledningen er merket av på kartet, er det mulig å se om den kommer i konflikt med andre heftelser). Det kan også være behov for i større grad å sammenstille tinglyste heftelser med pålegg det offentlige har knyttet til eiendommen (eks. vedrørende brannsikring).

Bruk av GAB i kontrolløyemed kan til en viss grad ivaretas ved at tinglysingsføreren gis elektronisk tilgang til registeret. I dag har således tinglysingskontorene tilgang til GAB på CD-rom. Bruken av dette varierer imidlertid fra tingrett til tingrett. For fullt ut å dra nytte av opplysningene i GAB, er det dessuten viktig ikke bare å ha tilgang til registeret, men også å ha god kjennskap til og forståelse for de begrep og koder som nyttes. Dette gjelder så vel kartdatabasen som øvrige opplysninger.

Tilsvarende kan grunnboken nyttes i forbindelse med føringen av GAB, eksempelvis kartfesting av relevante heftelser og bruksretter. GAB oppdateres som kjent i utgangspunktet kun gjennom forvaltningsrutiner og ikke ved at det kommer inn særskilte dokumenter til registrering. Føreren av GAB får dermed ikke innsikt i avtaler inngått mellom private parter. Slike dokumenter blir derimot levert til tinglysing. Dersom disse opplysningene også kunne kobles mot GAB, vil kvaliteten på GAB øke.

Nødvendig innsikt i de to registrene oppnås i første rekke gjennom et felles fagmiljø og løpende kontakt i det daglige arbeidet. Samlokalisering innebærer derfor fordeler utover det å få tilgang til registeret.

Opplysninger som senere overføres til GAB

Visse opplysninger i GAB ajourføres ved at opplysninger overføres fra grunnboken. Ved tinglysing av skjøter oppgis og registreres således opplysninger som er vesentlig for GAB. Dette er eksempelvis opplysninger om tomten er bebygd eller ubebygd og hva slags bebyggelse det er tale om (eksempelvis enebolig, tomannsbolig, rekkehus, blokk, kontor, landbruk eller industri). Disse opplysningene er ofte mangelfulle på de dokumentene som innleveres. Samtidig er dette opplysninger som ikke vil fremkomme på utskrifter eller som på annen måte har betydning for grunnbokens kvalitet. Opplysningene nyttes heller ikke av tinglysingsfører på annen måte. Det er derfor fare for at denne kontrollen nedprioriteres til fordel for andre arbeidsoppgaver. Oppdateringen av GAB blir dermed ikke korrekt. Det vil dessuten øke datakvaliteten i GAB om opplysningene føres direkte inn der. På sikt kan det også være aktuelt at andre opplysninger fra dokumenter til tinglysing registreres i GAB, f.eks. data for stedfesting av bruksretter. Det ligger til rette for å registrere slike opplysninger i eiendomskartet.

Arbeid med utviklingsprosjekter

Tinglysing og annen offentlig eiendomsinformasjon er et område hvor det har skjedd en utvikling siden begynnelsen av 1990-tallet. Både innføring av elektroniske registre og behovet for økt utnyttelse av fast eiendom har medført nye ønsker fra brukergruppene. Tilsvarende har det offentlige nye hensyn som bør ivaretas. Slik vil det også være i fremtiden. Eksempelvis bør det legges til rette for at informasjon om gassrør, optiske fiberkabler, telekabler, elektriske ledninger og lignende blir tilgjengelig. Dette vil ha betydning for både grunnboken og GAB.

Et viktig element i utviklingsprosjekter er deltakelse fra de som kjenner systemene ved daglig bruk. Sektorovergripende tiltak reiser særlige utfordringer. Dette gjelder eksempelvis når nye opplysninger skal tas inn i offentlige registre. Det er ikke alltid opplagt hvilket register som er best egnet til formålet. Tilsvarende kan det være aktuelt å overføre ansvaret for en type opplysning fra ett register til ett annet. Når slike problemstillinger drøftes, er det en fordel å ha god kunnskap om alle registrene.

Drift av datasystemene

Norsk Eiendomsinformasjon as har ansvaret for drift av så vel datasystemet til GAB som sentral grunnboksdatabase. Denne samordningen har to sider. For det første gis brukerne et bedre tilbud. Dessuten er det en økonomisk gevinst i form av kostnadseffektiv drift. Stordriftsfordelene har medført reduksjon i de løpende datadrift- og systemforvaltningskostnadene.

5.2.5 Tilgang til opplysninger registrert i offentlige eiendomsregistre

Dagens situasjon

Tidligere var det et større skille mellom når brukerne ønsket informasjon fra grunnboken og når annen type eiendomsinformasjon var av interesse. Utviklingen de siste årene har gått i retning av at det i flere typer saker er behov for samlet oversikt.

Denne utviklingen er i samsvar med det som tidligere er skissert for Stortinget om behovet for samordning av offentlig eiendomsinformasjon. I St. prp. nr. 1 (1993-94) side 138 punkt 2.2 ble brukernes ønsker om samordnet informasjon påpekt. På denne bakgrunn ble det opprettet en felles formidling av data fra GAB og grunnboken gjennom Eiendomsregisteret, se nærmere beskrivelse av registeret under 3.4. Denne samordningen ble brukerfinansiert og medførte derfor ikke utgifter over statsbudsjettet, jf. St. prp. nr. 1 (1994-95) side 50 kap. 5630 post 80. Denne samordningen omfatter ikke kommunale planer eller annen kommunal informasjon som ikke er registrert i GAB. Eiendomsregisteret er dessuten rettet mot storbrukere, idet tilgang til registeret forutsetter kontrakt med en forhandler som gjerne stiller krav om minstekjøp.

Ansvaret for eiendomsinformasjon er i mange kommuner fordelt på flere etater. Når bruker skal innhente slik informasjon, må vedkommende følgelig kontakte flere ledd. For å forenkle denne prosessen, har Norsk Eiendomsinformasjon as etablert InfoLand. InfoLand er ikke et tradisjonelt register, men et system hvor det kan bestilles, leveres og faktureres eiendomsrelatert informasjon. Informasjonen er ikke lagret i dette systemet, men hos de aktuelle

kommunene og enkelte private kartleverandører. Systemet forenkler imidlertid bestillingsrutinene da informasjonen kan bestilles samlet over Internett uavhengig av hvilke(n) kommunal(e) etat(er) som har ansvaret for de ulike delene av informasjonen. Bestillingen blir deretter automatisk fordelt til ansvarlig(e) etat(er). Informasjonen leveres fra kommunene enten ved elektronisk post eller på papir dersom opplysningene ikke er tilgjengelig elektronisk. Foreløpig er det 50-60 kommuner som tilbyr bestilling av informasjon på denne måten. Ordningen som er gebyrbelagt, er foreløpig begrenset til profesjonelle brukere som eiendomsmeglere og takstmenn.

Brukerens behov

Ved kjøp og salg er det ikke bare behov for å innhente oversikt over heftelsene på eiendommen (dvs. fra grunnboken), men også oversikt over tomtens areal og byggeår (dvs. opplysninger fra GAB) og kartoversikt og reguleringsplan mv. fra kommunen. Det samme gjør seg gjeldende ved låneopptak, da så vel utnyttelsesgraden på tomten som kommunale planer kan ha betydning for prisutviklingen. Offentlige pålegg knyttet til en eiendom vil også influere på dens verdi. Tilsvarende er det i forbindelse med utarbeidelse av private reguleringsplaner og søknad om byggetillatelse nødvendig å få opplysninger fra flere offentlige organer.

På sikt antas det at muligheten for også å stille sammen data fra planregister i en tilfredsstillende on-line løsning for brukerne kan gjennomføres uansett hvordan tinglysingen organiseres. Det vil være et krav fra brukere, og dette kan settes som vilkår overfor de respektive driftsorganisasjonene. Det vil imidlertid være lettere å få til et samlet salg av opplysningene dersom det sentrale ansvaret for alle registrene er samlet i én instans, særlig fordi det vil være et løpende behov for oppgradering av registrene og systemet for salg. Den som innhenter opplysningene kan dessuten ikke kontakte ett organ for å få hjelp til å forstå innholdet og rekkevidden av de opplysningene som er registrert. Det vil fortsatt være slik at vedkommende må kontakte både føreren av grunnboken og føreren av GAB. Tilsvarende må to steder kontaktes for å få kopi av de dokumentene registreringen bygger på. Det vises for øvrig til 5.4 hvor behovet for hjelp og veiledning er beskrevet nærmere.

5.2.6 Overordnede og administrative forhold

I dag har Justisdepartementet det administrative ansvaret for grunnboken, Statens kartverk for GAB, mens kommunene har ansvaret for eget planregister. Kjerneområdet og innfallsvinkelen til fagområdet er ulikt for de ulike instansene. Det utveksles idéer og erfaringer, men det er ikke etablert et eget organ med overordnet ansvar for forvaltning og rammestyring.

Også lovansvaret for fagområdet er overlatt til flere departementer. Eksempelvis har Justisdepartementet ansvaret for tinglysningsloven som er avgjørende for føringen av grunnboken, Miljøverndepartementet har ansvaret for delingsloven som er vesentlig for GAB, men som også er av betydning for grunnboken, Kommunaldepartementet har ansvaret for eierseksjonsloven som er av betydning for så vel grunnboken som GAB, mens Landbruksdepartementet har ansvaret for konsesjonsloven og jordloven.

Hver sektor løser egne problemer, men har med de gitte ressurser få muligheter til å prioritere løsningsforslag som i første rekke vil bedre situasjonen utenfor egen sektor. Dette gjelder på områder som regelverksutvikling, utarbeidelse av arbeidsrutiner og enhetlige standarder og valg av infrastruktur og IT-verktøy. Ved regelverksendringer er det derfor behov for koordinering både for å unngå motstrid og for at datasystemene som benyttes, endres i samsvar med nye målsettinger.

Det er utviklet ulike datasystemer for føring av registrene. Systemene er følgelig ikke bygd opp ut fra en grunntanke om at det skal være enkelt for samme person å føre flere registre. Det er derfor ikke gitt at den som har registrert opplysninger i grunnboken, kan føre GAB uten grunnopplæring om hvordan datasystemet fungerer.

Det er heller ikke etablert felles kurs- eller etterutdanningstilbud for de organer som ivaretar offentlig eiendomsinformasjon. Omfanget av kurstilbudene er begrenset og dekker derfor kun sentrale deler innen egen sektors ansvarsområde. Dette begrenser muligheten til effektiv utnyttelse av fagkompetansen innen dette feltet.

Det er behov for et samlet grep på sentralt nivå når det gjelder forvaltning og utvikling av registrene og det tilhørende lovverket. Dette ansvaret bør samles i én instans uansett hvordan arbeidet med føringen av de respektive registrene organiseres. Behovet for samlet grep på sentralt nivå er særlig stort for å imøtekomme krav fra brukerne om å tilpasse lovregler og registrene til endringer i eiendomsmarkedet og å imøtekomme etterspørselen etter tjenester fra det offentlige på dette området. Ved større reformer kan dette til en viss grad avhjelpes ved at det opprettes særskilte utvalg med medlemmer fra aktuelle instanser. En mer generell overordnet styring kan imidlertid være fordelaktig for ressursutnyttingen. Dette vil i større grad sikre felles prioriteringer innen så vel videreutvikling av regelverk og investeringer som i den løpende drift. Det bør også være adgang til å instruere føringsenhetene eller på annen måte stille krav som sikrer samordning til fordel for så vel brukerne som det offentlige.

Behovet for tilpasninger og endringer vil antakelig øke, og vil bl.a. være knyttet til:

- krav fra markedet om å kunne gjøre transaksjoner i andre eiendomstyper og rettigheter enn det som tillates i dag, f.eks. eiendom over og under bakkenivå, forskjellige ledninger og byggeretter
- behov for i større grad å kunne stedfeste tinglyste rettigheter, f.eks. traaser for gassrørledninger, optiske fiberkabler og telekabler og byggeretter. Et moderne tinglysningssystem må sannsynligvis ha tilgang til en mer utbygd grafisk del enn i dag. For eksempel bør tegningene som viser eierleiligheter digitaliseres og gjøres tilgjengelig on-line for brukerne
- behov for løpende å ta stilling til om nye datatyper skal registreres i grunnboken, Matrikkel eller planregister
- behov for å tilpasse dataløsningene for registrering, utveksling av data og for avgivelse til den teknologiske utviklingen

Det vises for øvrig til 5.2.2 hvor etablering av Matrikkelen til erstatning for dagens GAB er omtalt.

5.3 Effektiv utnyttelse av informasjons- og kommunikasjonsteknologi

Elektronisk kommunikasjon er viktig både mht. kommunikasjon med andre registre og som kommunikasjon med brukerne av tinglysingen. Når det gjelder kommunikasjon med andre registre, er det særlig viktig å påse at grensesnittet for datasystemet er slik at dette er mulig. Dette innebærer f.eks. at tinglysingen kan kobles mot folkeregisteret og Enhetsregistret. Dette vil forbedre kvaliteten og innebære at brukerne av tinglysingen ikke lenger må innhente disse opplysningene på forhånd.

I offentlig forvaltning legges det nå til rette for elektronisk kommunikasjon mellom det offentlige og publikum. Dette gjelder også innen tinglysing. Et nytt datasystem til bruk i tinglysingen er under utvikling og settes etter planen i drift sommeren 2004. Dermed åpnes det for bruk av elektroniske dokumenter også her. Blant annet banker og meglere har signalisert at de ønsker å benytte dette da det vil være arbeidsbesparende. Også for den som fører tinglysingen vil arbeidsbelastningen bli betydelig redusert bl.a. fordi dagens arbeid knyttet til selve innregistreringen forenkles. Det vises i den forbindelse til kapittel 4 hvor også de ulike elektroniske innleveringsmåter og utskrifter beskrives nærmere. Dessuten omtales muligheten for utvidet bruk av Internett.

Også innen veiledning og annen tilrettelegging for brukeren, bør IKT ha en sentral plass. Det er eksempelvis vesentlig at telefontjenesten er lett tilgjengelig og holder en innholdsmessig høy kvalitet.

5.4 Godt og tilgjengelig veiledningstilbud

Registerets plikt til å gi veiledning

Før den ansvarlige for tinglysingen registrerer de innleverte dokumentene, må de kontrolleres. I mange tilfeller er tolkningen av regelverket i den forbindelse forbundet med skjønn. Det er følgelig den som er ansvarlig for registeret som vil ha best oversikt over og innsikt i gjeldende regelverk og praksis. Gjennomgående understrekes det i høringsuttalelsene at veiledning bør gis fra registerfører og ikke i sin helhet overlates til andre aktører, verken kommunene eller banker og/eller eiendomsmeglere. Dette begrunnes med at det er helt avgjørende at de som gir veiledning har den nødvendige faglige bakgrunn og selv arbeider med registrering. Uavhengig av om forvaltningsloven får anvendelse for registeret eller ikke, mener Justisdepartementet at registeret bør ha en plikt til å gi veiledning innenfor sitt ansvarsområde. Selv om også andre tilbyr veiledning, kan ikke dette erstatte denne plikten. Det bør derfor være mulig å etablere telefonisk kontakt med registerfører og å møte opp personlig i den grad det er praktisk mulig. Veiledningen kan i tillegg gis pr. telefaks, post og e-post. Av hensyn til brukernes behov, er det viktig at et godt og lett tilgjengelig veiledningstilbud opprettholdes.

Behov for veiledning ved personlig oppmøte

Da NOU 1999: 22 Domstolene i første instans var på høring, viste mange førsteinstansdomstoler til at den største andelen besøkende i tingretten knyt-

ter seg til tinglysingsoppgavene, og at så vel private som profesjonelle brukere møter opp personlig. I høringsrunden knyttet til denne meldingen, fastholder mange domstoler dette synspunktet. I praksis har det også vist seg at en del brukere foretrekker å møte opp personlig på et kontor fremfor å benytte andre kommunikasjonsmåter. Det er ikke foretatt noen representativ registrering av hvorfor de velger denne veiledningsmåten, og hvor ofte de faktisk har oppsøkt tinglysingskontoret. Enkelte tingretter har imidlertid foretatt undersøkelser og funnet at en stor andel av disse er privatpersoner.

Selv om mange henvendelser kan besvares tilfredsstillende på telefon, bør det fortsatt være et slikt veiledningstilbud som supplement til en telefontjeneste. Enkelte henvendelser, som for eksempel hjelp til utfylling av skjemaer, besvares dessuten best ved personlig fremmøte. Det bør også kunne gis utskrifter fra registeret og nødvendig forklaring på hva de registrerte opplysningene innebærer. Det bør ikke være nødvendig for brukerne å avtale tid på forhånd for å få slik veiledning.

Hvem kan gi slik desentralisert veiledning

Kommunene har allerede i dag ansvaret for deler av offentlig eiendomsinformasjon bl.a. gjennom GAB. Denne oppgaven kan eventuelt utvides til også å bli et tilbud om desentralisert veiledning innen rutiner og regelverk rundt tinglysing. Dette vil være i samsvar med den generelle styrking av kommunenes ansvarsområde som følge av den videreutvikling av GAB som er foreslått i NOU 1999: 1 Lov om eiendomsregistrering. Et tilbud om veiledning og informasjon ved personlig fremmøte innenfor den enkelte kommune vil være mer desentralisert enn dagens tilbud og gi publikum en lettere tilgang til disse funksjonene. Kommunene vil stå fritt når det gjelder om veiledningstilbudet skal legges til en av dagens etater eller eventuelt til de offentlige servicekontorene i de kommunene som har opprettet slike. Pr. i dag har nesten halvparten av landets kommuner opprettet slike kontorer.

Alternativt kan et desentralisert veiledningstilbud gis på fylkesplan. Det må legges vekt på fagkompetanse hos dem som skal yte veiledning. Justisdepartementet antar at et tilbud på fylkesplan vil kunne holde en høyere faglig kvalitet enn et kommunalt tilbud pga. større saksmengde og spesialisering. For enkelte brukere vil imidlertid tilgjengeligheten bli dårligere. Selv om både fylkesmannen og fylkeskartkontorene har oppgaver knyttet til fast eiendom, er det ingen etater på fylkesnivå som har tinglysingskompetanse i dag.

En annen mulighet er å overlate veiledning til private aktører som banker og/eller eiendomsmeglere. Banker og eiendomsmeglere har lang erfaring som brukere av tinglysing. Det vil likevel være nødvendig med en del opplæring. Bankene har for eksempel god kunnskap om pantobligasjoner. De har imidlertid liten erfaring med andre typer dokumenter. Det vil bli krevd særskilt gebyr for slik veiledning. Dersom ikke registerfører selv etablerer et desentralisert tilbud, bør det private tilbudet være gratis. Dette kan løses ved at registeret betaler de private aktørene for å yte en slik tjeneste. Dersom private aktører kommer som et supplement, kan det i større grad åpnes for at disse kan kreve gebyr direkte fra kunden.

Uavhengig av hvordan et desentralisert veiledningstilbud organiseres, forutsetter dette at registeret tilrettelegger forholdene. Det må gis tilbud om opplæring, informasjonsmateriale og enkel tilgang til opplysningene som er

registrert i grunnboken. Det må også være mulig å kontakte registeret dersom det stilles spørsmål hvor det er behov for forklaring utover det den desentraliserte enheten kan gi. Dette kan eksempelvis løses ved at det er mulig å skanne det aktuelle dokumentet eller på annen måte gjøre det tilgjengelig for registerfører.

Telefontjeneste

Mange brukere foretrekker å ringe registerfører for å få nødvendig veiledning over telefon. En viktig forutsetning er at det er tilstrekkelig god kapasitet på telefontjenesten, slik at lang ventetid unngås. I tillegg må telefontjenesten være tilgjengelig et tilstrekkelig antall timer i døgnet for å sikre god tilgjengelighet for brukerne. Det er dessuten en forutsetning at de som betjener telefonen har den nødvendige fagkunnskap, slik at veiledningen holder en høy kvalitet.

5.5 Kostnadseffektivt for brukere og det offentlige

5.5.1 Kostnader for bruker

Kostnader ved veiledning

I dag gis veiledning gratis. God veiledning er kostnadseffektivt både for brukerne og for det offentlige. Eksempelvis forebygges feil på et tidlig stadium. Dette er arbeidsbesparende idet det unngås at samme dokument og innbetalt gebyr må sendes mellom tinglysingen og innsender flere ganger for å rette feil. Justisdepartementet mener at veiledning fortsatt bør være gratis. Heller ikke veiledning over telefon bør gebyrlegges. Det kan være aktuelt at veiledning gis av andre enn registerfører. Dersom slike aktører kommer som et supplement til registerets veiledning, kan det i større grad åpnes for at disse kan kreve gebyr.

Kostnader ved registrering

Gebyr for registrering av dokumenter er regulert i rettsgebyrloven. Rettsgebyret oppjusteres regelmessig, og er for 2002 kr 670. For registrering av pantobligasjon betales 2 ganger rettsgebyret (for 2002 kr 1 340) og for øvrige dokumenttyper 1,5 ganger rettsgebyret (for 2002 kr 1 005). Når registreringen i fremtiden blir mer effektiv, kan det være naturlig at gebyret også blir lavere. En eventuell justering må foretas i samsvar med de alminnelige prinsippene som rettsgebyrloven bygger på.

I 5.1.1 er forholdet mellom prosessene i kredittmarkedet og registerets kvalitet påpekt. I den forbindelse er også faren for økte transaksjonskostnader berørt.

Kostnader ved tilgang til opplysningene

I dag betales 1/5 av rettsgebyret (for 2002 kr 134) for en bekreftet utskrift fra grunnboken. Dersom den bestilles gjennom Eiendomsregisteret, må det i tillegg betales et bestillingsgebyr på kr 20 pr. utskrift. Hvis utskriften bestilles gjennom forhandlere som brukerne kan knytte seg opp mot, varierer bestillingsgebyret fra forhandler til forhandler.

Til sammenligning må publikum betale gebyrer for de fleste av tjenestene fra Brønnøysundregistrene. Pantattest fra Løsøreregisteret koster for eksempel kr 134. For opplysninger fra GAB varierer prisene for opplysninger bl.a. etter hvor man henter opplysningene fra (EDR-web, CD-rom, ulike spesialrapporter osv.), og det gjelder også ulike satser for kommuner og private brukere.

Det er kun eventuelle feil i bekreftede grunnboksutskrifter som er grunnlag for det særskilte erstatningsansvaret for det offentlige. I dag foreligger det ikke skriftlige alternativer til den bekreftede utskriften. Tingrettene gir riktignok opplysninger muntlig pr. telefon og til den som møter opp personlig på tinglysingskontoret. Brukerne ønsker imidlertid i en del tilfeller å få dette skriftlig, selv om utskriften ikke faller inn under det særskilte erstatningsansvaret. Justisdepartementet mener derfor at det bør vurderes å tilby skriftlig informasjon utover bekreftet utskrift, for eksempel i form av ubekreftet utskrift. Ubekreftet utskrift som viser pant og heftelser på motorvogn, person eller foretak fra Brønnøysundfaksen, koster for eksempel kr 32. En lignende ordning, uten erstatningsansvar for det offentlige for eventuelle feil, bør vurderes etablert som et supplement til bekreftede utskrifter fra grunnboken.

Etterskuddsvis betaling og effektiv beregning og inndriving av gebyr og dokumentavgift

I dag må både tinglysingsgebyr og dokumentavgift betales forskuddsvis. Justisdepartementet mener at gevinsten ved effektive betalingsrutiner tilsier at det bør innføres etterskuddsvis betaling av både tinglysingsgebyr og dokumentavgift. Til sammenligning er det i sivile saker for tingrettene og ved skjønn betydelige unntak fra krav om forskuddsbetaling av rettsgebyr for offentlige organer og praktiserende advokater. Ved registrering i Løsøreregisteret skjer all innkreving av gebyrer etterskuddsvis. Brukerne ønsker etterskuddsvis betaling også ved tinglysing av fast eiendom, fordi det vil være mer effektivt.

Etter dagens ordning må brukerne selv beregne tinglysingsgebyr og dokumentavgift på forhånd, og de må legge ved betaling sammen med dokumentene som skal tinglyses. Dagens betalingsmåter er gammeldagse og lite effektive å benytte. Til tross for at beløpet i den enkelte sak kan bli høyt, er det få tingretter som har betalingsterminaler. Dokumentavgiften er dessuten så høy at den uansett vanligvis overskrider beløpsgrensene for bruk av minibankkort. Dessuten forutsetter betaling via betalingsterminal personlig oppmøte på tinglysingskontoret, og er derfor ikke en tilfredsstillende løsning på betalingsproblemet.

For det offentlige er forskuddsbetaling arbeidskrevende, blant annet fordi to personer må være til stede ved åpning av verdipost, og fordi regnskapsbilaget må kobles med og kontrolleres mot dokumentet som skal tinglyses.

Forskuddsbetaling innebærer også et lavt servicenivå overfor brukerne. Det er vesentlig for brukerne at tinglysing foretas så raskt som mulig, og betaling ved sjekk eller giro medfører ofte forsinkelser. Mangelfull forskuddsbetaling eller feilberegning kan også føre til retur av dokumentene uten tinglysing. Dersom gebyret og dokumentavgiften kunne innkreves etterskuddsvis, kan

de fleste slike feil unngås fordi korrekt beløp da vil bli fastsatt før betaling finner sted.

Ulempen med å innføre generell etterskuddsvis betaling, er at dette vil innebære en kreditt fra det offentlige, og dermed en fare for at gebyr ikke betales. Fordelen med dagens ordning er nettopp at det i liten grad er nødvendig å innkreve utestående fordringer. Dette kan imidlertid forebygges ved at det innføres mekanismer som gjør at innkrevingen fortsatt blir effektiv, for eksempel at kravet gjøres til særskilt tvangsgrunnlag, og at det innføres legalpant i eiendommen dokumentet er knyttet til for dokumentavgiften. Overgang til etterskuddsvis betaling forutsetter derfor en nærmere vurdering av hvordan innkrevingen bør organiseres og hvilke tiltak som bør innføres for effektivt å redusere ulempene.

5.5.2 Kostnader for det offentlige

Lavest mulig omstillingskostnader

Det er et mål at omstillingskostnadene ved overgang til ny organisering av tinglysingen blir så lave som mulig. For brukerne er omstillingskostnadene små og lite påvirket av de ulike modellene. For det offentlige vil størrelsen på omstillingskostnadene bl.a. være avhengig av antall personer som har krav på ventelønn. I denne sammenhengen er også antall nyansettelser og kostnader til opplæring av nyansatte relevant. Videre vil omstillingskostnadene påvirkes av antallet og omfanget av nye kontorlokaler.

Justisdepartementet mener dessuten at man bør unngå at videre effektivisering i fremtiden, for eksempel ved innføring av elektroniske dokumenter, nødvendiggjør enda en ny omorganisering av tinglysingen. Ved valg av organisasjonsmodell, bør det derfor legges vekt på konsekvensene av ytterligere effektivisering i fremtiden.

Lavest mulig varige driftskostnader

Det er videre et mål at driftskostnadene holdes på et lavt nivå. Når det gjelder kostnadene til drift av grunnboksregisteret, utgjør lønn og utgifter i tilknytning til bygninger de største utgiftspostene. Hvor store driftskostnadene vil bli etter omorganiseringen av tinglysingen, påvirkes særlig av antall saksbehandlerstillinger og av antallet føringssteder.

Når det gjelder beregning av disse kostnadene, vises det for øvrig til 8.1.

5.6 Rask og oversiktlig tilgang til opplysningene

5.6.1 Hvilket behov skal innsynet i registeret dekke?

Grunnboken gir informasjon om hvem som er hjemmelshaver og hvilke heftelser som hviler på eiendommen. Dessuten oppbevares en gjenpart av det tinglyste dokumentet i panteboken. Alle opplysningene er offentlige. Tinglysskontorene kan derimot ikke gi opplysninger fra GAB eller annen form for samordnet eiendomsinformasjon. I dette kapitlet redegjøres det for hvilke behov brukerne har for å få innsikt i hva som er registrert.

Opplysningene i grunnboken nyttes både av storbrukere som finansinstitusjoner og eiendomsmeglere og av privatpersoner. Omfanget av hva det ønskes innsyn i varierer og kan oppsummeres slik;

- all grunnboksinformasjon knyttet til en bestemt eiendom
- begrensede opplysninger knyttet til en bestemt eiendom, eksempelvis hjemmelhaverens navn eller tinglyste heftelser
- kopi av et bestemt dokument i panteboken
- samordnet eiendomsinformasjon knyttet til en bestemt eiendom
- masseoverføring av opplysninger knyttet til alle eiendommene i grunnboken eventuelt til alle eiendommer innenfor et nærmere angitt geografisk område

Tradisjonelt har grunnboksopplysninger særlig blitt innhentet ved eiendomsoverdragelse og pantsettelse. I slike situasjoner er det typisk å be om all grunnboksinformasjon knyttet til en bestemt eiendom. Ofte vil det i forkant av en avtaleinngåelse være ønskelig å få avklart hvem som er hjemmelshaver og om det hviler heftelser på eiendommen som har betydning for den avtalen som skal inngås. I enkelte tilfeller er det tilstrekkelig å få deler av informasjonen. Dersom formålet eksempelvis er å avklare hvem som skal få nabovarsel, er det kun hjemmelshaverens navn som er av interesse.

Når brukerne ønsker kopi av dokumentgjennpartene, har det flere årsaker. Ettersom grunnboken ikke siterer ordlyden i dokumentet, kan det ved tvist være behov for å se det. Originalen som tidligere er returnert i tinglyst stand, kan være kommet bort eller være i annen persons besittelse. For eldre dokumenter kan ønske om innsyn også skyldes historisk interesse.

Grunnboksopplysninger benyttes også i andre sammenhenger enn de tradisjonelle. For eksempel er grunnboken ett av flere registre som danner grunnlaget for kredittselskapenes kredittvurderinger. Dette gjelder uavhengig av om den faste eiendommen skal nyttes som sikkerhet for lånet eller ikke. Utvikling av løsningene i bankene og kredittselskapene er ikke en offentlig oppgave. Registerfører må imidlertid kunne avgi informasjonen på en slik måte at slik sammenstilling av opplysningene kan utføres på kommersiell basis innenfor rammen av tinglysningsloven og personopplysningsloven.

Det kommersielle markedet kan også ønske å bruke opplysninger i grunnboken til et helt annet formål enn det som er bakgrunnen for registreringen. I markedsføringsøyemed kan det eksempelvis være interessant å få oversikt over hjemmelsoverganger de siste tre månedene for å rette reklame direkte mot en gruppe hvor det antas at en stor andel vil starte med oppussing av bolig. Slik bruk ligger utenfor det opprinnelige formål og har hittil ikke blitt benyttet. Også for fremtiden bør det vises stor tilbakeholdenhet med å akseptere denne type bruk av registeret. I dag selges opplysninger fra grunnboken til det kommersielle markedet via forhandlere som Norsk Eiendomsinformasjon as har knyttet til seg. Norsk Eiendomsinformasjon as har et selvstendig ansvar mht. hvordan forhandlere sammenstiller og bruker opplysningene. Det er utarbeidet avtaler og prosedyrer for godkjenning av nye produkter som sikrer at retningslinjene blir fulgt. Dessuten er det en løpende dialog med så vel Datatilsynet som Justisdepartementet ved eventuelle endringer i bruken. Det bør også i fremtiden legges begrensinger på forhandleres bruk. Dagens begrensinger mht. at nye produkter må godkjennes av registerfører eller noen registerfører utpeker, bør derfor opprettholdes.

Det bør også kunne tilbys samordnet eiendomsinformasjon, jf. 5.2.5. Det må imidlertid fortsatt kunne gis grunnboksopplysninger separat. Dette skyldes bl.a. at grunnbokens troverdighet og statens erstatningsansvar er begrenset til disse opplysningene.

5.6.2 Hvordan gis det tilgang til opplysningene?

Dagens informasjonstilbud

Tinglyskontorene gir i dag muntlig informasjon til de som møter opp personlig eller henvender seg over telefon. Dessuten gis det skriftlig informasjon i form av bekreftede utskrifter fra grunnboken og panteboken. Disse utskriftene er gebyrbelagt.

All annen informasjonsavgivelse fra grunnboken er overlatt til Norsk Eiendomsinformasjon as som gir innsyn i grunnboksopplysninger på følgende måte:

- tilgang til Eiendomsregisteret ved bruk av Internett, se nærmere under 2.5
- bekreftet utskrift kan bestilles via Eiendomsregisteret
- spesialtilpasset tilgang ut fra den konkrete brukers behov eksempelvis inkorporering til brukers eget saksbehandlersystem
- tilgang gjennom forhandlernettet til Norsk Eiendomsinformasjon as

Fremtidig behov for muntlig informasjon

Selv om bruk av Internett videreutvikles, vil det fortsatt være behov for muntlig tilgang til opplysningene i grunnboken. Det er registerfører som står nærmest til å gi slik informasjon. Foruten å gjengi det som er registrert, kan det være aktuelt å forklare hva de ulike registreringer betyr og utdype hvilke opplysninger som er relevant i den sammenhengen bruker ønsker å nyttiggjøre seg dem. Dessuten vil det ofte være en glidende overgang mellom henvendelser som kun gjelder innsyn i hva som er registrert og henvendelser hvor det også er et element av veiledning. Et slikt tilbud fra andre enn registerfører bør derfor kun være et supplement.

Muntlig informasjon gis enten ved personlig fremmøte eller over telefon. Behovet for å møte personlig hos registerfører er likevel langt mindre fremtredende her enn når det foreligger et veiledningsbehov. Mange tinglysingsskontorer har i dag begrenset åpningstiden slik at det kun svares på denne type spørsmål mellom kl. 1000 og kl. 1400. Det bør være et mål at slike henvendelser besvares i hele arbeidstiden og at responstiden er kort.

I en del sammenhenger som eksempelvis ved låneopptak og salg av eiendommer, innhenter banker og eiendomsmeglere opplysninger fra grunnboken som senere videreformidles til privatpersoner. Dette gjelder også muntlig informasjon. Dette samarbeidet mellom registerfører og finansnæringen bør videreutvikles. Bankkunder kan eksempelvis ønske å få grunnboksinformasjon fra et kontaktnett som allerede er etablert i forhold til saker om egen økonomi. Dersom dette skal være effektivt, er det viktig at finansinstitusjonene ikke er avhengig av selv å kontakte registerfører, men at grunnboken til enhver tid er tilgjengelig for søk. Å videreformidle informasjon på denne måten stiller heller ikke de samme krav til faglig kompetanse som ved veiledning.

Fremtidig behov for skriftlig informasjon fra registerfører

I dag gir tinglysingskontorene bekreftet utskrift fra grunnboken. Det er denne utskriften statens erstatningsansvar relaterer seg til. Det vil fortsatt være behov for denne type utskrifter. Etterhvert som tilgang gjennom ulike medier øker, er det viktig at denne utskriften skiller seg fra utskrifter brukerne kan ta ut eksempelvis ved bruk av Internett. Av tekniske grunner kan utskrifter i dag først gis dagen etter de er bestilt. Når nytt datasystem (se nærmere under 2.8) er innført, vil det bli mulig å gi utskrifter straks.

Tinglysingskontorene gir ikke ubekreftede utskrifter. Det er heller ikke mulig å be om utskrift som kun inneholder noen av opplysningene i grunnboken eksempelvis bare hjemmelshaverens navn eller bare servitutter. Tilbud om utskrifter hvor bruker selv har begrenset omfanget av hvilke typer opplysninger utskriften skal omfatte, er ønskelig. Også dette behovet vil det bli tatt høyde for i det nye datasystemet.

Tilgang gjennom Internett

I dag er tilgang via Internett knyttet til bruk av Eiendomsregisteret. Dette registeret er nærmere beskrevet i 3.4. Dessuten kan Eiendomsregisteret knyttes til brukers eget saksbehandlingsverktøy. Dette er en stor forenkling for storbrukerne ved at det eksempelvis ved behandling av lånesøknader automatisk foretas søk i aktuelle registre uten at det er nødvendig å gå ut av næringens egne saksbehandlingsverktøy.

Grunnboken som sådan er derimot ikke tilgjengelig via Internett. En slik tilgang vil åpne for at også privatpersoner og andre småbrukere får elektronisk tilgang. I 4.4 er dette vurdert nærmere.

Tilgang til samordnet informasjon fra GAB og grunnboken

Behovet for slik samordnet avgivelse av informasjon er nærmere omtalt i 5.2.5. Den samordningen som i dag foretas av Norsk Eiendomsinformasjon as, bør opprettholdes.

6 Hvordan bør registreringsfunksjonen organiseres?

6.1 Bakgrunn

Grunnboken føres i dag av tingrettene. Ansvar for registeret er med andre ord en offentlig oppgave. Det kan stilles spørsmål ved om det fortsatt bør være slik eller om hele eller deler av oppgaven kan privatiseres. Privatisering ble ikke vurdert i NOU 1999: 22 Domstolene i første instans. I 6.2 vurderes det om selve registreringsfunksjonen bør utføres av private. Andre deler som kan privatiseres, er veiledningstjenesten som i større grad kan overlates til banker og andre aktører, se 5.4. Innlevering av dokumenter kan foretas av private aktør som deretter oversender det til registeret.

I 6.3 påpekes visse utfordringer knyttet til overgangsperioden fra dagens organisering til ny struktur. I 6.4 og 6.5 omtales organiseringen av selve registreringsfunksjonen, dvs. føringen inn i registeret, og hvordan dette vil arte seg ved henholdsvis fylkesvis og sentral registerførehet.

6.2 Bør registreringsfunksjonen privatiseres?

NOU 2000: 19 Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?

Privatisering av offentlige oppgaver er vurdert på generelt grunnlag i NOU 2000: 19 Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse? På side 51 annen spalte heter det:

«Utvalget vil understreke at effektiviseringspotensialet som oppnås gjennom deregulering og etablering av konkurransemarkeder, vil avhenge av flere forhold. Hvor veldrevet virksomheten var før dereguleringen, krav i konsesjonsvilkår, prisregulering og graden av politiske mål. Et eksempel på politiske mål kan være føringer knyttet til sysselsettings- og distriktshensyn. Alle disse forholdene er med på å påvirke hvor stort potensial det er for effektivisering.

Effektiviseringsgevinster som følge av dereguleringer forutsetter at det etableres virksom konkurranse. Erfaringene fra blant annet England viser at private monopoler som erstatter offentlige monopoler, ikke fører til effektivitets- og kvalitetsforbedringer.

Selv om konkurransemarkeder leder til effektivitets- og/eller kvalitetsforbedringer, kan det være næringspolitiske, distriktspolitiske, fordelingspolitiske, brukerpolitiske og miljøpolitiske mål som ikke ivaretas gjennom markedet. Tidligere kunne dette søkes ivaretatt gjennom eierstyringen.

Det som understrekes i de internasjonale erfaringene, er at selskapsledelsen må gis betingelser til å opptre forretningsmessig. Det advares mot å blande kommersielle og ikke-kommersielle hensyn i den offentlige eierstyringen av en virksomhet som er i en konkurransesituasjon. Utvalget vil påpeke at politiske føringer gjennom eierstyringen som påvirker de forretningsmessige beslutningene, vil kunne være en konkurranseuleppe for selskapet.

Dette innebærer at eierstyringen av den statseide aktøren i størst mulig grad bør fokuseres omkring finansielle målsettinger for selskapet.»

På side 52 første spalte heter det videre:

«Utvalget vil understreke at ved vurdering av etablering av konkurransemarkeder bør konsekvensene for den samfunnsmessige styringen vurderes kritisk. En bør særlig vurdere om de samfunnsmessige målene lar seg ivareta gjennom de alternative styringsvirkemidlene, og om eierstyring nær kan bortfalle som styringsvirkemiddel.»

Effektiviseringsgevinst i form av konkurranse

Effektivisering er ett av flere elementer i en omorganisering. Som det fremgår over, er det antatt at privatisering i seg selv ikke innebærer en slik gevinst så fremt det ikke etableres konkurranse. Tinglysing foretas i dag 87 steder. Privatisering av disse enhetene innebærer imidlertid ikke i seg selv konkurranse idet hvert føringssted (tingrett) har monopol innenfor sitt geografiske område. Det må i så fall åpnes for at flere aktører kan etablere seg i samme distrikt.

Selv om det stilles vilkår om at enhetene nytter datasystemer som kommuniserer med hverandre, er en slik organisasjonsmodell lite hensiktsmessig for brukerne. Eksempelvis kan det medføre at flere registerførere må kontaktes for å få kopi av dokumenter som gjelder en og samme eiendom. Dette forutsetter også at organet som har ansvaret for å samordne informasjonen i et landsomfattende register, har en viss instruksjonsmyndighet mht. endringer i systemene og andre forhold som er av betydning for at opplysningene skal være lett tilgjengelig.

Konkurransen vil dessuten neppe bli reell idet prisnivået mht. å få registrert et dokument i stor grad vil være regulert på samme måte som i dagens rettsgebyrlov. Arbeidsmengden tilsier heller ikke at det vil være rasjonelt med flere aktører i samme distrikt.

Etablering av en sentral føringsenhet vil organisasjonsmessig være enklere å overføre til en privat aktør. Ved en slik organisering oppnås det imidlertid ikke konkurranse i markedet idet enheten rent faktisk vil få monopol. Det må i så fall være andre hensyn enn konkurranse og effektivisering som er begrunnelse for privatiseringen.

Behov for politisk styring

Et annet moment som er poengtert i NOU 2000: 19 er i hvilken grad det er behov for politisk styring. Det er spesielt pekt på sysselsettings- og distriktshensyn. Dette er særlig aktuelt dersom det opprettholdes en desentralisert modell. Muligheten for politisk påvirkning mht. hvilke føringsenheter som skal prioriteres ved tildeling av ressurser, ved fordeling av nye oppgaver, endringer i antall føringssteder og eventuelt hvilke steder som skal nedlegges, vil bli redusert. Dette kan særlig få betydning i distrikter med lav dokumentmengde. Dette er i stor grad distrikter hvor det vil være vanskelig å finne alternative arbeidsplasser.

Organiseringen av veiledningstilbudet er et annet forhold hvor det kan være behov for politisk styring. Dette har to sider; tilgjengelighet og pris.

Dette kan det legges politiske føringer for gjennom rammebrev og tildeling av økonomiske midler.

Visse politiske mål er det naturlig å innta i konsesjonsvilkårene. Dette kan være forhold knyttet til innkreving av dokumentavgiften som for 2000 utgjorde 2,3 milliarder og levering av statistisk materiale til Statistisk Sentralbyrå. Tilsvarende kan det settes begrensinger mht. i hvilken grad de opplysningene som er registrert kan knyttes til andre formål eksempelvis som adresselister for reklame. På den annen side innebærer omfattende konsesjonsvilkår begrensninger mht. den effektiviseringsgevinst som kan oppnås ved privatisering.

Nedenfor drøftes det i hvilken grad kriteriene som er inntatt i kapittel 5, oppnås ved privatisering.

Godt og tilgjengelig veiledningstilbud

Tilgjengelighet er ikke bare avhengig av antall steder det gis veiledning. Like viktig er at det settes av tilstrekkelige ressurser slik at responstiden og kvaliteten blir akseptabel. Det bør ikke være nødvendig å bestille time eller stå i lang kø. Ettersom veiledningen bør være gratis for bruker, kan ressurser til dette formålet lett bli nedprioritert. For det offentlige vil dessuten forvaltningslovens bestemmelser om veiledningsplikt gjelde.

En annen sak er om veiledningsfunksjonen kan privatiseres, mens registreringen forblir en offentlig oppgave. Det vises i den forbindelse til 5.4.

Høy kvalitet og lav saksbehandlingstid

Et velfungerende tinglysingssystem med høy kvalitet er helt avgjørende for finansmarkedet. Brukerne skal kunne legge til grunn at opplysningene som er registrert er korrekte. For å underbygge dette, er staten erstatningsansvarlig for uforskyldt tap som oppstår som følge av at noen har stolt på en attest som inneholder en tinglysingsfeil. Ved privatisering er det ikke lenger naturlig at staten er erstatningsansvarlig for slike feil. Samtidig er dette feil som til dels oppdages mange år etter at feilen har oppstått, typisk når lån misligholdes og kreditor vil inndrive pantet. Det er derfor vesentlig å opprette ordninger som medfører at det ikke kan stilles spørsmålsteget ved muligheten for å få erstatning.

Privatisering av registreringsfunksjonen innebære at kontroll av offentlig reguleringslovgivning overlates til private og dermed er utenfor det offentliges kontroll. For det offentlige er det viktig at denne kontrollen opprettholdes. Reduksjon av kontrollinnsatsen vil være kostnadseffektivt for registrerer. Samtidig vil mangelfull kontroll knyttet til offentlig reguleringslovgivning som hovedregel ikke medføre negative reaksjoner fra brukerne. Dette vil imidlertid forringe grunnbokens kvalitet og medføre ulemper for offentlig planlegging.

Kort saksbehandlingstid vil også kunne oppnås ved privatisering.

Kostnadseffektivt for brukere og det offentlige

For brukerne er særlig prispolitikken viktig. I dag er veiledning gratis, mens gebyret for å registrere et dokument er fastsatt i rettsgebyrloven. Selv om det

ikke foreligger tinglysingsplikt, er det i samfunnets interesse at tinglysing finner sted. Det er derfor viktig at ikke prisnivået er til hinder for dette. Det antas derfor at prisnivået mht. å få registrert et dokument i stor grad vil være regulert på samme måte som i dagens rettsgebyrlov. Privatisering burde derfor ikke være fordyrende for bruker. På den annen side kan det heller ikke forventes reduksjon i prisnivået idet det ikke blir etablert konkurranse.

Enkelte statlige aksjeselskap har en formålsbestemmelse i vedtektene hvor det fremgår at selskapet også skal ivareta samfunnsmessige interesser. Dette gjelder også for Norsk Eiendomsinformasjon as hvor det i vedtektene heter at selskapet skal utføre oppgaver av samfunnsmessig betydning for å sikre drift, vedlikehold og systemutvikling av grunnboken. Tilsvarende kan det være oppgaver og investeringer knyttet til føringsenhetens virksomhet hvor det vil være ønskelig at det ikke bare foretas bedriftsøkonomiske, men også samfunnsmessige vurderinger. Det må også for fremtiden kunne foretas investeringer som følge av endringer i eiendomsmarkedet hvor det eksempelvis kan bli innført nye panteobjekter som gassrør, optiske fiberkabler og lignende selv om det ikke er grunnlag for å fastslå om slike investeringer er økonomisk regningssvarende.

Tilbud om samordnet eiendomsinformasjon

Som det fremgår under 5.2, vil samordnet eiendomsinformasjon bli stadig mer sentralt. Organisasjonen må derfor legge til rette for å få samlet tilgang til eiendomsinformasjon. Dette gjelder så vel systemtekniske grensesnitt som prising av informasjon.

Rask og oversiktlig tilgang til opplysningene

Avgivelse foretas i dag til dels fra registerfører, dels gjennom et statlig aksjeselskap. Selskapet betaler ikke vederlag for sin bruk av grunnboksopplysninger og har monopol på kommersiell distribusjon av opplysningene. Det er en forutsetning at disse rammebetingelsene opprettholdes. Dersom ansvaret for føringen overlates til andre enn det offentlige, er det viktig at det stilles vilkår om prising av den informasjonen som skal være offentlig tilgjengelig.

Privatisering av registerfunksjonen antas ikke å påvirke dette punkt.

Effektiv utnyttelse av IKT

I denne type virksomhet er det særlig to forhold som er av økonomisk verdi; datasystemene og de dataene som er registrert. Det er viktig at det ikke oppstår tvil om eierrettighetene til disse. Dette er aktiva med stor verdi samtidig som det er i samfunnets interesse at de ikke stilles som sikkerhet for lån eller at det ved en eventuell konkursbehandling eller nedleggelse av andre grunner stilles spørsmål om hvem som kan beføye over opplysningene. Det kan her settes begrensninger i konsesjonsvilkårene samtidig som det igjen begrenser virksomhetens private karakter.

Justisdepartementets anbefaling

Om et dokument skal tinglyses eller ikke, er en privatsak. Dette er imidlertid også i det offentliges interesse. Dette representerer betydelige økonomiske

verdier. Markedet stiller stadig høyere krav til saksbehandlingstid, kvalitet og veiledning. Dette kan til en viss grad imøtekommes ved at det settes konsesjonsvilkår.

Justisdepartementet mener imidlertid at føring av grunnboken i Norge fortsatt skal være et offentlig ansvar. Det er i den forbindelse særlig lagt vekt på at det ved en eventuell privatisering vil måtte settes så vidt mange skranker så vel mht. prising som utøvelse av funksjonen at privatisering i seg selv ikke vil innebære økt effektivitet. Det er også lagt vekt på at dette er et område hvor finansmarkedet har behov for stor grad av sikkerhet og stabilitet mht. virksomhetens drift. Dette tilsier at det bør være mulig å foreta politiske prioriteringer.

I NOU 1999: 22 Domstolene i første instans ble muligheten for å la Norsk Eiendomsinformasjon as få ansvaret for sentral forvaltning av grunnboken, påpekt. Selskapet er et heleiet aksjeselskap under Justisdepartementet, og har bl.a. til oppgave å ivareta en markedsmessig, kommersiell utvikling av informasjonsprodukter fra grunnboken. Selskapet har tinglysingsfaglig kompetanse, men organisasjonen er liten og vil endre karakter dersom den skal overta tinglysingsvirksomheten. Det synes videre unaturlig å legge en forvaltningsmessig myndighetsoppgave til et aksjeselskap, selv om dette er heleiet av Justisdepartementet. Det er imidlertid viktig å benytte selskapets kompetanse innenfor tinglysing og avgivelse av eiendomsinformasjon fra både grunnboken og GAB i det videre arbeid med å etablere en fremtidsrettet organisering av tinglysingsoppgavene.

6.3 Overgangsperiode med lav risiko

6.3.1 Bakgrunn

Tinglysing foretas i dag ved domstolene i første instans. Oppgaven skal overføres til en annen organisasjon. Også i den perioden hvor overføringen rent faktisk skal finne sted, vil det komme inn dokumenter til registrering hver dag. Disse føres fortløpende samme eller påfølgende dag. Dette innebærer at når tingretten fører siste dokument på fredag, må den nye enheten være klar til å føre de dokumentene som kommer på mandag. Dette innebærer klare utfordringer mht. valg av organisasjonsstruktur og gjennomføringen av strukturendringene. For brukerne er det særlig tre forhold som er vesentlig i overgangsperioden; saksbehandlingstid, kvalitet og avgivelse av informasjon. For at overgangen skal gjennomføres med lavest mulig risiko, er det viktig at det etableres tiltak særlig rettet mot disse faktorene.

6.3.2 Hvilke brukerkrav må innfris i overgangsperioden

Saksbehandlingstid

Tinglysing er av stor samfunnsmessig betydning og selv mindre endringer i saksbehandlingstid kan få virkninger for finansmarkedet. Et dokument skal føres inn senest dagen etter det er kommet inn. Vanligvis tar det 1,2 dag. Selv mindre endringer vil få konsekvenser for bruker.

På utskriftene fra grunnboken fremkommer alle registrerte dokumenter. De som ikke er etterkontrollert (konferert), er særskilt anmerket. Registre-

ring er derfor tilstrekkelig for at tredjemann skal få kjennskap til opplysningen.

Et dokument kan nektes tinglyst inntil det er konferert. Det er derfor først ved dette tidspunktet at innsender kan forholde seg i samsvar med det som er tinglyst. Lav saksbehandlingstid helt til dokumentet er konferert er derfor viktig. En økning kan lett pådra brukere økte kostnader i form av mellomfinansiering av lån.

Kvalitet

Kvalitetssikringen foretas dels når dokumentet leveres til tinglysing, dels i ettertid ved at det foretas manuelle rettinger på grunnlag av analyserapporter som viser feil og mangler. Kvalitetshevingstiltak av sistnevnte art kan stilles i bero i kortere perioder uten at dette forringer grunnbokens troverdighet. Derimot bør kvaliteten på kontrollen som foretas i forkant av at et dokument tinglyses, opprettholdes.

Avgivelse

Avgivelse av informasjon til det kommersielle markedet skjer i stor grad gjennom Eiendomsregisteret. Det er derfor vesentlig at overføringen til Eiendomsregisteret ikke påvirkes av omorganiseringsprosessen. Med den omsetningsskaphet som er i markedet, kan forsinkelser eller redusert åpningstid få økonomiske konsekvenser.

6.3.3 Virkemidler i overgangsperioden

Saksbehandlingstid og kvalitet

Tinglysingen har tradisjonelt nytt godt av stabil arbeidskraft. Usikkerhet knyttet til omorganisering av oppgaven kan endre dette. Det kan ikke ses bort fra at ansatte på et tidlig stadium finner seg annen type arbeid. Dette kan medføre problemer i forhold til saksbehandlingstid og kvalitet allerede før oppgaven overføres fra tingrettene. Enhver omorganisering er dessuten en merbelastning som kan påvirke virksomhetens daglige drift.

Endringsprosessen vil ha flere faser. I motsetning til enkelte andre omorganiseringsprosesser i offentlige sektor, er det vesentlig at driften pågår uavbrutt uten noen form for nedtrapping på avgiverstedet. Tilsvarende utfordring vil også ny organisasjon ha inntil alle stillinger er bemannet med kvalifisert personell. Selv om det samtidig med omlegging foretas rasjonaliseringstiltak, vil det fortsatt være stort behov for kvalifisert personell. Dette skyldes blant annet at elektronisk kontroll har begrenset verdi ved tolking av skjønnsmessige bestemmelser og at publikum fortsatt vil ha behov for faglig veiledning. Det er derfor viktig at det settes inn virkemidler som avhjelper sårbarheten.

Det er ingen «tinglysingsskole» hvor ansatte kan rekrutteres fra. For å redusere risikoen er det derfor vesentlig at det legges vekt på å overføre den kompetanse som dagens saksbehandlere har. Dersom den nye organisasjonen ikke i sin helhet kan rekruttere sine ansatte fra tingrettene, er det viktig at det etableres virkemidler for å redusere risikoen ved omleggingen. Det kan være aktuelt å bygge opp en gruppe med særlig kvalifisert personell som kan

ha støttefunksjoner i overgangsperioden. Det kan også være aktuelt å ansette personer i den nye virksomheten på et tidlig tidspunkt for å kunne gi intern opplæring. Hvilke virkemidler som er mest aktuelle, vil i noen utstrekning avhenge av hvilken organisasjonsmodell som velges. En modell som medfører at kun et lite mindretall av dagens ansatte kan overføres til den nye enheten, vil innebære særlige utfordringer.

Avgivelse

Dataverktøyene i tinglysingen er ikke standardvare, men utviklet særskilt til dette formålet. En målsetting for utvikling av nytt datasystem er i større grad å bygge på standardiserte modeller. Det vil likevel fortsatt være tilpasninger som innebærer at datamiljøet blir sårbart. For å oppnå stabil drift, er det derfor viktig at det også for fremtiden dras nytte av de miljøer som kjenner systemet. En ny organisasjonsstruktur som ikke tar hensyn til opprettholdelse av avgivelse gjennom Norsk Eiendomsinformasjon as, vil øke risikoen for problemer på avgiversiden.

Norsk Eiendomsinformasjon as har også et samarbeid med kommunene gjennom infoLAND som det med fordel kan bygges videre på.

6.4 Nærmere om registrering på sentralt nivå

I dag føres grunnboken desentralt ved 87 tingretter. Under dette punktet vurderes det om funksjonen bør sentraliseres.

Strukturutvalget (NOU 1999: 22) konkluderte med at det i dag ikke finnes en desentralisert etat som uten videre kan overta tinglysingsvirksomheten. Et samlet utvalg uttalte at alternativet til dagens system er å legge tinglysingsvirksomheten til et landsomfattende register. For en sentral løsning anføres det særlig at den teknologiske utviklingen gjør det enkelt å henvende seg til et sentralt register, særlig gjelder dette profesjonelle brukere. Det kan eventuelt vurderes å tilby andre brukere lokal veiledning. I tillegg til veiledningsbehovet overfor publikum er kostnadseffektivitet og muligheten for å opparbeide spisskompetanse og enhetlig tinglysingspraksis.

Nedenfor drøftes det i hvilken grad kriteriene som er inntatt i kapittel 5 oppnås ved en sentralisering.

Godt og tilgjengelig veiledningstilbud

Sentralisering innebærer at et stort faglig miljø samles på ett sted. Et høyt antall ansatte tilsier at enheten vil takle ulike former for fravær. Veiledningstilbudet bør derfor kunne holdes på tilnærmet samme nivå og med samme responstid uavhengig av sykdom, ferier osv. Enheten vil ha innsikt i all tinglysingspraksis og dermed opparbeide seg spesialkunnskap på området. Dette vil komme brukerne til gode i form av kvaliteten på den veiledning som gis. Dette vil være en forbedring i forhold til i dag hvor brukerne i samme type sak kan oppleve å få ulike råd avhengig av hvilken tingrett som kontaktes.

I 6.3 er det redegjort for de utfordringene overgangsperioden mellom dagens og ny struktur innebærer. Det kompetansebruddet som sentralisering medfører, vil selvfølgelig også påvirke nivået på den veiledning føringsenheten gir.

Da NOU 1999: 22 var på høring, viste mange førsteinstansdomstoler til at den største andelen besøkende i tingretten knytter seg til tinglygingsopp-gavene, og at så vel private som profesjonelle brukere møter opp personlig. Dette er også fremhevet i høringsuttalelsene til denne meldingen. Ved sentralisering blir muligheten for personlig oppmøte nærmest illusorisk. Justisdepartementet mener det kan stilles spørsmål ved hvor stort behovet for fysisk fremmøte faktisk er. Storbrukere kan ha stor nytte av alternative veiledningstilbud som informasjon via Internett og telefonisk kontakt. Gruppen kjenner blankettyperne, faguttrykk og aktuelle problemstillinger og kan derfor enkelt finne frem relevant informasjon eller eventuelt beskrive situasjonen over telefon. I høringsuttalelsen til Finansnæringens Hovedorganisasjon og Sparebankforeningen i Norge gis det også uttrykk for at behovet for veiledning ved fysisk fremmøte på et kontor er beskjedent.

Dette kan stille seg annerledes for privatpersoner. Disse kan i dag få veiledning ved å oppsøke en av de 87 tingrettene. Det er ikke foretatt noen representativ registrering av hvorfor de velger å møte opp personlig, og hvor ofte de faktisk har oppsøkt tinglygingskontoret for råd og veiledning. Denne gruppen har imidlertid liten forhåndskunnskap. Det kan vanskeliggjøre bruk av skriftlig veiledning via Internett. Det kan også være behov for at den som skal gi veiledning selv ser de aktuelle dokumentene og har kunnskap om lokale forhold.

Ved en eventuell sentralisering av føringsfunksjonen, er det vesentlig at det opprettes et desentralt veiledningstilbud. Der bør det være mulig å få rettleiding i å fylle ut tinglygingsblankettene, informasjon om hvilke hjelpedokumenter som må vedlegges, opplysninger om gebyret og dokumentavgiftens størrelse, bli henvist til rett kommunal etat for konsesjonsbehandling osv. Et desentralisert veiledningstilbud kan imidlertid ikke erstatte registerførers egen plikt til å gi veiledning innenfor sitt ansvarsområde.

Manglende personlig oppmøte kan også for privatpersoner til en viss grad avhjelpes ved god telefontjeneste og at det etableres et desentralisert veiledningsnettverk med andre aktører som eksempelvis banker og eiendomsmeglere. Dersom ikke registerfører selv etablerer et desentralisert tilbud, bør det private tilbudet være gratis. Dersom andre aktører kommer som et supplement, kan det i større grad åpnes for at disse kan kreve gebyr.

Høy kvalitet og kort saksbehandlingstid

En større enhet innebærer at det kan legges opp til mer rasjonell drift og at alle ressurser til enhver tid kan utnyttes fullt ut. I dag brukes det eksempelvis ressurser på opplæring og oppdatering av ansatte som kun arbeider med tinglysing ved sykdom, ferier og annet fravær. Brukerne vil bl.a. merke den reduserte sårbarheten ved at saksbehandlingstiden i mindre grad blir påvirket av enkeltpersoners fravær fra arbeidet.

Tinglygingspraksis er i dag lite tilgjengelig. Riktignok skal det foreligge en skriftlig beslutning dersom et dokument nektes tinglyst. En slik fremgangsmåte benyttes imidlertid sjelden. I praksis løses problemene enten ved muntlig kontakt mellom saksbehandler og innsender eller ved at saksbehandler sender et brev hvor det angis hvilke mangler som må rettes dersom dokumentet ønskes tinglyst. Disse standardbrevene gir imidlertid liten innsikt i tin-

glysingspraksis. Det er opprettet et eget utvalg hvor bl.a. tingrettene og Justisdepartementet er representert. Dette utvalget avholder møter to til tre ganger pr. år. Det gir uttalelser knyttet til behandlingen av enkelte sakstyper, men har ingen samlet oversikt over tinglysingspraksis.

Den enkelte føringsenhet kan derfor i liten grad kan dra nytte av de øvriges praksis. Tilsvarende har brukerne pekt på at det i dag er visse forskjeller fra tingrett til tingrett vedrørende hvilke krav som stilles til de dokumentene som skal tinglyses. Ved sentralisering er det enklere å oppnå en felles forståelse av hvordan regelverket skal praktiseres. Riktignok vil de samme problemstillinger bli håndtert av flere personer, men enhetlig praksis kan løses ved interne rutiner. Dette vil ha betydning for så vel saksbehandlingstiden som kvaliteten.

Kvaliteten på det arbeidet som utføres er blant annet betinget av at ansatte holdes oppdatert i form av kurs og annen opplæring. Det vil være mer rasjonelt å gjennomføre slike tiltak ved en sentral enhet idet det ikke nødvendigvis behøver å påløpe reisekostnader. Dessuten kan kursvirksomheten avvikles uten at den må koordineres med flere enheter.

Ved en desentralisert modell, må bruker vite hvilket kontor som har registeransvaret for den kommunen eiendommen ligger i. Kommunenummeret inngår imidlertid også i det nummeret som identifiserer eiendommen. Ved sentralisering må bruker derfor fortsatt vite kommunenummeret, men det er samme kontor som har ansvaret for registrering knyttet til alle eiendommene i hele landet. Dette er spesielt en fordel så lenge det kun er adgang til å sende inn papirbaserte dokumenter.

Da NOU 1999: 22 var på høring, fremholdt førsteinstansdomstolene fordelene ved at registerfører har verdifull kjennskap om lokale forhold ved eiendommer. Enkelte kommuner eller deler av kommuner har fra lang tid tilbake hatt særegne eiendomstradisjoner. Kunnskap om disse forholdene forenkler kontrollen av nye dokumenter knyttet til disse eiendommene. Lokalkunnskap er også fordelaktig i rollen som kontrollør av offentlig reguleringslovgivning. Eksempelvis har enkelte kommuner nedsatte konsesjonsgrense for hele eller deler av kommunen, jf. konsesjonsloven § 5 tredje ledd.

Det er også kommunen som ved overdragelse av en eiendom bekrefter at den er konsesjonsfri. Registerførerens oppgave er å påse at konsesjonsloven blir fulgt. Det er følgelig ikke adgang til å tinglyse en overdragelse dersom det ikke foreligger egenerklæring eller nødvendig konsesjon. Tilsvarende er det kommunen som behandler seksjonsbegjæringer i medhold av eierseksjonsloven, mens registerfører gjennomfører den formelle opprettingen av seksjonene ved tinglysing av seksjonsbegjæringen. For å opprettholde kvaliteten på disse områdene, er det derfor viktig at registerfører har løpende dialog med alle kommunene om hvordan regelverket skal praktiseres så vel hos registerfører som hos kommunene. Dette stiller særlige krav til sentral registerfører som får mange å forholde seg til.

En sentralisering vil innebære fullstendig brudd i den fagkompetanse som i dag finnes ved tingrettene. Som det fremgår av 6.3 vil dette være en stor utfordring. I en overgangsperiode vil det lett medføre økt saksbehandlingstid og dårlige veiledningstilbud. Det er også en risiko for lavere kvalitet på det som registreres. Det kan til en viss grad settes inn tiltak for å motvirke dette.

Slike tiltak kan være betydelig overbemanning i en periode, ansettelser i en viss periode forut for overgangen for derved å få tid til opplæring, hospitering ved tingrettene osv. Selv med betydelige økonomiske ressurser vil en sentralisering tilsi en så vidt omfattende omstillingsprosess at det ikke kan påregnes at tiltakene medfører en risikofri overgang.

Kostnadseffektivt for brukere og det offentlige

Størrelsen på gebyrene knyttet til virksomheten kan fastsettes uavhengig av om føringen foretas sentralt eller lokalt. I dag er det ingen direkte sammenheng mellom kostnadene forbundet med å føre et dokument og gebyrsatsen. Når registreringen i fremtiden blir mer effektiv, kan det likevel være naturlig at gebyret også blir lavere.

Med fortsatt forskuddsbetaling av gebyr og dokumentavgift vil regnskapsfunksjonen hos registerfører ha en vesentlig oppgave idet et betydelig antall transaksjoner må kontrolleres mot innsendte tinglysingsdokumenter.

For det offentlige vil det påløpe omstillingskostnader. Disse vil særlig være knyttet til ventelønn, antallet nyansettelser og anskaffelse av kontorlokaler. I dag utgjør tinglysingen ca. 200 årsverk. I hvilken grad det foreligger flytteplikt må vurderes i det enkelte tilfellet, men ved en sentralisering må det påregnes at ansatte i all hovedsak vil bli fritatt fra flytteplikten. Nedbemanning kan i en viss utstrekning skje i form av naturlig avgang, omplassering og fortrinnsrett til andre statlige stillinger. Det må likevel i større grad enn ved en desentralisert modell påregnes utgifter til ventelønn i henhold til gjeldende regelverk og praksis for omstilling i staten.

Omstillingskostnader for brukerne er små og lite påvirket av de ulike modellene.

Innføring av elektroniske dokumenter vil medføre at virksomheten oppnår ytterligere effektivisering. Dette kan løses ved at de ansatte gis andre oppgaver. Dette forutsetter imidlertid at virksomheten har oppgaver utover føring av grunnboken. Dersom virksomheten ikke har slike oppgaver, må det påregnes ytterligere omstillingskostnader.

Tilbud om samordnet eiendomsinformasjon

Samordning kan skje i føringsleddet, avgiverleddet, på administrativt plan eller ved en kombinasjon av disse mulighetene. Sentralisering begrenser muligheten til samordning med GAB i føringsleddet. Dermed oppnås ikke fordelene med et felles fagmiljø i forbindelse med føringen med den bredden i kunnskapsnivået som det medfører. Konsekvensen blir at brukerne ikke tilbys felles veiledningstjeneste og at det i kontrollsammenheng ikke kan påregnes full effekt ved bruk av GAB (og senere matrikkelen når denne erstatter GAB).

Sentralisering er ikke til hinder for at dagens samordnede avgivelse av informasjon gjennom Eiendomsregisteret opprettholdes. Ved samordning i avgiverleddet, kan brukerne få tilgang til opplysninger fra både grunnboken og GAB i ett register.

Samordning omfatter også ansvar for endringer i regelverket. Dette kan oppnås uavhengig av om føringen sentraliseres eller ikke.

Rask og oversiktlig tilgang til opplysningene

Registerfører gir opplysninger enten muntlig, i form av bekreftet utskrift fra grunnboken eller i form av kopi av dokumentet som er tinglyst. Disse opplysningene gis i dag av den tingrett hvor eiendommen ligger. Dessuten kan brukere av Eiendomsregisteret bestille bekreftet utskrift for hele landet via Internett. Ved innføring av nytt datasystem vil det også være mulig å bestille utskrifter fra alle føringsenheter uavhengig av hvor eiendommen ligger. Ved en eventuell sentralisering vil det samme gjelde kopi av dokumentene i panteboken idet panteboken sentraliseres.

I enkelte tilfeller ønsker bruker å få utskriften raskt. Selv om det ikke er praktisk å møte opp personlig for å hente den, kan dette løses ved bruk av telefaks eller andre hjelpemidler. Sentralisering har derfor ikke betydning i så måte.

Annen form for salg av grunnboksinformasjon skjer via Norsk Eiendomsinformasjon as og vil derfor ikke bli direkte påvirket av valg av organisasjonsform. Dette får likevel indirekte betydning da overgangsproblemer knyttet til føringen av grunnboken også kan få betydning for de oppgaver som er tillagt selskapet.

Overgangsperiode med lav risiko

Føring av grunnboken og veiledning i den forbindelse er en løpende oppgave. Også når overføringen rent faktisk skal finne sted, vil det komme inn dokumenter til registrering hver dag. Dette innebærer at når tingretten fører siste dokument på fredag, må den nye enheten være klar til å føre de dokumentene som kommer inn på mandag. Tinglysing er av stor samfunnsmessig betydning, og selv mindre endringer i saksbehandlingstid kan få virkninger for finansmarkedet. For det offentlig er overdragelse av fast eiendom en stor inntektskilde idet det påløper dokumentavgift som for 2000 utgjorde 2,3 milliarder kroner. Det er registerfører som kontrollerer avgiftsgrunnlaget og som krever den inn. Foruten dokumentavgiftsloven krever dette bl.a. innsikt i aksje- og arvelovgivning.

Usikkerhet knyttet til omorganiseringsprosessen kan medføre ustabil arbeidskraft. Dette gjelder spesielt ved en sentralisering hvor det i liten grad vil være aktuelt at ansatte ved tingrettene følger oppgaven til den nye virksomheten. Det kan følgelig ikke ses bort fra at ansatte på et tidlig stadium søker seg over til annen arbeidsplass. Dette kan medføre problemer i forhold til saksbehandlingstid og kvalitet allerede før oppgaven overføres fra tingrettene.

Den nye føringsenheten vil også måtte ha kompetanse mht. drift og forvaltning av registeret. Dette ansvaret er i dag delt mellom Rettsvesenets IT- og fagtjeneste (et forvaltningsorgan under Justisdepartementet) og Norsk Eiendomsinformasjon as.

Det vises for øvrig til 6.3 hvor utfordringene i overgangsperioden er drøftet nærmere.

6.5 Nærmere om registrering på fylkesnivå

Ved en fylkesmodell vil antall føringsenheter reduseres til 19. Dette vil være en vesentlig reduksjon i forhold til dagens 87 føringssteder (64 etter innføring

av ny domstolstruktur jf. St.meld. nr. 23 (2000-2001)). I motsetning til ved sentralisering, opprettholdes det arbeidsplasser i de ulike distriktene.

Dersom dagens bemanning og dokumentmengde legges til grunn, vil en slik modell innebære at kontorene i gjennomsnitt får ca. ti saksbehandlere. Størrelsen vil imidlertid variere fra fylke til fylke, da behovet i stor grad vil være påvirket av hvor mange dokumenter som tinglyses i det enkelte fylke. De fleste fylkene vil få en bemanning som innebærer fleksibilitet i forhold til sykdom, ferier mv. Fem fylker vil få mellom fire og seks saksbehandlere. Til sammenligning utgjør tinglysing i dag ca. 2,5 årsverk eller mindre ved drøyt 80 % av tingrettene og ca. 3,5 årsverk eller mindre ved snaut 90 %. Kun et fåtall tingretter har flere enn seks årsverk knyttet til tinglysing. Selv etter innføring av ny domstolstruktur, vil en fylkesmodell innebære en mer robust og fleksibel organisasjon.

Nedenfor drøftes det i hvilken grad kriteriene som er omtalt i kapittel 5 oppnås ved en fylkesmodell hvor føringsenhetene legges til *fylkeshovedstedene*. Lokalisering til andre deler av fylket vil møte de samme utfordringer som er skissert i 6.4 idet kun et fåtall av dagens ansatte vil kunne følge oppgaven til de nye enhetene. Samtidig oppnås ikke de fordeler som en sentralisering kan innebære. En modell som innebærer at oppgaven legges til mindre byer innebærer følgelig høy faglig og økonomisk risiko. Dette anses derfor uhensiktsmessig og drøftes ikke nærmere.

Godt og tilgjengelig veiledningstilbud

En fylkesmodell vil innebære at antall enheter reduseres betraktelig. De nye enhetene vil variere i størrelse, men blir tilstrekkelig store til at de kan holde høy faglig standard på den veiledning som gis. Med færre enheter er også faren for at det utvikler seg lokal praksis redusert. Bruker kan dermed påregne samme råd uavhengig av hvilket fylkeskontor som kontaktes. Dette vil være en forbedring i forhold til dagens situasjon.

Som det fremgår nedenfor, kan det ved en slik modell påregnes at en ikke ubetydelig andel av de som arbeider med tinglysing i dag, også vil utføre denne oppgaven ved de nye enhetene. En videreføring av fagkompetansen er en styrke for veiledningstjenesten som derved kan dra nytte av tidligere erfaringer og historikk. Det antas at dette vil ha en positiv innvirkning på antall dokumenter som må returneres pga. mangler fordi brukerne vil få nødvendig bistand før dokumentet sendes inn. Dette vil igjen være gunstig for saksbehandlingstiden.

Ved en slik modell vil det fortsatt være mulig for en stor andel av brukerne å møte personlig ved føringsenheten. Ca. 60 % av dokumentmengden relaterer seg til eiendommer hvor tinglysing i dag foretas ved en tingrett som enten ligger i eller inntil 3 mil fra «fylkeshovedstaden». For spørsmål knyttet til dokumenter som i dag føres ved disse tingrettene, vil det fortsatt være praktisk mulig for bruker å oppsøke registerfører. I tillegg vil de kunne oppsøke registerfører med spørsmål knyttet til eiendommer som ligger innenfor fylkesgrensene, men utenfor den lokale tingrettens rettskrets. Denne gruppen vil med andre ord få tilgang til personlig veiledning fra registerfører på tilnærmet samme eller høyere nivå enn i dag.

For den øvrige brukergruppen vil tilgjengeligheten til registerfører i form av personlig oppmøte, være svekket. Dette kan imøtekommes ved å opprette et desentralisert veiledningstilbud.

Høy kvalitet og lav saksbehandlingstid

En større enhet innebærer at det kan legges opp til mer rasjonell drift og at alle ressurser til enhver tid kan utnyttes fullt ut. På linje med sentralisering, vil sårbarheten bli redusert slik at saksbehandlingstiden og lignende ikke blir påvirket av enkeltpersoners fravær fra arbeidet.

Tinglysingspraksis er i dag lite tilgjengelig idet problemene i praksis enten løses ved muntlig kontakt mellom saksbehandler og innsender eller ved at saksbehandler sender et brev hvor det angis hvilke mangler som må rettes dersom dokumentet ønskes tinglyst. Den enkelte føringsenhet kan derfor i liten grad dra nytte av de øvriges praksis. Ved at det etableres færre enheter, vil det i langt større grad legges til rette for enhetlig praksis. Dette vil styrke grunnbokens kvalitet og være forenklende for bruker.

Ved en fylkesmodell må brukerne som har behov for registreringer på eiendommer spredt over hele landet fortsatt forholde seg til flere enheter. Så vel innføring av nytt datasystem som bruk av elektroniske dokumenter vil redusere ulempene i så måte. Det vil likevel f.eks. ikke være mulig å få kopi av gjenparter av dokumenter som knytter seg til en eiendom som ligger i et annet fylke.

Da NOU 1999: 22 var på høring, fremholdt førsteinstansdomstolene fordelene ved at registerfører har verdifull kjennskap om lokale forhold ved eiendommer. Ved en fylkesmodell vil det i en viss utstrekning fortsatt være en slik kunnskap. For å ivareta kontrollfunksjonene bør registerfører ha løpende kontakt med kommunene. Ved en fylkesmodell vil kontorene ha færre kommuner å forholde seg til enn ved en sentralisering.

Dersom ansatte som jobber med tinglysing i dag, tilbys stillinger ved de nye enhetene, unngås et fullstendig brudd i den fagkompetanse som i dag finnes ved tingrettene. I hvilken grad det foreligger flytteplikt, må vurderes i det enkelte tilfellet. Som eksempel kan likevel nevnes at ca. 60 % av de som arbeider med tinglysing, er ansatt ved en tingrett som enten ligger i eller inntil 3 mil fra «fylkeshovedstaden». Det er imidlertid variasjoner fra fylke til fylke. I 12 fylker er det minst 50 % som faller inn under denne gruppen, mens i de seks øvrige fylkene er under 30 %. Spesielt i disse fylkene vil det derfor være behov for å sette inn særskilte tiltak for å rekruttere og lære opp nyansatte. Likevel vil en slik organisasjon bygge på den kompetanse og historikk som finnes i dag, med de fordelene det medfører for kvalitet og saksbehandlingstid.

Kostnadseffektivt for brukere og det offentlige

For det offentlige vil det påløpe omstillingskostnader. Disse vil særlig være knyttet til ventelønn, antall nyansettelser og anskaffelse av kontorlokaler. I dag utgjør tinglysing ca. 200 årsverk. Som fremhevet over vil mange kunne få tilbud om stilling ved fylkesenhetene. For de øvrige kan nedbemanningen i en viss utstrekning skje i form av naturlig avgang og fortrinnsrett til andre

statlige stillinger. Det må likevel påregnes utgifter til ventelønn i henhold til gjeldende regelverk og praksis for omstilling i staten. Også ved en fylkesmodell vil de største enhetene ha så vidt stor dokumentmengde at forskuddsbetaling av gebyr og dokumentavgift vil medføre store utfordringer knyttet til kontroll av innbetalingene mot de innsendte tinglysingsdokumenter. Etter skuddsvis betaling vil derfor være fordelaktig.

Innføring av elektroniske dokumenter vil medføre at virksomheten oppnår ytterligere effektivisering. Dette kan løses ved at de ansatte gis andre oppgaver. Dette forutsetter imidlertid at virksomheten har oppgaver utover føring av grunnboken. Dersom virksomheten ikke har slike oppgaver, må det påregnes ytterligere omstillingskostnader. Slik omstilling kan imidlertid være mer smidig ved virksomhet fordelt på 19 fylkeshovedsteder enn en sentral virksomhet som ligger i et område med begrenset mulighet for tilbud om annen stilling.

Tilbud om samordnet eiendomsinformasjon

Ved en fylkesmodell kan samlokalisering av føring av GAB og grunnbok oppnås dersom føringen av grunnboken legges til fylkeskartkontorene. Dette er drøftet nærmere under 7.4 og 7.5.

For andre løsninger på fylkesplan, stiller dette seg på samme måte som ved sentralisering.

Rask og oversiktlig tilgang til opplysningene

Ved en eventuell sentralisering er det mulig å få kopi av gjenparter av tinglyste dokumenter på samme sted uavhengig av hvor i landet eiendommen ligger. Ved en fylkesmodell har hver enhet kun gjenparter knyttet til eiendommer i sitt fylke. For øvrig er det ingen forskjell mellom de to modellene.

Overgangsperiode med lav risiko

Fagkompetanse er viktig både for kvaliteten på veiledningen til brukerne og ved selve registreringen. Ved en slik modell vil vesentlig kompetanse bli overført. Enhver omorganisering medfører riktignok en viss risiko for økt saksbehandlingstid i en overgangsperiode. Denne modellen reduserer likevel denne risikoen ved at de nye enhetene vil kunne dra nytte av tidligere erfaringer og historikk. Det vil også i langt større grad være mulig å dra veksler på det støtteapparat som allerede er etablert til hjelp for registerfører.

Usikkerhet knyttet til omorganiseringsprosessen kan medføre ustabil arbeidskraft. Denne reduseres imidlertid dersom de ansatte vet at de vil bli tilbudt annet tilsvarende arbeid i nærheten av dagens arbeidssted. Dette tilsier at en fylkesmodell medfører mindre uro på arbeidsplassen enn en sentralisering. Det vises for øvrig til 6.3 hvor utfordringer knyttet til overgangsperioden er vurdert nærmere.

6.6 Klagebehandling og andre organisatoriske endringer

Innledning

Grunnboken føres ved førsteinstansdomstolene. Hvem som skal overta dette ansvaret, er drøftet i kapittel 7. Men også andre har ansvar knyttet til tinglysing i fast eiendom: lagmannsrettene er klageorgan, Justisdepartementet har ansvaret for regelverket osv. I dette kapittelet er det redegjort for hvordan disse elementene bør organiseres i fremtiden.

Klagebehandling

Inntil 1991 ble tinglygingsavgjørelser påklaget til Justisdepartementet. Etter dette tidspunktet har klagen blitt behandlet som kjæremål til lagmannsretten. Endringen ble bl.a. begrunnet med at avgjørelser besluttet av en domstol, ikke burde overprøves av et forvaltningsorgan. Ved at tinglysingen tas ut av domstolene, kan det reises spørsmål ved om avgjørelsene fortsatt skal være gjenstand for kjæremål eller om det skal opprettes en annen form for klagebehandling.

Selv om departementene i en viss utstrekning behandler enkeltsaker, er det ikke hensiktsmessig å gå tilbake til den tidligere ordningen. Selv ved sentralisering vil saksmengden være forholdsvis liten. Det er derfor heller ikke hensiktsmessig å etablere et særskilt klageorgan uten at dette er knyttet til et etablert organ. Dessuten tilsier behovet for en rask avgjørelse at det er lite tilfredsstillende å legge oppgaven til en nemnd som eksempelvis holder møter en gang pr. måned.

Tinglysing i løsøre foretas ved Brønnøysundregistrene, som er et forvaltningsorgan og ikke av en domstol. I likhet med tinglysing i fast eiendom er det likevel lagmannsretten (og ikke førsteinstansdomstolene) som behandler klagen. Klagen behandles som kjæremål. Det innebærer at de er undergitt skriftlig behandling. Partene unngår dermed å måtte møte ved domstolen for å avgi forklaring eller på annen måte prosedere sin sak muntlig. En slik forenklet behandling bør opprettholdes også for tinglysing i fast eiendom. Det anbefales derfor at dagens klageordning med kjæremål til lagmannsretten opprettholdes. Dette gir brukerne den samme rettssikkerhet som i dag samtidig som verken saksbehandlingstid eller kostnadsnivå endres. Når den nye ordningen har vært i virksomhet i en periode, kan det være naturlig å vurdere klageordningen på nytt.

Lovansvaret

Regelverket knyttet til tinglygingsloven tilligger i dag Justisdepartementet. Ved utvikling av nytt regelverk vil det være behov for en dialog med registerfører. Dersom den nye virksomheten knyttes til et annet departement, kan det tilsi at ansvaret flyttes dit. Det kan dessuten være hensiktsmessig å samle kompetansen innen offentlig eiendomsinformasjon på ett sted. På den annen side har tinglysing berøringspunkter til andre lover som Justisdepartementet har ansvaret for. Endelig beslutning om dette kan tas som ledd i den planleggingsprosessen som påbegynnes når Stortinget har behandlet denne meldingen, se 8.2.

Norsk Eiendomsinformasjon as - kommersielt salg av opplysningene

Norsk Eiendomsinformasjon AS (NE) er et statlig aksjeselskap hvor Justisdepartementet eier alle aksjene. Selskapets forretningskontor er i Oslo, men det er også etablert en IT-avdeling i Bergen. NE har i henhold til avtale med Justisdepartementet ansvar for drift, systemforvaltning og salg fra grunnboken (herunder enerett til kommersiell utnyttelse). I vedtektene er det en formålsbestemmelse som innebærer at det i den forbindelse også skal utføres oppgaver av samfunnsmessig betydning. Ved avtale med Statens kartverk, har NE tilsvarende ansvar for GAB-registeret som for grunnboken. Opplysningene fra de to registerne selges samlet gjennom Eiendomsregisteret (EDR).

Skille mellom registerføringen og distribusjon av opplysningene har vært gunstig. Mens selve registerføringen er en forvaltningsoppgave, er salg til det kommersielle markedet mer preget av forretningsvirksomhet. Disse hensyn kan være motstridende idet markedet kan ønske at det registreres opplysninger som ikke er av tinglysmessig art. Slik registrering vil medføre merarbeid for registerfører uten at grunnbokens kvalitet heves. Ved at rollene skilles, unngås at kommersielle hensyn får betydning for registerførerens prioriteringer.

Grunnboksopplysninger benyttes også i andre sammenhenger enn de tradisjonelle. For eksempel er grunnboken ett av flere registre som danner grunnlaget for kredittselskapenes kredittvurderinger. Utvikling av løsningene i bankene og kredittselskapene er ikke en offentlige oppgave. Det offentlige må imidlertid kunne avgi informasjonen på en slik måte at slik sammenstilling av opplysningene kan utføres på kommersiell basis innenfor rammen av tinglysingsloven og personopplysningsloven. Slike løsninger for fleksibel avgivelse kan være vanskelig å kombinere med forvaltning og registerføring og tilsier at rollene skilles. Som nevnt flere steder i meldingen er uavbrutt avgivelse til brukerne viktig, også i overgangsperioden mellom dagens og ny struktur. Justisdepartementet mener derfor at Norsk Eiendomsinformasjon as skal opprettholdes som i dag. Ved at dagens organisering av avgivelsen opprettholdes, reduseres risikoen ved omleggingen.

7 Beskrivelse og vurdering av de aktuelle virksomhetene

7.1 Innledning

Bakgrunn

I dag føres grunnboken ved domstolene i første instans. I dette kapitlet gis det en vurdering av de ulike organisasjonsmodellene som er aktuelle for fremtiden. Det tas utgangspunkt i de hensyn som er omtalt i kapitlene 5 og 6.

Det er tre hovedalternativer for fremtidig organisering: Hardangerregisteret, Brønnøysundregistrene og Statens kartverk. Alternativene skiller seg fra hverandre på tre vesentlige punkter:

- om oppgaven skal knyttes til et eksisterende miljø eller om det skal etableres en ny frittstående organisasjon
- om oppgaven skal sentraliseres eller om føringen skal foretas på fylkesnivå
- om publikum skal ha adgang til å benytte papirdokumenter og kunne kontakte registeret eller om det skal etableres et nettverk bestående av banker, eiendomsめglere mv som brukerne må benytte i sin kontakt med registeret.

Eksisterende eller nyetablert organisasjon

I dag er det to etablerte miljøer som det kan være aktuelt å knytte tinglysing i fast eiendom til: Statens kartverk og Brønnøysundregistrene. Statens kartverk har bl.a. ansvaret for GAB slik at denne modellen innebærer at ansvaret for offentlig eiendomsinformasjon i større grad samles i én virksomhet. Ved Brønnøysundregistrene registreres bl.a. pant i løsøre. Denne modellen kan derfor medføre samordning i forhold til etablering av pant.

Alternativt kan det etableres en ny organisasjon uten tilknytning til ett av disse miljøene. Hardangerregisteret er et eksempel på dette, se nærmere beskrivelse i 7.2. En slik frittstående modell kan også lokaliseres til andre deler av landet. Det kan i den forbindelse nevnes at Vågå kommune i Oppland også har vært i kontakt med departementet vedrørende en slik etablering. Vågå har sammen med syv andre kommuner deltatt i et prosjekt i regi av Kommunal- og regionaldepartementet hvor målet er at kommunen skal bli mer attraktiv både for privat næringsliv og det offentlige. Også Kultur- og kirkedepartementet har Vågå som pilotkommune for utprøving av ulike trivselstiltak. Dessuten har SIVA i samarbeid med Oppland fylkeskommune etablert Vågå næringspark. Kommunen har gjennom flere nyetableringer fått et allsidig næringsliv med bl.a. vekt på regnskap og IT. Oppland fylkeskommune stiller seg bak en slik etablering.

Sentralisering eller fylkesnivå

Det andre hovedspørsmålet er om oppgaven skal sentraliseres eller om det skal etableres fylkesvise føringsenheter. Både Brønnøysundregistrene og en ny frittstående organisasjon, Hardangerregisteret, innebærer sentralisering. Statens kartverk ønsker å knytte oppgaven til de eksisterende fylkesvise fylkeskartkontorene. Også Statens kartverk har imidlertid en organisasjon i dag som muliggjør sentralisering til Hønefoss, men som det fremgår under 7.3 anses en fylkesmodell mest hensiktsmessig. Etablering av fylkesvise enheter vil dessuten tilsi en smidigere overgangsperiode ved at dagens ansatte i tingrettene vil få tilbud om ansettelse ved fylkesenhetene.

Valgfrihet for publikum

Det tredje hovedspørsmålet er tilnærmingen til hvordan oppgaven skal utføres og hvordan publikumskontakten skal organiseres. Hardangerregisteret bygger på en modell som forutsetter at det kun benyttes elektroniske dokumenter og at innsendingen skjer via godkjente mellommenn som banker og meglere. Både Brønnøysundregistrene og Statens kartverk åpner for at brukerne kan velge mellom innsending av papirdokument og elektronisk dokument.

Nedenfor beskrives de tre hovedmodellene Hardangerregisteret, Brønnøysundregistrene og Statens kartverk nærmere. Justisdepartementets vurdering og anbefaling fremgår av 7.5.

7.2 Hardangerregisteret

Organisasjonen

Det såkalte Hardangerregisteret vil være et nytt sentralt register lokalisert til Hardangerregionen. En slik organisering innebærer følgelig at registeret blir uten samlokalisering med ett av de eksisterende offentlige registerne. I Hardangerregionen pågår det et interkommunalt samarbeid hvor målet bl.a. er å få eksterne virksomheter til å etablere seg i distriktet. Distriktet har tradisjonelt en stabil arbeidsstyrke. Denne er i liten grad relatert mot offentlig eiendomsinformasjon eller forvaltning og drift av et register. Det er kun dagens ansatte ved Hardanger tingrett (ett drøyt årsverk) som kan følge oppgaven fra tingretten uten å pendle over lengre avstand.

Det lokale prosjektet har utarbeidet en skisse for hvordan registeret kan organiseres. Prosjektet har ikke tatt stilling til organisasjonsform, men antar at en forvaltningsbedrift knyttet til Justisdepartementet vil være mest nærliggende. Det er videre pekt på at dersom Statens kartverk ønsker å sentralisere oppgaven, kan en slik enhet eventuelt lokaliseres til Hardanger. Det legges videre til grunn at den nye enheten vil ha behov for ca. 56 årsverk. Det er en forutsetning at alle dokumentene leveres elektronisk og at dette medfører en effektiviseringsgevinst på 85 % i forhold til dagens ordning. Det er ikke satt av ressurser til innkreving av dokumentavgift, veiledning av publikum eller betjening av dagens pantebok da dette er oppgaver som i hovedsak er tenkt overlatt til andre aktører. Det samme gjelder IKT-utviklingen.

Krav til kvalitet og saksbehandlingstid

Det forutsettes utvidet bruk av standarddokumenter f.eks. ved at det innføres avkrysningsalternativer og standardtekster. Ved at adgangen til individuelle formuleringer begrenses, vil tolkningstvil om forståelsen av ordlyden reduseres. Dette vil heve kvaliteten. Mangfoldet om hvordan slike dokumenter utformes i dag er stort. Det kan derfor ikke påregnes at en full standardisering av dokumentene vil kunne dekke alle alternativene som benyttes. Partenes avtalefrihet over hva som kan tinglyses, vil derfor indirekte begrenses ved at partene i mindre grad kan bestemme ordlyden i dokumentet selv, og i stedet må velge mellom de alternativene som fremgår av standarddokumentene.

Kvaliteten på registeret er bl.a. avhengig av den kontroll som foretas av dokumentene. I prosjektbeskrivelsen legges det opp til betydelig automatisering av denne kontrollen. Justisdepartementet vil påpeke at en rekke av disse tiltakene vil bli gjennomført som følge av innføring av et nytt datasystem (se 2.8) og at effektiviseringen derfor oppnås uavhengig av hvilken organisasjonsmodell som velges.

Denne modellen innebærer sentralisering. Det antas at sentralisering på lang sikt gir økte muligheter for ensartet praksis. Dette vil heve kvaliteten og være forenkling for bruker. Da opprettelsen innebærer tilnærmet fullt kompetansebrudd med eksisterende fagmiljø, vil overgangsperioden være risikofyllt.

Tilbud om samordnet eiendomsinformasjon

Modellen innebærer at dagens ansvarsfordeling mellom de ulike offentlige instansene som har oppgaver innen offentlige eiendomsinformasjon, opprettholdes.

I dag sammenstiller Norsk Eiendomsinformasjon as opplysninger fra grunnboken og GAB i et felles register, Eiendomsregisteret (EDR). Hardangerregisteret har i utgangspunktet anført at selskapets oppgaver i forhold til grunnboken bør tillegges registeret. Dette vil i så fall innebære at det overlates til det kommersielle markedet å sammenstille opplysningene fra de offentlige registrene. Dersom det er ønskelig, har derfor registeret uttalt at Norsk Eiendomsinformasjon as kan opprettholdes.

Elektroniske dokumenter - bruk av mellommenn

Registeret forutsetter at dokumentene sendes inn elektronisk. Det etableres følgelig ikke en overgangsperiode hvor publikum kan velge om dokumentet skal sendes inn elektronisk eller på papir. Som det fremgår i kapittel 4.3 kan elektroniske dokumenter bygge på ulike modeller. Hardangerregisteret legger opp til den som er beskrevet i 4.3.2 dvs. at det opprettes et nett med godkjente, lokale mellommenn som banker og eiendomsmeglere som sender dokumentene elektronisk til registeret. Disse mellommennene utarbeider også det utdraget av dokumentet som skal registreres i grunnboken. Det vises for øvrig til 4.3.2 hvor denne type elektroniske dokumenter er beskrevet nærmere.

Det er kun godkjente mellommenn som kan sende dokumenter til registeret. Selv om utsteder har nødvendig elektronisk utstyr, må vedkommende

derfor kontakte en mellommann. Bakgrunnen er bl.a. at det er en fordel for registeret å ha et begrenset antall mellommenn å forholde seg til.

Justisdepartementet har innhentet uttalelse fra Sparebankforeningen, Finansnæringens Hovedorganisasjon og Norges Eiendomsmeglerforbund mht. til den rolle virksomhetene er tiltenkt i en slik modell. I brev fra Sparebankforeningen av 15. oktober 2001 heter det:

«Vi er redd for at modellen med banker som tinglygings-mellommenn undervurderer den kompetanse som er nødvendig. Det gjelder både med hensyn til veiledning av publikum, og spesielt dersom mellommannen også skal foreta ekstrasering av dokumentene.

Svært mange dokumenter vil riktignok være standardiserte, som f.eks. pantdokumenter. Men også her kan det oppstå mange juridiske spørsmål, om hvem som har kompetanse til å undertegne ved ulike selskapsformer, om prioritet og prioritetsvikelser, om opptrinnsrett, om forholdet mellom servitut og pengeheftelser mv. Ved valg av organisatorisk løsning må en imidlertid ta høyde for også de mer spesielle og «individuelle» tinglysinger. Her vil det kunne kreves i hvert fall en viss grunnleggende innsikt i mange rettsområder, som skissert i departementets brev. Vi tilføyer i den forbindelse at av landets 130 sparebanker, som står for det finmaskede nettet av bankfilialer utover i landet, er det i dag kun snaut 20 som har egen/egne jurister i juridisk stilling, og da normalt kun ved bankens hovedkontor.

Det positive ved tanken om bankene som mellommenn ved tinglysing, er den nærhet en vil få mellom publikum og tinglysingsekspedisjonen: Er det en bank i bygda, vil en også ha et «tinglyskontor» der. Men her ligger også svakhetene ved modellen. Bankfunksjonærene ved ekspedisjonskontorene, der banken møter publikum, er i første rekke fagfolk på bank og bankprodukter. De har ikke nødvendig kompetanse på et så vidt spesielt fagfelt som tinglysing. Selv om det alt vesentlige av bankenes tinglysing som nevnt er av relativt standardisert art, er bankenes arbeid med deres egne dokumenter til tinglysing sentralisert til en depotavdeling, enten kun én ved bankenes hovedkontor eller desentralisert ved region-hovedkontorer. Slik spesialisering anser våre medlemsbanker som helt nødvendig, for å få nødvendig kvalitet på tinglygings-dokumentene.

Vi kan videre vise til kontoførervirksomhet i Verdipapirsentralen. Registrering i VPS av rettigheter i finansielle instrumenter er et relativt smalt og banknært faglig felt, sett i forhold til alle de spørsmål som kan reise seg ved tinglysing i fast eiendom. Likevel er det bare ca 50 av landets 130 sparebanker som har gått inn som kontoførere i VPS. I tillegg kommer ca 70 sparebanker som har koblet seg opp som såkalte «relaterte kontoførere» via Gjensidige NOR sparebank, men det er en svært begrenset virksomhet disse relaterte kontoførerne kan utføre selv. Bl a må pantsettelses av finansielle instrumenter sendes som papirdokument til Gjensidige NOR, for registrering derfra. Og også internt i Gjensidige NOR er kontofører-virksomheten sentralisert til ett kontor: Registrering av rettigheter i VPS krever spesialkompetanse, som en ikke kan forvente å finne ved avdelingskontorer eller filialer. ...

Det er den enkelte sparebank, og ikke Sparebankforeningen, som må ta stilling til hvorvidt den finner det interessant å gå inn på mellommannsvirksomhet i tinglysing som et nytt forretningsområde. ...

Som ledd i vårt arbeid med departementets høringsutsendelse, har saken vært forelagt et utvalg medlemsbanker. Oppfatningen har vært helt entydig: Bankene har ansett det som helt uaktuelt å påta seg oppgaven som mellommann ved tinglysing.»

Finansnæringens Hovedorganisasjon er i det alt vesentlige enig i denne høringsuttalelsen, og har sluttet seg til konklusjonen.

Norges Eiendomsmeglerforbund uttaler:

«Fagkunnskapen når det gjelder de dokumenter eiendomsmeglerne i dag sender til tinglysing er til stede i dag, men dersom det skal åpnes for at eiendomsmeglerkontorene skal veilede og være registerfører utover dette området vil det kreve oppdaterende tilleggskursutdanning. ... Dersom eiendomsmeglerne skal forestå registreringen av andre dokumenter enn det de i dag sender inn, vil det utover økt utdanning kreve tid og ansvar som det må tas betalt for. Siden omfanget av dette arbeidet ikke er fastlagt er det ikke mulig i dag å anslå dette nærmere. I brevet stiller departementet krav til utstrakt tilgjengelighet for publikum uten ventetid og uten å bestille time. Dette kan være vanskelig å kombinere med dagens utøvelse av eiendomsmeglerarbeidet. Vi konkluderer med å stille oss positive til at eiendomsmeglere kan foreta direkte elektronisk registrering av de dokumentene vi i dag sender inn til registrering. Om eiendomsmeglerne også kan påta seg arbeidet som registerfører og veileder for det øvrige publikum, og dels på andre fagområder og dokumenter enn de vi i dag behandler, krever en bredere gjennomgang av de problemstillinger dette reiser.»

Justisdepartementet har på bakgrunn av disse merknadene innhentet ytterligere kommentarer fra Hardangerregisteret. Fra dette prosjektet er det fremholdt at man mener at den skisserte løsningen er den som på lang sikt er best. Det vil være behov for overgangsordninger og full sentralisering vil ikke være ønskelig på kort sikt. Det anføres videre at det må bygges opp et nytt fagmiljø uavhengig av hvilken modell som velges og at bankforeningene overdriver kompetansebehovet hos det mellomleddet som er tenkt etablert.

Veiledningstilbud

Hardangerregisteret har i sin modell ikke satt av personressurser til å yte utstrakt veiledning direkte til privatpersoner eller andre brukere av registeret. Veiledning er tenkt delegert til de lokale mellommennene dvs. banker og eiendomsmeglere. Disse mellommennene kan derimot kontakte registeret for å få hjelp.

Kostnadseffektivt

Veiledning er i dag gratis. Etter denne modellen overlates oppgaven til private aktører og det legges opp til at de kan ta betalt for den tjenesten som utføres. Dette avviker fra det tradisjonelle prinsippet om at forvaltningen har plikt til å yte gratis veiledning. Dette kan imidlertid løses ved at registeret og ikke brukerne, dekker kostnadene de private aktørene har i forbindelse med denne tjenesten.

I dag leveres dokumenter enten via posten eller ved personlig oppmøte hos tinglysingsavdelingen. Hardangerregisteret forutsetter at det sendes inn elektronisk via godkjente mellommenn. Det kan tas gebyr for å utføre dette. I tillegg vil registeret ta gebyr for selve registreringen. Gebyret for denne tjenesten kan imidlertid settes ned i forhold til dagens gebyrnivå slik at gebyret totalt sett nødvendigvis ikke øker.

Kostnadene ved tilgang til opplysningene antas ikke å bli berørt av hvilken organisasjonsmodell som velges.

Tilgang til opplysningene

Dersom Norsk Eiendomsinformasjon as opprettholdes, er dette et forhold som ikke påvirkes av hvilken organisasjonsmodell som velges.

7.3 Brønnøysundregistrene

Organisasjonen

Brønnøysundregistrene er organisert som en etat under Nærings- og handelsdepartementet (NHD). Etaten har ansvaret for flere registre. De viktigste er Løsøreregisteret, Foretaksregisteret, Enhetsregisteret, Regnskapsregisteret, Konkursregisteret og Ektepaktregisteret. Det overordnede målet er å bidra til økt økonomisk trygghet og effektivitet både for næringslivet og i samfunnet generelt.

Denne modellen innebærer en sentralisering av ansvaret for tinglysing i fast eiendom. Det åpnes for bruk av papirdokumenter parallelt med elektroniske dokumenter, men papirdokumenter bør bringes ned på et minimum så raskt som mulig. I motsatt fall vil det bli behov for å bygge opp en stor stab som deretter må nedbemannes som følge av at elektroniske dokumenter kommer i alminnelig bruk.

Krav til kvalitet og saksbehandlingstid

Registerenheten har erfaring fra drift og forvaltning av registre og kan nyttiggjøre seg dette ved etableringen.

I en overgangsperiode kan publikum velge mellom papir- og elektroniske dokumenter. Dersom de standardiserte elektroniske dokumentene ikke dekker avtalepartenes behov, kan de i stedet benytte papirdokumenter. Det oppstår derfor foreløpig ikke avtalerettslige konsekvenser.

Publikum vil fortsatt kunne sende inn dokumentene selv eller velge å benytte banker eller andre dersom det er ønskelig.

Denne modellen innebærer sentralisering. Det antas at sentralisering på lang sikt gir større muligheter for ensartet praksis. Dette vil heve kvaliteten og være forenklende for brukere. Ettersom opprettelsen innebærer fullt kompetansebrudd med eksisterende fagmiljø, vil overgangsperioden være risikofylt. Det kan likevel dras nytte av at registerenhetens erfaring med drift av ulike registre.

Tilbud om samordnet eiendomsinformasjon

I likhet med Hardangerregisteret innebærer denne modellen at dagens ansvarsfordeling mellom de ulike offentlige instansene som har oppgaver innen offentlige eiendomsinformasjon, opprettholdes. Derimot kan det etableres samordnede løsninger for *rettsvern* i både fast eiendom og løsøre. Det er ikke uvanlig at det ved finansiering av lån er behov for sikkerhet i ulike panteobjekter. Dette behovet kan dekkes bedre enn i dag.

Elektroniske dokumenter

Elektroniske dokumenter vil bli benyttet også ved registrering i Løsøreregisteret. Det kan derfor påregnes at Brønnøysundregistrene har noe erfaring med bruk av denne type dokumenter før enheten eventuelt får ansvaret for tinglysing i fast eiendom. Det er ikke tatt stilling til hvilken form for elektroniske dokumenter som vil bli innført, men det pågår utviklingsprosjekt for å kartlegge hva som er mest hensiktsmessig. Av hensyn til publikum anses det som formålstjenlig at de samme prinsipper benyttes for både Løsøreregisteret og grunnboken.

Veiledningstilbud

Eksisterende veiledningssystem kan forholdsvis enkelt bygges ut til også å omfatte tinglysing i fast eiendom. Dette innebærer bl.a. at det opprettes en opplysningstelefon som i førstelinjen betjenes av erfarne operatører med bred kunnskap om Brønnøysundregistrene. Andrelinjen betjenes av erfarne saksbehandlere i de enkelte registre. Tjenester over Internett videreutvikles. Det samme gjelder datafon og «fax-back» tjenester som i noen år fremover kan være vesentlige supplement til andre tjenester.

Kostnadseffektivt

Brønnøysundregistrene anbefaler at det etableres en gratis, men begrenset tilgang til opplysninger via Internett. Hvilke opplysninger som gjøres tilgjengelig på denne måten må avveies både mot personvern hensyn og mot hvilke opplysninger som bør være en del av den kommersielle tjenesten.

Kostnadene ved tilgang til opplysningene antas ikke å bli berørt av hvilken organisasjonsmodell som velges.

Tilgang til opplysningene

Det legges til grunn at Norsk Eiendomsinformasjon as opprettholdes slik at markedet kan få tilbud om samordnet eiendomsinformasjon på samme måte som i dag.

7.4 Statens kartverk

Organisasjonen

Statens kartverk er landets nasjonale kartinstitusjon. Kartverket leverer landsdekkende geografisk informasjon og ivaretar de forvaltningsoppgaver som følger med det. Også det overordnede ansvaret for det landsdekkende registeret for Grunneiendommer, Adresser og Bygninger (GAB) tilligger Kartverket. Dette er følgelig en organisasjon som har kompetanse når det gjelder offentlig informasjon knyttet til fast eiendom, likevel i liten grad om tinglysing. Kartverket vil i årene framover fokusere på sin rolle som dataforvalter, mens datainnsamling og dataformidling i større grad enn nå settes bort eller utføres i samarbeid med andre.

Kartverket er lokalisert til Hønefoss og har dessuten et regionalt apparat gjennom 18 fylkeskartkontorer, og er derfor tilgjengelig for brukere over hele landet. Disse kontorene ligger i dag i Vadsø, Tromsø, Bodø, Steinkjer, Trond-

heim, Molde, Hermansverk, Bergen, Stavanger, Kristiansand, Arendal, Skien, Tønsberg, Drammen, Moss, Oslo, Hamar og Lillehammer. Det er etablert et utstrakt samarbeid med kommunene. I Miljøverndepartementets arbeid med ny lov om eiendomsregistrering vil dessuten Kartverket sannsynligvis få rollen som nasjonal matrikkelmyndighet, og kommunene tilsvarende ansvar lokalt. Dette blir omtalt i odelstingsproposisjon om ny lov om eiendomsinformasjon som planlegges fremmet våren 2002.

Kartverket arbeider med å etablere en nasjonal infrastruktur for geografisk informasjon, herunder eiendomsinformasjon. I en slik infrastruktur skal all sentral eiendomsinformasjon gjøres tilgjengelig i en felles tjeneste til brukerne.

Markedsdivisjonen er allerede skilt ut som egen regnskapsansvarlig enhet. Det vurderes dessuten om konkurranseutsatt virksomhet skal bli fristilt eller solgt senest i forbindelse med at Kartverket eventuelt overtar ansvaret for tinglysingen. Dersom dette gjennomføres, vil Kartverket stå igjen med forvaltning- og myndighetsoppgaver.

Denne modellen innebærer at tinglysingen slås sammen med fylkeskartkontorene. Det er også vurdert en sentralisering i tilknytning til Kartverket på Hønefoss, men fylkesvise enheter anses samlet sett som den beste løsningen, både for publikum, dagens ansatte og staten.

Krav til kvalitet og saksbehandlingstid

Kartverket har sentral IT-kompetanse og har allerede etablert nær kontakt med Norsk Eiendomsinformasjon as vedrørende drift og forvaltning av GAB og kan nyttiggjøre seg dette ved etableringen.

Det er forutsatt at publikum kan velge mellom papir- og elektroniske dokumenter. Dersom de standardiserte elektroniske dokumentene ikke dekker avtalepartenes behov, kan det i stedet benyttes papirdokumenter. Det oppstår derfor ikke avtalerettslige konsekvenser.

Publikum vil fortsatt kunne sende inn dokumentene selv eller velge å benytte banker eller andre dersom det er ønskelig.

Modellen innebærer at tinglysingen legges på fylkesnivå og slås sammen med fylkeskartkontorene. Mange av dagens ansatte vil få tilbud om å følge oppgaven, og reiseavstanden mellom dagens arbeidsplass og den nye sammenslåtte enheten, gjør at det er realistisk med kompetanseoverføring. En kritisk faktor er dessuten å opprettholde eksisterende kapasitet i omstillingsfasen. En modell der mange kan tilbys stilling i en ny organisasjon, vil redusere faren for at nåværende saksbehandlere ved tingrettene slutter før ny organisasjon er på plass.

Tilbud om samordnet eiendomsinformasjon

Det er et funksjonelt fellesskap mellom grunnboken og GAB-registeret ved at de begge forholder seg til ulike aspekter ved de samme objekter (fast eiendom), men det er vesentlige forskjeller mellom registrene så vel mht. formål som juridisk status. Grunnboken er et fullstendig register over hvem som er den formelle eier til eiendommer, og hvilke rettigheter som er registrert på eiendommene. GAB-registeret gir derimot opplysninger om den enkelte eien-

dommens beliggenhet, størrelse, bygninger på eiendommen og adresser, og får sine opplysninger fra både grunnboken og de enkelte kommuner.

Utviklingen går i retning av å opprette og stifte rettigheter i nye typer eiendommer. Adgang til å skille ut eiendommer både over og under bakkenivå (anleggseiendom) vil bli foreslått lovhjemlet. I slike tilfeller kan garasjeanlegget under grunnen ha en hjemmelshaver, en annen eier veien som går på grunnen, mens en tredje eier boligen som er bygd på et lokk over veien. Et annet eksempel er distribusjonsnett for naturgass og rettighet til å ha gassrør over en eiendom. I slike tilfeller bør plasseringen av gassrør angis på kart samtidig som rettigheten må tinglyses på vedkommende eiendom. Eksempelene viser at sammenhengen mellom eiendomskart og tinglysing forsterkes i fremtiden. Dette gjennomføres på enklest måte dersom ansvaret ligger samme sted.

Elektroniske dokumenter

I likhet med Brønnøysundregistrene vil denne modellen innebære innføring av elektroniske dokumenter parallelt med at publikum fortsatt kan velge å benytte papirdokumenter. Det er ikke fastsatt hvilken type elektroniske dokumenter som vil bli benyttet. Kartverket ønsker å benytte det nye datasystemet som er under utvikling og hvor dette er et av områdene som utredes. Det er i den forbindelse kontakt med Brønnøysundregistrene for bl.a. å sikre at publikumshensynene ivaretas.

Veiledningstilbud

Ved at det opprettes fylkesvise enheter i befolkningstette områder, kan en stor andel av det publikum som måtte ønske å møte opp personlig bli betjent av disse kontorene. Dersom det tas utgangspunkt i dagens dokumentmengde, vil ca. 60 % av dokumentene gjelde eiendommer hvor tilgjengeligheten for publikum blir omtrent den samme som i dag. På tilsvarende måte som ved de to andre modellene, vil det dessuten bli opprettet en effektiv telefontjeneste og lagt til rette for bruk av Internett.

I tillegg vil Kartverket videreutvikle den etablerte kontakten som er med kommunene innenfor eiendomsdata. Det vises for øvrig til 7.5.4 hvor kommunenes rolle i den nye modellen konkretiseres nærmere.

Kostnadseffektivt

Norsk Eiendomsinformasjon as har ansvaret for drift av så vel datasystemet til GAB som sentral grunnboksdatabase. Dette gir en økonomisk gevinst i form av kostnadseffektiv drift. Stordriftsfordelene har medført reduksjon i de løpende datadrift- og systemforvaltningskostnadene. Denne løsningen kan opprettholdes.

Denne modellen vil dessuten redusere kostnadene til rekruttering, opplæring av nytt personale og til ventelønn idet mange kan tilbys arbeid i den nye organisasjonen.

Tilgang til opplysningene

Det legges til grunn at Norsk Eiendomsinformasjon as opprettholdes som i dag. Dessuten vil fylkesenhetene selv kunne gi opplysninger fra så vel grunnboken som GAB.

7.5 Justisdepartementets anbefaling

7.5.1 Behov for endringer

Tingrettene har lang tradisjon i å utføre tinglygingsoppgaver, og de innkomne høringsuttalelser støtter inntrykket av at både utført arbeid og service er av solid kvalitet. Ved vurderingen av hvordan oppgaven skal løses i fremtiden, kan det imidlertid ikke bare ses på det arbeid som har vært utført til i dag. Det må også legges vekt på brukernes samlede behov og hvilken organisasjonsform som på beste måte vil bidra til at tinglygingsoppgavene inngår i et helhetlig, hensiktsmessig fagmiljø.

Det er særlig to forhold som tilsier at det bør foretas organisasjonsendringer:

- organisasjonsmodellen må være hensiktsmessig også ved bruk av elektroniske dokumenter
- ansvaret for offentlig eiendomsinformasjon bør forenkles slik at det samlede tilbud til forbruker blir bedre

Elektronisk kommunikasjon

Innen all offentlig forvaltning legges det til rette for elektronisk kommunikasjon mellom det offentlige og publikum. Dette vil også gjelde tinglysingen. Et nytt datasystem som etter planen settes i drift sommeren 2004, vil åpne for bruk av elektroniske dokumenter. Banker og meglere har allerede signalisert at de ønsker å benytte dette. Arbeidsbelastningen med å føre grunnboken vil derfor bli betydelig redusert.

Pantobligasjoner er særlig egnet for elektronisk kommunikasjon. Det antas derfor at omlag halvparten av dokumentmengden leveres elektronisk kort tid etter at det gis tilbud om det. Det antas at saksbehandlerbehovet når alle dokumenter sendes elektronisk, blir 50 årsverk. Dersom dette legges til grunn, vil saksbehandlerbehovet når om lag halvparten sendes elektronisk, reduseres fra dagens 200 til ca. 125. Dersom ny domstolstruktur legges til grunn, innebærer dette at antall tingretter hvor tinglysing utgjør ett eller færre årsverk øker fra 7 til 26 av de 64 tingrettene som har tinglysing, mens antallet med 5 eller flere årsverk reduseres fra 12 til 2. Samtidig forutsetter oppgaven at de ansatte har en betydelig innsikt i et bredt spekter av regelverket og kan benytte dette på de ulike problemstillingene som de innleverte dokumenter reiser. Med en betydelig reduksjon i forhold til dagens ansatte, vil dagens måte å organisere dette arbeidet på, bli svært sårbar. Ferier, kurs og annet fravær vanskeliggjøres. Et effektivt kredittmarked forutsetter dessuten at grunnboken er oppdatert til enhver tid. Dokumentene kan derfor ikke ligge uregistret i flere dager i påvente av at den ansvarlige kommer tilbake. Dette tilsier at enhetene bør være betydelig større enn i dag.

Forenkle ansvaret for offentlig eiendomsinformasjon

Som det fremgår av Sem-erklæringen, ønsker regjeringen økt samordning og rasjonalisering av statlig virksomhet. I dag er ansvaret for offentlig eiendomsinformasjon fordelt på flere. Fremtidsutviklingen tilsier at oppgavene i større grad må ses samlet. Et viktig formål med reformen er derfor å forenkle organiseringen av offentlig eiendomsinformasjon.

Ved kjøp, leie eller andre avtaler knyttet til fast eiendom vil publikum f.eks. vite:

- hvem er hjemmelshaver (eier) til eiendommen (registrert i grunnboken)
- er obligasjoner, rett til vei/brønn eller andre heftelser tinglyst (registrert i grunnboken)
- eiendomsgrensene (registrert i GAB)
- hvor på eiendommen ligger veien/brønnen som er tinglyst (sjelden registrert, eventuelt på kartet)
- hvor på eiendommen er tomten det er tinglyst forkjøpsrett til (sjelden registrert, eventuelt på kartet)
- tomtearealet (registrert i GAB)
- hvilke bygninger ligger på eiendommen, byggeår, bygningenes størrelse og andre bygningstekniske opplysninger (registrert i GAB)
- kart over området (fås hos kommunene, antas på sikt å bli knyttet til GAB)
- reguleringsplan og annet planmateriale (fås hos kommunene, antas på sikt å bli knyttet til GAB)
- offentlig pålegg om eiendommen, eks. fredningsvedtak og branntiltak (noe er registrert i GAB, noe i øvrige kommunale arkiv)

I dag er ansvaret for registrering av opplysningene og å yte informasjon/veiledning delt ved at tingrettene har ansvaret for grunnboken og kommunene/fylkeskartkontorene for de øvrige opplysningene. Publikum må med andre ord kontakte flere steder for å få et fullstendig bilde av situasjonen. Dette kan tenkes løst ved at tingrettene får tilgang til GAB-registeret. Tingrettene kjenner imidlertid ikke detaljene i hvordan de ulike tekstene, kodene og kartet skal forstås, og de vet heller ikke hva som kun finnes i form av papirdokumenter. I mange tilfeller hadde publikum derfor likevel måttet oppsøke kommunen eller fylkeskartkontoret for å få den nødvendige hjelp. For publikum vil det derfor være en fordel om fagfeltet i større grad samles.

Nedenfor gis en vurdering av hvordan de ulike modellene vil tilfredsstille de forventninger brukerne bør få innfridd.

7.5.2 Hardangerregisteret

Krav til kvalitet og saksbehandlingstid

Denne modellen innebærer sentralisering. Det antas at sentralisering på lang sikt gir økte muligheter for ensartet praksis. Dette vil heve kvaliteten og innebære forutsigbarhet for bruker. I overgangsperioden fra dagens organisasjon vil imidlertid sentralisering være risikofylt. Dette skyldes bl.a. at det ikke kan påregnes at dagens ansatte vil følge oppgaven til den nye organisasjonen. Et slikt kompetansebrudd kan få alvorlige samfunnsmessige konsekvenser idet saksbehandlingstiden kan øke og kvaliteten bli redusert. Det er også fare for at det oppstår kompetanseproblemer før overføring finner sted idet ansatte sier opp før oppgaven overføres. I tillegg til den nevnte risiko, vil

det også føre til økte rekrutterings- og opplæringskostnader hvis man må starte fra grunnen av.

På lang sikt vil det være mulig å bygge opp en organisasjon med tilfredsstillende kvalitet og saksbehandlingstid. Dette vil imidlertid være forbundet med høye kostnader, og risikoen i en lengre overgangsperiode vil være betydelig. Selv en kortere periode med rutinesvikt i registreringsarbeidet kan få langvarige og vidtrekkende konsekvenser. Modellen forutsetter derfor at det settes inn betydelige ressurser så vel til opplæring som overbemanning innen virksomheten har oppnådd ordinær drift.

Tilbud om samordnet eiendomsinformasjon

Denne modellen innebærer at dagens ansvarsfordeling innen offentlig eiendomsinformasjon opprettholdes. Justisdepartementet ser det imidlertid som en fordel å benytte denne prosessen til forenkling og utvikling av fagfeltet.

Elektroniske dokumenter

Modellen forutsetter at alle dokumentene sendes inn elektronisk. Justisdepartementet vil påpeke at mangfoldet med hensyn til hvilke dokumenter som tinglyses i grunnboken er stort. For enkelte dokumenttyper vil det derfor være fordelaktig at publikum kan velge å benytte papirdokumenter dersom det er mest formålstjenlig. De prinsipper Hardangerregisteret har skissert, gjør det vanskelig å imøtekomme en slik mellomløsning.

Dokumentene skal bare sendes inn av godkjente, lokale mellommenn som banker og eiendomsmeglere. Justisdepartementet vil i den forbindelse vise til høringsuttalelse fra Sparebankforeningen og Finansnæringens Hovedorganisasjon som er referert i 7.2. Sentrale aktører ønsker med andre ord ikke den rolle de er tiltenkt. Justisdepartementet slutter seg til at det er uheldig å bygge opp et register som vil være så vidt avhengig av at de private aktørene holder et høyt faglig nivå på områder som faller utenfor det som er virksomhetenes kjerneområde. Selv om mange allerede i dag benytter bank eller eiendomsmegler til å sette opp og sende inn dokumenter til tinglysing, mener departementet at publikum fortsatt bør kunne velge om de skal gjøre dette selv. Hardangerregisteret har riktignok på bakgrunn av bankforeningens uttalelser anført at det kan etableres overgangsordninger. Det er i liten grad konkretisert hva en slik overgangsordning vil innebære utover at noen oppgaver fortsatt bør ligge til domstolene. Departementet anser dette som lite aktuelt, da det vil være til vesentlig ulempe for brukerne og øke risikoen ved omleggingen.

Veiledningstilbud

Justisdepartementet mener at hovedansvaret for å gi publikum veiledning bør ligge hos den virksomheten som har ansvaret for grunnboken. Det legges i den forbindelse vekt på høringsuttalelsene hvor det fremheves at det i første rekke er den som fører registeret som vil ha full oversikt over praksis og detaljspørsmål og som derfor er nærmest til å gi veiledning. Andre aktører bør derfor kun utgjøre et supplement til denne veiledningen. Departementet mener derfor at den organisering av veiledningstjenesten som Hardangerreg-

isteret legger opp til, er lite hensiktsmessig. Publikum vil heller ikke få all offentlig eiendomsinformasjon på ett sted.

Sentralisering på generelt grunnlag

Alternativt kan det etableres et sentralt register i Kinsarvik som organiseres etter prinsipper fastsatt av departementet. I så fall kan dette likestilles med andre lokaliseringsalternativer som eksempelvis Vågå. Justisdepartementet vil imidlertid fraråde å bygge opp en organisasjon uten samlokalisering med et eksisterende fag- eller registermiljø. Tinglysing er en funksjon som er viktig både for kredittmarkedet og omsetning av fast eiendom. En nyetablering vil være forbundet med svært høy risiko idet få ansatte vil ha erfaring fra fagfeltet fra tidligere. Da registerenheten i Brønnøysund ble etablert, forutsatte ikke oppgavene som ble overført samme krav til effektivitet i overgangsperioden. Denne organisasjonsendringen forutsetter at den nye organisasjonen er fullt operativ fra første arbeidsdag. I motsatt fall vil det bl.a. påløpe økte kostnader for publikum f.eks. i form av mellomfinansiering av lån.

Dette øker risikoen til et prosjekt hvor etablering av et sentralt register i seg selv er befengt med høy risiko.

Departementet har imidlertid vurdert om panteboken (gjenpartsarkivet) kan sentraliseres til et annet sted enn der selve føringen av dokumentene foretas. Det vises i den forbindelse til 7.5.4 hvor det foreslås at denne enheten legges til Ullensvang.

7.5.3 Brønnøysundregistrene

Krav til kvalitet og saksbehandlingstid

Også denne modellen innebærer sentralisering. Det vises i den forbindelse til departementets merknader under 7.5.2. I Brønnøysund er det imidlertid allerede etablert et registermiljø som det kan dras veksler på ved etableringen.

Selv om Brønnøysundregistrene har nødvendig kunnskap av registreringsmessig art, er de tinglysfaglige forskjellene mellom tinglysing i løsøre og fast eiendom store. Eksempelvis har ikke Løsøreregisteret den nødvendige fagkunnskap for å kontrollere at reguleringslovgivningen etterleves. Tilsvarende er problemstillinger knyttet til eiendomsoverdragelser, bruksretter og andre servitutter ukjent område. Også denne modellen innebærer følgelig et tilnærmet fullt kompetansebrudd mht. den tinglysfaglige delen. Dette øker risikoen ved etableringen.

Tilbud om samordnet eiendomsinformasjon

Denne modellen innebærer at dagens ansvarsfordeling innen offentlig eiendomsinformasjon opprettholdes. Ansvar for Løsøreregisteret åpner derimot for en samordning av tinglysing i henholdsvis løsøre og fast eiendom. Fordele ved å forenkle og utvikle offentlig eiendomsinformasjon gir imidlertid større samfunnsmessig gevinst.

Elektroniske dokumenter

Elektroniske dokumenter vil bli benyttet også ved registrering i Løsøreregisteret. Det kan derfor påregnes at Brønnøysundregistrene har noe erfaring med bruk av denne type dokumenter før enheten eventuelt får ansvaret for tinglysing i fast eiendom. Av hensyn til publikum anses det som formålstjenlig at de samme prinsipper benyttes for både Løsøreregisteret og grunnboken. Dette kan imidlertid oppnås selv om en annen organisasjonsmodell velges.

Veiledningstilbud

En sentralisering innebærer at muligheten for veiledning ved personlig oppmøte blir illusorisk. Registerenheten har utviklet ulike informasjonskanaler for sine registre som til en viss grad avhjelper dette. Det kan dessuten etableres kontakt eksempelvis med de offentlige servicekontorene. Brønnøysundregistrene har imidlertid ikke et kontaktnett i kommunene som det er naturlig å videreutvikle på tilsvarende måte som for Kartverket. Et slikt kontaktnett kan etableres, men vil innebære at kommunene får ytterligere en offentlig etat å forholde seg til innen eiendomsdata.

7.5.4 Statens kartverk

Ut fra en helhetsvurdering går Justisdepartementet inn for at ansvaret for tinglysingsoppgavene overføres til Statens kartverk ved at tinglysingen slås sammen med fylkeskartkontorene. Bakgrunnen for dette er beskrevet i dette punktet.

Krav til kvalitet og saksbehandlingstid

Som fremhevet i 6.3 er overføring av kompetanse fra dagen organisasjon til den nye avgjørende for hvor stor risiko som er knyttet til omleggingen. Statens kartverk mener det er mest hensiktsmessig å overføre tinglysingsoppgavene til fylkeskartkontorene. Dette innebærer at det etableres fylkesvise føringsenheter. Dette samsvarer også med Justisdepartementets egne vurderinger. Med unntak av Hermansverk er det minst én tingrett på alle disse stedene. Ved en slik modell vil det i større grad enn ved sentralisering, kunne dras nytte av dagens saksbehandlere i den nye organisasjonen. På denne måten kan saksbehandlerne tilbys arbeid hvor det er behov for deres kompetanse, og den risiko som alltid er tilstede når en større arbeidsoppgave overføres til en annen organisasjon, blir redusert. En fylkesmodell vil derfor være mindre risikofylt og gi en mer fleksibel overgang fra dagens domstolsbaserte system.

Fylkesmodellen innebærer at føringen skjer færre steder enn i dag. Det vil bli etablert tiltak for å sikre enhetlig praksis. Etter modell fra dagens organisering av arbeidet med eiendomsinformasjon i Kartverket, vil Kartverket bygge opp et sterkt, sentralt støtteapparat med jurister og annet fagkyndig personale. Ved å ta i bruk moderne teknologi som skanning av dokumenter og utstyr for videokonferanse vil dette støtteapparatet kunne gi umiddelbar hjelp til løsningen av vanskelige saker ved det enkelte føringssted. Det sentrale støtteapparatet vil arbeide med oppfølging og videreutvikling av lover og regelverk, støtte til fylkeskontorene, utvikling av rutiner for kvalitetssikring og lignende. Det vil bli lagt stor vekt på opplæring, nettbaserte veiledninger

og andre virkemidler for å sikre enhetlig praksis. Det vil likevel være behov for juridisk kompetanse også ved fylkesenhetene.

Det vil dessuten kunne dras nytte av GAB slik at kontrollarbeidet ved tinglysing forbedres. Dette vil også heve kvaliteten på de opplysningene som er registrert.

Samordnet eiendomsinformasjon

I dag er ansvaret for offentlig eiendomsinformasjon fordelt mellom tingrettene som har ansvaret for grunnboken, Statens kartverk med ansvaret for GAB og digitalt eiendomskart og kommunene som i hovedsak foretar registreringene i GAB og har ansvaret for offentlige arealplaner og eiendomskartlegging. Justisdepartementet mener det er av vesentlig betydning at tinglysingsoppgavene forvaltes og utføres på en måte som bidrar til å sikre en helhetlig utvikling og forvaltning av alle former for eiendomsinformasjon. Departementet legger derfor avgjørende vekt på den muligheten som nå er tilstede for å etablere en nasjonal infrastruktur for eiendomsinformasjon. På denne måten vil planinformasjon, elektroniske kart og data om eiendommens fysiske, juridiske og økonomiske forhold utgjøre komponentene sammen med tinglysing i fast eiendom. Derved sikres et mer helhetlig grep om utvikling og forvaltning på dette området.

Som påpekt over vil samordnet eiendomsinformasjon være arbeidsbesparende og øke publikums sikkerhet ved eiendomsoverdragelser idet saken blir opplyst i sin fulle bredde. Ingen andre alternativ vil sikre brukerne en samlet eiendomsinformasjon med en slik kvalitet.

Utviklingen tilsier at det vil komme nye krav fra eiendoms- og kredittmarkedet når det gjelder tilpasning av regelverk og datasystemene. Dette gjelder eksempelvis muligheten for at vei- og vannretter, offentlige pålegg og andre restriksjoner som tinglyses, også stedsfestes på et kart. Ved å samordne opplysningene blir både GAB og grunnboken mer oppdatert. I mange tilfeller er det tungvint og tar tid å få tilgang til opplysninger om arealplaner og offentlige pålegg som legger restriksjoner på bruken av eiendommen. For å oppnå dette, er det behov for at det offentlige har tilgang til bredere eiendomsfaglig kompetanse enn det som er tilfelle i dag.

Med Statens kartverk som nasjonal myndighet både for matrikkel, tinglysing i fast eiendom og på sikt et informasjonssystem for arealplaner, vil ansvaret for hovedelementene i det nasjonale eiendomsinformasjonssystemet bli samlet på ett sted. Kartverket vil for eksempel løpende kunne vurdere hvordan nye datatyper og eiendomsobjekter skal registreres og i hvilket register det skal skje. Felles forvaltning av offentlig eiendomsinformasjon gjør det dessuten enklere å utvikle optimale løsninger for avgivelse av informasjon til brukerne.

Elektroniske dokumenter

Elektroniske dokumenter vil bli innført. Det vil likevel være adgang til å sende inn papirdokumenter dersom publikum heller ønsker det.

Veiledning

Reformen innebærer at tinglysing foretas færre steder. Det klare flertallet av dokumentene sendes inn av banker, meglere og andre profesjonelle brukere som ikke har et reelt behov for å møte opp personlig. Fylkeskartkontorene ligger dessuten i områder med størst antall dokumenter til tinglysing, slik at for mange vil slikt oppmøte fortsatt være mulig. Mange har heller ikke i dag et tinglysingskontor i sin kommune, idet domstoler med tinglysing kun finnes i 87 kommuner (64 etter ny struktur). Det vil dessuten bli opprettet en effektiv telefon-tjeneste og lagt til rette for bruk av Internett.

Både fylkeskartkontorene og Statens kartverk sentralt vil gi veiledning. Det nære samarbeidet mellom fylkeskartkontorene og kommunene gir særlige muligheter for at brukerne også kan få veiledning i sin bostedskommune. Det legges ikke opp til at kommunen skal få ansvar for selve registreringsoppgaven, men ha mulighet til oppslag i fylkeskartkontorets databaser og gi brukerne den viktigste informasjonen. Fordi kommunene allerede har ansvar for en del av informasjonen, er ikke tjenesten avhengig av at offentlige servicekontorer i kommunene bygges ut fullt. Kommunens ansatte vil ha kunnskaper som er et godt grunnlag for videre opplæring slik at publikum i stor grad får dekket sitt behov for veiledning og innsyn i de opplysningene som finnes om eiendommen. Kommunen vil også kunne formidle vanskelige spørsmål videre til fylkeskartkontoret eller til Statens kartverk sentralt. Det vil være behov for å tilføre sektoren nødvendige ressurser, bistand til opplæring og tilgang til grunnboken og informasjonsmateriale.

I kommunen bør publikum kunne få

- innsyn i hva som er registrert i grunnboken
- bekreftet utskrift fra grunnboken
- bestille utskrift fra panteboken
- utskrift av de digitaliserte gamle grunnboksarkene (den papirbaserte grunnboken som eksisterte før overgang til elektronisk grunnbok)
- hjelp til å finne frem til den informasjon som finnes på Internett
- tilgang til skjemaer, brosjyrer og annet informasjonsmateriale
- kontakt med fylkeskartkontoret for mer utfyllende hjelp

Det er likevel mest hensiktsmessig at det er de som har ansvaret for å føre grunnboken, dvs. de fylkesvise kontorene, som har hovedansvaret for å gi veiledning. Det er disse kontorene som vil kjenne praksis og de nærmere detaljer og derfor kan gi en fyllestgjørende forklaring til publikum.

Sentralisering av panteboken

Panteboken er et gjenpartsarkiv som omfatter kopi av de fleste tinglyste dokumenter. Arkivet brukes dels i tinglysingsmyndighetens egen saksbehandling og dels bestiller publikum kopier av dokumentene. Statsarkivene har som hovedregel kun materiale fra før 1936. I dag oppbevares de øvrige dokumentene ved den enkelte tingrett. Samlet utgjør dette et betydelig antall hyllemeter. Det er tre måter å organisere dette på i fremtiden:

- arkivet forblir på den enkelte tingrett. Disse gir de nye enhetene nødvendig bistand til å få kopier
- arkivet flyttes til de nye enhetene
- arkivet sentraliseres ved at alt materiale samles på ett sted

Dette arkivmaterialet er i aktiv bruk mange år etter at dokumentet er registrert. Pantobligasjoner er for eksempel i utgangspunktet gyldige i minst 30 år. Skjøter og ulike rettigheter er evigvarende dvs. at de gjelder inntil dokumentet blir slettet. Gjenpartene av disse dokumentene blir dessuten oppbevart i panteboken også etter at de er slettet.

De senere årene har det vært økning i henvendelsene, både fra eiendomsmeglere og annet publikum. Dette skyldes bl.a. at det kan være behov for opplysninger utover det som er registrert i grunnboken. Dette gjelder særlig veiretter, boretter og andre servitutter hvor teksten i grunnboken kan være knapp. Ved eiendomsoverdragelser innhentes derfor ofte hele dokumentet. Eldre materiale blir dessuten benyttet av slektsgranskere og andre som vurderer dette i et historisk perspektiv. Konsekvensen er at det er behov for omfattende brukertjenester. En av årsakene til at det i liten grad er foretatt avlevering til statsarkivene, er da også at dokumentene fortsatt er i aktiv bruk.

Når elektroniske dokumenter blir innført, vil også de fremtidige gjenpartene bli elektroniske, se nærmere beskrivelse i 4.6. Det antas imidlertid at det ikke er økonomisk forsvarlig å digitalisere dagens gjenpartsarkiv som ledd i den omorganisering som foreslås i denne meldingen. I dag er dessuten materialet ofte oppbevart i ordinære kontorlokaler uten særskilt sikring. Dette er ikke tilfredsstillende. Dokumentene er svært viktige både som rettsdokumenter og som historisk dokumentasjon og bør derfor sikres på best mulig måte. Selv om alt materiale ble gjort elektronisk tilgjengelig, vil det med andre ord være behov for å investere i hensiktsmessige lokaler.

Justisdepartementet anser det lite hensiktsmessig at arkivet forblir ved den enkelte tingrett. Erfaring fra Sverige, som har gjennomført tilsvarende omorganisering, tilsier at den tidligere tinglysingsmyndigheten raskt mister så vel kompetanse som fokus knyttet til tidligere fagfelt. Det svenske Domstolsverket har i samarbeid med det svenske Riksarkivet besluttet å etablere et sentralt pantebokarkiv. Domstolsverket antar at det ved ordinær drift vil være behov for syv årsverk, noe mer i etableringsfasen.

Kartverket har gitt uttrykk for at en slik sentralisering kan være hensiktsmessig også hos oss. Justisdepartementet anbefaler også en slik sentralisering. Med skjerpede krav til offentlige arkiver kan det bli svært kostbart å bygge opp sikre arkiver ved alle fylkeskontorene. Samtidig innbyr ny teknologi til at både publikum og tinglysingskontorene kan bli effektivt betjent fra et sentralisert pantebokarkiv.

Et utvalg oppnevnt av Riksarkivet, avga 28. februar 1997 en innstilling hvor det ble anslått at det var behov for ni årsverk for å betjene henvendelsene knyttet til et slikt materiale. Det var imidlertid forutsatt at dokumentene for de siste ti årene fortsatt skulle oppbevares og besvares fra tingrettene. Dessuten var det forutsatt at materiale ble mikrofilmet slik at betjeningen av publikum ble forenklet. Justisdepartementet antar at behovet vil være noe større i Norge enn i Sverige og at arkivet vil beskjeftige inntil 20 personer.

Arkivet vil være organisert under Statens Kartverk, men kan lokaliseres uavhengig av lokaliseringen til fylkeskartkontorene. Departementet anbefaler at arkivet lokaliseres til Hardanger, som har engasjert seg for å få arbeidsplasser til regionen i tilknytning til denne saken. Etableringen forutsetter dialog med Riksarkivet.

Robust og hensiktsmessig organisasjon også på lang sikt

På sikt vil det bli ytterligere rasjonalisering som følge av innføring av elektroniske dokumenter. Kartverksmodellen er robust og vil forenkle gjennomføringen av en slik reduksjon. Fylkeskartkontorene vil bli tildelt nye oppgaver som ledd i Miljøverndepartementets reformarbeid knyttet til eiendomsinformasjon. Det ligger derfor til rette for en nærmere tilknytning mellom tinglysingen og andre eiendomsfaglige oppgaver. Det vil gi et bredere fagmiljø og fleksibilitet til å sikre at det til enhver tid er kapasitet til de prioriterte oppgavene. Det skaper dessuten en robust organisasjon, som vil kunne tilpasses et lavere bemanningsbehov uten ny omorganisering. De tinglysingsansatte kan derfor i takt med nedbemanning innen tinglysing, tilbys oppgaver knyttet til andre deler av fylkeskartkontorenes virksomhet. Dette sikrer et fagmiljø også i et langsiktig perspektiv.

Desentralisering kan være aktuelt på svært lang sikt

Full sentralisering av tinglysingen anses som lite ønskelig på kort sikt. I forhold til en fylkesmodell vil kostnadene bli høye, og risikoen for lavere kvalitet og sårbarhet i oppbyggingsfasen er betydelig.

Det er heller ikke ønskelig at en fylkesmodell etableres som ledd i en prosess som resulterer i sentralisering på lang sikt. Tvert imot innebærer en fylkesmodell knyttet til kartkontorene at det på svært lang sikt kan være aktuelt med mer desentralisering. Eiendomsinformasjon er et fagfelt som står foran en omfattende utvikling. Hvis man ønsker en distriktsutvikling hvor kommunenes ansvar økes, vil det på lang sikt være mulig å utvide kommunenes oppgaver med eiendomsinformasjon fra ren veiledning til saksbehandling. Dette forutsetter imidlertid at den kontakt som i dag er mellom Kartverket og kommunene innen eiendomsdata, gradvis videreutvikles. En overføring av tinglysingen fra tingrettene til fylkeskartkontorene gir derved stor fleksibilitet i et perspektiv på noen tiår fremover.

Oppsummering

Ut fra en helhetsvurdering går Justisdepartementet inn for at ansvaret for tinglysingsoppgavene overføres til Statens kartverk ved at tinglysingen slås sammen med fylkeskartkontorene. Det legges i den forbindelse særlig vekt på at det i større grad enn i dag kan tilbys all offentlig eiendomsinformasjon på ett sted. Det anses ikke hensiktsmessig å bygge opp kompetansen på alle disse spørsmålene i virksomheter som ikke dekker noen av disse oppgavene i dag, som Brønnøysundregistrene eller Hardangerregisteret. Den eneste realistiske måten å oppnå dette på, er derfor at Statens kartverk også får ansvaret for tinglysingen.

Det har vært vesentlig å sikre at fagmiljøet ved det enkelte kontoret blir tilstrekkelig robust, slik at kvaliteten opprettholdes og at brukerne fortsatt kan ha stor tillit til at opplysningene registreres korrekt. Samtidig er det lagt vekt på at kontorene skal ligge der det når et bredest publikum, med andre ord at flest mulig fortsatt skal ha en reell mulighet til å møte opp på kontoret. Det er også lagt vekt på distriktpolitiske hensyn. Dessuten trekkes kommunene i større grad inn, slik at deler av publikumskontakten blir mer desentral enn i dag. Det legges dermed til rette for flere oppgaver til kommunene på lang sikt.

hvis en slik utvikling er ønskelig. Ved at ansatte kan følge oppgaven til den nye organisasjonen, blir risikoen og kostnadene i omleggingsprosessen lavere enn for andre alternativer.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

8.1 Økonomiske konsekvenser

Etter Statens kartverks vurdering vil etableringskostnadene ved en fylkesvis modell være i størrelsesorden 50 millioner kroner. I dette beløpet ligger bl.a. prosjektkostnader, ombygging av lokaler ved de fylkeskartkontorene der dette er nødvendig, møblering av kontorene, tilpassing av datasystemene, innføring og opplæring. Deler av disse kostnadene vil påløpe i 2003.

De årlige driftsutgiftene til tinglysingsoppgavene i dag anslås til om lag 90 millioner kroner. Beløpet inkluderer lønn, drift og husleie for personalet og drift av datasystemet. Kartverket regner med at reduksjonen av antallet føringsskontorer til ett pr. fylke gir noen stordriftsfordeler slik at antallet årsverk kan reduseres med 25 % (50 stillinger). Det legges derfor til grunn at antall saksbehandlerårsverk ved etableringen av den nye organisasjonen reduseres fra dagens 200 til 150. Driftskostnadene vil være i størrelsesorden 80 millioner kroner pr. år. En organisatorisk omlegging, sammen med bruk av ny teknologi, vil på lang sikt redusere disse utgiftene betraktelig. Det antas f.eks. at antall årsverk vil kunne reduseres gradvis til om lag 50 årsverk etter full innføring av elektroniske dokumenter. På grunn av investeringene vil ikke omorganisering gi innsparing på kort sikt. Som følge av omorganiseringen vil det imidlertid være mulig å ta ut effektiviseringsgevinsten ved innføring av elektroniske dokumenter. Denne er beregnet til mellom 30 og 40 millioner kroner pr. år sammenlignet med dagens ressursbruk.

De varige driftskostnadene ved en fylkesvis modell blir noe høyere enn ved sentralisering. På den annen side blir omstillingskostnadene og risikoen ved omleggingen betydelig lavere.

Det vil påløpe omstillingskostnader. I dag utgjør tinglysingen ca. 200 årsverk. En del av disse har arbeidssted i nærheten av et fylkeskartkontor. Dette tilsier at mange vil følge oppgaven til Kartverket. For de øvrige kan nedbemanningen i en viss utstrekning skje i form av intern omplassering, naturlig avgang og fortrinnsrett til andre statlige stillinger. Omorganiseringen av tinglysingen antas som nevnt nedenfor å strekke seg over to til tre år. Ut fra alderssammensetningen for saksbehandlerne i domstolene vil en del av nedbemanningen også kunne skje ved naturlig avgang. Omstillingsprosessen vil også ivareta intensjonene om et inkluderende arbeidsliv og det sett av muligheter som ligger i «Nye virkemidler ved omstilling i staten». Det utelukkes likevel ikke at det kan bli et visst behov for utbetaling av ventelønn der hvor det er få andre tilbud på arbeidsmarkedet, og hvor overføring til andre oppgaver eller alderspensjon ikke er aktuelt. Som en konsekvens av at tinglysingsoppgavene tas ut av domstolene, vil det bli ledige kontorplasser/kontorer. Stort sett vil det ikke være mulig å frigjøre midler i denne forbindelse, først og fremst fordi det ikke vil være hensiktsmessig å skaffe nye leietakere til deler av domstolenes nåværende lokaler. Flere tingretter vil dessuten ha behov for

frigjorte arealer til nye rettssaler og/eller kontorer som følge av sammenslåinger eller økt saksmengde.

Det legges til grunn at en overføring av tinglygingsoppgaven til Statens kartverk også innebærer en overføring av de lønns- og driftsmidler som frigjøres i domstolene i forbindelse med oppgaveoverføringen. Innføring av elektroniske dokumenter vil først skje etter at oppgaven er overført. Dette innebærer at den vesentligste gevinsten ved å omorganisere tinglysfunksjonen, først vil realiseres etter at Statens kartverk har overtatt det formelle ansvaret.

8.2 Administrative konsekvenser

Tidsperspektiv

Det legges til grunn at etableringen av fylkesvise kontorer vil være gjennomført innen 3 år etter at Stortinget har fattet endelig beslutning. Målet er at tinglysingen samlokaliseres med dagens fylkeskartkontorer. Det er ønskelig at omorganiseringen gjennomføres så raskt som mulig bl.a. for å unngå at saksbehandlerne ved tingrettene slutter i tiden fra Stortingets beslutning til ny organisasjon er på plass. Dette må dessuten ses i sammenheng med gjennomføringen av domstolstrukturen som ble vedtatt av Stortinget i mai 2001. Der som overføringen av tinglysingen trekker ut i tid, vil mange tingretter måtte gjennomføre to omorganiseringer på kort tid; først sammenslåing av tingrettene, deretter overføring av tinglysingen. En slik prosess kan være en belastning for arbeidsmiljøet.

Et nytt datasystem vil etter planen bli satt i drift sommeren 2004. Dette vil være utviklet slik at det kan innføres ved fylkeskartkontorene. Selv om ikke oppgaven er overført fra alle tingrettene på dette tidspunktet, vil den nye organisasjonen ha blitt tilført så vidt stor kompetanse at det ikke bør oppstå problemer i den forbindelse.

Overføringen vil først bli foretatt fra de tingretter som er lokalisert i samme by som fylkeskartkontorene. Deretter slås de øvrige kontorene i de respektive fylkene sammen med fylkeskartkontoret. Rekkefølgen og tempoet kan bli påvirket av en rekke forhold som tilrettelegging av lokaler, sammenslåing av tingretter eller at ansatte slutter. I overgangsperioden vil det bli etablert et «brannkorps» som kan bistå fylkeskartkontorene så vel med råd og veiledning som i det daglige arbeidet. Over tid vil opplæring, lønnspolitikk, karrieremuligheter mv være viktige elementer for å rekruttere og holde på de ansatte. Samtidig er det grunn til å tro at et bredere og større fagmiljø på det enkelte føringssted, med vekt på eiendomsregistrering som egen oppgave, på sikt vil gi større prestisje og identitet til arbeidet med tinglysing. Et sentralt støtteapparat med faglig spisskompetanse vil også spille en viktig rolle.

Sikkerhet for å kunne betjene brukerne på samme nivå som hittil bør tillegges stor vekt og opprettholde dagens lave saksbehandlingstid er vesentlig. I en overgangsfase vil Kartverket om nødvendig kunne omdisponere deler av det øvrige personalet for å sikre at tinglysingen opprettholdes uavbrutt med samme servicenivå.

Planleggingsprosessen

Før selve overføringen påbegynnes, må gjennomføringen av forslaget planlegges i mer detalj. Bl.a. må organiseringen av de enkelte kontorene avklares og rutiner og ansvarsforhold på en rekke områder fastsettes. Det må også foretas en kartlegging av dagens ansatte ved tingrettene. I den forbindelse må det også undersøkes hvilke ønsker den enkelte medarbeider har.

Det er vesentlig at de ansatte og tjenestemannsorganisasjonene så vel ved tingrettene som ved fylkeskartkontorene trekkes med i arbeidet. Fortløpende informasjon vil gi grunnlaget for at de ansatte blir i stand til å ivareta sine interesser. Dette innebærer bl.a. at personalspørsmål blir sentrale tidlig i den videre planleggingsfasen. I den forbindelse vil det bl.a. være viktig å legge opp til samarbeid og dialog mellom tingrettene og fylkeskartkontorene slik at det oppnås en felles forståelse og plattform for det videre arbeidet. Ved at de som skal arbeide i organisasjonen blir delaktig i planleggingen og at så mange som mulig med kunnskap innen berørte fagområder trekkes med, sikres det at omorganiseringen gjennomføres slik at oppgaven utføres tilfredsstillende i omstillingsperioden, samtidig som det skapes en fremtidsrettet og effektiv organisasjon.

Bemanning

Når tinglysingen tas ut av domstolene, berøres 87 tingretter. Endringene har først og fremst betydning for saksbehandlerne idet dommernes arbeid med tinglysingsoppgavene ved de aller fleste tingretter er helt marginalt. Av 874 funksjonærårsverk i domstolene ved årsskiftet 1999-2000 utgjorde tinglysingsoppgavene omkring 195 årsverk, med en lønnskostnad på om lag 53 millioner kroner.

Det legges til grunn at antall saksbehandlerårsverk reduseres fra 200 til 150 ved etableringen av den nye organisasjonen. Det antas at antallet vil kunne reduseres gradvis til om lag 50 årsverk etter full innføring av elektroniske dokumenter. I dag medgår det i tillegg ca. 6 dommerårsverk til denne oppgaven. Også i den nye organisasjonen er det vesentlig å ha juridisk kompetanse.

Mange ansatte vil følge oppgaven til Kartverket slik at behovet for ventelønn reduseres. Dersom en slik overføring ikke er mulig, vil det både kunne foreligge rettslig grunnlag for oppsigelse etter tjenestemannsloven §§ 9 og 10 nr. 1, og omplasseringsrett etter § 12 annet punktum. Justisdepartementet har i henhold til tjenestemannsloven § 13 nr. 1 bokstav a, en plikt om mulig til å tilby berørte funksjonærer en annen passende stilling i virksomheten før man kan gå til oppsigelse. Det stilles her krav til ansettelsestid.

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 15. mars 2002 om fremtidig organisering av tinglysing i fast eiendom blir sendt Stortinget.
