

Landsrettens begrundelse og resultat

Ansvarsnormen

Af tinglysningslovens § 16, stk. 4, fremgår det bl.a., at prøvelsen af og den endelige eller foreløbige indførelse af et dokument, der er anmeldt til tinglysning, skal ske snarest muligt og senest 10 dage efter dokumentets anmeldelse til tingbogen.

Forud for etableringen af Tinglysningsretten i Hobro i 2007 foregik tinglysningen i tinglysningsafdelinger ved de daværende 82 byretter i Danmark. Ekspeditionstiden for indførelse af dokumenter anmeldt til tinglysning har varieret gennem årene og fra byret til byret. Der har været perioder, hvor der i nogle retskredse har været gennemsnitlige sagsbehandlingstider, der oversteg 10 dage. Foreningen har imidlertid ikke påvist, at der er udbetalt erstatning alene som følge af en overskridelse af fristen på 10 dage i tinglysningslovens § 16, stk. 4.

Landsretten finder, at fristen på 10 dage i tinglysningslovens § 16, stk. 4, ikke giver en anmelder et retskrav på tinglysning inden for fristen, således at en overskridelse af fristen i sig selv er ansvarspådragende, men at der er tale om en ordensforskrift. Det udgør derfor ikke en ansvarspådragende omstændighed i sig selv, at sagsbehandlingstiden efter indførelse af den digitale tinglysning har været længere end 10 dage. Der er endvidere ikke grundlag for at vende bevisbyrden, således at det pålægges Domstolsstyrelsen at godtgøre, at en sagsbehandlingstid, der har overskredet 10 dage, ikke skyldes ansvarspådragende forhold fra styrelsens side.

Indførelsen af den digitale tinglysning skete ved lov og indebar en overgang fra en papirbaseret og decentral tinglysning, der blev varetaget af tinglysningsafdelingerne ved de daværende byretter, til en digital og centraliseret tinglysning, der blev varetaget af Tinglysningsretten. Indførelsen af en centraliseret digital tinglysningsbehandling var en ændring, som havde virkning for alle fysiske og juridiske personer i Danmark, og som ikke påførte bestemte grupper eller enkeltpersoner en særlig risiko for tab eller særlige ulemper.

Der er på den baggrund ikke grundlag for at bringe skærpede ansvarsregler som f.eks. objektivi ansvar eller risikoansvar i anvendelse ved vurderingen af, om Domstolsstyrelsen har pådraget sig et erstatningsansvar i forbindelse med indførelsen af den digitale tinglysning.

Lovgivningsmagten har bestemt, at tinglysning i Danmark er en opgave, der varetages af en offentlig myndighed. Tinglysningsområdet har gennem årene konstant været en overskudsforretning, således at indtægterne i form af tinglysningsafgifterne overstiger udgiften til driften af tinglysningsvæsenet. Dette har lovgivningsmagten ikke ændret ved gennem årene. Det var en af forudsætningerne i forbindelse med beslutningen om indførelse af digital tinglysning, at personaleudgifterne ville kunne reduceres kraftigt. Dette har vist sig at holde stik. Indførelsen af digital tinglysning har således medført, at overskuddet for det offentlige ved varetagelsen af tinglysningsopgaven er steget. Samtidig er udgifterne for de professionelle brugere af tinglysningsystemet i øvrigt faldet. Lovgivningsmagten var bekendt med de forventede besparelser for det offentlige ved indførelse af digital tinglysning, og dette førte ikke til, at lovgivningsmagten satte tinglysningsafgiften ned i forbindelse med indførelsen af digital tinglysning.

Der er på den baggrund ikke grundlag for at anvende berigelsessynspunkter ved vurderingen af, om Domstolsstyrelsen har pådraget sig et erstatningsansvar ved indførelsen af den digitale tinglysning.

Det er således den almindelige culparegel, der finder anvendelse ved afgørelsen af denne sag, og det er dermed en forudsætning for, at Foreningen helt eller delvist kan få medhold i sine påstande, at Foreningen godtgør, at Domstolsstyrelsen har begået ansvarspådragende fejl i forbindelse med indførelsen af den digitale tinglysning.

Har Domstolsstyrelsen handlet ansvarspådragende?

De overordnede rammer for indførelsen af digital tinglysning blev fastsat af lovgivningsmagten og indebærer bl.a., at tinglysningsopgaven skulle centraliseres ved ét embede, Tinglysningsretten, at denne skulle placeres i Hobro, at idriftsættelsen skulle ske samtidigt for hele landet ("big bang"), og at den forventede besparelse skulle iværksættes på idriftsættelsestidspunktet.

Dette indebærer imidlertid ikke, at Domstolsstyrelsen er fri for ansvar for uacceptabelt forlængede sagsbehandlingstider efter indførelsen af digital tinglysning, hvis det burde have stået Domstolsstyrelsen klart, at sådanne uacceptabelt forlængede sagsbehandlingstider sandsynligvis ville opstå under den fastlagte ramme, men undlod at informere lovgiv-

ningsmagten herom.

Domstolsstyrelsen vil endvidere kunne ifalde et erstatningsansvar, hvis uacceptabelt forlængede sagsbehandlingstider skyldtes fejl eller forsømmelser ved planlægningen og organiseringen af indførelsen af den digitale tinglysning, ved beslutningen om at sætte den digitale tinglysning i kraft og ikke udskyde ikraftsættelsen endnu engang eller ved håndteringen af de problemer, der viste sig, efter at den digitale tinglysning var trådt i kraft.

Domstolsstyrelsens valg af CSC som leverandør skete efter en udbudsrunde og kan ikke anses som ansvarspådragende for Domstolsstyrelsen. Der opstod ganske vist i de indledende faser nogle forsinkelser, som efter det oplyste i det mindste delvist må tilskrives CSC, men da ikraftsættelsen af den digitale tinglysning som følge af forsinkelserne blev udskudt fra den 26. marts 2008 til den 8. september 2009, fik forsinkelserne ikke nogen betydning for de forlængede sagsbehandlingstider efter indførelsen af den digitale tinglysning.

I forbindelse med forberedelsen og planlægningen af indførelsen af digital tinglysning etablerede Domstolsstyrelsen bl.a. en intern styregruppe, en ekstern følgegruppe (brugergruppe) med repræsentanter for alle væsentlige brugere af tinglysningen og et projektsekretariat. Domstolsstyrelsen antog endvidere Devoteam som ekstern konsulent. Devoteam ydede rådgivning om design af og kravspecifikation til det digitale tinglysningssystem og om leverandørstyring.

Der blev i hele forløbet frem til idriftsættelsen af den digitale tinglysning udarbejdet risikovurderinger, således at der dels blev foretaget risikovurderinger opdelt på fire hovedområder (organisation, teknisk løsning, leverandør og interessenter), dels blev foretaget en samlet risikovurdering for alle fire områder. Sideløbende blev der gennem den eksterne følgegruppe/brugergruppe holdt kontakt til de kommende brugere af den digitale tinglysning, der fik mulighed for at fremkomme med deres ønsker til systemet og deres vurderinger af de foreslåede løsninger.

Det er landsrettens vurdering, at risikovurderingerne hvilede på et tilstrækkeligt grundlag, at der blev fulgt op på kendte risici i tilstrækkeligt omfang, og at der havde været den fornødne mulighed for, at de kommende brugere af den digitale tinglysning kunne få viden om og indflydelse på projektet.

Hvad angår brugerinvolveringen var situationen i øvrigt den, at gruppen af brugere af den digitale tinglysning var organiseret på meget forskellig vis, og at de havde forskellige ønsker til systemets indretning, og forskellige muligheder for eller interesse i at involvere sig detaljeret i processen forud for indførelsen af den digitale tinglysning. Den finansielle sektor (reakreditinstitutterne og bankerne), som udgjorde den største gruppe af brugere af tinglysningssystemet, var således karakteriseret ved hovedsageligt at bestå af store enheder med specialiserede arbejdsgange. Den finansielle sektor havde som følge heraf en stor interesse i at få udviklet et tinglysningssystem, som kunne medføre besparelser i en stor organisation (system til system-løsning), og den finansielle sektor havde derfor en væsentlig interesse i at deltage aktivt i forarbejdet til indførelsen af den digitale tinglysning. Andre grupper af brugere som eksempelvis advokater, ejendomsmæglere og landinspektører var i højere grad organiseret i mindre enheder og havde ikke samme interesse i en system til system-løsning. Navnlig for advokater og ejendomsmæglere blev det tillagt betydning, at det ville blive muligt at anvende en fuldmagtsordning ved siden af digital signatur.

Det er ikke påvist af Foreningen, at nogen af brugerne i forbindelse med brugergruppemøderne eller på anden måde har peget på forhold, herunder de forhold, som senere gav anledning til problemer, som burde håndteres, og som ikke blev det.

Der er således ikke påvist ansvarspådragende forhold hos Domstolsstyrelsen i forløbet frem til beslutningen om at sætte den digitale tinglysning i kraft den 8. september 2009.

Indførelsen af digital tinglysning samtidigt for hele landet ("big bang") var som anført ovenfor bestemt af lovgivningsmagten. Domstolsreformen trådte i kraft den 1. januar 2007, og som følge heraf blev 82 byretter centraliseret i 24 byretter og 1 landsdækkende Tinglysningensret. Medarbejderne i tinglysningsafdelingerne ved de enkelte byretter var således klar over, at tinglysningsopgaven i løbet af kort tid ville overgå til Tinglysningensretten i Hobro. Dette indebar, at erfarne og dygtige medarbejdere, der ikke var i nærheden af pensionsalderen eller af andre grunde måtte ønske at ophøre med at være ansat ved retsvæsenet, havde en stærk tilskyndelse til at søge væk fra de fortsat eksisterende tinglysningsafdelinger og over i andre dele af byretten, der forblev, hvor de var, medmindre de var interesserede i at blive ansat i Tinglysningensretten i Hobro. Dette havde allerede i 2007 og 2008 ført til problemer med bemanningen i nogle tinglysningsafdelinger, og det havde på baggrund heraf vist sig nødvendigt at foretage nogle tilpasninger, som medførte, at tinglysning ikke over hele landet blev foretaget i den retskreds, hvor den pågældende faste ejendom var

beliggende. Fra 2007 foregik papirtinglysningen for 25 af de gamle retskredse i en skurvognsby i Hobro.

Det var således efter landsrettens opfattelse klart et godt stykke tid forud for september 2009, at det ikke ville være muligt at ændre idriftsættelsen af den digitale tinglysning fra en ”big bang” model til en model med pilotdrift og trinvis udrulning. Der er på den baggrund ikke begået ansvarspådragende fejl fra Domstolsstyrelsens side ved ikke i tiden op til indførelsen af den digitale tinglysning at forsøge at få ændret det fastlagte rammevilkår om samtidig idriftsættelse af den digitale tinglysning for hele landet til en ordning med pilotdrift og/eller trinvis indførelse af den digitale tinglysning.

Det må lægges til grund, at de fejl, der blev konstateret ved overtagelsesprøven inden idriftsættelsen af den digitale tinglysning, ikke var af en karakter eller et omfang, der burde have medført, at den digitale tinglysning ikke blev sat i drift den 8. september 2009. Det bemærkes i øvrigt, at de problemer, der medførte forlængede sagsbehandlingstider efter idriftsættelsen, stort set ikke vedrørte selve tinglysningssystemet, men derimod skyldtes andre forhold.

Der er således ikke påvist ansvarspådragende forhold hos Domstolsstyrelsen i forbindelse med beslutningen om at sætte den digitale tinglysning i kraft den 8. september 2009.

Tinglysningsudvalget havde i betænkning nr. 1471/2006 om digital tinglysning anbefalet, at det blev muligt at anvende en fuldmagtsordning ved siden af adgangen til digital tinglysning via digital signatur. En sådan fuldmagtsordning blev gennemført ved bekendtgørelse nr. 763 af 20. juli 2009, der indeholdt en blanket, som en sådan fuldmagt skulle gives på.

Til brug for håndteringen af fuldmagterne i det digitale tinglysningssystem anskaffede Tinglysningsretten et antal scannere. Da den digitale tinglysning blev sat i kraft, og Tinglysningsretten modtog fuldmagter i stort antal, viste det sig, at der var problemer med den software, som CSC havde leveret til ocr-læsning af de scannede dokumenter. Det er landsrettens vurdering, at dette forhold ikke i sig selv er ansvarspådragende for Domstolsstyrelsen. Landsretten har i den forbindelse også tillagt det vægt, at problemerne med den mangelfulde software blev afhjulpet i løbet af relativt kort tid.

Hvad angår beredskabet hos Tinglysningsretten i startfasen, havde Deloitte i rapporten fra 2005, som udgjorde grundlaget for den videre proces med digital tinglysning, estimeret, at ca. 69 % af tinglysningsopgaverne kunne automatiseres, og at dette i kombination med en centralisering af tinglysningen ved ét center kunne medføre en nedbringelse af antallet af årsværk fra ca. 357 til ca. 91. Da den digitale tinglysning trådte i kraft den 8. september 2009, var Tinglysningsretten normeret med 125 årsværk. Det må efter Sørup Hansens forklaring lægges til grund, at der derudover var indgået aftaler med naboembederne til Tinglysningsretten i Hobro om ”nabohjælp” i et omfang på 20 medarbejdere.

Det er landsrettens vurdering, at Tinglysningsrettens og Domstolsstyrelsens skøn over omfanget af de nødvendige personalemæssige resurser ved overgangen til digital tinglysning blev foretaget med den fornødne omhu og under inddragelse af den viden, Tinglysningsretten og Domstolsstyrelsen var i besiddelse af.

Efter indførelsen af den digitale tinglysning den 8. september 2009 opstod der hurtigt en række problemer, som medførte, at mange ekspeditioner ikke blev behandlet tilstrækkeligt hurtigt.

Det må lægges til grund, at selve det digitale tinglysningsssystem overordnet set fungerede efter hensigten. Der var en række problemer af teknisk karakter i startfasen, men disse var ikke større end forventeligt og acceptabelt ved en så omfattende ændring af et teknisk og juridisk kompliceret system, og de nævnte tekniske problemer blev endvidere løst tilstrækkeligt hurtigt. Ved årsskiftet 2009/2010 havde systemet således opnået den automatiseringsgrad på 69 %, som Deloitte havde skønnet oprindelig.

Det må anses for godtgjort, at de problemer, der i en periode medførte forlængede sagsbehandlingstider, hovedsagelig skyldtes følgende forhold:

- Der opstod problemer med fuldmagtsordningen.
- Finanssektoren sendte et meget stort antal pantebreve ind til Tinglysningsretten til konvertering.
- Der var kommet et betydeligt antal anmeldelser i perioden op til lukningen af tinglysningen i 14 dage inden idriftsættelsen.
- Der skulle efter idriftsættelsen rettes et uventet stort antal fejl begået i det papirbaserede tinglysningsystem.

- Hotline blev overbelastet.

Af disse forhold må det lægges til grund, at det meget store antal pantebreve, der blev sendt ind til konvertering fra banker og kreditforeningers side, var af langt størst betydning for de forlængede sagsbehandlingstider. Det må således lægges til grund, at Tinglysningens retten i startfasen af den digitale tinglysning modtog op til 200.000 pantebreve til konvertering, og at arbejdet med registrering, konvertering og tilbagesendelse af pantebrevene lagde beslag på et stort antal medarbejdere, op til 30 årsværk ud af 125.

Spørgsmålet er, om det kan bebrejdes Domstolsstyrelsen, at der blev indsendt langt flere pantebreve til konvertering til digitale pantebreve i månederne umiddelbart efter idriftsættelsen af den digitale tinglysning end forventet.

Sørup Hansen har forklaret, at Tinglysningens retten i starten ikke var normeret til at konvertere mange pantebrevet, og at det var hans opfattelse, at der var en aftale med finanssektoren om ikke at indsende pantebreve til konvertering, medmindre der var tale om pantebreve i en konkret ejendomshandel. Opfattelsen af, at der var en sådan aftale, støttes af indholdet af finanssektorens brev af 19. august 2010 til formanden for Domstolsstyrelsens bestyrelse, hvori det bl.a. er anført, at der allerede inden idriftsættelsen af den digitale tinglysning havde været en dialog mellem de finansielle organisationer og Domstolsstyrelsen om, at de finansielle virksomheder ikke skulle sende pantebreve ind til ren digitalisering, at denne praksis blev meldt ud til de finansielle virksomheder, og at tilbagemeldingerne samstemmende er gået ud på, at henstillingen fuldt ud blev efterlevet.

Det lægges på den baggrund til grund, at der i god tid forud for idriftsættelsen af den digitale tinglysning var opnået en fælles forståelse mellem Domstolsstyrelsen og finanssektoren om, at der ikke skulle sendes pantebreve ind til ren digitalisering. Det kan derfor ikke bebrejdes Domstolsstyrelsen, at styrelsen ikke havde forudset, at der ville blive indsendt pantebreve til konvertering i det meget store omfang, som der faktisk blev.

For så vidt angår de øvrige forhold anført ovenfor finder landsretten, at de alene kan antages at have bidraget til forlængelse af sagsbehandlingstiderne i mindre omfang, og at der i øvrigt er tale om forhold, der ville kunne have været håndteret med den personalenormering, der var til rådighed i startfasen, hvis ikke problemet med det meget store antal pantebreve til konvertering var opstået.

Der er således ikke påvist ansvarspådragende forhold hos Domstolsstyrelsen i forbindelse med håndteringen af de problemer, der opstod efter idriftsættelsen af den digitale tinglysning.

Landsretten tager herefter Domstolsstyrelsens frifindelsespåstand til følge.

Sagsomkostninger

Efter sagens udfald sammenholdt med parternes påstande skal statskassen, fordi Foreningen har fri proces, betale sagsomkostninger til Domstolsstyrelsen med i alt 3.259.125 kr.

Beløbet omfatter 259.125 kr. inklusive moms til syn og skøn og 3.000.000 kr. inklusive moms til udgifter til advokatbistand. Beløbet til advokatbistand er skønsmæssigt opgjort efter en samlet vurdering af sagens omfang og karakter samt omfanget af det arbejde, der har været forbundet med at føre sagen.

Biintervenienterne, der ligeledes har fri proces, har i det væsentlige alene gentaget eller uddybet Foreningens anbringender og har ikke i øvrigt ved deres deltagelse i sagen påført Domstolsstyrelsen særskilte omkostninger i gruppesøgsmålet. Herefter og efter en samlet vurdering finder landsretten, at der ikke foreligger særlige grunde, der kan føre til, at statskassen i forhold til biintervenienterne skal betale sagsomkostninger til Domstolsstyrelsen, jf. retsplejelovens § 252, stk. 4, 2. punktum.

Thi kendes for ret:

Domstolsstyrelsen frifindes.

Statskassen skal betale sagens omkostninger til Domstolsstyrelsen med 3.259.125 kr.

De idømte sagsomkostninger skal betales inden 14 dage og forrentes efter rentelovens § 8 a.