



Kammeradvokaten

Dato: 14. september 2010

J.nr.: 10-0192 HS/thi

Vester Farimagsgade 23
DK-1606 København V

Telefon: 33 15 20 10
Telefax: 33 15 61 15

mail@kammeradvokaten.dk
www.kammeradvokaten.dk

**Erstatningsretlig undersøgelse
af forsinkelser i forbindelse
med det digitale tinglysningsprojekt**





Indhold

1.	SAMMENFATNING.....	- 5 -
1.1	Kammeradvokatens opgave	- 5 -
1.2	Tinglysningssystemet og indførelsen af den digitale tinglysning.....	- 5 -
1.3	Den forlængede sagsbehandlingstid.....	- 6 -
1.4	Rigsrevisionens beretning og de første reaktioner herpå.....	- 7 -
1.5	Konverteringen af papirpantebreve.....	- 9 -
1.6	Min ansvarsvurdering.....	- 9 -
2.	KAMMERADVOKATENS OPGAVE.....	- 15 -
3.	DET DANSKE TINGLYSNINGSSYSTEM	- 19 -
3.1	Baggrund, de overordnede formål og retsvirkninger.....	- 19 -
3.2	Konsekvenserne af forsinkelse i tinglysningsprocessen	- 24 -
3.3	Afgift ved tinglysningsmæssige ekspeditioner	- 28 -
4.	TINGLYSNINGSSYSTEMET FØR 8. SEPTEMBER 2009 - DEN PAPIRBASEREDE TINGLYSNING. -	29 -
4.1	Tinglysningsprocessen	- 29 -
4.2	Ekspeditionstider med videre i perioden før 8. september 2009.....	- 32 -
5.	DEN ELEKTRONISKE TINGLYSNING	- 33 -
5.1	Lov nr. 281 af 29. april 1992 om EDB i tinglysningen	- 33 -
5.2	Rapport fra Deloitte Consulting A/S.....	- 34 -
5.3	Adgang til tingbogsoplysninger via internettet i 2005	- 34 -
5.4	Betænkning nr. 1461/2005 og betænkning nr. 1471/2006.....	- 35 -
5.5	Regeringsudspil.....	- 46 -
5.6	Ændringen af tinglysningsloven ved lov nr. 539 af 8. juni 2006.....	- 46 -
5.7	Udvikling af det digitale tinglysningssystem	- 50 -
5.8	Lovændringen i 2009.....	- 59 -
5.9	Idriftsættelsen af det digitale tinglysningssystem	- 62 -
5.10	Kort om tinglysningssystemets indretning.....	- 63 -
6.	DEN FORLÆNGEDE SAGSBEHANDLINGSTID.....	- 64 -
6.1	Indkøringsperioden.....	- 64 -
6.2	Sagsbehandlingstiderne i indkøringsperioden.....	- 67 -
6.3	Sagsbehandlingstiderne i 2010	- 69 -
6.4	Yderligere om sagsbehandlingstiderne efter idriftsættelsen.....	- 70 -
7.	RIGSREVISIONENS BERETNING.....	- 72 -
7.1	Statsrevisorerne og rigsrevisor	- 72 -
7.2	Rigsrevisionens opdrag og undersøgelser i nærværende sag	- 74 -
7.3	Rigsrevisionens vurdering	- 76 -
8.	FORLØBET VEDRØRENDE KONVERTERING AF PANTEBREVE.....	- 95 -
8.1	Domstolsstyrelsens forventninger til omfanget af konverteringsopgaven.....	- 95 -
8.2	Det faktiske forløb efter den 8. september 2009	- 99 -
9.	DE REJSTE ERSTATNINGSKRAV	- 118 -



9.1	Sag nr. 1 - Hæftelse	119 -
9.2	Sag nr. 2 - Adkomst.....	121 -
9.3	Sag nr. 3 - Adkomst.....	122 -
9.4	Sag nr. 4 - Hæftelse	124 -
9.5	Sag nr. 5 - Adkomst	125 -
9.6	Sag nr. 6 - Konvertering.....	125 -
9.7	Sag nr. 7 - Konvertering	127 -
10.	FORVALTNINGSMYNDIGHEDERS OPLYSNINGSPLIGT	129 -
10.1	Tinglysningsrettens og Domstolsstyrelsens forhold til de forvaltningsretlige regler ..	129 -
10.2	Myndigheders pligt til at informere om sagsbehandling og praksis.....	132 -
11.	OFFENTLIGE MYNDIGHEDERS ERSTATNINGSANSVAR.....	135 -
11.1	Ansvarsgrundlaget.....	135 -
11.1.1	Generelt.....	135 -
11.1.2	Tinglysningslovens særlige erstatningsregler.....	142 -
11.1.3	10-dages fristen i tinglysningslovens § 16, stk. 4.....	145 -
11.1.4	Lang sagsbehandlingstid	151 -
11.1.5	Ressourceprioritering	155 -
11.1.6	Manglende ressourcer	156 -
11.1.7	Serviceydelse	159 -
11.1.8	Fejl i oplysninger i registre mv.	161 -
11.1.9	Kontraktlignende synspunkter.....	162 -
11.1.10	Erstatningsretligt værnet interesse.....	162 -
11.2	Øvrige erstatningsbetingelser	165 -
12.	MIN VURDERING	172 -
12.1	Betydningen af udtalelser fra Kammeradvokaten	172 -
12.2	Spørgsmålet om ansvar for overskridelse af 10-dages fristen i tinglysningslovens § 16, stk. 4.....	173 -
12.3	Spørgsmålet om ansvar efter dansk rets almindelige regler om offentlige myndigheders erstatningsansvar.....	174 -
12.3.1	Udgangspunktet for ansvarsvurderingen.....	174 -
12.3.2	De langvarige ekspeditionstider, som er til vurdering.....	174 -
12.3.3	Årsagen til de langvarige ekspeditionstider	175 -
12.3.4	Spørgsmålet om ansvarspådragende fejl i forberedelsen.....	176 -
12.3.5	Spørgsmålet om ansvarspådragende fejl i indkøringsperioden	186 -
12.4	Manglende information om Tinglysningsrettens praksis i konverteringssagerne	191 -
12.5	Vurderingen af de syv konkrete sager	195 -
12.5.1	De fem sager om adkomst og hæftelse	195 -
12.5.2	De to konverteringssager	195 -
12.6	Atypiske sager.....	197 -
12.7	Samlet vurdering	198 -



1. SAMMENFATNING

1.1 Kammeradvokatens opgave

Domstolsstyrelsen har bedt mig vurdere, om den forlængede sagsbehandlingstid ved overgangen til digital tinglysning indebærer, at berørte borgere og virksomheder har erstatningskrav mod staten. I den forbindelse har styrelsen særligt bedt mig undersøge Tinglysningsrettens behandling af sager om konvertering af papirbaserede pantebreve til digitale pantebreve (konverteringssagerne).

Udover den generelle vurdering omfatter min undersøgelse en vurdering af syv konkrete sager.

Grundlaget for min vurdering er Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne af 10. august 2010 om det digitale tinglysningsprojekt. Det har ikke været min opgave at foretage en selvstændig undersøgelse af det faktiske forløb, bortset fra forløbet vedrørende konverteringssagerne, jf. afsnit 8.

Rigsrevisionens opgave med at udføre forvaltningsrevision af det digitale tinglysningsprojekt er imidlertid udført med et andet sigte end en erstatningsretlig vurdering. Derfor er den kritik, som statsrevisorerne har udtrykt på grundlag af Rigsrevisionens beretning, ikke ensbetydende med, at de samme kritikpunkter fører til erstatningsansvar. Om det er tilfældet beror på retlige vurderinger, som Rigsrevisionen ikke har foretaget.

1.2 Tinglysningssystemet og indførelsen af den digitale tinglysning

Det danske tinglysningssystem er forudsætningen for et velfungerende ejendomsmarked. Tingbogen er et rettighedsregister over fast ejendom, hvor dispositioner over fast ejendom **skal** registreres. Hvis tinglysningsekspeditioner trækker ud, kan det betyde forøgede omkostninger for alle involverede.

Af hensyn til de betydelige økonomiske interesser, der er knyttet til særligt handel og belåning af fast ejendom, bør tinglysning ske relativt hurtigt og uden unødigt forsinkelse. Kortere ekspeditionstid var netop et af de overordnede argumenter for indførelsen af den digitale tinglysning, hvor alle papirekspeditioner ville blive afskaffet, og hvor en betydelig del af ekspeditionerne kunne foretages helt automatisk.



Med den digitale tinglysning er tinglysningsopgaven centraliseret hos Tinglysningsretten i Hobro.

De økonomiske konsekvenser af digitalisering og centralisering af tinglysningen blev vurderet af Deloitte Consulting A/S i efteråret 2004. Ud fra Deloitte's beregninger skønnede man i lovforslaget om digital tinglysning, at der på sigt kunne spares op til 220 årsværk i forhold til det gamle tinglysningssystem, samt at de professionelle aktører og borgerne kunne spare henholdsvis 200-300 mio. kr. og 100-150 mio. kr. årligt.

Overgangen til digital tinglysning var et højrisikoprojekt. Dette skyldtes særlig den omstændighed, at den digitale tinglysning skulle iværksættes som et "big-bang-projekt", således at man ikke kunne falde tilbage på det gamle system. I Domstolsstyrelsens forudgående risikoanalyser til Folketingets Finansudvalg var organisatoriske forhold, herunder personalekapacitet, anset for at være forbundet med høj risiko.

Det var erkendt, at rammebetingelserne for den digitale tinglysning stillede store krav til, at systemet skulle være færdigt, afprøvet og velfungerende ved idriftsættelsen.

Da idriftsættelsen af den digitale tinglysning blev udskudt, blev det efterhånden vanskeligt for Domstolsstyrelsen at fastholde kvalificerede tinglysningsmedarbejdere, og styrelsen måtte iværksætte ekstraordinære fastholdelsestiltag for at sikre det gamle tinglysningssystems tilfredsstillende funktion helt frem til idriftsættelsen af det digitale system.

Den digitale tinglysning blev sat i drift den 8. september 2009.

1.3 Den forlængede sagsbehandlingstid

Domstolsstyrelsen og Tinglysningsretten informerede i perioden op til idriftsættelsen via hjemmesiden og på forskellig anden vis om, at perioden indtil årsskiftet ville være en indkøringsperiode, hvor der kunne være længere sagsbehandlingstider end normalt.

I de seneste år forud for overgangen til digital tinglysning lå de gennemsnitlige sagsbehandlingstider stabilt på under 10 dage for 85-95% af de indkomne sager. Lokalt forekom dog kortere perioder med forsinkelser.

I indkøringsperioden fra den 8. september 2009 og indtil årsskiftet 2009/2010 var automatiseringsgraden, dvs. andelen af sager, som blev behandlet automatisk af systemet,



stigende, og ved årsskiftet var andelen af automatisk behandlede sager 70%. Det svarede til målsætningen hos Domstolsstyrelsen og Tinglysningsretten. For denne del af sagerne var sagsbehandlingstiden nogle få minutter.

De meget lange sagsbehandlingstider indtraf for sager, hvor tinglysningssekspeditionen ikke skete automatisk, dvs. sager som systemet udtog til sagsbehandling hos en tinglysningsmedarbejder (manuel sagsbehandling).

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for manuelt behandlede sager var i efteråret 2009 støt stigende, indtil den i uge 2 2010 toppede med knap 51 kalenderdage, efter at sagspuklen i Tinglysningsretten i uge 50 2009 var toppet med mere end 70.000 ubehandlede sager.

Først i begyndelsen af april 2010 var sagsbehandlingstiderne normaliseret for alle andre sager end sager vedrørende matrikulære ændringer og fra udgangen af maj 2010 også for de matrikulære sager. Perioden med gennemsnitlige sagsbehandlingstider på mere end 30 kalenderdage strakte sig fra uge 48/2009 - uge 6/2010, jf. afsnit 6.

1.4 Rigsrevisionens beretning og de første reaktioner herpå

Rigsrevisionen konkluderer, at der var tre væsentlige rammebetingelser for implementeringen af det digitale tinglysningssystem: Besparelsen af 200 årsværk på idriftsættelsestidspunktet, idriftsættelse af systemet som et big-bang-projekt og centraliseringen af tinglysningsopgaven i Hobro. Dette gjorde det digitale tinglysningsprojekt til et højrisikoprojekt.

Ved udgangen af 2009 fungerede systemet i al væsentlighed tilfredsstillende, idet der dog stadig var problemer med brugervenligheden. Henset til at der var tale om et højrisikoprojekt af vital betydning for omsætning og belåning af fast ejendom finder Rigsrevisionen imidlertid, at den organisatoriske forberedelse forud for idriftsættelsen af den digitale tingbog var mangelfuld. Forberedelsen var ikke baseret på grundige beregninger af ressourcer og dimensionering af opgaverne. Domstolsstyrelsen og Tinglysningsretten undervurderede derfor omfang og kompleksitet af de opgaver, der skulle løses ved idriftsættelsen af systemet.

Rigsrevisionen kritiserer, at styrelsens og rettens forventninger til medarbejderproduktiviteten var urealistisk høje, at man ikke forberedte sig godt nok på håndtering af fuldmag-



ter, at vejledningerne i brugen af systemet var mangelfulde, og at hotlinefunktionen ikke havde ressourcer og kompetencer til at klare opgaven med at besvare de mange brugershenvendelser. Rigsrevisionen finder desuden, at Tinglysningssretten burde have indgået en aftale med den finansielle sektor frem for at påbegynde den meget krævende opgave med konvertering af pantebreve.

Samlet finder Rigsrevisionen, at Justitsministeriet høstede effektiviseringsgevinsten for tidligt, og at Justitsministeriet og Domstolsstyrelsen burde have fastholdt nogle af de 200 sparede årsværk i en periode, indtil fejl og mangler i systemet var håndteret, medarbejderne havde fået den fornødne rutine og systemet var godt forankret i hele organisationen. Folketingets statsrevisorer har den 17. august 2010 udtrykt skarp kritik af, at den organisatoriske forberedelse af tinglysningssprojektet har været utilstrækkelig, og at projektstyringen og økonomistyringen ikke har været tilfredsstillende. Tinglysningssprojektet findes præget af, at Justitsministeriet og Domstolsstyrelsen har undervurderet projektets risici og kompleksitet.

Justitsministeriet og Domstolsstyrelsen er ikke enige i Rigsrevisionens vurdering. Styrelsen peger på, at især tre uforudseelige problemer pressede Tinglysningssrettens ressourcesituation betydeligt i indkøringsperioden. Det var for det første nedbruddet i to af de tre scannere, som skulle scanne de ca. 4.000 dagligt indsendte papirfuldmagter, hvilket gjorde, at der i en periode måtte arbejdes i 3-holdsskift. For det andet var der ekstraordinært mange fejl i de papirsager, som var ekspederet i det gamle system op til idriftsættelsen, og som skulle rettes manuelt af medarbejderne i Tinglysningssretten. For det tredje indkom der uventet fra finanssektoren helt ekstraordinært mange anmodninger om konvertering af papirpantebreve til digitale pantebreve (ca. 200.000 mod forventet max. ca. 50-60.000, hvoraf Tinglysningssretten forventede, at finanssektoren selv ville stå for konverteringen af 80%).

Justitsministeriet peger særlig på, at der ikke var grundlag for at opretholde de 200 tinglysningssstillinger ved byretterne efter idriftsættelsen. Tinglysning efter idriftsættelsen af det nye digitale system kunne kun ske fra Tinglysningssretten i Hobro, og det ville ikke have været muligt for det hidtidige tinglysningsspersonale ved byretterne rundt om i landet at deltage i tinglysningen i det digitale system.



1.5 Konverteringen af papirpantebreve

Ved tinglysningsreformen blev der i 2006 fastsat regler, som skulle sikre, at konverteringen af papirpantebreve til digitale pantebreve kunne ske over tid, eller når der skulle tinglyses ændringer i pantebrevsforholdet. Efter ønske fra den finansielle sektor var der også i 2009 fastsat regler om, at autoriserede anmeldere, herunder pengeinstitutter, selv afgiftsfrit kunne konvertere papirpantebreve.

Der var desuden inden idriftsættelsen en fælles forståelse mellem Domstolsstyrelsen, Tinglysningsretten og den finansielle sektor om, at der i indkøringsperioden ikke skulle indsendes større mængder af papirpantebreve til digitalisering hos Tinglysningsretten.

De ca. 200.000 pantebreve er i det væsentlige indsendt af pengeinstitutter, mange i bunker (flyttekasser) og uden markering af, om pantebrevets konvertering var nødvendig for en anden tinglysningsekspedition.

Tinglysningsretten anvendte i perioder i efteråret 2009 op til 30 medarbejdere på opgaven med konvertering af pantebreve. Retten skønner, at ca. 150.000 pantebreve blev konverteret, inden retten ved årsskiftet nåede til en forståelse med sektoren om, at sektoren selv skulle overtage konverteringen. Uden de mange konverteringer ville sagsbunken ifølge Domstolsstyrelsen givetvis have været mere normal ved årsskiftet.

Tinglysningsretten delte de indkomne pantebreve i haste- og bunkekonverteringer. Hvis det fremgik af fremsendelsesbrevet, at konverteringen var nødvendig for en aktuel transaktion, blev konverteringen foretaget fra dag til dag. Ellers blev den lagt i "bunken", hvor sagsbehandlingstiden var flere måneder. Denne praksis offentliggjorde retten ikke.

To af de konkrete erstatningskrav, som jeg har vurderet, angår krav fra borgere, hvis lånesagsbehandling blev forsinket, fordi deres pantebreve blev visiteret til "bunken".

1.6 Min ansvarsvurdering

Kammeradvokaten har en ekstraordinær beføjelse til ved sine vurderinger at skabe bevilningsmæssigt grundlag for, at staten afholder udgifter. I principielle sager som denne, der potentielt vedrører meget store beløb og administrative konsekvenser, er det særligt vigtigt, at en vurdering om, at erstatningspligt for staten vil blive resultatet af en endelig dom, hviler på et tilstrækkeligt sikkert grundlag.



Hvis det efter min opfattelse er usikkert, hvad udfaldet af en retssag vil blive, finder jeg, at det må overlades til domstolene - i sidste instans Højesteret - at fastslå, om staten skal betale erstatning. Udviklingen af erstatningsreglerne må ske ved domstolene med domstolsprøvelsens garantier for et rigtigt resultat i form af fuld bevisførelse og adgang for alle parter til at komme til orde.

Det er min vurdering, at de meget betydelige overskridelser af ekspeditionsfristen på 10 dage i tinglysningslovens § 16, stk. 4, ikke i sig selv udløser erstatningsansvar. Dette støtter jeg på langvarig retspraksis og den juridiske teori.

Erstatningsansvaret skal bedømmes efter dansk rets almindelige erstatningsregler, og forudsætter klare fejl ved organiseringen, tilrettelæggelsen eller udførelsen af tinglysningsopgaven. Efter den foreliggende retspraksis må domstolenes efterprøvelse heraf betegnes som tilbageholdende. Der er endnu ingen eksempler fra retspraksis på, at staten er blevet erstatningsansvarlig alene på grund af lang sagsbehandlingstid eller forkert ressourceprioritering.

Årsagen til de lange sagsbehandlingstider var i korthed, at personaleressourcerne i indkøringsperioden viste sig utilstrækkelige.

Rammebetingelserne for overgangen til digital tinglysning var alle fastsat ved lov eller ved aktstykker til Finansudvalget. Rammebetingelserne havde stor betydning for ressourcerne, og når ressourcer og øvrige vilkår er bestemt af de bevilgende myndigheder, er domstolene tilbageholdende med at fastslå, at myndighederne har begået fejl, som udløser erstatning, fordi det er et politisk og ikke et retligt spørgsmål, hvor mange ressourcer den enkelte myndighed skal tildeles og på hvilke vilkår. Det gør sig i særlig grad gældende, når der som her er tale om en større omlægning af et helt område, som politisk er fundet gavnlig for samfundsudviklingen.

Når det er sagt må det dog forventes, at tinglysningsvæsenets vitale samfuntsfunktion og det forhold, at projektet var et "højrisikoprojekt", vil skærpe domstolenes krav til de involverede myndigheder.

Tinglysningsretten havde en grundnormering på 122 medarbejdere. Herudover havde retten 30 ekstra medarbejdere at trække på i indkøringsperioden, svarende til et beredskab på 25% af grundnormeringen. Det er Domstolsstyrelsens opfattelse, at der ikke var saglige grunde til at anmode Folketinget om at bevilge yderligere personaleressourcer.



Når beredskabet viste sig utilstrækkeligt, skyldtes det ifølge Domstolsstyrelsen især de tre ovenfor omtalte uforudseelige ressourcekrævende opgaver.

Uanset at det efter min mening er kritisabelt, at styrelsen ikke erstattede de foreliggende mangelfulde, ikke-retvisende kapacitetsberegninger med beregninger foretaget på grundlag af relevante forudsætninger om indkøringsperioden og sørgede for at dokumentere disse beregninger, er der efter min vurdering hverken i Rigsrevisionens beretning eller i de efterfølgende beregninger, som Domstolsstyrelsen har foretaget, grundlag for at mene, at sådanne beregninger ville have ført til væsentlige ændringer i personaleberedskabet.

Når det også tages i betragtning, at man, umiddelbart før det digitale tinglysningssystem blev idriftsat, måtte regne med, at antallet af tinglysningsekspeditioner ville være væsentligt lavere end ved tidligere års højkonjunktur, må jeg videre efter den foreliggende retspraksis anse det for særdeles tvivlsomt, om det i erstatningsretlig henseende kan bebrejdes myndighederne, at der ikke blev tilført flere årsværk til Tinglysningssretten, idet ressourcerne blev overført til de almindelige byretter ved et aktstykke.

Min samlede bedømmelse er derfor, at der ikke i de kritikpunkter, som Rigsrevisionen har beskrevet vedrørende den organisatoriske forberedelse og tilrettelæggelse af overgangen til digital tinglysning, er et tilstrækkeligt sikkert grundlag for at fastslå erstatningsansvar for staten for de opståede forsinkelser.

Med hensyn særligt til konverteringssagerne er en aftale mellem myndigheder og borgerne om, hvordan myndigheden skal behandle sagerne, en usædvanlig fremgangsmåde i dansk ret. Det var mere nærliggende, at Justitsministeriet havde fastsat regler i en bekendtgørelse, som indeholdt sådanne krav til anmeldelsen i forbindelse med konvertering af papirpantebreve, at det utvetydigt kunne konstateres, om de anmeldte papirpantebreve var lånesagsrelevante, således at Tinglysningssrettens retningslinjer kunne håndhæves. Det måtte imidlertid nok være en forudsætning for en udstedelse af en bekendtgørelse, at Tinglysningssretten havde peget på, at dette kunne være ønskeligt. Efter det for mig oplyste har der ikke været tilkendegivet et sådant ønske. Jeg tilføjer, at det ikke er ansvarspådragende, at en bemyndigelsesbestemmelse ikke udnyttes.

Noget andet er, at det nu i tilbageblik forekommer ret klart, at det var en fejl, at Tinglysningssretten ekspederede de pantebreve, der ikke hastede, og det er tænkeligt, at de meget lange sagsbehandlingstider omkring årsskiftet i det væsentlige kunne være



undgået, hvis retten tidligere i efteråret 2009 havde prioriteret, som det faktisk skete fra årsskiftet, hvor retten stort set ophørte med bunkekonverteringer.

En forudsætning er, at Tinglysningsretten korrekt formodede, at massefremsendelserne fra pengeinstitutterne ikke hastede. Den finansielle sektor har, efter at Rigsrevisionen har afgivet sin beretning, oplyst, at de finansielle virksomheder mener fuldt ud at have levet op til den fælles forståelse om kun at indsende pantebreve, som hastede, i indkøringsperioden. Henset til antallet og omstændighederne ved indsendelsen anser jeg det imidlertid for usandsynligt, at alle de mange konverteringsanmodninger hastede. I så fald var pengeinstitutternes passivitet både i efteråret 2009 og i foråret 2010 også uforståelig. Pengeinstitutterne kunne selv have gennemført konverteringerne, og burde have gjort det, hvis det kunne have hindret kundens tab.

Der findes ikke eksempler på, at domstolene har anset en myndighed for erstatningsansvarlig for fejlprioritering af myndighedens ressourcer, og det er meget vanskeligt ud fra de foreliggende oplysninger at bedømme, om Tinglysningsretten på et tidligere tidspunkt end medio december 2009 måtte indse, at fortsatte bunkekonverteringer ville betyde uacceptabelt lange sagsbehandlingstider for alle andre manuelt behandlede sager.

Min konklusion er derfor, at jeg ikke med den sikkerhed, som skal til, kan fastslå, at Tinglysningsretten har begået så alvorlige prioriteringsfejl, at det udløser erstatningsansvar for staten. Og jeg vil ikke kunne klarlægge hændelsesforløbet fuldt ud, da det vil forudsætte adgang til fuldstændige oplysninger og forklaringer under sædvanligt vidneansvar fra alle aktører i forløbet, herunder aktører i den finansielle sektor.

Det er derimod min vurdering, at Tinglysningsretten begik en fejl ved ikke at informere relevant, herunder på rettens hjemmeside, om rettens praksis med at sortere pantebreve i henholdsvis haste- og bunkekonverteringer. Det har ført til forskelsbehandling af anmeldelserne, alt efter om de havde kendskab til, at man skulle oplyse, hvis en konvertering hastede. Jeg mener, at der er tale om en fejl, som er ansvarspådragende for Tinglysningsretten i forhold til de borgere og virksomheder, som oplevede længere sagsbehandlingstider end nødvendigt, fordi de ikke var gjort bekendt med, at de kunne få hastebehandling.

Som udgangspunkt har disse borgere og virksomheder krav på erstatning fra staten for dokumenterede tab. Typisk har disse imidlertid været bistået af et pengeinstitut, og i disse situationer, hvor det havde været naturligt, at pengeinstituttet selv konverterede



pantebrevet, for at kunden kunne undgå tab, kan kunden ikke opnå erstatning fra staten, men må i stedet rette erstatningskravet mod pengeinstituttet. Det samme gælder, hvis borgeren eller virksomheden har haft en anden rådgiver, som kendte til muligheden for hastebehandling.

De konkrete erstatningskrav fra borgere og virksomheder, som jeg har fået forelagt, vedrører for fem sagers vedkommende tilfælde, hvor den væsentligste årsag til de lange sagsbehandlingstider har været den generelle mangel på personaleressourcer hos Tinglysningsretten i indkøringsperioden. Svarende til min generelle vurdering er det derfor også i de fem sager min vurdering, at der ikke er tilstrækkeligt sikkert grundlag for at fastslå, at de involverede myndigheder har pådraget staten et erstatningsansvar.

To af sagerne vedrører konvertering af pantebreve, som ikke blev hastebehandlet i Tinglysningsretten, fordi fremsenderne ikke havde gjort opmærksom på, at konverteringenastede. Udgangspunktet er derfor erstatningsansvar for dokumenterede tab, som de to borgere måtte have lidt. I begge sager er anmeldelsen imidlertid foretaget af borgere ns bank, og min vurdering er som nævnt, at borgerne må rette kravet mod banken, hvis banken kunne og burde have konverteret de pågældende pantebreve.

Min undersøgelse forholder sig til de generelt forlængede sagsbehandlingstider som følge af indførelsen af den digitale tingslysning. Det er imidlertid muligt, at der er borgere eller virksomheder, som har været udsat for en ekstraordinær og atypisk lang sagsbehandlingstid. Hvis det måtte være tilfældet, beror det på en individuel vurdering, om der i disse særlige tilfælde er et erstatningsansvar.





2. KAMMERADVOKATENS OPGAVE

Tinglysningen af rettigheder over fast ejendom blev med virkning fra 8. september 2009 digitaliseret. Overgangen fra papirbaseret til digitaliseret tinglysning førte i lidt over halvdelen af sagerne til forlænget sagsbehandlingstid, der hen over efteråret 2009 var stigende.

På den baggrund bad Domstolsstyrelsen mig i brev af 28. januar 2010 om en vurdering af, om den forlængede sagsbehandlingstid som følge af implementeringen af digital tinglysning havde påført staten et erstatningsansvar overfor personer og virksomheder, der kunne bevise at have lidt tab på grund af den forlængede sagsbehandlingstid.

Til brug for vurderingen vedlagde Domstolsstyrelsen et notat om status for den digitale tinglysning dateret den 15. januar 2010 og en handlingsplan for nedbringelse af sagsbunker dateret den 13. januar 2010.

Samtidig meddelte Domstolsstyrelsen, at styrelsen ønskede at uddybe sin anmodning i et møde om sagen.

Af statusnotatet fremgik, at status efter fire måneders drift var, at de væsentlige fejl og mangler i IT-systemet var rettet, og at den grundlæggende funktionalitet var på plads, men at der i hele indkøringsperioden havde været store gener for brugerne, og at sagsbehandlingstiden i ca. halvdelen af sagerne havde været uacceptabelt lang.

Ifølge handlingsplanen for nedbringelse af sagsbunker var målet om, at 60% af alle modtagne sager skulle behandles samme dag, allerede nået. I løbet af foråret 2010 skulle sagsbehandlingstiden i alle sagstyper nedbringes, således at man fra den 6. april 2010 (for matrikulære ændringer fra den 10. maj 2010) kunne tinglyse 95% af alle dokumenter indenfor 10 dage. De sidste 5% af sagerne skulle ekspederes inden for en måned. På sigt var det målet, at 95% af alle sager kunne behandles inden for 5 dage.

Den 1. og den 18. februar 2010 har jeg deltaget i møder med Domstolsstyrelsen om min opgave. På baggrund af drøftelserne på disse møder har Domstolsstyrelsen fastlagt min opgave i det nedenfor citerede oplæg til Kammeradvokaten af 2. marts 2010, som justitsministeren har sendt til Folketingets Retsudvalg den 3. marts 2010 som led i besvarelsen af udvalgets spørgsmål nr. 681:



"OPLÆG TIL KAMMERADVOKATEN

1. Det digitale tinglysningsystem trådte i kraft den 8. september 2009.

Det digitale tinglysningsystem indebærer i dag som forudsat, at lidt over 60 pct. af alle sager behandles fuldautomatisk. I indkøringsperioden frem til årsskiftet 2009/10 var det alene 46 pct. af de ekspederede sager, som over hele perioden blev behandlet fuldautomatisk, mens de resterende sager blev udtaget til manuel behandling.

Der opstod i løbet af indkøringsperioden en sagsbunke hos Tinglysningsretten bestående af de sager, som blev udtaget til manuel behandling. Denne sagsbunke har medført, at en række borgere har oplevet en langvarig ekspeditionstid ved Tinglysningsretten. I den forbindelse har en række borgere ligeledes oplevet, at de er kommet i økonomisk klemme.

2. Domstolsstyrelsen har efter anmodning fra Justitsministeriet besluttet at foretage en nærmere undersøgelse af, om varigheden af ekspeditionstiden ved Tinglysningsretten giver grundlag for, at de berørte borgere og virksomheder over for Domstolsstyrelsen kan gennemføre et erstatningskrav.

Som oplyst i Domstolsstyrelsens brev af 28. januar 2010 skal styrelsen anmode Kammeradvokaten om at bistå styrelsen ved undersøgelsens gennemførelse.

Uden for undersøgelsen falder de forhold, hvor Tinglysningsretten måtte have begået åbenbare ekspeditionsfejl, herunder eksempelvis ved at have forlagt dokumenter. Disse sager behandles som sædvanligt på administrativt grundlag af Domstolsstyrelsen.

3. Undersøgelsen skal gennemføres ved, at Kammeradvokaten udarbejder et responsum om, i hvilket omfang en ekspeditionstid på mere end de 10 dage, der fremgår af tinglysningslovens § 16, stk. 4, giver grundlag for, at der over for Domstolsstyrelsen kan gennemføres et erstatningskrav.

I den forbindelse skal Kammeradvokaten i sit responsum vurdere, hvorledes en eventuel retssag om erstatning i forbindelse med Tinglysningsrettens behandling af



fem konkrete sager i givet fald må forventes afgjort. De pågældende sager er udvalgt af Domstolsstyrelsen og skønnes umiddelbart at være repræsentative for størstedelen af de berørte borgere og virksomheder. Der vedlægges de skrivelser, hvori der fremsættes et erstatningskrav i anledning af ekspeditionstiden ved Tinglysningssretten.

4. Det må antages, at vurderingen af spørgsmålet om den langvarige ekspeditionstids betydning for et eventuelt erstatningsansvar hos myndighederne vil forudsætte en nærmere bedømmelse af det samlede forløb omkring implementeringen af det digitale tinglysningssystem.

Kammeradvokaten har i de indledende drøftelser med domstolsstyrelsen givet udtryk for, at det vil være vanskeligt at afgive en udtalelse uden en omfattende og tidskrævende undersøgelse af Domstolsstyrelsens og Tinglysningssrettens sagsakter.

Rigsrevisionen er ved at undersøge forholdene omkring udviklingen og implementeringen af det digitale tinglysningssystem, og Rigsrevisionens rapport kan forventes at ville bygge på en omfattende afklaring og beskrivelse af det faktiske hændelsesforløb omkring udviklingen og implementeringen af det digitale tinglysningssystem.

Kammeradvokaten har over for Domstolsstyrelsen tilkendegivet, at det af tidsmæssige og økonomiske grunde kan være hensigtsmæssigt at afvente Rigsrevisionens rapport med henblik på at Rigsrevisionens beskrivelse af sagens faktiske omstændigheder kan indgå i grundlaget for Kammeradvokatens juridiske vurdering.

Domstolsstyrelsen kan tiltræde Kammeradvokatens overvejelser på dette punkt og skal derfor anmode Kammeradvokaten om at udarbejde sin samlede udtalelse snarest muligt efter, at Rigsrevisionens rapport foreligger."

Domstolsstyrelsen har efterfølgende oplyst, at det ikke kun var 46% af de ekspederede sager, som blev automatisk behandlet. Set over hele indkøringsperioden blev 67% af sagerne behandlet automatisk. Tallet 46% refererer til den andel af sagerne, som i indkøringsperioden blev behandlet samme dag.

Ved brev af 16. juli 2010 har Domstolsstyrelsen foretaget følgende udvidelse af oplægget:



"Domstolsstyrelsen er bekendt med, at Kammeradvokaten i forbindelse med undersøgelsen af to af Domstolsstyrelsen fremsendte konkrete henvendelser har henledt opmærksomheden på, at der kan være behov for også at undersøge, om der kan være tale om et erstatningsansvar på baggrund af behandlingen af visse sager om konvertering af gamle papirbaserede pantebreve til digitale pantebreve (konverteringssager).

Domstolsstyrelsen skal på denne baggrund anmode om, at vurderingen af de to konkrete sager og dermed behandlingen af konverteringssagerne indgår i Kammeradvokatens vurdering af erstatningsspørgsmålet."

Opgaven er således at foretage en generel vurdering af, om staten er erstatningsansvarlig for den forsinkede sagsbehandling som følge af overgangen til digital tinglysning. I givet fald vil erstatningspligten og en udmåling af et erstatningsbeløb i de enkelte sager afhænge af en konkret vurdering af de øvrige erstatningsbetingelser (årsagsforbindelse, tab, tabsbegrænsningspligt, egen skyld m.v.). Det falder uden for opgaven at foretage en vurdering af disse sagsspecifikke erstatningsbetingelser. Hvis det under arbejdet med den generelle vurdering måtte vise sig, at der på et eller flere punkter er særlig anledning til at undersøge en af de nævnte erstatningsbetingelser, kan der dog gøres opmærksom herpå.

Det falder videre uden for opgaven at vurdere, om Domstolsstyrelsen kan have pådraget sig erstatningsansvar for andre forsinkelser i sagsbehandlingen, som ikke skyldes overgangen til digital tinglysning, men almindelige ekspeditionsfejl. Det falder ligeledes uden for opgaven at tage stilling til erstatningskrav, der er omfattet af de særlige erstatningsregler i tinglysningslovens §§ 31, 32, 34 og 35.

Den generelle vurdering af Domstolsstyrelsens erstatningsansvar for den forsinkede sagsbehandling skal suppleres med en vurdering af, hvordan syv konkrete erstatningskrav må forventes afgjort ved en domstolsprøvelse. Også vurderingen af de syv erstatningskrav skal fokusere på spørgsmålet om ansvarsgrundlaget. Det falder foreløbig uden for opgaven at foretage en endelig undersøgelse af tabets størrelse og af den konkrete opfyldelse af de øvrige erstatningsbetingelser i de syv sager.

Rigsrevisionens undersøgelse af forholdene omkring udviklingen og implementeringen af det digitale tinglysningssystem, som er nævnt i opdraget til mig, er indeholdt i Rigsrevisionens beretning af 10. august og statsrevisorernes bemærkninger af 17. august 2010.



Rigsrevisionens beskrivelse af de faktiske omstændigheder indgår i grundlaget for min vurdering.

Endvidere omfatter vurderingen en undersøgelse af behandlingen af konverteringssagerne, som også behandles i Rigsrevisionens beretning.

Kritikpunkter, som ikke er dækket af Rigsrevisionens beretning og ikke angår konverteringssagerne, er ikke indgået i vurderingen.

Det faktuelle grundlag for vurderingen af statens ansvar er som nævnt i første række Rigsrevisionens beretning af 10. august 2010 om det digitale tinglysningsprojekt. Herudover er indgået de supplerende faktiske oplysninger, som jeg modtog fra Domstolsstyrelsen i forbindelse med den oprindelige henvendelse, samt de oplysninger, som senere er modtaget om behandlingen af konverteringssagerne og om udviklingen i sagsbehandlingstiderne i efteråret 2009 og foråret 2010, samt offentligt tilgængelige oplysninger om sagsbehandlingstiderne de foregående år.

I overensstemmelse med oplægget har jeg ikke foretaget selvstændige undersøgelser af sagsforløbet, bortset fra forløbet vedrørende konverteringssagerne. Det fremgår af Rigsrevisionens beretning, at Justitsministeriet og Domstolsstyrelsen på en række punkter ikke er enige i Rigsrevisionens vurdering af sagsforløbet. Tilsvarende fremgår af de presmeddelelser, som Justitsministeriet og Domstolsstyrelsen har udsendt efter offentliggørelsen af Rigsrevisionens beretning. Da jeg, bortset fra konverteringssagerne, ikke har foretaget selvstændige undersøgelser af sagsforløbet, kan jeg ikke tage stilling til eventuelle faktuelle uenigheder, men har baseret mine vurderinger på Rigsrevisionens beskrivelse. Rigsrevisionens forvaltningsrevisionsmæssige vurderinger har jeg derimod ved mine erstatningsretlige vurderinger ikke følt mig bundet af.

Tidsmæssigt dækker vurderingen de forsinkelser i sagsbehandlingen ved Tinglysningsretten, der er opstået i den periode, som Rigsrevisionen har undersøgt.

3. DET DANSKE TINGLYSNINGSSYSTEM

3.1 Baggrund, de overordnede formål og retsvirkninger

Det danske tinglysningssystem er forudsætningen for et fungerende ejendomsmarked. Tinglysning er den krumtap, der gør det muligt at overdrage og belåne fast ejendom på



en smidig og overskuelig måde, der samtidig giver en høj grad af sikkerhed for den korrekte opfyldelse af transaktionerne.

Tinglysningssystemet giver den autoritative oplysning om, hvem der ejer en bestemt fast ejendom, og hvilke lån der er optaget i ejendommen. Dette er helt afgørende informationer for dem, der enten vil købe en fast ejendom eller vil give et lån til ejendommens ejer mod at få pant i hans ejendom. Ved at slå op i tingbogen kan man endegyldigt konstatere, om den, der præsenterer sig som ejer af en fast ejendom, også rent faktisk har den nødvendige legitimation til at kunne disponere retligt over ejendommen, og man får sikkert svar på, om det pant, man får tilbudt for at yde et lån, ligger på førstepladsen i prioritetsrækkefølgen og dermed giver god sikkerhed for et lån, eller om man skal respektere andre panterettigheder, og dermed har en større risiko for at lide tab, hvis ejeren misligholder lånet.

Fokus er nedenfor på fast ejendom, men også rettigheder over løsøre, andelsbeviser og biler mv. kan tinglyses. Tinglysning af denne type rettigheder sker dog ikke i Tingbogen men i Bilbogen, Andelsboligbogen og Personbogen (samlet kaldet "de små bøger").

Det nuværende tinglysningssystem har rødder helt tilbage i de gamle landskabslove, og det at kunne beskytte sin ret over en fast ejendom er blandt de ældste retsinstitutter vi kender. Både før og nu er det for de fleste private mennesker sådan, at deres faste ejendom er det absolut mest værdifulde aktiv de ejer, både fordi ejendommen tjener som bolig for dem selv og deres familie, og fordi det er en meget stor investering at købe en fast ejendom. Også i erhvervslivet spiller fast ejendom en meget stor rolle, enten som det direkte grundlag for den erhvervsmæssige produktion, sådan som det er tilfældet i de fleste landbrugsvirksomheder, eller som den fysiske ramme for udfoldelsen af den aktivitet, der udføres i f.eks. en fabrikationsvirksomhed.

Både private og erhvervsdrivende anvender deres faste ejendomme som grundlag for belåning. Langt de fleste danske ejendomme er pantsat til banker og kreditforeninger, der har ydet et lån mod at få sikkerhed i ejendommen. Långivningen er typisk sket i forbindelse med en konkret handel med den faste ejendom, men mange private og virksomheder omlægger også jævnligt deres lån for på den måde at drage fordel af renteændringer eller værdistigninger.

Det er helt centralt, at man kan være sikker på at få den ret over en fast ejendom, som man indgår aftale om. Køberen af en fast ejendom vil være sikker på, at han også rent



faktisk bliver ejer af ejendommen, før han betaler købesummen til sælgeren, og kreditforeningen vil være sikker på, at man har pant i ejendommen, før lånet udbetales. Det er derfor helt nødvendigt, at der er givet regler om, at den der vil erhverve en ret over en fast ejendom kan sikre sig sin rettighed.

I Danmark sker denne sikring ved tinglysning i tingbogen. Ved tinglysning bliver det med bindende virkning for omverdenen registreret, at man er blevet indehaver af den pågældende ret, og man bliver dermed beskyttet mod andre, der senere måtte hævde, at de har en bedre ret.

Der findes ingen alternative sikringsakter. Der er ikke mulighed for at fravælge tinglysningssystemet og sikre rettighederne på en anden måde end ved tinglysning. Man er tvunget til at tinglyse, hvis man vil opnå beskyttelse. Fravælger man at tinglyse sin rettighed, udsætter man sig for risikoen for at miste den rettighed, som man ellers har erhvervet. I det praktiske liv er der ikke nogen, der vil løbe den risiko, og for f.eks. realkreditlån er det ligefrem ved lov bestemt, at lån til private kun må ydes mod registreret pant i fast ejendom, jf. lov om realkreditlån § 2, stk. 1.

Det gældende tinglysningssystem er grundlæggende fastlagt ved en lov fra 1926, og har uanset talrige justeringer i årenes løb bevaret det sigte, der beskrives således i betænkning 1471/2006 på side 202:

"Tingbogen har navnlig til formål at fungere som et rettighedsregister, der giver oplysninger om rettigheder, der skal respekteres, og deres indbyrdes prioritetsstilling. Formålet med tingbogen er således ikke at give generelle informationer om rettigheder mv. over fast ejendom."

Tingbogen tjener et *prioritetskonstaterende* formål. Retsvirkningerne af tinglysning regnes fra anmeldelsestidspunktet, det vil sige det tidspunkt, hvor dokumentet kommer frem til retten, jf. tinglysningslovens § 14, stk. 1, 2. pkt. En rettighedshaver, eksempelvis en køber, som har fået tinglyst sin ret (adkomst), kan derfor som udgangspunkt stole på, at vedkommende ikke skal respektere en modstående ret, som ikke er tinglyst. Rettigheder, der tinglyses, har indbyrdes prioritet / rang efter den skete tinglysning (anmeldelsestidspunktet).

Derudover tjener tinglysning af rettigheder over fast ejendom et *offentliggørende formål*. Når en rettighedshaver ved tinglysning er blevet registreret i tingbogen, vil enhver ved



kontrol kunne danne sig et indtryk over de forskellige rettighedsforhold, det vil sige adkomst, byrder og hæftelser vedrørende en given fast ejendom.

Registrering i form af tinglysning er i forhold til stort set alle rettighedstyper den sikringsakt, der beskytter en rettighedshaver mod ekstinktion fra (det vil sige blive fortrængt af) senere konkurrerende rettighedshavere, herunder aftaleerhververe eller retsforfølgende kreditorer, jf. tinglysningslovens § 1. Dette gælder således adkomst, hæftelser og byrder, ligesom også en række matrikulære forhold skal tinglyses.

Der er dog undtagelser til lovens § 1, idet det ikke er enhver rettighed over fast ejendom, der skal eller kan tinglyses. Undtaget er blandt andet brugsrettigheder på sædvanlige vilkår, jf. tinglysningslovens § 3, lejerettigheder på sædvanlige vilkår, jf. lejelovens § 7 og erhvervslejelovens § 6, samt de på ejendommen hvilende skatter og afgifter, jf. tinglysningslovens § 4.

Baggrunden for, at disse rettighedstyper er undtaget fra den generelle regel i lovens § 1, er, at disse rettighedstyper er så sædvanligt forekommende, at eksempelvis en erhverver af fast ejendom må påregne, at sådanne rettigheder forekommer, og søge dette nærmere afdækket på anden vis. Tinglysning af sådanne antalsmæssigt væsentlige rettigheder ville tilsvarende medføre, at overskueligheden af tingbogen ville blive forringet.

Retsvirkningerne af tinglysning knytter sig tæt op ad de ovenfor angivne formål. Der tales ofte om, at tinglysning har tre hovedretsvirkninger; *prioritetsvirkning*, *gyldighedsvirkning* og *legitimationsvirkning*.

I relation til *prioritetsvirkningen* henvises til det ovenfor anførte. Konsekvensen af prioritetskonstateringen og dermed prioritetsvirkningen er, at konkurrerende, men tidsmæssigt senere, rettigheder ikke kan ekstingvere (fortrænge) en allerede tinglyst rettighed.

Om *gyldighedsvirkningen* fremhæves sædvanligvis, at en aftaleerhverver som udgangspunkt kan påregne, at en tinglyst rettighed er gyldig. Dette har blandt andet udmøntet sig i tinglysningslovens § 27, hvorefter der kan ske ekstinktion af den oprindelige hjemmelsmands svage indsigelser.

De stærke indsigelser (f.eks. umyndighed, falsk, forfalskning eller udstedelse af dokument fremkaldt ved trussel om øjeblikkelig personlig vold) bevarer den oprindelige hjemmelsmand over for den senere erhverver, uanset dennes tinglysning i god tro, men er-



hververen har i stedet ret til erstatning fra statskassen efter reglen i tinglysningslovens § 31.

Gyldighedsvirkningen er beskrevet således i betænkning 1471/2006 på side 34f:

"Princippet om prioritetsvirkningen suppleres for så vidt angår rettigheder over fast ejendom af et princip om gyldighedsvirkning, hvorefter en aftaleerhverver, der i god tro afleder rettigheder fra en allerede tinglyst ret, som udgangspunkt bør kunne stole på, at den tinglyste ret gyldigt består. Denne retsvirkning betegnes også som princippet om tingbogens "positive troværdighed", jf. tinglysningslovens § 27.

Gyldighedsvirkningen indebærer, at en aftaleerhverver, der - uagtet tinglysning - mødes af indsigelser fra en tidligere aftaleerhverver, som udgangspunkt bevarer den erhvervede ret til den faste ejendom i forholdet til den tidligere erhverver og således fortrænger de fremførte indsigelser. Dette gælder f.eks. i tilfælde af indsigelse om udnyttelse eller svig. Visse indsigelser kan dog ikke fortrænges. Dette gælder de "stærke" ugyldighedsgrunde så som falsk, forfalskning, umyndighed, personlig vold eller trussel om øjeblikkelig anvendelse af sådan. Gyldighedsvirkningen indebærer dog, at en senere godtroende aftaleerhverver i disse tilfælde i stedet opnår erstatning fra statskassen for det tab, der lides ved, at aftalen ikke kan gøres gældende i overensstemmelse med sit indhold, jf. tinglysningslovens § 31."

Det er betegnende for tingbogens centrale rolle, at man fra lovgivers side har indrettet systemet således, at statskassen giver erstatning i tilfælde, hvor tingbogens udvisende ikke er korrekt som følge af f.eks. falsk.

Man kunne godt have valgt den løsning, at risikoen for falsk påhvilede den, der disponerede i tillid til den falske erklæring, og at vedkommende herefter måtte søge erstatning hos den, der har begået falskneriet og ikke hos statskassen. Men det har man altså ikke gjort. Ordningen er som anført, at statskassen skadesløsholder den, der i god tro er offer for en falsk registrering i tingbogen, hvorefter det er statens risiko, at erstatningskrav mod den, der har begået falsk, ikke giver dækning.

Endelig er *legitimationsvirkningen* karakteriseret ved, at en tinglyst rettighedshaver fremstår som formelt legitimeret til at råde over den pågældende ret. Dette skal ses i sammenhæng med tinglysningslovens § 10, stk. 1, hvorefter det er en betingelse for at få tinglyst et dokument vedrørende en ret over en fast ejendom, at dokumentet "fremtræder



som udstedt af den, der ifølge tingbogen er beføjet til at råde over den pågældende ret". Det er således kun den formelt registrerede ejer (adkomsthaveren), der kan udstede et dokument om at sælge ejendommen, mens det kun er den registrerede pantkøber, der kan kvittere pantebrevet og få det slettet fra tingbogen.

Det er en konsekvens af reglen i tinglysningslovens § 10, stk. 1, at en sælger af en fast ejendom ikke vil lade køberen blive registreret som endelig adkomsthaver i tingbogen, før sælgeren har sikkerhed for, at han rent faktisk har modtaget købesummen for ejendommen. Hvis sælgeren alligevel disponerer således, risikerer han, at køberen (køber 1), som den i formen berettigede, videresælger ejendommen og indkasserer en købesum fra køber 2, uden at køber 1 betaler til sælger. I denne situation vil køber 2 have erhvervet ejendomsret til ejendommen, uden at sælger har fået sin købesum. Såfremt køber 1 herefter går fallit, står sælger tilbage uden hverken ejendom eller købesum.

3.2 Konsekvenserne af forsinkelse i tinglysningsprocessen

Bestemmelsen om, at det er den i formen berettigede, der er den eneste, der kan udstede dokumenter vedrørende den pågældende rettighed, jf. tinglysningslovens § 10, stk. 1, sammenholdt med navnlig kravet i § 2, stk. 1, i lov om realkreditlån om, at lån kun må ydes til private mod registreret pant i fast ejendom, danner den overordnede ramme for gennemførelsen af de tinglysningsmæssige ekspeditioner i forbindelse med en ejendomsandel, og reglerne betinger, at de nødvendige ekspeditioner kan gennemføres i et rimeligt tempo.

Både hos køber og sælger er der en naturlig interesse i, at købesum og ejendom udveksles samtidig eller i hvert fald gensidigt betinget. Der har derfor udviklet sig en ganske fast praksis for, at ejendomshandler ordnes på den måde, at køberen senest på overtagelesdagen deponerer købesummen i en bank til fordel for sælger og til frigivelse til sælger på betingelse af, at køber får registreret endelig adkomst til ejendommen i tingbogen.

Når deponeringen af købesummen er foretaget på de anførte vilkår, kan sælger være forvisset om, at han rent faktisk modtager købesummen, når han har sørget for, at køber er blevet registreret som ny adkomsthaver, og køber har på sin side sikkerhed for, at købesummen ikke frigives til sælger, medmindre han opnår endelig registrering som adkomsthaver. Herved opfyldes ønsket om, at de to transaktioner gennemføres gensidigt betinget.



Ordningen betyder, at købesummen indestår på deponeringskontoen, indtil købers adkomst er blevet tinglyst. Jo længere tid tinglysningen af købers adkomst trækker ud, des længere tid står købesummen bundet på deponeringskontoen. Det er sædvanligvis aftalt, at køberen oppebærer rente af det deponerede beløb indtil overtagelsesdagen, mens renter efter overtagelsesdagen tilfalder sælger, men i reglen skal køberen først foretage deponeringen på selve overtagelsesdagen, således at der ikke bliver tale om forrentning før overtagelsesdagen.

I det praktiske liv vil der normalt være indestående lån i ejendommen, og i almindelighed skal køber låne til finansiering af købesummen. Tidligere var det ikke usædvanligt, at køberen indtrådte som ny debitor for de lån, der allerede var i ejendommen, mens restkøbesummen f.eks. kunne blive dækket af et sælgerpantebrev, men i efterhånden ganske mange år har det i hvert fald på boligmarkedet været fast praksis, at overdragelser gennemføres som kontanthandler, hvor sælger i forbindelse med overdragelsen skal indfri de indestående prioriteter, mens køber optager et nyt ejerskiftelån, der udgør hovedbestanddelen af købers finansiering af købesummen, mens resten dækkes af et banklån eller tilvejebringes på anden måde, der ikke involverer sælger.

Køberens ejerskiftelån optages typisk i et realkreditinstitut. Instituttet må imidlertid kun give lån mod at få registreret pant i fast ejendom, jf. lov om realkreditlån § 2, stk. 1, men køberen har behov for lånet, før han er blevet registreret som adkomsthaver til ejendommen, og køberen kan derfor ikke udstede et pantebrev til kreditforeningen, som kan blive tinglyst på ejendommen til sikkerhed for lånet, jf. tinglysningslovens § 10, stk. 1. Der foreligger således en situation med modsatrettede bindinger, idet køber ikke kan få udbetalt lånet, før han er blevet registreret som adkomsthaver, hvilket han omvendt ikke kan blive, før han har deponeret købesummen, hvilket forudsætter udbetaling af lånet.

Disse modsatrettede bindinger løses i praksis ved, at køberen får en kreditfacilitet i sin bank til mellemfinansiering af købet. Der er tale om en midlertidig kredit, som skal indfries, når den endelige finansiering med realkreditlånet er på plads. Renten på mellemfinansieringskreditten er typisk højere end den rente, der kan opnås på deponeringskontoen, og i mange tilfælde også højere end renten på det realkreditlån, som udgør den endelige finansiering af købet.



Køberen har derfor en udgift til forskelsrente, der udgøres af spændet mellem renten på mellemfinansieringskreditten og renten på deponeringskontoen eller realkreditlånet. Jo længere tid der går, før handlen kan gennemføres, desto større bliver køberens udgift til forskelsrente. Nøglen til at få gennemført transaktionen er, at køberen bliver registreret som adkomsthaver i tingbogen, så når denne registrering trækker ud, vil det i de almindelige situationer føre til en forøgelse af køberens udgift til forskelsrente. Dette vil for køberen udgøre en merudgift, et tab, i forhold til den situation, hvor tinglysningen af adkomsten gennemføres hurtigt.

Sælgeren af ejendommen kan også blive påført tab, hvis gennemførelsen af en ejendomshandel trækker ud, f.eks. som følge af forsinkelse med de tinglysningsmæssige ekspeditioner. Sælgeren skal levere ejendommen til køberen fri for de pantehæftelser, som skyldes sælgerens egne lån. Indtil hæftelserne er væk, kan køberen ikke få endeligt skøde uden anmærkninger, og indtil da vil køberen ikke være forpligtet til at frigive købesummen til sælgeren. Sælgeren er derfor også nødt til at have en mellemfinansiering ligesom køberen, for at kunne indfri de indestående lån.

Indfrielse af indestående lån kan ske på forskellige måder, der er mere eller mindre fordelagtige for låntager. Normalt vil sælgeren tilrettelægge sine dispositioner således, at indestående prioriteter indfries til den sidste ordinære termin forud for overtagelsesdagen. I tiden fra indfrielsen af de gamle lån og frem til overtagelsesdagen betaler sælgeren derfor rente af mellemfinansieringsbeløbet. På overtagelsesdagen skal sælgeren have frigivet købesummen, og kan herefter indfri mellemfinansieringskreditten. Hvis frigivelsen trækker ud, oppebærer sælger rente af deponeringsbeløbet, men hvis renten på deponeringskontoen er lavere end renten på sælgers mellemfinansieringskredit, vil sælger også opleve en udgift, et tab, i form af forskelsrente.

Ved overdragelse af fast ejendom kan både køber og sælger således opleve forøgede udgifter til forskelsrente, hvis det trækker ud med at få tinglyst købers adkomst til ejendommen, f.eks. som følge af forsinkelser i tinglysningssystemet. Denne type af tilfælde kan man samlet betegne som sager, hvor der opstår tab som følge af forsinkelse med tinglysning af adkomst ("adkomstsager").

I sager om stiftelse af panterettigheder ("hæftelsessager") kan en forsinket proces omkring tinglysning (og aflysning) af pantebreve få en tilsvarende konsekvens. Låneomlægning (uden samtidigt ejerskifte) vil eksempelvis være relevant i en situation, hvor ejeren af ejendommen ønsker at optage nyt lån, enten til afløsning af et eksisterende (dyrere)



lån, eller som supplement til de(t) allerede eksisterende lån i ejendommen med henblik på indfrielse af anden gæld (refinansiering).

Hvis et eller flere eksisterende lån (kassekredit, kortfristede banklån etc.) ønskes indfriet via optagelse af et lavere forrentet realkreditlån med sikkerhed i den faste ejendom, vil en forsinkelse af tinglysning af realkreditpantebrevet og dermed også udbetaling af lånets provenu medføre, at ejer af ejendommen må forrente de(t) dyrere lån i længere tid. Omkostningerne vil i disse tilfælde, lidt forsimplet, kunne opgøres som forskellen mellem renten på de dyrere lån og den "sparede" rente på realkreditlånet i forsinkelsesperioden.

Ovennævnte typeeksempler kan varieres i mange afskygninger, og omkostningerne vil nogle gange kunne udgøres af eksempelvis kurstab eller betalt gebyr/provision i forbindelse med kurssikring, snarere end en rentedifference i forsinkelsesperioden.

Realkreditlån er baseret på obligationer, og kursen på disse er afgørende for låneomkostningerne. Fra et tilbud om realkreditlån modtages, til selve udbetalingen af lånet kan ske, vil der altid forløbe en kortere eller længere periode, der bl.a. benyttes til en almindelig ekspeditionstid ved de involverede penge- og realkreditinstitutter samt tinglysning af (anmærkningsfrit) skøde eller pantebrev.

Kursfald i denne periode kan medføre tab for låntager, der ofte vil gardere sig mod denne risiko. Dette kan eksempelvis ske ved udbetaling mod pengeinstitutgaranti eller ved indgåelse af en fastkursaftale/kurssikring. Begge løsninger er forbundet med omkostninger for låntager, og fælles for begge løsninger er endvidere, at disse omkostninger ofte vil stige, jo længere tid der går, inden der sker tinglysning af et anmærkningsfrit skøde / pantebrev.

Der vil også være situationer, hvor forsinkelse vil medføre kurs- eller rentegevinster. Hvorvidt forsinkelsesperioden rent faktisk kan være begunstigende, afhænger primært af renteudviklingen i den pågældende periode og i øvrigt af de konkrete omstændigheder.

Hensynet til aktørerne på ejendomsmarkedet og de betydelige økonomiske interesser, der er knyttet til særligt handel og belåning af fast ejendom, tilsiger, at tinglysning bør ske relativt hurtigt og uden unødigt forsinkelse. Det var da også en af Tinglysningsudvalgets overordnede argumenter for indførelse af en digital tinglysningsordning. Følgende er således anført i betænkning 1471/2006 på side 22:



"[...] En digitalisering vil betyde, at tinglysning af rettigheder vil kunne ske både lettere og hurtigere. Hertil kommer, at de samlede omkostninger med tinglysning vil blive reduceret.

Der vil således normalt ikke være nogen væsentlig ekspeditionstid ved fremsendelse af digitale dokumenter til tinglysning, og hverken Tinglysningsretten eller tinglysningsens brugere vil som udgangspunkt have behov for at skulle indsende papirdokumenter i forbindelse med tinglysning.

En digital tinglysningsordning vil endvidere i de fleste almindelige sager muliggøre realtidstinglysning, idet den hidtidige manuelle prøvelse i vidt omfang afløses af en automatisk og maskinel prøvelse. Dette indebærer, at den judicielle prøvelse af, om betingelserne for tinglysning er til stede, i de fleste tilfælde vil kunne finde sted umiddelbart efter modtagelsen af et digitalt dokument, og besked om resultatet vil kunne gives til anmelderen uden nogen nævneværdig forsinkelse.

Den tid, der hidtil er medgået til sagsbehandling, vil herved kunne reduceres betydeligt, og dermed vil omkostningerne i forbindelse med tinglysning kunne reduceres. Dette er særligt tilfældet i forbindelse med omlægning af lån i fast ejendom, hvor kurssikring ikke længere af tinglysningsmæssige årsager vil være nødvendig, såfremt der umiddelbart kan ske tinglysning af pant i den pågældende ejendom."

Helt generelt kan der således tages udgangspunkt i, at forsinkelser med tinglysning af dokumenter typisk vil føre til en forøgelse af omkostningerne ved den pågældende transaktion. Men dette er kun et almindeligt udgangspunkt. I praksis vil det kræve en nærmere analyse af de faktiske omstændigheder i hvert enkelt tilfælde for at vurdere, om en forlænget varighed af tinglysningen fører til tab eller gevinst.

3.3 Afgift ved tinglysningsmæssige ekspeditioner

Tinglysning af rettigheder er afgiftspligtig efter reglerne i tinglysningsafgiftsloven. Der betales således tinglysningsafgift ved tinglysning af rettigheder over fast ejendom, ligesom også en række øvrige ekspeditioner relateret til tinglysningssystemet er belagt med afgift.

Helt overordnet består tinglysningsafgiften af et fast grundbeløb på kr. 1.400,- og et eventuelt tillæg, opgjort forholdsmæssigt efter værdien af den anmeldte transaktion. For



skøder er det f.eks. normalt købesummen, der bestemmer procenttillægget. Ved tinglysning af skøder på fast ejendom udgør afgiften således kr. 1.400,- med tillæg af 0,6 % af købesummen / den offentlige ejendomsvurdering (det højeste af de to beløb). Afgiften for panterettigheder er grundbeløbet på kr. 1.400,- med tillæg af 1,5 % af det pantesikrede beløb.

Størrelsen af tinglysningsafgiften er fiskalt bestemt, og indtægterne andrager årligt et anseeligt beløb, der tilgår SKAT. Der er med andre ord ikke tale om, at afgiftens størrelse modsvarer eller er beregnet ud fra en vurdering af de reelle omkostninger ved den pågældende handling. Heller ikke de samlede udgifter til anlæg og drift af tinglysningssystemet er afgørende ved fastsættelsen af tinglysningsafgiften. Om det samlede provenu er det i Finansloven for 2010, konto 38.16.01, angivet, at der forventes en indtægt på kr. 6,5 mia. for tinglysningsafgift og stempelafgift, hvor tinglysningsafgiften vil stå for langt størstedelen.

4. TINGLYSNINGSSYSTEMET FØR 8. SEPTEMBER 2009 - DEN PAPIRBASEREDE TINGLYSNING

Før overgangen til digital tinglysning den 8. september 2009 var tinglysningssystemet grundlæggende papirbaseret. EDB spillede også i det tidligere system en væsentlig rolle, men anmeldelse med videre foregik via indsendelse af fysiske dokumenter efter reglerne i tinglysningsbekendtgørelsen.

4.1 Tinglysningsprocessen

Tinglysning af rettigheder over en fast ejendom foregik tidligere ved indsendelse af et fysisk dokument til tinglysningskontoret i den retskreds, hvor ejendommen var beliggende. Indsendelsen af dokumentet udgjorde anmeldelse om tinglysning. Ved anmeldelse om ændring af adkomst indsendtes et skøde, mens der ved hæftelser typisk blev indsendt et pantebrev, et skadesløsbrev eller et ejerpantebrev.

Foruden tinglysningslovens formelle og materielle regler, skulle det indsendte dokument være udformet i overensstemmelse med de mere detaljerede formkrav i den til enhver tid gældende tinglysningsbekendtgørelse. Disse formkrav omfattede bl.a. krav om angivelse af matrikelnummer, angivelse af anmelders navn og adresse på et bestemt sted på forsidens af dokumentet, krav om genpart på særligt genpartspapir, krav om vitterlighedsvid-



ner på visse dokumenttyper, krav om at pantebreve skulle være oprettet på særlige pantebrevsformularer, og særlige krav vedrørende legitimation og fuldmagt med videre.

Åbenbare fejl (eksempelvis manglende angivelse af matrikelnummer) førte til umiddelbar afvisning, dvs. allerede inden indføring i dagbogen, jf. den dagældende § 14, stk. 2.

Led dokumentet ikke af sådanne åbenbare mangler ved anmeldelsen, blev det pågældende dokument af tinglysningskontoret optaget i dagbogen, jf. den dagældende tinglysningslovs § 14, stk. 1. Der skete således ikke en direkte indføring i tingbogen, idet det indsendte dokument, forinden indføring i tingbogen, skulle underkastes en egentlig gennemgang og kontrol fra tinglysningskontorets side. Denne gennemgang betegnedes som tinglysningskontorets prøvelse af dokumentet, jf. dagældende § 15, stk. 1. Prøvelsen foregik således i to led, henholdsvis før indførelse i dagbog og før indførelse i tingbog.

Efter anmeldelse blev de indkomne dokumenter behandlet af det pågældende tinglysningskontor i den rækkefølge, de var indkommet, og hvis såvel bekendtgørelsens formkrav som tinglysningslovens formelle og materielle krav var opfyldt, kunne dokumentet tinglyses og dermed indføres i tingbogen. I modsat fald blev dokumentet afvist eller eventuelt lyst med frist for afhjælpning af konstaterede mangler, jf. tinglysningslovens § 15, stk. 3.

Ved afvisning måtte anmelder om muligt rette op på de forhold, der medførte dokumentets afvisning og derefter anmelde dokumentet til tinglysning på ny, mens anmelder ved tinglysning med frist måtte afhjælpe manglerne inden denne frist. Manglende rettidig afhjælpning medførte, at dokumentet blev slettet fra tingbogen.

I visse tilfælde kunne tinglysning ske med anmærkning om modstridende rettigheder, jf. tinglysningslovens § 15, stk. 4.

Når et dokument var endeligt tinglyst og dermed indført i tingbogen, jf. § 16, stk. 1, blev det og genparten forsynet med oplysning om, at det var tinglyst, om datoen for indførelsen i dagbogen samt om dagbogsnummer. Derefter blev dokumentet tilbagesendt til anmelderen, mens genparten blev opbevaret i et arkiv opdelt for hver ejendom, kaldet akten.

Fra dokumentets modtagelse og indførelse i dagbogen til indførelse i eller eventuelt afvisning fra tingbogen var der i lovens § 16, stk. 4, fastsat en frist på 10 dage. Denne ved



lov fastsatte frist er opretholdt, dog således at ordlyden er konsekvensrettet som følge af indførelsen af digital tinglysning.

Selve tinglysningsprocessen er, i hvert fald hvis der bortses fra dagbogens afskaffelse, ikke ændret grundlæggende med indførelsen af digital tinglysning. Der kan således eksempelvis fortsat ske tinglysning med frist for afhjælpning af mangler, afvisning og tinglysning med retsanmærkninger. Derimod er metoden til anmeldelse og dermed også de angivne formkrav undergået betydelige forandringer.

De materielle regler om tinglysning er stort set uforandrede. Dog er der f.eks. lavet om på de regler, der forudsatte eksistensen af et fysisk dokument. Et af de mest markante eksempler herpå gælder ejerpantebreve. Tidligere blev ejerpantebreve givet i håndpant, det vil sige fysisk afleveret, til långiveren, idet sikringsakten var rådighedsberøvelse af det fysiske dokument. Det er nu ændret således, at rettigheder i et ejerpantebrev skal tinglyses i tingbogen. Der eksisterer jo ikke længere et fysisk dokument, der kan rådighedsberøves som sikringsakt.



4.2 Ekspeditionstider med videre i perioden før 8. september 2009

Jeg har fra Domstolsstyrelsen modtaget oplysninger om ekspeditionstiderne fra 1997 og frem til 2009. Styrelsens oplysninger, som stammer fra indberetninger fra retterne, udviser følgende tal for de enkelte år, idet jeg bemærker, at der regnes i *dagbogs dage*, det vil sige mandag til fredag:

År	Gennemsnitlig ekspeditionstid	10 dage eller derunder %
1997	9,13	64,4
1998	7,73	75,2
1999	6,26	78,2
2000	3,5	95,6
2001	9,4	62,0
2002	7,8	73,7
2003	5,6	86,6
2004	4,0	93,6
2005	4,9	89,5
2006	4,2	94,2
2007	6,4	86,2
2008	5,7	90,3
2009 *	6,7	84,0

** Til og med august 2009, hvorefter al tinglysning overgik til Tinglysningsretten*

Ovenstående tal gemmer på ganske store variationer mellem de enkelte retskredse, og særligt i udvalgte perioder har der været retter, der har overskredet fristen i tinglysningslovens § 16, stk. 4, om tinglysning inden for 10 dage betydeligt. Således har eksempelvis retterne i Lyngby og Hillerød i 2002 begge haft en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på over 20 dagbogs dage. Alene 10 - 12 % af de indkomne dokumenter blev i dette år i disse to retter behandlet inden for 10 dagbogs dage.

I 2009, frem til august, hvor al tinglysning overgik til Tinglysningsretten i Hobro, blev 84 % af de indkomne sager, som det fremgår af skemaet ovenfor, behandlet inden for 10 dage, og den gennemsnitlige sagsbehandlingstid var 6,7 dage.

Overordnet har tinglysningssystemet således særligt i de seneste år forud for idriftsættelsen af det digitale system haft relativt lave gennemsnitlige ekspeditionstider, og langt hovedparten af retterne har ud fra en gennemsnitsvurdering kunnet behandle de indkomne dokumenter på 10 dagbogs dage eller derunder.



5. DEN ELEKTRONISKE TINGLYSNING

5.1 Lov nr. 281 af 29. april 1992 om EDB i tinglysningen

På baggrund af betænkning nr. 1093/1987 om EDB i tinglysningen, betænkning nr. 1177/1989 om EDB-tinglysning på landsplan og betænkning nr. 1190/1990 om skjult gæld i biler blev der ved lov nr. 281 af 29. april 1992 gennemført en modernisering af sagsbehandling på tinglysningskontorerne ved landets byretter. Således blev bl.a. dag- og tingbøgerne gjort elektroniske, dvs. at oplysningerne heri om (anmeldte) rettigheder over fast ejendom blev indført i EDB-registre.

Dette betød, at der skulle ske en - meget bekostelig - indtastning af oplysningerne i samtlige retskredses tingbøger til EDB, og arbejdet hermed blev, som forudsat i loven, udført over en periode på otte år. Ved udgangen af 2000 var den praktiske indførelse af EDB således gennemført ved alle tinglysningskontorer.

Man omlagde og centraliserede endvidere tinglysningen af løsøre (personbogen) og biler m.v. (bilbogen) til EDB. Da man i 2004 indførte tinglysning af visse rettigheder over andele i andelsboligforeninger (andelsboligbogen), blev denne tillige ført på EDB.

De væsentligste fordele ved indførelsen af EDB i tinglysningen var bl.a., at dette ville *"medføre kortere ekspeditionstider og mindre personaleforbrug"* samt *"muliggøre en teknologisk videreudvikling inden for den del af den private og offentlige sektor, som på den ene eller anden måde arbejder med fast ejendom"* (jf. Folketingstidende 1991-92, Tillæg A, spalte 2809).

Samtidig gav man adgang til de elektroniske tingbogsoplysninger ved henvendelse til det stedlige tinglysningskontor, herunder gennem benyttelse af "publikumsterminaler" på kontorerne, ligesom visse offentlige myndigheder og professionelle brugere fik mulighed for at etablere ekstern terminaladgang til oplysningerne i tingbogen.

Der var derimod ikke mulighed for tinglysning på digital basis, dvs. med anvendelse af digitale "dokumenter", og tinglysningen foregik således fortsat i papirbaseret form. Dokumenter vedrørende fast ejendom, der anmeldtes til tinglysning, skulle derfor fortsat indsendes i papirform, ligesom tinglysningsretterne fortsat skulle opbevare en genpart heraf i den pågældende ejendoms aktmappe (tinglysningsakten). I januar 2004 fandtes der således på landets 82 tinglysningskontorer tilsammen godt to millioner aktmapper (én for hver enkelt ejendom i hele landet) med i alt ca. 75 mio. A4-sider.



5.2 Rapport fra Deloitte Consulting A/S

Det fremgår af betænkning nr. 1461/2005, side 20-21, og betænkning nr. 1471/2006, side 76-81 (jf. nærmere om betænkningerne nedenfor i afsnit 5.4), at Deloitte Consulting A/S i efteråret 2004 på Justitsministeriets anmodning udarbejdede en række konsulentanalyser, hvori de økonomiske konsekvenser af en centralisering og digitalisering af tinglysningsopgaven for så vidt angik fast ejendom blev vurderet. Nedenstående oplysninger om rapportens indhold stammer fra ovennævnte betænkninger.

Deloitte skønnede bl.a., at en automatisering af tinglysningen i et nyt digitalt system samlet set ville kunne reducere den manuelle sagsbehandling med ca. 69 procent. Visse sagstyper skønnedes således at kunne opnå en meget høj automatiseringsgrad (f.eks. op til 80-90%), mens andre sagstyper kun skønnedes at kunne opnå en lav automatiseringsgrad (f.eks. ned til 10-15%).

Det fremgår videre af betænkningerne, at Deloitte tillige vurderede, hvilke besparelser en digital tinglysning kunne forventes at medføre. Deloitte skønnede bl.a., at digital tinglysning ville kunne spare de professionelle aktører for 200-300 mio. kr. årligt, hvortil kom direkte besparelser for borgerne på 100-150 mio. kr. årligt. Endvidere skønnedes det, at tinglysningsopgaven efter en digitalisering ville kunne varetages med 245 færre årsværk end de eksisterende 357 årsværk, hvortil skulle lægges en besparelse på yderligere 21-22 årsværk som følge af "stordriftsfordele" ved en centralisering ved én ret. Deloitte skønnede derfor, at det samlede besparelspotentiale udgjorde 83,2 mio. kr. årligt.

Vurderingerne var foretaget bl.a. ud fra en forudsætning om, at "*systemet er baseret på en udbredt og velfungerende digital signatur*" (jf. betænkning nr. 1471/2006, side 81).

5.3 Adgang til tingbogsoplysninger via internettet i 2005

Ved lov nr. 1429 af 21. december 2005 om ændring af bl.a. tinglysningsloven blev det muligt at få adgang til de elektroniske tingbogsoplysninger direkte over internettet, således at man ikke behøvede at henvende sig til tinglysningskontoret, jf. tinglysningslovens § 50 c, stk. 3.

Der blev ikke foretaget ændringer af tinglysningsmåden eller af betingelserne for og retsvirkningerne af tinglysning.



5.4 Betænkning nr. 1461/2005 og betænkning nr. 1471/2006

Justitsministeriet havde i august 2003 nedsat et udvalg (tinglysningsudvalget), der havde fået til opgave at komme med forslag til en samlet modernisering og effektivisering af tinglysningen, herunder navnlig forslag til, hvordan der bedst muligt kunne gennemføres en "papirløs" tinglysning.

Udvalget bestod af repræsentanter for domstolene, seks ministerier, Advokatrådet, Finansrådet, Realkreditrådet, Dansk Ejendomsmæglerforening, to landinspektørforeninger, Forbrugerrådet, Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen.

Udvalget afgav i juni 2005 en delbetænkning, nr. 1461/2005, om varetagelse af tinglysningsopgaven. Udvalget konkluderede heri bl.a., at det ud fra generelle administrative og ressourcemæssige hensyn var mest hensigtsmæssigt, at en papirløs tinglysning blev samlet ét sted for hele landet. Udvalget konkluderede endvidere, at den fremtidige organisationsmodel burde tilstræbe en struktur, hvor sagsbehandlingstiden "*er kort og ens for hele landet*", hvilket ville kunne opnås ved en centralisering af tinglysningsopgaven (jf. betænkningen, side 18).

Udvalget havde endvidere overvejet, om tinglysningsopgaven burde privatiseres, hvilket udvalget af forskellige årsager forkastede. Udvalget foreslog i stedet en model, hvor tinglysningen blev bevaret som en myndighedsopgave, men hvor det i meget væsentligt omfang blev overladt til private at stå for bl.a. udvikling, drift og vedligeholdelse af IT-løsningerne.

Udvalget overvejede herefter de spørgsmål af retlig, praktisk og teknisk karakter, som en gennemførelse af digital tinglysning gav anledning til, og udvalget fremkom i februar 2006 med en betænkning herom: Betænkning nr. 1471/2006 om digital tinglysning.

Udvalget vurderede i denne betænkning bl.a., at en grundlæggende forudsætning for indførelse af digital tinglysning var, at man helt afskaffede den hidtidige papirbaserede tinglysning med dens manuelle sagsgange og erstattede dette med en papirløs tinglysning med - i meget vidt omfang - automatiske og digitale sagsgange (jf. betænkningen, side 23, side 86-87 og side 101). De hidtidige papirbaserede tinglysningsdokumenter måtte således afskaffes til fordel for digitale "dokumenter" og en digital kommunikation mellem brugerne og retten.



Udvalget foreslog hermed en gennemgribende ændring af måden, hvorpå tinglysningssprocessen foregik, men ikke af de grundlæggende betingelser for tinglysning og retsvirkningerne heraf.

Om fordelene ved indførelse af digital tinglysning var det i udvalgets overvejelser og forslag bl.a. anført (side 87), at dette:

"vil give væsentlige fordele for brugerne af tinglysningen. En digitalisering vil betyde, at tinglysning af rettigheder vil kunne ske både lettere og hurtigere. Hertil kommer, at de samlede omkostninger i forbindelse med tinglysning vil blive reduceret.

Der vil således normalt ikke være nogen væsentlig ekspeditionstid ved fremsendelse af digitale dokumenter til tinglysning, [...].

En digital tinglysningsordning vil endvidere i de fleste almindelige sager muliggøre tinglysning i såkaldt realtid, idet den hidtidige manuelle prøvelse i vidt omfang afløses af en automatisk og maskinel prøvelse. Dette indebærer, at den judicielle prøvelse af, om betingelserne for tinglysning er til stede, i de fleste tilfælde vil kunne finde sted umiddelbart efter modtagelsen af et digitalt dokument, og besked om resultatet vil kunne gives til anmelderen uden nogen nævneværdig forsinkelse.

Den tid, der hidtil er medgået til sagsbehandling, vil herved kunne reduceres betydeligt, og dermed vil omkostningerne i forbindelse med tinglysning kunne reduceres. Dette er særligt tilfældet i forbindelse med omlægning af lån i fast ejendom, hvor kurssikring ikke længere af tinglysningsmæssige årsager vil være nødvendig, såfremt der umiddelbart kan ske tinglysning af pant i den pågældende ejendom."

Udvalget havde endvidere udarbejdet et udkast til lov om ændring af tinglysningsloven, og dette udkast blev i det væsentlige videreført i det lovforslag, der blev vedtaget som lov nr. 539 af 8. juni 2006, jf. nedenfor under pkt. 5.6. Lovforslagets bemærkninger var derfor i vidt omfang en gengivelse af tinglysningsudvalgets overvejelser og anbefalinger fra betænkningen.

I tinglysningsudvalgets overvejelser omkring udformningen af de nærmere regler for den digitale tinglysning indgik bl.a., at det - ligesom ved den papirbaserede tinglysning - også



ved digital tinglysning ville være et centralt element i den judicielle prøvelse af et anmeldt dokument, at man kunne efterprøve, om den, der disponerede over en rettighed vedrørende en fast ejendom, var berettiget hertil (jf. betænkningen, side 108).

I den papirbaserede tinglysning foretog man kontrol af underskriften på det dokument, der var anmeldt til tinglysning. Da kommunikationen mellem brugerne og retten i den digitale tinglysning skulle foregå digitalt og altså papirløst, foreslog udvalget, at det samtidig blev et krav, at digitale dokumenter var forsynet med en digital signatur, jf. nu tinglysningslovens § 7, stk. 3. Herved kunne afsenderens identitet fastslås entydigt ("meddelelsens autenticitet"), ligesom det kunne kontrolleres, at der efter signeringen ikke var foretaget ændringer i indholdet ("meddelelsens integritet"), jf. nærmere betænkningen, side 110 og side 126-127, og i øvrigt Folketingstidende 2005-06, Tillæg A, side 6979ff og side 7021f.

Det var og er fortsat gratis for borgere med folkeregisteradresse i Danmark at anskaffe sig en offentlig digital signatur til personligt brug.

Henset til, at ikke alle personer og virksomheder i Danmark endnu var - og i øvrigt stadig ikke er - i besiddelse af en digital signatur, foreslog tinglysningsudvalget, at der samtidig indførtes en ordning, hvorefter der kunne gives andre personer eller virksomheder (f.eks. professionelle rådgivere) fuldmagt til at foretage tinglysningen, idet fuldmagtshaveren anvendte sin egen digitale signatur, jf. betænkningen, side 130-131 og side 137-144.

Tinglysningsudvalgets forslag om denne fuldmagtsordning er nu fastsat i tinglysningslovens kapitel 7 a og den tilhørende bekendtgørelse nr. 763 af 23. juli 2009 om adgang til tinglysningssystemet og om tinglysningsmåden, kapitel 3.

Det følger heraf bl.a., at en papirfuldmagt skal indsendes til Tinglysningsretten. Ved modtagelsen af papirfuldmagten foretager Tinglysningsretten en manuel kontrol af, at den er original, dateret og underskrevet, samt at den i øvrigt er udfyldt korrekt. Tinglysningsretten indscanner derefter fuldmagten i en fuldmagts-database, der indeholder oplysninger om alle de fuldmagter, der er modtaget. Ved indscanningen anvendes "*et programmel, der kan aflæse og omsætte oplysningerne på fuldmagten til data i databasen*" (jf. betænkningen, side 139 og side 335, og i øvrigt Folketingstidende 2005-06, Tillæg A, side 7049).



Et digitalt dokument, der anmeldes til tinglysning på grundlag af en fuldmagt, der er registreret i fuldmagts-databasen, vil kunne tinglyses lige så hurtigt som et dokument, der er forsynet med den berettigedes egen digitale signatur (jf. betænkningen, side 140, og i øvrigt Folketingstidende 2005-06, Tillæg A, side 6985 og side 7049).

Om det forventede omfang af anvendelsen af papirfuldmagter anførte tinglysningsudvalget bl.a. (jf. betænkningen, side 144):

"Det er [...] estimeret, at håndteringen af papirfuldmagter forventeligt vil kunne begrænses til en økonomisk belastning svarende til ca. 5 årsværk.

Det er i den forbindelse vanskeligt at vurdere, hvor stor en del af tinglysningsekspeditionerne, der i givet fald vil blive gennemført ved brug af fuldmagt. Det vil her have betydning, om de professionelle aktører, der også fremover må forventes at bistå i forbindelse med langt de fleste tinglysningsekspeditioner, indarbejder rådgivning om indhentelse af digital signatur som en del af den almindelige sagsgang. Det vil endvidere have betydning, hvor lang ekspeditionstiden er for indhentelse og modtagelse af digitale signaturer og om en sag, der indebærer tinglysning, er af mere eller mindre hastende karakter."

I det senere lovforslag, der som nævnt i al væsentlighed var en videreførelse af udvalgets lovudkast, var i de almindelige bemærkninger bl.a. anført følgende om det forventede omfang af fuldmagts-ordningen (jf. Folketingstidende 2005-06, Tillæg A, side 6985):

"Som følge af den relativt begrænsede udbredelse af digitale signaturer forventer Justitsministeriet i øvrigt, at fuldmagtsordningen vil blive anvendt i væsentligt omfang i praksis, herunder i forbindelse med berigtigelse af ejendomshandler og ved tinglysning af pantebreve. Det må således formodes, at ordningen i vidt omfang vil blive brugt i forbindelse med professionel rådgivning, der indebærer tinglysning."
(Understregning foretaget her)

Tinglysningsudvalget vurderede imidlertid, at fuldmagtsordningen ikke i alle tilfælde kunne sikre, at anmelderne fik de fulde fordele af realtidstinglysning (jf. betænkningen, side 144):

"Det må i øvrigt forudses, at det - særligt i forbindelse med større lånekonverteringer - kan være vanskeligt på forhånd at udarbejde og indsende fuldmagt, inden



tinglysning er aktuel. Hertil kommer, at Tinglysningsretten i forbindelse med konverteringsbølger forventeligt ville skulle håndtere et meget stort antal fuldmagter i løbet af meget kort tid. Samfundets forventninger til rettens sagsbehandlingstider vil let kunne komme til at stå i misforhold til de muligheder, der i praksis vil være for at håndtere sådanne spidsbelastninger. I sådanne situationer vil fuldmagtsordningen nok sikre tinglysning, men det vil ikke være muligt at opnå de fordele, der ligger i at få foretaget tinglysning i nærmest realtid (dvs. uden nævneværdig forsinkelse), idet der efter realkreditloven normalt ikke kan ske udbetaling af et lån, inden tinglysningen er endelig. Der vil således i sådanne situationer fortsat være behov for indgåelse af fastkursaftaler."

Tinglysningsudvalget foreslog derfor fuldmagtsordningen suppleret med en såkaldt anmelderordning, hvor bl.a. banker, realkreditinstitutter og andre professionelle aktører, der var blevet særligt autoriserede, kunne anmelde digitale dokumenter til tinglysning ved brug af deres egen digitale signatur uden at skulle indsende fuldmagt til Tinglysningsretten fra den berettigede.

Anmelderordningen gælder dog alene i forhold til tinglysning af panterrettigheder. Reglerne herom er nu fastsat i tinglysningslovens kapitel 7 b og bekendtgørelse nr. 763 af 23. juli 2009 om adgang til tinglysningssystemet og om tinglysningsmåden, kapitel 4.

Der kan i øvrigt henvises til de almindelige bemærkninger i lovforslaget til lov nr. 539 af 8. juni 2006, jf. Folketingstidende, side 6985-6986, samt til lovforslagets bemærkninger til kapitel 7 b (jf. Folketingstidende 2005-06, Tillæg A, side 7050ff).

Fuldmagts- og anmelderordningerne er bl.a. beregnet til personer og virksomheder, som har mulighed for at oprette en digital signatur, men som (endnu) ikke har benyttet sig heraf.

Der findes imidlertid fortsat visse personer og virksomheder, som ikke kan få en digital signatur, fordi de ikke har et dansk CPR-nummer eller CVR-nummer. Tinglysningsudvalget foreslog derfor, at der i disse forventeligt meget få tilfælde blev givet mulighed for fortsat at anmelde til tinglysning ved indsendelse af fysiske dokumenter (jf. betænkningen, side 107, side 129-130 og side 272-273 og i øvrigt Folketingstidende 2005-06, Tillæg A, side 6972 og 7022).



Udvalget foreslog således, at der blev givet justitsministeren bemyndigelse til at fastsætte de nærmere regler herom, jf. nu tinglysningslovens § 7, stk. 5. Udvalget bemærkede i relation til denne bestemmelse, at der ville "*bl.a. kunne opstilles krav til Tinglysningsrettens sagsbehandlingstider vedrørende papirdokumenter*" (jf. betænkningen, side 273, og i øvrigt Folketingstidende 2005-06, Tillæg A, side 7022).

De nærmere regler om tinglysning på baggrund af papirdokumenter er nu fastsat i kapitel 5 i bekendtgørelse nr. 763 af 23. juli 2009 om adgang til tinglysningssystemet og om tinglysningsmåden. Der er imidlertid ikke heri fastsat krav til sagsbehandlingstiderne.

Tinglysningsudvalget overvejede bl.a. også, om man i forbindelse med overgangen til digital tinglysning i en periode eventuelt kunne bibeholde den papirbaserede tinglysning, såkaldt "alternative indgange" til digital tinglysning (jf. betænkningen, side 135-137):

"En sådan løsning ville muliggøre en gradvis overgang til fuldstændig digitaliseret tinglysning, [...]. Ordningen kunne eventuelt kombineres med Tinglysningsrettens udstedelse af digitale dokumenter på baggrund af modtagne papirdokumenter.

[...]

Det er Tinglysningsudvalgets opfattelse, at ingen af disse alternative indgange vil kunne sikre, at tinglysningsekspeditionerne - i overensstemmelse med et af hovedhensynene bag en tinglysningsreform - i det væsentligste bliver foretaget maskinelt og automatisk på baggrund af digitale dokumenter.

I ordningerne er endvidere for Tinglysningsretten indbygget en række potentielt tidskrævende manuelle funktioner, idet tinglysningsdokumenter vil skulle håndteres manuelt, og ordningerne ville derfor indebære, at de estimerede rationaliserings- og effektiviseringsgevinster ved indførelse af digital tinglysning blev væsentligt formindsket.

I løsningerne ligger endvidere det indbyggede problem, at den nuværende tinglysningsordning i modificeret form videreføres, hvilket kan indebære en risiko for, at en relativt stor del af tinglysningsekspeditionerne fortsat vil ske på baggrund af papirdokumenter. Dette vil yderligere reducere de forventede rationaliserings- og effektiviseringsgevinster.



Tinglysningsudvalget kan derfor ikke anbefale nogen af de skitserede løsninger som alternative indgange til den digitale tinglysning."

En pendant til disse spørgsmål var spørgsmålet om fastsættelsen af overgangsbestemmelser. Overgangsbestemmelserne var bl.a. relevante, fordi reglerne om digital tinglysning i den lov, som forventedes gennemført på baggrund af tinglysningsudvalgets lovudkast, først kunne bringes i anvendelse, når selve det elektroniske system var blevet udviklet og sat i drift.

Tinglysningsudvalget fremkom derfor også med forslag til nogle overgangsbestemmelser, som blev videreført i lovforslaget, jf. nu § 13, stk. 1-3, i lov nr. 539 af 8. juni 2006.

Udvalget foreslog for det første, at det blev overladt til justitsministeren at træffe bestemmelse om ikrafttrædelse, når det nye tinglysningssystem var færdigt, jf. nu § 13, stk. 1 (§ 10, stk. 1, i udvalgets udkast). I udvalgets bemærkninger til denne bestemmelse var bl.a. anført, at tinglysning efter de nye bestemmelser *"først vil kunne ske, når det digitale tinglysningssystem er fuldt funktionsdygtigt"* (jf. betænkningen, side 365).

I det efterfølgende lovforslags bemærkninger var det herom endvidere anført (jf. Folketingstidende 2005-06, Tillæg A, side 7064):

"Det forventes, at loven vil kunne sættes i kraft i løbet af 2008, men overgangen til digital tinglysning vil naturligvis først finde sted, når alle tekniske og sikkerhedsmæssige aspekter er helt på plads."

For det andet foreslog tinglysningsudvalget, at justitsministeren blev givet bemyndigelse til at fastsætte forskellige ikrafttrædelsestidspunkter for de fire tinglysningsbøger, jf. nu lovens § 13, stk. 2 (§ 10, stk. 2, i udvalgets udkast). Udvalget anførte således bl.a., at *"det af tekniske årsager kan være vanskeligt at iværksætte digital tinglysning for såvel tingbogen som for bil-, person- og andelsboligbogen på samme tid"* (jf. betænkningen, side 216). Endvidere anførte udvalget, at baggrunden for den foreslåede bestemmelse var (jf. betænkningen, side 365):

"at der ikke forventes en overgang til papirløs tinglysning for alle fire tinglysningsregistres vedkommende på samme tid. Tingbogen vil således være den første af bøgerne, som digitaliseres fuldt ud, hvorefter de øvrige bøger forventes at følge successivt. Ved at give mulighed for forskellige ikrafttrædelsestidspunkter vil over-



gangen til papirløs tinglysning kunne ske efterhånden, som der bliver mulighed herfor."

Der kan i øvrigt henvises til de almindelige bemærkninger, pkt. 4.11, i det efterfølgende lovforslag (jf. Folketingstidende 2005-06, Tillæg A, side 7005) samt til lovforslagets bemærkninger til § 13, stk. 2 (side 7064).

Endelig foreslog udvalget, at lovændringerne alene fandt anvendelse i sager, der behandles af Tinglysningsretten, mens der i tinglysningssager, der behandledes ved byret, anvendtes de hidtil gældende regler, jf. nu § 13, stk. 3 (§ 10, stk. 3, i udvalgets udkast). Om denne bestemmelse var bl.a. anført (jf. betænkningen, side 365-366):

"Skulle der således opstå en situation, hvor der måtte være behov for, at Tinglysningsretten gradvist overtager tinglysningssagerne vedrørende fast ejendom fra de enkelte byretter samtidig med, at der er behov for at sætte de her foreslåede regler om digital tinglysning i kraft, så vil reglerne kun være gældende ved Tinglysningsretten. [...] Det er imidlertid ikke hensigten at sætte loven i kraft, før Tinglysningsretten kan overtage tinglysningen for hele landet. Hvis Tinglysningsretten gradvist må overtage tinglysningen fra byretterne, forventes det således, at sagsbehandlingen ved Tinglysningsretten vil foregå på grundlag af fysiske dokumenter og de gældende regler i tinglysningsloven. Det forudses således ikke, at det foreslåede stk. 3 vil få nogen praktisk betydning. Skulle der imidlertid opstå spørgsmål om forskudt indførelse af digital tinglysning, vil det være naturligt, at den foreslåede, rådgivende følgegruppe for digital tinglysning får lejlighed til at udtale sig om spørgsmålet." (Understregninger foretaget her)

Det efterfølgende lovforslags bemærkninger til denne bestemmelse var ganske enslydende, jf. Folketingstidende 2005-06, Tillæg A, side 7064-7065.

Om den af tinglysningsudvalget foreslåede følgegruppe var det i betænkningen anført, at den kunne rådgive Domstolsstyrelsen i relation til *"den løbende tekniske tilpasning af det digitale tinglysningssystem. Følgegruppen bør endvidere kunne rådgive Domstolsstyrelsen om spørgsmål vedrørende lovgivning"* (side 211). Gruppen foresloges sammensat af *"repræsentanter for alle væsentlige interessenter i den digitale tinglysning"*, jf. nærmere betænkningen, side 211.



Bestemmelsen i § 13, stk. 3, i lov nr. 539 af 8. juni 2006 skal i øvrigt ses i sammenhæng med bestemmelsen i § 106, stk. 2, i lov nr. 538 af 8. juni 2006 om ændring af retsplejeloven og en række andre love (politi- og domstolsreformen). Ved sidstnævnte bestemmelse blev der således indført en "overgangsordning", hvor den nyoprettede Tinglysningssret gradvist kunne overtage tinglysningen fra de enkelte byretter efter Domstolsstyrelsens nærmere bestemmelse. I forarbejderne til § 106, stk. 2, var bl.a. anført (jf. Folketingstidende 2005-06, Tillæg A, side 5459):

"Domstolsstyrelsen forventer, at Tinglysningssretten som udgangspunkt skal overtage tinglysningssopgaven fra byretterne i forbindelse med den planlagte overgang til digital tinglysning, hvilket på nuværende tidspunkt forventes at ske i 2008. Den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse giver dog mulighed for, at Tinglysningssretten gradvis kan overtage tinglysningssopgaven fra byretterne, f.eks. i tilfælde af, at det viser sig vanskeligt at opretholde en velfungerende tinglysning ved en byret. [...] Den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse giver også mulighed for, at Tinglysningssretten ikke straks ved overgangen til digital tinglysning overtager tinglysningssopgaven fuldt ud, således at overgangen til digital tinglysning kan ske gradvis, hvis der måtte vise sig et særligt behov herfor."

Overgangen til tinglysning ved hjælp af digitale dokumenter i stedet for papirdokumenter betød endvidere, at man samtidig afskaffede den hidtidige papirakt. For hver enkelt ejendom i Danmark havde den pågældende byret således hidtil skullet opbevare en fysisk genpart af samtlige de dokumenter, der var blevet tinglyst på ejendommen, indtil de eventuelt blev afløst, jf. ovenfor i afsnit 4.1.

I det digitale tinglysningssystem skulle der i stedet skabes en elektronisk akt indeholdende en fuldstændig gengivelse af de dokumenter, der var tinglyst på hver enkelt ejendom, jf. således tinglysningssudvalgets udkast til ændring af tinglysningsslovens § 18 (betænkningen, side 104-106 og side 295, og i øvrigt Folketingstidende 2005-06, Tillæg A, side 7023 og side 7031).

Tinglyste dokumenter ville herefter blive nemt og hurtigt tilgængelige i elektronisk form overalt i landet ved blot at søge ét sted. Samtlige de papirdokumenter, der var tinglyst efter den hidtidige papirbaserede tinglysning, ville derfor blive indscannet og gjort tilgængelige i den elektroniske akt. Digitaliseringen/indscanningen af de allerede eksisterende papirdokumenter i tinglysningssakten foregik sideløbende med udviklingen af det digitale tinglysningssystem.



Desuden betød overgangen til tinglysning ved hjælp af digitale dokumenter i stedet for papirdokumenter, at tinglysningsudvalget - i øvrigt i forbindelse med de af udvalget foreslåede ændringer af reglerne om overdragelse af pantebrev (jf. nærmere betænkningen, side 179-189) - måtte overveje, i hvilket omfang rettigheder over et allerede tinglyst papirpantebrev skulle bevare beskyttelsen efter ikrafttrædelsen af den forventede lov.

Udvalget foreslog i den forbindelse bl.a. (jf. betænkningen, side 190-191):

"at rettigheder, der forud for lovens ikrafttræden har opnået beskyttelse mod aftaler og mod retsforfølgning [...], bevarer denne beskyttelse efter lovens ikrafttræden.

Fra lovens ikrafttræden vil sikringsakten ved ændring af forholdene vedrørende et eksisterende pantebrev, herunder særligt ved overdragelsen af pantebrev, imidlertid være tinglysning, [...]. Med henblik på at denne tinglysning kan finde sted digitalt foreslås det, at papirbaserede pantebrev skal konverteres til digitale pantebrev ved tinglysning af nye rettigheder over eller ændringer i et forud for lovens ikrafttræden tinglyst pantebrev. Endvidere foreslås det, at papirbaserede pantebrev i øvrigt til enhver tid skal kunne konverteres til digitale pantebrev.

[...]

Da ejerpantebrev ikke har en endelig løbetid - og derfor i princippet kan bestå uendeligt - findes det nødvendigt at indføre særlige regler om ejerpantebrev, såfremt tinglysningsregistre på sigt skal kunne give et retvisende billede af forholdene omkring ejerpantebrev.

Udvalget foreslår på den baggrund, at det bestemmes, at rettigheder i tinglyste ejerpantebrev, som inden lovens ikrafttræden har opnået beskyttelse, senest et nærmere fastsat antal år efter lovens ikrafttræden - f.eks. 5 år - skal være tinglyst for at bevare denne beskyttelse. I øvrigt foreslår udvalget, at der - som ved de øvrige pantebrev - skal ske konvertering af papirbaserede ejerpantebrev til digitale pantebrev, når nye rettigheder eller ændringer i et forud for lovens ikrafttræden tinglyst ejerpantebrev skal tinglyses. Ligeledes skal papirbaserede ejerpantebrev frivilligt kunne konverteres til digitale ejerpantebrev."



For så vidt angik ikke-negotiable pantebreve udstedt til realkreditinstitutter i henhold til lov om realkreditlån og realkreditobligationer m.v. foreslog udvalget dog, at disse skulle anses for konverterede fra lovens ikrafttræden.

Tinglysningsudvalget foreslog endvidere, at det bl.a. "*med henblik på at fremskynde konverteringen fra papirbaserede til digitale pantebreve*" blev bestemt, at tinglysning af retigheder i pantebreve i en 5-årig periode skulle kunne ske uden betaling af tinglysningsafgift (jf. betænkningen, side 192 og side 375).

Rent praktisk ville konvertering foregå ved, at panthaveren indsendte det originale pantebrev til Tinglysningsretten.

Endelig foreslog tinglysningsudvalget, at der blev indsat en bemyndigelsesbestemmelse, hvorefter justitsministeren kunne fastsætte nærmere regler om krav til anmeldelsen i forbindelse med konvertering af papirbaserede pantebreve til digitale pantebreve, jf. bl.a. betænkningen, side 375. Bemyndigelsen, der nu fremgår af § 15, stk. 16, blev ikke udnyttet.

De pågældende regler fremgår nu af § 15 i lov nr. 539 af 8. juni 2006. (I forhold til tinglysningsudvalgets udkast, jf. betænkningen, side 259-260, var der dog tilføjet et nyt stk. 5.)

Der kan i øvrigt henvises til de almindelige bemærkninger i det efterfølgende lovforslag (jf. Folketingstidende 2005-06, Tillæg A, side 6992-6999) samt til lovforslagets bemærkninger til § 15 (side 7065-7069).

Det bemærkes, at 10-dages fristen i tinglysningslovens § 16, stk. 4, 1. pkt., af tinglysningsudvalget blev foreslået videreført i den digitale tinglysning. Som en konsekvens af afskaffelsen af papirdokumenterne og dermed tillige af dagbogen (jf. ændringen af bl.a. tinglysningslovens § 7, stk. 2, § 8, stk. 1, og § 14, stk. 1 og 3), måtte bestemmelsens formulering imidlertid ændres, således at fristen ikke længere regnes fra "*anmeldelse[n] til dagbogen*", men fra "*modtagelse[n]*" hos Tinglysningsretten, ligesom bestemmelsens 2. og 3. pkt. blev foreslået ophævet som konsekvens heraf. Det efterfølgende lovforslag og den vedtagne lov er i overensstemmelse hermed.



Der var hverken i betænkningen eller lovforslaget gjort bemærkninger om, at der i øvrigt var tilsigtet en ændring af retstilstanden vedrørende 10-dages fristen i tinglysningslovens § 16, stk. 4 (jf. nærmere nedenfor under pkt. 12.2).

Endvidere oplyste Tinglysningsudvalget i betænkningen, side 40, at statens udgifter til erstatning for tab i forbindelse med tinglysningsekspeditioner i årene 2002-2005 udgjorde mellem kr. 340.000-1.700.000 årligt.

5.5 Regeringsudspil

I januar 2005 udgav Økonomi- og Erhvervsministeriet publikationen "Bedre og billigere bolighandel", der indeholdt 12 initiativer, der skulle bidrage til at gøre det bedre og billigere at købe, sælge og eje bolig. Et af initiativerne var indførelse af digital tinglysning.

I regeringsgrundlaget for februar 2005, kaldet "Nye Mål", fremgik bl.a. følgende målsætning (side 48):

"Digital tinglysning

Regeringen vil gennemføre en modernisering og effektivisering af tinglysningen.

Tinglysningssystemet skal være let og hurtigt tilgængeligt for borgerne.

Indførelse af digital tinglysning skal gøre det muligt for borgere og virksomheder at anmelde rettigheder over fast ejendom til tinglysning, aflysning mv. via digital kommunikation. Samtidig skal digital tinglysning sikre en billigere, bedre og mere effektiv tilrettelæggelse af tinglysningsarbejdet."

5.6 Ændringen af tinglysningsloven ved lov nr. 539 af 8. juni 2006

Det lovgivningsmæssige grundlag for den digitale tinglysning blev skabt ved lov nr. 539 af 8. juni 2006.

Som ovenfor anført var det til grund herfor liggende lovforslag i det væsentlige identisk med det lovudkast, som tinglysningsudvalget var fremkommet med i betænkning nr. 1471/2006, og udvalgets overvejelser m.v. var således gengivet i lovforslagets bemærkninger.



Udover at der - som anbefalet af udvalget - blev gennemført en centralisering af tinglysningsopgaven ved en nyoprettet Tinglysningsret, var den væsentligste ændring således, at den hidtidige papirbaserede tinglysning med dens manuelle sagsgange - ligeledes i overensstemmelse med udvalgets anbefalinger - blev erstattet af en papirløs tinglysning med i meget vidt omfang automatiske, digitale sagsgange.

Den fornødne ændring af retsplejeloven, hvorved Tinglysningsretten formelt blev oprettet, skete ved den ovenfor omtalte lov nr. 538 af 8. juni 2006, den såkaldte politi- og domstolsreform. Denne reform byggede bl.a. på betænkning nr. 1398/2001 fra Domstolernes Strukturkommission, hvori kommissionen bl.a. fremkom med forslag til en ny retskredsstruktur. I lovforslaget til lov nr. 538 af 8. juni 2006, punkt 2.2.2.1., var bl.a. henvist til Strukturkommissionens betragtninger om det ledelsesmæssige ansvar for de administrative opgaver ved retterne (jf. Folketingstidende 2005-06, Tillæg A, side 5252-5253):

"Kommissionen anfører, at embedets chef skal sikre, at arbejdet er tilrettelagt sådan, at sagsbehandlingstiden i de enkelte retsafdelinger er rimelig og nogenlunde ensartet.

[...]

Justitsministeriet er enig i Domstolernes Strukturkommissions synspunkter og forslag."

Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget til lov nr. 539 af 8. juni 2006 (om ændring af tinglysningsloven m.v.) fremgik det, at formålet med indførelsen af digital tinglysning bl.a. var at skabe et mere effektivt tinglysningssystem. Endvidere fremgik det (jf. Folketingstidende 2005-06, Tillæg A, side 6971), at:

"tinglysningens brugere, herunder borgere, pengeinstitutter, realkreditinstitutter, advokater, ejendomsmæglere og landinspektører, vil i de fleste sager opnå en væsentlig hurtigere sagsbehandling og registrering af rettigheder. [...] Der etableres et tinglysningssystem, der er let og hurtigt tilgængeligt, og lovforslaget bidrager således til at gøre det enklere og billigere at købe, sælge og eje fast ejendom samtidig med, at de administrative byrder for erhvervslivet reduceres."

Endvidere var det i de almindelige bemærkninger bl.a. anført (jf. Folketingstidende 2005-06, Tillæg A, side 6976-6977):



"Det forventes, at den maskinelle prøvelse af tinglysningsdokumenterne navnlig vil kunne gennemføres for dokumenttyper, der er kendetegnet ved en høj grad af ensartethed, og som ikke giver anledning til særligt komplicerede juridiske og praktiske overvejelser. Det gælder eksempelvis almindelige skøder og pantebreve. I de undersøgelser, der ligger til grund for udvalgets overvejelser, skønnes det, at samlet set 69 pct. af den manuelle sagsbehandling i forbindelse med tinglysning af rettigheder over fast ejendom vil kunne automatiseres.

Det indebærer, at der fortsat vil være behov for manuel sagsbehandling af en række af de digitale dokumenter, der modtages til tinglysning. Det gælder eksempelvis rettigheder, som inden for den pågældende kategori varierer betydeligt, f.eks. servitutter, eller som rejser vanskeligere juridiske spørgsmål."

Digitaliseringen og centraliseringen af tinglysningsopgaverne forventedes således at ville medføre en betydelig effektivisering med deraf følgende besparelser. Om de økonomiske og administrative konsekvenser af loven var det i lovforslagets almindelige bemærkninger bl.a. anført (jf. Folketingstidende 2005-06, Tillæg A, side 7014):

"På baggrund af foreløbige beregninger udarbejdet af konsulentfirmaet Deloitte skønnes årsværksforbruget ved tinglysningen således på sigt at kunne reduceres med op til 220 årsværk i forhold til i dag. Når det nye tinglysningssystem er færdigudviklet og taget i brug, skønnes digitaliseringen og centraliseringen foreløbigt at kunne reducere statens driftsudgifter ved tinglysningen med ca. 70 mio. kr. årligt.

De ved tinglysningsreformen afledte personalereduktioner forventes gennemført ved naturlig afgang, frivillige fratrædelsesordninger eller anden ansættelse ved domstolene."

De økonomiske og administrative konsekvenser af oprettelsen af Tinglysningsretten og overgangen til digital tinglysning var også beskrevet i de almindelige bemærkninger til lovforslaget til den ovenfor nævnte lov nr. 538 af 8. juni 2006 om ændring af retsplejeloven m.v. (politi- og domstolsreformen). Heri var således bl.a. anført (jf. Folketingstidende 2005-06, Tillæg A, side 5324):



"Tilrettelæggelsen af overgangen fra den nuværende papirbaserede tinglysning i 82 retskredse til en ny central og fuldt digitaliseret tinglysningsret udgør en stor organisatorisk udfordring, hvor hensynet til en høj grad af driftsstabilitet både før og efter overgangen må indgå med meget betydelig vægt. Der er ved fastlæggelsen af de økonomiske rammer for tinglysningsreformen lagt vægt herpå og på, at den forventede reduktion i antallet af tinglysningsmedarbejdere skal kunne søges gennemført ved naturlig afgang, frivillige fratrædelsesordninger eller anden ansættelse ved domstolene. Det er endvidere forudsat i de økonomiske beregninger, at det i meget vidt omfang vil være muligt at rekruttere nuværende tinglysningsmedarbejdere til varetagelse af arbejdet ved Tinglysningsretten.

De økonomiske rammer for tinglysningsreformen er udformet således, at overgangen fra manuel til digital tinglysning kan ske gradvist i løbet af 2008, så der kan sikres en høj grad af driftsstabilitet, herunder om nødvendigt ved opretholdelse af muligheden for manuel tinglysning i en overgangsperiode. Der er endvidere afsat midler til fastholdelses- og fratrædelsesordninger mv. for personalet, [...]" (Understregning foretaget her.)

Overgangen til digital tinglysning forudsatte imidlertid betydelige investeringer i et nyt tinglysningssystem. Konsulentfirmaet Deloitte havde i den forbindelse foreløbigt skønnet, at de samlede implementeringsudgifter ville udgøre 203-267 mio. kr. over 10 år.

Samtidig med ændringen af tinglysningsloven og retsplejeloven blev der tillige gennemført ændringer af retsafgiftsloven og tinglysningsafgiftsloven, jf. §§ 7-8 i lov nr. 539 af 8. juni 2006 (og bemærkningerne hertil i Folketingstidende 2005-06, Tillæg A, side 7058ff), som også ville få økonomiske konsekvenser. Bl.a. blev visse tinglysningsekspeditioner samt opslag i bilbogen, som tidligere havde udløst afgift, således gjort afgiftsfrie som led i den digitale tinglysning, og samlet set skønnedes dette at reducere statens tinglysningsindtægter med omkring 100 mio. kr. årligt. Endvidere medførte den digitale tinglysning en række besparelser for både borgerne og de professionelle brugere af tinglysningssystemet. I lovforslagets almindelige bemærkninger var herom anført (jf. Folketingstidende 2005-06, Tillæg A, side 7015):

"Digitaliseringen af tinglysningen vil betyde, at pengeinstitutter, realkreditinstitutter og advokater vil kunne overgå til digital sagsbehandling. Konsulentfirmaet Deloitte har skønnet, at erhvervslivet derved vil kunne opnå besparelser på 200-300 mio. kr.



årligt. Hertil kommer ifølge Deloitte direkte besparelser for borgerne på 100-150 mio. kr. årligt i form af sparet mellemfinansiering og tidsforbrug.

Forslaget har været forelagt Erhvervs- og Selskabsstyrelsens Center for Kvalitet i ErhvervsRegulering for en vurdering af forslagets administrative konsekvenser for erhvervslivet. En digital tinglysningsordning forventes at medføre administrative lettelser for de berørte virksomheder, dvs. banker, realkreditinstitutter og advokater. Dels forventes virksomhedernes tidsforbrug på den enkelte tinglysning at blive reduceret, dels vil virksomhedernes administrative omkostninger til papir, porto mv. bortfalde."

Lov nr. 539 af 8. juni 2006 skabte som nævnt det lovgivningsmæssige grundlag for den digitale tinglysning, og selve det digitale tinglysningssystem var på daværende tidspunkt derfor endnu ikke udviklet. Domstolsstyrelsen påbegyndte i foråret 2005 forberedelserne til overgangen til digital tinglysning, bl.a. i form af udarbejdelse af en kravspecifikation for det ønskede IT-system, således at opgaven kunne bringes i udbud, og systemet kunne udvikles. Som følge heraf trådte lov nr. 539 af 8. juni 2006 ikke i kraft med det samme, jf. lovens § 13 og ovenfor.

Under Folketingets behandling af lovforslaget stillede Retsudvalget bl.a. et spørgsmål om, hvorvidt justitsministeren ville "*garantere, at den digitale tinglysning ikke vil blive sat i værk før det er 100 procent sikkert, at systemet fungerer*" (spørgsmål nr. 3). Ved sin besvarelse heraf den 9. maj 2006 anførte den daværende justitsminister bl.a.:

"Som anført i bemærkningerne til [§ 13, stk. 1], vil overgangen til digital tinglysning naturligvis først finde sted, når alle tekniske og sikkerhedsmæssige aspekter er helt på plads."

5.7 Udvikling af det digitale tinglysningssystem

Det fremgår af Rigsrevisionens beretning, side 21f (pkt. 50), at Domstolsstyrelsen i foråret 2005 i samarbejde med konsulentfirmaet (Devoteam) - og sideløbende med det lovforberedende arbejde i tinglysningsudvalget - udarbejdede en kravspecifikation, som i en foreløbig udgave blev offentliggjort på internettet med henblik på kommentarer fra interesserede parter. Ligeledes i foråret 2005 nedsatte Domstolsstyrelsen en ekstern brugergruppe bestående af repræsentanter for de væsentlige interessenter i tinglysningen. Brugergruppen har afholdt møder 2-4 gange om året siden 2005. Herudover har der løbende



været afholdt møder i den såkaldte "test- og teknikgruppe" samt med den finansielle sektor i "pantebrevsfølgegruppen" og med advokater og ejendomsmæglere.

Endvidere fremgår det af Rigsrevisionens beretning, side 18 (pkt. 45f), at Domstolsstyrelsen i marts 2006 i samarbejde med konsulentfirmaet udarbejdede en risikoanalyse af det digitale tinglysningsprojekt. Heri opdelte man de risici, som der skønnedes at være, på fire hovedområder: Organisation, Teknisk løsning, Leverandør og Interessenter. Endvidere angav man de overordnede tiltag, der kunne imødegå risiciene.

Det fremgår således af Rigsrevisionens beretning, side 19 (tabel 1), at der i relation til hovedområdet Organisation bl.a. var anført følgende i risikoanalysen:

"Overordnede risici

Der kan være for få resurser til sagsbehandling af de tinglysningsekspeditioner, som udtages til manuel behandling.

Underliggende risici og imødegående handlinger

Medarbejderne i Tinglysningsretten skal vænne sig til nye og ændrede arbejdsprocesser.

Tinglysningsretten kan have vanskeligheder ved at tiltrække de nødvendige medarbejdere og kompetencer.

Risikoen imødegås ved forhøjet personalenormering i indkøringsperioden samt uddannelse af personalet."

Videre fremgår det af Rigsrevisionens beretning, side 19, at der i relation til hovedområdet Teknisk løsning bl.a. var anført:

"Overordnede risici

[...]

Sikkerhedsmodellen i e-TL-systemet baseres på den digitale signatur, hvilket kan være en barriere for systemet.

Der vil være en skarp overgang fra det eksisterende system til det nye e-TL-system, hvilket kan gøre det vanskeligt at sikre en korrekt løbende tinglysning.



Underliggende risici og imødegående handlinger

[...]

Mindre grad af anvendelse af digital signatur.

Risikoen imødegås ved implementering af en anmelder- og fuldmagtsordning.

Pukkel af sager skal færdigbehandles i det nye system, før der kan åbnes for tinglysning."

Den omtalte indkøringsperiode løb fra den 8. september 2009 til den 31. december 2009 (jf. nedenfor, afsnit 6.1).

I Rigsrevisionens beretning, side 17 er det endvidere oplyst, at Domstolsstyrelsen på baggrund af en udbudsforretning underskrev kontrakt med leverandøren, CSC - som også forestod driften af det daværende tinglysningssystem - den 1. december 2006 om udvikling og idriftsættelse af det digitale tinglysningssystem. I beretningen, side 24 (pkt. 57) er det oplyst, at bilbogen ifølge kontrakten forventedes idriftsat den 2. januar 2008, mens tingbogen, personbogen og andelsboligbogen forventedes idriftsat den 26. marts 2008.

Ved aktstykke nr. 38 af 21. november 2006 blev der skabt det bevillingsmæssige grundlag for udviklingen af det digitale tinglysningssystem.

I Rigsrevisionens beretning er bl.a. anført følgende om aktstykket (side 18, pkt. 44):

"Budgettet for det digitale tinglysningssystem fremgår af aktstykke nr. 38 af 21. november 2006, og er nærmere omtalt i kap. V. Det fremgår af aktstykket, at det digitale tinglysningssystem ville medføre en driftsbesparelse på 88,3 mio. kr. årligt (primært lønudgifter), svarende til en personalebesparelse på 200 årsværk, men at effektiviseringsgevinsten først skulle realiseres, efter at systemet havde været i drift i ca. 3 måneder. Som følge af forsinkelser i implementeringen af den digitale tingbog blev denne 3-måneders-periode ikke opretholdt. I stedet blev det forudsat, at personalebesparelsen skulle ske på idriftsættelsestidspunktet for den digitale tingbog. Dette udgjorde således en rammebetingelse for Domstolsstyrelsens implementering af projektet."



Aktstykket indeholdt endvidere en risikovurdering, der var udarbejdet med udgangspunkt i Finansministeriets dagældende "Vejledning om risikovurdering af IT-projekter" og Budgetvejledning 2006 (som begge nu er afløst af retningslinjerne i Budgetvejledning 2010).

I aktstykket var der under overskriften "Organisatoriske forhold" således bl.a. anført:

"For hovedområdet organisation vurderer Domstolsstyrelsen samlet risikoen på niveau 4. Generelt vurderes de organisatoriske forhold til under middel, men der vurderes at være en ikke ubetydelig risiko for mangel på kvalificeret arbejdskraft ved implementeringen af det digitale tinglysningsystem. Desuden er der en vis risiko knyttet til den lokalemæssige etablering af den nye Tinglysningsret. Endelig er der nogen risiko for, at der mangler mulighed for at opretholde en tilstrækkelig bemanding for den nuværende tinglysning, indtil det nye system er fuldt implementeret. Denne risiko vurderes til over middel.

Desuden har det betydning, at idriftsættelse af den digitale tinglysning sker som et såkaldt "big bang", hvorefter man ikke længere har mulighed for at anmelde papirdokumenter til tinglysning, men udelukkende kan anvende elektroniske dokumenter forsynet med digital signatur. Det betyder, at det ikke er muligt at falde tilbage på tidligere arbejdsgange, hvis det viser sig, at systemet ikke fungerer som forventet. Dette stiller krav om, at den digitale tinglysning skal være færdig, afprøvet og vel fungerende til tiden, og til anmelderne om, at de har uddannet deres personale i anvendelsen af systemet, samt eventuelt, at de har færdiggjort og implementeret deres egne systemer."

Rigsrevisionens beretning indeholder bl.a. følgende resumé af den i aktstykket indeholdte vurdering af den organisatoriske risiko (side 20, pkt. 46):

"Det fremgår af tabel 2, at Domstolsstyrelsen bedømte det samlede risikoniveau til at være middel (3). Det fremgår videre af tabel 2, at den organisatoriske risiko er højest (niveau 4 ud af 5). Af aktstykke nr. 38 af 21. november 2006 fremgår, at systemet skal sættes i drift som et big-bang-projekt, hvorefter man ikke længere har mulighed for at anvende papirdokumenter til tinglysning, men udelukkende kan anvende elektroniske dokumenter forsynet med digital signatur. Endvidere fremgår det af aktstykket, at der er en ikke ubetydelig risiko for mangel på kvalificeret arbejdskraft i Tinglysningsretten, og at der er risiko for, at man ikke kan opretholde en tilstrækkelig bemanding til den eksisterende tinglysning, indtil det digitale ting-



lysningssystem er sat i drift. Det omtales også, hvad styrelsen vil gøre for at reducere den organisatoriske risiko, herunder at der skal ansættes nye medarbejdere, som skal oplæres i løbet af 2007 og 2008."

Herudover refereres i Rigsrevisionens beretning, side 24 følgende fra aktstykket:

"Det fremgik af aktstykke nr. 38 af 21. november 2006, at bilbogen skulle idriftsættes først, så der var god mulighed for at vurdere performance og dermed mulighed for nødvendig optimering, inden hele systemet blev sat i drift."

Finansudvalget blev oplyst om projektets forløb ved orienterende aktstykke nr. 178 af 29. juni 2007. Om dette aktstykke er i Rigsrevisionens beretning, side 28, pkt. 68, alene anført, at der i aktstykket er angivet *"den "nye" målsætning [...] vedrørende automatiseringsgraden [...]. Det fremgår af aktstykket, at der forventes en automatisering af op imod 70 % af alle dokumenter, som anmeldes til tinglysning."*

I aktstykke nr. 178 var yderligere anført, at *"Arbejdet med ansættelse og oplæring af medarbejdere forestås af Tinglysningsretten og forløber planmæssigt. I forbindelse med oplæring bistår retterne i Aalborg, Randers og Århus."*

Det fremgår af Rigsrevisionens beretning, side 24-25 at der hos CSC opstod en forsinkelse med udviklingen af systemet, og at idriftsættelsen af den digitale tingbog herefter blev udskudt til den 21. november 2008, mens idriftsættelsen af de øvrige tre bøger blev udskudt til *"ultimo 2008"*.

Sagen blev derfor på ny forelagt Finansudvalget ved aktstykke nr. 37 af 27. november 2007. I dette aktstykke var bl.a. anført:

"Domstolsstyrelsen er i løbende dialog med eksterne interessenter, herunder ikke mindst finans- og realkreditsektoren, der har valgt at udvikle en digital anmelderløsning parallelt med tinglysningssystemet. Denne sektor, der tidligere har udtrykt bekymring over projektets tidsplan, har tilkendegivet, at den nu foreliggende tidsplan, også efter deres opfattelse, sikrer mulighed for en fornuftig og hensigtsmæssig implementering af det digitale tinglysningssystem."

[...]



Endelig har Domstolsstyrelsen i perioden fra 1. januar 2007 til dato måttet konstatere, at det er endog særdeles vanskeligt at fastholde kvalificerede tinglysningsmedarbejdere ved de byretter, hvor tinglysningen bortfalder ved overgangen til digital tinglysning. Da det er samfundsvitalt, at tinglysningen kan opretholdes ved de nuværende byretter indtil den digitale tingbog sættes i drift, og da det er helt afgørende for idriftsættelsen af den digitale tingbog, at den nuværende tinglysning er tilendebragt inden overgangen, har Domstolsstyrelsen udarbejdet planer for over- og merarbejde, for weekendarbejde og for såkaldt ambulancetjeneste.

[...]

Domstolsstyrelsen har [...] revurderet projektets overordnede risikovurdering, [...]

Det er Domstolsstyrelsens vurdering, at udviklingen af det digitale tinglysningssystem har ændret sig fra en samlet middel risikoprofil på 3 til en risikoprofil på 4 på grund af øget risiko på leverandørsiden og i forhold til interessenterne. Endvidere er risikovurderingen ved de organisatoriske forhold stadig relativt høj."

Domstolsstyrelsen har over for Rigsrevisionen oplyst, at den ændrede prioritering af den digitale tingbog over de små bøger skyldtes hensynet til at kunne opretholde den papirbaserede tinglysning indtil overgangen, prioriteringen i de berørte brancher og "[e]ndelig var de samfundsmæssige gevinster og statens interesse i effektiviseringsgevinster helt overvejende knyttet til den digitale tingbog." (jf. beretningen, side 25, pkt. 59).

Af den daværende justitsministers udkast til tale den 17. januar 2008 til besvarelse af Finansudvalgets samrådsspørgsmål A (side 3) fremgår i den forbindelse, at Domstolsstyrelsen

"efter drøftelser med den finansielle sektor og CSC [havde] valgt at udskyde ibrugtagningen af de øvrige tingbøger til april 2009.

Udskydelsen skyldes, at den finansielle sektor har ønsket, at Bil-, Person- og Andelsboligbøgerne ikke tages i brug umiddelbart efter tingbogen vedrørende fast ejendom, men at digitaliseringen af de øvrige tingbøger først sker et stykke tid efter digitaliseringen af tingbogen vedrørende fast ejendom.

[...]



Ikke mindst den betydelige kompleksitet, der er forbundet med, at Domstolsstyrelsen og den finansielle sektor [...] udvikler og implementerer en så omfattende løsning parallelt kan medføre yderligere forsinkelser.

Domstolsstyrelsen er meget opmærksom på dette, og der udarbejdes og vedligeholdes derfor løbende beredskabsplaner. Disse beredskabsplaner fokuserer på, om nødvendigt, at foretage en reduktion af funktionaliteten i systemleverancen i november, således at systemet vil kunne tages i brug som planlagt."

I relation til spørgsmålet om ændring af funktionaliteter i systemet er det i Rigsrevisionens beretning i øvrigt anført (side 46, pkt. 128), at:

"Domstolsstyrelsen valgte som følge af forsinkelserne imidlertid alene at idriftsætte den digitale tingbog med reduceret funktionalitet. Nogle af de udskudte funktionaliteter vedrørende den digitale tingbog er dog blevet implementeret i løbet af efteråret 2009 i forbindelse med opdateringer af systemet."

Det var imidlertid helt i overensstemmelse med forudsætningerne for projektet, at ikke-nødvendig funktionalitet blev implementeret efter idriftsættelsen.

Finansudvalget blev på ny oplyst om projektets forløb ved orienterende aktstykke nr. 1 af 15. september 2008. I Rigsrevisionens beretning, side 25, pkt. 60, er om dette aktstykke bl.a. anført, at Finansudvalget herved blev orienteret om,

"at idriftsættelsen af tingbogen ville blive yderligere udskudt til den 12. januar 2009. [...] Årsagen til den 2. udskydelse var [...] primært en forlængelse af testperioden fra november til december 2008, hovedsageligt på grund af den finansielle sektors ønske herom."

Ved aktstykke nr. 44 af 21. november 2008 blev udvalget orienteret om, at idriftsættelsen af tingbogen på ny ville blive udskudt, nu til primo september 2009. I Rigsrevisionens beretning, side 25, pkt. 61 er om dette aktstykke bl.a. anført, at det fremgår heraf, at

"den 3. udskydelse af tingbogen skyldtes forsinkede leverancer fra leverandøren og behovet for yderligere test af samspillet mellem tinglysningssystemet, de private it-systemer og andre offentlige systemer, herunder KMD og SKAT. Det er endvidere



oplyst i aktstykket, at der med den 3. udskydelse var skabt mulighed for en grundig gennemtestning af systemet, herunder system til system-løsningen med den finansielle sektor."

Yderligere var det i aktstykket om de økonomiske konsekvenser bl.a. anført, at merudgiften delvis relaterede sig til "*nødvendige og ekstraordinære tiltag for at fastholde de nuværende tinglysningsmedarbejdere*" og til "*en styrkelse af ambulancetjenesten, som er en særlig enhed, der rejser rundt og bistår de enkelte kredse med tinglysningen.*" Det var i aktstykket endvidere anført, at Domstolsstyrelsen fastholdt den overordnede risikovurdering i aktstykke nr. 37 af 27. november 2007 og supplerende aktstykke nr. 1 af 15. september 2008.

I forbindelse med Finansudvalgets behandling af aktstykket besvarede den daværende justitsminister et spørgsmål fra udvalget om risikovurderingen og mulighederne for nedbringelse af de skønnede risici. I relation til den ovennævnte fastholdelsesproblematik anførte ministeren bl.a.:

"I det omfang det ikke er muligt at fastholde eller tilbageføre disse medarbejdere, vil der skulle ansættes og oplæres nye medarbejdere, hvilket i sig selv vil være en udfordring, idet en fuldstændig oplæring i tinglysning tager op imod tre år. Samtidig vil det i nogen grad være de mest rutinerede medarbejdere, der nu går på pension.

[...]

Tekniske forhold

Som anført i aktstykket har parterne fortsat tillid til systemets design, og for hver delleverance styrkes denne tillid, men der er på den anden side også fortsat fejl og mangler i leverancerne. For at minimere følgerne af sådanne fejl og mangler, er der etableret et tæt samarbejde mellem de i projektet involverede parter. Således er der f.eks. mellem den finansielle sektor, Domstolsstyrelsen og leverandøren CSC aftalt etableret et fælles testsekretariat hos CSC fra 19. januar 2009. Andre interessenter - f.eks. kommunerne - er indbudt til at deltage i dette arbejde."

Det fremgår af Rigsrevisionens beretning, side 43, pkt. 119, at der i perioden fra den 16. marts 2009 til 23. juni 2009 skulle gennemføres "*en fællestest, der havde til formål at*



teste, om de forskellige aktørers it-systemer fungerede i samspil med det digitale tinglysningssystem."

Om forløbet af denne test er i Rigsrevisionens beretning bl.a. anført (jf. side 43-44, pkt. 121):

"I juli 2009, [...] gav den finansielle sektor udtryk for, at sektoren var stærkt bekymret, da Domstolsstyrelsen og leverandøren først omkring den 1. juni 2009, dvs. 2,5 måned senere end aftalt, havde stillet et system til rådighed, der kunne foretages en egentlig forretningsmæssig test af. Endvidere fremhævede sektoren, at testsystemet havde vist sig at være meget ustabil. Domstolsstyrelsen er ikke enig i, at testforløbet ikke levede op til aftalen om 3 måneders test [...]. Systemet havde ifølge styrelsen i forskellige versioner været tilgængeligt for test siden februar, og testen var endvidere forlænget hen over sommeren med afslutning medio august. Domstolsstyrelsen medgav dog den finansielle sektor, at leverandøren havde haft vanskeligheder med den tekniske stabilitet i systemet, og at der i perioder havde været alvorlige fejl, som havde blokeret testen. Før idriftsættelsen af den digitale tingbog tilkendegav den finansielle sektor imidlertid, at sektoren stod bag projektet og tidsplanen, og at der ikke var et ønske om udsættelse af idriftsættelsesdatoen."

Planen for idriftsættelse den 8. september 2009 for så vidt angik tinglysning af fast ejendom blev herefter fastholdt, mens idriftsættelsen af de tre andre bøger blev udskudt til i første omgang juni 2010, jf. Rigsrevisionens beretning, bl.a. side 25.

I aktstykke nr. 149 af 18. maj 2009 blev sagen på ny forelagt for Finansudvalget.

Finansudvalget fik heri bl.a. fornyet orientering om fastholdelsesproblematikken, og det blev om risikovurderingen af projektet bl.a. anført, at:

"Det er Domstolsstyrelsens vurdering, at udviklingen og idriftsættelsen af det digitale tinglysningssystem har en samlet risikovurdering på 4, [...]"

Organisatoriske forhold

[...] Når der fortsat opretholdes et højt risikoniveau [niveau 4] skyldes det en aktuel risiko for en konverteringsbølge, som kan bringe tinglysningen under pres og gøre overgangen til elektronisk tinglysning vanskelig, fordi der er ophobede sagsbunker. Der er dog endnu ikke grundlag for en konkret bekymring, men blot en understreg-



ning af at skift i aktivitetsniveauet på nuværende tidspunkt kan gøre overgangen til elektronisk tinglysning vanskeligere.

Tekniske forhold

Der er blandt parterne fortsat tillid til systemets design, og med en udskydelse af idriftsættelsestidspunktet er der skabt mulighed for en grundig gennemtestning af systemet, herunder af system-til-system løsningen med finanssektoren. Dermed reduceres risikoen for eventuelle startvanskeligheder ved idriftsættelsen. Domstolsstyrelsen har derfor valgt at sætte denne risiko ned til 2.

[...]

Interessenter

Risikoen vedrørende interessenter er [...] fortsat høj, idet det gennem hele det hidtidige projektforsløb har vist sig, at netop arbejdet med at få store offentlige og private it-systemer til at "tale" sammen har været endog meget vanskeligt."

Med henblik på generelt at sætte domstolene i stand til at øge sagsproduktionen ved byretterne anmodede Justitsministeriet i maj 2009 Finansudvalget om at forhøje bevillingen til domstolene.

Aktstykket herom - nr. 151 af 26. maj 2009 - indeholder følgende bemærkning med relation til tinglysningsprojektet:

"Behovet [for yderligere ressourcer til domstolene] aktualiseres af, at antallet af verserende sager ved domstolene fortsat vokser, og at domstolene med det nuværende bevillingsniveau skal afgive 200 kontorårsværk til september, når den digitale tinglysning træder i kraft."

Det, der af Rigsrevisionen benævnes en rammebetingelse for projektet, at implementeringen af det digitale tinglysningssystem skulle medføre en besparelse på 200 årsværk til tinglysningsopgaven på idriftsættelsestidspunktet, fremgik således af aktstykket.

5.8 Lovændringen i 2009

Som det fremgår ovenfor i afsnit 5.6 blev der ved § 15 i lov nr. 539 af 8. juni 2006 fastsat regler om tinglysning af pantebreve, herunder om konvertering af eksisterende papir-



pantebreve til digitale pantebreve. Ved konvertering skal det originale papirpantebrev som nævnt indsendes til Tinglysningssretten, jf. lovens § 15, stk. 4.

Ved lov nr. 504 af 12. juni 2009 blev der bl.a. foretaget ændringer af lov nr. 539 af 8. juni 2006, der på daværende tidspunkt endnu ikke var sat i kraft (jf. straks nedenfor i afsnit 5.9).

Der blev således bl.a. indføjet to nye bestemmelser i § 15 i lov nr. 539 af 8. juni 2006, hvorved der blev skabt adgang for anmeldere, der er autoriseret i medfør af tinglysningssretten kapitel 7 b, til at aflyse papirbaserede pantebreve uden forudgående konvertering, jf. nu lovens § 15, stk. 14. Såfremt der samtidig med en sådan aflysning sker tinglysning af et tilsvarende digitalt pantebrev, udløser denne tinglysning ikke afgift; afgiftsfriheden gælder dog kun i fem år fra ikrafttrædelsen af lov nr. 539 af 8. juni 2006, jf. nu lovens § 15, stk. 15.

Om baggrunden for disse nye bestemmelser var i lovforslagets almindelige bemærkninger bl.a. anført (side 8-9):

"Stort set alle papirbaserede ejerpantebreve og et betydeligt antal af de øvrige papirbaserede pantebreve [vil] skulle indsendes til Tinglysningssretten med henblik på konvertering efter lovens ikrafttræden.

Med henblik på at begrænse de administrative byrder ved denne konvertering foreslås det, at det papirbaserede pantebrev i stedet for at blive konverteret til et digitalt dokument kan aflyses elektronisk og samtidig erstattes af et digitalt pantebrev.

[...]

Efter reglerne i tinglysningssafgiftsloven udløser tinglysning af et nyt digitalt pantebrev i forbindelse med aflysning af et papirbaseret pantebrev tinglysningssafgift. Konvertering ved indsendelse af papirdokumentet til Tinglysningssretten vil derimod være afgiftsfri.

Finansrådet og Realkreditrådet har over for Domstolsstyrelsen tilkendegivet, at banker og realkreditinstitutter af ressourcemæssige grunde kan forventes at ville foretrække elektronisk aflysning af papirbaserede pantebreve og samtidig tinglysning af digitale pantebreve, frem for at benytte fremgangsmåden med konvertering



ved fremsendelse af papirdokumenter til Tinglysningsretten, hvis disse to fremgangsmåder ligestilles i afgiftsmæssig henseende.

Hensynet til at begrænse det ressourceforbrug, som vil være forbundet med fremsendelse og behandling af et meget stort antal papirdokumenter, taler således for en afgiftsmæssig ligestilling af de to fremgangsmåder.

Det foreslås derfor, at aflysning af et pantebrev uden forudgående konvertering og samtidig tinglysning af et nyt tilsvarende digitalt pantebrev kan ske afgiftsfrit.

Herefter vil et papirbaseret pantebrev afgiftsfrit kunne omdannes til et digitalt pantebrev enten ved indsendelse af det papirbaserede pantebrev og konvertering af dette, eller ved aflysning af det hidtidige pantebrev og tinglysning af et nyt tilsvarende digitalt pantebrev."

I lovforslaget var bl.a. anført følgende om de økonomiske og administrative konsekvenser af de nye bestemmelser i stk. 14 og 15 (side 10):

"Lovforslaget vurderes at indebære positive administrative konsekvenser for Tinglysningsretten i forbindelse med konvertering af ejerpantebreve fra papirdokumenter til digitale dokumenter.

[...]

Lovforslaget forventes tilsvarende at indebære positive erhvervsadministrative konsekvenser for den finansielle sektor og andre, som i forbindelse med overgangen til digital tinglysning ellers skulle have papirbaserede pantebreve konverteret til digitale pantebreve."

Tinglysningsretten offentliggjorde den 30. juni 2009 et notat "Om håndteringen af forskellige situationer i forbindelse med overgangen til digital tinglysning", hvori bl.a. var anført:

"I forbindelse med overgangen til digital tinglysning [...] er der fastlagt nogle retningslinjer for håndtering af dokumenter oprettet på papir m.v.

[...]



Konvertering af pantebreve

[...]

Anmodning om konvertering af et større antal (ejer)pantebreve, uden at dette sker i forbindelse med tinglysning af ændringer til disse, skal aftales nærmere med Tinglysningsretten.

[...]

Pantebreve vil afgiftsfrit kunne konverteres ved nylysning i Den digitale Tingbog ved brug af den autoriserede anmelderordning og efterfølgende aflysning af det oprindelige pantebrev."

Forinden offentliggørelsen havde Finanssektoren fået forelagt et udkast til notatet med henblik på eventuelle bemærkninger. Finanssektoren havde bemærkninger til andre dele af notatet, men ikke til spørgsmålet om konvertering af pantebreve, jf. nærmere nedenfor i afsnit 8.1.

5.9 Idriftsættelsen af det digitale tinglysningssystem

Ved bekendtgørelse nr. 762 af 23. juli 2009 blev lov nr. 539 af 8. juni 2006 sat i kraft pr. 8. september 2009.

Ved den samtidige bekendtgørelse nr. 764 af 23. juli 2009 blev der endvidere fastsat en "lukkeperiode" for anmeldelse af dokumenter til tinglysning i tingbogen. Således blev den papirbaserede tinglysning vedrørende fast ejendom "lukket ned" den 20. august 2009, og det var herefter ikke muligt at anmelde til tinglysning i tingbogen før den 8. september 2009, hvor den digitale tinglysning for så vidt angik tingbogen begyndte.

I Rigsrevisionens beretning er om lukkeperioden bl.a. anført (side 55, pkt. 159 og 160):

"I lukkeperioden og frem til idriftsættelsesdatoen skulle alle modtagne anmeldelser i det gamle tinglysningssystem færdigbehandles, der skulle foretages en konvertering af data til det digitale tinglysningssystem, og medarbejderne i Tinglysningsretten skulle uddannes i brugen af det digitale tinglysningssystem. [...] Op til lukkepe-



rioden (juli og august 2009) var der en ekstraordinær tilgang af sager, og alene inden for de sidste 3 ½ dag før nedlukningen af det gamle tinglysningssystem modtog Tinglysningsretten ligeså mange anmeldelser, som byretterne normalt modtog på 1 måned. Det fremgår af [...], at op imod halvdelen af de indleverede dokumenter dog ikke opfyldte kravene og blev afvist."

5.10 Kort om tinglysningssystemets indretning

Det digitale tinglysningssystem er teknisk set indrettet med en såkaldt "tinglysningsmotor", som er den funktion i systemet, der maskinelt og automatisk udfører en væsentlig del af det arbejde, der i den papirbaserede tinglysning hidtil var blevet udført manuelt på tinglysningskontorerne.

Når systemet modtager en anmodning om tinglysning, registrerer motoren for det første det nøjagtige modtagelsestidspunkt. Dette har betydning, da retsvirkningerne af tinglysning nu regnes fra det præcise klokkeslæt, jf. den nugældende bestemmelse i tinglysningslovens § 14 (som ændret ved lov nr. 539 af 8. juni 2006), og den digitale tinglysning bidrager "*dermed i væsentligt omfang til, at prioritetskonflikter undgås*" (jf. Folketings Tidende 2005-06, Tillæg A, side 6979).

Motoren sørger herefter for indhentelse af de relevante data, herunder fra andre IT-systemer, f.eks. Det Centrale Personregister, Det Centrale Virksomhedsregister og Kort- og Matrikelstyrelsens registre, hvorefter den kontrollerer, om alle betingelser for tinglysning er opfyldt. Hvis dette er tilfældet, vil tinglysningen finde sted, eventuelt med påtegning, hvorefter motoren sender besked til anmelderen og evt. andre relevante parter herom. Endvidere sørger motoren for beregning og opkrævning af tinglysningsafgiften.

Såfremt tinglysning ikke umiddelbart kan finde sted, vil motoren afgøre, om der på det foreliggende grundlag skal ske afvisning - f.eks. hvis det anmeldte dokument lider af formelle mangler - eller om dokumentet skal oversendes til hel eller delvis manuel behandling.

Brugernes digitale kommunikation med tinglysningssystemet foregår på to måder: Enten gennem en "ekstern portal" via internettet, som navnlig kan anvendes af private og mindre erhvervsdrivende, eller gennem en "ekstern snitflade", hvor professionelle brugere (penge- og realkreditinstitutter, advokater, ejendomsmæglere, landinspektører etc.) via



deres egne IT-systemer ("system-til-system" løsning) kan etablere direkte adgang til tingbogen.

Om system til system-løsningen er det i Rigsrevisionens beretning bl.a. anført (side 22, pkt. 52):

"Domstolsstyrelsen har oplyst, at vægten i relation til udviklingen af systemet blev lagt på system til system-løsningen, idet den finansielle sektor (pengeinstitutter og realkreditinstitutter), som udgør ca. 70 % af tinglysningsbrugerne, ville anvende system til system-løsningen. Den finansielle sektor var derfor igennem projekttimplemteringsperioden den primære samarbejdspartner for Domstolsstyrelsen."

Forventningen til de øvrige professionelle brugere var tilsvarende etablering af system til system-løsninger, men ifølge beretningen (side 22, pkt. 51) viste det sig efterfølgende

"... at flere professionelle brugere, herunder advokater og ejendomsmæglere, valgte at benytte brugerportalen på internettet [...], hvilket primært skyldtes, at der for de professionelle brugere er forbundet væsentlige investeringsomkostninger med at integrere deres egne it-systemer med det digitale tinglysningssystem."

Tinglysningen i det nye digitale tinglysningssystem foregår ved, at brugeren skal udfylde en række "skærbilleder" med de for tinglysningen relevante oplysninger.

Til støtte for brugerens anvendelse af det nye tinglysningssystem var der forinden idriftsættelsen blevet udarbejdet en række vejledninger, ligesom der var blevet etableret en "hotline" i Tinglysningsretten, hvor brugerne kunne få hjælp pr. telefon eller e-mail.

6. DEN FORLÆNGEDE SAGSBEHANDLINGSTID

6.1 Indkøringsperioden

I perioden op til og efter idriftsættelsen af den digitale tingbog har bl.a. Domstolsstyrelsen og Tinglysningsretten informeret både de professionelle tinglysningsbrugere og offentligheden i almindelighed om, at der ville være en indkøringsperiode, og at der i denne periode ville være længere sagsbehandlingstider. I det følgende gengives nogle af de meddelelser m.v., der har været givet herom:



Ultimo maj 2009 blev der på Domstolsstyrelsens hjemmeside offentliggjort en orientering om den kommende digitale tinglysning. Det var heri bl.a. anført:

"Indtil årsskiftet vil der være en indkøringsperiode, der kan betyde længere sagsbehandlingstider end normalt. Det skyldes, at Tinglysningsrettens medarbejdere i starten forventes at skulle løse flere tinglysninger manuelt, mens det nye system løbende bliver justeret og opdateret.

[...]

Det er vigtigt at huske på, at tinglysning også i fremtiden vil være en vanskelig juridisk proces, som ikke umiddelbart bliver nemmere af, at processen bliver digital. Hvis du er privatperson og for eksempel tidligere har benyttet dig af professionel hjælp til tinglysning, kan det også fremover være en fordel at få en professionel rådgiver til at hjælpe. [...]"

I Domstolsstyrelsens net-publikation "Danmarks Domstole", nr. 45 af 2. juni 2009, var der en artikel om den digitale tinglysning, hvoraf det bl.a. fremgik, at der i indkøringsperioden *"vil være længere sagsbehandlingstider end normalt"*.

Den 24. juni 2009 fik de professionelle tinglysningsbrugere tilsendt informationsmateriale m.v. om den digitale tinglysning. På side 1 i dette materiale fremgik det under overskriften *"Hovedbudskaber for digital tinglysning"* bl.a.:

"* *Der vil være en indkøringsperiode frem til årsskiftet. Indkøringsperioden vil kunne betyde længere sagsbehandlingstider end normalt. Det skyldes blandt andet, at Tinglysningsretten i begyndelsen forventes at skulle løse flere opgaver manuelt, at systemet forventes at blive løbende optimeret, og at brugerne også forventes at skulle vænne sig til det nye system.*

Ligeledes den 24. juni 2009 fik byretterne tilsendt en "kommunikationspakke", som bl.a. indeholdt et udkast til "lokal hjemmesidenyhed", som byretterne kunne offentliggøre den 13. august 2009. Heri var bl.a. anført, at *"Der vil dog være en indkøringsperiode frem til årsskiftet, hvor der vil være længere sagsbehandlingstider."* Endvidere indeholdt pakken bl.a. to FAQ-dokumenter (Frequently Asked Questions) til henholdsvis professionelle brugere og borgere, som indeholdt tilsvarende oplysning, og som byretterne bl.a. kunne ud-



levere til interesserede. Det fremgik desuden af FAQ-dokumentet til de professionelle brugere, at dette tillige ville blive offentliggjort på Domstolsstyrelsens hjemmeside.

I fire artikler i Berlingske Tidende, Jyske Vestkysten, Nordjyske og Computerworld henholdsvis den 4., 5. og 20. august 2009 informerede Tinglysningens præsident endvidere om indkøringsperioden.

På den offentlige informationsportal www.borger.dk blev der den 28. august 2009 bl.a. informeret om digital tinglysning og indkøringsperioden.

I en pjecce til bankerne vedrørende digital tinglysning, der formentlig er offentliggjort på internettet ultimo august 2009, informerede Finansrådet om, at der vil *"være en indkøringsperiode indtil årsskiftet, hvor der vil være længere sagsbehandlingstider end normalt"*.

I et høringssvar til Justitsministeriet af 24. august 2009 vedrørende udkast til bekendtgørelse om tinglysning i tingbogen (nu bekendtgørelse nr. 834 af 3. september 2009) refererede Realkreditforeningen, Finansrådet og Realkreditrådet bl.a. til indkøringsperioden.

I en pressemeddelelse på dagen for idriftsættelsen af den digitale tingbog, den 8. september 2009, oplyste Domstolsstyrelsen ligeledes, at der ville være en indkøringsperiode frem til årsskiftet 2009/2010 bl.a. som følge af, *"at Tinglysningens retten i begyndelsen vil komme til at løse flere opgaver manuelt, blandt andet fordi brugerne forventes at skulle vænne sig til det nye system, ligesom der er opstået en ophobning af sager som følge af den midlertidige lukkeperiode."*

Retsudvalget stillede den 21. august 2009 følgende spørgsmål (nr. 1148) til justitsministeren:

"Vil ministeren oplyse, hvilke tiltag - om nogen - der iværksættes ved overgangen til elektronisk tinglysning for at forhindre, at i forvejen økonomisk klemte hussælgere får bunden slået ud af deres privatøkonomi, hvis en forlænget sagsbehandlingstid betyder, de skal vente uforholdsmæssigt længe på at få tinglyst skødet på det solgte hus?"

Den daværende justitsminister oplyste i sin besvarelse af 17. september 2009 følgende:



"Justitsministeriet har til brug for besvarelsen af spørgsmålet indhentet en udtalelse fra Domstolsstyrelsen, der har oplyst følgende:

Domstolsstyrelsen kan oplyse, at styrelsen ikke forventer en generelt længere sagsbehandlingstid i forbindelse med overgangen til digital tinglysning end hidtil. Mange borgere vil derimod opleve en hurtigere sagsbehandling, idet de mere almindelige ekspeditioner som pantsætning og køb og salg af almindelige parcelhuse og ejerlejligheder vil indgå i en automatiseret proces.

Da der er tale om et helt nyt og meget avanceret system, og da systemet også er nyt for de medarbejdere, der skal betjene dette, må der dog - i en indkøringsperiode - forventes nogen sagsbehandlingstid på særligt de mindre typiske tinglysnings ekspeditioner.

[...]"

Der henvises i øvrigt til den daværende justitsministers besvarelser af samme dato af Retsudvalgets spørgsmål nr. 1150 og 1151.

6.2 Sagsbehandlingstiderne i indkøringsperioden

Indkøringsperioden varede som nævnt fra idriftsættelsen den 8. september 2009 til den 31. december 2009.

Om sagsbehandlingstiderne m.v. i indkøringsperioden fremgår bl.a. følgende af en statistik, som er offentliggjort på Tinglysningsrettens hjemmeside, og som Domstolsstyrelsen ved e-mail af 30. juni 2010 har fremsendt til mig:

Tabel 6.1

	September	Oktober	November	December
Gennemsnitlig sagsbehandlingstid for alle behandlede sager, angivet i <u>hverdage</u> (dvs. både automatisk tinglyste og manuelt behandlede)	2,2	5,9	6,8	11,6
Antal sager ekspederet inden 10 dage, angivet i procent	59,9	46,7	69,7	63,4
Antal dokumenter, der er automatisk tinglyst, i procent af alle ekspederede	52	62	71	70



Tinglysningsretten har via Domstolsstyrelsen oplyst, at de gennemsnitlige sagsbehandlingstider kan gemme på forskellige variationer for i øvrigt ens anmeldelser. Det er udgangspunktet, at Tinglysningsretten behandler dokumenterne i den rækkefølge, de kommer ind. Tidligere anmeldte dokumenter kan dog bremse efterfølgende tinglysninger vedrørende samme ejendom. Til illustration kan et forskriftsmæssigt skøde på ejendom A ikke tinglyses, hvis en servitut, der er tinglyst på ejendommene A, B, C og D, er anmeldt til påtegning, selvom denne påtegning måske reelt kun vedrører ejendom D.

Før indførelsen af digital tinglysning kunne sagsbehandleren vurdere, om det var et problem at lyse skødet, selvom servituten endnu ikke var lyst, men sådanne vurderinger kan ikke indlægges i et automatiseret system. Derfor vil der i visse tilfælde kunne forekomme længere sagsbehandlingstider på dokumenter, der i øvrigt er helt enkle; herunder også dokumenter, der kunne være tinglyst automatisk.

Ved e-mail af 12. juli 2010 til mig har Domstolsstyrelsen fremsendt en uddybende oversigt over de gennemsnitlige sagsbehandlingstider for de manuelt behandlede sager, der er afsluttet siden idriftsættelsen af den digitale tingbog den 8. september 2009 (uge 37/2009).

I denne oversigt er de gennemsnitlige sagsbehandlingstider opgjort for hver enkelt uge, og ikke blot for hver enkelt måned. Af oversigten fremgår således bl.a. følgende vedrørende sagsbehandlingstiderne for manuelt behandlede sager i indkøringsperioden:

Tabel 6.2

Uge	Gennemsnitlig sagsbehandlingstid for <u>alle manuelle sager</u> , inkl. matrikulære ændringer, der afsluttes i den pågældende uge (kalenderdage)	Gennemsnitlige sagsbehandlingstid for <u>matrikulære ændringer</u> , der afsluttes i den pågældende uge (kalenderdage)
<u>2009</u>		
37	0,5	0,0
38	2,2	2,1
39	5,9	6,2
40	8,5	9,4
41	12,1	14,2
42	14,4	18,1
43	16,8	22,5
44	21,8	30,9



45	17,5	36,0
46	22,2	39,7
47	26,4	45,1
48	31,1	48,3
49	30,9	52,4
50	35,7	64,2
51	42,2	63,8
52	38,4	77,0
53	40,8	80,1

Det bemærkes, at den i tinglysningslovens § 16, stk. 4, nævnte 10 dages frist beregnes i hverdage bortset fra lørdage, jf. ovenfor under punkt 4.2, hvor udtrykket "dagbogs dage" er anvendt. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i skemaet er - som anført - imidlertid angivet i kalenderdage. Jeg bemærker, at dette, som anført i Domstolsstyrelsens notat af 26. januar 2010 får den betydning, "*at ekspeditionstiden alt andet lige vil se længere ud, end hvis ekspeditionstiden var opgjort i dagbogs dage.*"

6.3 Sagsbehandlingstiderne i 2010

Ved e-mail af 8. juli 2010 har Domstolsstyrelsen fremsendt en statistik for sagsbehandlingstiderne m.v. fra den 1. januar 2010 til den 27. juni 2010, der er opdelt på samme måde som tabel 6.1. Heraf fremgår bl.a.:

Tabel 6.3

	Januar	Febr.	Marts	April	Maj	Juni (27/6)
Gennemsnitlig sagsbehandlingstid for alle behandlede sager, angivet i <u>hverdage</u> (dvs. både automatisk tinglyste og manuelt behandlede)	16,7	11,7	5,3	4,3	5,3	4,3
Antal sager ekspederet inden 10 dage, angivet i procent	58,2	62,4	72,7	81,5	83,5	86,6
Antal dokumenter, der er automatisk tinglyst, i procent af alle ekspederede	69	58	58	68	71	72

Som ovenfor anført har Domstolsstyrelsen ved e-mail af 12. juli 2010 til mig fremsendt en uddybende oversigt over de gennemsnitlige sagsbehandlingstider for de manuelt behandlede sager, der er afsluttet siden idriftsættelsen af den digitale tingbog den 8. september 2009 (uge 37/2009), hvor sagsbehandlingstiden er opgjort for hver enkelt uge.

Af denne oversigt fremgår bl.a. følgende vedrørende 2010:



Tabel 6.4

Uge	Gennemsnitlig sagsbehandlingstid for <u>alle manuelle</u> sager, inkl. matrikulære ændringer, der afsluttes i den pågældende uge (kalenderdage)	Gennemsnitlige sagsbehandlingstid for <u>matrikulære ændringer</u> , der afsluttes i den pågældende uge (kalenderdage)
<u>2010</u>		
1	49,5	88,0
2	50,9	70,7
3	42,9	50,2
4	49,1	98,6
5	46,0	112,2
6	31,1	101,3
7	23,3	102,1
8	19,0	110,8
9	25,1	123,6
10	20,4	107,8
11	20,5	84,7
12	17,5	111,2
13	15,3	110,6
14	21,2	125,2
15	17,0	99,0
16	16,1	109,9
17	16,0	125,5
18	20,4	122,7
19	22,5	103,9
20	20,2	90,7
21	21,2	66,9
22	15,5	38,2
23	12,7	25,4
24	12,3	19,5
25	13,0	8,8
26	13,0	8,4
27	12,8	11,3

6.4 Yderligere om sagsbehandlingstiderne efter idriftsættelsen

Ved e-mail af 28. juni 2010 til mig har Domstolsstyrelsen fremsendt en sagsoversigt for perioden fra den 8. september 2009 til den 28. juni 2010. Af denne oversigt fremgår det bl.a., hvor mange sager Tinglysningssretten har behandlet i den pågældende periode:



Tabel 6.5

	Alle andre sager end matrikulære ændringer (både manuelle og automatiske)	Matrikulære ændringer
Antal modtagne sager i hele perioden	1.045.880	12.801
- afsluttede pr. 28/6-10	1.017.383	12.526
- uafsluttede pr. 28/6-10	28.497	275

Af oversigten fremgår det videre, at de afsluttede sager var blevet behandlet i løbet af følgende antal dage:

Tabel 6.6

Afsluttet i løbet af: (kalenderdage)	Alle andre sager end matrikulære ændringer (både manuelle og automatiske)		Matrikulære ændringer	
	Antal	% (af 1.017.383)	Antal	% (af 12.526)
0 dage	653.688	64,25	1.253	10,00
1-14 dage	142.853	14,04	1.556	12,42
15-28 dage	104.495	10,27	562	4,49
29-40 dage	39.386	3,87	623	4,97
41-50 dage	19.401	1,91	595	4,75
51-60 dage	22.370	2,20	464	3,70
61-90 dage	32.765	3,22	1.470	11,74
91-120 dage	1.561	0,16	2.069	16,52
121-150 dage	695	0,07	2.828	22,58
151-180 dage	140	0,01	1.071	8,55
181-210 dage	23	<0,01	31	0,25
211-224 dage	6	<0,01	4	0,03
I alt	1.017.383	100,00	12.526	100,00

Desuden fremgår det af oversigten, at de sager, der endnu ikke var afsluttede pr. den 28. juni 2010, på dette tidspunkt havde været under behandling i følgende antal dage ("liggetid"):



Tabel 6.7

Under behandling i: (kalenderdage)	Alle andre sager end matrikulære ændringer (både manuelle og automatiske)		Matrikulære ændringer	
	Antal	% (af 28.497)	Antal	% (af 275)
0-14 dage	19.645	68,94	158	57,45
15 dage - 1 måned	7.412	26,01	37	13,45
1-2 måneder	1.028	3,61	34	12,36
2-3 måneder	253	0,89	11	4,00
3-4 måneder	121	0,41	14	5,10
4-5 måneder	30	0,11	10	3,64
5-6 måneder	1	<0,01	6	2,18
6-7 måneder	2	0,01	5	1,82
7-8 måneder	3	0,01	0	0,00
8-9 måneder	2	0,01	0	0,00
I alt	28.497	100,00	275	100,00

7. RIGSREVISIONENS BERETNING

7.1 Statsrevisorerne og rigsrevisor

Ifølge Grundlovens § 47, stk. 2, vælger Folketinget et antal statsrevisorer, der bl.a. skal gennemgå det årlige statsregnskab og påse, at ingen udgift er afholdt uden fornøden lovhjemmel.

De nærmere regler for statsrevisorernes virksomhed er fastsat i statsrevisorloven, jf. lov-bekendtgørelse nr. 4 af 7. januar 1997 med senere ændringer, og i Folketingsbeslutning af 2. juni 2006. Det følger bl.a. heraf, at statsrevisorerne kan bede rigsrevisor om at foretage nærmere undersøgelser af en række forhold.

Rigsrevisor udnævnes af Folketingets formand efter godkendelse fra Folketingets Udvalg for Forretningsordenen, og rigsrevisors virksomhed er nærmere fastlagt i lov om revision af statens regnskaber m.v. (rigsrevisorloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 med senere ændringer. Det fremgår bl.a. af rigsrevisorlovens § 1, at rigsrevisor ved udførelsen af sit hverv er uafhængig.



Rigsrevisors opgave er bl.a. at foretage revision af statens regnskaber samt yde bistand til statsrevisorernes gennemgang af disse regnskaber, jf. nærmere lovens § 2 og § 8, stk. 1.

Lovens § 3 fastlægger hovedopgaverne for rigsrevisor ved denne revision. Rigsrevisor skal således efterprøve:

"[...] om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med de meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Endvidere foretages en vurdering af, hvorvidt der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de midler og driften af de virksomheder, der er omfattet af regnskabet."

Finansiell revision og juridisk-kritisk revision omfatter den grundlæggende kontrol med, at regnskaberne er korrekt ført og afsluttet, at der er fornøden dokumentation, og at dispositionerne er i overensstemmelse med de almindelige bestemmelser for finansforvaltning i staten (Budgetvejledningen m.v.) og de særlige bestemmelser for de enkelte regnskabsområder (relevante love og administrative forskrifter). En central del heraf er kontrollen med, at bevillingerne er overholdt, både beløbsmæssigt og med hensyn til de forudsætninger, hvorunder bevillingerne er givet.

Forvaltningsrevision har derimod til formål at vurdere, om enkeltdispositioner, aktiviteter, programmer eller en myndigheds samlede opgaver er gennemført på en økonomisk og hensigtsmæssig måde, og om resultaterne svarer til de opstillede mål.

I bogen "Statens revision" fra 1998 anfører Peter Christensen - daværende afdelingschef i Rigsrevisionen - på side 143, at forvaltningsrevision omfatter en vurdering af, om goder og tjenesteydelser er erhvervet på den mest økonomiske måde ("sparsommelighed"), om der er et optimalt forhold mellem ressourceanvendelsen og produktionen ("produktivitet"), samt i hvilket omfang de opstillede mål er nået, og om ressourceanvendelsen har udløst et resultat, der opfylder målene ("effektivitet"). Det anføres endvidere, at der i forvaltningsrevision tillige opereres med begrebet "økonomistyring", dvs. om der er etableret ledelsesinformationsprocesser, der sikrer, at ressourcerne anvendes og aktiviteterne tilrettelægges således, at organisationens målsætning opfyldes bedst muligt. Endelig anføres det, at forvaltningsrevision også kan omfatte undersøgelser af overvejende juridisk karakter, f.eks. i relation til opkrævning af gebyrer og habilitetsforhold for statens repræsentanter i selskabsbestyrelser.



Der kan i øvrigt henvises til Rigsrevisionens vejledning om "*Begrebet God Offentlig Revisionsskik (GOR)*", der er tilgængelig på Rigsrevisionens hjemmeside, og hvori der ligeledes bl.a. opereres med de af Peter Christensen nævnte fire begreber, jf. pkt. IV.B.

Efter lovens § 8, stk. 1, 2. pkt., skal rigsrevisor desuden foretage undersøgelser og afgive beretninger vedrørende de forhold, som statsrevisorerne ønsker belyst.

Ifølge Rigsrevisionens hjemmeside (pr. juli 2010) gennemfører Rigsrevisionen 15-20 større undersøgelser om året, herunder som følge af statsrevisorernes anmodninger efter § 8, stk. 1, 2. pkt. Det fremgår endvidere af hjemmesiden, at "*Finansiell revision, juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision indgår - med forskellig vægt - [...] i de større undersøgelser. [...] De større undersøgelser vil også for fremtiden primært bestå af forvaltningsrevision. Derudover indeholder undersøgelserne juridisk-kritisk revision og inddrager finansiell revision, når det er relevant.*"

Til brug for sin revision og sine undersøgelser kan rigsrevisor ifølge lovens § 12, stk. 1, af enhver offentlig myndighed forlange sig meddelt alle oplysninger, som efter rigsrevisors skøn er af betydning for udførelsen af hvervet.

Rigsrevisionen afgiver beretninger til statsrevisorerne om statsregnskabet og om de revisionssager, som rigsrevisor under hensyn til deres økonomiske eller principielle betydning finder anledning til at fremdrage, og statsrevisorerne fremsender derefter beretningerne med deres eventuelle bemærkninger til Folketinget og den relevante minister, jf. lovens §§ 17-18.

7.2 Rigsrevisionens opdrag og undersøgelser i nærværende sag

Det fremgår af Rigsrevisionens beretning af 10. august 2010, at statsrevisorerne på et møde den 17. juni 2009 ønskede en undersøgelse af Domstolsstyrelsens projekt om digitalisering af tinglysningen, idet idriftsættelsen af tinglysningssystemet var blevet udskudt flere gange, jf. nærmere ovenfor under pkt. 5. Statsrevisorerne ønskede følgende forhold belyst (jf. beretningen, side 11, pkt. 10):

"* *digitaliseringsprojektets udvikling over tid mht. ibrugtagning, økonomi og funktionalitet, herunder årsagerne til, at systemets ibrugtagning flere gange er udsat*



- * om beslutningen om digitaliseringsprojektet er truffet på et fyldestgørende grundlag
- * om roller og ansvar for implementering har været tilstrækkeligt klart defineret
- * om Domstolsstyrelsens projektstyring har været tilfredsstillende
- * om de forventede effekter af systemet er veldefinerede
- * om der er tilrettelagt en systematisk opfølgning på effekten af systemet."

Det fremgår af Rigsrevisionens beretning pkt. 11, at statsrevisorerne på et møde den 25. november 2009 fremkom med et supplerende ønske om en historisk redegørelse fra 1993 og frem til nu.

Det fremgår endvidere, at Rigsrevisionen på baggrund af de lange sagsbehandlingstider i Tinglysningsretten besluttede tillige at undersøge, *"om den organisatoriske forberedelse af it-systemet var tilfredsstillende."*

Det arbejde, som Rigsrevisionen har udført som led i undersøgelsen, er beskrevet i beretningen, side 13, pkt. 22:

"22. Rigsrevisionen har som led i undersøgelsen besøgt Tinglysningsretten og afholdt møder med Domstolsstyrelsen, leverandøren af det digitale tinglysningsssystem, Domstolsstyrelsens bestyrelsesformand samt Domstolsstyrelsens rådgivningsfirma og leverandørstyringskonsulenten, som er ansat i rådgivningsfirmaet. Derudover har Rigsrevisionen afholdt møder med repræsentanter fra brugerkredse og gennemført fokusgruppeinterview med repræsentanter fra det digitale tinglysningssystems professionelle brugerkreds, ligesom Rigsrevisionen har modtaget bistand fra en it-professor fra IT-Universitetet i København i forbindelse med vurderingen af kravspecifikationen og systemets funktionalitet. [...] Rigsrevisionen har desuden foretaget sagsgennemgang i Justitsministeriet og gennemgået relevant skriftligt materiale udarbejdet af Domstolsstyrelsen og Tinglysningsretten, bl.a. mødereferater og statusrapporter."

Det overordnede formål med Rigsrevisionens undersøgelse er ifølge beretningen *"at vurdere implementeringen af det digitale tinglysningsprojekt."* (side 13, pkt. 18).

Rigsrevisionen har i den forbindelse formuleret følgende fem spørgsmål til brug for undersøgelsen (jf. beretningen, side 13, pkt. 19):



- " • *Var Domstolsstyrelsens beslutningsgrundlag for implementering af det digitale tinglysningsystem fyldestgørende?*
- *Var Domstolsstyrelsens projektstyring tilfredsstillende?*
- *Var den økonomiske styring af det digitale tinglysningsprojekt tilfredsstillende?*
- *Fungerer systemet tilfredsstillende?*
- *Var den organisatoriske forberedelse tilfredsstillende? "*

For så vidt angår de tidsmæssige rammer for undersøgelsen fremgår det, at den hovedsageligt omfatter perioden fra 2006 og frem, idet man dog beskriver det lovforberedende arbejde forud for lov nr. 539 af 8. juni 2006 samt den historiske udvikling på området (jf. beretningen, side 13, pkt. 21).

Endelig fremgår det af beretningen, side 14, pkt. 30 og 31, at:

*"30. Rigsrevisionen har foretaget en forvaltningsrevision med udgangspunkt i rigsrevisorlovens § 3. I undersøgelsen indgår ikke ansvarsspørgsmål i relation til implementeringen af det digitale tinglysningsystem. Rigsrevisionen har således **ikke** forholdt sig til spørgsmål om bl.a. erstatningsansvar.*

31. Beretningen har i udkast været forelagt Justitsministeriet og Domstolsstyrelsen, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet i beretningen. Justitsministeriet og Domstolsstyrelsen har i forlængelse heraf afgivet en erklæring om, at Rigsrevisionen har fået stillet alle oplysninger til rådighed, der er af betydning for vurderingen af de spørgsmål, som undersøgelsen omfatter. "

7.3 Rigsrevisionens vurdering

Rigsrevisionens undersøgelse af det digitale tinglysningsprojekt er resulteret i en beretning, som er baseret på undersøgelser af hele projektet, herunder oplysninger og forklaringer fra involverede både på myndighedssiden og på brugersiden. Nedenfor citeres det samlede resultat af Rigsrevisionens undersøgelse, men hele beretningen har været inddraget i min vurdering, som jo imidlertid har været fokuseret på spørgsmålet om erstatningsansvar for den forlængede ekspeditionstid. For denne vurdering har dele af Rigsrevisionens beretnings konklusioner, især kapitlet om økonomistyring, kun beskeden indflydelse.



Det samlede resultatet af Rigsrevisionens undersøgelse er gengivet i beretningen, side 3 - 10:

"UNDERSØGELSENS RESULTATER

Det digitale tinglysningsprojekt blev tiltrådt af Finansudvalget i 2006, og systemet skulle efter planen have været idriftsat primo 2008. Imidlertid blev implementeringen af den digitale tingbog (rettigheder over fast ejendom) forsinket næsten 1½ år, mens de resterende 3 bøger endnu ikke er idriftsat. Forsinkelsen af den digitale tingbog skyldtes bl.a. forsinkede leverancer fra leverandøren og behov for yderligere tid til test af systemet. Det oprindelige udviklingsbudget for det digitale tinglysningssystem er udvidet med ca. 67 mio. kr. Hertil kommer, at der som følge af forsinkelsen har været ekstra udgifter for staten på ca. 124 mio. kr., hovedsageligt fordi de planlagte driftsbesparelser er udskudt. Domstolsstyrelsen har ikke sikret en korrekt regnskabsmæssig tilrettelæggelse af det digitale tinglysningsprojekt. Der har ikke været et fuldstændigt overblik over omkostninger relateret til projektet.

Da projektet blev tiltrådt af Finansudvalget i november 2006, var det i aktstykket en forudsætning, at en planlagt personalebesparelse på 200 årsværk skulle realiseres 3 måneder efter idriftsættelsen af systemet. Grundet forsinkelserne af systemet blev denne forudsætning ændret, så personalebesparelsen på 200 årsværk i stedet skulle ske på tidspunktet for idriftsættelsen. Det var ifølge Tinglysningsudvalget hensigten, at systemet skulle idriftsættes som et big-bang-projekt, dvs. idriftsættelse af systemet samtidig for hele landet og uden pilotdrift. Endvidere blev det ved lov besluttet, at tinglysningsopgaven skulle centraliseres og placeres i Tinglysningsretten i Hobro.

Der var således 3 væsentlige rammebetingelser for implementeringen af det digitale tinglysningssystem: besparelse af 200 årsværk til tinglysningsopgaven på idriftsættelsestidspunktet, idriftsættelse af systemet som et big-bang-projekt og centralisering af tinglysningsopgaven ved at etablere Tinglysningsretten i Hobro. Domstolsstyrelsen har idriftsat den digitale tingbog i overensstemmelse hermed.

Ved udgangen af 2009 fungerede systemet ifølge Domstolsstyrelsen i al væsentlighed tilfredsstillende. Dog er der i 2010 stadig problemer med brugervenligheden. Tinglysning foregik fra årsskiftet 2009/10 for ca. 70 % af anmeldelsernes vedkommende helt automatisk og typisk inden for få minutter, hvilket svarede til målet for systemet. Der har efter idriftsættelsen af den digitale tingbog i indkøringsperioden



været en række væsentlige fejl og mangler ved systemet, som Domstolsstyrelsen har taget initiativ til at rette op på. Domstolsstyrelsen har i øvrigt løbende forbedret systemet.

Den organisatoriske forberedelse forud for idriftsættelsen af den digitale tingbog var mangelfuld og var ikke baseret på grundige beregninger af resurser og dimensionering af opgaverne. Domstolsstyrelsens forventning til medarbejderproduktiviteten var urealistisk høj, håndteringen af fuldmagter var ikke tilstrækkeligt forberedt, og den fravalgte brugervenlighedstest stillede større krav til, at kvaliteten af vejledningerne var i orden, og at Tinglysningsrettens hotline var velfungerende. Domstolsstyrelsen undervurderede imidlertid disse forhold, hvilket medførte en ophobning af sager og dermed en meget lang sagsbehandlingstid, som havde store konsekvenser for borgere og virksomheder i forbindelse med køb, salg og belåning af fast ejendom. Siden januar 2010 har Tinglysningsretten imidlertid reduceret antallet af ubehandlede sager.

Samlet viser Rigsrevisionens undersøgelse, at de 3 rammebetingelser for det digitale tinglysningsprojekt indebar, at projektet var et højrisikoprojekt. Særligt rammebetingelsen om, at Domstolsstyrelsen skulle bespare 200 årsværk til tinglysningsopgaven allerede på tidspunktet for idriftsættelsen af den digitale tingbog, og rammebetingelsen om at idriftsætte systemet som et big-bang-projekt stillede store krav til, at den digitale tingbog skulle fungere optimalt fra start. Principielt er det Rigsrevisionens opfattelse, at en effektiviseringsgevinst som følge af implementeringen af et nyt it-system bør høstes, i takt med at fejl og mangler i systemet bliver håndteret, at medarbejderne opnår rutine, og at systemet bliver godt forankret i hele organisationen. Rigsrevisionen finder, at Justitsministeriet høstede effektiviseringsgevinsten for tidligt. Justitsministeriet har oplyst, at ministeriet er enig i det principielle synspunkt om, at man generelt skal høste effektiviseringsgevinster i forbindelse med it-projekter, i takt med at de opstår. Justitsministeriet deler ikke Rigsrevisionens opfattelse i den konkrete sag og finder ikke, at effektiviseringsgevinsten blev høstet for tidligt. En trinvis indhøstning af effektiviseringsgevinsten ville i denne sag ifølge ministeriet ikke have været mulig, da medarbejderne var placeret rundt om i byretterne og derfor ikke kunne anvendes i Tinglysningsretten i Hobro efter idriftsættelsen af den digitale tingbog. Rigsrevisionen finder, at Justitsministeriet i samarbejde med Domstolsstyrelsen kunne have sikret yderligere resurser til Tinglysningsretten i Hobro ved at have indgået aftaler om at fastholde nogle af de 200 årsværk i en overgangsperiode.



Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

Domstolsstyrelsens beslutningsgrundlag for implementering af det digitale tinglysningssystem var inden for de givne rammebetingelser fyldestgørende. Forud for idriftsættelsen af systemet blev der identificeret en række væsentlige risici ved projektet. Rigsrevisionen vurderer ud fra risikoanalysen og de fastsatte rammebetingelser, at projektet var et højrisikoprojekt. Dette bl.a. grundet risici i relation til den tekniske løsning og interessenter.

- *Rammebetingelserne for projektet var bl.a., at den fulde personalebesparelse skulle høstes allerede på tidspunktet for idriftsættelse af den digitale tingbog, at det digitale tinglysningssystem skulle idriftsættes som et big-bang-projekt, hvilket indebar idriftsættelse samtidig for hele landet og uden pilotdrift, og at den geografiske placering af Tinglysningsretten i Hobro var fastsat ved lov.*

- *Domstolsstyrelsen har udarbejdet en udførlig risikoanalyse, og styrelsens oprindelige vurdering var, at digitaliseringen af tinglysningen var et middelfrisikoprojekt. Efter en nærmere gennemgang af risikoanalysen er det imidlertid Rigsrevisionens vurdering, at digitaliseringen af tinglysningen var et højrisikoprojekt. Dette skyldes bl.a., at tidsplanen var meget stram, at der skulle udvikles et meget komplekst system baseret på en uprøvet teknologi, at projektet skulle udvikles i samarbejde med mange interessenter, og at rammebetingelserne gav mange organisatoriske udfordringer.*

- *Domstolsstyrelsen har inddraget interessenter i relation til det digitale tinglysningsprojekt ved udarbejdelsen af kravspecifikationen. Ligeledes har Domstolsstyrelsen etableret en brugergruppe, en test- og teknikgruppe og en pantebrevsfølgegruppe bestående af udvalgte interessenter. Endelig har Domstolsstyrelsen foretaget en grundig analyse af leverandøren inden kontraktindgåelse.*

Idriftsættelsen af den digitale tingbog blev udskudt næsten 1½ år, og de øvrige 3 bøger er endnu ikke idriftsat. De primære årsager til udskydelsen var forsinkede leverancer fra leverandøren og behov for yderligere tid til test af systemet. Domstolsstyrelsens projektstyring har ikke været fuldt ud tilfredsstillende. Domstolsstyrelsen har generelt etableret standarder



for monitorering og afrapportering, og målene for projektet var klare. Imidlertid er 2 væsentlige styringsredskaber, som indgår i god projektstyring, ikke anvendt i fuldt omfang. For det første omfattede Domstolsstyrelsens og Tinglysningsrettens planlægning af projektet alene milepæle for systemudviklingen og ikke milepæle for fx uddannelse af medarbejdere, udarbejdelse af vejledninger og rekruttering af medarbejdere til Tinglysningsretten. For det andet var den interne rolle- og ansvarsfordeling i relation til implementeringen af det digitale tinglysnings-system ikke i tilstrækkelig grad klarlagt og beskrevet. Projektstyringen blev styrket ultimo 2007, bl.a. med ansættelse af en ekstern leverandørstyringskonsulent. Domstolsstyrelsen vurderer imidlertid nu, at projektle-delsen kunne have været styrket ved projektets påbegyndelse.

Tidsmæssig udvikling

- *Idriftsættelsen af den digitale tingbog er blevet udskudt 3 gange og næsten 1½ år. Idriftsættelsen af bilbogen, personbogen og andelsboligbogen er udskudt ca. 3 år og er endnu ikke idriftsat. De primære årsager til udskydelserne var, at kerne-medarbejdere forlod leverandøren – hvilket medførte, at leverancer fra leverandøren blev forsinket – og at der var behov for yderligere tid til test af systemet, herunder test af samspillet til andre it-systemer. Endvidere anmodede Domstolsstyrelsen såvel som den finansielle sektor om en del ændringer til systemet frem til idrift-sættelsen.*

Projektstyring

- *Målene for det digitale tinglysningsystem om at centralisere, digitalisere og au-tomatisere tinglysningsopgaven vurderes at være klare. Domstolsstyrelsen har ud-arbejdet en milepælsplan, der alene omfatter systemudviklingen og ikke de organi-satoriske forhold såsom uddannelse af medarbejdere, udarbejdelse af vejledninger, rekruttering af medarbejdere og udarbejdelse af en demoversion af systemet til brugerne. Risikostyringen blev styrket i februar 2008, dvs. ca. 3 måneder efter 1. udskydelse af den digitale tingbog. Domstolsstyrelsen har ikke i tilstrækkelig grad beskrevet og klarlagt den interne rolle- og ansvarsfordeling i relation til implemen-teringen af det digitale tinglysningsystem. Fx er rollen og ansvaret for projektlede-ren ikke beskrevet.*



Monitorering og afrapportering

- *Domstolsstyrelsen overholder generelt de standarder, som styrelsen har opstillet for monitorering og afrapportering i relation til det digitale tinglysningsprojekt. Domstolsstyrelsen har løbende styrket projektstyringen. Bl.a. har Domstolsstyrelsen øget mødefrekvensen med leverandøren og stillet større krav til leverandørens rapportering, ligesom Domstolsstyrelsen ultimo 2007 ansatte en ekstern leverandørstyringskonsulent for at sikre, at de fastsatte idriftsættelsesdatoer blev fastholdt, hvilket Rigsrevisionen finder positivt. Domstolsstyrelsen vurderer imidlertid nu efter idriftsættelse af den digitale tingbog, at projektledelsen kunne have været styrket allerede fra projektets påbegyndelse.*

Effektvurdering

- *Effekterne af det digitale tinglysningssystem var veldefinerede. Domstolsstyrelsen har endnu ikke undersøgt, hvorvidt effekterne af det digitale tinglysningssystem er realiseret, men planlægger at gennemføre en AMVAB-måling (Aktivitetsbaseret Måling af Virksomhedernes Administrative Byrder) og en brugerundersøgelse i efteråret 2010.*

Den økonomiske styring af det digitale tinglysningsprojekt er ikke tilfredsstillende. Domstolsstyrelsen følger ikke styrelsens egne og de almindelige statslige retningslinjer for, hvordan regnskabet for et sådant udviklingsprojekt skal tilrettelægges. Domstolsstyrelsen har således ikke et samlet projektregnskab, hvor alle omkostninger til det digitale tinglysningsprojekt indgår. Domstolsstyrelsens budgetopfølgning sikrer endvidere ikke et fuldstændigt overblik over alle omkostninger forbundet med udviklingen og driften af det digitale tinglysningssystem. Rigsrevisionen har sammenstykket et projektregnskab for det digitale tinglysningsprojekt, som viser, at udviklingsbudgettet for det digitale tinglysningssystem er udvidet med ca. 67 mio. kr., mens udskydelsen af idriftsættelsen af systemet har betydet en merudgift for staten på ca. 124 mio. kr., hovedsageligt fordi planlagte driftsbesparelser er udskudt. Det samlede budget for projektet udgør 621 mio. kr., og det skønnede regnskabsmæssige forbrug ultimo 2009 udgjorde efter Rigsrevisionens beregninger ca. 485 mio. kr.



- *Det oprindelige budget for det digitale tinglysningsprojekt for perioden 2006-2016 omfattede ikke alle driftsudgifter og besparelser relateret til projektet. Justitsministeriet burde have foretaget en bedre kvalitetssikring af aktstykket.*
- *Domstolsstyrelsen har ikke – som de almindelige statslige retningslinjer foreskriver – en særskilt tilrettelæggelse af regnskabsaflæggelsen for det digitale tinglysningsprojekt. Domstolsstyrelsen har således ikke et projektregnskab, der omfatter alle omkostninger til det digitale tinglysningsprojekt.*
- *I fortsættelse heraf sikrer Domstolsstyrelsens budgetopfølgning ikke et fuldstændigt overblik over alle omkostninger forbundet med udviklingen og driften af det digitale tinglysningssystem. Dette forstærkes af styrelsens usikre håndtering af fakturaer og bilagsposteringer.*
- *Det samlede budget for projektet udgør 621 mio. kr., idet udviklingsbudgettet for det digitale tinglysningssystem på 266,8 mio. kr. er udvidet med 67,2 mio. kr. Hertil kommer yderligere 123,5 mio. kr., hovedsageligt fordi planlagte driftsbesparelser er udskudt. Det skønnede regnskabsmæssige forbrug ultimo 2009 udgjorde efter Rigsrevisionens beregninger ca. 485 mio. kr.*

Ved udgangen af 2009 fungerede systemet ifølge Domstolsstyrelsen i al væsentlighed tilfredsstillende. Dog var der fortsat problemer med brugervenligheden. Ved årsskiftet 2009/10 blev 70 % af alle anmeldelser som planlagt behandlet automatisk. Systemet har dog i indkøringsperioden – fra september 2009 til og med december 2009 – været præget af en række væsentlige fejl og mangler, som Domstolsstyrelsen har taget initiativ til at rette op på. Det er Rigsrevisionens vurdering, at en forudgående pilotdrift, fx i enkelte retskredse, kunne have identificeret fejl og mangler i systemet, inden systemet blev implementeret i hele landet, ligesom den fravalgte brugervenlighedstest kunne have påvist problemerne med systemets manglende brugervenlighed.

Systemet før idriftsættelsen

- *Den digitale tingbog blev idriftsat den 8. september 2009 med en række fejl. Domstolsstyrelsen kendte til fejlene inden idriftsættelsen, men vurderede, at fejlene*



var uden betydning for driften af systemet. Rigsrevisionen er enig heri. Systemet blev først endeligt godkendt af Domstolsstyrelsen i november 2009.

- *En pilotdrift af den digitale tingbog, fx i en eller flere retskredse, før systemet blev implementeret i hele landet, kunne efter Rigsrevisionens vurdering have identificeret nogle af de børnesygdomme, som viste sig efter idriftsættelsen, og som ethvert it-system må forventes at have.*

Systemet efter idriftsættelsen

- *Da den digitale tingbog blev idriftsat, indeholdt den ikke alle de funktionaliteter, som var planlagt, hvilket bl.a. betød, at mange anmeldelser blev udtaget til manuel behandling i de første uger efter idriftsættelsen. Domstolsstyrelsen har efterfølgende forbedret systemet gennem en række opdateringer og har ved årsskiftet 2009/10 nået målet om, at 70 % af alle anmeldelser behandles automatisk. Dette sker typisk inden for få minutter.*

- *Der er efter idriftsættelsen af den digitale tingbog blevet identificeret en række væsentlige fejl og mangler, som Domstolsstyrelsen har taget initiativ til at rette op på. Ligeledes har der været væsentlige problemer med brugervenligheden, fx den juridiske terminologi, som anvendes på skærbillederne, og dette på trods af at kravspecifikationen lagde stor vægt på brugervenlighed. Domstolsstyrelsen fravalgte at gennemføre en brugervenlighedstest forud for idriftsættelsen. Rigsrevisionen finder dette mindre hensigtsmæssigt.*

Den organisatoriske forberedelse forud for idriftsættelsen af den digitale tingbog var mangelfuld. Forberedelsen var ikke baseret på grundige beregninger af resurser og dimensionering af opgaver, hvorfor Domstolsstyrelsen og Tinglysningssretten undervurderede omfang og kompleksitet af de opgaver, der skulle løses ved idriftsættelsen af systemet. For det første havde Domstolsstyrelsen og Tinglysningssretten en urealistisk forventning til medarbejderproduktiviteten, og det betød, at styrelsen og retten ikke havde et tilstrækkeligt personaleberedskab. For det andet forberedte Domstolsstyrelsen og Tinglysningssretten ikke håndteringen af fuldmagter, herunder dimensionerede behovet for resurser hertil. For det tredje var vejledningerne i brugen af systemet mangelfulde, ligesom Tinglysningssrettens hotlinefunktion ikke havde tilstrækkelige resurser og kompetencer til



at håndtere de mange brugerhenvendelser. Justitsministeriet høstede efter Rigsrevisionens vurdering effektiviseringsgevinsten ved systemet for tidligt, og ikke i takt med at fejl og mangler i systemet blev håndteret, at medarbejderne opnåede den fornødne rutine, og at systemet blev godt forankret i hele organisationen. Det førte til meget lange sagsbehandlingstider i den manuelle sagsbehandling, hvilket har haft store konsekvenser for borgere og virksomheder. Domstolsstyrelsen har i januar 2010 igangsat initiativer, der har nedbragt sagsbehandlingstiden.

Etablering af Tinglysningsretten

- *Tinglysningsretten blev etableret den 1. januar 2007, hvor retten overtog tinglysningsopgaven fra 6 retskredse. Tinglysningsretten overtog gradvist tinglysningen af rettigheder i fast ejendom fra i alt 25 af de gamle retskredse og overtog tinglysningen for hele landet ved idriftsættelsen af den digitale tingbog. Tinglysningsretten flyttede ind i den nye retsbygning den 1. april 2009, dvs. 5 måneder før idriftsættelsen af den digitale tingbog. Centraliseringen af tinglysningsopgaven i Tinglysningsretten i Hobro var dermed afsluttet i god tid forud for idriftsættelsen af den digitale tingbog.*

Den organisatoriske forberedelse

- *Domstolsstyrelsen og Tinglysningsretten har efter Rigsrevisionens vurdering ikke foretaget grundige beregninger i relation til personaleberedskabet, herunder dimensioneringen af kapaciteten og den forventede produktivitet i Tinglysningsretten i forbindelse med idriftsættelsen af den digitale tingbog.*

- *Domstolsstyrelsens og Tinglysningsrettens forventninger til det antal anmeldelser, som medarbejderne i indkøringsperioden kunne behandle, var efter Rigsrevisionens vurdering urealistiske. Dette skyldes, at Domstolsstyrelsen og Tinglysningsretten forventede, at medarbejderne i Tinglysningsretten manuelt kunne behandle 50-100 anmeldelser pr. dag efter idriftsættelsen af den digitale tingbog sammenholdt med, at medarbejderne i september-oktober 2009 imidlertid kun behandlede 5-20 sager i gennemsnit pr. dag og i november-december 2009 behandlede 10-25 sager i gennemsnit pr. dag. Rigsrevisionen finder, at medarbejderne i Tinglysningsretten helt forventeligt skulle opnå erfaring med anvendelse af systemet, før produktiviteten nåede det forventede niveau. Hertil kom, at medarbejderne i Tinglysningsretten ik-*



ke alle besad de fulde tinglysningsfaglige kompetencer og var under oplæring. Dette skyldes, at kun en mindre del af de erfarne medarbejdere flyttede med til Hobro. Domstolsstyrelsen afsatte i samarbejde med Tinglysningsretten et beredskab på 20 årsværk til at håndtere forudsete og uforudsete problemer efter idriftsættelsen af den digitale tingbog. Derudover fik Tinglysningsretten bevilget 10 årsværk forud for idriftsættelsen af den digitale tingbog, som retten kunne disponere over i forbindelse med idriftsættelsen. Disse resurser viste sig efter idriftsættelsen af den digitale tingbog ikke at være tilstrækkelige.

- Domstolsstyrelsen og Tinglysningsretten havde forudset, at mange brugere ikke ville anvende digital signatur, og implementerede derfor en anmelder- og fuldmagtsordning, som gav mulighed for, at realkreditinstitutter og rådgivere kunne gennemføre den digitale tinglysning på vegne af en borger. Domstolsstyrelsen og Tinglysningsretten havde imidlertid undervurderet konsekvenserne heraf. Efter idriftsættelsen af den digitale tingbog modtog Tinglysningsretten så mange papirfuldmagter med fejl, at det havde betydning for sagsbehandlingstidens længde, idet medarbejderne, der skulle sagsbehandle anmeldelser, i stedet måtte behandle bunken af fuldmagter.*

- Da den digitale tingbog blev idriftsat uden brugervenlighedstest og forudgående pilotdrift, undervurderede Domstolsstyrelsen og Tinglysningsretten betydningen af rettens hotline og vejledninger i brugen af systemet. Styrelsen og Tinglysningsretten burde efter Rigsrevisionens vurdering have været særligt opmærksom på kvaliteten af vejledninger til brugerne og på etableringen af en velfungerende hotline. En stor belastning af hotlinen og mangel på resurser skabte meget lange ventetider, og medarbejderne i Tinglysningsrettens hotline gav forskellige svar på ensartede spørgsmål.*

Idriftsættelsen af den digitale tingbog

- Ifølge Domstolsstyrelsen var de væsentligste årsager til den lange sagsbehandlingstid i efteråret 2009 mange fejlrettelser af papirsager fra det gamle tinglysningssystem, problemer med fuldmagtsskannere og begynderfejl i de fremsendte fuldmagter, konvertering af pantebreve og manglende rutine hos medarbejderne, hvilket forårsagede en lavere produktivitet end forventet hos Tinglysningsrettens medarbejdere efter idriftsættelsen af den digitale tingbog.*



• Fejlrettelser af papirsager: Op til lukkeperioden modtog Tinglysningssretten mange anmeldelser. Medarbejderne i byretterne var rutinerede og ekspederede alle sagerne før idriftsættelsen af den digitale tingbog. Efter idriftsættelsen blev der imidlertid konstateret mange fejl i disse sager, som medarbejderne i Tinglysningssretten skulle bruge tid på at rette. Domstolsstyrelsen har oplyst, at når produktiviteten var lav, var det ikke udtryk for, at der ikke blev bestilt noget, men at kræfterne blev brugt på de ekstraordinært mange papirsager. De papirsager som skulle fejlrettes, indgår imidlertid i Tinglysningssrettens opgørelser over antal modtagne og ekspederede sager og dermed i rettens opgørelser af produktiviteten, hvorfor disse sager efter Rigsrevisionens vurdering ikke kan forklare, at Tinglysningssrettens produktivitet efter idriftsættelsen af den digitale tingbog var lavere end forventet.

• Fuldmagtsskannere og papirfuldmagter: Fejl i skannerne til brug for skanningen af papirfuldmagter og mange begynderfejl hos brugerne i de indsendte fuldmagter betød, at alle papirfuldmagter skulle kontrolleres manuelt af medarbejderne i Tinglysningssretten og derfor reducerede den tid, der kunne anvendes til behandling af anmeldelser. Rigsrevisionen vurderer, at Domstolsstyrelsens vejledning om fuldmagterne og fuldmagtsformularens udformning bærer en del af ansvaret for fuldmagtsproblemerne.

• Konvertering af pantebreve: Domstolsstyrelsen forudsatte, at der var en klar aftale med den finansielle sektor og de øvrige brugere om, at der ikke skulle indsendes pantebreve til Tinglysningssretten til konvertering, medmindre et pantebrev skulle påtegnes, eller der forelå en konkret aftale med Tinglysningssretten herom. Tinglysningssretten modtog imidlertid – efter det oplyste – 200.000 pantebreve til konvertering i perioden frem til ultimo 2009 og anvendte betydelige resurser – efter det oplyste i perioder op mod 30 medarbejdere – på at håndtere denne opgave. Rigsrevisionen kan konstatere, at der ikke før februar 2010 var indgået en skriftlig aftale med den finansielle sektor om konvertering af pantebreve. Rigsrevisionen finder, at Tinglysningssretten på et tidligere tidspunkt burde have indgået en skriftlig aftale med den finansielle sektor frem for at påbegynde konverteringen af den store mængde indsendte pantebreve, hvilket vurderes at være en uhensigtsmæssig disponering af resurserne.

• Medarbejdernes rutine: Domstolsstyrelsen havde forudset, at medarbejderne ved Tinglysningssretten ville have en tilvænningsperiode til systemet og til helt nye arbejdsgange. Samtidig har Rigsrevisionens undersøgelse vist, at der var ansat mange



nye medarbejdere, som for en dels vedkommende var under oplæring i de tinglysningsfaglige færdigheder. Konverteringen af pantebreve og fejlrettelser af gamle sager forsinkede opbygningen af rutine hos medarbejderne. Arbejdstilrettelæggelsen var fra tidspunktet for idriftsættelsen af den digitale tingbog baseret på generalistprincippet, men Tinglysningsretten forlod dette princip i forbindelse med en organisationsændring den 1. december 2009, hvorefter medarbejderne blev opdelt i specialiserede team for de enkelte sagstyper. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Domstolsstyrelsen undervurderede kompetencebehovet for så vidt angik de tinglysningsretlige færdigheder, hvilket organisationsændringen – som medførte stigende produktivitet – også afspejler.

- De årsager, som Domstolsstyrelsen fremfører til den meget lange sagsbehandlingstid, er ikke dokumenteret ved opgørelser af antal sager og tidsforbrug. Tidsregistrering trådte først i kraft den 1. januar 2010 i Tinglysningsretten. Det er derfor ikke muligt at beregne, hvad de enkelte forhold har betydet for den manuelle sagsbehandlingstid. Som Rigsrevisionens undersøgelse af forberedelsen har vist, var den forventede produktivitet for Tinglysningsrettens medarbejdere imidlertid urealistisk høj, og Domstolsstyrelsens angivelse af årsager til sagsophobningen viser, at styrelsen undervurderede opgavens omfang. En så kompleks opgave som digitalisering af tinglysningsopgaven – med en relativt uprøvet teknologi, samspil til andre systemer og med involvering af en række eksterne interessenter – burde have medført, at Domstolsstyrelsen havde sikret sig et solidt beredskab i indkøringsperioden til at håndtere såvel forudsete som uforudsete problemer. Det er derfor Rigsrevisionens vurdering, at Justitsministeriet høstede effektiviseringsgevinsten ved systemet for tidligt. Oprindeligt var det planlagt, at personalebesparelsen skulle realiseres 3 måneder efter idriftsættelsen af systemet. Som følge af udskydelsen af idriftsættelsen af den digitale tingbog ændrede denne forudsætning sig, og Domstolsstyrelsen skulle i stedet realisere besparelsen på idriftsættelsestidspunktet. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Justitsministeriet i samarbejde med Domstolsstyrelsen burde have foranlediget, at personalebesparelsen i stedet skete, i takt med at fejl og mangler i systemet blev håndteret, at medarbejderne fik den fornødne rutine, og at systemet blev godt forankret i hele organisationen.

- Domstolsstyrelsen har oplyst, at styrelsen i januar 2010 har taget initiativer, som har medført, at sagsbehandlingstiden for 95 % af alle sager primo april er nedbragt til 10 dage eller derunder for alle sagstyper, på nær de matrikulære sager."



Rigsrevisionens beretning blev som ovenfor angivet behandlet af Statsrevisorerne den 17. august 2010, og følgende bemærkning fra statsrevisorerne blev den pågældende dag offentliggjort på Rigsrevisionens hjemmeside:

"Den 17. august 2010 behandlede Statsrevisorerne

Beretning nr. 14/2009 om det digitale tinglysningsprojekt

Statsrevisorerne afgav beretningen til Folketinget med nedenstående bemærkning:

"Statsrevisorerne anmodede om denne undersøgelse af Domstolsstyrelsens digitale tinglysningssystem for at få belyst årsagerne til, at idriftsættelsen af systemet havde været udsat flere gange. Endvidere ønskede Statsrevisorerne at få undersøgt, om beslutningsgrundlaget for implementering af det digitale tinglysningssystem havde været fyldestgørende, om projektstyringen var tilfredsstillende, og om systemet fungerede efter hensigten.

Den digitale tingbog blev sat i drift den 8. september 2009 efter 1½ års forsinkelse. Forsinkelsen skyldtes hovedsageligt, at leverandøren ikke kunne levere til tiden, og at der var behov for yderligere test af systemet. Efter idriftsættelsen opstod der indkøringsproblemer, som bl.a. resulterede i ophobning af sager og lange sagsbehandlingstider, der havde alvorlige konsekvenser for borgere og virksomheder, når de skulle købe, sælge eller belåne fast ejendom.

Statsrevisorerne konstaterer, at Domstolsstyrelsen har gennemført en række forbedringer, så den digitale tingbog i dag i al væsentlighed fungerer efter hensigten. Antallet af ophobede sager og sagsbehandlingstiderne er reduceret, og man har nået målet om, at 70 % af alle anmeldelser behandles automatisk.

Statsrevisorerne kritiserer skarpt, at den organisatoriske forberedelse af tinglysningsprojektet har været utilstrækkelig, og at projektstyringen og økonomistyringen ikke har været tilfredsstillende. Tinglysningsprojektet har været præget af, at Justitsministeriet og Domstolsstyrelsen har undervurderet projektets risici og kompleksitet.

Statsrevisorerne skal i den forbindelse understrege, at der af beretningen fremgår en lang række årsager til tinglysningsprojektets indkøringsproblemer, fx:



- *utilstrækkelige vurderinger af behovet for personaleresurser og opgavernes omfang*
- *for tidlig gennemførelse af den forudsatte effektiviseringsgevinst (reduktion af 200 årsværk)*
- *urealistiske forventninger til, hvor hurtigt man ved udflytning af en myndighed kan opbygge medarbejdernes kompetencer og produktivitet*
- *mangelfulde brugervejledninger og helt utilstrækkelig hotlinefunktion*
- *fravalg af pilottest og test af systemets brugervenlighed*
- *utilstrækkelig forberedelse af håndteringen af fuldmagter.*

Domstolsstyrelsen er en uafhængig institution under Justitsministeriet. Justitsministeriet har generelt ingen instruktionsbeføjelse over for styrelsen, men har overordnet ansvaret for bevillinger til Domstolsstyrelsen og for lovgivningen på området. Justitsministeren forudsættes derfor at afklare, hvilke foranstaltninger der skal iværksættes på baggrund af denne beretning."

Efter offentliggørelsen af Rigsrevisionens beretning og Statsrevisorernes bemærkninger offentliggjorde Justitsministeriet følgende pressemeddelelse:

"I anledning af Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne om det digitale tinglysningsprojekt, som er blevet offentliggjort i dag, tirsdag den 17. august 2010, udtaler justitsminister Lars Barfoed:

"Det er meget tilfredsstillende, at der med Rigsrevisionens beretning nu foreligger en grundig gennemgang af dette meget omfattende projekt, der desværre i opstartsfasen har medført alt for lange ekspeditionstider for mange borgere.

Beretningen indeholder på flere punkter kritik af projektets forberedelse og planlægning. Samtidig tegner beretningen også et billede af den store indsats, som Domstolsstyrelsen og Tinglysningsretten har gjort for at forberede, planlægge og gennemføre projektet.

For så vidt angår Justitsministeriet rettes der i beretningen navnlig kritik af, at Justitsministeriet for tidligt har høstet digitaliseringsprojektets effektiviseringsgevinst – det vil sige besparelsen ved nedlæggelsen af 200 tinglysningsstillinger ved byretterne samtidig med idriftsættelsen af det nye digitale tinglysningssystem.



Som det fremgår af beretningen, er Justitsministeriet ikke enig i dette kritikpunkt. Der var således ikke grundlag for at opretholde de 200 tinglysningsstillinger ved byretterne efter idriftsættelsen. Tinglysning efter idriftsættelsen af det nye digitale system kunne kun ske fra Tinglysningsretten i Hobro, og det ville ikke have været muligt for det hidtidige tinglysningspersonale ved byretterne rundt om i landet at deltage i tinglysningen i det nye digitale system.

Et herfra forskelligt spørgsmål er spørgsmålet om størrelsen af det ekstrapersonale, der var afsat til at bistå det faste tinglysningspersonale ved Tinglysningsretten i Hobro i projektets indkøringsfase.

I lyset af de lange ekspeditionstider i indkøringsperioden må man i dag konstatere, at der i de første måneder efter projektets idriftsættelse viste sig problemer, som ikke kunne klares af det personale, herunder det ekstrapersonale, der var til rådighed. Dette spørgsmål om beredskabets størrelse er imidlertid noget andet end spørgsmålet om nedlæggelsen af de hidtidige tinglysningsstillinger ved byretterne.

Jeg er i øvrigt bekendt med, at Domstolsstyrelsen for sin del selv vil kommentere Rigsrevisionens beretning, idet det er Domstolsstyrelsen, der har stået for projektets nærmere planlægning og gennemførelse. I den forbindelse vil Domstolsstyrelsen også komme ind på, hvordan styrelsen vurderer mulighederne for at forudse behovet for et større ekstrapersonale end det, der var afsat i projektets indkøringsperiode.

Kammeradvokaten er tidligere blevet bedt om at vurdere, hvorvidt ekspeditionstiden i det digitale tinglysningssystem kan medføre et erstatningsansvar for staten. Rigsrevisionens beretning vil nu blive sendt til Kammeradvokaten med henblik på, at den kan indgå i vurderingen af erstatningsspørgsmålet.

Jeg forventer, at Kammeradvokatens vurdering vil foreligge inden for kort tid.

I lyset af Statsrevisorernes bemærkninger vil jeg naturligvis sende en redegørelse til Statsrevisorerne inden for den angivne frist på to måneder."

Også Domstolsstyrelsen offentliggjorde i umiddelbar forlængelse af Rigsrevisionens beretning en pressemeddelelse på www.tinglysningsretten.dk og på www.domstol.dk. Nedenfor gengives det mest generelle af disse pressemeddelelser:



"Domstolsstyrelsens svar til Rigsrevisionens beretning

17-08-2010

Nedenfor kan du læse en gennemgang af hovedpunkterne i Rigsrevisionens beretning om digital tinglysning samt Domstolsstyrelsens bemærkninger.

Hovedpunkterne i Rigsrevisionens beretning er:

- **Rammebetingelser:** Rigsrevisionen peger på, at projektets rammebetingelser gav gennemførelsen af digital tinglysning vanskelige vilkår.
- **It-systemets funktionalitet:** Rigsrevisionen er enig med Domstolsstyrelsen i, at it-systemet ikke blev sat i drift for tidligt, og at hverken testforløbet eller kendte fejl i it-systemet var årsag til problemerne i indkøringsperioden.
- **Beslutningsgrundlaget:** Beslutningsgrundlaget for implementeringen af digital tinglysning var fyldestgørende.
- **Tidsplanen:** Rigsrevisionen er enig med Domstolsstyrelsen i, at udskydelserne af projektet var begrundet i tab af nøglemedarbejdere hos leverandøren samt behov for yderligere test af samspillet mellem tinglysningen og finanssektorens systemer.
- **Økonomien:** Rigsrevisionen er enig med Domstolsstyrelsen i, at ændringer i projektets økonomi har været godkendt af Folketingets Finansudvalg og især var forårsaget af den ændrede tidsplan, der indebar, at effektiviseringsgevinsten blev udskudt.
- **Den organisatoriske forberedelse:** Kapaciteten i Tinglysningsretten var for lav til at håndtere ekstraopgaver i indkøringsperioden. Det viste sig, at kapaciteten var utilstrækkelig, men styrelsen er ikke enig i, at det før idriftsættelsen var muligt at forudse, at en ekstra kapacitet på 25 % ikke skulle være tilstrækkelig.

1. Rammebetingelser

Rigsrevisionen peger på, at tre rammebetingelser gav gennemførelsen af digital tinglysning vanskelige vilkår:

- "Big bang" (digital tinglysning skulle sættes i kraft samtidig i hele landet uden forudgående pilotdrift i enkelte retskredse).



- *Besparelse på 200 medarbejdere fra begyndelsen af ibrugtagningen.*
- *Centralisering i Hobro (hvor der ikke i forvejen var det fornødne antal uddannede medarbejdere).*

2. It-systemets funktionalitet

Rigsrevisionen anfægter ikke, at tinglysningssystemet ved udgangen af 2009 fungerede i al væsentlighed tilfredsstillende. Størstedelen af al tinglysning (70 %) sker i dag automatisk på få minutter. Samspillet med brugernes it-systemer (især den finansielle sektors systemer) fungerer tilfredsstillende. Rigsrevisionen understreger, at fejl i it-systemet løbende blev rettet og var uden betydning for de lange sagsbehandlingstider for de sager, der – helt efter planen – skulle behandles af en sagsbehandler.

Domstolsstyrelsen vil ikke afvise, at en formel brugervenlighedstest muligvis havde kunnet bidrage til at påvise nogle uhensigtsmæssigheder i portalen tinglysning.dk.

3. Beslutningsgrundlaget

Rigsrevisionen anfører, at beslutningsgrundlaget for implementeringen var fyldestgørende.

4. Tidsplanen

Rigsrevisionen er enig med Domstolsstyrelsen i, at udskydelsen af den digitale tinglysning i 1½ år navnlig skyldtes to forhold:

- *Kernemedarbejdere hos it-leverandøren sagde op, og*
- *test af samspillet mellem tinglysningssystemet og finansvirksomhedernes nye it-system behøvede længere tid.*

Rigsrevisionen udtaler, at projektstyringen ikke var fuldt ud tilfredsstillende, men anfører ikke negative konsekvenser heraf.

5. Økonomien

Rigsrevisionen anfører, at de budgetterede udgifter undervejs er forøget, og at dette i det væsentlige er en følge af den ændrede tidsplan, herunder udskudte besparelser på medarbejdere. Der er ikke tale om overskridelser af budgettet, og alle ændringer i projektets økonomi har været godkendt af Folketingets Finansudvalg.



Rigsrevisionen anfører desuden, at den økonomiske styring ikke har været tilfredsstillende, fordi der ikke foreligger samlet budget og regnskab, der ud over systemudviklingen omfatter projektets organisatoriske forhold.

Domstolsstyrelsen er ikke enig. Der var i samme periode to store parallelle projekter:

- *Domstolsreformen (en fusion af 82 retskredse til 25), som Rigsrevisionen ikke har skullet analysere,*
- *og den digitale tinglysning.*

Etableringen af Tinglysningsretten som en selvstændig ret ved siden af de 24 byretter var en integreret del af domstolsreformen og blev derfor styret som en del af dette langt større projekt, der blev iværksat fra januar 2007. Der skulle vælges en afgrænsning mellem de to projekter.

Domstolsstyrelsens valg var det mest hensigtsmæssige og i overensstemmelse med lovgrundlaget. Økonomistyringen har fulgt den valgte afgrænsning mellem de to projekter. Der har været fuldt overblik over økonomien, og der er ikke påvist negative konsekvenser af den valgte tilrettelæggelse af økonomistyringen.

6. Den organisatoriske forberedelse

Rigsrevisionen er enig med Domstolsstyrelsen i, at etableringen af Tinglysningsretten med personale og bygninger i Hobro var afsluttet i god tid inden ibrugtagningen.

Rigsrevisionen og Domstolsstyrelsen er endvidere enige i, at den planlagte indkørringsperiode på fire måneder blev forlænget til syv måneder (ni måneder for ændringer af ejendomsmatrikler), og i at dette skyldes, at Tinglysningsrettens personale med en ekstra kapacitet på 25 % ikke kunne klare opgaverne i indkørringsperioden. Dette skabte i overgangsperioden lange sagsbehandlingstider for den ikke-automatiserede tinglysning (manuelle sager).

Rigsrevisionen anfører, at forberedelsen forud for idriftsættelsen var mangelfuld, og fremhæver, at der ikke forelå grundige beregninger af ressourcer og opgaver. Domstolsstyrelsen og Tinglysningsretten undervurderede derfor opgavernes omfang og kompleksitet, og forventningen til det antal sager, som medarbejderne i indkørrings-



perioden kunne behandle, var urealistisk. Rigsrevisionen kritiserer desuden, at resourcer til håndtering af fuldmagter og brugerhenvendelser (vejledninger og hotline) var utilstrækkelige.

Domstolsstyrelsen bemærker hertil, at der allerede tidligt i projektet var foretaget omfattende beregninger af kapacitetsbehovet i Tinglysningssretten (Deloitte-rapporten), og grundnormeringen var fastsat på dette grundlag. Vurderingen af de ekstraordinære opgaver under indkøringen og den nødvendige ekstra bemanning kunne ikke beregnes nøjagtigt, men indebar et skøn. Dette skøn blev foretaget i tæt samarbejde mellem Domstolsstyrelsen og Tinglysningssretten, der var fuldt bekendt med opgaver og personale, herunder personalets oplæring, som retten selv havde forestået.

Det viste sig efterfølgende, at der kom betydelige uforudseelige opgaver til, navnlig:

- konvertering af 200.000 gamle papirpantebreve trods henstilling om at vente til efter indkøringen,*
- 4.000 fuldmagter dagligt kombineret med nedbrud af to ud af tre fuldmagtskannere, samt*
- omfattende fejlrettelse af papirbaserede tinglysninger fra før digitaliseringen.*

På kort sigt var ekstra bemanning ud over de planlagte 25 % ikke mulig. En yderligere forøgelse af bemanningen ville kræve, at det ekstra personale skulle igennem mindst et års forudgående uddannelse med henblik på midlertidig ansættelse og midlertidig tilflytning i ca. seks måneder. Problemerne blev i stedet over vinteren løst ved omfattende overarbejde, omorganisering og gennemførelse af en handlingsplan.

Rigsrevisionens bemærkninger om urealistisk forventning til produktiviteten er baseret på beregninger (punkt 151-153), som ikke holder stik.

For det første var normeringen af Tinglysningssrettens personalebehov efter digitalisering (grundnormering) efter detaljerede analyser beregnet, så den kunne klare en højkonjunktur med op til 5 mio. anmeldelser årligt. Det faktiske antal anmeldelser i 2009 lå under 2 mio. Der lå altså allerede her en kapacitetsbuffer.



Tinglysningsretten var før digitaliseringen normeret til 17 anmeldelser pr. medarbejder pr. dag. Rigsrevisionen sammenholder dette tal med forventningen til produktiviteten efter digitaliseringen. Men det giver ikke mening, at sammenligne en sag før og efter digitaliseringen, da en lang række arbejdsfunktioner i de enkelte sager – også sager til manuel behandling – er forsvundet som følge af både digitalisering og automatisering.

Endelig tager Rigsrevisionen afsæt i det faktiske antal manuelt behandlede sager i indkøringsperioden og finder ved at gange med 3 frem til kapaciteten på årsbasis. Dette tal tager ikke højde for, at der netop – som forventet – var en lavere produktivitet i indkøringsperioden, og det giver derfor ikke mening blot at gange indkøringsperioden op til årsniveau. Dette regnestykke siger i øvrigt kun noget om, at produktiviteten i indkøringsperioden var lavere end forventet – ikke at der var grundlag for andre forventninger.

Domstolsstyrelsen er enig i, at der efter idriftsættelsen har været behov for at udbygge vejledningsmaterialet, og at hotline-funktionen har været under pres. Men Domstolsstyrelsen er ikke enig, når Rigsrevisionen inddrager dette forhold som en væsentlig årsag til efterårets ophobning af sager.

*Domstolsstyrelsen er således enig med Rigsrevisionen i, at det **efterfølgende** kan konstateres, at det afsatte beredskab ikke var tilstrækkeligt, men der var ingen indikationer på dette inden idriftsættelsen."*

Efter rigsrevisorlovens § 18, stk. 2, afgiver justitsministeren en redegørelse for de overvejelser og foranstaltninger, som beretningen giver anledning til. Redegørelsen sendes til statsrevisorerne og til rigsrevisor, som efter § 18, stk. 4, afgiver sine bemærkninger til statsrevisorerne. Rigsrevisor forholder sig alene til ministerens redegørelse, og ikke til andre bemærkninger til beretningen.

8. FORLØBET VEDRØRENDE KONVERTERING AF PANTEBREVE

8.1 Domstolsstyrelsens forventninger til omfanget af konverteringsopgaven

Overgangen fra papirbaseret til digital tinglysning rejste et overgangsproblem i relation til håndteringen af allerede eksisterende papirbaserede pantebreve i det nye digitale system. Et krav om konvertering (digitalisering) af samtlige eksisterende papirbaserede pantebreve i umiddelbar tilknytning til indførelsen af den digitale tinglysning ville være



forbundet med en meget voldsom arbejdsbyrde og dermed være en stor belastning for Tinglysningssretten i indkøringsperioden, hvor der i forvejen måtte forventes mangeartede problemer, der ville lægge beslag på personalemæssige ressourcer.

Tinglysningssudvalget havde fokus på denne problemstilling, og betænkning 1471/2006 indeholder således forslag til overgangsregler, der skulle medvirke til at sikre en smidig overgangsproces med en løbende konvertering.

Tinglysningssudvalgets overvejelser og forslag til overgangsbestemmelser er omtalt ovenfor i afsnit 5, hvor også de efterfølgende ændringer til overgangsreglerne er gennemgået.

Det skal derfor her blot fremhæves, at rettigheder, der forud for lovens ikrafttræden havde opnået beskyttelse efter reglerne i gældsloven (typisk håndpant i tinglyste ejerpantebreve eller overdragelse af allerede tinglyste ordinære pantebreve), også efter overgangen til digital tinglysning som hovedregel bevarede den beskyttelse, som iagttagelsen af gældslovens regler havde sikret rettighedshaveren, jf. § 15, stk. 1, i lov nr. 539/2007 om ændring af lov om tinglysning og forskellige andre love.

Ordinære pantebreve kræves således ikke konverteret inden for en bestemt frist, heller ikke selv om disse var utinglyst transporteret forud for indførelsen af digital tinglysning. Disse pantebreve skal i stedet konverteres løbende i forbindelse med stiftelse af nye rettigheder over pantebrevet eller ændringer i dette, jf. § 15, stk. 3. Rettighederne kan dog allerede fra lovens ikrafttræden tinglyses, og hvis dette ønskes, skal det pågældende pantebrev samtidig konverteres, jf. § 15, stk. 2.

Ikke-negotiable *realkreditpantebreve* blev anset for konverteret ved lovens ikrafttræden, jf. § 15, stk. 6, mens der for *ejerpantebreve under kr. 45.000* i ændringsloven blev indsat den undtagelse, at disse kunne blive digitaliseret uden indsendelse af det fysiske ejerpantebrev til konvertering, på begæring af en anmelder, der har fået tinglyst en meddelelsespåtegning, jf. § 15, stk. 11.

For *alle øvrige ejerpantebreve* blev der fastsat en frist på 5 år for tinglysning af tidligere stiftede rettigheder i ejerpantebrevet, jf. § 15, stk. 7. Det er en forudsætning for tinglysning af rettigheder i ejerpantebrevet, at dette samtidig konverteres til et digitalt ejerpantebrev. Ved rettidig tinglysning af den underliggende rettighed sikrer rettighedshaveren sig mod risikoen for at blive fortrængt af en senere tinglyst rettighed i ejerpantebrevet.



Konvertering af (ejer)pantebreve kan, som også skitseret ovenfor i afsnit 5, efter overgangsbestemmelserne i § 15, grundlæggende ske på 2 forskellige måder.

Hovedreglen er indsendelse af det originale, fysiske dokument til Tinglysningsretten med anmodning om konvertering, jf. § 15, stk. 4 og 9. Som nævnt ovenfor i dette afsnit var det allerede tidligt under det lovforberedende arbejde identificeret som et potentielt meget ressourcekrævende arbejde for Tinglysningsretten, og denne problemstilling var kun delvis afhjulpet med ovenstående overgangsregler. I tilknytning hertil og efter forslag fra og drøftelser med den finansielle sektor blev der derfor ved lov 504/2009 indsat stk. 14 og stk. 15 i overgangsreglen i § 15.

Efter disse regler fik autoriserede anmeldere i en periode på 5 år adgang til afgiftsfrit at anmelde et nyt digitalt pantebrev til tinglysning efter aflysning af et allerede tinglyst identisk papirpantebrev. Dette kunne ske uden forudgående indsendelse af det fysiske pantebrev til konvertering. Autoriserede anmeldere kan derfor som alternativ til at anmode Tinglysningsretten om konvertering ved indsendelse af det fysiske (ejer)pantebrev i Tinglysningsretten, selv forestå konverteringen. Tinglysningsretten har oplyst, at der pr. 8. september 2009 var tilsluttet 153 pengeinstitutter som autoriserede anmeldere, herunder alle de største aktører.

Ved e-mail af 17. august 2010 har Tinglysningsretten via Domstolsstyrelsen oplyst, at finanssektorens begrundelse for at ønske denne mulighed var, at:

"[finanssektoren] anså det for en betydelig praktisk opgave at fremfinde og fjerne alle de gamle pantebreve, der lå arkiveret i institutterne."

Som det fremgår af det i afsnit 5 citerede fra lovforslagets almindelige bemærkninger, havde Finansrådet og Realkreditrådet over for Domstolsstyrelsen tilsvarende tilkendegivet, at banker og realkreditinstitutter af ressourcemæssige grunde kunne forventes at ville foretrække den i § 15, stk. 14 og 15, givne mulighed for elektronisk aflysning af papirbaserede pantebreve og samtidig tinglysning af digitale pantebreve, frem for at benytte fremgangsmåden med konvertering ved fremsendelse af papirdokumenter til Tinglysningsretten.

På baggrund af drøftelserne med finanssektoren og ovennævnte almindelige bemærkninger i lovforslaget, var det Domstolsstyrelsens og Tinglysningsrettens klare forventning, at den finansielle sektor kun i meget begrænset omfang ville gøre brug af muligheden for at



sende pantebreve til ren digitalisering i Tinglysningsretten. Denne forståelse har finanssektoren senest bekræftet i brev af 19. august 2010 til Domstolsstyrelsen, der gengives nedenfor i afsnit 8.2.

I forbindelse med planlægningen af idriftsættelsen udarbejdede Tinglysningsretten det i afsnit 5 omtalte "overgangspapir", hvoraf blandt andet følgende fremgår under afsnittet "Konvertering af pantebreve mv.":

"Anmodning om konvertering af et større antal (ejer)pantebreve, uden at dette sker i forbindelse med tinglysning af ændringer til disse, skal aftales nærmere med Tinglysningsretten."

Udkast til overgangspapiret blev forelagt tinglysningsprojektets brugergruppe, som blandt andet omfattede repræsentanter fra Finansrådet og Realkreditrådet. Udkast til overgangspapiret blev således drøftet på et ordinært møde i brugergruppen den 25. juni 2009. Brugergruppen havde forinden modtaget udkastet med en e-mail af 10. juni 2009 fra Tinglysningsrettens præsident, og i mailen er anført:

"Det er meningen, at notatet vil blive offentliggjort efter mødet, og jeg skal derfor opfordre Gruppens medlemmer til at overveje om notatet er fyldestgørende, eller der er andre områder, der bør berøres i notatet."

Finansrådet fremsendte med e-mail af 17. juni 2009 kommentarer til udkastet. Finansrådet fremkom ikke i den forbindelse med bemærkninger til det citerede afsnit fra udkastet.

Domstolsstyrelsen har oplyst, at det på baggrund af ovenstående overgangsregler og tilkendegivelser var forventningen, at der skulle konverteres ca. 15.000 pantebreve om måneden (beregnet på grundlag af antallet af tinglyste påtegninger i de forudgående år), og at langt størstedelen (ca. 80%) af disse konverteringer ville ske via muligheden for autoriserede anmeldere i § 15, stk. 14 og 15, og derfor ikke ville belaste Tinglysningsretten. Det var videre forventningen, at dette tal ville være svagt faldende, idet det ofte er de samme dokumenter, der påtegnes flere gange.

Domstolsstyrelsen har endvidere i notat af 6. juli 2010 om konvertering af pantebreve i Tinglysningsretten anført følgende vedrørende Tinglysningsrettens forventninger til antallet af modtagne dokumenter til tinglysning:



"Da det samtidig var kendt på forhånd, at den finansielle sektor ville benytte den første tid efter digitaliseringen til at indfase egne systemer og derfor kun i mindre omfang end normalt ville sende sager til tinglysning, var der ikke grundlag for at forvente, at der ville blive behov for at behandle mange sager om konvertering af pantebreve.

Det var som anført på forhånd drøftet med finanssektoren og de øvrige brugere, hvordan digitalisering af papirpantebreve skulle håndteres. Der var enighed om, at pantebreve kun skulle indsendes, når de skulle påtegnes, og at der kun skulle indsendes øvrige pantebreve til konvertering efter konkret aftale med Tinglysningsretten. Dette fremgår som nævnt også klart af notatet om overgangsordninger, som var lagt på Tinglysningsrettens hjemmeside efter drøftelse med brugergruppen."

8.2 Det faktiske forløb efter den 8. september 2009

(Ejer)pantebreve kunne efter overgangsreglerne fremsendes til Tinglysningsretten til konvertering fra 2. september 2009, og det viste sig i løbet af indkøringsperioden, at retens skøn over omfanget af pantebreve indsendt til digitalisering ikke holdt stik. Tinglysningsrettens skøn er således, at der frem til årsskiftet 2009/2010 blev indsendt op mod 200.000 pantebreve til konvertering, idet en række aktører fra finanssektoren indsendte store mængder pantebreve til konvertering uden forudgående aftale med Tinglysningsretten, og uden at der ved fremsendelsen blev henvist til, at ønsket om konvertering var konkret foranlediget af ændringer i eller overdragelser af pantebrevet (massekonvertering). Tilsvarende blev muligheden for, at de autoriserede anmeldere selv kunne konvertere efter § 15, stk. 14 og 15, kun anvendt i begrænset omfang.

Domstolsstyrelsen har herom oplyst følgende i notat af 28. juni 2010 til Rigsrevisionen:

"Det viste sig imidlertid, at den overvejende del af brugerne valgte ikke at anvende den nye bestemmelse, som gjorde det muligt for dem selv at konvertere dokumenterne, ligesom nogle valgte at konvertere hele deres beholdning af dokumenter på en gang, og Tinglysningsretten skønner, at der i perioden frem til årsskiftet blev modtaget op mod 200.000 dokumenter til konvertering."

Tilsvarende har Domstolsstyrelsen i notatet af 6. juli 2010 om konverteringssagerne anført følgende:



"I slutningen af september og navnlig i løbet af oktober begyndte Tinglysningsretten at modtage et meget stort antal pantebreve til konvertering, herunder pantebreve der blev indsendt i flyttekasser til Tinglysningsretten.

[...]

Indsendelsen af det meget store antal pantebreve var ikke aftalt på forhånd med Tinglysningsretten, og det var ikke anført nærmere på pantebrevene, om der var tale om pantebreve til konvertering i forbindelse med påtegning eller massekonvertering. De fremsendte dokumenter var i øvrigt ikke sorteret på nogen bestemt måde.

Tinglysningsretten har oplyst, at det var Tinglysningsrettens fornemmelse, at nogle pengeinstitutter fremsendte alle deres pantebreve til konvertering, men at der naturligvis ikke foreligger konkrete beviser herfor. Blot har Tinglysningsretten kunnet konstatere, at der med hver forsendelse kom rigtig mange pantebreve, og at nogle af pantebrevene vedrørte ejendomme, der ikke havde været berørt i lang tid. Der måtte derfor efter Tinglysningsrettens opfattelse - alt andet lige - have været tale om konvertering af dokumenter, der ikke nødvendigvis skulle have været konverteret."

Tinglysningsretten har oplyst, at hvert pantebrev ved fremsendelse fra et pengeinstitut var forsynet med en forside, som var en standardfremsendelsesskrivelse udarbejdet af Finansrådet.

Det store antal pantebreve til konvertering blev efter det oplyste i efteråret 2009, som det fremgår af ovenstående citat, blandt andet indsendt til Tinglysningsretten i bunker (flyttekasser) uden angivelse af, om ønsket om konvertering var begrundet i en konkret påtegning (ændring i eller overdragelse af) af pantebrevet. Ved modtagelsen af pantebreve til konvertering, uanset om der var tale om massefremsendelse eller enkeltvis fremsendelse, blev de modtagne pantebreve af Tinglysningsrettens postafdeling sorteret efter dato og i alfabetisk anmelderorden efter modtagelsesdagen og placeret på en reol.

Om antallet af indsendte pantebreve fremgår bl.a. følgende af Domstolsstyrelsens redegørelse i notat af 6. juli 2010:



"Det stod ret hurtigt klart, at der ikke kun var tale om, at mindre anmeldere sendte pantebreve ind til konvertering i forbindelse med påtegning af et pantebrev, men at der dels blev sendt rigtig mange pantebreve ind til konvertering fra den finansielle sektor, dels blev sendt mange flere pantebreve ind til konvertering, end man kunne have forventet.

...

Tinglysningsretten kunne ikke følge med i antallet af pantebreve, der blev modtaget, og de modtagne pantebreve begyndte derfor at hobe sig op. De pantebreve, der var markeret som hastende blev dog udtaget og konverteret straks, men i øvrigt blev de pantebreve, der blev modtaget, konverteret efter modtagelsesdato. Der blev således konverteret både hastende pantebreve og pantebreve fra "bunken" hver dag."

Det blev ved modtagelsen i Tinglysningsretten vurderet, om der var tale om en "hastende" konverteringsopgave, eller om pantebrevet var fremsendt til konvertering, uden at fremsendelsen var foranlediget af en konkret påtegning (ændring i eller overdragelse af) af pantebrevet. Denne vurdering (visitation) foretog Tinglysningsrettens medarbejdere på grundlag af indholdet af fremsendelsesbrevet, da det ikke var muligt ud fra de øvrige akter konklusivt at afgøre, om konverteringen var led i en aktuel transaktion. Tinglysningsretten har oplyst, at det ikke var et ufravigeligt krav, at netop ordet "haster" var fremhævet ved fremsendelsen. Det var tilstrækkeligt, at det på anden måde fremgik af fremsendelsen, at der var tale om en hastende konvertering.

Tinglysningsretten har via Domstolsstyrelsen i mail af 17. august 2010 oplyst, at retten indførte denne praksis med visitation i "hastesager" og "bunkekonverteringer" engang sidst i september, idet konverteringsanmodningerne indtil da kom i mindre - og dermed overkommelige - portioner. Efterfølgende har retten udtrykt usikkerhed om, hvorvidt denne praksis blev indført i september eller i oktober.

Tinglysningsretten har videre oplyst, at det ikke blev offentliggjort, at retten delte konverteringsanmodninger i to grupper, og i konsekvens heraf heller ikke på hvilket grundlag visiteringen skete. Tinglysningsretten gav ikke anden information om behandlingen af konverteringsanmodninger, end det som fremgik af ovennævnte overgangsnotat.



Efter Tinglysningsrettens oplysninger forekom "hastemarkeringer" både på individuelt indsendte pantebreve og pantebreve indsendt i bunker, men det var ikke mange pantebreve fra den finansielle sektor, der var markeret hastende. Derimod var mange pantebreve indsendt af advokater markeret som hastende.

Tinglysningsretten har endvidere oplyst, at alle pantebreve blev behandlet ens, dvs. visiteret efter ovenstående principper, uanset om de blev indsendt individuelt eller i bunker/masseforsendelser/flyttekasser. Retten opererede således ikke med en formodning for, at individuelt indsendte pantebreve var indsendt med henblik på påtegning og ikke på ren digitalisering. Endvidere foretog retten ingen nærmere undersøgelse af de anmodninger, som ikke angav at være hastende, selv om retten ikke kunne afgøre, om de faktisk var hastende, og retten ikke kunne gå ud fra, at dette ville fremgå.

De (ejer)pantebreve, der blev visiteret som hastende, blev behandlet løbende og prioriteret i Tinglysningsrettens arbejde, mens de øvrige pantebreve blev prioriteret lavere, da det var rettens vurdering, at de ikke umiddelbart bremsede egentlige tinglysningsmæssige ekspeditioner og derfor uden umiddelbar risiko for retstab eller økonomisk tab kunne afvente konvertering på et senere og mindre arbejdsbelastet tidspunkt. Der blev dog, især i efteråret 2009, konverteret et meget stort antal (ejer)pantebreve fra denne gruppe af lavere prioriterede konverteringer, og der var således ikke tale om en berostillelse fra Tinglysningsrettens side. Det estimeres af Domstolsstyrelsen, at der samlet blev konverteret omkring 150.000 pantebreve i perioden fra idriftsættelsen 8. september 2009 til årsskiftet.

Jeg har ikke modtaget præcise oplysninger om sagsbehandlingstiden for pantebreve indsendt til konvertering med en markering af, at konverteringen var hastende, men Tinglysningsretten har på forespørgsel oplyst, at:

"Hvis det fremgik af fremsendelsesbrevet, at konverteringen var hastende, blev dokumentet lagt til konverteringsafdelingen, der tog de hastende forud for den løbende daglige konvertering."

Supplerende har Domstolsstyrelsen, som citeret ovenfor, i sit notat af 6. juli 2010 oplyst, at de pantebreve, der var markeret som hastende, blev udtaget og konverteret straks.



Jeg har tilsvarende ikke modtaget nærmere oplysninger om den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for konverteringer fra bunken af ikke-hastende konverteringer, men der er eksempler på mange måneders ekspeditionstid.

Begrundelsen for, at der frem til julen 2009 blev konverteret fra bunken af pantebreve, der var visiteret som ikke-hastende, uanset at rettens vurdering var, at der ikke var retstab eller økonomisk tab forbundet med at berostille disse konverteringer, var ifølge Tinglysningsretten, at:

"der var tale om en helt sædvanlig arbejdsopgave, der skulle løftes af Tinglysningsretten, og som man - indtil handlingsplanen fra december/januar - forsøgte at løfte."

Det blev ikke kommunikeret ud til indsenderen af (ejer)pantebrevet, at dette var visiteret som hastende eller til bunken, ligesom det ikke (før konvertering rent faktisk skete) var muligt at følge status for et indsendt (ejer)pantebrev på Tinglysningsrettens hjemmeside eller på tinglysning.dk.

Indsendere af (ejer)pantebreve kunne efter oplysningerne fra Domstolsstyrelsen og Tinglysningsretten til enhver tid kontakte Tinglysningsretten med anmodning om, at den pågældende konvertering blev prioriteret (omvisiteret). Hvis anmodningen var konkret begrundet, fandt Tinglysningsrettens medarbejdere (ejer)pantebrevet frem og drog omsorg for en hurtig konvertering. Denne mulighed havde Tinglysningsretten dog ikke kommunikeret ud.

Domstolsstyrelsen og Tinglysningsretten har oplyst, at man på et tidspunkt lagde information på Tinglysningsrettens hjemmeside om, hvor langt retten var kommet med bunkekonverteringerne, idet man her kunne følge indsendelsesdatoen for de pantebreve, som retten på det pågældende tidspunkt var i færd med at konvertere. Havde man indsendt senere end denne dato, kunne man således allerede ved opslag på hjemmesiden konstatere, at retten endnu ikke var nået til det indsendte pantebrev. Tinglysningsretten har ikke registreret, hvornår man første gang kunne se denne oplysning på hjemmesiden, og retten har ikke noget bud på tidspunktet, men informationen har været egnet til at bestyrke brugerne i den opfattelse, at retten ekspederede anmodningerne i streng datoorden.



For autoriserede anmeldere gjaldt, at de selv kunne foretage konverteringen efter reglerne i § 15, stk. 14 og 15, uanset at det pågældende pantebrev forud herfor var indsendt til Tinglysningssretten med henblik på konvertering. Denne mulighed blev imidlertid i løbet af efteråret 2009 alene anvendt i et begrænset omfang, og Tinglysningssretten har på forespørgsel oplyst følgende om baggrunden for den begrænsede interesse for at anvende bestemmelserne:

"Når institutterne alligevel ikke valgte at anvende denne mulighed i større omfang, skyldtes det - sådan som vi har fået det oplyst - at man derved

1). påtog sig ansvaret for, at det nye pantebrev var rigtigt (fejl i hovedstolen ville f.eks. således være anmelders og ikke Tinglysningssrettens), og

2). ikke kunne overføre især de særligt gunstige rentetilskrivningsvilkår, der tidligere var tilladt, men som ikke længere kan bruges.

Det er Tinglysningssrettens opfattelse, at det især var punkt 1) der afholdt sektoren fra selv at foretage konverteringen, idet punkt 2) kun gjorde sig gældende for de ældre pantebreve. Punkt 2) vedrører i øvrigt kun ejerpantebreve."

Det fremgår af Domstolsstyrelsens notat af 6. juli 2010, at e-nettets direktør, Jørn Knudsen, i starten af november 2009 i forbindelse med den mere generelle sagsophobning nævnte, at pengeinstitutterne eventuelt gerne ville hjælpe Tinglysningssretten, hvis der var behov for det.

e-nettet A/S blev stiftet i 1998 på initiativ af en projektgruppe nedsat af Realkreditrådet året forinden, og selskabet tilbyder i dag en række digitale produkter, der skal medvirke til at lette indsamlingen af oplysninger om en konkret ejendom og digitalisere processen omkring bolighandler. Jørn Knudsen har siden stiftelsen været administrerende direktør i e-nettet, og selskabet er via et holdingselskab ejet af danske realkreditinstitutter og pengeinstitutter.

Tinglysningssrettens præsident svarede i en e-mail af 15. november 2009 bl.a. følgende til Jørn Knudsen:

"Der hvor vi kunne se en virkelig hjælp, er i forbindelse med konverteringen af gamle pantebreve. Konvertering af et pantebrev tager - i gennemsnit - lige så lang tid, som tinglysning af 4-5 pantebreve udtaget til manuel behandling, og er dermed meget belastende for Tinglysningssretten, der på nuværende tidspunkt netop har rundet 50.000 konverterede pantebreve.



Det ville derfor være en meget stor hjælp, hvis pengeinstitutterne i højere grad ville udnytte den hjemmel, de har fået i ændringsloven til tinglysningsloven, til selv at konvertere pantebreve (gælder for alle autoriserede anmeldere). Dette ville samtidig spare de pågældende for udgifter til forsendelse og håndtering af papirdokumenterne både når de skal afsendes, og når de kommer retur."

Jørn Knudsen svarede i e-mail af 20. november 2010 følgende:

"Denne sag overvejes fortsat i sektoren herunder om det er juridisk muligt at efterkomme forespørgslen. Jeg forventer, at vi har en foreløbig tilkendegivelse på pantebrevsfølgegruppemødet mandag - og måske et endeligt svar."

Forinden havde Finansrådet den 17. november 2010 sendt en e-mail til Tinglysningsrettens præsident med følgende forespørgsel:

"På baggrund af jeres forslag er Finansrådet p.t. ved at undersøge implikationerne af og muligheden for at anbefale pengeinstitutterne i videre omfang at benytte den mulighed, der er i Tingbogsbekendtgørelsens § 49, stk. 4 for at konvertere pantebreve via brug af anmelderordningen. Jeg vender tilbage med et svar herpå snarest.

Jeg hører imidlertid gerne om Finansrådet/sektoren kunne være Tinglysningsretten behjælpelig på andre områder, hvor der ikke dermed sker en ansvarsforskydning fra Tinglysningsretten til finanssektoren." (min understregning)

Det fremgår ikke af beslutningsreferat fra møde i pantebrevsfølgegruppen den 23. november 2009, hvorvidt spørgsmålet om finanssektorens aflastning af Tinglysningsretten ved selv at konvertere pantebreve har været drøftet på mødet.

Det fremgår, at e-nettet på mødet fremlagde en oversigt over "Forretningsmæssige problemer med e-TL", som bl.a. omfatter, at mange sager afventer manuel behandling. Det fremgår, at Tinglysningsrettens præsident skulle svare skriftligt på spørgsmålene i oversigten.

Af referat af møde i brugergruppen vedrørende digital tinglysning den 14. december 2009 fremgår, at Tinglysningsrettens præsident på mødet igen nævnte, at det ville lette Tinglysningsretten en del, *"hvis finanssektoren ville påtage sig selv at konvertere pante-*



brevene, sådan som sektoren selv bad om i forbindelse med forberedelserne af lovgrundlaget for det digitale system." Det fremgår, at Finansrådets repræsentant oplyste, at han "ville tage forslaget med tilbage."

Det fremgår videre, at Domstolsstyrelsens direktør på mødet bl.a. redegjorde for:

"at det er Domstolsstyrelsens og Tinglysningens rets vurdering, at status på nuværende tidspunkt er, at der her efter en periode på lidt over 3 måneder er ved at være ryddet ud i de indkøringsproblemer, der har været i den digitale løsning, herunder i de egentlige fejl/ændringsbehov, der har givet de største gener for brugerne. Styrelsen forventer, at der med en rettelse onsdag den 16. december 2009 vil blive ryddet ud i de sidste af disse."

Det fremgår endvidere, at Domstolsstyrelsen og Tinglysningens retten på mødet præsenterede en 10-punkts handlingsplan for stabil drift af den digitale tinglysning. Ifølge referatet redegjorde Domstolsstyrelsens direktør for, at det med afsæt i planens 10 punkter var styrelsens forventning, at

"Tinglysningens retten fra nytår kan følge med i antallet af modtagne manuelle sager - og dermed stabilisere sagsbehandlingstiderne - for derefter at begynde at reducere sagsbunken og dermed sagsbehandlingstiden i løbet af 1. halvår 2010, således at der til sommer er nået til et normalt niveau for gennemsnitlig sagsbehandlingstid."

10-punkts handlingsplanen indeholdt en række konkrete initiativer, hvoraf nogle allerede var trådt i kraft, mens andre på daværende tidspunkt endnu ikke var implementeret. Handlingsplanen indledes på følgende måde:

"Indledning

I løbet af den seneste måned har Domstolsstyrelsen og Tinglysningens retten overvejet behovet for og gennemført en række nye initiativer med henblik på at sikre en stabil drift i Tinglysningens retten senest fra nytår.

Det er overordnet set Domstolsstyrelsens og Tinglysningens rets vurdering, at arbejdet med at justere og tilpasse det digitale tinglysningssystem er nået så langt nu, at vi kan sige, at selve it-løsningen fungerer stabilt. Der er bestemt plads til og behov for forbedringer, herunder navnlig med hensyn til at imødekomme de ønsker,



der er fremsat af brugerne til ændret/forbedret funktionalitet, men overordnet set vurderer vi, at it-løsningen fungerer stabilt.

Tinglysningsretten ser nu derfor på at få stabiliseret driften af Tinglysningsretten på alle andre områder, herunder med særligt fokus på de sager, der udtages til manuel behandling.

Fokus på manuelle sager

Domstolsstyrelsens og Tinglysningsretten har besluttet at sætte kræfterne ind for først og fremmest at få stabiliseret sagsbehandlingstiderne for de sager, der bliver udtaget til manuel behandling i Tinglysningsretten.

Valget af dette primære fokus skyldes, at lange eller stigende sagsbehandlingstider – udover i sig selv at være en belastning på grund af store eller stigende "bunker" – ofte fører til mange henvendelser om sagernes status eller rykkere for manglende svar, som derfor yderligere belaster og forsinker sagsbehandlingen. Dette udgør i særlig grad en belastning for Tinglysningsretten, der i forvejen modtager et stort antal henvendelser fra brugerne, der skal vænne sig til at bruge et nyt digitalt system, og som helt naturligt har mange spørgsmål til den måde, systemet er opbygget på.

Beslutningen er gennemført dels ved en ændring i tilrettelæggelsen af arbejdet i Tinglysningsretten, dels ved planlægningen af en række justeringer af systemet, der på kort sigt skal føre til, at færre sager udtages til manuel sagsbehandling.

Beslutningen har medført, at Tinglysningsretten siden 1. december 2009 har prioriteret en række opgaver lavere, blandt andet ved at begrænse åbningstiden for henvendelser vedrørende allerede tinglyste eller afviste dokumenter i tingbogen vedr. fast ejendom. Åbningstiden i Hotline er dog uændret kl. 06.00-18.00.

Det kan allerede nu konstateres, at antallet af afsluttede sager, der har været udtaget til manuel behandling, er steget markant, og det er derfor Domstolsstyrelsens og Tinglysningsrettens vurdering, at det har været en nødvendig og rigtig prioritering.

Nedenfor er beskrevet de initiativer, der er gennemført eller planlagt gennemført med henblik på at stabilisere sagsbehandlingstiderne i de manuelle sager, samt de



mange andre initiativer, der er sat i værk for i øvrigt at sikre stabil drift i den digitale tinglysning efter nytår.

Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at der også efter nytår vil blive foretaget løbende justeringer og videreudvikling af tinglysningssystemet, herunder tilpasninger, der søger at imødekomme ønsker fra brugerne."

Handlingsplanen indeholdt 10 konkrete tiltag, der tilsammen skulle medvirke til at stabilisere og nedbringe sagsbehandlingstiderne for de manuelle sager, men der var ikke medtaget initiativer, der specifikt var rettet mod konverteringsproblemstillingen.

For så vidt angår spørgsmålet om "sagsbunkerne" i Hobro, som var opstået i løbet af efteråret, oplyste Domstolsstyrelsens direktør på mødet 14. december 2009, at Tinglysningsretten havde haft travlt med mange andre opgaver, herunder konvertering af pantebreve, hvortil Finansrådets repræsentant bemærkede:

"at Finansrådet er meget enig i styrelsens vurdering af, (at) det primære fokus nu må være rettet mod den lange sagsbehandlingstid, der er kritisk. På grund af den lange sagsbehandlingstid er der flere steder i den finansielle sektor overvejelser om at indføre et administrativt stop for udlån, fordi det er for usikkert, om man kan opnå sikkerhed i fast ejendom."

Det fremgår endvidere af Domstolsstyrelsens notat af 6. juli 2010, at finanssektorens svar på anmodningen om at udnytte hjemlen til selv at konvertere pantebreve var, at man fortsat ikke ønskede at benytte muligheden for selv at konvertere, fordi man for så vidt angik de ældste pantebreve ikke havde mulighed for at overføre de gunstige rentevilkår til de nye dokumenter.

Det fremgår videre af Domstolsstyrelsens notat:

"Det stod i løbet af december klart, at Tinglysningsretten ville kunne få svært ved at behandle så mange sager, som der kom ind, og endnu vanskeligere ville det blive at begynde at bringe bunkerne ned, hvis opgaven med konvertering fortsat ville fylde så meget, som den gjorde på det tidspunkt."



Domstolsstyrelsen har endvidere henvist til notat om årsager til ophobning af sager og forlænget sagsbehandlingstid i Tinglysningsretten i efteråret 2009, som styrelsen har sendt til Rigsrevisionen den 28. juni 2010, hvor styrelsen bl.a. har anført:

"Oktober var præget af et voksende antal modtagne sager (ca. 61.000) og store forbedringer af automatiseringsgraden (fra ca. 30+8 til ca. 40+8 %). Andelen af sager, der behandles inden for 10 dage var kun 47 %. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for alle sager var 5,9 dage.

...

Der blev modtaget store mængder papirpantebreve til digitalisering, som i denne periode begynder at tage mange ressourcer fra sagsbehandlingen. Det samme gør fortsat fejlrettelser af gamle sager. Desuden modtages de første store bunker af komplicerede matrikulære sager.

Ved indgangen til november er der ca. 38.000 uafsluttede sager. Tilgangen af nye sager vokser, og der modtages i november ca. 87.000 sager. Samlet set er der så siden den 8. september modtaget ca. 176.000 sager. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for alle sager var i november 6,8 dage.

Det er nu især konvertering af pantebreve, der trækker kræfter fra sagsbehandlingen og forsinker opbygningen af rutine hos medarbejderne.

I løbet af november bliver sagsbehandlingstiden for alvor et problem, og det ser ikke længere så nemt ud at nedbringe bunken inden årsskiftet. Tinglysningsretten tager derfor - i dialog med Domstolsstyrelsen - en række ekstraordinære initiativer.

- *Finanssektoren opfordres til at benytte den særlige lovhjemmel til selv at konvertere pantebreve. Der anvendes i perioder op til 30 medarbejdere på opgaven.*

..."

Domstolsstyrelsen har endvidere anført i samme notat:



"Da Tinglysningsretten hen mod årsskiftet ophørte med at konvertere pantebreve fra finanssektoren i tillid til at kunne returnere disse dokumenter, frigjorde det betydelige ressourcer til sagsbehandling."

Foranlediget af en fælles henvendelse fra Finansrådet, Realkreditrådet og Realkreditforeningen til Justitsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet indkaldte Justitsministeriet de tre råd samt Domstolsstyrelsen og Tinglysningsretten til et møde den 17. december 2009.

Det fremgår af Domstolsstyrelsens notat af 6. juli 2010, at der på mødet var enighed om, at Tinglysningsrettens væsentligste fokus måtte være at få bragt sagsbunkerne ned, og at der desuden var forskellige drøftelser af mulighederne for, at den finansielle sektor kunne bistå Tinglysningsretten. Det blev bl.a. aftalt, at Domstolsstyrelsen / Tinglysningsretten skulle overveje og vende tilbage vedrørende to muligheder, som blev drøftet på mødet, hvor den ene var udstationering af medarbejdere fra finanssektoren i Tinglysningsretten. Om den anden mulighed fremgår det af Domstolsstyrelsens notat af 6. juli 2010:

"Hvis der ikke skulle ske udstationering af medarbejdere, skulle Tinglysningsretten overveje, om det kunne give Tinglysningsretten en lettelse, hvis Finanssektoren stod for at forberede konverteringen, således at Tinglysningsretten efterfølgende kunne godkende konverteringen og dermed have ansvaret herfor."

Det fremgår endvidere af Domstolsstyrelsens notat, at finanssektoren på mødet tilkendegav at ville anbefale sine medlemmer at genoverveje muligheden for at konvertere pantebreve selv og i øvrigt følge op på, om der var flere medlemmer, der ikke havde fulgt anbefalingen om ikke at sende pantebreve ind "i flyttekasser" til konvertering.

Den finansielle sektors muligheder for at hjælpe Tinglysningsretten blev behandlet i et notat, som Tinglysningsrettens præsident sendte til Finansrådet med e-mail af 29. december 2009. Det fremgår af notatet, at Tinglysningsretten så to områder, hvor bistand fra finanssektoren umiddelbart ville være en hjælp og dermed også umiddelbart kunne få betydning for sagsbehandlingstiden. De to områder var konvertering af papirdokumenter og annulation af retsanmærkninger.

Om konvertering af papirdokumenter fremgår det bl.a.:



"Tinglysningsretten anvender ganske betydelige ressourcer på denne opgave, herunder også til håndtering af de fysiske dokumenter, der skal modtages, fordeles og efterfølgende stemples med "konverteret", kuverteres og returneres.

Ved lov nr. 504 fra 2009 blev der i tinglysningslovens overgangsbestemmelser som § 15, stk. 14 og 15, indsat regler, der muliggør, at de autoriserede anmeldere (især den finansielle sektor) selv kan foretage denne konvertering. Foretages konverteringen efter disse regler aflyses pantebrevet og der tinglyses et nyt med samme plads i prioritetsordenen.

Bliver anvendelsen af denne model mere udbredt, vil det dels aflaste Tinglysningsretten, dels medføre, at der sker en egentlig og fuldstændig digitalisering af disse dokumenter.

...

Den finansielle sektor har tidligere oplyst, at man kun i begrænset omfang ønsker at gøre brug af denne mulighed, bl.a. fordi man ikke har mulighed for at oprette dokumenterne med de samme vilkår, som det dokument, der aflyses."

Notatet indeholder herefter forslag til en model, hvor der oprettes en særlig brugerformular, som finanssektoren kan anvende ved konvertering, og hvorved det sikres, at de oprindelige pantebrevsvilkår også er gældende for det nye pantebrev. Disse sager ville kunne behandles automatisk af systemet.

Det anføres til sidst i notatet:

"Alternativt vil Tinglysningsretten fra 1. januar 2010 kunne modtage 12 medarbejdere, der kan udføre disse opgaver fra Tinglysningsrettens lokaler i Hobro. Inden dette vil kunne sættes i værk skal der dog indgås aftaler om de pågældende personers ansættelsesretlige stilling - herunder om ansvaret for de opgaver de udfører."

Det fremgår af Domstolsstyrelsens notat af 6. juli 2010, at den finansielle sektor accepterede at arbejde videre ud fra den foreslåede model, men havde nogle forskellige ændringsforslag, som Tinglysningsretten accepterede på et møde den 7. januar 2010.



På baggrund af disse drøftelser prioriterede Tinglysningssretten de almindelige sager og de konverteringer, der var visiteret som hastende, og nedprioriterede den øvrige konvertering af pantebreve fra den finansielle sektor, idet det var opfattelsen, at en endelig aftale med den finansielle sektor hurtigt ville blive nået. Domstolsstyrelsen har om denne yderligere nedprioritering af de ikke-hastende konverteringer anført følgende i notatet af 6. juli 2010:

"På baggrund af drøftelserne på mødet gik Tinglysningssretten ud fra, at der i løbet af meget kort tid ville komme en aftale i stand om bistand fra den finansielle sektor til konvertering af pantebreve fra den finansielle sektor, og Tinglysningssretten valgte derfor at sætte flere kræfter ind på at nedbringe de generelle sagsbunker, og dermed at nedprioritere konverteringen af pantebreve fra den finansielle sektor.

Da Tinglysningssretten hen mod årsskiftet stort set ophørte med at konvertere pantebreve fra finanssektoren i tillid til at kunne returnere disse dokumenter, frigjorde det betydelige ressourcer til sagsbehandling og blandt andet dette førte til en betydelig stigning i antallet af manuelt behandlede sager i Tinglysningssretten."

Den 13. januar 2010 offentliggjorde Tinglysningssretten en handlingsplan, hvori det bl.a. var angivet som et initiativ, at der skulle ske en reduktion af papirsager i Tinglysningssretten, herunder ved en aftale med finanssektoren om konvertering af pantebreve og annullation af retsanmærkninger.

Der blev herefter kun i begrænset omfang konverteret pantebreve, der var visiteret som ikke-hastende, men der var fortsat mulighed for, at indsender kunne rette henvendelse til Tinglysningssretten og konkret begrunde, at konverteringen var hastende. I sådanne tilfælde omvisiterede Tinglysningssretten fortsat de indsendte pantebreve og drog omsorg for en hurtigere konvertering. Dette var dog fortsat en mulighed, som ikke blev kommunikeret ud fra Tinglysningssretten.

Jeg er ikke bekendt med, om den yderligere nedprioritering af de ikke-hastende konverteringer eksplicit blev kommunikeret ud til finanssektoren, hvis der bortses fra den overordnede bemærkning i handlingsplanen af 13. januar 2010. Tinglysningssretten har dog oplyst følgende ved e-mail af 13. juli 2010:

"I perioden fra 17. december og frem til 6. april blev spørgsmålet om tilbagesendelse - og herunder berostillelsen - løbende drøftet med Finansrådet og e-Nettet, lige-



som de finansielle institutter fra begyndelsen af januar måned ophørte med at fremsende dokumenter til konvertering."

Domstolsstyrelsen har i notat af 6. juli 2010 redegjort for, at Finansrådet/e-nettet - selv om der var enighed om aftalen - ønskede, at der blev lavet en skriftlig aftale mellem Domstolsstyrelsen/Tinglysningsretten og Finansrådet/e-nettet om digitalisering af pantebreve med henblik på udsendelse til de enkelte pengeinstitutter. En sådan aftale blev drøftet i slutningen af januar og starten af februar 2010.

Om det efterfølgende forløb fremgår bl.a. følgende af Domstolsstyrelsens notat:

"Aftalen så ud til at være ved at falde på plads i midten af februar, idet Jørn Knudsen, e-nettet, i en mail af 11. februar 2010 til Tinglysningsretten tilkendegav, at der kun manglede en præcisering i erklæringsdelen af aftalen. Tinglysningsretten accepterede samme dag præciseringen og gik derfor ud fra, at aftalen kunne betragtes som indgået. Helt endelig blev aftalen dog først i forbindelse med den senere aftale om tilbagesendelse af de allerede indsendte pantebreve [...]."

"Der var herefter drøftelser mellem Tinglysningsretten/Domstolsstyrelsen og den finansielle sektor om at indgå en aftale om tilbagesendelse af de allerede indsendte pantebreve. Denne del af aftalen tog meget lang tid at få på plads, blandt andet fordi et udkast til aftale skulle i høring i sektoren i flere omgange."

Jeg har ikke nærmere oplysninger om kommunikationen mellem på den ene side Finansrådet, e-nettet, Realkreditrådet og Realkreditforeningen og de enkelte pengeinstitutter mv. på den anden side i denne periode.

Vicedirektør i Finansrådet, Tina Füssel, er i en artikel i Dagbladet Børsen den 18. marts 2010 bl.a. citeret for at udtale, at finanssektoren meget gerne ville hjælpe Tinglysningsretten, men at der var meget logistik i aftalen, og *"fordi der er ophobet så mange pantebreve, så har det vist sig at være en kæmpe opgave. Vi snakker om rigtig mange mandeår, der skal bruges på det her."*

I samme artikel er Domstolsstyrelsens direktør, Adam Wolf citeret for bl.a. følgende: *"Vi har faktisk ni sagsbehandlere, der arbejder med konverteringer af papirdokumenter. Som udgangspunkt er det ikke sager, som er aktuelle. Men bliver en sag aktuel, så piller vi den ud af bunken og behandler den."*



Domstolsstyrelsen har endvidere oplyst, at forhandlingerne om en aftale blev kompliceret af, at den finansielle sektor på et tidspunkt ønskede, at der som led i aftalen blev fastsat vilkår for Domstolsstyrelsens og Tinglysningssrettens udtalelser til pressen om aftalen.

Følgende fremgår således af et notatudkast af 22. marts 2010 fra Finansrådet, Realkreditrådet og Realkreditforeningen, som er fremsendt til Domstolsstyrelsens direktør med e-mail af samme dato:

"[...]

Parternes forpligtelser:

[...]

Domstolsstyrelsen og Tinglysningssretten forpligter sig til at udtale sig til pressen i overensstemmelse med nedenstående budskaber:

- *Det er den finansielle sektor, der hjælper Domstolsstyrelsen og Tinglysningssretten i deres arbejde med at digitalisere med at nedbringe sagsbunkerne, og Domstolsstyrelsen og Tinglysningssretten udtaler sig ved enhver given lejlighed positivt herom.*
- *Digitalisering af pantebreve er fortsat Domstolsstyrelsens og Tinglysningssrettens ansvar. Den finansielle sektor må derfor ikke angribes eller kritiseres for en eventuel forsinkelse eller lang sagsbehandlingstid, hverken for så vidt angår papirpantebreve, der er returneret eller for så vidt angår fremtidig digitalisering af papirpantebreve.*

Parterne er enige om, at finanssektorens bistand til Domstolsstyrelsen og Tinglysningssretten har en værdi på minimum 200 årsværk.

Parterne er enige om at udsende en pressemeddelelse i overensstemmelse med aftalens bilag 3, når aftalen er underskrevet.

Tinglysningssretten forpligter sig til at instruere rettens personale til at besvare henvendelser, klager m.v. fra borgere og virksomheder i overensstemmelse med ovennævnte budskaber, herunder at ansvaret er Tinglysningssrettens, og at den finan-



sielle sektor hjælper Tinglysningssretten i rettens arbejde med at nedbringe sagsbunkerne."

Disse vilkår kunne Domstolsstyrelsen og Tinglysningssretten ikke acceptere, og bl.a. derfor faldt aftalen først formelt på plads den 6. april 2010.

Som led i aftalen skulle pengeinstitutterne senest den 15. april 2010 orientere Tinglysningssretten om, hvornår de var klar til at modtage papirpantebreve retur, og Tinglysningssretten skulle ifølge aftalen pakke pantebrevene til de enkelte pengeinstitutter i datoorden, *"dvs. opdelt dag for dag, således at institutterne hurtigt kan ekspedere de ældste sager først."*

Det fremgår også af aftalen, at et pengeinstitut helt kan fravælge at modtage pantebreve retur og i denne situation ikke skal foretage sig noget, og at det for disse pantebreve fortsat er Tinglysningssrettens ansvar, at digitaliseringen finder sted.

Et pengeinstitut kan ifølge aftalen "af særlige grunde" vælge at genfremsende et returneret papirpantebrev til digitalisering hos Tinglysningssretten. Det fremgår herom af aftalen:

"I disse tilfælde vil det genfremsendte papirpantebrev blive behandlet hurtigst muligt, således at digitaliseringen så vidt muligt ikke udsættes for "dobbel" ekspeditionstid. [...] Papirpantebreve, som på denne måde genfremsendes til digitalisering hos Tinglysningssretten, skal i følgebrevet tydeligt mærkes "Genfremsendes til digitalisering", hvorved Tinglysningssretten er opmærksom på, at det skal først i køen til digitalisering."

Domstolsstyrelsen har oplyst, at der var forskellige ønsker til, hvorledes pantebrevene skulle returneres. F.eks. ønskede Jyske Bank kun at få tre flyttekasser ad gangen, da banken ikke havde opbevaringskapacitet til mere. De sidste pantebreve blev derfor først returneret fra Tinglysningssretten med udgangen af maj 2010.

De pantebreve, som ikke ønskedes retur, blev konverteret af Tinglysningssretten sammen med de nytilkomne og de pantebreve, som blev genfremsendt fra pengeinstitutterne. Sagsbehandlingstiden for digitalisering af et pantebrev blev på ganske kort tid bragt ned til en ekspeditionstid på få hverdage.



Arbejdet med konvertering af det store antal indsendte (ejer)pantebreve til konvertering lagde i indkøringsperiodens første måneder beslag på et stort antal personer (op mod 30 af Tinglysningsrettens medarbejdere), og Domstolsstyrelsen skønner, at dette forhold er en af hovedårsagerne til ophobningen af en sagspukkel hen over efteråret og vinteren 2009/2010.

Domstolsstyrelsen har i et svar til Rigsrevisionen af 5. august 2010 redegjort for sagsproduktionen i Tinglysningsretten og har her bl.a. anført:

"Medarbejderne brugte som bekendt en uventet stor del af deres tid på opgaver, som slet ikke indgår i sagsproduktionen - og dermed i produktiviteten, f.eks. konvertering af papirpantebreve. Desuden var nogle af de sager, som faktisk indgår i de samlede sagstal, f.eks. fejlrettelser af gamle papirsager, væsentligt tungere end tilsvarende nye sager. Det betyder dels, at medarbejdernes faktiske produktivitet var langt højere end de angivne tal, dels at den opbygning af rutine, som var forventet i løbet af de første uger og måneder - og som skulle have løftet produktiviteten relativt hurtigt - gik væsentligt langsommere. Dette skyldes de mange papirsager, hvis omfang var umuligt at forudse.

...

Det følger af de tidligere afsnit, at der faktisk blev produceret væsentligt mere end de 59.258 sager. Der kan desværre ikke beregnes en helt retvisende produktivitet, men hvis man - helt uden at tage hensyn til de ekstraopgaver, som fulgte af fejl på skannerne og tunge fejlrettelser på papir - blot lægger de 150.000 konverterede pantebreve til de 60.000 sager, så er produktionen pludselig 210.000 sager. Selvom konverteringer i systemet er lette sager, så er selve papirhåndteringen en belastning, og uden de 150.000 konverteringssager ville sagsbunken på 66.000 sager givevis have været på et mere normalt niveau, (bunken vil jo aldrig være 0)."

Finansrådet, Realkreditrådet og Realkreditforeningen har i det ovenfor omtalte fælles brev af 19. august 2010 til formanden for Domstolsstyrelsens bestyrelse oplyst, at Domstolsstyrelsens omtale af de 200.000 pantebreve, som skulle være indsendt til Tinglysningsretten i strid med henstilling om det modsatte, giver anledning til stor undren hos de finansielle organisationer.

Det fremgår således bl.a. af henvendelsen:



"Allerede forud for idriftsættelsen af den digitale tinglysning havde der været dialog mellem de finansielle organisationer og Domstolsstyrelsen om, at de finansielle virksomheder ikke skulle indsende pantebreve til ren digitalisering i opstartsfasen. Pantebreve skulle således alene indsendes, hvor en digitalisering var nødvendig som forudsætning for gennemførelsen af en tinglysningsekspedition.

Denne praksis blev meldt ud til de finansielle virksomheder, og tilbagemeldingerne har samstemmende lydt, at henstillingerne fuldt ud er blevet efterlevet." (min understregning)

Formand for Domstolsstyrelsens bestyrelse, Niels Grubbe, har i et svar af 20. august 2010 på de finansielle organisationers henvendelse bl.a. anført:

"Tinglysningsretten har desuden oplyst, at en betydelig del af de ca. 200.000 pantebreve blev modtaget i store samlede leverancer fra enkelte institutter, herunder ofte i flyttekasser og ofte i alfabetisk orden uden medfølgende lister, hvilket tyder på, at der blev fremsendt større mængder fra arkivet. Der er i en række tilfælde medsendt følgebrev, der ikke angav noget om sagernes aktualitet eller hastende karakter, mens der parallelt blev modtaget andre sager enkeltvis, hvor den hastende karakter var fremhævet. Sidstnævnte blev løbende ekspederet af Tinglysningsretten, mens det ikke var muligt - trods et betydeligt ressourceforbrug - at holde trit med den samlede mængde pantebreve til digitalisering.

...

Det er helt korrekt, som det fremføres i sektorens brev, at sektorens vilje til at tage pantebrevene retur med henblik på selv at digitalisere dem har været en stor hjælp og en afgørende forudsætning for, at Tinglysningsretten har været i stand til at gennemføre handlingsplanen.

Det afgørende i forbindelse med Rigsrevisionens beretning har imidlertid været, om det kunne forudses, at Tinglysningsretten i indkøringsperioden ville modtage flyttekasser med et så stort antal dokumenter til digitalisering. Det er fortsat Domstolsstyrelsens vurdering, at det i lyset af de klare forventninger, som også bekræftes i sektorens brev af 19. august, kom bag på alle - også den finansielle sektors repræsentanter i samarbejdet - at dette var tilfældet."



9. DE REJSTE ERSTATNINGSKRAV

Domstolsstyrelsen er i forbindelse med indføringen af den digitale tinglysning blevet mødt med en række erstatningskrav. Såvel antalsmæssigt som beløbsmæssigt er de hidtil rejste krav på et relativt beskedent niveau. Domstolsstyrelsen har således på sin hjemmeside den 17. august 2010 oplyst, at styrelsen har modtaget ca. 60 erstatningskrav, hvoraf nogle ikke har kunnet opgøres økonomisk eller ikke er ønsket opretholdt. De resterende krav er på hjemmesiden oplyst til at beløbe sig til godt kr. 1,5 mio.

Domstolsstyrelsen har udvalgt 7 sager, som i følge styrelsen er repræsentative for de typer af krav, som styrelsen er blevet mødt med. Sagerne er sendt til mig med henblik på min vurdering af, hvorledes en eventuel retssag om erstatning i forbindelse med Tinglysningsrettens behandling af de konkrete sager i givet fald må forventes afgjort. De 7 sager behandles nedenfor enkeltvis i anonymiseret form.

De 7 sager kan systematiseres i 3 hovedkategorier ud fra karakteren af det dokument, der blev anmeldt til tinglysning i den respektive sag. De 7 sager vedrører således dels tinglysning af skøder ("adkomstsager", jf. sag nr. 2, 3 og 5), dels tinglysning af pantebreve i forbindelse med låneomlægning ("hæftelsessager", jf. sag nr. 1 og 4), og endelig for det tredje anmodninger om konvertering af papirbaserede (ejer)pantebreve til digitale pantebreve ("konverteringssager", jf. sag nr. 6 og 7).

Det bemærkes, at konverteringssagerne, i hvert fald de to sager, jeg har fået oversendt, også er karakteriseret ved, at den lange sagsbehandlingstid stillede sig i vejen for låneomlægninger, og at konverteringssagerne derfor med hensyn til tabsopgørelsen ligner hæftelsessagerne. Der er imidlertid en grundlæggende forskel på de to kategorier, som gør det naturligt at skille de to sagstyper ad.

Ved min gennemgang af sagerne har jeg navnlig været opmærksom på at afdække, om der i de enkelte sager foreligger konkrete, individuelle oplysninger om Tinglysningsrettens sagsbehandling eller om IT-systemfejl, der eventuelt har kunnet forklare en lang sagsbehandlingstid. Hvis dette ikke har været situationen, har jeg antaget, at forklaringen på sagsbehandlingstiden må søges i de generelle årsager til, at der opstod en sagsbunke i Tinglysningsretten.



9.1 Sag nr. 1 - Hæftelse

Den erstatningssøgende (E) har rejst et krav på kr. 130.355,56. Baggrunden for kravet er nærmere beskrevet i et brev af 15. februar 2010 fra Retten i Esbjerg. Det fremgår heraf, at E den 24. august 2009, altså før idriftsætningen af den digitale tinglysning, fik afvist et pantebrev med pant i en ejendom tilhørende E. Pantebrevet var udstedt som led i en om-lægning af lånene i E's ejendom. Afvisningen af pantebrevet var begrundet med, at de formelle regler om underskrift, herunder af vitterlighedsvidner, ikke var opfyldt. Efter kære afsagde landsretten den 9. oktober 2009 kendelse om, at de formelle krav var opfyldt, og sagen blev derfor hjemvist til fornyet behandling med henblik på tinglysning af pantebrevet.

Den 29. oktober 2009 blev pantebrevet anmeldt til digital tinglysning. Samme dag fik anmelder en bekræftelse på, at anmeldelsen var modtaget, og at den var udtaget til manuel behandling.

Pantebrevet blev tinglyst den 6. januar 2010 med anmærkning om det pantebrev, der skulle indfries og aflyses i forbindelse med låneomlægningen. Den 13. januar 2010 blev det gamle pantebrev afløst af tingbogen, og anmærkningen på det nye pantebrev blev slettet.

E har i et brev af 27. januar 2010 til Retten i Esbjerg bl.a. oplyst, at E har lidt tab, fordi E ikke kunne opfylde en fastkursaftale med det realkreditinstitut (R), der skulle yde det nye lån. E havde indgået en fastkursaftale med R om, at E senest den 28. september 2009 skulle levere et tinglyst pantebrev til R. Da forpligtelsen ikke kunne opfyldes, måtte E stille garanti for efterfølgende levering af tinglyst pantebrev. Lånet blev udbetalt den 29. september 2009. Det er videre oplyst af E, at digitalt pantebrev blev anmeldt til tinglysning den 24. september, uden at anmelder fra Tinglysningsretten modtog bekræftelse på anmeldelsen.

Tinglysningsretten har i et brev af 26. juni 2010 bekræftet, at pantebrevet blev modtaget til tinglysning den 29. oktober 2009, og at tinglysning fandt sted den 6. januar 2010. Tinglysningsretten har bemærket, at sagsbehandlingstiden ved tinglysning af det konkrete dokument ikke adskilte sig fra sagsbehandlingstiden ved tinglysning af andre dokumenter udtaget til manuel sagsbehandling på det pågældende tidspunkt.



E har opgjort sit tab som betalt garantiprovision, 2% af pantebrevets pålydende, i perioden fra den 24. september 2009 til tinglysningen fandt sted den 6. januar, svarende til ca. 100 dage.

Det er uafklaret, hvorfor der er den nævnte forskel mellem den af E oplyste anmeldelsesdato den 24. september 2009 og den af Tinglysningsretten registrerede modtagelsesdato den 29. oktober 2009. Jeg kan ikke afgøre, om der kan være sket en fejl, som har medført, at pantebrevet ikke blev registeret som anmeldt til tinglysning den 24. september, eller om der kan være sket en IT-systemfejl. Der er dog ikke oplysninger, der konkret tyder på ekspeditions-mæssige fejl eller IT-systemfejl, hverken i den konkrete sag eller generelt. Efter det oplyste blev der normalt sendt svar på foretagne anmeldelser, og på det foreliggende grundlag må jeg derfor nå til det resultat, at der ikke er fornødent bevis for, at pantebrevet blev anmeldt til Tinglysningsretten den 24. september 2009.

Der ses ikke at være fastsat lovbestemmelser om den situation, at tinglysningskontoret ved en byret har truffet en afgørelse før idriftsætningen af den digitale tinglysning, som efterfølgende, og efter idriftsætningen, ændres med den konsekvens, at et oprindeligt afvist dokument alligevel skal antages til tinglysning. I Tinglysningsrettens dokument om håndteringen forskellige situationer i forbindelse med overgangen til digital tinglysning (version 3.2 af 30. juni 2009) er det om afviste dokumenter anført, at "Dokumenter, der er afvist fra tinglysning inden 21. august 2009 vil ikke kunne genfremsendes som papirdokumenter." I disse tilfælde kunne anmelderen altså ikke rette op på den fejl, der (berettiget) havde ført til afvisning, f.eks. i form af manglende fremsendelse af dokumentation for tegningsret. I stedet måtte anmelderen kassere papirdokumentet og i stedet foretage digital anmeldelse via www.tinglysning.dk.

Det fremgår imidlertid ikke udtrykkeligt af dokumentet om håndtering af overgangssituationer, om det anførte vedrørende afvisninger tillige skulle omfatte de tilfælde, hvor afvisningen efter kære blev ændret til en antagelse, og jeg er ikke bekendt med, om Tinglysningsretten har fulgt en bestemt praksis i denne type af sager. Vestre Landsrets afgørelse af 9. oktober 2009 fastslog, at sagen blev hjemvist til fornyet behandling med henblik på tinglysning af pantebrevet. Det er ikke helt klart, hvordan forløbet har været efter landsrettens kendelse om hjemvisning, herunder om sagen blev sendt retur til Retten i Esbjerg eller til Tinglysningsretten, men der kan være sket det, at E's kreditforening K af sig selv har anmeldt pantebrevet digitalt den 29. oktober 2009, således at Retten i Esbjerg ikke har været involveret i sagen efter landsrettens kendelse.



Perioden fra anmeldelsen den 29. oktober 2009 til tinglysningen rent faktisk skete den 6. januar 2010 udgør cirka to måneder. Tinglysningsretten har oplyst, at dette svarer til den sagsbehandlingstid, der på det pågældende tidspunkt generelt forekom for sager udtaget til manuel behandling. Sagsbehandlingstiden må formodes at skyldes de generelle indkø-ringsvanskeligheder.

9.2 Sag nr. 2 - Adkomst

De erstatningssøgende (E) har rejst et foreløbigt opgjort krav på kr. 23.000,-. Baggrun-den for kravet er nærmere beskrevet i et brev af 17. januar 2010 fra E. Det fremgår her-af, at E overtog et nybygget hus pr. 2. oktober 2009, og at handlen endnu ikke var ting-lyst den 17. januar 2010.

Af en mail af 26. februar 2010 fra Tinglysningsretten fremgår, at skødet blev anmeldt til tinglysning den 10. november 2010. Både køber og sælger valgte at underskrive digitalt via fuldmagter. Fuldmagterne for E blev registreret den 19. oktober 2010. Fuldmagt for sælger blev registreret den 19. november 2010, altså 9 dage efter anmeldelsen af skødet. Det er uoplyst, hvornår fuldmagterne blev modtaget i Tinglysningsretten. Af mailen frem-går videre, at tinglysning af skødet skete den 19. januar 2010, dvs. to måneder efter at sælgers fuldmagt blev registreret. Samme dag, den 19. januar 2010, blev realkreditlån 1 og realkreditlån 2 anmeldt til tinglysning, og de blev tinglyst den 27. januar 2010, dvs. 8 kalenderdage efter anmeldelsen.

Tinglysningsretten har i et brev af 26. juni 2010 oplyst, at sagsbehandlingstiden ved ting-lysnings af det konkrete dokument ikke adskilte sig fra sagsbehandlingstiden ved tinglys-ning af andre dokumenter udtaget til manuel sagsbehandling på det pågældende tids-punkt.

Det er ikke oplyst, hvordan E har beregnet deres tab, men det må antages, at kravet er opgjort som forskellen mellem renten på realkreditlån, der ikke har kunnet hjemtages før anmærkningsfri tinglysning af realkreditpantebrev, og den rente, E i mellemtiden har måttet betale til deres bank til finansiering af en deponeret købesum.

Der er ikke oplysninger, der konkret tyder på ekspeditions-mæssige fejl eller systemfejl. Perioden fra anmeldelsen af skødet den 10. november 2009 og indtil tinglysningen heraf den 19. januar 2010 må således, bortset fra perioden fra 10. til 19. november 2010, der kan henføres til den manglende fuldmagt for sælger, antages at skyldes de generelle ind-



køringsvanskeligheder. Der foreligger ikke oplysninger, der tyder på, at denne sagsbehandlingstid kan henføres til ekspeditions-mæssige fejl eller systemfejl. Pantebrevene er blevet prøvet og tinglyst på 8 dage fra den 19. til den 27. januar 2010.

9.3 Sag nr. 3 - Adkomst

Den erstatningssøgende (E) har rejst et krav på kr. 254.381,-. Baggrunden for kravet er nærmere beskrevet i et brev af 7. januar 2010 fra E's advokat. Det fremgår heraf, at E den 19. august 2009 via samme advokat anmeldte et skøde på en erhvervsejerlejlighed til tinglysning ved Retten i Lyngby. Ejerlejligheden var solgt af E til en fond. Anmeldelsen blev afvist af Retten i Lyngby den 27. august 2009, men efter kære fra E meddelte Retten i Lyngby ved brev af 14. september 2009 til Tinglysningsretten, at afvisningen var sket med urette, og bad Tinglysningsretten om, at skødet blev tinglyst. Herefter rettede E ved mail af 27. oktober 2010 henvendelse til Tinglysningsretten og bad om at få oplyst, hvorpå sagen beroede. E rykkede for svar ved telefaxbreve af 25. og 27. november 2009.

Tinglysning af skødet skete den 27. november 2009. Tinglysningsretten har i et brev af 15. januar 2010 til E's advokat bekræftet, at Tinglysningsretten modtog brevet fra Retten i Lyngby med skødet kort efter den 14. september 2009. Videre har Tinglysningsretten anført følgende:

"[D]et har været Deres valg, at Tinglysningsretten er blevet anmodet om at foretage tinglysningen. De kunne selv have foretaget tinglysningen, og det forhold, at Tinglysningsretten anmelder dokumentet, giver ikke nogen genvej i systemet. Vi anmelder skødet og kan trække det og behandle det, når det i forhold til andre skøder har tilstrækkelig tidsmæssig prioritet og kan hentes i det nye tinglysningssystem. ...

Tinglysningsretten har foretaget tinglysning, og det er sket med den gennemsnitlige ekspeditionstid, der har været for adkomstdokumenter anmeldt medio/ult. september 2009."

Supplerende har Tinglysningsretten i et brev af 27. juni 2010 oplyst, at *"Sagen er behandlet den 27. november 2009, hvilken dag den både er anmeldt og afsluttet af Tinglysningsretten. Erstatningssøgende kunne i øvrigt have valgt selv at anmelde sagen digitalt umiddelbart efter 8. september 2009."*



E har opgjort sit tab som forskellen mellem renten på den deponeringskonto, hvor køber havde placeret købesummen på kr. 73 mio. indtil frigivelse til E ved endelig tinglysning af skøde, og renten på sælgers kassekreditkonto. Rentedifferencen er i et bilag til E's brev af 7. januar 2010 oplyst til 0,94% og er beregnet for perioden fra den 27. august til den 30. november 2009, svarende til 95 dage, men på grundlag af et beløb på kr. 117 mio. og ikke det beløb på kr. 73 mio., der er angivet i selve brevet.

Jeg skal ikke tage stilling til, om det var ansvarspådragende, at skødet oprindeligt fejlagtigt blev afvist af Retten i Lyngby. Min opgave går i denne sammenhæng ud på, om der måtte foreligge ansvarspådragende forhold i perioden, fra Retten i Lyngby sendte sagen til Tinglysningsretten den 14. september og frem til det tidspunkt ultimo november, hvor skødet blev tinglyst.

Som anført af Tinglysningsretten i det ovenfor nævnte brev af 15. januar 2010, blev oversendelsen fra Retten i Lyngby med anmodning om tinglysning af skødet behandlet som alle øvrige anmeldelser, dvs. på sædvanlig vis efter tidsmæssig prioritet. E fik dermed ingen fordel af, at skødet faktisk var anmeldt umiddelbart inden lukkeperiodens påbegyndelse den 20. august 2009, idet skødet fejlagtigt blev afvist af Retten i Lyngby.

Lukkeperioden, der har hjemmel i bemyndigelsesbestemmelsen i § 4 i lov nr. 504 af 12. juni 2009, blev fastsat ved bekendtgørelse nr. 764 af 23. juli 2009. Det fremgår af forarbejderne, at lukkeperioden alene vedrører muligheden for at anmelde dokumenter til tinglysning, mens anden korrespondance med retten samt øvrige ekspeditioner skulle behandles normalt. Perioden blev blandt andet brugt til at afslutte behandlingen af alle indleverede papirdokumenter, så der ikke var et efterslæb efter idriftsættelsen af den digitale tinglysning pr. 8. september 2009.

I den konkrete sag blev ekspeditionen af E's skøde imidlertid ikke afsluttet inden eller i løbet af lukkeperioden, da Retten i Lyngby som ovenfor anført først den 14. september 2009 oversendte sagen til Tinglysningsretten med anmodning om lysning af skødet. Tinglysningsretten sidestillede E's sag med de øvrige anmeldelser modtaget efter 8. september 2009, og perioden fra 14. september 2009 til 27. november 2009 svarer som angivet ifølge Tinglysningsretten til sædvanlig sagsbehandlingstid for adkomstdokumenter modtaget medio september 2009. Med hensyn til håndteringen af sagen efter, at Retten i Lyngby havde ændret sin afgørelse om afvisning, henviser jeg til det, der er anført ovenfor vedrørende sag nr. 1.



9.4 Sag nr. 4 - Hæftelse

Den erstatningssøgende (E) har rejst et krav på kr. 4.685,71. Baggrunden for kravet er nærmere beskrevet i et brev af 9. februar 2010 fra E. Det fremgår heraf, at E den 16. september 2009 underskrev dokumenter om omlægning af lån i E's faste ejendom, og at lånet var til rådighed for E den 4. februar 2010.

Af en mail af 26. februar 2010 fra Tinglysningssretten fremgår, at der blev anmeldt realkreditpantebrev til tinglysning (anmelderordningen) den 27. oktober 2009. Pantebrevet blev tinglyst den 5. januar 2010. Den 14. januar 2010 blev aflysning af pantebrev anmeldt til tinglysning, og aflysningen blev lyst den 23. januar 2010. Tinglysningssretten har i et brev af 26. juni 2010 supplerende oplyst, at sagsbehandlingstiden ved tinglysning af det konkrete dokument ikke adskilte sig fra sagsbehandlingstiden ved tinglysning af andre dokumenter udtaget til manuel sagsbehandling på det pågældende tidspunkt.

E har opgjort deres tab som renteudgifterne på 2 kassekreditter og et andet lån i en periode på 3½ måned, svarende til tiden fra 16. september 2009 til 4. februar 2010. Rentesatserne på de pågældende lån er ikke oplyst. Der er tilsyneladende ikke taget højde for, at E også skulle have forrentet det nye realkreditlån i perioden. I henhold til tingbogen var der tale om et fastforrentet 30-årigt lån med en pålydende årlig rente på 5%. Selv om man kan rejse indvendinger mod tabsopgørelsen, må det formentlig kunne lægges til grund, at det nye lån har lavere rente end de 3 gældsforhold, som E efter det oplyste har indfriet med provenuet fra det nye lån.

E har oplyst, at provenuet fra det nye lån først var til rådighed for dem den 4. februar 2010, dvs. ca. en måned efter, at realkreditpantebrevet var blevet tinglyst. Der er ikke oplyst noget nærmere om baggrunden herfor, men der er ikke oplysninger i sagen, der indikerer, at dette forhold kan bebrejdes Tinglysningssretten. Dette forhold skal indgå i vurderingen af, om sagsbehandlingstiden i sig selv er ansvarspådragende samt i en opgørelse af tabets størrelse.

Der er ikke oplysninger, der konkret tyder på ekspeditions-mæssige fejl eller systemfejl. Perioden fra anmeldelsen af pantebrevet den 27. oktober 2009 og indtil tinglysningen heraf den 5. januar 2010 må således antages at skyldes de generelle indkørvingsvanskeligheder.



9.5 Sag nr. 5 – Adkomst

Den erstatningssøgende (E) har rejst et krav på kr. 4.339,47. Baggrunden for kravet er nærmere beskrevet i et brev af 1. februar 2010 fra E. Det fremgår heraf, at E havde solgt sin ejendom med overtagelse pr. 1. december 2009. Skøde blev anmeldt til tinglysning den 12. november 2009, og tinglyst den 22. januar 2010. E har videre oplyst, at forsinkelsen har medført ekstra omkostninger for E i form af den differencerente, som E har betalt som forskellen på E's bestående lån og renten på deponeringskontoen fra købers deponering af købesummen.

Tinglysningsretten har i en mail af 26. februar 2010 oplyst, at skødet er anmeldt til tinglysning den 12. november 2010 og tinglyst den 23. januar 2010. I et brev af 26. juni 2010 har Tinglysningsretten supplerende oplyst, at behandlingstiden ved tinglysning af det konkrete dokument ikke adskilte sig fra sagsbehandlingen ved tinglysning af andre dokumenter udtaget til manuel behandling på det pågældende tidspunkt.

E's bank har i en mail af 25. januar 2010 til E meddelt, at banken med virkning fra 1. januar 2010 nedsatte renten på E's boligsalgskredit til 0,125%, hvilket var samme sats som på E's skødekonto. Banken oplyste i mailen, at årsagen til bankens rentenedsættelse var "de lange ekspeditionstider i forbindelse med E-Tinglysning som var lovet at køre den 1. januar. Da dette ikke er sket er renten nedsat ...". I en efterfølgende mail af 26. januar 2010 har banken på E's forespørgsel meddelt, at udgiften til differencerente i perioden 1. til 31. december 2009 udgør kr. 6.476,82. E har i sit brev af 1. februar fratrasket rentefradrag på 33% og herved beregnet sit tab til kr. 4.339,47.

Der er ikke oplysninger, der konkret tyder på ekspeditions-mæssige fejl eller systemfejl. Perioden fra anmeldelsen af skødet den 12. november 2009 og indtil tinglysningen heraf den 23. januar 2010 må således antages at skyldes de generelle indkørvsvanskeligheder.

9.6 Sag nr. 6 - Konvertering

Den erstatningssøgende (E) har rejst et krav på kr. 11.249,68. Baggrunden for kravet er nærmere beskrevet i et brev af 10. marts 2010 fra E med bilag. Det fremgår heraf, at E ønskede at optage et nyt lån hos et realkreditinstitut (R) med pant i E's faste ejendom, der i forvejen var behæftet med et ejerpantebrev. Det var et vilkår for realkreditlånet, at ejerpantebrevet skulle respektere det nye lån. For at kunne give ejerpantebrevet respekt-påtegning var det nødvendigt at konvertere ejerpantebrevet. E's bank sendte ejerpante-



brevet til konvertering med brev af 23. oktober 2009, men det blev først konverteret langt inde i 2010, og den manglende konvertering stod i vejen for udbetaling af det nye lån indtil den 11. januar 2010, hvor E's bank hjemtog lånet mod at stille garanti for anmærkningsfrit pantebrev over for R.

Af akten fremgår, at der den 13. august 2009 blev tinglyst et pantebrev til R på EUR 114.800. Pantebrevet blev lyst med anmærkning om ejerpantebrevet på kr. 565.250.

E var oprindelig kunde i A-bank. I efteråret 2009 ønskede han at flytte sit engagement til B-bank. B-bank har i et brev af 5. marts 2010 oplyst, at de den 14. oktober 2009 sendte en overførselsanmodning til A-bank. På dette tidspunkt lå ejerpantebrevet i A-bank, der havde fået det i håndpant.

På B-banks opfordring sendte A-bank ejerpantebrevet til Tinglysningsretten med anmodning om konvertering med brev af 23. oktober 2009. Brevet til Tinglysningsretten var udformet på en standardblanket, og var udfyldt med oplysning om ejendommens matr.nr. og ejerpantebrevets hovedstol. I henhold til blankettens standardtekst blev Tinglysningsretten bedt om at "konvertere panterettighederne på vedlagte ejerpantebrev fra papir til digital og sende det konverterede pantebrev tilbage til anmoder". På blanketten var A-bank anført som "anmoder". Feltet "Bemærkninger fra anmoder" var blankt. På den version af blanketten jeg er i besiddelse af, er det med håndskrift nederst på forreste side anført: "Retur – EP sendes til [B-bank] /[sign.]"

B-bank har i det nævnte brev af 5. marts 2010 oplyst, at de modtog overførslen af E's engagement med A-bank den 11. november, hvorefter banken afventede, at "ejerpantebrevet bliver digitaliseret af [A-bank], så vi kan få lyst vores underpant og [A-bank] umiddelbart herefter kan slette deres underpant. Dette er en forudsætning, for at vi kan indestå [R] for sletning af retsanmærkning om [ejerpantebrevet], hvilket er et krav fra [R's] side, for at lånet kan blive udbetalt. ... For at imødekomme dig, hjemtager vi pr. konduite lånet i [R] den 11. januar 2010, selv om digitaliseringen endnu ikke er på plads." Af tingbogen fremgår, at B-bank den 18. januar 2010 fik tinglyst underpant i ejerpantebrevet.

A-bank har i en mail af 7. juli 2010 oplyst, at de modtog ejerpantebrevet "retur i forbindelse med aftalen imellem bankerne og Domstolsstyrelsen om hjælp til at digitalisere. Vi har sendt det til digitalisering og aflysning 20.5.2010." Domstolsstyrelsen har i en mail af



6. juli 2010 videregivet en oplysning fra Tinglysningssretten om, at ejerpantebrevet blev digitaliseret af B-bank den 14. juni 2010.

Tinglysningssretten har i en mail af 13. juli 2010 oplyst, at Tinglysningssretten ikke ved, om ejerpantebrevet blev sendt til retten alene eller som et blandt flere, at pantebreve modtaget til konvertering ikke blev forsynet med et modtagestempel og at de blev arkiveret efter sædvanlige principper, hvilket vil sige i dato og anmelderorden efter modtagelsesdag. Videre har Tinglysningssretten oplyst, at ejerpantebrevet er visiteret som "ikke hastende", da det ikke fremgår af fremsendelsesbrevet, at det skulle være hastende, samt at man nåede til behandlingen af konverteringsanmodninger modtaget den 24. oktober 2009 umiddelbart samtidig med at tilbagesendelsen til bankerne begyndte, hvilket vil sige omkring den 6. april 2010. Endelig har Tinglysningssretten oplyst, at de ikke har registreringer af rykkere vedrørende sagen fra hverken A-bank eller B-bank.

E har opgjort sit tab som forskellen mellem renten på en oprindelig kredit og renten på lånet i R i 69 dage med tillæg af et par mindre, øvrige beløb (andre renteudgifter). Perioden på 69 dage er opgjort som perioden fra 23. oktober 2009, hvor ejerpantebrevet blev sendt til konvertering, til den 11. januar 2010, hvor B-bank hjemtog lånet fra R. Herfra er trukket 10 dage, der efter E's opfattelse er den forventelige, almindelige sagsbehandlingstid.

Der er efter de foreliggende oplysninger i sagen ikke grundlag for at fastslå, at Tinglysningssretten i behandlingen af sagen konkret har behandlet sagen anderledes end andre tilsvarende konverteringsanmodninger, der kom ind samtidig, og hvor der ikke blev rykket for en fremskyndelse af sagsbehandlingen. Der er heller ikke belæg for, at sagen har trukket ud som følge af systemfejl. Sagsbehandlingstiden må derfor formodes at skyldes de generelle indkøringsproblemer og Tinglysningssrettens almindelige tilrettelæggelse af behandlingen af konverteringssagerne.

9.7 Sag nr. 7 – Konvertering

Den erstatningssøgende (E) har rejst et krav på kr. 10.074,58. Baggrunden for kravet er nærmere beskrevet i et brev af 2. juni 2010 fra E. Det fremgår heraf, at E i forbindelse med en låneomlægning via sin bank (B) indsendte et ejerpantebrev til Tinglysningssretten i januar 2010 med anmodning om konvertering. Ejerpantebrevet blev ikke konverteret af Tinglysningssretten, men returneret til B i april måned 2010. E har betalt garantiprovision for februar, marts, april, maj og juni måned, indtil ejerpantebrevet blev konverteret.



B sendte med brev af 20. januar 2010 ejerpantebrevet til Tinglysningssretten med anmodning om konvertering. Brevet til Tinglysningssretten var udformet på en standardblanket, og var udfyldt med oplysning om ejendommens matr.nr. og ejerpantebrevets hovedstol. I henhold til blankettens standardtekst blev Tinglysningssretten bedt om at "konvertere pantrettighederne på vedlagte ejerpantebrev fra papir til digital og sende det konverterede pantebrev tilbage til anmoder". På blanketten var B anført som "anmoder". I feltet "Bemærkninger fra anmoder" stod der "her kan f.eks. angives debitorernes cpr.nr., hvis opl. ikke fremgår af tingbogen."

E har oplyst i brevet af 2. juni 2010, at han flere gange forgæves ringede til Tinglysningssretten, hvorefter han den 23. april 2010 rettede henvendelse til Tinglysningssretten via kontaktformularen på www.tinglysning.dk for at få oplyst den forventede sagsbehandlingstid.

Tinglysningssretten har i et brev af 15. juli 2010 oplyst følgende:

- "1). Der er den 22. januar 2010 anmeldt og tinglyst (automatisk) pantebrev stort 1.466.000 kr. med [R]. Pantebrevet har fået anmærkning om et gammelt realkreditlån og om et ejerpantebrev tinglyst med meddelelser og fuldmagt til [B], der tillige var anmelder på det nye pantebrev.*
- 2). Det gamle realkreditpantebrev er aflyst den 9. februar 2010 (automatisk).*
- 3). Ejerpantebrevet er digitaliseret af [B] den 25. maj 2010 (automatisk).*
- 4). Ejerpantebrevet har 25/5 2010 fået tinglyst (automatisk) rykningspåtegning, og det nye kreditforeningspantebrev har fra denne dato været tinglyst anmærkningsfrit.*

Tinglysningssretten har ikke viden om, hvorvidt ejerpantebrevet har været fremsendt til digitalisering ved Tinglysningssretten, og om det derved er indgået i den generelle aftale med den finansielle sektor om tilbagesendelse med henblik på egen konvertering. Er dette tilfældet, har pantebrevet været opbevaret af Tinglysningssretten på vegne [B], og denne har således ikke været afskåret fra at disponere som om pantebrevet var i deres egen besiddelse."

I en mail af 8. august 2010 har Tinglysningssretten meddelt, at Tinglysningssretten ikke har gemt den mail som E sendte til Tinglysningssretten via kontaktformularen den 23. april 2010.



E har opgjort sit tab som summen af 4 månedlige garantiprovisioner på hver knap kr. 2.500,- (februar – maj), en garantiprovision for juni måned på kr. 481,97 samt nogle mindre renteudgifter, i alt opgjort til 10.074,58. Udgifterne fremgår af et kontoudtog fra B, der viser bevægelser på E's deponeringskonto i B. Af kontoudtoget fremgår, at der den 29. januar 2010 er trukket et beløb på kr. 1.410.518,42 med teksten "Indfrielse [R]" og samme dag foretaget en indbetaling på kr. 1.415.276,79 med teksten "[R]". Det må formodes, at B har hjemtaget det nye lån fra R på en garanti for anmærkningsfrit pantebrev, og at B for denne garanti har beregnet sig en provision, indtil anmærkningen på pantebrevet om ejerpantebrevet kunne slettes, hvilket først skete da ejerpantebrevet blev konverteret.

I givet fald er det ikke uden videre klart, at garantiprovisionen for februar måned kan henføres til Tinglysningsretten. Indtil den 9. februar 2010 var der således fortsat en anmærkning om det gamle realkreditlån, som ikke var slettet uden at dette efter det foreliggende kan bebrejdes Tinglysningsretten. Tilsvarende er det ikke klart, om garantiprovisionsbeløbene for maj og juni måneder kan henføres til Tinglysningsrettens forhold. B havde i hvert fald senest primo maj måned modtaget ejerpantebrevet retur med henblik på selv at foretage konverteringen og give rykningspåtegning.

Der er efter de foreliggende oplysninger i sagen ikke grundlag for at fastslå, at Tinglysningsretten i behandlingen af sagen konkret har behandlet sagen anderledes end andre tilsvarende konverteringsanmodninger, der kom ind samtidig, og hvor der ikke blev rykket for en fremskyndelse af sagsbehandlingen. Der er heller ikke belæg for, at sagen har trukket ud som følge af systemfejl. Sagsbehandlingstiden må derfor formodes at skyldes de generelle indkøringsproblemer og Tinglysningsrettens almindelige tilrettelæggelse af behandlingen af konverteringssagerne.

10. FORVALTNINGSMYNDIGHEDERS OPLYSNINGSPLIGT

10.1 Tinglysningsrettens og Domstolsstyrelsens forhold til de forvaltningsretlige regler

Tinglysningsrettens organisatoriske status er reguleret i retsplejelovens § 18, som har følgende ordlyd:

"§ 18. Tinglysningsretten, der har sit sæde i Hobro, består af en præsident, der har ansvaret for tinglysningen.



Stk. 2. Præsidenten er endvidere ansvarlig for varetagelsen af de bevillingsmæssige og administrative forhold, der er henlagt til embedet. Præsidenten skal herunder sørge for en forsvarlig og hensigtsmæssig drift af embedet og skal tage de fornødne initiativer til sikring heraf.

Stk. 3. Tinglysningssretten varetager tinglysningen for hele landet."

I offentlighedsloven er der fastsat regler om borgernes adgang til aktindsigt i den offentlige forvaltnings virksomhed (samt om myndigheders notatpligt, jf. lovens § 6). Det følger af lovens § 1, stk. 1, at den som udgangspunkt gælder for "*al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning*".

I forvaltningsloven er der fastsat regler for den sagsbehandling, som udføres af den offentlige forvaltning, f.eks. regler om partshøring og parter adgang til aktindsigt. Det følger af lovens § 1, stk. 1, at den som udgangspunkt gælder for "*alle dele af den offentlige forvaltning*".

Uanset at Tinglysningssrettens funktion er administrativ snarere end tvistløsende, er det utvivlsomt, at Tinglysningssretten er en domstol, jf. retsplejelovens § 1, og at dens virksomhed ikke er omfattet af offentligheds- eller forvaltningsloven. Jeg henviser herved til "Forvaltningsret" af Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., 2. udgave, 2002, side 84, hvor det blandt andet er anført, at reglerne i offentlighedslovens § 1, stk. 1, og forvaltningslovens § 1, stk. 1, bygger på en "organafgrænsning", og ikke en "funktionsafgrænsning". Endvidere anføres det på side 95, at "*Heller ikke funktioner hos domstolene, som kunne betegnes som "administrative" - f.eks. tinglysning og personaleadministration - er derfor omfattet af den offentlige forvaltning*".

Folketingets Ombudsmands kompetence omfatter ikke domstolene, jf. § 7, stk. 2, i lov om Folketingets Ombudsmand. Begrænsningen i ombudsmandens kompetence gælder alle dele af domstolenes embedsførelse både den judicielle og den administrative del af domstolenes virksomhed, ligesom begrænsningen gælder samtlige ansatte ved domstolene, dvs. såvel dommere som det øvrige personale, jf. Jon Andersen m.fl., Ombudsmandsloven med kommentarer, 1999, side 29.

Varetagelse af tinglysningen hører til den kategori af opgaver, som varetages af domstolene uden for den egentlige retspleje, hvilket tidligere udtrykkeligt fremgik af retsplejelovens § 14, stk. 1. Med lov nr. 538/2006 (politi- og domstolsreformen) blev der indsat en bestemmelse i retsplejelovens § 18, stk. 3, hvorefter Tinglysningssretten varetager ting-



lysningen for hele landet. Der er ikke herved sket en ændring af tinglysningsopgavernes karakter, jf. Folketingstidende 2005-06, tillæg A, side 5329 og 5335.

Gomard og Kistrup anfører i Civilprocessen, 2007, side 43-44, at Tinglysningsrettens afgørelser er judicielle afgørelser (som kan kæres til landsretten, jf. tinglysningslovens § 36) uden for den egentlige retspleje. Om sondringen mellem egentlig retspleje og andre judicielle opgaver anføres det:

"Sprogbrugen i Rpl, der skelner mellem egentlig retspleje og andre judicielle opgaver, bygger på en adskillelse mellem egentlig retspleje (jurisdictio contentiosa eller litigiosa) og frivillig retspleje (jurisdictio voluntaria), som er almindelig i kontinental ret. Udtrykket frivillig retspleje bruges nu navnlig om tilfælde, hvor domstolenes medvirken på en anden måde end ved afgørelsen af en tvist mellem modstående parter er nødvendig for en rets stiftelse eller beskyttelse. Tinglysning og notarialforretninger hører således til den frivillige retspleje."

Uanset at reglerne i forvaltningsloven og offentlighedsloven ikke gælder for domstolene, er også domstolene dog i deres administration af f.eks. tinglysningsloven efter min opfattelse forpligtet til at respektere almindelige (forvaltningsretlige) grundsætninger og principper om eksempelvis saglighed og ligebehandling. På tinglysningsområdet er der i enkelte tilfælde ved lov indført et objektivi ansvar for Tinglysningsretten, men uden for disse tilfælde er der ikke grund til at antage, at en ansvarsvurdering vil falde anderledes ud, end hvis tinglysningsvæsenet var henlagt til en forvaltningsmyndighed. Jeg lægger herved også vægt på, at Tinglysningsretten i sin virksomhed ikke kan anses som omfattet af den forhandlingsmaksime, der typisk gælder for domstolenes behandling af civile sager, men på samme måde som en forvaltningsmyndighed må påse, at afgørelser træffes på et oplyst og fyldestgørende grundlag, hvilket kræver et aktivt samspil med de personer mv., der retter henvendelse, og en mere udadvendt og publikumsorienteret tilgang til myndighedsudøvelsen.

Om Domstolsstyrelsens forvaltningsretlige stilling gælder, at styrelsen blev oprettet ved lov nr. 401 af 26. juni 1998 (som efterfølgende er blevet ændret, senest ved lov nr. 1266 af 16. december 2009). Det følger af lovens § 2, stk. 1 og 2, at Domstolsstyrelsen er en selvstændig statsinstitution, der ledes af en bestyrelse og en direktør, og at justitsministeren ikke har instruktionsbeføjelse over for styrelsen, hvis afgørelser heller ikke kan påklages til ministeren.



Det fremgår af de almindelige bemærkninger til lovforslaget, pkt. 9.2 og 9.3, at både forvaltningsloven og offentlighedsloven bør gælde for Domstolsstyrelsen (jf. Folketingstidende 1997-98, 2. samling, Tillæg A, side 792). I "Forvaltningsloven med kommentarer", side 106, er det med henvisning til lovforslagets bemærkninger anført, at Domstolsstyrelsen må anses for en del af den offentlige forvaltning og dermed omfattet af forvaltningsloven.

Både forvaltningsloven og offentlighedsloven må således gælde for Domstolsstyrelsens virksomhed. Derimod er styrelsen ikke omfattet af ombudsmandens virksomhed, jf. den udtrykkelige bestemmelse herom i § 8 i Domstolsstyrelsesloven.

10.2 Myndigheders pligt til at informere om sagsbehandling og praksis

Folketingets Ombudsmand har i sin udtalelse i FOB 2008, side 238 udtalt sig om offentlige myndigheders pligt til at informere borgerne om praksis på deres myndighedsområde.

I sin redegørelse for gældende ret udtalte ombudsmanden, at offentlige myndigheder ikke efter forvaltningsloven er forpligtet til generelt at informere offentligheden - f.eks. via myndighedens hjemmeside - om regler og praksis inden for myndighedens område. Det følger imidlertid af god forvaltningsskik, at en myndighed i et vist omfang er forpligtet til at informere borgerne om praksis på myndighedens område, f.eks. via internettet eller på anden lettilgængelig måde.

Den konkrete sag vedrørte udlændingemyndighedernes information og vejledning til borgerne om praksis i sager om familiesammenføring. Ombudsmanden konstaterede, at Udlændingetjeneste i en årrække havde orienteret offentligheden om muligheden for at få familiesammenføring efter EU-retten via information på myndighedens hjemmeside. Herefter anfører ombudsmanden:

"En myndighed som vælger at informere offentligheden om myndighedens praksis via hjemmeside, er - bl.a. som følge af princippet om god forvaltningsskik - forpligtet til at sikre at den offentliggjorte information er lettilgængelig, korrekt og tilstrækkeligt detaljeret til at den enkelte borger kan få kendskab til de muligheder som er relevante for vedkommende. Det gør sig her så meget desto mere gældende fordi Udlændingetjeneste oplyser at man "aktivt [anvender] hjemmesiden i sin vejledning af borgere der retter henvendelse både før, under og efter sagsbehandling



af den ansøgning om familiesammenføring", dvs. som en integreret del af den individuelle vejledning efter forvaltningslovens § 7, stk. 1.

...

*At informationen skal være **korrekt**, vil for det første sige at den ikke må være vildledende, men skal være retvisende. Informationen må således ikke indeholde forkerte og/eller forældede oplysninger. Der må heller ikke mangle oplysninger. Det vil f.eks. ikke være korrekt kun at omtale den ene af 2 eksisterende muligheder for at få familiesammenføring efter EU-retten.*

...

*Som nævnt skal informationen også være så **tilpas detaljeret** at borgerne kan få kendskab til de muligheder der er relevante for dem. Heri ligger ikke et krav om at informationen skal indeholde en meget detaljeret beskrivelse af regler og praksis, men alene et krav om at beskrivelsen skal være retvisende. Formålet er at borgeren på baggrund af informationen skal kunne danne sig et indtryk af om han eller hun f.eks. kan være omfattet af en given praksis og dermed kan vælge at gå videre med sagen."*

Ombudsmanden har tidligere kritiseret udlændingemyndighederne for at handle i strid med god forvaltningsskik ved ikke at offentliggøre og dermed informere om praksisændringer bestående i lempelser i adgangen til familiesammenføring, jf. FOB 2007, side 289 og FOB 2006, side 350, hvor ombudsmanden bl.a. udtalte, at offentliggørelse af praksisændringen kunne ske f.eks. ved at lægge et notat på myndighedernes hjemmeside, så borgerne havde fået mulighed for at kende den nye praksis og indrette sig efter den.

Videre kan nævnes ombudsmandens udtalelse i FOB 1990, side 80 vedrørende praksis for registrering af selskaber hos Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Styrelsen havde indtil april 1990 registreret anmeldelserne i den rækkefølge, de indgik. I april 1990 ændrede styrelsen registreringspraksis, således at registreringen af egentlige selskaber blev prioriteret forud for "skuffeselskaber" bl.a. med den begrundelse, at de egentlige selskaber indtil registreringen blev drevet på stifternes personlige ansvar. Ombudsmanden fandt, at nedprioriteringen af "skuffeselskaber" var lovlig, men fandt det kritisabelt at styrelsen ikke havde orienteret de berørte om den ændrede registreringspraksis.



I trykt retspraksis har spørgsmålet om myndigheders tilstrækkelige information til borgerne været genstand for bedømmelse i en dom fra Østre Landsret trykt i UfR 2006, side 960 Ø, hvor en kommune blev pålagt erstatningsansvar for manglende information til borgerne om mulighed for genoptagelse af førtidspensionssager.

Sagen vedrørte kommunens ansvar ved ikke at have taget skridt til information af borgere, der kunne være omfattet af en administrativ praksisændring, som fulgte af en højesteretsdom afsagt i december 1999.

Sagsøgeren var i 1994 blevet tilkendt førtidspension og ansøgte i 2003 om genoptagelse med henvisning til den ændrede praksis. Den Sociale Ankestyrelse ændrede sin oprindelige afgørelse og tilkendte sagsøgeren en højere pensionssats. Ved kommunens beregning af den pension, som sagsøgeren skulle have efterbetalt, blev ydelser før august 1998 anset for forældede, og sagsøgeren påstod kommunen erstatningsansvarlig for de forældede ydelser.

Landsretten lagde særlig vægt på, at det efter omstændighederne i sagen måtte stå kommunen klart, at der var et udækket informationsbehov hos de relevante borgere, som kommunen havde ansvaret for at dække.

Fra ældre retspraksis kan nævnes Østre Landsrets dom trykt i UfR 1963, side 679 Ø, som vedrørte en praksisændring hos toldmyndighederne med hensyn til en ansøgningsfrist for toldfritagelse. Landsretten fandt, at toldmyndighederne havde pligt til at gøre interesserede borgere bekendt med fristen, og at meddelelse i Statstidende ikke var nok i så henseende. Da praksisændringen tillige havde været omtalt i dagspressen, fandt landsretten konkret, at pligten til at informere de berørte var opfyldt. I en samtidig afsagt dom trykt i UfR 1963, side 681, nåede landsrettens flertal imidlertid frem til, at toldmyndighederne kunne håndhæve en ansøgningsfrist, selvom fristkravet ikke var meddelt offentligheden.

Betydningen af ældre retspraksis må dog nok vurderes i lyset af, at offentlige myndigheder i dag har vide muligheder for at informere borgerne på en lettilgængelig måde, og navnlig i vid udstrækning informerer via myndighedens hjemmeside, hvilket den ovenfor omtalte nyere ombudsmandspraksis også afspejler.



11. OFFENTLIGE MYNDIGHEDERS ERSTATNINGSANSVAR

11.1 Ansvarsgrundlaget

11.1.1 Generelt

Offentlige myndighedsers erstatningsansvar reguleres grundlæggende af dansk rets almindelige civilretlige erstatningsregel.

Erstatningspligt forudsætter således, at der er begået ansvarspådragende handlinger eller undladelser, som kan henføres til en offentlig myndighed. Der skal være lidt et tab, og der skal være årsagssammenhæng mellem handling og tab. Tabet skal endvidere angå en retsbeskyttet interesse, være adækvat, og skadelidte skal have opfyldt sin tabsbegrænsningspligt.

Der må ikke foreligge objektive ansvarsfrihedsgrunde, og ansvaret kan nedsættes eller bortfalde, hvis der foreligger egen skyld hos skadelidte.

Ansvarsstandarden er den almindelige culparegel, dvs. myndigheden skal have begået fejl. Ikke ethvert tab udløst af forhold, som kan henføres til en offentlig myndighed, udløser uden videre erstatningspligt, da det offentlige ikke i almindelighed er undergivet et objektivt fejlansvar.

Erstatningspligt for det offentlige forudsætter uden for de meget få områder, hvor domstolene har fastlagt et objektivt fejlansvar, at der er begået en rimeligt klar fejl, som kan bebrejdes myndigheden. Kravene til myndighedens adfærd kan ikke fastlægges generelt, men afhænger i den konkrete situation af afvejningen af en lang række faktorer som myndighedsområdets betydning for borgerne, hvor nærliggende den pågældende tabsmulighed er, tabets typiske størrelse, om kun nogle få eller alle i samme situation rammes m.m.

Det offentlige varetager således mange opgaver af meget forskelligartet karakter, og det antages i almindelighed, at ansvarsstandarden for fejl afhænger af karakteren af den opgave, som det offentlige udfører som skadevolder, jf. Orla Friis Jensen i Forvaltningsret, Almindelige Emner, 2009, side 549 (Orla Friis Jensen, 2009) og Bernhard Gomard, Offentlige myndighedsers erstatningsansvar i UfR 2004B, side 383f (Gomard, 2004).

Når det offentlige udøver aktiviteter, som også udøves af private, antages ansvarsnormen som hovedregel at være den samme for offentlige og private skadevoldere, jf. bl.a. Bo



von Eyben m.fl., Lærebog i erstatningsret, 2007, side 62 og Gomard (2004), side 383 med henvisning til bl.a. UfR 2000, side 483 Ø om glatførebekæmpelse, og side 390, hvor synspunktet formuleres således:

"En begrænsning af formuerettens almindelige regler om erstatningsansvar for det offentlige kommer kun på tale ved myndighedsudøvelse, ikke ved handlinger, der er af samme karakter som skadegørende handlinger i den private sektors virksomheder,..".

Det er fast antaget, at offentlige myndigheder kan ifalde erstatningsansvar for skadeforvoldende handlinger i forbindelse med offentlig myndighedsudøvelse, dvs. virksomhed som alene udføres af det offentlige og ikke har et modstykke i det private, jf. bl.a. Orla Friis Jensen (2009), side 535f. Der er da også en række eksempler i retspraksis på erstatningsansvar for myndighedsudøvelse, jf. bl.a. UfR 1983, side 1000 H om en kommunes uhjemlede tilladelse til opførelse af en tankstation og UfR 2003, side 559 H om et motorkontors fejlagtige oplysning i en registreringsattest.

Ansvarsstandarden for offentlig myndighedsudøvelse anses i litteraturen for meget vanskelig at beskrive entydigt, jf. bl.a. Orla Friis Jensen (2009), side 549, som bl.a. anfører:

"Sammenfattende kan det siges, at ansvarsbedømmelsen ikke så meget beror på en vurdering af individuel adfærd som på overvejelser af, hvilke krav der bør stilles til den offentlige virksomhed, der har medført skaden.

Når det afgørende for culpabedømmelsen beror på, hvilke krav der bør stilles til den offentlige virksomhed, som har medført skaden, er det klart, at der er tale om en meget elastisk målestok. For det første ligger heri, at bedømmelsen af, om en handling eller undladelse må betegnes som fejl eller forsømmelse stiller sig forskelligt alt efter, hvad slags virksomhed der er tale om. For det andet må det fremhæves, at culpabedømmelsen også inden for den konkrete forvaltningsvirksomhed er variabel."

Myndighedsudøvelse, hvor der ved forbud, påbud eller afslag gribes ind i en persons tilværelse eller virksomhed, fremhæves eksempelvis af Friis Jensen som et område, hvor udgangspunktet for ansvarsvurderingen må være, at der stilles strenge krav til forvaltningens virksomhed.



Forbud, påbud mv. har endvidere sædvanligvis karakter af retsakter. Ansvar for forkerte retsakter anses i litteraturen for et område, hvor særskilte hensyn og overvejelser har betydning for ansvarsstandarden, herunder adressatens berettigede forventninger og undskyldelig retsvildfarelse hos myndigheden, jf. bl.a. Orla Friis Jensen (2009), side 565f og Vibe Ulfbeck i Carsten Henrichsen m.fl., Forvaltningsretlige perspektiver, 2006, side 276-279.

Henning Skovgaard fremstillede i sin disputats, Offentlige myndigheders erstatningsansvar, 1983, retningslinjer for fastlæggelse af ansvarsstandarden ved at integrere synspunkter fra henholdsvis culpaansvaret, ansvar for kontraktbrud og ekspropriationsretlige tankegange (den integrerede ansvarsstandard). Fremstillingen peger på en række relevante momenter, som må indgå i den konkrete ansvarsvurdering, nemlig den offentlige virksomheds intensitet, den specifikke skadevoldersituation, den offentlige virksomheds formål, skadelidtes forventningsposition og normafvigelse.

Gomard (2004), side 384 anfører om det offentliges ansvar for fejl, at ikke enhver fejl giver den, der har lidt et adækvat tab som følge af fejlen, krav på erstatning. Om ansvarsbedømmelsen anføres det således, at

*"[F]orskellige begrænsende kriterier er blevet bragt i anvendelse i retspraksis, navnlig **at** undskyldelige fejl, også undskyldelig retsvildfarelse, ikke altid medfører erstatningsansvar, **at** der kun kan kræves erstatning for krænkelse af en særligt værnet interesse, og **at** skader, der rammer en bredere, ubestemt kreds, ikke kan erstattes i samme omfang som direkte skade eller skade på nære interesser (i engelsk ret kravet om proximity)."*

Gomard fremhæver endvidere, at tab som følge af det offentliges fejl ofte har karakter af almindelige formueskade, og at en vis begrænsning af ansvaret til direkte eller umiddelbart forvoldt tab derfor er særligt nærliggende og væsentlig for det offentliges erstatningsansvar. I den forbindelse nævnes det, at overvejelser om udstrækningen af ansvaret for almindelig formueskade, som rammer en bredere, ubestemt kreds, (floodgates argument) i Sverige er anført som begrundelse for en regel i Skadeståndlagen om, at ren formueskade kun erstattes for strafbar adfærd, hvor der ikke er særligt holdepunkt for at gøre undtagelse. Denne begrænsning af ansvaret ses dog ikke at gælde for offentlige myndigheders erstatningsansvar, som ifølge reglen i Skadeståndlagen 3. kap. 2 § også omfatter ren formueskade.



Sammenfattende anfører Gomard om ansvarsstandarden:

"Den større tilbageholdenhed med at pålægge ansvar for udøvelsen af offentlig myndighed end for skade forvoldt i erhvervsmæssig virksomhed kan spores i forskellige sammenhænge og med forskellig begrundelse. Det beror ofte på et skøn, i hvilken rækkefølge en offentlig myndighed skal løse sine forskellige opgaver, og hvor stor en kraft der bør sættes ind på forskellige områder og enkelte opgaver.

...

I øvrigt er et offentligretligt ansvar for ringe og undskyldelige fejl mindre påkrævet. Retspraksis har dog ikke formuleret en klar generel regel om, at offentlige myndigheder kun har erstatningsansvar for væsentlige, klare fejl, men resultatet i adskillige domme stemmer overens med en sådan regel. Baggrunden for en regel af dette indhold er vel, at den offentlige sektor handler pligtmæssigt og ansvarsbevidst. Der er kun ringe behov for at bruge erstatningsansvar præventivt som en skadesforebyggende foranstaltning.

...

Borgerne kan i vidt omfang beskytte sig ved at fremstille deres sag klart og omhyggeligt og ved om nødvendigt at ty til klage/appel/rekurs og ved at tegne forsikring."

I nyere litteratur er erstatningsansvaret for offentlige myndigheder endvidere behandlet af Vibe Ulfbeck i Carsten Henrichsen m.fl., Forvaltningsretlige perspektiver, 2006, side 271 ff. (Ulfbeck, 2006). Det konstateres her, at det ikke er muligt at beskrive det offentligretlige erstatningsansvar som et mildt eller et strengt ansvar, da området opfattes som præget af modsatrettede tendenser, som i visse sammenhænge gør det vanskeligt at udsondre en klar linje i retspraksis.

De modsatrettede tendenser sammenfattes af Vibe Ulfbeck som henholdsvis "fællesskabs-synspunkter" og "professionsansvarstanken".

Det anføres, at det offentliges ansvar i flere sammenhænge fremtræder som et relativt mildt ansvar, som synes at kunne begrundes i en række særtræk ved de opgaver, som udføres af det offentlige. Synspunktet beskrives således:

"De opgaver, som løftes af det offentlige, er opgaver/funktioner, som det er fundet mest hensigtsmæssigt at henlægge til fællesskabet, fordi de pågældende funktioner ellers ikke ville blive varetaget eller dog vurderes at ville blive løftet på den bedste måde af det offentlige.



...

Det forekommer umiddelbart naturligt, at der må gælde et mindre strengt ansvar for handlinger, der på denne måde er mindre frivillige og foretaget med begrænsede tidsmæssige og økonomiske ressourcer til rådighed, når der samtidig er tale om opgaver, som af fællesskabet er prioriteret som opgaver, der skal løftes i alles interesse."

Heroverfor beskrives professionsansvarssynspunkter som hensyn, der kan begrunde en strengere ansvarsbedømmelse. I den forbindelse fremhæves bl.a.:

"Myndigheden vil som regel også i betydeligt omfang sidde inde med specialviden på det pågældende område, som langt overstiger borgerens viden på det samme område, og som derfor genererer forventninger om en særlig kompetent behandling. I en vis forstand fremstår myndigheden således om professionsudøver, hvilket taler for anvendelsen af et strengt ansvar. Dette synspunkt understøttes yderligere af tendensen gennem de seneste årtier til resultatorientering og effektiviseringstænkning inden for den offentlige sektor. I visse tilfælde vil det også tale for et strengere ansvar for myndigheden end det klassiske deliktsansvar, at forholdet mellem myndigheden og borgeren kan have kontraktuel karakter."

Søren H. Mørup behandler i Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 2005, den erstatningsretlige betydning af myndigheders normbrud og anfører sammenfattende side 955-956 bl.a.:

"Retspraksis kan formentlig - på trods af, at billedet af praksis ikke er krystal-klart - forsigtigt sammenfattes således, at hvor en norm, der er egnet til at skabe forventninger, tilsidesættes, således at disse forventninger skuffes, og denne tilsidesættelse kan karakteriseres [som] en klar fejl, vil tilsidesættelsen som udgangspunkt medføre erstatningsansvar, også selvom normen ikke umiddelbart har karakter af en pligt over for borgeren."

I norsk ret reguleres det offentliges erstatningsansvar af reglen i skadeserstatningslovens § 2-1, som vedrører arbejdsgiveres og det offentliges ansvar for deres ansatte, herunder anonyme og kumulerede fejl. Ansvarsstandarden efter denne bestemmelse er, at der er



ansvar for skader, som forvoldes forsætligt eller uagtsomt, "idet hensyn tages til om de krav skadelidte med rimelighed kan stille til virksomheden eller tjenesten, er tilsidesat."

Det anføres i Peter Lødrup, Lærebok i erstatningsrett, 2009, side 218, at sidstnævnte del af ansvarsstandarden i skadeserstatningslovens § 2-1 særligt tager sigte på vurderingen af det offentliges ansvar, og at det ikke mindst er ved vurderingen af offentlig myndighedsudøvelse, at dette skønspregede spørgsmål har betydning.

I svensk ret findes som nævnt en regel i Skadeståndslagen 3. kap. 2 § om erstatningsansvar for stat og kommuner ved myndighedsudøvelse, hvorefter ansvar forudsætter, at der foreligger fejl eller forsømmelse, dvs. culpa. Ansvaret omfatter ligeledes anonyme og kumulerede fejl. I forarbejderne henvises for så vidt angår ansvarsstandarden til de betingelser, hvorunder den offentlige virksomhed udføres, jf. Bertil Bengtsson, Skadestånd vid myndighetsutövning I, 1976, side 210.

Domstolene har som nævnt på enkelte områder statueret objektivt ansvar for det offentlige. Der har været tale om skader forvoldt ved brud på forsyningsledninger, jf. højesterets domme trykt i UfR 1983, side 866 H og UfR 1983, side 895 H, hvor Højesteret fandt, at skader som følge af brud på vand- eller gasledninger burde bæres af det offentlige som en forsyningsudgift, da det offentlige som ejer af forsyningsnettet *"ved sin tekniske og økonomiske planlægning af driften har mulighed for at tage risikoen for sådanne ikke upåregnelige skaders opståen i betragtning."*

Der blev med samme begrundelse pålagt objektivt ansvar for sætningsskader på nærliggende huse forårsaget af kommunalt anlægsarbejde i UfR 1983, side 714/2H.

Objektivt ansvar er senere blevet påberåbt men afvist af Højesteret bl.a. i den nedenfor omtalte dom i UfR 1987, side 258 H om en kommunes ansvar for kloakanlæg. I en kommentar til denne dom anfører højesteretsdommer Mogens Hornslet i UfR 1987B, side 288, at,

"[N]år seks af de deltagende dommere [...] ikke kunne gå ind for et sådant objektivt ansvar, må det ses som udtryk for, at et sådant ansvar enten må kræve lovhjemmel eller i hvert fald meget stærke grunde, og at det var den overvejende opfattelse, at sådanne grunde ikke var til stede her."



Endelig kan det nævnes, at retspraksis har anerkendt erstatningskrav begrundet i omfattende gener for omkringboende i forbindelse med offentlige vejarbejder, uanset at der ikke er udvist culpa fra de vejanlæggende myndigheder, jf. UfR 1976, side 86 H om udvidelse af Lyngbyvejen, hvor der af Højesterets flertal blev tilkendt butiksindehavere erstatning for de *"helt ekstraordinære ulemper ved vanskeliggørelsen af adgangen til butikkerne."* Højesteret fastslog i sine indledende præmisser, at butiksindehavere ved en stærkt befærdet ind- og udfaldsvej til København måtte være forberedt på muligheden for omfattende vejarbejder og andre foranstaltninger vedrørende færdslen og tåle ulemperne herved uden at være berettigede til erstatning. De særlige omstændigheder i sagen var, at anlægsperioden var blevet forlænget, dels fordi et broanlæg styrtede sammen, dels fordi hovedentreprenøren gik konkurs.

Der er i UfR 2002, side 1152 Ø tilkendt erstatning ud fra tilsvarende betragtninger til forretningsdrivende for omsætningsnedgang, der måtte henføres til arbejdet med metrobyggeri, som med hensyn til intensitet og varighed gik ud over, hvad den forretningsdrivende var forpligtet til at tåle.

Om ansvarsstandarden for domstolene ved udøvelsen af deres judicielle virksomhed bemærker Gomard (2004), side 385, at de nærmere regler for offentligretligt erstatningsansvar ikke er ens for den judicielle og den administrative sektor, og der henvises til, at uanset at de almindelige regler om erstatningsansvar uden for kontrakt også gælder for den dømmende magt, er den meget sparsomme praksis på dette område præget af stor tilbageholdenhed over for et erstatningsretligt dommeransvar for staten.

Gomard henviser til illustration til Højesterets dom trykt i UfR 2000, side 74 H, hvor en byretsdommer blev frifundet, selvom dommeren havde udvist forsømmelighed ved at afsige en udeblivelsesdom, da Højesterets flertal fandt, at sagsøgeren havde mistet sin mulighed for at gøre et erstatningskrav gældende over for dommeren ved ikke at få udeblivelsesdommen genoptaget.

Højesteret har endvidere i en dom trykt i UfR 2000, side 1158 H afvist et erstatningsøgsmål mod en afdeling i Østre Landsret i anledning af en udeblivelsesdom bl.a. med henvisning til, at sagsøgeren ikke havde benyttet de sædvanlige retsmidler, som efter retsplejeloven tilkommer den part, der er dømt som udebleven.

Retsplejerådet anbefalede i betænkning 1436/2004 om reform af den civile retspleje III, at den tidligere bestemmelse i retsplejelovens § 322 om dommeres personlige ansvar for



pligtstridig opførsel blev ophævet, da bestemmelsen havde ringe praktisk relevans og da ophævelsen ikke ville ændre de materielle regler om dommeres ansvar, da en dommer i de grove tilfælde, som var omfattet af bestemmelsen, fortsat ville være erstatningsansvarlig efter almindelige erstatningsregler, jf. betænkningens, side 296.

Retsplejerådet anførte i øvrigt i forbindelse med overvejelser om en bestemmelse om adgangen til at få udgifter dækket af statskassen, som en part uden egen skyld påføres ved, at en sag må gå om eller ikke kan behandles (retsplejelovens nugældende § 320), at

"Retsplejerådet finder det ikke hensigtsmæssigt at tage udgangspunkt i, om en dommer subjektivt har begået fejl, som Domstolsstyrelsen hæfter for efter reglerne om principalansvar, jf. DL 3-19-2. [...]"

Dommerne og domstolene har - og bør også have - en sådan stilling, at det fremstår som noget ganske ekstraordinært at kræve erstatning under henvisning til, at en dommer eller en domstol har begået en culpøs fejl som led i sin judicielle virksomhed."

I Henning Skovgaard, Offentlige myndigheders erstatningsansvar, 1983, side 40, anføres om afgrænsningen i forhold til domstolene:

"Myndighedsansvaret omfatter rent sprogligt statsmagten i alle dens forgreninger, men hensynet til en rimelig homogenitet i doktrinen tilsiger, at domstolene udskilles til specialbehandling, [...]. I denne afhandling vil det særlige sigte medføre, at domstolenes virksomhed kun lejlighedsvis bliver berørt og da kun i henseende til deres mere administrativt prægede funktioner (afgiftsberegning, bobehandling m.v.)."

For så vidt angår tinglysningen, der som nævnt hører til den kategori af opgaver, der varetages af domstolene uden for den egentlige retspleje, findes der særlige regler om erstatningsansvar i tinglysningsloven, jf. nærmere straks nedenfor.

11.1.2 Tinglysningslovens særlige erstatningsregler

Tinglysningsloven indeholder bestemmelser om erstatning for tab begrundet i tingbogens indhold.



Det følger af tinglysningslovens § 30, at det er statskassen, der udreder erstatning til skadelidte, som har krav på erstatning i medfør af de særlige regler i tinglysningslovens §§ 31, 32, 34 og 35.

§ 31 bestemmer at en erhverver, som lider et rettighedstab begrundet i stærke ugyldighedsindsigelser mod tingbogens indhold, bliver holdt skadesløs af statskassen.

§ 32 indeholder en regel om objektivet ansvar for uberettiget udslettelse af rettigheder i henhold til § 20.

§ 34 hjemler erstatning for fejl i forbindelse med den konkrete tinglysningsekspedition, som resulterer i fejlagtig gengivelse i tingbogen eller manglende indførelse i tingbogen.

Efter § 35 skal der uden for de tilfælde, som er anført i §§ 31, 32 og 34, tilkendes erstatning for andre tab, som skyldes fejl begået af tinglysningsvæsenets tjenestemænd. Det anføres i Karnovs note til bestemmelsen (udfærdiget af professor dr.jur. Peter Mortensen), at statskassen efter bestemmelsen hæfter for alle forhold i forbindelse med tinglysning, som kan henregnes en ansat som forsætlig eller uagtsom, hvilket formentlig ville følge allerede af almindelige regler, samt at bestemmelsen efter Justitsministeriets praksis opfattes som en regel om objektivet erstatningsansvar for fejl begået af tinglysningsmedarbejdere.

Der henvises i Karnovs note til W.E. von Eyben, Formuerettigheder, 1983, side 340, hvor der om tinglysningslovens §§ 34, stk. 1, og 35, stk. 1, bl.a. anføres:

"Efter justitsministeriets praksis opfattes begge regler således, at ansvaret er rent objektivet, uanset det forskellige ordvalg, og uanset at U 1953.567 har nægtet erstatning efter § 35 for kurstab som følge af langsom ekspedition, da der ikke var udvist en sådan forsømmelighed, at kurstabet kunne kræves erstattet, ..."

Der synes dog ikke at være fuldstændig enighed i teorien om, hvorvidt § 35 hjemler et objektivet erstatningsansvar. Lene Pagter Kristensen, Tinglysningsloven, 1984, anfører således om § 35 bl.a.:

"Bestemmelsen indebærer, at statskassen hæfter for alle fejl i forbindelse med tinglysning, som begås uagtsomt eller forsætligt af tinglysningspersonalet, hvilket dog



følger allerede af almindelige regler, jfr. rpl. § 1020a [ophævet] og DL 3-19-2."
(min tilføjelse)

For så vidt angår et eventuelt ansvar for forsinkelser ved tinglysningsekspeditionen henviser Pagter Kristensen til sin kommentar til § 16, stk. 4, hvor det er anført, at overskridelse af 10-dages fristen ikke i sig selv medfører ansvar, jf. nærmere nedenfor.

I Fr. Vinding Kruse, Tinglysningsloven, 1979, henvises i kommentaren til § 35 ligeledes til værkets bemærkninger til § 16, stk. 4, for så vidt angår spørgsmålet om overskridelse af 10-dages fristen. Se nedenfor om værkets kommentar til denne bestemmelse.

Det anføres i Hans Willumsen, Tinglysningsloven med kommentarer, 1997, side 294, at en antagelse om, at bestemmelsen i § 35 ikke hjemler et objektivt erstatningsansvar, synes at overflødiggøre den, idet ansvaret i så fald ville følge af almindelige erstatningsregler.

Søren H. Mørup antager i Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 2005, side 924, at tinglysningslovens §§ 30-35 er et eksempel på regler, *"der beskytter borgernes forventninger, således at staten er objektivt ansvarlig for skuffelse heraf,.."*

Om baggrunden for tinglysningslovens særlige erstatningsregler anfører Peter Mortensen i Tinglysning - rettigheder over fast ejendom, 2001, side 358, at når de almindelige erstatningsregler er anvendelige, kan det umiddelbart synes overflødigt med erstatningsregler i tinglysningsloven. Imidlertid varetager tinglysningslovens regler nogle særlige hensyn, som hænger nøje sammen med tinglysningssystemets formål og funktion, navnlig hensynet til at bevare tinglysningssystemets brugeres tillid til tingbogen som oplysningskilde om rettigheder over fast ejendom. Peter Mortensen anfører i den forbindelse bl.a.:

"For at sikre et enkelt, funktionelt og ikke for dyrt administrativt system og samtidig bevare tilliden til systemet, selv om fejl opstår, har lovgiver valgt at indføre særlige erstatningsregler, som tilkendegiver, at i det omfang, der sker fejl, og dette fører til økonomisk skade for en berettiget, dækkes skaden som udgangspunkt af statskassen. I det omfang brugerne ikke kan have fuld tillid til tingbogen, kan de have tillid til, at der kan kræves erstatning af statskassen, hvis tinglysningsadministrationens fejl fører til rettighedsfortabelse og økonomisk tab. Det er navnlig sådanne hensyn, der ligger bag reglerne i TL § 31 og TL § 32, der hjemler erstatning, selv om der ikke subjektivt er handlet forkert fra tinglysningsdommerens side"



Om reglen i tinglysningslovens § 34 anfører Peter Mortensen, side 360-361, at bestemmelsen hjemler erstatning for fejl i tingbogen, og at

"Området for TL § 34, stk. 2, er forholdsvis snævert, idet bestemmelsen dels kun vedrører fejl i tingbogen eller dommerens tinglysningspåtegning, dels kun sådanne fejl, som ikke er omfattet af TL § 34, stk. 1. Bestemmelsen er en residualbestemmelse for så vidt angår fejl i tingbogen."

I Fr. Vinding Kruse, Tinglysningsloven, 1952, side 198 og senere udgave af samme værk (1979), side 240, antages det, at § 34 formentlig kunne bringes i anvendelse, når 10-dages fristen i § 16, stk. 4, er overskredet. Det er imidlertid ikke et synspunkt, som har tilslutning i den øvrige litteratur.

Peter Mortensen behandler spørgsmålet, om residualbestemmelsen i tinglysningslovens § 35 omfatter tab som følge af en overskridelse af 10-dages fristen i lovens § 16, stk. 4, hvilket afvises, jf. nærmere nedenfor.

Om forholdet mellem erstatningsreglerne i tinglysningslovens §§ 34 og 35 og 10-dages fristen anfører Henning Skovgaard i Offentlige myndigheders erstatningsansvar, 1983, side 167, at det for ansvaret er ligegyldigt,

*"hvorfor og hvordan tingbogen, tinglysningspåtegningen m.m. blev misvisende, når blot dette skyldes tinglysningsmyndighedens forhold. Denne korrekthed bør man nemlig i almindelighed kunne stole på, [...], hvorimod det **generelt** har mindre betydning og derfor mindre beskyttelsesværdighed, om dokumenterne ekspederes på 10 eller 15 dage, sml. U 1953.567."*

Erstatningskrav begrundet i sagsbehandlingstiden i Tinglysningsretten kan således ikke anses for omfattet af tinglysningslovens erstatningsregler, og kravene skal derfor som nævnt bedømmes efter dansk rets almindelige erstatningsregel.

11.1.3 10-dages fristen i tinglysningslovens § 16, stk. 4

Tinglysningsloven 16, stk. 4, fastsætter, at prøvelsen af et dokument og dokumentets endelige eller foreløbige indførelse i tingbogen eller afvisning skal ske snarest muligt og senest 10 dage efter, at dokumentet er modtaget.



Fristbestemmelsen i § 16, stk. 4, blev indført med tinglysningsloven af 1926 (lov nr. 111 af 31. marts 1926 om tinglysning). Loven byggede på en betænkning af professor Fr. Vinding Kruse, Tinglysning samt nogle Spørgsmaal i vor Realkredit (1923).

Betænkningen indeholdt forslag til en tinglysningslov, som med enkelte ændringer blev vedtaget af Rigsdagen. I de almindelige bemærkninger til lovforslaget anføres det, at der med hensyn til begrundelsen for lovforslagets væsentlige bestemmelser henvises til Vinding Kruses betænkning, jf. Rigsdagstidende 1925-26, Tillæg A, sp. 4589.

Vinding Kruses lovforslag indeholdt en bestemmelse, hvorefter prøvelsen af dokumentet og dets indførelse, notering eller afvisning skulle ske snarest muligt og senest 7 dage efter dets anmeldelse til dagbogen. Selve lovforslaget indeholder ikke selvstændige bemærkninger om denne bestemmelse, men i betænkningens kapitel 5 om "Tinglysningens Gang", hvor der bl.a. redegøres for den prøve, som tinglysningskontoret skal foretage inden dokumentets indførelse i tingbogen, anfører Vinding Kruse (Betænkningen, side 116-117):

*"Den heromhandlede simple Prøvelse maa finde Sted umiddelbart efter Dokumentets Indlevering og Indførsel i Dagbogen. **Da** denne Prøvelse ikke som nu vil blive opholdt af Tinglæsningen, **da** den endvidere kun bestaar i en Undersøgelse af det paagældende Blad i Tingbogen, hvilket kan og bør indrettes meget overskueligt, og **da** Tinglysningen ved Anvendelse af moderne Bogføringsteknik vil kunne aflastes for en Del af det nuværende Kontorarbejde, maa denne Prøvelse kunne gennemføres i kort Tid, i Løbet af nogle faa Dage efter Dokumentets Indlevering. Men de offentlige Kontorer bør stræbe efter i samme Grad som de private Forretningskontorer at gøre sig til Regel, saa vidt muligt, at ekspedere Sagerne samme Dag, de indkommer."*

I det fremsatte lovforslag havde § 16, stk. 4, 1. pkt. følgende ordlyd:

"Prøvelsen af Dokumentet og dets endelige eller foreløbige Indførelse eller Afvisning skal ske snarest muligt og senest 10 Dage efter dets Anmeldelse til Dagbogen."

Bestemmelsen svarede bortset fra en mindre ændring af ordlyden til Vinding Kruses forslag, dog med den forskel at fristen i lovforslaget var 10 dage. Herom hedder det i bemærkningerne til bestemmelsen (Rigsdagstidende 1925-26, Tillæg A, sp. 4596):



"I 4. Stk., 2. Linie, er Fristen 7 Dage forlænget til 10 Dage; ved vanskeligere Dokumenter vil førstnævnte Frist formentlig vise sig for kort."

Lovforslaget blev vedtaget med den citerede ordlyd, og bestemmelsen i § 16, stk. 4, 1. pkt., har været uændret indtil vedtagelsen af lov nr. 539 af 8. juni 2006 om indførelse af digital tinglysning, hvor tidspunktet for 10-dages fristens beregning blev ændret fra anmeldelsen til dagbogen til tidspunktet for Tinglysningsrettens modtagelse af dokumentet, jf. ovenfor punkt 5.4.

Lovforslaget indeholder ikke bemærkninger om, at der er tilsigtet nogen ændring i retstilstanden vedrørende 10-dages fristen.

Fristen er omtalt i Tinglysningsudvalgets betænkning 1461/2005 i afsnit 2.3 om sagsbehandlingstid, hvor udvalget anfører:

"Efter tinglysningslovens § 16, stk. 4, og cirkulære nr. 190 af 15. december 1995 om tinglysning i den elektroniske tingbog § 22 skal sagsbehandlingen af et dokument og dets indførelse i eller afvisning fra tingbogen ske snarest muligt og senest 10 dage (arbejdsdage) efter anmeldelsen. Denne bestemmelse har karakter af en intern ordensforskrift, og overskridelse af fristen er ikke sanktioneret.

Tinglysningskontorernes faktiske ekspeditionstider beror på det aktuelle forhold mellem dokumenttilgangen og det disponible personale samt de opgaver og fremgangsmåder, der er forbundet med ekspeditionen af det enkelte dokument."

I betænkning 1093/1987 om EDB i tinglysningen, side 32 anføres det ligeledes, at § 16, stk. 4, har karakter af en ordensforskrift, og at 10-dages fristen vedrører prøvelsen af et dokument og indførelsen i tingbogen, og ikke den samlede ekspeditionstid, som i forhold til 10-dages fristen omfatter nogle yderligere opgaver med underskrift, klargøring til afsendelse, kvittering i dagbogen mv.

I litteraturen er bestemmelsen bl.a. omtalt i Fr. Vinding Kruse, Tinglysningsloven, 1952, side 129, hvor det anføres, at fristen *"i publikums interesse nøje [må] overholdes, hvilket er særlig indskærpet ved J M cirk nr 104, 18. juli 1927."*

I den efterfølgende udgave af samme værk, Fr. Vinding Kruse, Tinglysningsloven, 4. udgave, 1979, ved Jes Bryld og Hanne Blegvad Jensen anføres side 168:



"Denne frist bør i publikums interesse så vidt muligt overholdes. [...]"

Statskassen og tinglysningsdommeren er ikke ansvarlige for overskridelse af fristen, U 1933.981, 1953.567 (kurstab). I justitsministeriets praksis anses fristen for at være en intern for tinglysningsdommeren fastsat ordensforskrift, hvis tilside-sættelse ikke begrundes noget erstatningsansvar over for publikum [...]."

Lene Pagter Kristensen anfører i Tinglysningsloven, 1984, side 202 med henvisning til den nedenfor omtalte retspraksis, at 10-dages fristen er en intern for tinglysningsdommeren fastsat ordensforskrift, og at overskridelse ikke i sig selv medfører ansvar for tab, der skyldes forsinkelsen, f.eks. kurstab.

Der udtrykkes kritik over for antagelsen om, at overskridelse af 10-dages fristen ikke medfører erstatningsansvar i Illum, Tinglysning, 1994, side 335-336, hvor det anføres:

"Det antages vel i almindelighed, at frister for afgørelsen af forvaltningssager ikke kan anses som fastsat umiddelbart i vedkommende privates interesse, men har intern karakter; overskrides fristen, kan de private, der lider tab herved, derfor ikke fremsætte krav om erstatning. Men fastsættelsen af den ret korte frist for tinglysningsekspeditionen har dog så direkte til formål dels at sikre tilliden til tingbogen og dagbogen og dels at muliggøre hurtige forretningstransaktioner, at det må synes lidet rimeligt at antage, at fristen kun har rent intern karakter."

Østre Landsret afsagde herefter den nedenfor omtalte dom trykt i UfR 1995, side 224, og det anføres i Hans Willumsen, Tinglysningsloven med kommentarer, 1997, side 208:

"Det er blevet den almindelige opfattelse, at fristbestemmelsen i § 16, stk. 4, er en ordensforskrift, og at overskridelse derfor ikke uden videre medfører erstatningsansvar for det tab, overskridelsen foranlediger [...]."

I senere litteratur er bestemmelsen omtalt i Peter Mortensen, Tinglysning - rettigheder over fast ejendom, 2001, side 361-362, hvor bl.a. anføres:

*"Når TL § 35 omfatter restgruppen af fejl og deraf følgende tab, kunne det synes nærliggende, at tab som følge af en overskridelse af den 10-dages ekspeditionsfrist, som er fastsat i TL § 16, stk. 4 - f.eks. et kurstab på et pantebrev - kan kræves erstattet i medfør af bestemmelsen. Et sådant krav antages i almindelighed **ikke** at*



eksistere. Fristen i TL § 16, stk. 4, er en ordensforskrift af rent intern karakter, som ikke er fastsat i privates interesse, jf. betænkning nr. 1093, 1987, s. 32 og U 1995.224."

I seneste udgave af samme værk, Digital Tinglysning - rettigheder over fast ejendom, 2007, side 205-251 anfører Peter Mortensen om § 16, stk. 4:

"Det må fortsat antages, at fristen skal forstås som 10 hverdage, jf. Justitsministeriets cirkulære nr. 30 af 6. februar 1928. Reglen kan alene opfattes som en intern ordensforskrift for Tinglysningsretten, hvorfor overskridelse af 10-dages fristen ikke medfører ansvar for tab, som følger af forsinkelsen."

Folketingets ombudsmand udtrykte i en udtalelse i FOB 1967, side 54 tvivl over for Justitsministeriets opfattelse af 10-dages fristen som en ren intern ordensforskrift, men tilsluttede sig, at den endelige afgørelse herom henhørte under domstolene.

Der findes i trykt retspraksis tre afgørelser, hvor borgere har fremsat erstatningskrav for overskridelse af 10-dages fristen.

Omstændighederne vedrørende overskridelse af 10-dages fristen i den første sag trykt i UfR 1933, side 981 Ø, fremgår ikke klart af dommen. Sagsøgeren påberåbte sig imidlertid, at 10-dages fristen var overskredet, og at overskridelse af fristen i sig selv var en ansvarspådragende fejl, som udløste erstatningsansvar. Dette synspunkt blev forkastet af landsretten.

I dommen trykt i UfR 1953, side 567 V indleverede sagsøgeren et pantebrev til tinglysning den 19. april 1951. Den 8. maj 1951 meddelte dommerkontoret sagsøgerens advokat, at pantebrevet var færdigekspederet.

Sagsøgeren fremsatte erstatningskrav for kurstab og gjorde gældende, at ved tinglysning inden for 10-dages fristen, kunne obligationerne for det nye lån være realiseret til en højere kurs, da den noterede kurs den 7. maj 1951 var højere end kursen den 12. maj 1951. Sagsøgerens erstatningskrav var 680 kr.

Landsretten lagde vægt på, at § 16, stk. 4 efter sin ordlyd alene vedrører prøvelsen og tingbogens førelse, og fandt ikke grundlag for at anse 10-dages fristen som en *"yderste frist for tilbagelevering eller tilbagesendelse af de tinglyste dokumenter..."*.



Det hedder videre i landsrettens begrundelse, at "*prøvelse af dokumenterne og indførelse i tingbogen, foretaget senest 10 søgnedage efter anmeldelsen, fyldestgør kravene i [§ 16, stk. 4]*", og at regler i den dagældende tinglysningsanordning måtte forstås sådan, at yderligere kontormæssig ekspedition skulle ske uden unødigt ophold.

Herefter anførte landsretten om tinglysningsdommerens ansvar for forsinket ekspedition:

*"Afgørelsen af, om der fra sagsøgtes side er udvist et forhold, der vil kunne be-
grunde et erstatningskrav med hensyn til et sagsøgeren på grund af forsinket eks-
pedition af dokumentet forvoldt tab, må herefter træffes efter en konkret bedøm-
melse af, om sagsøgte under hensyn til embedets arbejdsforhold har opfyldt sin
pligt til at foretage alle i forbindelse med tinglysningen stående ekspeditioner sna-
rest muligt og inden for et tidsrum, der ikke kan anses for urimeligt. Som sagen fo-
religger oplyst, må det lægges til grund, at det skyldes foretagelsen af andre em-
bedsforretninger, at pantebrevet først blev færdigekspederet den 8. maj 1951 - den
15. søgnedag efter anmeldelsen. I hvert fald under disse omstændigheder findes
der ikke fra sagsøgtes side at være udvist en sådan forsømmelighed, at sagsøgeren
kan kræve det kurstab, han måtte have lidt ved ikke at have kunnet realisere kas-
seobligationerne til den af ham beregnede tid, erstattet."*

Den seneste dom er trykt i UfR 1995, side 224 Ø og vedrører et kreditforeningspantebrev, som blev indleveret til tinglysning i forbindelse med salg af en ejendom. Pantebrevet blev indleveret den 16. juli 1992 og afsendt fra retten den 21. september 1992 som tinglyst med retsanmærkninger.

Sagsøgerens erstatningskrav på 18.761,50 kr. udgjorde kurstab ved hjemtagelse af lånet den 1. oktober 1992 i stedet for den 7. august 1992. Sagsøgeren havde ikke tegnet kurs-sikringskontrakt.

Landsretten frifandt Retten i Lyngby med følgende begrundelse:

*"I overensstemmelse med langvarig retsopfattelse finder landsretten, at bestem-
melsen i tinglysningslovens § 16, stk. 4, - uanset vigtigheden af, at fristen overhol-
des - ikke efter sin karakter og sit formål er en bestemmelse, der hjemler krav på
erstatning, blot fordi fristen bliver overskredet. Dette gælder også, selv om over-
skridelsen - som i den foreliggende sag - er betydelig. Det må efter det fremkomne*



lægges til grund, at det omhandlede dokument blev ekspederet samtidig med de øvrige dokumenter, der indkom samme dag. Selv om der var en betydelig overskridelse af tinglysningstiden på daværende tidspunkt, er det ikke godtgjort, at der forelå noget ansvarspådragende forhold med hensyn til tinglysningsembedets organisation, arbejdets tilrettelæggelse eller dets udførelse."

Retstilstanden vedrørende overskridelse af 10-dagsfristen er således, at overskridelse af fristen ikke i sig selv udløser erstatningsansvar, men det må antages efter omstændighederne at kunne føre til erstatningsansvar, hvis det kan godtgøres, at overskridelsen ikke blot skyldes ressourceknaphed, som er håndteret relevant.

Det skal dog bemærkes, at Gomard (2004), side 388 udlægger den seneste dom således:

"Erstatningsansvar er i enkelte tilfælde uden omsvøb - eller begrundelse - sagt at være uegnet som sanktion på nogle offentligretlige områder. Det bemærkes således i UfR 1995.224 Ø om overskridelse af 10-dages-fristen i Tinglysningslovens § 16, stk. 4 (som nu forekommer væsentligt sjældnere end før), at bestemmelsen "efter sin karakter og sit formål" ikke hjemler krav på erstatning, selv ikke ved betydelig overskridelse af fristen. Anmeldere af pantebreve må selv sørge for at dække sig ind med, hvad de ønsker af kurssikring."

11.1.4 Lang sagsbehandlingstid

Poul Andersen behandlede spørgsmålet om retsvirkningerne af lang sagsbehandlingstid i Juristen 1965, side 193f, Forsinkelse i den offentlige Forvaltning, hvor det anføres, at langvarig sagsbehandling ikke i sig selv medfører erstatningsansvar. Det må kræves, at sagsbehandlingstiden har været "uforsvarligt langvarig", og det påpeges, at det i den forbindelse vil bero på de konkrete omstændigheder, eksempelvis sagens beskaffenhed, om myndigheden burde kunne forudse, at forsinkelse ville være tabsforvoldende.

Om personalemangel anfører Poul Andersen, at det ikke altid vil være disculperende, da meget taler for, at risikoen for personalemangel bør være hos det offentlige.

I nyere litteratur betegnes ansvaret for lang sagsbehandlingstid dog som mildt, jf. Ulfbeck (2006), side 281. Synspunktet er, at i de domme, hvor der er pålagt ansvar for langsommelighed, har der været "ekstra argumenter", som talte for ansvar i form af kritisable forhold ved myndighedens behandling af den konkrete sag, jf. nedennævnte dom-



me i UfR 1985, side 686 Ø, hvor kommunen havde bibragt ansøgeren berettigede forventninger om et bestemt udfald og UfR 1992, side 567 H, hvor kommunens uberettigede sagsbehandlingsskridt havde forsinket sagen.

Jon Andersen anfører i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 863 (Gammeltoft-Hansen m.fl., 2002), at der til erstatningsansvar kræves et forholdsvis klart bevis for, at forsinkelsen ikke skyldes ressourcemangel eller saglig prioritering, men at der foreligger et retsstridigt forhold. Som eksempler på det sidste nævnes bevidst forhandling af en sag, overskridelse af lovbestemte ufravigelige frister eller meget lang samlet sagsbehandlingstid.

Fra nyere trykt retspraksis kan fremhæves følgende afgørelser:

I en dom trykt i UfR 1985, side 686 Ø blev en kommune pålagt erstatningsansvar for langsommelig sagsbehandling i en byggesag, som vedrørte opdeling af en ejendom i ejerlejligheder.

Ejeren havde indsendt en opdelingserklæring til kommunen i november 1979 og en efterfølgende bekræftelse af erklæringens rigtighed i januar 1980. Kommunen meddelte i juli 1981 efter forespørgsel fra ejeren, at erklæringen fra november 1979 ikke kunne danne grundlag for en opdeling.

Landsretten fandt, at kommunen havde bibragt ejeren en berettiget forventning om, at opdelingen ville gå i orden, hvis han selv opfyldte sine forpligtelser efter loven, da kommunen ikke havde reageret inden rimelig tid efter modtagelsen af erklæringen og oplyst, at erklæringen ikke opfyldte kommunens krav til dokumentation. Landsretten lagde endvidere vægt på, at kommunen var blevet gjort bekendt med og havde foretaget kontrol af arbejderne i ejendommen uden at reagere over for ejeren.

Københavns Kommune blev i UfR 1992, side 567 H pålagt erstatningsansvar for en bygherres tab, da kommunens behandling af byggesagen fandtes ansvarspådragende. Højesteret fandt bl.a., at kommunen ikke havde været berettiget til at sætte behandlingen af bygherrens ansøgning om byggetilladelse i bero på behandling af en klagesag, og flertallet fandt endvidere, at kommunen havde handlet ansvarspådragende ved først at standse byggeriet to måneder efter, at det var konstateret igangsat.



Højesterets dom i UfR 2000, side 1125 H vedrørte Arbejdsskadestyrelsens behandling af en arbejdsskadesag, hvor styrelsen ikke nåede at træffe afgørelse, inden skadelidte afgik ved døden.

Arbejdsskadestyrelsen modtog anmeldelsen den 6. april 1993, og den 26. juli 1993 modtog styrelsen yderligere oplysninger om, at skadelidte havde gennemgået en operation for en ondartet lidelse. Da skadelidte afgik ved døden den 14. oktober 1993, havde Arbejdsskadestyrelsen endnu ikke truffet endelig afgørelse om méngodtgørelse.

Højesteret foretog en konkret vurdering af Arbejdsskadestyrelsens sagsbehandling og fandt ikke grundlag for at kritisere styrelsens sagsbehandling for tiden indtil den 23. august 1993, hvor Arbejdsskadestyrelsen modtog nødvendige oplysninger fra Aalborg Sygehus.

Højesteret fandt imidlertid, at det umiddelbart burde have stået klart for Arbejdsskadestyrelsen, at de oplysninger, som styrelsen havde modtaget, var ufuldstændige. Styrelsen burde derfor have bedt Aalborg Sygehus om at modtage fuldstændige journaloplysninger i stedet for at anmode en overlæge om at undersøge skadelidte og vurdere årsagen til lidelsen. Højesteret fandt imidlertid ikke, at denne sagsbehandling gav grundlag for at pålægge Arbejdsskadestyrelsen erstatningsansvar for, at der ikke forelå en endelig afgørelse, før skadelidte døde.

Dommen i UfR 2001, side 956 Ø vedrørte en kommunes behandling af en pensionsansøgning. Sagsøgeren indgav ansøgning om førtidspension den 6. februar 1995, og kommunen indhentede en helbredsundersøgelse, som forelå den 29. maj 1995, og som anbefalede en speciallægeundersøgelse. Kommunen rekvirerede først en speciallægelægeerklæring den 6. februar 1996.

Sagsøgeren påstod sig tillagt erstatning for tab ved ikke at få tilkendt pension fra et tidligere tidspunkt end sket.

Kommunen oplyste, at sagsøgerens pensionssag ikke havde været forlagt, men var blevet nedprioriteret til fordel for sager af mere hastende karakter. Om årsagerne til prioriteringen af sagerne henviste kommunen til, at der var indført en ny struktur i de kommunale enheder, som behandlede pensionssagerne, og at kommunen som følge af en lovændring modtog flere pensionsansøgninger end tidligere, uden at det var muligt at tilføre tilstrækkelig mange sagsbehandlere til området.



Kommunen blev dømt i byretten, men landsretten frifandt med følgende begrundelse:

"Efter bevisførelsen for landsretten kan der ikke ses bort fra, at den manglende behandling af indstævntes sag i tiden fra den 29. maj 1995 til den 6. februar 1996 navnlig var begrundet i en øgning af antallet af pensionssager som følge af loven om social aktivering, en ændret struktur i kommunens sundhedscentre pr. 1. august 1994, samt en vis personalemangel i det relevante tidsrum, og at disse omstændigheder af politisk-økonomisk karakter nødvendiggjorde en prioritering af sagerne, således at sager vedrørende meget syge personer og personer uden forsørgelsesgrundlag gik forud for sager vedrørende personer, der, som indstævnte, havde et forsørgelsesgrundlag.

Uanset at indstævnte ikke i løbet af godt 8 måneder havde foretaget det helt ukomplicerede sagsbehandlingsskridt at rekvirere de i den generelle helbredsundersøgelse anbefalede speciallægeerklæringer, og uanset at Karlebo Kommune har erkendt, at man ud fra en servicemæssig betragtning burde have underrettet indstævnte om den manglende behandling af hans sag og årsagerne hertil, findes det ikke tilstrækkelig godtgjort, at appellantens ved den skete prioritering af indstævntes sag over for andre sager af mere hastende karakter har handlet ansvarspådragende over for indstævnte."

UfR 2005, side 523 H vedrørte en kommune, som havde begået en fejl i forbindelse med udstedelse af en byggetilladelse til opførelse af en vindmølle. Afgørelsen var ugyldig, og sagen blev af rekursmyndigheden hjemvist til fornyet behandling i kommunen.

Der gik herefter 13 år, før kommunen afsluttede sagen med en lovliggørelse af vindmøllen. Sagsøgeren påstod erstatning for bl.a. mén og erhvervsevnetab med henvisning til, at den langvarige sagsbehandlingstid havde påført ham et kronisk belastningssyndrom.

Højesteret fandt, at kommunen havde begået fejl ved bl.a. ikke at have behandlet sagen hurtigere, men fandt imidlertid, at det var upåregneligt for kommunen, at sagens forløb kunne påføre sagsøgeren en psykisk skade. Kommunen blev således frifundet ud fra en adækvansbetragtning. Landsretten havde kvalificeret fejlene som ansvarspådragende.

Der ses ikke at være eksempler i trykt retspraksis, hvor lang sagsbehandlingstid i sig selv har ført til, at en offentlig myndighed er ifaldet ansvar.



Fra norsk retspraksis kan henvises til en dom fra Høyesterett fra 2006 (Rt. 2006, side 1519), hvor staten blev erstatningsansvarlig ved for sen behandling af en ansøgning om førtidspension. Høyesterett lagde vægt på de berettigede forventninger som ansøgeren - ud fra sagens konkrete omstændigheder - havde til myndighedens prioritering af sagen. Høyesterett fandt det i øvrigt utvivlsomt, at forvaltningsmyndigheder uden at bryde lighedsprincippet kan tage hensyn til, om der foreligger særlige grunde som tilsiger, at nogle sager bør prioriteres frem for andre.

11.1.5 Ressourceprioritering

Vibe Ulfbeck (2006), side 286-292 behandler navnlig spørgsmålet om ressourceprioritering i relation til faktisk forvaltningsvirksomhed eller serviceydelser såsom hospitaler, skoler og børnepasningsordninger, men konstaterer, at kriteriet ikke er afgrænset til kun at finde anvendelse ved den erstatningsretlige bedømmelse af dette område, jf. ovennævnte dom i U 2001, side 956 Ø.

Retstilstanden sammenfattes således, at der kan ifaldes ansvar, for det første hvis der - selv under hensyntagen til de begrænsede økonomiske ressourcer - må siges at være handlet culpøst, og for det andet, hvis der slet ikke - eller kun i helt utilstrækkelig grad - af myndigheden er tildelt midler til at løfte en lovbunden opgave, og dette har resulteret i, at en borger ikke har fået den behandling, han som minimum havde krav på i henhold til loven. Er den leverede ydelse over minimumsstandarden, vil domstolene derimod ikke vurdere myndighedens økonomiske prioritering af området.

I en dom fra Østre Landsret trykt i FED 2003, side 1348 tog landsretten stilling til, om Arbejdsskadestyrelsen havde pådraget sig erstatningsansvar for tab hos et forsikringsselskab på grund af sagsbehandlingstiden hos Arbejdsskadestyrelsen. Forsikringsselskabets erstatningskrav var på 16.380 kr. svarende til den udbetalte erstatning til skadelidte i de sidste 6 måneder, før Arbejdsskadestyrelsen traf afgørelse.

Forsikringsselskabet henviste til, at Arbejdsskadestyrelsen havde undladt at foretage den sagsbehandling, som var nødvendig for at tage stilling til, om den skadelidte fortsat var berettiget til erstatning, og at dette havde medført, at forsikringsselskabet havde udbetalt erstatning i en længere periode, end selskabet var forpligtet til efter loven. Forsikringsselskabet gjorde gældende, at Arbejdsskadestyrelsen havde pådraget sig erstatningsansvar ved ikke at træffe afgørelse inden for rimelig tid efter modtagelsen af relevante oplysninger.



Det fremgår af dommen, at Arbejdsskadestyrelsen den 3. januar 2000 modtog en række nødvendige oplysninger, og at der først herefter skete egentlig sagsbehandling den 27. april 2000, efter at forsikringsselskabet havde spurgt til sagen.

Retten lagde til grund, at den manglende sagsbehandling i den nævnte periode i hovedsagen måtte tilskrives den ressourcemæssige situation hos Arbejdsskadestyrelsen i den pågældende periode som følge af et væsentligt forøget sagsantal sammenholdt med den generelle personalemæssige situation med ekstraordinær stor udskiftning. Retten fandt ikke grundlag for at statuere, at den prioritering af ressourceanvendelsen, som Arbejdsskadestyrelsen havde foretaget, var ansvarspådragende.

Spørgsmålet om prioritering af ressourcer har - uden for området for servicevirksomhed som eksempelvis sundhedsvæsenet - et vist sammenfald med tilfælde, hvor der er lang sagsbehandlingstid hos myndigheder, da sagsbehandlingstiden ofte vil være afhængig af myndighedens ressourceprioritering. Både UfR 2001.956 Ø, som er omtalt i foregående afsnit, og den netop nævnte dom i FED 2003, side 1348 er eksempler herpå.

Der ses ikke at være eksempler i retspraksis, hvor en myndighed er blevet pålagt erstatningsansvar begrundet i myndighedens generelle håndtering af en situation, hvor myndigheden har foretaget en ressourceprioritering, men præmisserne i den sparsomme retspraksis må mest nærliggende fortolkes sådan, at det kan føre til ansvar, hvis det kan godtgøres, at ressourceprioriteringen ikke er foretaget på et sagligt grundlag. Det ser dog ikke ud til, at domstolene indtil videre har foretaget nogen særlig tæt prøvelse af grundlaget for myndighedens ressourceprioritering. Det kan imidlertid skyldes, at domstolene ikke er blevet forelagt oplysninger, som kunne danne grundlag for en nærmere prøvelse af myndighedens prioriteringsskøn.

11.1.6 Manglende ressourcer

Højesterets dom trykt i UfR 1985, side 368 H vedrørte et erstatningskrav mod Odder Sygehus i en sag, hvor en kvinde i 1976 var blevet opereret under fuld narkose og efterfølgende bragt til sygehusets sengeafdeling, hvor hun blev tilset med ca. 15 minutters mellemrum, og på et tidspunkt blev fundet bevidstløs og uden vejrtrækning. Kvindens hjertefunktion blev genoprettet, men hun forblev bevidstløs til sin død i 1982.



Højesteret lagde til grund, at mulighederne for at afværge de skader, som kvinden pådrog sig, ville have været forøget ved hurtigere iværksættelse af foranstaltninger til genoplivning.

En overlæge fra Odder Sygehus forklarede for Højesteret, at sygehuset i 1976 ikke havde personale til konstant overvågning af nyopererede patienter, og at fuld overvågning af patienter i den første time efter operationen, ville indebære et øget personalekrav på mellem 1 og 3 personer, alt efter om nyopererede patienter kunne samles på én opvågningsstue.

Under de givne forhold på Odder Sygehus, hvor nyopererede patienter ikke var undergivet konstant overvågning, fandt Højesteret ikke, at behandlingen kunne iværksættes hurtigere. Da sygehusets indretning og organisering heller ikke fandtes uforsvarlig, blev Odder Sygehus frifundet.

Dommen er kommenteret af højesteretsdommer Niels Pontoppidan i UfR 1985B, side 248, hvor det anføres, at en domfældelse af Odder Sygehus ville betyde, at et sygehus risikerede at ifalde erstatningsansvar, hvis man ikke kunne yde patienterne den optimale behandling eller noget, der stærkt nærmede sig den optimale behandling.

Herom anfører Pontoppidan:

"Et sådant ansvarsgrundlag ville være udtryk for en nydannelse, og der var blandt de deltagende dommere enighed om, at det ville give anledning til væsentlige betænkkeligheder. Hvilke ressourcer, der skal stilles til rådighed for sygehusvæsenet, er ikke i første række et juridisk, men et politisk-økonomisk spørgsmål. Det er et led i de generelle spørgsmål om det samlede offentlige ressourceforbrug, om fordelingen af de forhåndenværende ressourcer mellem de forskellige sektorer og blandt institutioner m.v. inden for den pågældende sektor."

I en senere dom på sundhedsområdet trykt i UfR 2008, side 2813 H blev en region frifundet for ansvar efter patientforsikringsloven i en sag, hvor en patient, som fik konstateret nethindeløsning en fredag eftermiddag, af ressourcemæssige årsager ikke kunne opereres før om mandagen. Højesteret lagde vægt på, at det er et politisk-økonomisk spørgsmål, om der skal være et akut beredskab til operation af nethindeløsning i weekender.



Højesterets dom trykt i UfR 1987, side 258 H vedrørte en kommunes ansvar for skader som følge af oversvømmelse af ejendomme i et villakvarter. Oversvømmelserne skete under et usædvanligt kraftigt regnvejr, som kloakanlægget ikke var dimensioneret til at klare.

Kommunen havde udskudt en udbygning af kloakanlægget, som var fastsat i en landvæsenkommissionskendelse, da den bebyggelsesmæssige udnyttelse af området udviklede sig anderledes end forudsat. Kommunen skønnede bl.a., at etablering af yderligere regnvandsbassiner kunne udskydes i nogle år.

Højesterets flertal på fire ud af syv dommere lagde til grund, at kloaksystemet var dimensioneret i overensstemmelse med sædvanlig praksis, og at området i 1981, hvor oversvømmelserne skete, var udbygget i mindre omfang end forudsat ved landvæsenkommissionens behandling af sagen.

På grundlag af beregninger, som det først efter skadestidspunktet var blevet muligt at foretage, måtte det antages, at navnlig ét bestemt regnvandsbassin ville have forhindret oversvømmelsen, hvis det var etableret som oprindeligt planlagt.

Herefter udtalte Højesterets flertal om ansvarsgrundlaget for kommunen:

"Den omstændighed, at kommunen under de ændrede forudsætninger med hensyn til bebyggelsen skønnede, at opførelsen af bassinet kunne udskydes nogle år, findes imidlertid ikke at kunne anses for en fejl eller forsømmelse, der kan pådrage kommunen ansvar for oversvømmelsen, som ubestridt var forårsaget af det kraftige og usædvanligt langvarige regnskyl. Da der ikke i øvrigt er oplyst forhold, der bør medføre erstatningspligt efter dansk rets almindelige erstatningsregel, og da der heller ikke bør pålægges kommunen erstatningspligt på objektivet grundlag, stemmer disse dommere for at tage [kommunens] frifindelsespåstand til følge."

Det anføres i højesteretsdommer Mogens Hornslets kommentar til dommen i UfR 1987B, side 288, at de synspunkter om ressourceprioritering, som indgik i sagen om Odder Sygehus, blev fremhævet af kommunen under proceduren for Højesteret, men at de næppe har spillet ind på resultatet. Synspunktet i kommentaren er, at der nok ikke i sager om erstatning for skader som følge af vandopstemning fra kommunale kloakanlæg er plads for tilsvarende politisk-økonomiske betragtninger om et "serviceniveau", som blev rejst i forbindelse med sygehussagen.



Torben Melchior omtaler dommen om Odder Sygehus i artiklen Maastricht, Tvind ..., og hvad så? i Hyldestskrift til Jørgen Nørgaard, (2003), side 201, som et eksempel på den traditionelle opfattelse i dansk forfatningshistorie, hvorefter "bare nogenlunde" grundlæggende interesseafvejninger i samfundet træffes af politikere og ikke af domstolene.

Torben Melchior anfører, at de afvigelser, der i de senere års retspraksis har været fra dette udgangspunkt, vist altid har drejet sig om sager, hvor det ikke var grundlæggende interesseafvejninger vedrørende ressourcefordeling eller lignende, der var på spil.

Den svenske Skadeståndslag 3. kap. 7 § afskærer sager om erstatning mod Rigsdagen og regeringen. Bertil Bengtsson anfører i Skadestånd vid myndighetsutövning I, 1976, side 213, at denne regel indebærer, at i tilfælde af utilstrækkelige ressourcer, som skyldes manglende bevillinger fra de højeste statsmagter, kan det offentlige ikke gøres ansvarlig. Hvis den utilstrækkelige tildeling af midler kan føres tilbage til fejlbedømmelser hos en lavere statslig myndighed eller et kommunalt organ, anfører Bengtsson, at der ikke er nogen hindring for erstatning, men at lovens forarbejder imidlertid synes at forudsætte en mild bedømmelse i disse tilfælde.

Om norsk ret anfører Viggo Hagstrøm, Offentligrettslig erstatningsansvar, 1987, side 270, at hvis forvaltningen bliver klar over, at der mangler midler, som det er muligt at få bevilget, men ikke foretager sig noget i den anledning, vil det kunne føre til ansvar. Men udenfor sådanne tilfælde kan det næppe udløse erstatningsretlige konsekvenser, hvad enten der er lavet en bevillingsvedtagelse eller faktisk bare mangler midler.

11.1.7 Serviceydelser

UfR 1980, side 970 Ø vedrørte et forældrepar, som havde rejst erstatningskrav over for Københavns Kommune for ikke at have stillet daginstitutionsplads til rådighed ved udløbet af moderens barselsorlov i februar 1979. Sagsøgerne fik den 20. marts 1979 godkendt en privat dagplejeplads, og blev fra den 1. juli 1979 tildelt en vuggestueplads.

Sagsøgerne henviste til den dagældende bistandslovs § 69, hvorefter kommunalbestyrelsen skulle sørge for det nødvendige antal daginstitutionspladser til børn og unge.

Københavns Kommune henviste til, at det er overladt til kommunen at skønne over, hvad der er det nødvendige antal pladser i daginstitutioner, og at dette skøn bl.a. påvirkes af,



hvilke socialpolitiske mål kommunen søger at opnå og af kommunens muligheder for at skaffe tilstrækkeligt med personale og de fornødne lokaler. Herudover påberåbte kommunen sig, at behovet for institutionspladser påvirkes af en række forhold, såsom befolkningens sammensætning og borgernes beskæftigelsesmuligheder.

Det fremgik af kommunens udbygningsplaner for det social- og sundhedsmæssige område for 1980-85, at kommunens målsætning var at etablere "fuld dækning" forstået som en dækningsgrad på 65 % i løbet af en kortere årrække, og at borgerrepræsentationen havde besluttet at forøge antallet af vuggestuepladser med 300 hvert år. Nettotilgangen af daginstitutionspladser i Københavns Kommune var i 1977 på 175 pladser og i 1978 på 125 pladser.

Landsretten frifandt Københavns Kommune med henvisning til, at det påhviler den enkelte kommune at afgøre, hvad der skal til for at opfylde kommunens forpligtelse til at sørge for det nødvendige antal daginstitutionspladser, og at denne afgørelse beror på et skøn over en række faktorer, hvoraf flere er behæftet med betydelig usikkerhed. Landsretten fandt, at Københavns Kommune *"med det nuværende antal institutionspladser og muligheder i øvrigt i forbindelse med sin planlægning og udbygning af daginstitutionspladser under de givne forhold [havde] opfyldt lovens krav."*

Højesteret tog i dommen trykt i UfR 2010, side 1394 H stilling til, om en kommune havde pådraget sig erstatningsansvar for den specialundervisning, som kommunen havde tilbudt en elev med læsevanskeligheder.

Sagkyndige udtalelser pegede bl.a. på, at specialundervisningen i perioder blev varetaget af lærere uden tilstrækkelige faglige forudsætninger, og at der ikke var dokumentation for, at der var gennemført en egentlig udredning af elevens læse- og stavevanskeligheder, hvilket efter de sagkyndiges opfattelse kan have forringet grundlaget for en kvalificeret specialundervisning. Det blev oplyst som almindeligt, at der ikke blev udformet skriftlig dokumentation for effekten af specialundervisning.

Højesteret fandt ud fra en vurdering af den specialundervisning, som eleven løbende havde modtaget fra 3. - 7. klasse, at der ikke var grundlag for at fastslå, at undervisningen med hensyn til omfang og indhold ikke levede op til kravene i folkeskoleloven, og kommunen blev frifundet. Vestre Landsret havde pålagt kommunen erstatningsansvar for forældrenes udgifter til efterskoleophold.



11.1.8 Fejl i oplysninger i registre mv.

Justitsministeriet blev i en dom trykt i UfR 2003, side 559 H pålagt erstatningsansvar for fejlagtig oplysning i en registreringsattest for en bil.

Et motorkontor havde ved en fejl anført i registreringsattesten, at bilen første gang var indregistreret i 1989 i stedet for 1986. Sagen var anlagt af en senere køber af bilen, som påberåbte sig at have lidt et tab ved at have købt bilen i tillid til oplysningen i registreringsattesten.

Da den fejlagtige angivelse i registreringsattesten skyldtes en klar fejl fra motorkontorets side, pålagde Højesteret Justitsministeriet erstatningsansvar, uanset at formålet med registrering er at varetage offentlige interesser, da registreringsattester har så væsentlig betydning for handel med brugte biler, at en køber med rimelighed må kunne gå ud fra, at oplysningerne i attesten er korrekte.

Der er endvidere flere eksempler i retspraksis på, at kommuner er blevet pålagt erstatningsansvar for forkerte eller mangelfulde oplysninger i oplysningsskemaer, som kommunen har udfyldt i forbindelse med ejerskifte af fast ejendom.

Ved Vestre Landsrets dom trykt i UfR 2003, side 1366 V blev Hobro Kommune pålagt ansvar over for en køber af en fast ejendom ved i rubrikken "Anlægsarbejder (konkrete projekter)" at have anført "Ingen". Landsretten fandt, at kommunen burde have givet oplysning om en beslutning vedrørende et tillæg til spildevandsplanen, som indebar, at ejeren af ejendommen senere kom til at afholde udgifter til etablering af tostrengt kloakfløb på ejendommen, og at undladelsen var en ansvarspådragende fejl.

Der blev også pålagt ansvar i UfR 2003, side 199 V, hvor en kommune havde givet ufyldende oplysninger i et ejendomsoplysningsskema om en ejendoms brandmæssige forhold, som måtte antages at have haft indflydelse på ejendommens salgspris.

Der er dog også eksempler på, at ejendomsoplysningsskemaet konkret ikke er blevet anset for så egnet og sikker en oplysningskilde om bestemte forhold, at der kunne pålægges kommunen ansvar for fejlagtige oplysninger, jf. UfR 2009, side 571 V om fejlagtig oplysning vedrørende klassificeringen af tilkørselsvej til ejendommen.



Senest har Vestre Landsret i dommen trykt i UfR 2010, side 399 V, pålagt en kommune erstatningsansvar for at have undladt at oplyse i ejendomsoplysningsskema, at der havde været en sag om olieforurening på ejendommen. Dommen er anket til Højesteret.

11.1.9 Kontraktlignende synspunkter

Som nævnt ovenfor er der i litteraturen (Ulfbeck) peget på, at et mere eller mindre kontraktlignende forhold mellem offentlige myndigheder og "aftagerne" af offentlige ydelser, kan føre til en strengere ansvarsbedømmelse.

Vestre Landsret pålagde i en dom trykt i FED 2001, side 909 Handelshøjskolen i Århus erstatningsansvar for udgifter, som to studerende havde haft ved at flytte til København for at afslutte deres studier.

Handelshøjskolen i Århus havde i efteråret 1994 besluttet at ophøre med at udbyde italiensk på dagstudiet. De studerende kunne gennemføre studiet i København, men efter forhandlinger med de studerende gav dekanen tilsagn om, at påbegyndte studier kunne gennemføres i Århus, hvilket dog viste sig ikke at være muligt på grund af problemer med at skaffe kvalificerede lærerkræfter.

Landsretten fandt, at optagelse på et studium ikke i sig selv giver de studerende et retskrav på at kunne færdiggøre studiet med ethvert speciale, som blev udbudt på optagelsestidspunktet. Landsretten fandt imidlertid, at handelshøjskolen havde givet de studerende et udtrykkeligt tilsagn om, at de kunne færdiggøre deres studium med speciale i italiensk i Århus, og at tilsagnet ikke var betinget af, at der kunne skaffes kvalificerede lærere. Landsretten fandt heller ikke, at denne forudsætning uden videre var kendelig for de studerende.

11.1.10 Erstatningsretligt værnet interesse

Gomard (2004), side 386 fremhæver synspunkter om beskyttelsesinteresse som et moment, der begrunder en begrænsning i ansvaret for det offentlige sammenlignet med ansvaret for privat virksomhed, ud fra antagelsen om,

"at vel varetager den lovgivning, som skal gennemføres og følges af administrationen, almindelige offentlige interesser, men love om offentlige ordninger og myndighedernes virksomhed beskytter ofte kun visse bestemte interesser, således at kun



de, der har disse særlige interesser, har krav om erstatning af tab, som skyldes myndighedens fejlagtige eller utilstrækkelige håndhævelse af loven. Problemet er, anderledes udtrykt, hvorvidt og i hvilket omfang gennemførelsen af erstatningskrav fra skadelidte er velegnet og hjemlet som sanktion over for forsømmelse af pligten til at udøve den offentlige administration af lovgivningen på lovlig og forsvarlig vis."

Orla Friis Jensen (2009), side 559 anfører, at spørgsmålet om beskyttelsesinteressen sikkert er af særlig betydning inden for den offentlige erstatningsret, fordi det offentliges virksomhed i langt større udstrækning end privates virksomhed er undergivet en retlig normering gennem lovbestemmelser og andre udtrykkelige retsregler.

Synspunktet har længe haft en central plads i overvejelserne om offentlige myndigheders erstatningsansvar. Det var således en del af det lovudkast, som indgik i Betænkning 214/1959 om statens og kommunernes erstatningsansvar, og udvalget anførte om den foreslåede bestemmelse (betænkningens side 25-26),

"at kun en handlemåde, der må anses som fejl eller forsømmelse, når den bedømmes ud fra skadelidtes skadede interesse, medfører erstatningsansvar.

Det må ved afgørelsen af en erstatningssag overvejes, om den overtrådte adfærdsnorm kan anses for et erstatningsretligt værn for borgerne."

Forinden havde Poul Andersen i Offentligretligt erstatningsansvar, 1938, side 31-31, udtrykt et tilsvarende synspunkt, og i den forbindelse anført vedrørende forskrifter, som angår myndigheders indre organisation og virkemåde:

"Hvis der f.Eks. for visse Sager er fastsat en Ekspeditionsfrist, kan den, der først faar Svar nogle Dage efter Fristen, ikke kræve Erstatning, selvom han kan godtgøre, at Forsinkelsen har forvoldt ham Tab."

Fra trykt retspraksis kan fremhæves følgende:

Højesteret fandt i en dom trykt i UfR 2002, side 333 H, at der ikke kunne pålægges Justitsministeriet ansvar for, at politiet ved en fejl ikke havde underrettet ejeren af en stjålet bil om, hvor bilen befandt sig.

Det blev 14 dage efter, at bilen var meldt fundet, konstateret, at den på ny var stjålet. Erstatningssagen var rejst af ejerens forsikringsselskab.



Højesteret lagde vægt på, at fejlen var begået på et område, som har karakter af en service over for borgerne, og underretningen havde til formål at give ejeren mulighed for at komme i besiddelse af bilen og ikke forhindre fornyet bortkomst. Højesteret udtaler videre, at fejlen var underordnet i forhold til den umiddelbare årsag til tabets opståen, som var tyveriet, og hverken ejeren eller forsikringsselskabet kunne have en rimelig forventning om tabsudligning i kraft af erstatningsansvar for politiet. Højesteret fandt endvidere ikke, at der var et "særsomt præventivt" behov for erstatningsretlig sanktionering af en sådan fejl.

I sagen trykt i UfR 2003, side 1331 H havde et supermarked fremsat erstatningskrav for omsætningstab over for Frederikshavn Kommune, som havde meddelt uhjemlede tilladelser til supermarkedets konkurrenter til at holde åbent om søndagen.

Højesteret fandt, at supermarkedets individuelle interesse i at opretholde en faktisk konkurrencemæssig fordel ikke indgår blandt de interesser, som butikstidsloven har til formål at varetage, og at en erstatningsretlig beskyttelse i hvert fald må forudsætte, at der er begået klare fejl eller i øvrigt foreligger særlige omstændigheder.

Da Højesteret ikke fandt, at Frederikshavn Kommune havde begået klare fejl ved at meddele de pågældende tilladelser, blev kommunen frifundet.

Højesteret har den 18. maj 2010 afsagt en dom med samme udfald. Sagen vedrørte erstatningskrav fra supermarkeds kæder i anledning af ugyldige dispensationer fra lokalplanen til opførelse af et Bilka lavprisvarerhus i Horsens.

Det fremgår udtrykkeligt af Højesterets præmisser, at i tilfælde hvor andre end adressaten rejser erstatningskrav i anledning af en ugyldig tilladelse, er det en forudsætning for erstatning, at den individuelle interesse, der begrunder kravet, indgår blandt de interesser, som den pågældende lovgivning har til formål at varetage, eller at der foreligger klare fejl, der sammen med sagens øvrige omstændigheder undtagelsesvis kan føre til erstatningsretlig beskyttelse.

For så vidt angår fristbestemmelsen i tinglysningslovens § 16, stk. 4, anfører Peter Mortensen, Tinglysning - rettigheder over fast ejendom (2001), side 362, at bestemmelsen har karakter af en ren intern ordensforskrift, "*som ikke er fastsat i privates interesse.*"



11.2 Øvrige erstatningsbetingelser

Hovedsigtet med min vurdering er at bedømme, om Tinglysningsretten har begået ansvarspådragende fejl. Som beskrevet ovenfor er det yderligere en forudsætning for en eventuel erstatningspligt for Tinglysningsretten, at skadelidte har lidt et tab, at der er årsagssammenhæng mellem den ansvarspådragende adfærd og tabet, og at tabet i øvrigt er en adækvat følge af adfærden. Endvidere kan en eventuel erstatning som ligeledes nævnt nedsættes eller helt bortfalde, hvis skadelidte har udvist egen skyld eller undladt at iagttage sin tabsbegrænsningspligt. Hvis disse øvrige erstatningsbetingelser ikke er opfyldt, vil der ikke være erstatningspligt, selv om der er begået en ansvarspådragende fejl. Det falder uden for min opgave at foretage en konkret vurdering af, om disse øvrige erstatningsbetingelser er opfyldt. Dette gælder også for de syv konkrete sager, jeg er blevet bedt om at vurdere. For fuldstændighedens skyld har jeg imidlertid fundet anledning til at redegøre for nogle mere generelle betragtninger om de øvrige erstatningsbetingelser i relation til en eventuel erstatningspligt for Tinglysningsretten i de tilfælde, hvor der har været lange sagsbehandlingstider.

Det er ovenfor beskrevet, hvordan lang sagsbehandlingstid hos Tinglysningsretten kan føre til merudgifter for både købere og sælgere af fast ejendom (adkomstsager), og for ejere af fast ejendom, som ønsker at optage (nye) lån mod pant i ejendommen (hæftelsessager). Sådanne merudgifter kan f.eks. bestå af differencerenter, garantiprovisioner eller af forøgede fremtidige renteudgifter på nye lån som følge af rentestigninger i den periode, hvor et realkreditlån ikke har kunnet hjemtages på grund af ventetid i tinglysningssystemet. Den her omtalte type af merudgifter kan samlet betegnes "finansieringstab".

Det skal i den forbindelse fremhæves, at det ikke nødvendigvis er enhver forsinkelse med hjemtagelse af et realkreditlån, der udløser et forsinkelsestab. I nogle situationer kan en forsinkelse ligefrem være gunstig for låntager. Det kan forekomme, hvis renten falder i tiden frem til hjemtagelsen og der ikke er foretaget kurssikring. I så fald vil låntager (f.eks. køber) have en lavere fremtidig ydelse på sit lån, end der tidligere var udsigt til. Man kan imidlertid heller ikke entydigt konkludere, at rentefald over en periode er positivt i henseende til at undgå tab ved lange sagsbehandlingstider. Personer, der skal indfri lån, som f.eks. sælgere, vil opleve en merudgift til denne indfrielse, hvis renten er faldende i perioden. Det skyldes, at kursen på de bagvedliggende obligationer i så fald stiger, og at det derfor bliver dyrere at købe obligationerne tilbage. I denne situation er det altså sælger, der kan lide et "finansieringstab".



Retspraksis viser, at sådanne "finansieringstab" kan kræves erstattet, hvis de er en følge af ansvarspådragende adfærd. I Østre Landsrets dom trykt i UfR 2008, side 57 Ø, blev en køber, der selv udfærdigede skøde, pålagt erstatningsansvar for forsinkelse i forbindelse hermed. Køber skulle i henhold til købsaftalen indlevere skøde til tinglysning inden en bestemt frist, men fristen blev overskredet, og det førte til en udskydelse af sælgers indfrielse af det indestående lån. I denne periode steg kursen på de bagvedliggende obligationer, hvilket gjorde det dyrere for sælger at indfri lånet. I samme periode havde sælgeren renteudgifter på lånet. Sælger rejste erstatningskrav mod køber for kurs- og rentetab. Sælger fik medhold i landsretten, der dog nedsatte erstatningsbeløbet skønsmæssigt med henvisning til, at sælger også selv havde medvirket til at forsinke sagen.

Et andet eksempel findes i Vestre Landsrets dom trykt i UfR 1998, side 344 V, hvor en advokat blev gjort erstatningsansvarlig for utilstrækkelig rådgivning om muligheden for kurssikring ved et ejendomssalg. Sælger havde risikoen for kursændringer på ejerskiftelånet og havde en merudgift ved lånehjemtagelsen i forhold til situationen på aftaletidspunktet, da kursen i mellemtiden var faldet. Sælger fik tilkendt erstatning opgjort som udgiften som følge af kursfaldet med fradrag af den udgift, som sælger ville have haft til kurssikring.

Det var ikke generelt upåregneligt for Tinglysningssretten, at forlængede sagsbehandlingstider kunne føre til forøgede finansieringsudgifter for brugerne af tinglysningssystemet. Der kan muligvis tænkes tilfælde, hvor en merudgift til finansiering må siges at være så atypisk, at der som følge af adækvansbetragtninger ikke kan blive tale om (fuld) erstatning, men det almindelige billede må være, at en merudgift til finansieringsudgifter var en påregnelig følge.

Ud over "finansieringstab" kan det ikke afvises, at de forlængede sagsbehandlingstider kan have ført til andre merudgifter for parter i en tinglysningssag. Det kan f.eks. være byggesager, der er blevet forsinket som følge af manglende tinglysning, og hvor forsinkelsen har medført udgifter til stilstand, forlænget oplagringstid eller andet, som ikke har karakter af finansieringsudgifter. Jeg er ikke bekendt med, om der rent faktisk foreligger den type af tilfælde, men helt udelukkes kan det som nævnt ikke. Det vil afhænge af en konkret vurdering af den pågældende sag, om sådan et tab kan siges at være en påregnelig følge af en forlænget sagsbehandlingstid i Tinglysningssretten.

En skadelidt har efter almindelige regler pligt til at begrænse sit tab, og tilsidesættelse af denne pligt kan have som konsekvens, at der ikke skal betales erstatning for (hele) den



udgift, der har været en følge af den skadevoldende adfærd. Det kan også føre til bortfald eller reduktion af en erstatningspligt, hvis skadelidte har medvirket til skaden. Skadelidtes medvirken kan f.eks. have karakter af egen skyld, hvor skadelidte ligefrem har handlet på en sådan måde, at det ville have været ansvarspådragende, hvis den samme adfærd var udvist over for andre. Derudover kan en medvirken fra skadelidtes side have karakter af, at skadelidte accepterer den risiko, der er forbundet med en bestemt aktivitet, eller måske endda ligefrem indlader sig på den farlige situation med helt åbne øjne, og i en sådan grad, at der foreligger et egentligt samtykke, hvilken sidste situation i almindelighed helt udelukker erstatningspligt for skader, som herefter udspringer af den farlige aktivitet.

Der findes som tidligere fremhævet ikke alternativer til tinglysning, når man skal sikre sine rettigheder over en fast ejendom. Når borgere eller virksomheder har anmeldt et dokument til Tinglysningsretten, må det lægges til grund, at dokumentet dækker over en bagvedliggende, sædvanlig disposition over en fast ejendom i form af overdragelse, belåning eller andet. Sådanne sædvanlige dispositioner kan ikke bebrejdes anmelderne i erstatningsretlig henseende. Det er ikke en erstatningsretlig relevant "medvirken" fra skadelidtes side, at de har foretaget anmeldelse af et skøde, et pantebrev eller andet til tinglysning. Dette gælder uanset om anmeldelsen er sket umiddelbart efter idriftsættelsen, eller på et senere tidspunkt hvor det var almindeligt kendt, at der var lange sagsbehandlingstider i Tinglysningsretten.

Derimod kan der være grund til at overveje, om der i forbindelse med dispositionerne i øvrigt kan være handlet på en sådan måde, at der konkret foreligger en sådan tilsidesættelse af tabsbegrænsningspligten eller medvirken fra skadelidtes side, at det har betydning for en eventuel erstatningspligt for Tinglysningsretten.

I relation til finansieringstab kan det f.eks. være relevant at overveje i forhold til de erstatningssøgende, der har haft udgifter i form af kurstab. Man kan spørge, om de pågældende kunne og burde have gjort noget for at begrænse eller helt forhindre kurstabet. Personer, der har haft merudgifter som følge af kursændringer (rentesvingninger), havde mulighed for at foretage kurssikring, og kunne herved have forhindret deres (yderligere) tab. Det er ganske tvivlsomt, om manglende kurssikring i almindelig kan anses for at være en tilsidesættelse af tabsbegrænsningspligten. Det er næppe sådan, at man i alle situationer fra starten af en lånetransaktion har pligt til kurssikring for at værne sig korrekt mod indsigelser om manglende tabsbegrænsningspligt, eller egen skyld, i erstatningsretlig sammenhæng. Omvendt kan der argumenteres for, at det i forbindelse med den plan-



lagte iværksættelse af den digitale tinglysning blev meldt ud, at der forventedes at være "længere sagsbehandlingstider" i indkøringsperioden, jf. ovenfor afsnit 6.1. I hvert fald omkring årsskiftet 2009/10 stod det endvidere klart for den almindelige offentlighed, at der var lange sagsbehandlingstider i Tinglysningsretten, og det kunne være forbundet med en ikke ubetydelig risiko at undlade kurssikring. Jeg bemærker herved, at det i den ovennævnte dom UfR 1998, side 344 V, ikke blev anset som egen skyld, at sælger ikke kurssikrede lånet. Omvendt har Bernhard Gomard i sin tidligere refererede artikel i UfR 2004 B, side 383 anført, at anmeldere af pantebreve selv må sørge for at dække sig ind med, hvad de måtte ønske af kurssikring, og at de derfor ikke kan støtte erstatningskrav mod tinglysningen på, at sagsbehandlingen trækker ud.

Der er ikke nogen af de 7 konkrete sager, hvor de erstatningssøgende har rejst krav om erstatning for kurstab. Samtlige sager drejer sig om enten differencerente eller udgifter til garantiprovision. Det må dog anses for sandsynligt, at der vil være personer, der har oplevet merudgifter som følge af kurssving i en forlænget sagsbehandlingsperiode. Det må afhænge af de konkrete tilfælde, om der vil kunne fremføres berettigede indsigelser om, at undladt kurssikring skal have som konsekvens, at de pågældende har tilsidesat deres tabsbegrænsningspligt eller i øvrigt medvirket på en sådan måde, at der ikke skal betales (fuld) erstatning for et kurstab.

De finansieringstab, der har karakter af differencerente eller garantiprovisioner, vil efter min opfattelse derimod kun ganske undtagelsesvist kunne afvises med en argumentation om, at der foreligger egen skyld, accept af risiko, samtykke eller tilsidesættelse af tabsbegrænsningspligten. Det er helt sædvanligt forekommende, at f.eks. parterne i en hushandel skal have mellemfinansieret sig på både køber- og sælgerside, og det er heller ikke usædvanligt, at bankerne tilbyder nogle vilkår for disse, typisk ganske kortvarige, kreditter, som er dårligere end det, man kan opnå ved optagelse af f.eks. realkreditlån. Tilsvarende er det ikke usædvanligt, at man som almindelig bankkunde kun kan opnå en ret beskeden forrentning af et indskud på en deponeringskonto (en skødekonto).

Man kan overveje rimeligheden af, at banker der agerer for sælger i ejendomshandel, og som stiller en kredit til rådighed for indfrielse af indestående lån og samtidig opretter en deponeringskonto for købesummen, skal have en højere rente for kreditten, end de vil yde for indskuddet. Ofte vil der være fuld sikkerhed for kreditten, fordi indeståendet på deponeringskontoen er transporteret til banken. Ikke desto mindre forholder det sig tit på den måde, og jeg mener ikke, man over for en sædvanlig forbruger vil kunne komme igennem med, at vedkommende har tilsidesat sin tabsbegrænsningspligt eller udvist egen



skyld ved at acceptere bankens vilkår. Det samme gælder i de situationer, hvor et realkreditlån er blevet hjemtaget på en garanti stillet over for det långivende realkreditinstitut, og hvor låntager har betalt en sædvanlig garantiprovision til garantistiller. Det er ikke egen skyld eller af andre grunde generelt frigørende for Tinglysningsretten, at man ikke kan gennemføre en ejendomshandel uden fremmedfinansiering, i hvert fald ikke medmindre der foreligger nogle ganske særegne vilkår for fremmedfinansieringen.

I konverteringssagerne kan det dog være relevant at se på betragtninger om egen skyld i en mere generel sammenhæng. I de to konkrete konverteringssager, jeg har fået sendt fra Domstolsstyrelsen, er ejerpantebrevene blevet sendt til konvertering hos Tinglysningsretten af den erstatningssøgendes bank. Banken har således påtaget sig at bistå med at konvertere ejerpantebrevet, og der består herefter en relation mellem den erstatningssøgende og banken, som i nogle tilfælde kan blive relevant for vurderingen af en erstatningspligt.

To personer kan være knyttet til hinanden på en sådan måde, at den enes handlinger smitter af på bedømmelsen af den andens erstatningsretlige position. Man taler i den slags situationer om, at den ene person i erstatningsretlig henseende bliver identificeret med den anden. Som eksempel på en sådan situation kan jeg henvise til Højesterets dom trykt i UfR 1999, side 412 H, hvor en tinglysningsdommer ved en fejl havde undladt at give et skøde retsanmærkning om et ejerpantebrev, selv om ejerpantebrevet var lyst på ejendommen. Ejendommen blev videresolgt, og den nye køber fik retsanmærkning på sit skøde. Den nye køber betalte et vederlag til den berettigede i henhold til ejerpantebrevet, og krævede beløbet erstattet af tinglysningsdommeren, der klart havde begået en fejl. Tinglysningsdommeren blev imidlertid frifundet, idet den nye køber i relation til spørgsmålet om egen skyld blev identificeret med sin advokat, der fandtes at have udvist grov uagtsomhed ved ikke at gennemse tingbogen i forbindelse med handlen.

Et eksempel på en sag, hvor domstolene kom til det modsatte resultat, er Højesterets dom trykt i UfR 1991, side 82H, hvor en tinglysningsdommer ved en fejl havde givet både et sælgerpantebrev og et kreditforeningspantebrev, som var anmeldt samtidig, første prioritet i en ejendom uden at forsyne nogen af pantebrevene med retsanmærkning. I en efterfølgende tvist om prioritetsstillingen i forbindelse med tvangsauktion over ejendommen blev sælgerpantebrevet tillagt første prioritet, og kreditforeningen, som indfrieede sælgerpantebrevet, krævede omkostningen hertil erstattet af tinglysningsdommeren, der ubestridt havde begået en fejl. Tinglysningsdommeren gjorde gældende, at erstatningspligten måtte bortfalde på grund af ond tro hos den advokat, der anmeldte kreditforenin-



gens pantebrev til tinglysning. Det fremgår af dommen, at kreditforeningspantebrevet blev indleveret til advokatens kontor i underskrevet stand af køberen af ejendommen, som advokaten havde udfærdiget skøde for. Køberen og dennes pengeinstitut bad advokaten om at fremsende kreditforeningens pantebrev til tinglysning sammen med skøde og sælgerpantebrev. Advokaten havde ikke medvirket ved finansieringen af handlen. Højesteret fandt ikke, at advokaten var antaget til at varetage kreditforeningens interesser, og da advokatens "mulige fejl heller ikke på andet grundlag" kunne regnes kreditforeningen til skade, kunne tinglysningsdommeren ikke fritages for nogen del af ansvaret.

I en kommentar til sidstnævnte dom i UfR 1991B, side 253, anfører højesteretsdommer Hugo Wendler Pedersen, at tinglysningslovens regulering af kravene til anmelderens person og de beføjelser, som er tillagt anmelderen af et dokument, ikke udgør en fuldmagtskonstruktion, hvor anmelderens fejl eller onde tro med hensyn til dokumentets forhold til andre samtidigt anmeldte dokumenter skal sidestilles med fejl eller ond tro hos den, som er berettiget ifølge dokumentet. Der var heller ikke en aftalefuldmagt mellem kreditforeningen og advokaten, således at der på dette grundlag kunne statueres identifikation. Endelig kunne de erstatningsretlige regler om identifikation eller almindelige risikobetragtninger heller ikke begrunde identifikation mellem kreditforeningen og advokaten, da det interessefællesskab, som begrunder identifikationen, ikke var til stede, og da kreditforeningen ikke ved at give pantebrevet fra sig med udfyldt anmelderrubrik måtte tåle at blive identificeret med den faktiske anmelder.

Et eksempel på nedsættelse af erstatning for tinglysningsfejl på grund af egen skyld findes i Østre Landsrets dom trykt i UfR 1972, side 467 Ø, hvor den erstatningssøgende blev identificeret med en ejendomsmægler, som havde handlet på hans vegne i en udstykningssag.

Såfremt banken har begået fejl i forbindelse med sin varetagelse af opgaven for den erstatningssøgende med konverteringen af ejerpantebrevet, vil det efter reglerne om identifikation kunne føre til, at den erstatningssøgende ikke vil kunne gennemføre erstatningskrav mod Tinglysningsretten, fordi den erstatningssøgende må tåle at blive identificeret med banken og dermed stilles, som om fejlen var begået af den erstatningssøgende selv. I de fleste tilfælde må det nok forventes, at banken har bistået med rådgivning om låneomlægning, indgåelse af aftale om mellemfinansieringskredit m.v. og praktisk bistand i øvrigt, ud over indsendelsen af (ejer)pantebrevet til konvertering. Det vil således formentlig være forholdsvis sjældent, at banken "blot" har stået som indsender af (ejer)pantebrevet til Tinglysningsretten med anmodning om konvertering. Hvis banken



har påtaget sig andet og mere end den blotte indsendelse, vil der formentlig ofte være tale om, at opdraget til banken har etableret et sådant interessefællesskab mellem den erstatningssøgende og banken, at der er grundlag for identifikation.

Såfremt der sker identifikation, og dette har som konsekvens, at den erstatningssøgende ikke kan gennemføre et ellers berettiget erstatningskrav mod Tinglysningsretten, vil den erstatningssøgende i stedet kunne have et krav mod banken.

Der er afslutningsvis grund til at fremhæve, at det vil forudsætte en konkret bedømmelse af hver enkelt sag at vurdere, om et påstået tab er en adækvat følge af en ansvarspådragende adfærd fra Tinglysningsrettens side. Man kan ikke på forhånd opstille en bestemt formel for beregningen af et tab, da tabsopgørelsen helt afhænger af individuelle forhold hos de erstatningssøgende. Der kan tages udgangspunkt i, at forøgede udgifter til differencerenter og til garantiprovisioner som hovedregel må anses for at være erstatningsbeskyttede, uanset hvornår i perioden den bagvedliggende anmeldelse til Tinglysningsretten er sket, og at der sædvanligvis ikke vil være grundlag for indsigelser om, at udgifterne skyldes dispositioner, som kan henregnes til den erstatningssøgende som en "medvirken", der skal føre til bortfald eller reduktion af et erstatningskrav. Tilsvarende gælder for udgifter i form af kurstab, men her må der modificeres for, at manglende kurssikring eventuelt kan have en sådan karakter af medvirken fra skadelidtes side, at det kan få betydning for erstatningsopgørelsen. I konverteringssagerne kan der endvidere være tale om, at den erstatningssøgende skal identificeres med sin bank, og at banken har handlet på en sådan måde, at Tinglysningsretten er frigjort for en erstatningspligt. For andre tab end finansieringstab gælder i endnu højere grad, at der må foretages en individuel bedømmelse sag for sag.

For fuldstændighedens skyld tilføjes, at en erstatning, der udbetales som et engangsbeløb, som udgangspunkt beskattes på samme måde som det tab, der erstattes, jf. herved Ligningsvejledningen, Almindelig del 2010-2, afsnit A.A.1.3.11. Man følger en surrogatbetragtning, som betyder, at hjemmelsgrundlaget er det samme for erstatningen som for den indtægt, som erstatningen træder i stedet for. Er der tale om erstatning for mistede renteindtægter eller merudgifter til renter (rentetab), er erstatningen således skattepligtig i medfør af statsskattelovens § 4, litra e, om beskatning af renteindtægter. Fra praksis om beskatning af erstatning for rentetab kan eksempelvis nævnes LSRM 1982.39 og Tfs 2003, 39 LSR. Der kan i øvrigt henvises til Jane Bolander i Lærebog om indkomstskat, 13. udg. (2009) s. 412 ff., der indeholder en beskrivelse af de almindelige principper for beskatning af erstatningsudbetalinger.



12. MIN VURDERING

12.1 Betydningen af udtalelser fra Kammeradvokaten

Efter grundlovens § 46 og den forfatningsretlige praksis kan ingen udgift afholdes uden hjemmel i en af Folketinget vedtagen finanslov, tillægsbevillingslov, midlertidig bevillingslov eller i et aktstykke godkendt af Folketingets Finansudvalg.

Som en undtagelse fra denne hovedregel gælder, at uforudseelige udgifter kan afholdes, når staten ved dom er tilpligtet at betale, eller det må anses for overvejende sandsynligt, eventuelt efter indhentet udtalelse fra Kammeradvokaten, at staten i tilfælde af retssag vil blive dømt til at betale, jf. senest Budgetvejledningen 2010, side 38, pkt. 2.4.3.

Denne ekstraordinære beføjelse til at medvirke til at tilvejebringe bevillingsmæssigt grundlag for en betaling har jeg altid administreret med forsigtighed. Meget ofte er spørgsmålet om betalingspligt afhængig af en vurdering af et faktisk begivenhedsforløb, og min bedømmelse må typisk foretages på grundlag af dokumenter, mens en retssag også vil kunne inddrage andre bevismidler, særlig vidneforklaringer. I sager af viderekækkende betydning, eller som involverer betydelige beløb, er en forsigtig bedømmelse fra min side jo særlig nødvendig, fordi det kan medføre meget betydelige tab for staten, hvis jeg fastslår en betalingsforpligtelse for staten, som det senere viser sig, at domstolene er uenige i. Når det må bedømmes som usikkert, hvad udfaldet af en retssag vil blive, må det overlades til domstolene - i sidste instans Højesteret - at fastlægge retsstillingen med de garantier for et rigtigt resultat, som ligger i en fuld bevisførelse og kontradiktorisk efterprøvelse ved to retsinstanser.

Spørgsmålet om, hvorvidt de lange sagsbehandlingstider i forbindelse med overgangen til digital tinglysning har påført staten erstatningsansvar over for de berørte borgere og virksomheder, er et spørgsmål, som potentielt kan angå meget betydelige beløb, når der tages hensyn til antallet af mulige krav, måske mere end 100.000. Netop fordi der indgår en mangfoldighed af forskellige krav, vil selve håndteringen af en individuel erstatningsudmåling og en udbetalingsordning være meget krævende. En vurdering af ansvarsspørgsmålet må endvidere i lyset af den ovenfor i afsnit 11 beskrevne retsstilling anses for et meget principielt retsspørgsmål. En udtalelse fra min side, der fastslår, at staten har pådraget sig erstatningsansvar, må derfor forudsætte, at det ikke må anses for usikkert, hvad resultatet af en eventuel domstolsprøvelse må forventes at blive.



12.2 Spørgsmålet om ansvar for overskridelse af 10-dages fristen i tinglysningslovens § 16, stk. 4

Domstolsstyrelsen har oplyst, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for manuelt behandlede sager omkring årsskiftet 2009/2010 var ca. 40-50 dage, jf. tabel 6.2 og 6.4 ovenfor i afsnit 6.2 og 6.3. Endvidere har Domstolsstyrelsen oplyst, at mere end 100.000 anmeldelser i perioden 8. september 2009 til 28. juni 2010 har haft sagsbehandlingstider på mere end 30 dage, jf. tabel 6.6 ovenfor i afsnit 6.4.

Der forekom således efter overgangen til digital tinglysning i en kortere periode meget betydelige overskridelser af 10-dages fristen i tinglysningslovens § 16, stk. 4.

Som beskrevet ovenfor i afsnit 11.1.3 anses 10-dages fristen i tinglysningslovens § 16, stk. 4, i såvel teori som retspraksis for en intern ordensforskrift, hvis tilsidesættelse ikke i sig selv kan begrunde erstatningsansvar for anmelderes kurstab m.v. Dette antages at gælde selv ved betydelige overskridelser af 10-dages fristen. Denne frist anses således ikke for at være fastsat i privates interesse, jf. Peter Mortensen citeret ovenfor i afsnit 11.1.10.

Selv om der ikke foreligger teori og retspraksis om overskridelser af 10-dages fristen, der er så betydelige som overskridelserne efter overgangen til digital tinglysning, er det på denne baggrund min vurdering, at overskridelserne ikke i sig selv har udløst erstatningsansvar for Tinglysningsretten. Dette måtte forudsætte, at der var erstatningsansvar på objektivt grundlag for overskridelse af 10-dages fristen, og det er der med sikkerhed ikke belæg for at mene. Hertil kommer, at borgeres og virksomheders interesse i overholdelsen af denne som nævnt i retspraksis og juridisk teori ikke anses for erstatningsretligt værnet.

Om Tinglysningsretten har pådraget sig erstatningsansvar for de meget betydelige overskridelser af 10-dages fristen, må med landsrettens ord i dommen refereret i UfR 1995, side 224 Ø, bero på, om der foreligger "noget ansvarspådragende forhold med hensyn til tinglysningsembedets organisation, arbejdets tilrettelæggelse eller dets udførelse."

Spørgsmålet beror med andre ord på, om ansvar er udløst efter dansk rets almindelige regler om erstatningsansvar for offentlige myndigheders adfærd, jf. straks nedenfor. Selv om privates interesse i overholdelsen af 10-dages fristen ikke anses for erstatningsretligt værnet, må det ved denne vurdering indgå, at det i tinglysningsloven fastsatte - og ved lov nr. 539 af 8. juni 2006 om indførelse af digital tinglysning bekræftede - mål for



Tinglysningsrettens organisation og arbejdstilrettelæggelse er en maksimal ekspeditions-tid på 10 hverdage, og at der ved overgangen til digital tinglysning er sket meget alvorlige overskridelser af denne målsætning.

12.3 Spørgsmålet om ansvar efter dansk rets almindelige regler om offentlige myndigheders erstatningsansvar

12.3.1 Udgangspunktet for ansvarsvurderingen

Tinglysningsretten er en domstol, men ekspederer tinglysningsager efter regler fastsat i tinglysningsloven og ligner herved traditionelle forvaltningsmyndigheder, som træffer afgørelse efter den på deres område gældende lovgivning. Domstolsstyrelsen og Justitsministeriet er offentlige myndigheder i traditionel forstand. Fælles for Tinglysningsretten, Domstolsstyrelsen og Justitsministeriet er, at spørgsmålet om, hvorvidt de har pådraget sig erstatningsansvar, må afgøres efter dansk rets almindelige erstatningsregel, således som den er udviklet i relation til varetagelse af myndighedsopgaver, jf. nærmere herom ovenfor i afsnit 11.1.

Overordnet betyder det, at det for ansvarsvurderingen bliver afgørende, om de tre myndigheder hver på deres område har begået klare fejl i forhold til de forventninger til god myndighedsadfærd, som samfundet med rimelighed kan have i en situation som den foreliggende.

12.3.2 De langvarige ekspeditionstider, som er til vurdering

De lange sagsbehandlingstider ved Tinglysningsretten i forbindelse med overgangen til digital tinglysning, som i givet fald skulle begrunde erstatningsansvar, er beskrevet ovenfor i afsnit 6.

Det fremgår af afsnit 6, at automatiseringsgraden som forudsat var stigende i indkøringsperioden fra idriftsættelsen den 8. september 2009 til årsskiftet 2009/2010. Antallet af automatisk behandlede sager var således ved årsskiftet 70% af de ekspederede sager, hvilket nøje svarer til målsætningen for den digitale tinglysning. For denne del af sagerne var sagsbehandlingstiden nogle få minutter.

For de resterende manuelt behandlede sager var sagsbehandlingstiderne derimod i indkøringsperioden stigende. Som det fremgår af tabel 6.2 og 6.4 (afsnit 6.2 og 6.3), var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i efteråret 2009 støt stigende, indtil den i uge 2 2010



toppede med knap 51 kalenderdage for alle manuelt behandlede sager. Dette afspejlede, at der i efteråret blev oparbejdet en voksende sagspukkel, som toppede i uge 50 2009 med mere end 70.000 ubehandlede sager, jf. Rigsrevisionens beretning pkt.174.

Først i begyndelsen af april 2010 var sagsbehandlingstiderne som følge af handlingsplanen fra 13. januar 2010 normaliseret for alle andre sager end sager vedrørende matrikulære ændringer og fra udgangen af maj 2010 også for de matrikulære sager.

Samtidig fremgår det af tabel 6.6 (afsnit 6.4), at dette i perioden fra den 8. september 2009 til den 28. juni 2010 førte til, at knap 105.000 sager fik en sagsbehandlingstid på 15-28 dage, godt 80.000 sager havde sagsbehandlingstider på 29-60 dage og knap 33.000 måtte vente 61-90 dage.

Til sammenligning fremgår det af afsnit 4.2 ovenfor, at de gennemsnitlige sagsbehandlingstider i årene forud for overgangen til digital tinglysning stabilt lå under 10 dage for 85-95% af de indkomne sager. Lokalt forekom der dog i kortere perioder betydelige forsinkelser.

12.3.3 Årsagen til de langvarige ekspeditionstider

Årsagen til de meget lange sagsbehandlingstider i et meget stort antal sager var ikke fejl i det nye IT-system. Efter tilretning og forbedring i indkøringsperioden fungerede den IT-mæssige side af det digitale tinglysningsprojekt tilfredsstillende ved årsskiftet, idet der dog fortsat var problemer med brugervenligheden. Årsagen til de lange sagsbehandlingstider var heller ikke den stramme tidsplan, samarbejdet med de mange interessenter i projektet eller andre af de risici, som Domstolsstyrelsen på forhånd havde identificeret og forberedt sig på.

Rigsrevisionen har peget på en række forhold, der medvirkede til, at sagsbehandlingstiderne voksede, jf. Rigsrevisionens beretning side 67, pkt. 191ff. Der var således tale om utilstrækkelige personaleressourcer i indkøringsperioden, og at medarbejderne særligt på grund af de tre nedenfor omtalte problemer ikke fik mulighed for at opbygge rutine og kompetence i tinglysningsmæssige færdigheder. Justitsministeriet og Domstolsstyrelsen er enige i, at der var utilstrækkelige personaleressourcer i indkøringsperioden.

Henset til, at der var tale om et højrisikoprojekt af vital betydning for omsætning og belåning af fast ejendom, finder Rigsrevisionen, at Justitsministeriet, Domstolsstyrelsen og



Tinglysningsretten på grund af mangelfuld forberedelse undervurderede ressourcebehovet i indkøringsperioden, og at Justitsministeriet i samarbejde med Domstolsstyrelsen i en periode burde have fastholdt nogle flere af de 200 årsværk, som blev sparet ved indførelsen af digital tinglysning.

Tinglysningsretten havde en grundnormering på 122 medarbejdere. Herudover var retten tilført 10 ekstra medarbejdere i indkøringsperioden, og retten kunne trække på et beredskab på yderligere 20 medarbejdere fra de omkringliggende retter. Beredskabet svarede ifølge Domstolsstyrelsen til 25% af grundnormeringen.

Styrelsen har over for Rigsrevisionen tilkendegivet, at der efter styrelsens opfattelse intet sagligt grundlag var for at anmode de bevilgende myndigheder om yderligere personaleressourcer.

Når beredskabet viste sig at være utilstrækkeligt, skyldtes det ifølge Domstolsstyrelsen især 3 ekstraordinære og uforudseelige begivenheder:

- 1) Ekstraordinært mange fejl i papirsagerne ekspederet af byretterne i lukkeperioden, som skulle rettes manuelt,
- 2) fejl på 2 ud af 3 fuldmagtsscannere i en 3-ugers periode, hvilket gjorde, at der i en periode måtte arbejdes i 3-holdsskift for at nedbringe bunken af fuldmagter, og
- 3) helt ekstraordinært mange anmodninger om konvertering af papirpantebreve til digitale pantebreve (ca. 200.000 mod forventet max. ca. 50-60.000, hvoraf Tinglysningsretten forventede, at den finansielle sektor selv ville stå for konverteringen af ca. 80%).

Herudover har Domstolsstyrelsen oplyst, at begynderfejl i fuldmagter, fejl og mangler i IT-systemet og datakonverteringen, uventet mange papirekspeditioner og mange brugershenvendelser var uforudsete ekstraordinære belastninger af Tinglysningsrettens personaleressourcer.

12.3.4 Spørgsmålet om ansvarspådragende fejl i forberedelsen

12.3.4.1 Mulige ansvarspådragende fejl

Rigsrevisionen baserer sin undersøgelse af det digitale tinglysningsprojekt på en konstatering af, at der på grund af projektets rammebetingelser var tale om et højrisikoprojekt.



Rigsrevisionen peger især på, at effektivitetsgevinsten skulle realiseres allerede ved idriftsættelsen, og at projektet skulle iværksættes som et big-bang-projekt.

Rigsrevisionen nævner i den forbindelse, at pilotdrift i en eller flere retskredse kunne have reduceret risikoen ved idriftsættelsen (undersøgelsens resultater side 6, nederst og side 45, pkt. 124). Da fravalget af pilotdrift var en rammebetingelse, som var fastlagt allerede i tinglysningsudvalget af hensyn til den finansielle sektor, der stod for 70% af alle anmeldelser, og som ikke ønskede at køre med to systemer, har dette imidlertid ikke givet Rigsrevisionen anledning til kritik af myndighederne, jf. beretningen side 16, pkt. 37; side 20-21, pkt. 47; side 22, pkt. 52 og side 45, pkt. 124, samt referatet ovenfor i afsnit 5.4 af overvejelserne i tinglysningsudvalget og i afsnit 5.7 af aktstykke nr. 38 af 21. november 2006.

Rigsrevisionen peger i beretningen på, at "organisatoriske forhold" var det risikoområde, som havde det højeste risikoniveau, og at Domstolsstyrelsens egne kapacitetsberegninger viste, at selv små ændringer i andele af sager til manuel behandling ville bevirke væsentlige ændringer i medarbejderbelastningen. Rigsrevisionen vurderer (pkt. 151) allerede på dette grundlag, at beredskabet var sat for lavt.

Heri er Domstolsstyrelsen uenig. I Rigsrevisionens beretning (pkt. 151, 2. afsnit) er Domstolsstyrelsen refereret for at have anført, at de kapacitetsberegninger, som indgik i styrelsens beredskabsmateriale, var baseret på forkerte forudsætninger og misforståelser, og derfor ikke afspejlede styrelsens overvejelser i forbindelse med sikring af tilstrækkelig kapacitet.

Hertil konstaterer Rigsrevisionen, at der ikke foreligger (andre) grundige beregninger af behovet for personaleberedskab i indkøringsperioden.

Rigsrevisionen konstaterer videre (pkt. 152), at medarbejderproduktiviteten viste sig at være lavere end forudsat ved idriftsættelsen. Efter Rigsrevisionens vurdering havde Domstolsstyrelsen urealistisk høje forventninger til medarbejdernes produktivitet i indkøringsperioden.

Heri er Domstolsstyrelsen uenig. Styrelsen har peget på, at ekstraordinære begivenheder medførte, at der blev behandlet færre manuelle sager end forventet, og at det tog længere tid end forventet at uddanne og opbygge rutine hos medarbejderne. Havde det ikke været for de ekstraordinære begivenheder, havde forventningerne til medarbejdernes



produktivitet ifølge Domstolsstyrelsen været realistiske. Domstolsstyrelsen har i den forbindelse gjort opmærksom på, at der ud over de 59.258 registrerede manuelt behandlede anmeldelser i indkøringsperioden blev behandlet yderligere 150.000 anmeldelser af papirpantebreve til konvertering.

Rigsrevisionen konstaterer, at fejlrettelser af papirsager ifølge Domstolsstyrelsen tog tid fra behandlingen af indkomne sager til manuel behandling. Rigsrevisionen finder imidlertid, at Domstolsstyrelsen burde have forventet ekstraordinært mange anmeldelser op til lukkeperioden, og at presset på tinglysningsmedarbejderne i lukkeperioden ville føre til flere fejl end normalt. Rigsrevisionen peger således på, at der ingen estimerer blev foretaget af det forventede antal anmeldelser, og ingen plan lagt for håndteringen heraf, hvilket kunne have understøttet en mere fejlfri håndtering.

Rigsrevisionen konstaterer (pkt. 168), at fejl i fuldmagtsscannere og begynderfejl hos brugerne betød, at behandlingen af fuldmagter tog personaleressourcer fra sagsbehandlingen. Rigsrevisionen finder imidlertid, at Domstolsstyrelsens vejledning om fuldmagter og fuldmagtsformularens udformning bærer en del af ansvaret for problemerne.

Rigsrevisionen konstaterer, at Tinglysningsretten efter det oplyste modtog 200.000 papirpantebreve til konvertering, og at Tinglysningsretten anvendte betydelige ressourcer - i perioder op til 30 medarbejdere - på at håndtere denne opgave. Rigsrevisionen finder, at Tinglysningsretten på et tidligere tidspunkt burde have indgået aftale med den finansielle sektor om ikke at indsende pantebreve til konvertering, medmindre de skulle påtegnes. Rigsrevisionen vurderer, at Tinglysningsrettens beslutning om at konvertere 150.000 af disse pantebreve var en uhensigtsmæssig disponering af ressourcerne (pkt. 194).

Rigsrevisionens undersøgelse viser ifølge Rigsrevisionen, at der var ansat mange nye medarbejdere, som for en dels vedkommende var under oplæring. Konverteringen af papirpantebreve og fejlrettelser i papirsager forsinkede opbygningen af rutine hos medarbejderne. Rigsrevisionen vurderer imidlertid, at Domstolsstyrelsen undervurderede kompetencebehovet, og at dette var medvirkende til den lave produktivitet i indkøringsperioden (pkt. 195).

Endelig konstaterer Rigsrevisionen, at det på grund af manglende tidsregistrering hos Tinglysningsretten ikke er muligt at afgøre, hvad de enkelte forhold har betydet for den manuelle sagsbehandlingstid. Rigsrevisionen finder imidlertid, at Domstolsstyrelsen og Tinglysningsretten undervurderede opgavens omfang. Opgavens karakter tilsagde, at



Domstolsstyrelsen havde sikret sig et solidt beredskab til at håndtere såvel forudsete som ikke forudsete problemer. Det er derfor Rigsrevisionens vurdering, at Justitsministeriet høstede effektiviseringsgevinsten for tidligt. Justitsministeriet burde i samarbejde med Domstolsstyrelsen have foranlediget, at personalebesparelsen skete i takt med, at fejl og mangler i systemet blev rettet, at medarbejderne fik den fornødne rutine, og at systemet blev godt forankret i hele organisationen (pkt. 196).

12.3.4.2 Ansvarsvurderingen af mulige fejl i forberedelsen

Som det fremgår af redegørelsen for reglerne om offentlige myndigheders erstatningsansvar i afsnit 11, er erstatningsansvar for lang sagsbehandlingstid ikke lovreguleret. Det beror derfor på dansk rets almindelige erstatningsregel, som udviklet i retspraksis og teorien, om lang sagsbehandlingstid udløser erstatningsansvar.

Det fremgår af redegørelsen i afsnit 11, særligt afsnittene 11.1.3-6, at domstolene konkret efterprøver myndighedernes forberedelse og tilrettelæggelse af sagsbehandlingen samt prioriteringen af myndighedens ressourcer, men at prøvelsen er tilbageholdende, og at der fra den ret sparsomme retspraksis ingen eksempler er på, at mangelfuld tilrettelæggelse af sagsbehandlingen eller forkert resourceprioritering i sig selv har udløst erstatningsansvar for lang sagsbehandlingstid.

På baggrund navnlig af den domspraksis, der er beskrevet i afsnit 11.1.6 om manglende ressourcer, må det videre lægges til grund, at domstolene er ganske særligt tilbageholdende i deres prøvelse og eventuelt statuering af myndighedsfejl, når ressourcerne er udtrykkeligt fastsat af de bevilgende myndigheder, da allokering af ressourcer til enkelte myndigheder er et politisk og ikke et retligt spørgsmål.

I den forbindelse er det af væsentlig betydning, hvorledes rammebetingelserne for løsningen af myndighedernes opgave er fastsat. Rigsrevisionen har i sin konklusion, som citeret ovenfor i afsnit 7.3, anført, at der var tre væsentlige rammebetingelser for implementeringen af det digitale tinglysningsystem: Besparelse af 200 årsværk til tinglysningsopgaven på idriftsættelsestidspunktet, idriftsættelse af systemet som et big-bang-projekt og centraliseringen af tinglysningsopgaven ved at etablere Tinglysningsretten i Hobro.

Alle disse tre rammebetingelser er fastsat ved lov eller ved et aktstykke til Folketingets Finansudvalg.



At Tinglysningsretten varetager tinglysningen for hele landet og har sit sæde i Hobro, er fastsat ved retsplejelovens § 18.

At den digitale tinglysning skulle iværksættes som et big-bang-projekt er beskrevet i Tinglysningsudvalgets betænkning og er fremhævet i aktstykket 38 af 21. november 2006, der er citeret ovenfor i afsnit 5.7. Det beskrives i aktstykket, at det i forbindelse med risikovurderingen af projektet må antages, at organisatoriske forhold har et risikoniveau på 4 (ud af 5), og i den forbindelse anføres:

"Desuden har det betydning, at idriftsættelse af den digitale tinglysning sker som et såkaldt "big-bang", hvorefter man ikke længere har mulighed for at anvende papir-dokumenter til tinglysning, men udelukkende kan anvende elektroniske dokumenter forsynet med digital signatur. Det betyder, at det ikke er muligt at falde tilbage på tidligere arbejdsgange, hvis det viser sig, at systemet ikke fungerer som forventet. Dette stiller krav om, at den digitale tinglysning skal være færdig, afprøvet og vel-fungerende til tiden, og til anmelderne om, at de har uddannet deres personale i anvendelsen af systemet, samt eventuelt, at de har færdiggjort og implementeret deres egne systemer."

Finansudvalget tiltrådte aktstykket, men Justitsministeriet blev anmodet om hvert halve år frem til projektets afslutning at fremsende udførlige statusrapporteringer til Finansudvalget om den løbende udvikling og ibrugtagning af det digitale tinglysningssystem, og i den forbindelse blev navnlig risikovurderingen opdateret og ændret, generelt i skærpende retning.

Den tredje rammebetingelse om besparelsen af 200 årsværk på idriftsættelsestidspunktet fremgår af aktstykket 151 af 26. maj 2009, der ligeledes er berørt i afsnit 5.7. Baggrunden for dette aktstykke var, at domstols- og politireformen generelt havde medført, at der var opstået betydelige ventetider i domstolssystemet, og at også behandlingen af straffesager gik langsommere end ønskeligt. Justitsministeriet anmodede derfor Finansudvalget om tilslutning til, at domstolenes bevilling i 2009 blev forhøjet med 110 mio. kr. med henblik på at sætte domstolene i stand til at øge sagsproduktionen ved byretterne og dermed styrke indsatsen for at nedbringe den sagspukkel, som bl.a. var opstået under domstolsreformens første år og som følge af en fortsat stigende sagstilgang. Herefter anføres:



"Behovet aktualiseres af, at antallet af verserende sager ved domstolene fortsat vokser, og at domstolene med det nuværende bevillingsniveau skal afgive 200 kontorårsværk til september, når den digitale tinglysning træder i kraft. For at give domstolene mulighed for at udvide sagsproduktionen ved byretterne i 2009, så antallet af verserende sager kan nedbringes anmodes om, at effektiviseringen som følge af den digitale tinglysning annulleres et år fra 1. september 2009 svarende til en styrkelse af domstolene med ca. 95 mio. kr. Herudover anmodes om, at domstolene tilføres yderligere 15 mio. kr. til ekstra personale fra medio 2009."

I besvarelse af et spørgsmål fra Finansudvalget oplyste Justitsministeriet, at antallet af fogedsager incl. tvangsauktioner var steget med 60% i 2009 i forhold til 2006, insolvensskiftesager (konkurssager) med knap 60% i forhold til 2006, mens tinglysningsdokumenter kun udgjorde ca. 65% af niveauet for 2006.

Når de beskrevne rammebetingelser er fastlagt af lovgivningsmagten eller af de bevilgende myndigheder, må domstolenes efterprøvelse af Justitsministeriets, Domstolsstyrelsens og Tinglysningsrettens tilrettelæggelse af gennemførelse af overgangen til digital tinglysning forventes at være tilbageholdende. Et erstatningsansvar for den i en kortere periode meget lange sagsbehandlingstid må derfor forventes at forudsætte konstatering af klare og væsentlige fejl fra myndighedernes side.

Dette udgangspunkt forstærkes af, at der er tale om en større omlægning og udvikling af et helt sagsområde, hvilket uundgåeligt vil medføre gener for borgerne i en periode, således som det også på forhånd var meldt ud fra Tinglysningsretten og Domstolsstyrelsen. Hvis man forlangte, at denne type projekter blev gennemført uden nogen form for gener for de borgere, der tilfældigt bliver berørt af omlægningen, ville det kunne hæmme denne type projekter til skade for samfundsudviklingen. Det her nævnte synspunkt er beslægtet med den velkendte sondring mellem ekspropriation og en erstatningsfri regulering af et samfundsområde: En regulering, der er generel og hviler på saglige hensyn, kan gennemføres erstatningsfrit, også selv om flere rammes af reguleringen på en måde, der udløser et tab.

Samtidig er der imidlertid, når det konkret gælder omlægningen af tinglysningssystemet til digital tinglysning, flere forhold som må forventes at skærpe domstolenes prøvelse.

For det første er tinglysningssystemet af vital betydning for omsætning og belåning af fast ejendom, og dermed en kritisk samfundsfunktion. Det må derfor forventes, at myn-



dighederne udfolder ganske særlige anstrengelser for at sikre, at tinglysningssystemet er velfungerende også i forbindelse med omlægninger, og at fejltolerancen derfor vil være mindre. Dette understøttes af de almindelige bemærkninger til lov nr. 538 af 8. juni 2006 (Politi- og domstolsreformen), hvor det fremgår, at "hensynet til en høj grad af driftsstabilitet både før og efter overgangen må indgå med meget betydelig vægt. Der er ved fastlæggelsen af de økonomiske rammer for tinglysningsreformen lagt vægt herpå ...", jf. ovenfor i afsnit 5.6, samt af den daværende justitsministers svar til Retsudvalget af 9. maj 2006, hvor ministeren betryggede udvalget i, at "overgangen til digital tinglysning naturligvis først [vil] finde sted, når alle tekniske og sikkerhedsmæssige aspekter er helt på plads.", jf. ligeledes afsnit 5.6.

For det andet må det forhold, at det digitale tinglysningsprojekt konkret var et højrisikoprojekt, forventes at føre til en skærpet domstolsprøvelse, dvs. til skærpede krav til myndighedernes forebyggelse af risici ved grundig og sikker forberedelse af projektet. Det må i den forbindelse især forventes tillagt vægt, at projektet ikke mindst på grund af de organisatoriske forhold var præsenteret som et højrisikoprojekt af Domstolsstyrelsen, at også de beskrevne rammebetingelser gjorde projektet til et højrisikoprojekt og tilsagde stor omhu ved forberedelsen for at reducere de beskrevne risici, at tidsplanen var meget stram, og at projektet var afhængig af samarbejdet med mange interessenter.

I udgangspunktet for vurderingen må endvidere indgå, at målsætningen for forberedelsen af overgangen var en ekspeditionstid på maksimalt 10 dage i normale tilfælde.

Derimod kan kontraktlignende synspunkter næppe påvirke ansvarsvurderingen væsentligt. Tinglysning kan ikke naturligt betegnes som et servicetilbud, og tinglysningsafgiften kan ikke anses for at være betaling for en serviceydelse. Tinglysning er en central samfundsfunction, som staten har påtaget sig ansvaret for at udføre i samfundets (alles) interesse. Og tinglysningsafgiften er ikke en modydelse for tinglysningsekspeditioner, men en afgift (skat) i traditionel forstand, der er fastsat ud fra et rent fiskalt formål uden nogen sammenhæng med omkostningerne ved de tinglysningsekspeditioner, som udløser afgiften, jf. ovenfor i afsnit 3.3.

Rigsrevisionens opgave har, som det udtrykkeligt fremgår af Rigsrevisionens beretning (pkt. 30) været at foretage forvaltningsrevision af det digitale tinglysningsprojekt, hvilket som beskrevet i afsnit 7.1 er en opgave, som udføres på andre præmisser og med et andet sigte end en erstatningsretlig ansvarsvurdering. Det fremgår da også udtrykkeligt af beretningen, at ansvarsspørgsmål ikke er indgået i Rigsrevisionens undersøgelse, og at



Rigsrevisionen **ikke** har forholdt sig til spørgsmål om bl.a. erstatningsansvar. Det forhold, at statsrevisorerne udtrykker en skarp kritik på grundlag af Rigsrevisionens beretning, er derfor ikke ensbetydende med, at de identificerede kritikpunkter udløser et erstatningsansvar.

Ansvarsbedømmelsen vil derimod afhænge af den pågældende myndigheds rolle, og de forpligtelser og forventninger, som knytter sig til rollen. Der er således forskel på ansvarsbedømmelsen af Justitsministeriet, Domstolsstyrelsen og Tinglysningsretten, jf. nedenfor om ansvarsbedømmelsen i relation til de enkelte kritikpunkter.

Ansvarsvurderingen nedenfor foretages på grundlag af de faktuelle beskrivelser i Rigsrevisionens beretning og de øvrige oplysninger, som jeg har modtaget til brug for min vurdering. Jeg har som nævnt i afsnit 2 ikke foretaget selvstændige undersøgelser, bortset fra konverteringssagerne, og vurderingen nedenfor foretages derfor med forbehold for, at efterfølgende undersøgelser og eventuelle retssager ikke frembringer nye relevante oplysninger, som tegner et andet billede af det digitale tinglysningsprojekt, end det der fremgår af Rigsrevisionens beretning og de øvrige oplysninger, som jeg har modtaget som grundlag for min undersøgelse.

Domstolsstyrelsen har som refereret i Rigsrevisionens beretning (pkt. 151) oplyst, at de kapacitetsberegninger, som indgik i styrelsens beredskabsplan for indkøringsperioden, var baseret på forkerte forudsætninger og misforståelser. Styrelsen har videre oplyst, at disse kapacitetsberegninger ikke blev erstattet med mere retvisende beregninger, fordi der var for mange ubekendte faktorer. I stedet måtte beredskabet baseres på et skøn med udgangspunkt i grundnormeringen og det lave antal anmeldelser i 2009.

I forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelser har styrelsen imidlertid foretaget kapacitetsberegninger, som også kunne være foretaget i 2008-2009. I et projekt af denne karakter må det efter min mening anses for kritisabelt, at styrelsen ikke i grundlaget for det skøn, som beredskabet nødvendigvis måtte hvile på, inddrog de bedste kapacitetsberegninger (inklusive følsomhedsberegninger), som det på daværende tidspunkt var muligt at foretage. Styrelsen burde ikke – som det efter styrelsens egne oplysninger er sket – i stedet have ladet forkerte kapacitetsberegninger indgå i grundlaget for beredskabet, selv om styrelsen efter det oplyste var opmærksom på de forkerte forudsætninger for beregningerne og i kapacitetsovervejelserne korrigerede herfor. Generelt er det ikke tilstrækkeligt, og særligt ikke i et projekt af denne kompleksitet, at relevante overvejelser kan foreta-



ges. Det må også kunne dokumenteres, at relevante beregninger er foretaget på det bedst mulige grundlag.

Tilsvarende kunne man forvente, at styrelsen havde foretaget estimer (baseret på undersøgelser hos brugerne) af det antal anmeldelser, som kunne forventes at indkomme op til lukkeperioden, og på det grundlag planlagt og dimensioneret indsatsen i lukkeperioden, således at forudsætningen om opbygning af rutine hos rettens medarbejdere havde kunnet opfyldes og de ekstraordinært mange fejl kunne være undgået. Begge dele bidrog ifølge Domstolsstyrelsen til at forsinke sagsbehandlingen i indkøringsperioden.

Efter min vurdering er der imidlertid hverken i Rigsrevisionens beretning eller i de efterfølgende beregninger foretaget af Domstolsstyrelsen grundlag for at mene, at beregninger af kapacitetsbehovet foretaget på grundlag af korrekte forudsætninger i 2008-2009 og estimer af antallet af indkomne anmeldelser op til lukkeperioden ville have ført til væsentlige ændringer af beredskabet, og der er derfor efter min opfattelse ikke i det foreliggende materiale grundlag for at mene, at de manglende kapacitetsberegninger og estimer i sig selv udløser erstatningsansvar for Domstolsstyrelsen.

Ifølge Rigsrevisionen førte de manglende kapacitetsberegninger imidlertid til, at Domstolsstyrelsen og Tinglysningssretten undervurderede omfang og kompleksitet af de opgaver, som Tinglysningssretten ville komme til at stå overfor i indkøringsperioden. Rigsrevisionen finder således, at de manglende grundige kapacitetsberegninger førte til urealistiske forventninger til medarbejdernes produktivitet, utilstrækkelig forberedelse af håndteringen af fuldmagter, utilstrækkelig forberedelse af fejlretning i papirsager ekspederet i lukkeperioden og utilstrækkelige vejledninger og hotlinefunktion.

Det fremgår ikke af Rigsrevisionens beretning, hvad en realistisk forventning til medarbejderproduktiviteten ville have været, og hvilken indflydelse en sådan forventning ville have haft på sagsbehandlingstiden. For så vidt angår fuldmagtsproblemerne vurderer Rigsrevisionen, at styrelsens vejledninger og fuldmagtsformularerne bærer en del af ansvaret. Det bebrejdes ikke styrelsen, at man ikke forudså fejlene på 2 af de 3 scannere. Rigsrevisionen finder formentlig, at styrelsen burde have forudset, at der ville være flere fejl end normalt i papirsagerne ekspederet under tidspres i lukkeperioden, men beretningen indeholder ikke kritik af, at styrelsen ikke forudså fejlenes omfang. Og Rigsrevisionens kritik af vejledninger i øvrigt og af hotlinefunktionen går ikke på disses indflydelse på sagsbehandlingstiden, som nok også var begrænset. Herefter mener jeg ikke, at det



på grundlag af Rigsrevisionens beretning kan konstateres, at der på hvert af disse punkter er begået fejl af en sådan karakter, at de i sig selv kan begrunde erstatningsansvar.

Rigsrevisionen finder, at styrelsen ved idriftsættelsen af et samfundskritisk højrisikoprojekt som det foreliggende burde have sikret sig et mere solidt beredskab i indkøringsperioden. Det er derfor Rigsrevisionens vurdering, at Justitsministeriet og Domstolsstyrelsen burde have fastholdt nogle af de sparede 200 årsværk i en periode, indtil fejl og mangler i systemet var håndteret, medarbejderne havde fået den fornødne rutine og systemet var godt hele forankret i organisationen.

Som anført ovenfor er der enighed mellem Domstolsstyrelsen, Justitsministeriet og Rigsrevisionen om, at Tinglysningssretten viste sig at have for få ressourcer til at håndtere de problemer, der opstod i indkøringsfasen, og som varede ved også ind i 2010. Som det fremgår af citatet ovenfor fra aktstykke 151 af 26. maj 2009, måtte man umiddelbart før det digitale tinglysningssystem blev iværksat regne med, at antallet af anmeldelser til tinglysning var reduceret væsentligt i forhold til perioden med højkonjunktur i 2006, og selv om en merbemanding af Tinglysningssretten med 25% i forhold til grundbemandingen altså ikke slog til, er der for mig at se ikke tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at Domstolsstyrelsen eller Justitsministeriet under en eventuel retssag vil blive anset for at have handlet ansvarspådragende ved ikke at have fastholdt nogle yderligere årsværk til Tinglysningssretten, men i stedet indstillede til Finansudvalget, at disse årsværk blev nyttiggjort til nedbringelse af de betydelige sagspukler i de øvrige byretter i Danmark.

Min samlede konklusion er derfor, at selv om det forekommer mig kritisabelt, at Domstolsstyrelsen ikke i grundlaget for det skøn, som beredskabet nødvendigvis måtte hvile på, inddrog og dokumenterede relevante kapacitetsberegninger og tilsyneladende lod forkerte, men ikke formelt korrigerede konsulentberegninger indgå i grundlaget for beredskabet, udgør de beskrevne kritikpunkter vedrørende den organisatoriske forberedelse og tilrettelæggelse af overgangen til digital tinglysning efter den foreliggende retspraksis ikke et tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at der er handlet ansvarspådragende i erstatningsretlig henseende. Der foreligger således ikke retspraksis om en situation som den foreliggende. Den foreliggende retspraksis må som omtalt anses for tilbageholdende i prøvelsen, og statuering af ansvar vil efter min vurdering forudsætte, at domstolene udvikler den bestående praksis. Spørgsmålet om, hvorvidt og hvorledes dette i givet fald skal ske, er efter min opfattelse et meget principielt retsspørgsmål.



12.3.5 Spørgsmålet om ansvarspådragende fejl i indkøringsperioden

Rigsrevisionen udtaler ikke kritik af, at det digitale tinglysningssystem blev sat i drift den 8. september 2009. Den finansielle sektor tilsluttede sig idriftsættelse i september 2009, hverken leverandøren eller styrelsens rådgivningsfirma så problemer ved at gå i drift, og Rigsrevisionen er enig i, at de fejl, som IT-systemet stadig havde, var uden betydning for driften af systemet.

Rigsrevisionen finder i beretningen (side 62, pkt. 180), at Tinglysningssretten burde have indgået en skriftlig aftale med den finansielle sektor frem for at påbegynde konverteringen af den store mængde indsendte pantebreve, hvilket vurderes at være en uhensigtsmæssig disponering af ressourcerne.

Rigsrevisionens kritik er efter min mening berettiget, for så vidt som forløbet af behandlingen af konverteringssagerne viser, at det faktisk er tænkeligt, at det digitale tinglysningssprojekt ville have været uden alvorlige forsinkelser, hvis Tinglysningssretten ikke var blevet oversvømmet af anmodninger om konvertering af papirpantebreve, hvor en væsentlig del antagelig uden problemer kunne have ventet i 5 år, og i hvert fald til efter udløbet af indkøringsperioden.

Beskrivelsen i afsnit 8 ovenfor viser også, at det allerede i tinglysningssudvalget var konstateret, at konvertering af samtlige papirbaserede pantebreve ville være for stor en belastning for Tinglysningssretten i indkøringsperioden, og at der var en velbegrunnet forventning hos Tinglysningssretten om, at den finansielle sektor ville undlade at fremsende papirpantebreve til konvertering, hvis der ikke var en sammenhæng med en konkret tinglysningssag.

Tinglysningssretten pegede flere gange i løbet af efteråret 2009 på problemet over for de følgegrupper, hvor finanssektoren var repræsenteret, men havde den vanskelighed, at retten ikke havde umiddelbare retlige magtmidler til at fremtvinge en ændret adfærd, og slet ikke til som anbefalet af Rigsrevisionen at gennemtvinge en aftalemæssig regulering.

Grundlæggende må det jo være sådan i et retssamfund, at en regulering af et område sker ved lov eller bekendtgørelse, mens aftaler mellem myndigheden og borgerne eller disses repræsentanter ikke har nogen rigtig plads i retskildesystemet. Jeg er naturligvis bekendt med, at talrige spørgsmål i praksis længe er søgt håndteret ved aftaler, jf. her ved også Jørgen Mathiassens disputats fra 1974, Aftaler i forvaltningsretten, men på tinglysningssområdet forekommer det mig mere nærliggende at tage udgangspunkt i lov nr.



539 af 8. juni 2006 om ændring af lov om tinglysning og forskellige andre love (digital tinglysning), hvorved projektet blev igangsat. Det fremgår af overgangsbestemmelsen i § 15, stk. 14 (efter lovændringen i 2009 § 15, stk. 16), at "justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om krav til anmeldelsen i forbindelse med konvertering af papirbase-rede pantebreve til digitale pantebreve".

Med hjemmel i denne bestemmelse kunne justitsministeren have fastsat en bekendtgørelse, der f.eks. bestemte, at anmeldelsen i forbindelse med konvertering af papirpantebreve indeholdt en utvetydig angivelse af, om at de anmeldte papirpantebreve var lånesags-relevante, således at Tinglysningsrettens retningslinjer kunne håndhæves.

Da hjemlen i § 15, stk. 16, ikke er udnyttet, måtte retsstillingen set fra Tinglysningsret-tens side som udgangspunkt være den, at det var en pligt for Tinglysningsretten at kon-vertere alle papirbaserede pantebreve, og at denne opgave ikke kunne afvises eller hen-vises til pengeinstitutterne selv, medmindre pengeinstitutterne selv ønskede det.

Det udelukkede ikke, at Tinglysningsretten havde ret og efter omstændighederne pligt til at foretage en prioritering af sine opgaver, men Tinglysningsretten manglede umiddelbart et instrument til at styre denne sorteringsopgave, og en aftale med den finansielle sektor lider af den grundlæggende svaghed, at det dels er tvivlsomt, om Finansrådet m.fl. kan indgå en aftale på vegne af medlemsvirksomhederne med bindende virkning for disse, dels at det er tvivlsomt, hvilke magtmidler Tinglysningsretten har over for pengeinstitut-ter, der ikke retter sig efter aftalen, ligesom pengeinstitutter, der ikke er medlem af Fi-nansrådet, kan unddrage sig en regulering.

Den aftale, der faktisk blev indgået, må således efter min opfattelse anses som en nød-løsning, der er langt ringere end, hvis hjemmelsbestemmelsen i lovens § 15, stk. 16, var udnyttet.

Når det er sagt, skal jeg tilføje, at en udstedelse af en bekendtgørelse imidlertid nok ville have forudsat, at Tinglysningsretten havde peget på, at dette kunne være ønskeligt. Efter det for mig foreliggende har der ikke været tilkendegivet et sådant ønske. Det er ikke ansvarspådragende, at en bemyndigelsesbestemmelse ikke udnyttes.

Selv om man lægger til grund, at Tinglysningsrettens mulighed for at opnå en aftalebase-ret løsning med pengeinstitutterne var beskeden, og at retten ikke havde umiddelbare magtmidler eller instrumenter til at forhindre eller dog styre bankernes massefremsendel-



ser af papirpantebreve til konvertering, må det vurderes, om Tinglysningsretten ikke desto mindre var forpligtet til at nedprioritere behandlingen af disse masseanmeldelser, således at disse blev behandlet efter andre mere hastende anmeldelser, således som det var forudsat ved fastsættelsen af overgangsregler for pantebreve.

Det ligger, som beskrevet ovenfor i afsnit 11.1.5, fast, at offentlige myndigheder er berettiget og kan være forpligtet til at prioritere sager, hvis afgørelse er mere påtrængende, frem for sager, der bedre kan vente, når myndigheden ikke har ressourcer til at behandle alle sager på en gang. Dette er en helt sædvanligt forekommende ledelsesopgave i offentlige myndigheder, jf. specifikt for domstolenes vedkommende Strukturkommissionens betragtninger refereret ovenfor i afsnit 5.6.

Prioriteringen af nogle sager frem for andre skal imidlertid hvile på et sagligt grundlag. Tinglysningsrettens opdeling af konverteringssagerne i hastesager og "bunkekonverteringer" hvilede på en formodning om, at den første gruppe angik konverteringer, som var nødvendige for andre tinglysningsmæssige ekspeditioner, og hvor ventetiden derfor kunne udløse økonomiske tab, mens den anden gruppe angik konverteringer alene med henblik på digitalisering af de pågældende pantebreve, hvilket for ejerpantebrevenes vedkommende blot skulle ske inden for fem år og for de øvrige pantebreve inden, der på et tidspunkt skulle foretages tinglysningsmæssige ekspeditioner af pantebrevene. Anmelderne havde efter tinglysningsloven krav på ekspedition af begge sagsgrupper, men baseret på den formodede forskel på de to sagsgrupper, var der helt åbenbart et sagligt grundlag for at prioritere behandlingen af den første sagsgruppe forud for den anden.

Formodningen om, at en stor del af konverteringsanmodningerne fra den finansielle sektor angik rene digitaliseringer (massekonverteringer), var baseret på, at anmodningerne blev modtaget i store klumper (flyttekasser), nogle alfabetisk sorterede andre uden nogen bestemt sortering, at der parallelt blev fremsendt anmodninger, der angav, at de hastede, at nogle vedrørte ejendomme, som ikke havde været berørt, at retten i nogle tilfælde modtog hele pengeinstituttets pantebrevsbeholdning, og at der blev modtaget langt flere pantebreve, end retten normalt modtog til påtegning (ca. 200.000 mod forventet max. 50-60.000 i indkøringsperioden). Den nævnte formodning forekommer på dette grundlag at være rimeligt funderet.

Den finansielle sektor har imidlertid i brevet af 19. august 2010 til Domstolsstyrelsen oplyst, at de finansielle virksomheder fuldt ud har efterlevet henstillingen om kun at indsende pantebreve til digitalisering, når dette var en nødvendig forudsætning for gennem-



førelsen af en tinglysningsekspedition. Det fremgår ikke nærmere, hvilke tinglysningsmæssige dispositioner der kunne være tale om, men oplysningen forekommer uforenelig med den formodning, som Tinglysningsretten baserede sin prioritering af sagerne på.

Det er ikke muligt for mig uden nærmere undersøgelser at afgøre, om Tinglysningsretten eller den finansielle sektor har ret. Hvis den finansielle sektor har ret, og alle konverteringer hastede lige meget, var Tinglysningsrettens prioritering ulovlig. Konsekvenserne heraf for sagsbehandlingstiderne er meget vanskelige at overskue, men det har næppe i sig selv forlænget de samlede sagsbehandlingstider.

Der forekommer dog at være mest, der taler for, at Tinglysningsretten var berettiget til at prioritere som sket, og det vil derfor i det følgende blive lagt til grund, at det ikke blot var en lovlig, men også den klart mest hensigtsmæssige prioritering af ressourcerne. Jeg har herved også tillagt det betydning, at pengeinstitutternes passivitet i hele perioden fra fremsendelsen af papirpantebrevene og til iværksættelsen af aftalen om tilbagesendelse af pantebrevene til pengeinstitutterne må forekomme helt uforståelig, hvis forholdet faktisk var det, at konverteringen blokerede for lånetransaktioner mv., hvor kunderne led tab, mens pengeinstitutterne bare så til. Fra januar 2010 ophørte den finansielle sektor endvidere stort set med at indsende papirpantebreve til konvertering, hvilket yderligere bestyrker formodningen om, at ikke alle de indsendte pantebreve havde betydning for en aktuel transaktion, jf. beskrivelsen ovenfor i afsnit 8.2.

Der foreligger ikke præcise oplysninger om, i hvilken takt Tinglysningsretten modtog de ca. 200.000 konverteringsanmodninger. Det er fra Tinglysningsretten og Domstolsstyrelsen oplyst, at de begyndte at indkomme i betydeligt antal allerede sidst i september, og at der blev modtaget et stigende antal i oktober og november med den virkning, at konverteringerne i hvert fald fra en gang i november i perioder beslaglagde op til 30 medarbejdere i en særlig konverteringsafdeling. Tinglysningsrettens skøn er, at man ved denne indsats frem til årsskiftet 2009/2010 nåede at ekspedere ca. 150.000 konverteringsanmodninger.

Det er Domstolsstyrelsens vurdering, at den næsten fuldstændige nedprioritering af bunkekonverteringerne fra årsskiftet var en væsentlig årsag til, at det så hurtigt i foråret 2010 lykkedes at nedbringe sagspuklen, og Domstolsstyrelsen har selv over for Rigsrevisionen vurderet, at sagspuklen givetvis ville have været på et "mere normalt niveau" ved årsskiftet, hvis Tinglysningsretten havde undladt at konvertere de ca. 150.000 pantebreve.



Det spørgsmål kan herefter rejses, om Tinglysningssretten tidligere burde have taget det initiativ til at nedprioritere bunkekonverteringerne, som retten tog i januar 2010, eller om retten simpelthen på et tidligere tidspunkt ensidigt burde have foretaget denne nedprioritering som led i den almindelige ressourceprioritering, som det påhviler retten at foretage uafhængigt af aftaler med anmelderne, som grundlæggende ikke kan være styrende for rettens prioritering af ressourcerne.

Som beskrevet i afsnit 11.1.5 efterprøver domstolene myndighedernes ressourceprioritering, men efterprøvelsen er meget tilbageholdende, og der findes ikke eksempler fra domspraksis på, at en myndighed er blevet erstatningsansvarlig for fejlprioritering af myndighedens ressourcer.

Det forekommer nu i tilbageblik ret klart, at det var en fejl, at Tinglysningssretten ekspederede de pantebreve, der ikke hastede, og det kan ikke udelukkes, at de meget lange sagsbehandlingstider omkring årsskiftet i det væsentlige kunne være undgået, hvis retten allerede fra sidst i september eller en gang i oktober havde foretaget den prioritering, som blev foretaget i januar 2010.

For en erstatningsretlig vurdering må det afgørende imidlertid blive, om Tinglysningssretten på et væsentligt tidligere tidspunkt end mødet i Justitsministeriet den 17. december 2009 måtte indse, at den fortsatte masseekspedition af pantebreve fra "bunken" ville indebære uacceptabelt lange sagsbehandlingstider for alle andre manuelt behandlede anmeldelser, som hastede mere, fordi de blokerede for transaktioner vedrørende fast ejendom, og dermed forvoldte borgere og virksomheder betydelig gene og økonomiske tab.

Domstolsstyrelsen har oplyst, at det i løbet af december stod klart, at Tinglysningssretten ville kunne få svært ved at behandle så mange sager, som der kom ind, og endnu vanskeligere ville det blive at begynde at bringe bunkerne ned, hvis konverteringsopgaven blev ved med at fylde så meget, jf. beskrivelsen ovenfor i afsnit 8.

Om denne erkendelse burde være opnået tidligere er det meget vanskeligt at vurdere på grundlag af de foreliggende oplysninger. Det er af Domstolsstyrelsen over for Rigsrevisionen oplyst, at det først i november "ikke længere ser så nemt ud at nedbringe bunkens inden årsskiftet", men det er ikke en erkendelse af, at bunkens ville blive så stor, som den endte med at blive. Det er også af Tinglysningssretten oplyst, at retten i perioder - i hvert



fald fra en gang i november 2009 - afsatte op i mod 30 medarbejdere til at konvertere pantebreve, og at den samlede manuelle produktion i indkøringsperioden bestod af 59.258 almindelige anmeldelser og 150.000 konverteringer, samtidig med, at indgangen af pantebreve til konvertering langt oversteg de 15.000 om måneden, som styrelsen og retten havde budgetteret med. Dette giver anledning til at overveje, om retten allerede en gang i løbet af oktober eller november måtte indse, at resultatet af rettens prioritering ville blive en kortere eller længere periode med endog meget store sagsbunker og en uacceptabelt lang ekspeditionstid.

Det har imidlertid ikke været muligt at tilvejebringe en tilstrækkelig afklaring af begivenhedsforløbet i efteråret 2009 til, at jeg med den fornødne sikkerhed kan fastslå, at der fra rettens side er begået så klare prioriteringsfejl, at de må anses for at pådrage staten erstatningsansvar. Det har heller ikke været muligt at klarlægge, hvad konsekvenserne i givet fald ville have været for sagsbehandlingstiderne, hvis prioriteringen var blevet ændret på et givet tidspunkt i løbet af månederne oktober, november og december, og dermed hvilke erstatningskrav der kan blive tale om.

Dette vil næppe heller kunne klarlægges ved yderligere undersøgelser fra min side, da det vil forudsætte adgang til fuldstændige oplysninger og forklaringer fra alle aktører i forløbet omkring konverteringerne i perioden op til idriftsættelsen og i indkøringsperioden.

12.4 Manglende information om Tinglysningens praksis i konverteringssagerne

Som beskrevet ovenfor i afsnit 8.2 indførte Tinglysningens retten sidst i september 2009 den praksis, at pantebreve, der var markeret som hastende, blev udtaget og konverteret straks, mens alle andre pantebreve uden nærmere undersøgelse blev visiteret til "bunken", uanset at Tinglysningens retten konkret ikke kunne vide, om der blandt disse var konverteringer, som bremsede andre tinglysningsmæssige ekspeditioner, og som derfor ikke kunne vente uden retstab eller økonomisk tab.

I løbet af efteråret 2009 voksede sagsbehandlingstiden for "bunkekonverteringerne", men Tinglysningens retten har ikke registreringer, som gør det muligt at opgøre og følge udviklingen i sagsbehandlingstiden. Fra medio oktober 2009 har sagsbehandlingstiderne dog været flere måneder, så anmodninger indkommet ultimo oktober 2009 nåede aldrig at blive konverteret af Tinglysningens retten.



Indtil årsskiftet 2009/2010 blev der hver dag konverteret både hastende pantebreve og pantebreve fra "bunken". Fra årsskiftet blev bunkekonverteringerne yderligere nedprioriteret som følge af forståelsen med pengeinstitutterne om, at de modtog de indsendte pantebreve retur med henblik på selv at konvertere disse. Hastende pantebreve blev fortsat konverteret med dags varsel.

Denne praksis betød, at konverteringsanmodninger, der udtrykkeligt var markeret at være hastende, blev behandlet forud for alle andre konverteringsanmodninger, der ikke indeholdt en sådan udtrykkelig markering, uanset om der var tale om en isoleret anmodning, og dermed en anmodning, som måtte formodes at have forbindelse til en konkret, aktuel transaktion, eller en anmodning indsendt i en flyttekasse, og dermed en anmodning, som måtte formodes ikke at have forbindelse til en aktuel transaktion.

Efter Tinglysningens egne oplysninger informerede retten ikke anmelderne om denne praksis, hverken på rettens hjemmeside eller i øvrigt. Retten har alene henvist til informationen i overgangspapiret om, at massekonverteringer ikke kunne finde sted uden nærmere aftale med Tinglysningens retten, men har ikke givet nogen begrundelse for, at retten ingen anden information gav.

Anmeldere (advokater, pengeinstitutter m.fl.) modtog således ikke almindelig, offentligt tilgængelig information om, at anmodninger om konverteringer af papirpantebreve ville blive visiteret til "bunken" - og dermed risikerede at blive udsat for endog meget lang sagsbehandlingstid - med mindre det udtrykkeligt af indsendelsen fremgik, at konverteringen "hastede".

I lyset af den indsats retten ellers gjorde for at give information til brugerne, både på hjemmesiden og på andre måder, om forhold, som brugerne skulle være opmærksomme på ved overgangen til digital tinglysning, ville det have været naturligt, at retten også havde informeret om praksis i konverteringssagerne. Det må herved også tillægges betydning, at visiteringen af pantebreve i de to kategorier var forbundet med betydelig usikkerhed og manglende sikre og objektive holdepunkter. Selv om kriteriet "hastende" utvivlsomt er sagligt i en prioriteringssituation, må det forekomme nærmest vilkårligt at sortere på grundlag af, om en anmeldelse er betegnet som hastende af anmelderne, når det hverken på forhånd eller undervejs meldes ud, at en sådan angivelse skulle være udslagsgivende for anmeldelsens videre skæbne.



Nogle anmeldere (især advokater) var tilsyneladende bekendt med praksis og opnåede derfor en meget hurtig behandling af deres anmodninger.

Den manglende information om praksis har betydet, at anmeldere af konverteringer, som var forudsætninger for andre tinglysningsmæssige ekspeditioner, og som derfor hastede, med rette kunne gå ud fra, at deres anmodning ville blive behandlet i datorækkefølge efter tidligere modtagne tilsvarende anmodninger. Oplysningen på rettens hjemmeside om, hvilken dato man var nået til, var egnet til at bestyrke denne formodning. Og oplysningen i overgangsnotatet om, at massekonverteringer kun kunne ske efter særskilt aftale med retten, måtte give anledning til at tro, at massekonverteringer slet ikke fandt sted, med mindre retten havde overskydende ressourcer hertil. Der var ingen anledning for anmeldere i denne situation, som ikke var bekendt med praksis, til at angive, at deres anmodning var særligt hastende. De måtte gå ud fra, at alle andre anmeldere var i samme situation, som de selv. Dette førte til, at deres anmodninger, som ikke udtrykkeligt ved indsendelsen var angivet at haste, blev visiteret til "bunken", mens anmodninger, der var angivet at haste, blev behandlet i løbet af få dage, uanset om anmodningerne i realiteten hastede lige meget.

Den manglende information medførte dermed, dels at sagsbehandlingstiden for nogle borgere og virksomheder helt unødvendigt blev endog meget lang, dels at andre i samme situation blev behandlet meget forskelligt (bedre).

Det fremgår af den ovenfor i afsnit 11.2 refererede ombudsmandspraksis og retspraksis, at offentlige myndigheder er forpligtede til at informere om deres administrative praksis, i hvert fald når dette er nødvendigt for at sætte borgerne i stand til at varetage deres interesser og for at undgå forskelsbehandling, især når myndigheden i øvrigt informerer om sin virksomhed. Denne forpligtelse må antages at gælde også for domstolene, når de administrerer offentligretlige regler.

På denne baggrund var det efter min vurdering en fejl, at Tinglysningsretten ikke allerede ved indførelsen af den omhandlede visiteringspraksis sidst i september 2009 informerede relevant om denne praksis, herunder på rettens hjemmeside.

Fejlen, der kan have ført til, at nogle borgere og virksomheder helt unødvendigt har måttet tåle endog meget lange sagsbehandlingstider og usaglig forskelsbehandling, må betegnes som klar.



Efter min vurdering er denne fejl herefter af en sådan karakter, at den er ansvarspådragende for Tinglysningssretten i forhold til de borgere og virksomheder, som oplevede længere sagsbehandlingstider end nødvendigt, fordi de ikke var bekendt med, at de kunne opnå hastebehandling.

Som udgangspunkt har disse borgere og virksomheder derfor krav på erstatning hos staten for dokumenterede tab, der skyldes den forlængede sagsbehandlingstid.

En del af disse har dog været bistået af et pengeinstitut, som har forestået anmeldelsen som led i en transaktion for borgeren eller virksomheden. Normalt vil pengeinstituttet i denne situation have handlet efter fuldmagt fra kunden og der vil have bestået et sådant interessefællesskab, at pengeinstitut og kunde må identificeres, jf. nærmere herom ovenfor i afsnit 11.2.

De fleste pengeinstitutter var som autoriserede anmeldere i stand til selv afgiftsfrit at konvertere papirpantebreve til digitale pantebreve ved at gøre brug af hjemlen i tinglysningslovens § 15, stk. 14 og 15. Pengeinstitutterne var ganske vist meget tilbageholdende med at udnytte denne hjemmel, men der er ikke oplysninger om, at de over for kunderne har taget forbehold om ikke at ville udføre sådanne konverteringer, selv om det måtte kunne spare kunden for tab på grund af den lange sagsbehandlingstid ved Tinglysningssretten i konverteringssager. Det forekommer endda at være en nærliggende mulighed, at pengeinstitutterne i nogle tilfælde helt har undladt at informere kunden om, at pengeinstituttet selv kunne foretage konverteringen. Pengeinstituttet har selvsagt ikke været berettiget til at undlade at informere om og foretage konvertering med den begrundelse, at pengeinstituttet ville blive erstatningsansvarligt for fejl begået ved konverteringen og derfor ikke ønskede at foretage konverteringen, selv om det måtte anses for en naturlig del af bankens ydelser i forbindelse med den pågældende transaktion, og pengeinstituttet synes heller ikke på andet grundlag at have været berettiget hertil.

Da pengeinstitut og kunde som nævnt må identificeres i forhold til Tinglysningssretten, vil erstatningskrav over for Tinglysningssretten herefter være afskåret i de situationer, hvor det ville have været naturligt, at pengeinstituttet for at undgå tab for kunden selv havde konverteret det pågældende pantebrev, og hvor der derfor for pengeinstitut og kunde samlet foreligger egen skyld. I disse situationer må kunden rette erstatningskravet mod pengeinstituttet.



Hvis de pågældende har været bistået af et pengeinstitut, en advokat eller anden rådgiver, som faktisk var bekendt med muligheden for hastebehandling, må der selvsagt også ske identifikation, og kravet mod staten vil også her bortfalde på grund af egen skyld. I stedet må kravet rejses over for rådgiveren.

I andre tilfælde vil staten efter min vurdering være erstatningspligtig for dokumenterede tab.

12.5 Vurderingen af de syv konkrete sager

12.5.1 De fem sager om adkomst og hæftelse

Fælles for de fem adkomst- og hæftelsessager er, at den væsentligste årsag til de lange sagsbehandlingstider må formodes at være den generelle mangel på personaleressourcer hos Tinglysningssretten i indkøringsperioden. Vurderingen af spørgsmålet om erstatningsansvar i de fem sager må derfor følge den generelle ansvarsvurdering ovenfor i afsnit 12.3. Min vurdering af de fem af Domstolsstyrelsen udtagne repræsentative sager er derfor, at der ikke foreligger et tilstrækkeligt sikkert faktisk og retligt grundlag for at fastslå, at de involverede myndigheder har pådraget staten erstatningsansvar.

I to af sagerne (sag nr. 1 og sag nr. 3) er der sket det, at de erstatningssøgende oprindeligt har anmeldt det relevante dokument til tinglysning, før den digitale tinglysning blev sat i drift den 8. september 2009. I begge sager blev det anmeldte dokument først afvist, hvilken afgørelse efterfølgende blev ændret efter iværksættelse af kæremål, således at omgørelsen blev besluttet efter idriftsætningen. Det falder uden for mit opdrag at vurdere, om de to afgørelser om afvisning i sig selv måtte være ansvarspådragende, men i almindelighed ifalder domstolene ikke erstatningsansvar for afgørelser, der laves om efter appel. Det er ikke afklaret, hvorledes det faktiske forløb har været i de to sager efter ændringen af de oprindelige afgørelser om afvisning, og der er efter min opfattelse ikke det fornødne grundlag for at konstatere, at Tinglysningssretten burde have håndteret disse to sager anderledes, og at dette i givet fald ville have afværget de forsinkelser, som de erstatningssøgende i sag nr. 1 og 3 blev udsat for.

12.5.2 De to konverteringssager

Fælles for de to konverteringssager (sag nr. 6 og sag nr. 7) er, at den bank, som anmeldte de omhandlede pantebreve til konvertering, ikke i anmodningen udtrykkeligt angav, at konverteringenastede, og at anmodningen derfor blev visiteret til "bunken". De erstat-



ningssøgende vil kunne påberåbe sig, at de og deres banker ikke kunne vide, at deres konverteringsanmodninger ville blive visiteret til "bunken", med mindre de udtrykkeligt redegjorde for det konkrete behov for konverteringen. Som anført ovenfor i afsnit 12.4 anser jeg den manglende information fra Tinglysningssretten herom for ansvarspådragende, og udgangspunktet er derfor i begge sager, at de erstatningssøgende har krav på erstatning for det dokumenterede tab, som de har lidt ved, at sagsbehandlingstiden i deres sager blev længere, end den ville have været, hvis deres sager var blevet behandlet som hastende.

I begge sager er anmeldelsen til Tinglysningssretten imidlertid foretaget af en bank, som bistod den erstatningssøgende i en lånetransaktion. Forholdet mellem de pågældende banker og de erstatningssøgende, er ikke fuldt belyst, men der er grund til at formode, at bankerne har handlet efter fuldmagt fra de erstatningssøgende og i et sådant interessefællesskab, at bankerne og de erstatningssøgende må identificeres ved ansvarsvurderingen.

Det er ikke afdækket, om og i givet fald hvorledes interesseorganisationerne i den finansielle sektor holdt sine medlemsvirksomheder orienteret om de drøftelser, der fandt sted mellem Domstolsstyrelsen og interesseorganisationerne op til og efter idriftsætningen af den digitale tinglysning. Det er herunder uafklaret, hvorledes organisationerne kommunikerede den viden om tilrettelæggelsen af konverteringssagerne, som de blev bibragt via navnlig møderne i de forskellige grupper, der var nedsat med deltagelse af repræsentanter fra organisationerne. Ifølge Domstolsstyrelsens notat af 6. juli 2010 var der i forbindelse med de løbende møder med den finansielle sektor drøftelser med sektoren om muligheden for at anvende reglen i tinglysningssloven, hvorefter de selv kunne konvertere pantebreve, men der var ikke interesse fra den finansielle sektor i at benytte reglen på dette tidspunkt. Det er ikke afklaret, hvilke oplysninger om Tinglysningssrettens arbejdstilrettelæggelse der i den forbindelse blev givet til sektorens repræsentanter på de nævnte møder, hvilke tilkendegivne forventninger retten havde til videreformidling heraf, eller hvilke oplysninger af denne karakter der faktisk blev videreformidlet til de respektive medlemsvirksomheder. Under en eventuel retssag om erstatningsansvar i sag nr. 6 eller sag nr. 7 må det forventes, at disse forhold vil blive genstand for bevisførelse, herunder i form af vidneforklaringer fra de involverede.

Jeg kan ikke forudskikke resultatet af denne bevisførelse, men jeg lægger til grund, at de involverede banker i de to sager i hvert fald var registreret som autoriserede anmeldere pr. 8. september 2009, og at bankerne var i stand til selv at konvertere pantebrevne.



Det vides ikke, om der på noget tidspunkt i forløbet har været en drøftelse mellem de involverede banker og de erstatningssøgende i sag nr. 6 og 7 om muligheden for, at banken selv kunne konvertere pantebrevene, men det er næppe afgørende for bedømmelsen af egen skyld, om der har været en sådan drøftelse eller ej. Afgørende er, at der bestod en mulighed for, at bankerne selv kunne konvertere, men at denne mulighed ikke blev udnyttet, og at der må ske identifikation mellem de erstatningssøgende og deres bank.

Havde bankerne selv konverteret pantebrevene, må det efter det foreliggende lægges til grund, at de erstatningssøgende ikke havde været udsat for den ventetid, som de rent faktisk blev påført. Herefter må det efter min vurdering anses for egen skyld fra de to erstatningssøgendes side i sag nr. 6 og 7, at deres banker undlod selv at forestå konverteringen, da sagsbehandlingstiden ved Tinglysningssretten blev et problem. De erstatningssøgende må således rette deres krav mod bankerne.

Som nævnt er forholdet mellem de erstatningssøgende og deres banker ikke fuldt belyst, og den endelige stillingtagen til spørgsmålet om egen skyld må derfor bero på de oplysninger, som vil fremkomme ved færdigbehandlingen af de fremsatte erstatningskrav, såfremt Domstolsstyrelsen kan tiltræde min vurdering af sagerne i denne undersøgelse.

12.6 Atypiske sager

Af sagsoversigten modtaget fra Domstolsstyrelsen ved mail af 28. juni 2010 (afsnit 6.6 ovenfor) fremgår bl.a., at 4.653 sager, heraf 3.934 matrikulære sager i perioden fra den 8. september 2009 til den 28. juni 2010 havde sagsbehandlingstider på mellem 120 og 224 dage.

Tinglysningssretten har oplyst, at de meget lange sagsbehandlingstider i nogle sager næsten altid skyldes tinglysningsslovens dagbogsprincip, dvs. at et dokument ikke kan tinglyses, så længe et tidligere modtaget dokument vedrørende samme ejendom endnu ikke er tinglyst. Som eksempel er givet, at et skøde på en ejendom A ikke kan tinglyses, hvis en servitut, der vedrører ejendommene A, B, C og D er anmeldt til påtegning, selv om den reelt kun vedrører ejendommen D, eller der på ejendommen C er anmeldt en matrikulær ændring, som er kompleks. I så fald kan ejendommen A være låst i en længere periode. Hvis servitutten, som det kan forekomme, er lyst på flere tusinde ejendomme, kan konsekvenserne blive meget omfattende.



Det er ikke min opgave i denne undersøgelse at tage stilling til, om lange sagsbehandlingstider ved Tinglysningssretten generelt kan være ansvarspådragende. Opgaven er alene at undersøge, om de forlængede sagsbehandlingstider i forbindelse med overgangen til digital tinglysning kan være ansvarspådragende.

Min vurdering ovenfor i afsnit 12.3 er, at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at de forlængede sagsbehandlingstider, som var et resultat af manglende personaleresourcer i forbindelse med overgangen til digital tinglysning er ansvarspådragende. Denne konklusion må imidlertid forsynes med det forbehold, at der muligt kan være sager, som har været udsat for en atypisk lang sagsbehandlingstid på grund af overgangen til digital tinglysning. Hvis det måtte være tilfældet, må det bero på en individuel vurdering af den enkelte sag, om der i sådanne særlige sager konkret kan være pådraget et erstatningsansvar for lang sagsbehandlingstid, jf. herom ovenfor i afsnit 11.1.4. Da jeg ikke har nærmere oplysninger om de pågældende sagers omstændigheder, er det ikke muligt at give en mere præcis vurdering.

12.7 Samlet vurdering

Som det fremgår af opgavebeskrivelsen for min vurdering, jf. ovenfor afsnit 2, har det ved tilrettelæggelsen af min opgave været forudsat, at jeg kunne anse Rigsrevisionens beretning om det digitale tinglysningssprojekt som den væsentligste del af det faktuelle grundlag for min vurdering. Herudover er indgået de supplerende faktiske oplysninger, som jeg modtog fra Domstolsstyrelsen i forbindelse med den oprindelige henvendelse, eller som jeg løbende har modtaget, og endelig har jeg vedrørende forløbet om konverteringssagerne foretaget mere selvstændige undersøgelser.

Denne afgrænsning af min opgave har naturligt nok medført, at min vurdering i høj grad bygger på den beskrivelse af de faktiske omstændigheder, som er fremdraget af Rigsrevisionen. Men min undersøgelse af forholdene omkring konverteringssagerne får alligevel en væsentlig betydning for den samlede balance i min vurdering.

Det må således forekomme ganske ejendommeligt, at tinglysningssprojektet, der var planlagt i et snævert samarbejde med den finansielle sektor, løb ind i meget væsentlige vanskeligheder med hensyn til sagsbehandlingstider, netop fordi den finansielle sektor må antages ikke at have levet op til den forståelse, som Tinglysningssretten og vel også Domstolsstyrelsen havde baseret sig på ved skønnet over ressourcebehovet, nemlig at banker og sparekasser selv ville ønske at foretage konverteringer af papirpantebreve for deres



kunder, fordi der i lovens overgangsbestemmelser var indført en særlig afgiftsmæssigt gunstig løsning herfor, og at man i hvert fald ikke ville sende pantebreve til konvertering, medmindre det havde en konkret forbindelse til en aktuel tinglysningssag.

Denne tillid til, at konverteringsopgaver, der kunne vente, også ville blive holdt tilbage fra Tinglysningsretten i hvert fald i en overgangsperiode, viste sig ubegrundet, og Tinglysningsretten havde ikke ved en bekendtgørelse om, at det utvetydigt skulle markeres ved anmeldelse til konvertering af papirpantebreve, om konverteringen havde sammenhæng med en konkret tinglysningssag, et umiddelbart magtmiddel til at håndhæve den forståelse, som ressourcetildelingen var baseret på.

Det er min samlede vurdering, at Domstolsstyrelsen ikke har sikret og dokumenteret en tilstrækkelig kvalitet i beregningerne af kapacitetsbehovet, og formentlig af den grund heller ikke har været tilstrækkelig opmærksom på, hvor sårbar det digitale tinglysningsprojekt var som følge af, at man blot baserede sig på en "gentlemen's agreement" eller en endnu løsere forståelse med pengeinstitutterne.

Det er endvidere min vurdering, at Tinglysningsretten burde have gjort det klart for omverdenen, at man foretog en prioritering mellem hastende konverteringssager og sager, der blev betragtet som massekonverteringer, der måtte nedprioriteres, når ressourcesituationen var anspændt. Den manglende tilkendegivelse heraf medførte, at visiteringen var behæftet med en betydelig vilkårlighed, og at der derfor var en nærliggende risiko for at foretage fejl ved visiteringen af konkrete sager til den ene eller anden konverteringstype.

Det er dog min vurdering, at der næppe i nogen større udstrækning vil være grundlag for at staten skal betale erstatning til de personer, der har lidt tab i forbindelse med en forsinket konvertering af et pantebrev, fordi de typisk vil have været repræsenteret af og må identificeres med det pengeinstitut, der har fremsendt deres pantebrev til Tinglysningsretten.

At bankerne på den måde kommer til at hæfte for en følge af en forsinkelse i forhold til deres kunder ændrer ikke ved, at bankerne ikke i forhold til Domstolsstyrelsen har handlet retsstridigt ved at fremsende pantebrevene til konvertering i strid med Tinglysningsrettens forventninger/forståelse.

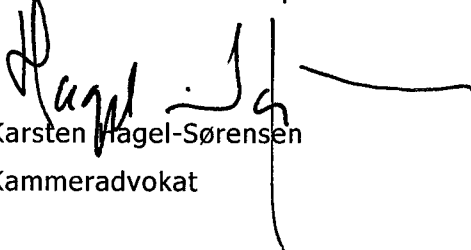
Men selv om det ikke er til at vide med sikkerhed, er det en nærliggende tanke, at tinglysningssystemet ville være kommet igennem indkøringsperioden uden alvorlige proble-

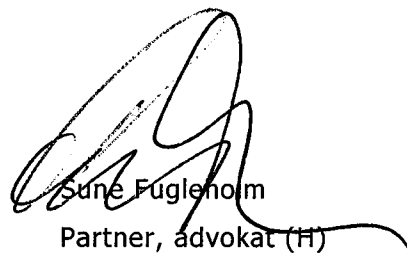


mer, hvis konverteringsproblemet havde været undgået. Det berettiger naturligvis til en større fokus på, hvorfor pengeinstitutterne har handlet som sket, og må indgå i den samlede bedømmelse af, om Tinglysningsretten eller Domstolsstyrelsen på det retsgrundlag, der kan udledes af lovgivning og retspraksis, må anses for i tilrettelæggelsen og gennemførelsen af overgangen til digital tinglysning at have fejlet på en måde, som gør dem erstatningsansvarlige for de tab, som den forsinkede sagsbehandling har medført, ligesom pengeinstitutternes andel i konverteringsproblemet naturligt må indgå i overvejelserne om egen skyld for pengeinstitutternes og dermed deres kunders vedkommende.

Jeg har taget forbehold over for, om der i såkaldt atypiske sager, hvor ventetiden har været usædvanlig lang, kan være grundlag for en erstatningsbetaling, men her de nærmere omstændigheder uoplyst på nuværende tidspunkt.

København den 14. september 2010


Karsten Hagel-Sørensen
Kammeradvokat


Sune Fuglenholm
Partner, advokat (H)