



SAMMENFATNING AF ERSTATNINGSRETSLIG UNDERSØGELSE AF FORSINKELSER I FORBINDELSE MED DET DIGITALE TINGLYSNINGSPROJEKT

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.

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 ejen-

dom **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 Deloittes 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.

3. Den forlængede sagsbehandlingstid

Domstolsstyrelsen og Tinglysningssretten 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 Tinglysningssretten. For denne del af sagerne var sagsbehandlingstiden nogle få minutter.

De meget lange sagsbehandlingstider indtraf for sager, hvor tinglysningsekspeditionen 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 Tinglysningssretten 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.

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 Tinglysningssretten 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 fuldmagter, 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.

5. Konverteringen af papirpantebreve

Ved tinglysningssreformen 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 pantebrevssforholdet. 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, Tinglysningssretten og den finansielle sektor om, at der i indkøringsperioden ikke skulle indsendes større mængder af papirpantebreve til digitalisering hos Tinglysningssretten.

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 tinglysningsssekspektion.

Tinglysningssretten 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.

Tinglysningssretten 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".

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 personaleresourcerne i indkørsperioden 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 gælden-

de, 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 samfunksfunktion 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 tinglysningsystem 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 Tinglysningsretten, 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 be-

kendtgørelse, 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 Tinglysningens retningslinjer kunne håndhæves. Det måtte imidlertid nok være en forudsætning for en udstedelse af en bekendtgørelse, at Tinglysningens ret 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 Tinglysningens ret 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 Tinglysningens ret 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 Tinglysningens ret 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 Tinglysningens ret 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 Tinglysningssretten 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 Tinglysningssretten 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 Tinglysningssretten 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 Tinglysningssretten, fordi fremsenderne ikke havde gjort opmærksom på, at konverteringen hastede. Udgangspunktet er derfor erstatningsansvar for dokumenterede tab, som de to borgere måtte have lidt. I begge sager er anmeldelsen imidlertid foretaget af borge-rens 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.