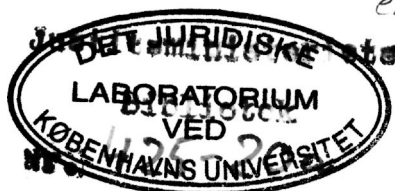


BETÆNKNING

om

STATENS OG KOMMUNERNES ERSTATNINGSANSVAR

AFGIVET AF DET VED
JUSTITSMINISTERIETS SKRIVELSE AF 24. FEBRUAR 1952
NEDSATTE UDVALG



BETÆNKNING NR. 214

1959

INDHOLDSFORTEGNELSE

	Side
Indledning	5
I. Lovudkast	7
II. Udvalgets hovedsynspunkter	8
1. Behovet for og hovedindholdet af en lovgivning	8
a. Umiddelbart eller subsidiært ansvar	9
b. Ansvar uden fejl og forsømmelse	9
c. Tjenestemænds personlige ansvar	12
2. Lovens område	14
a. Ansvarssubjekterne	14
b. Skadevolderne	15
1°. Personer i statens og kommunernes tjeneste	15
2°. Dommere	15
3°. Folketinget	16
4°. Afholdelse af udgifter til visse bistandsydelser. Autorisationer	16
5°. Koncessioneret virksomhed	17
6°. Entrepriseforhold	17
7°. Privates myndighedsudøvelse	18
8°. Ansvar for lægers virksomhed	19
c. Materiel afgrænsning	19
d. De erstatningsberettigede	21
1°. Personer i særligt tjenesteforhold	21
2°. Udlændinge	22
III. Bemærkninger til de enkelte bestemmelser	23
IV. Bilag	
1. De nordiske udvalgs udkast opstillet som paralleltekster	35
2. Oversigt over de nordiske udvalgs udkast	49
3. Redegørelse for gældende dansk ret	53

Ved et møde mellem Danmarks, Norges og Sveriges justitsministre i november 1946 i Oslo behandlede spørgsmålet om fortsættelsen af det nordiske samarbejde på lovgivningens område. Blandt de emner, der var foreslået optaget til undersøgelse i samarbejde mellem de nordiske lande, var erstatning uden for kontraktforhold, herunder statens og kommunernes ansvar for deres tjenestemænds handlinger.

Der var enighed om, at det var ønskeligt at undersøge muligheden af en fælles nordisk lovgivning på erstatningsrettens område. Inden et egentligt lovgivningsarbejde blev sat i gang, fandt man det dog nødvendigt at søge tilvejebragt en redegørelse for, hvilke emner der egnede sig til lovordning, hvilke af disse erstatningsretlige emner der naturligt kunne inddrages under et nordisk lovsamarbejde, og hvilke retningslinier man burde følge under et sådant samarbejde.

Udførelsen af dette arbejde blev i Danmark overdraget professor, dr. jur. Henry Ussing, i Norge banksjef Sjur Lindebrække og, efter at denne havde frasagt sig hvervet, højesteretsadvokat Erling Wikborg, og i Sverige revisionssekretærene, senere professor Ivar Strahl. Hver af de pågældende afgav i 1950 betænkning, i Danmark »Nordisk Lovgivning om Erstatningsansvar, betænkning afgivet af Henry Ussing.« Betænkningerne afsluttedes med en fælles indstilling, hvori man anbefalede, at arbejdet iværksattes, således at man først optog dels spørgsmålet om statens og kommunernes erstatningsansvar og dels spørgsmålet om erstatning for skade voldt ved brug af motorkøretøjer og om obligatorisk forsikring herimod.

Vedrørende statens og kommunernes erstatningsansvar fremhævedes særligt, at det ville være naturligt i denne forbindelse at behandle spørgsmålet om statens og kommunernes ret til

at kræve erstatning dels af personer, som udfører offentlige hverv, dels af andre. Der kunne være tale om at gøre særlige indskrænkninger i det offentliges ret til at kræve erstatning af personer, som skader statens eller kommuners ejendom, eller til at gøre regres gældende mod en person, som ved sin handlemåde har pådraget det offentlige erstatningspligt.

Ved skrivelse af 24. februar 1952 nedsatte justitsministeriet herefter et udvalg med den opgave at undersøge spørgsmålet om og eventuelt udarbejde forslag til en lovgivning om statens og kommunernes erstatningsansvar.

Til medlemmer af udvalget beskikkedes:

professor, dr. juris Poul Andersen, formand, kontorchef i indenrigsministeriet M. Edelberg, berg, kontorchef i justitsministeriet Poul Gaarden, kontorchef i finansministeriet H. Salicath, højesteretsdommer Jørgen Trolle og professor, dr. juris Henry Ussing, der afgik ved døden i 1954.

Som sekretær for udvalget beskikkedes sekretær i justitsministeriet Poul Østergaard. Fra den 1. april 1954 har sekretær, senere fuldmægtig i justitsministeriet J. Bangert varetaget hvervet som udvalgets sekretær.

Udvalget blev bemyndiget til at træde i forbindelse med de tilsvarende udvalg, som var eller måtte blive nedsat i de andre nordiske lande, med det formål at tilvejebringe så vidt muligt overensstemmende forslag til hvert lands lovgivning på det omhandlede område.

Tilsvarende udvalg har været nedsat i Finland, Norge og Sverige med følgende sammensætning:

Det finske udvalg: förvaltningsrådet Matti Aura, formand, og förvaltningsrådet Rudolf Beckman.

Det norske udvalg: professor Kristen Andersen, formand, høyesterettsadvokat Henning Bødtker, ekspedisjonssjef Carl Stabel, høyesterettsadvokat Sverre Thornes, høyesterettsadvokat Erling Wikborg og byråsjef Harald Winter-Hjelm med overrettssakfører Per Løken som sekretær.

Det svenske udvalg: justitierådet Gösta Walin, formand, hovrättsrådet Erland Conradi (tilføjede sekretær), professor Nils Herlitz og professor Ivar Strahl.

Forhandlinger mellem de nordiske udvalg eller repræsentanter for disse har været afholdt i Oslo i april 1953, i Stockholm i december 1953, i København i marts 1954 og i Helsingfors i januar 1955 og august 1957.

Som resultat af det danske udvalgs arbejde fremkommer denne betænkning.

København, december 1958.

Poul Andersen,
formand.

M. Edelberg.

Poul Gaarden.

H. Salicath.

Jørgen Trolle.

J. Bangerf,
sekretær.

I.

Udkast til lov om statens og kommunernes erstatningsansvar.

§ 1.

Stk. 1. Stat og kommune har erstatningsansvar for skade voldt ved fejl eller forsømmelse af tjenestemænd eller andre i statens eller kommunernes virksomhed.

Stk. 2. Erstatningsansvaret er betinget af, at krav, som med rimelighed kan stilles i forholdet til skadelidte, er tilsidesat.

Stk. 3. Om erstatningen gælder de almindelige erstatningsregler.

§ 2.

Bestemmelserne i § 1 er ikke til hinder for at pålægge stat og kommune erstatningsansvar, såfremt skade er voldt ved særlig farlige handlinger, eller der er anden særlig begrundelse for et erstatningsansvar.

§ 3.

Stk. 1. Har skadelidte medvirket til skaden, kan erstatningen nedsættes eller bortfalde.

Stk. 2. Dette gælder også, når skaden er voldt ved en beslutning, som skadelidte uden rimelig grund har undladt at søge ændret.

§ 4.

Stk. 1. Stat og kommune, som har betalt erstatning i henhold til § 1, kan kræve dækning af skadevolderen. Skadelidte har intet krav mod skadevolderen.

Stk. 2. Erstatningsansvar, som tjenestemænd eller andre har pådraget sig i statens eller kommunens virksomhed, kan nedsættes eller bortfalde, når det må anses for rimeligt under hensyn til ringe skyld, skadens størrelse og omstændighederne iøvrigt.

§ 5.

Ansvar for indholdet af de af domstolene truffene afgørelser kan ikke gøres gældende, medmindre afgørelsen er blevet ændret.

§ 6.

Erstatningskrav i henhold til denne lov forældes efter reglerne i lov nr. 244 af 22. december 1908.

Hvad i denne lov er bestemt om staten og kommunerne, finder tilsvarende anvendelse på andre offentlige forvaltningseenheder, såsom selvejende kirker, overformynderiet, havne og åndssvageanstalter.

§ 8.

Erstatningsansvaret i privatretlige forhold falder uden for lovens bestemmelser.

§ 9.

Stk. 1. Denne lov træder i stedet for retsplejelovens § 1020 og lovbekendtgørelse om livsforsikringsvirksomhed nr. 299 af 30. juni 1922 § 52, stk. 4.

Stk. 2. Iøvrigt gælder lovens bestemmelser om det offentlige erstatningsansvar kun, for så vidt andet ikke er bestemt ved særlig lov.

Stk. 3. Retsplejelovens § 47, stk. 2, ophæves.

§ 10.

Stk. 1. Lovens bestemmelser om statens, kommunernes og andre offentlige forvaltningseenheders erstatningsansvar samt bestemmelsen i § 4, stk. 1, 2. pkt., finder anvendelse, når det forhold, som begrunder ansvar, ligger efter lovens ikrafttræden.

Stk. 2. Bestemmelsen i § 4, stk. 2, finder anvendelse også på krav, som er opstået før lovens ikrafttræden, dog kun hvis kravet ikke er fastslået ved dom.

II.

Udvalgets hovedsynspunkter.

1. Behovet for og hovedindholdet af en lovgivning.

Ved nedsættelsen af det danske udvalg stillede justitsministeriet udvalget den opgave at undersøge spørgsmålet om og eventuelt udarbejde forslag til en lovgivning om statens og kommunernes erstatningsansvar. Udvalget skulle træde i samarbejde med tilsvarende udvalg i de andre nordiske lande.

Interessen for en lovgivning, der fastslår og nærmere udformer statens og kommunernes erstatningsansvar, har inden for de nordiske lande særlig gjort sig gældende i Norge, hvor man finder den nuværende retstilstand utilfredsstillende. Medens kommunerne hæfter for alle deres organers og tjenestemænds handlinger, har det været den overvejende opfattelse, at staten, for så vidt angår myndighedshandlinger, kun er ansvarlig for de overordnede organers, regeringens og departementernes handlinger, medens der ikke påhviler staten ansvar for de underordnede myndigheders handlinger. Ønskerne går ud på, at staten, også hvad angår myndighedshandlinger, skal have et generelt ansvar. Det skulle da også klarlægges, i hvilket omfang der kan pålægges stat og kommune objektivt ansvar, og om en begrænsning af tjenestemænds personlige ansvar burde gennemføres.

I Finland findes der allerede en generel lov om statens ansvar, men ansvaret er som hovedregel subsidiært, hvilket man finder mindre tilfredsstillende. Man har ønsket om en lov, der fastslår, at staten har et umiddelbart erstatningsansvar. En sådan lov skulle også omfatte kommunernes erstatningsansvar.

I Sverige er tanken om et almindeligt erstatningsansvar for stat og kommune ikke trængt igennem i lovgivning eller retspraksis i samme omfang som i de andre nordiske lande, og man er også i Sverige interesseret i en lovgivning om spørgsmålet.

Som det fremgår af den som bilag 3 trykte redegørelse for retstilstanden i Danmark, er den tidligere opfattelse om statens principielle ansvarsfrihed forladt i retspraksis. Udvalget finder, at den hovedsagelig på retspraksis beroende retstilstand, hvorefter staten og kommunerne har erstatningsansvar i det væsentlige efter samme regler som private, stort set er tilfredsstillende, og at der i hvert fald ikke ved en lovgivning bør ske nogen indskrænkning af det ansvar, som allerede er anerkendt.

Når udvalget mener at burde stille forslag til en lovgivning, skyldes det for det første, at der trods det foran anførte er trang til på en række punkter at ændre eller klargøre retstilstanden. Dette gælder navnlig med hensyn til spørgsmålene, om ansvaret skal være umiddelbart eller subsidiært, og om tjenestemænds personlige ansvar bør begrænses.

Udvalget tillægger dernæst en lovgivning som den omhandlede væsentlig betydning som led i bestræbelserne for tilvejebringelse af nordisk retsenhed. De stedfundne forhandlinger mellem danske delegerede og delegerede fra de andre nordiske lande har vist, at det ikke vil være muligt at opnå enighed om helt ens lovudkast, hvilket heller ikke var at vente. Tilvejebringelse af retsenhed på den offentlige rets område frembyder vistnok i det hele langt større vanskeligheder end inden for privatretten. Men de nævnte forhandlinger har ført til lovudkast, der, hvis de gennemføres som love, vil medføre væsentlig større overensstemmelse end hidtil inden for det pågældende retsområde.

Ved udvalgets nedsættelse var det forudsat, at der senere skulle nedsættes nordiske udvalg til at overveje spørgsmålet om en lovgivning vedrørende den almindelige erstatningsret, og at de to sæt udvalg skulle træde i samarbejde med hinanden eller i hvert fald arbejde i kontakt med hinanden. Udvalg vedrørende det almindelige erstatningsansvar er imidlertid ikke blevet

nedsat, og det vides ikke, om de vil blive nedsat. Herved opstår der en vanskelighed i overvejelserne om det offentligretlige erstatningsansvar; thi lovbestemmelser om dette ansvar har deres baggrund i gældende ret om det almindelige erstatningsansvar og må afstemmes efter, hvad der gælder desangående. Udvalgenes overvejelser har måttet forudsætte den bestående retstilstand vedrørende det almindelige erstatningsansvar.

Under hensyn til, hvad der i bilag 3 er oplyst om dansk retspraksis, må udvalget foretrække et lovudkast, som kun fastslår erstatningsansvarets hovedprincipper. Navnlig så længe den almindelige erstatningsret hviler på retspraksis, vil det være uheldigt at give en række detaljerede lovbestemmelser om det offentligretlige erstatningsansvar.

a. Umiddelbart eller subsidiært ansvar.

Der er lovbestemmelser, som fastslår et umiddelbart ansvar, se f. eks. tinglysningslovens § 34 og 35, jfr. § 30, og lov om overformynderiet nr. 254 af 27. maj 1950 § 11, mens nogle andre lovbestemmelser kun indeholder hjemmel for et subsidiært ansvar, se således retsplejelovens § 1020 og love om livsforsikringsvirksomhed nr. 299 af 30. juni 1922 § 52, stk. 4.

Det på retspraksis beroende ansvar er efter alle de foreliggende domme umiddelbart. Lovbestemmelser om, at ansvaret er subsidiært, ses overhovedet ikke at være kommet til anvendelse i domspraksis. I sagen U. 1943. 1072 ville fire højesteretsdommere lade ansvaret være subsidiært efter en analogi fra retsplejelovens § 1020, men et flertal tog afstand fra denne opfattelse.

Der synes ikke at være nogen begrundelse for den forskel med hensyn til umiddelbart eller subsidiært ansvar, som finder udtryk i de ovennævnte lovbestemmelser. Lovgivningen er gået i retning af det umiddelbare erstatningsansvar. Efter den gamle lov om forvaltningen af umyndiges midler af 26. maj 1868 § 5 i slutningen var overformynderiets reservefond kun subsidiært ansvarlig for tab, der forvoldes en umyndigs særskilt bestyrede midler ved uforvarlig adfærd fra overformynderiets tjenestemænd; men dette er ved den ovennævnte nye lov om overformynderiet ændret, således at tab, der skyldes fejl eller forsømmelse fra overformynderiets side, dækkes umiddelbart af overformynderiets egen formue.

I Finland er der som foran berørt ønsket om en lovændring, der indfører et umiddelbart ansvar i stedet for det bestående subsidiære ansvar, som anses for utilfredsstillende, f. eks. i tilfælde, hvor det ikke kan oplyses, hvilken tjenestemand der har handlet culpøst.

Spørgsmålet, om det offentliges ansvar skal være umiddelbart eller kun subsidiært, har sammenhæng med spørgsmålet om tjenestemandens personlige ansvar, idet den begrænsning af dette ansvar, som udvalget har overvejet, jfr. nedenfor side 12 ff., ikke kan gennemføres, såfremt det offentlige kun hæfter subsidiært.

Et objektivt ansvar for staten og kommunerne, jfr. nedenfor, kan ikke være subsidiært; thi der kan ikke være tale om at lade tjenestemænd bære et sådant ansvar.

Der har for udvalget ikke været tvivl om, at statens og kommunernes ansvar for skade, som forvoldes ved den virksomhed, der udøves af staten og kommunerne, bør være et umiddelbart ansvar både i de efter nugældende ret ulovbestemte tilfælde og i de tilfælde, der omfattes af de ovenfor omtalte lovbestemmelser om et subsidiært ansvar. Disse lovbestemmelser bør derfor efter udvalgets opfattelse ændres.

b. Ansvar uden fejl og forsømmelse.

Der har mellem de nordiske udvalg været enighed om, at den grundlæggende ansvarsbetingelse må være culpa; men man har overvejet, om der ikke bør gives visse lovregler om objektivt ansvar.

Der tænkes ikke herved på ansvaret for lovlige, direkte skadevoldende indgreb. Spørgsmålet om erstatning ved ekspropriation falder således uden for udvalgets overvejelser. Det samme gælder spørgsmålet om erstatning for direkte indgreb i ejendomsretten, der ikke kan anses for ekspropriation, f. eks. nogle af de fredningsservitutter, der i henhold til naturfredningslov nr. 140 af 7. maj 1937 pålægger rådighedsindskrænkninger, og erstatning for nødretlige indgreb. Endvidere f. eks. lovlige foranstaltninger i henhold til love om smitsom sygdom hos mennesker, jfr. lov nr. 138 af 10. maj 1915 § 16, og hos dyr, jfr. lov nr. 156 af 14. april 1920 § 19.

Bortset fra sådanne lovlige, direkte skadevoldende indgreb findes der en række lovbestemmelser, som pålægger stat og kommune et objektivt ansvar, og domstolene har i enkelte tilfælde uden sådan lovhjemmel pålagt staten at

betale erstatning, uden at der forelå fejl og forsømmelse, jfr. nedenfor. Der synes dog at være en vis tilbøjelighed til at opfatte de gældende bestemmelser om objektivt ansvar som udtømmende snarere end som udtryk for en almindelig grundsætning, jfr. højesteretsdommen U. 1951. 290, hvorefter lov om skade ved jernbanedrift nr. 117 af 11. marts 1921 § 7 om ansvar for gnistskade ikke kunne anvendes analogt på gnistskade forvoldt af et roetog (Loven er ifølge § 11 kun anvendelig på sådanne baner, som er anlagt i henhold til vedtagne love om jernbaneanlæg, samt stats- og amtsbaner i de sønderjydske landsdele).

Der har været enighed i udvalget om, at en lov om statens og kommunernes erstatningsansvar i hvert fald ikke bør afskære domstolene fra i visse tilfælde at pålægge et objektivt erstatningsansvar. Man har overvejet, om dette på en eller anden måde bør finde udtryk i loven. Det er også blevet overvejet, om loven bør indeholde udtrykkelig hjemmel for et objektivt ansvar ved en udtømmende eller eksempelvis angivelse af tilfælde, i hvilke sådant ansvar kan pålægges. Den sidstnævnte fremgangsmåde er fulgt i det svenske udkast §§ 9-11.

Det danske udvalg er af den opfattelse, at spørgsmålet om, i hvilke tilfælde et objektivt ansvar bør anerkendes, stiller sig så usikkert, at det vil være betænkeligt at opstille en almindelig og udtømmende regel herom. Der kunne da være tale om, som i det svenske udkast, at fremhæve nogle grupper af skadevoldende handlinger, som skulle medføre et objektivt ansvar, på en sådan måde, at en modsætnings slutning klart var udelukket. Også dette finder udvalget imidlertid betænkeligt. Selvom en modsætnings slutning udelukkes, vil en sådan regel for så vidt lægge et bånd på domstolene, som disse må gå ud fra, at der kun kan blive tale om et objektivt ansvar i tilfælde, der kan side-stilles med de i loven fremhævede.

Udvalget foretrækker en bestemmelse, som blot giver domstolene mulighed for ud fra deres egen retlige afvejelse at pålægge et objektivt ansvar. Tilsvarende bestemmelser findes i § 9 i det finske og § 7 i det norske udkast.

Udvalget har herefter ment at kunne foreslå en bestemmelse, hvorefter den opstillede culperegulering ikke er til hinder for at pålægge erstatningsansvar, når skade er voldt ved særlig farlige handlinger, eller der er anden særlig begrundelse for erstatningsansvar.

I den privatretlige erstatningsteori er det an-

taget, at en ekstraordinær handling, der medfører en særlig fare, men som er retmæssig på grund af den overvejende interesse, den eller handlinger af den pågældende art tilgodeser, bør medføre pligt til at erstatte den skade, som forvoldes.

Uden principielt at tage stilling til denne opfattelse mener udvalget, at den har betydelig vægt med hensyn til det erstatningsansvar, som er genstand for dets overvejelser.

Fra det offentliges side foretages der ofte farlige handlinger, som ikke medfører økonomisk fordel for det offentlige, f. eks. sådanne militære øvelser, som frembyder en særlig fare, og visse indgreb fra politiets side til oprettelse af ro og orden. Dette bør imidlertid ikke i kraft af en økonomisk interesseafvejelse medføre, at der ikke kan blive tale om et objektivt ansvar; thi også sådanne handlinger bør bære deres omkostninger.

Handlinger fra det offentliges side bør efter udvalgets opfattelse kunne anses for ekstraordinære, selv om de som i de ovennævnte eksempler er sædvanlige inden for den pågældende forvaltningsvirksomhed.

Objektivt ansvar for farlige handlinger bør ligesom inden for privatretten begrænses til skade, der rammer udenfor stående personer. Erstatning på objektivt grundlag bør f. eks. ikke uden særlig lovhjemmel tilkendes værnepligtige, der kommer til skade under en skydeøvelse. Der bør endvidere kun være ansvar, når skadelidte ikke selv har udsat sig for den farlige handling, f. eks. ikke over for personer, som af nysgerrighed indfinder sig for at overvære gadetumulter, mod hvilke politiet skrider ind.

Ansvar vil f. eks. kunne pålægges for skade forvoldt ved visse militære foranstaltninger, f. eks. skydeøvelser eller vådeskud under vagttjeneste, jfr. Vestre landsrets dom U. 1948. 253, der tillagde erstatning for skade forvoldt ved, at en betjent for at standse et automobil beskød dette. Ikke enhver handling fra militærets side bør i erstatningsretlig henseende anses for farlig, således f. eks. ikke i almindelighed kørsel med militære køretøjer. Med militæret må side-stilles den virksomhed, som udøves af andre korps, der er knyttet til landets forsvar, f. eks. civilforsvarskorpset og hjemmeværnet. Endvidere bør staten kunne ifalde ansvar for politiets farlige handlinger foretaget til opretholdelse af sikkerhed og orden, navnlig anvendelse af våben, f. eks. under forfølgelse af en forbryder,

jfr. den ovenfor anførte Vestre landsrets dom U. 1948. 253.

Udvalget mener, at der undertiden kan være grund til at pålægge et objektivt ansvar, selvom der ikke er foretaget en handling, som efter en konkret bedømmelse har frembudt en særlig fare, når skaden dog er voldt ved en foranstaltning, som generelt frembyder en ekstraordinær risiko. Uanset om man f. eks. vil anse opbevaring af et større lager af sprængstoffer for en »farlig handling«, bør efter udvalgets opfattelse en ved lagerets eksplosion forvoldt skade erstattes, uden at ansvaret gøres betinget af, at der kan påvises fejl eller forsømmelse, ja, endog om det kan anses for godtgjort, at der ikke har foreligget fejl eller forsømmelse.

Når statens og kommunernes erstatningsansvar i henhold til udkastets § 1 er betinget af fejl eller forsømmelse, gælder det også med hensyn til retsvildfarelse. Hvis en sådan vildfarelse har været undskyldelig, vil der følgelig ikke kunne pålægges erstatningsansvar i medfør af § 1.

Ved bestemmelsen i udkastets § 2 er der imidlertid åbnet domstolene mulighed for at pålægge ansvar for undskyldelig retsvildfarelse. Denne mulighed ville ellers være udelukket ved en modsætnings slutning fra § 1, hvilket udvalget ville finde betænkeligt, uanset at der ikke foreligger nogen dom, som anerkender et sådant ansvar.

En selvfølge er det, at et ansvar for undskyldelig retsvildfarelse aldrig vil kunne støttes blot på den omstændighed, at skadevolderens retsopfattelse er blevet underkendt af en højere administrativ instans eller af domstolene. Udvalget går i det hele ud fra, at der kun rent undtagelsesvis vil blive tale om et ansvar som det omhandlede.

For ikke-opfyldelse af særlige præstationspligter, f. eks. naturalpræstationer til tjenestemænd, må staten og kommunerne være ansvarlige uden hensyn til, om der foreligger fejl eller forsømmelse.

I retsplejelovens kapitel 93 a er der givet bestemmelser, som kan medføre objektivt ansvar i anledning af strafferetlig forfølgning, navnlig anholdelse og fængsling. Udvalget finder det ikke hensigtsmæssigt, at sådanne regler optages i en lov om statens og kommunernes almindelige erstatningsansvar. Man har derfor afstået fra at tage disse bestemmelser op til nærmere overvejelse.

Derimod har udvalget overvejet, om der

skulle være trang til udtrykkelige regler om objektivt ansvar for administrativ frihedsberøvelse. Det svenske udvalg har i § 9 foreslået en regel om ansvar for åbenbart ubegrundet frihedsberøvelse, uanset om den måtte bero på en undskyldelig fejltagelse.

Administrativ frihedsberøvelse forekommer i en lang række tilfælde af meget forskellige årsager, således tvangsindlæggelse af sindssyge i henhold til lov om sindssyge personers hospitalsophold nr. 118 af 13. april 1938 og indlæggelse af åndssvage i henhold til lovbekendtgørelse om foranstaltninger vedrørende åndssvage nr. 230 af 11. juni 1954 samt tvangsindlæggelse efter afsigelse af farlighedsdekret i medfør af D.L. 1-9-17 sammenholdt med reskript af 15. februar 1793, som dog er ophævet, for så vidt angår sindssyge og epileptikere, jfr. lov nr. 118 af 13. april 1938 § 14. Tvangsindlæggelse på sygehus kan ske i henhold til lov om foranstaltninger mod smitsomme sygdomme nr. 138 af 13. maj 1915 og lov om bekæmpelse af kønssygdomme nr. 193 af 4. juni 1947. Endvidere kan personer isoleres i medfør af lov om foranstaltninger mod smitsomme sygdommes indførelse i riget nr. 67 af 31. marts 1953. Fremdeles kan der træffes bestemmelse om indlæggelse på hospital i henhold til lov om foranstaltninger til tuberkulosens bekæmpelse nr. 145 af 12. marts 1918. En sådan bestemmelse kan dog ikke gennemtvinges ved politiets bistand, men undladelse af at efterkomme bestemmelsen kan straffes med bøde og hæfte. Dernæst kan efter lov om offentlig forsorg forsømmelige forsørgere og erhvervs- og subsistensløse personer indlægges på arbejdsanstalt, og alkoholister kan indlægges til afvænningsanstalt. Personer, der ikke betaler bidrag, der er pålagt dem i henhold til offentligt dekret til ægtefælle eller børn eller en uden for ægteskab besvangret kvinde, kan hensættes til afsoning i medfør af lov om indrivelse og sikring af underholdsbidrag nr. 133 af 7. maj 1937. Endelig er der hjemmel i lov om udlændinges adgang til landet nr. 224 af 7. juni 1952 til at hensætte en udlænding til bevogtning efter reglerne om varetægtsarrest.

Efter udvalgets opfattelse er frihedsberøvelse et så alvorligt indgreb i en persons tilværelse, at der nok kunne være tale om at pålægge ansvar, såfremt betingelserne for frihedsberøvelsen ikke har været opfyldt, uden hensyn til om der foreligger fejl eller forsømmelse. Imidlertid måtte der være en ret vid adgang til at nægte erstatning, og det vil i det hele være vanskeligt

at udforme en tilfredsstillende bestemmelse, når fornødent hensyn skal tages til de forskellige formål, der varetages ved administrative frihedsberøvelser. I en række tilfælde varetages helt eller delvis de frihedsberøvedes egen interesse, og det synes da ikke urimeligt, at disse, når intet kan lægges myndighederne til last, må bære risikoen.

Mener man, at der bør gives bestemmelser om et objektivt ansvar, vil sådanne bestemmelser mest hensigtsmæssigt kunne udformes i tilknytning til og indføjes i de enkelte love om administrativ frihedsberøvelse.

Udvalget er herefter af den opfattelse, at der ikke i nærværende lovudkast bør optages bestemmelser om ansvar uden fejl og forsømmelse i de ovenfor omhandlede tilfælde.

c. Tjenestemænds personlige ansvar.

Efter udvalgets kommissorium skal det overveje spørgsmålet om statens og kommunernes ansvar, hvorimod tjenestemændenes eller andres personlige ansvar ikke er nævnt. I den af professor Ussing afgivne forberedende betænkning er det fremhævet, at det ville være naturligt i forbindelse med spørgsmålet om statens og kommunernes erstatningsansvar at behandle spørgsmålet om statens og kommunernes ret til at kræve erstatning dels af personer, der udfører offentlige hverv, dels af andre. Udvalget mener, at spørgsmålet om statens og kommunernes ansvar står i så nær forbindelse med det personlige ansvar, at en særskilt behandling af disse spørgsmål ikke er mulig. Man har derfor anset sig for beføjet til også at underkaste spørgsmålet om det personlige ansvar en nærmere undersøgelse.

Tjenestemænd er efter gældende ret personligt ansvarlige over for skadelidte for den skade, de forvolder ved fejl eller forsømmelse, og stat og kommune kan gøre regres for den erstatning, de som følge af en tjenestemands fejl eller forsømmelse har måttet betale til skadelidte. Hvor det offentliges ansvar ikke er betinget af fejl og forsømmelse, kan der naturligvis ikke gøres regres.

Det personlige ansvar udadtil er i Danmark i modsætning til i Sverige af ringe praktisk betydning, og betydningen af dette ansvar er blevet mindre, efterhånden som statens og kommunernes ansvar over for de skadelidte er blevet sikkert anerkendt i domspraksis. De skadelidte vil nemlig praktisk taget altid kræve er-

statningen af staten eller kommunen, dels fordi staten eller kommunen altid vil kunne betale erstatningen, medens større erstatningsbeløb ofte ikke kan udredes af skadevolderen, dels fordi domstolene muligvis vil være mere tilbøjelige til at statuere et ansvarspådragende forhold, når ansvaret gøres gældende over for staten eller en kommune, end når det gøres gældende over for skadevolderen. I sagerne U. 1943. 1072 H. og 1955. 997 påstod skadelidte skadevolderen og staten dømt in solidum.

Tjenestemandshvervet og andre offentlige hverv indebærer ofte særlige muligheder for selv ved ringe uagtsomhed at forvolde store skader, f. eks. inden for trafikvirksomheder. At gøre tjenestemænd og andre, som udfører et offentligt hverv, fuldt ud erstatningspligtige for sådanne skader, vil ikke blot føles ubilligt under hensyn til deres aflønning og det arbejdspress, hvorunder de ofte må arbejde, men vil også kunne svække deres initiativ og dermed forringe tjenestens effektivitet. Udvalget finder derfor, at der bør åbnes adgang til at begrænse erstatningspligten.

Inden for den privatretlige erstatningsret findes der i et vist omfang hjemmel til at begrænse den tjenendes erstatningspligt. Efter sømandslov nr. 229 af 7. juni 1952 § 50, stk. 2, kan erstatningen for den skade, en sømand volder ved fejl eller forsømmelse i tjenesten, nedsættes under hensyntagen til den udviste skyld, skadens størrelse og omstændighederne iøvrigt. En tilsvarende regel findes om skibsføreres ansvar i søloven, lovebekendtgørelse nr. 319 af 1. december 1937 § 59, stk. 1.

I administrativ praksis synes der at være tilbøjelighed til en begrænsning af statens erstatningskrav.

I 1951 foretog finansministeriet ved forespørgsel til de enkelte ministerier en undersøgelse af, i hvilke tilfælde der er gennemført eller søgt gennemført regres mod tjenestemænd eller andre i statens tjeneste ansatte for tab, som er påført staten enten ved erstatningsforpligtende forhold over for trediemand eller ved skadegørende handlinger direkte over for staten. Det synes heraf at fremgå, at regreskrav mod tjenestemænd som hovedregel begrænses til tilfælde, hvor der foreligger et forhold af grovere karakter, f. eks. kørsel med motorkøretøj i spirituspåvirket tilstand. Har skadevolderen tegnet ansvarsforsikring, gøres regres ofte gældende, men regreskravet begrænses til det beløb, som er dækket af forsikringen.

I en utrykt Østre landsrets dom af 13. marts 1952 begrænsede staten sit erstatningskrav over for en tjenestemand til 30.000 kr., hvilket svarede til det beløb, tjenestemanden kunne få dækket gennem sin ansvarsforsikring, medens statens tab var mere end dobbelt så stort.

Udvalget er bekendt med, at forsvarsministeriet har rettet henvendelse til justitsministeriet om tilvejebringelse af hjemmel for, at regreskrav mod førere af militære køretøjer for hvilke der ikke er tegnet ansvarsforsikring, begrænses til tilfælde, hvor den pågældende fører har handlet forsætligt eller groft uagtsomt.

En lempelse af tjenstemændens personlige ansvar kan tænkes gennemført på flere måder. Man kan give mulighed for at lempe selve erstatningsansvaret udadtil og dermed også regreskravet, jfr. ovenfor om sømandslovens § 50, stk. 2, og sølovens § 59, stk. 1. Ifølge det finske, det norske og det svenske udkast er der hjemmel til at lempe både regreskravet og ansvaret udadtil.

Man kan også tænke sig en regel, hvorefter alene statens og kommunens regreskrav over for skadevolderen lempes. En sådan ordning ville medføre, at tjenstemanden fik et strengere ansvar, såfremt skadelidte anlægger sag imod ham, end hvis skadelidte anlægger sag mod stat eller kommune. Da dette er uholdbart, måtte der gives en bestemmelse om, at skadevolderen hos stat eller kommune kan kræve det beløb, som han har betalt i erstatning udover, hvad der ville være blevet tillagt stat og kommune ved et regressømsål over for tjenstemanden.

Det danske udvalg har ikke ment at kunne foreslå en sådan ordning, navnlig fordi man finder det uhensigtsmæssigt, at tjenstemændens skadevoldende handling efter ordningen skal undergives to erstatningsretlige bedømmelser, hver efter sin ansvarsnorm.

Udvalget har ej heller ment at burde foreslå en ordning gående ud på, at tjenstemænd er erstatningsansvarlige udadtil med adgang til at lempe ansvaret efter samme regel, som når der er tale om et regresansvar. Et sådant erstatningsansvar udadtil ville formentlig i Danmark blive uden praktisk betydning, når de skadelidte kan gøre det fulde ansvar gældende over for stat og kommune.

Udvalget mener herefter, at skadevolderens direkte ansvar udadtil helt bør afskaffes, når skadelidte har erstatningskrav mod stat eller kommune.

Genoprettelsessynspunktet er her uden betyd-

ning, idet skadelidte vil kunne få sit tab dækket hos stat eller kommune.

Erstatningsreglernes præventive betydning er for tjenstemænds vedkommende ringere, end når talen er om private skadevoldere, bl. a. fordi tjenstemænd, som gør sig skyldige i fejl og forsømmelser, er undergivet et særligt strafansvar og et disciplinært ansvar og udsat for tab af advancementsmuligheder. Når stat og kommune efter dansk retspraksis har et erstatningsansvar for deres tjenstemænds fejl og forsømmelser, vil erstatningskrav udefra mod tjenstemænd iøvrigt være så sjældne, at ansvarets præventive betydning allerede af den grund stærkt af svækkes. Det personlige ansvars præventive betydning vil i det hele næppe blive mindre derved, at ansvaret kun kan gøres gældende under en regressag efter en tjenstlig prøvelse af de konkret foreliggende omstændigheder.

Udvalget har overvejet, om tjenstemænds personlige ansvar bør ophæves også for så vidt angår erstatningsansvaret i privatretlige forhold, hvilket ifølge udkastets § 8 falder uden for lovens bestemmelser. Man har imidlertid ikke ment at burde stille forslag herom. Skadevoldende handlinger i privatretlige forhold vil, selvom de foretages i statens eller en kommunes tjeneste, overvejende være af samme art som privates skadevoldende handlinger, der foretages i en andens tjeneste. Spørgsmålet om det personlige ansvar bør derfor afgøres efter de almindelige, privatretlige grundsætninger.

I forbindelse med de foran omhandlede spørgsmål har udvalget overvejet, om det ansvar, som tjenstemænd eller andre, der handler for det offentlige, kan ifalde for handlinger, som direkte medfører skade eller tab for stat eller kommune, bør lempes ligesom det foran omhandlede regresansvar. Lempelse af dette ansvar kan være mindre velbegrundet end lempelse af regresansvar, navnlig fordi det i højere grad bestemmes af det tjenstlige forhold end ansvaret udadtil, og fordi stat og kommune kun har mulighed for at få erstatning hos skadevolderen, medens den skadelidende borger kan holde sig til stat og kommune.

Iøvrigt vil der jo også uden nogen lempelsesregel kunne udvises skånsomhed med hensyn til det omhandlede ansvar.

På den anden side forekommer der tilfælde, hvor de to slags ansvar vanskeligt kan adskilles, f. eks. hvor en tjenstemænds fejl medfører ansvar såvel for skade på statens ejendom som et regresansvar, således hvor en tjeneste-

mand forvolder en togulykke, der dels medfører krav på erstatning for skade på statsbanernes materiel og dels regreskrav i anledning af udbetaling af erstatning til tilskadekomne passagerer. Det synes i det hele praktisk, at reglerne om ansvar indadtil og udadtil er ens, og den ovenfor side 12 anførte begrundelse for en begrænsning af tjenestemænds erstatningspligt har i det væsentlige samme vægt med hensyn til de to slags ansvar.

Det foreslås, at erstatningsansvar, som tjenestemænd eller andre har pådraget sig i statens eller kommunens tjeneste, hvad enten der er tale om regresansvar eller ansvar for skade eller tab, som de direkte påfører stat eller kommune, kan nedsættes eller bortfalde, når og i det omfang det må anses for rimeligt under hensyn til ringe skyld, skadens størrelse og omstændighederne iøvrigt.

Lignende regler er foreslået i de andre landes udkast.

2. Lovens område.

En afgrænsning af lovens område frembyder betydelige vanskeligheder. Betydningen af denne afgrænsning bliver naturligvis mindre, jo færre afvigelser loven gør fra de almindelige erstatningsretlige grundsætninger. Udvalget har bestræbt sig for at udforme lovudkastet i nærmest mulig overensstemmelse med disse grundsætninger, men det offentligtretlige erstatningsansvars særlige karakter har dog medført nogle afvigelser.

Vanskelighederne ved afgrænsningen beror dels på den udstrakte virksomhed af højst forskellig art, som udøves af det offentlige, dels på, at den offentlige virksomhed varetages af personer, hvis tilknytning til det offentlige er mere eller mindre fast og i det hele af forskellig karakter.

Afgrænsningen, der nødvendigvis må blive ret ubestemt, kan ske ved at angive ansvarssubjekterne og i forbindelse hermed de personer, som kan pådrage disse erstatningsansvar, eller ved materielt at afgrænse den virksomhed, loven omfatter, eller endelig ved at kombinere de to kriterier. Udvalget mener, at en sådan kombination er nødvendig.

a. Ansvarssubjekterne.

Omfattet af den foreslåede lov er først og fremmest staten og kommunerne, hvad enten det er købstadkommuner, amtskommuner eller sognekommuner. Også købstadlanddistrikter,

handelspladsen Marstal og de sønderjyske flækker omfattes af loven.

Loven bør dog ikke begrænses hertil. Udvalget skulle ifølge sit kommissorium undersøge spørgsmålet om statens og kommunernes erstatningsansvar. Imidlertid er der fra den almindelige stats- og kommunalforvaltning udskilt en række særlige forvaltningssubjekter til varetagelse af specielle opgaver. Også sådanne forvaltningssubjekter bør omfattes af loven. Ofte benævnes de offentlige institutioner; men udvalget har foretrukket i udkastet at anvende betegnelsen forvaltningsenheder.

En del af disse forvaltningsenheder omfatter hele landet, f. eks. Danmarks Nationalbank og overformynderiet, medens andre har et lokalt begrænset virksomhedsområde, f. eks. selvejende kirker og købstadkommunale havne og Københavns havn. Statshavne, f. eks. Esbjerg, Frederikshavn og Helsingør havn, og de sognekommunale havne er derimod ikke selvstændige forvaltningsenheder. Erstatningsansvaret påhviler derfor henholdsvis staten og vedkommende sognekommune. Derimod falder private havne naturligvis helt uden for lovens område.

Offentlig forvaltningsvirksomhed udøves i stor udstrækning gennem visse mellem flere kommuner bestående fællesskaber. Der forekommer også fællesskaber mellem kommuner og private foretagender, f. eks. andelselektricitetsværker. Størst udbredelse har sådanne fællesskaber med hensyn til sygehuse, der ofte drives af en amtskommune og en købstadkommune i forening, skolevæsen (skoleforbund), forsørgelsesvæsen (f. eks. fælles alderdomshjem) og kraftværker, f. eks. Midtkraft, Vestkraft, Fynsværket, Isefjordværket og Bornholms Højspændingsværk. Som eksempel fra et andet område kan nævnes Fyns kommunale telefonselskab.

At en offentlig forvaltningsopgave varetages gennem sådanne fællesskaber medfører ikke, at erstatningsansvaret falder uden for lovens område, men det kan blive et spørgsmål, om ansvaret påhviler de deltagende kommuner eller fællesskabet.

En aftale mellem kommuner om, at en kommune eller dens beboere har adgang til en vis benyttelse af eller visse leverancer fra en anden kommunes anstalter eller værker, medfører ej heller, at erstatningsansvaret falder uden for lovens område. Ansvar vil i sådanne tilfælde påhvile den kommune, hvis anstalter benyttes, eller som præsterer leverancen. Men det kan tænkes, at denne kommune i kraft af aftalen

kan kræve en vis refusion af den anden kommune. Når det f. eks. i aftaler, som går ud på, at en kommune disponerer over et vist antal senge på en anden kommunes sygehus, ofte er bestemt, at den kommune, som indlægger patienter, afholder alle dermed forbundne udgifter, kan det blive et spørgsmål, om herunder kan henføres dækning af erstatningskrav.

Undertiden aftaler en kommune og et privat hospital, at kommunen kan indlægge patienter på hospitalet. Således har Københavns kommune aftale om, at den disponerer over et større antal sengepladser på Set. Josephs hospital, Set. Elisabeths hospital, Diakonissestiftelsen og Set. Lukasstiftelsen, der er private hospitaler, og på Dronning Louises Børnehospital, der er en selvejende institution. I sådanne tilfælde vil erstatningsansvaret for behandlingen formentlig komme til at påhvile hospitalet og falde uden for lovens område.

b. Skadevolderne.

1°. De skadevoldere, som skal kunne påføre staten og kommunerne eller andre offentlige forvaltningsenheder et erstatningsansvar, må have tilknytning til ansvarssubjektet. I første række drejer det sig om statens og kommunernes tjenestemænd. Om skadevolderens tilknytning *til* ansvarssubjektet er et tjenestemandsforhold eller et retsforhold af anden beskaffenhed, kan imidlertid ikke være afgørende. Også ministre, personer, der udfører offentlige ombud, f. eks. sognefogeder, brandfogeder, snefogeder og medlemmer af en kommunalbestyrelse, samt værnepligtige må kunne påføre staten eller kommunerne et erstatningsansvar. Det samme gælder om dem, der udfører hverv for staten eller kommunerne i henhold til kontrakt, f. eks. som honorarlønnede medhjælpere. I denne forbindelse kan henvises *til*, at straffelovens kapitel 16 ikke er begrænset til at gælde for tjenestemænd, men gælder for alle forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv.

Ved den nærmere afgrænsning af den kreds af personer, der kan pådrage staten og kommunerne et erstatningsansvar, vil de synspunkter, hvorefter det afgøres, hvem der kan pådrage en husbond ansvar efter D.L. 3-19-2, kunne blive vejledende. Nogle domme, der pålægger det offentlige ansvar, har henvist til grundsætningen i D.L. 3-19-2.

Om de pågældende modtager lønning eller andet vederlag for deres virksomhed, f. eks.

andel i de gebyrer, der indgår for virksomheden, således tinglysningsdommerens bekræftelsesvederlag, politimesterens gebyr for udstedelse af jagttegn og visse motorsagkyndiges gebyrer, eller de intet vederlag modtager, f. eks. indehavere af visse borgerlige ombud, må være uden betydning.

Statens og kommunernes erstatningsansvar er efter retspraksis ikke indskrænket til et ansvar for personer, der indtager en mere overordnet stilling. Således kan også menige værnepligtige pådrage staten ansvar.

2°. Dommeres skadevoldende handlinger eller undladelser bør efter udvalgets mening ikke holdes uden for lovens område.

Efter gældende ret påhviler der dommerne et erstatningsansvar, se retsplejelovens § 47, stk. 2, § 1011, stk. 2, og § 1018 f, stk. 1. Om fogedens ansvar henvises til § 607, stk. 1, § 610 og § 644. Staten har et subsidiært ansvar i henhold til § 1020. Om erstatningsansvar i henhold til tinglysningsloven, se denne lovs §§ 30-32 samt 34 og 35. At staten har et almindeligt erstatningsansvar for dommeres fejl og forsømmelser, kan tænkes at få betydning efter de nye bestemmelser om frihedsberøvelser uden for strafferetsplejen, se grundlovens § 71, stk. 6, og lovene nr. 173-182 af 11. juni 1954, jfr. lov nr. 182 af 7. juni 1958.

I det højeste kunne der være tale om, at staten ikke skal have noget erstatningsansvar for judicielle afgørelser eller visse judicielle afgørelser. I denne forbindelse kan nævnes, at ifølge den østrigske Amtshaftungsgesetz af 1948 § 2 er der intet erstatningsansvar for forvaltningsdomstolens og den højeste domstols afgørelser. Udvalget finder imidlertid ikke tilstrækkelig grund til at foreslå en bestemmelse, der udelukker ansvar for judicielle afgørelser. Princippet om domstolenes selvstændighed kan ikke anføres imod et sådant ansvar, når blot afgørelser om ansvaret træffes af en domstol.

Et andet spørgsmål er, hvorledes ansvar for dommeres fejl eller forsømmelse nærmere kan gøres gældende. Efter gældende ret kan det personlige ansvar rejses ved anke eller under en mod dommeren anlagt straffesag, eller under en borgerlig sag, efter at straffedom er fældet over den pågældende, jfr. retsplejelovens § 47, stk. 2. Denne bestemmelse er indirekte af betydning for statens subsidiære ansvar i henhold til § 1020.

Det norske udkast indeholder ingen særlig bestemmelse om statens erstatningsansvar for

dommeres fejl og forsømmelse. I betænkningen anføres det i denne forbindelse, at det ikke kan anses for påkrævet formelt at ændre det subsidiære ansvar ifølge den norske domstolslov nr. 5 af 13. august § 200 til et principalt ansvar, idet et sådant ikke anses for udelukket ved den nævnte lovbestemmelse.

Ifølge det svenske udkasts § 8 må krav på erstatning i anledning af indholdet af en domstols eller en dommers afgørelse ikke gøres gældende, medmindre afgørelsen er ophævet eller ændret, eller der rejses tiltale for embedsforbrydelse eller skadelidtes søgsmål iøvrigt tiltrædes af anklageren.

Ifølge det finske udkasts § 4 må krav på erstatning for skade voldt af en domstols eller en dommers afgørelse ikke gøres gældende mod staten, medmindre afgørelsen er ændret eller ophævet, eller den pågældende dommer er idømt straf for embedsforbrydelse eller pålagt erstatningsansvar.

Det danske udvalg foreslår, at statens erstatningsansvar (og dermed regresansvaret) for indholdet af domstolenes afgørelser gøres betinget af, at afgørelsen er blevet ændret. Man finder det i så fald ikke betænkeligt, at en side- eller underordnet ret træffer afgørelse om erstatningsspørgsmålet. Det vil efter udkastet ikke være nødvendigt eller tilstrækkeligt, at straffedom er fældet over den pågældende dommer.

At det omhandlede erstatningsansvar ikke undtages fra udkastets bestemmelser, betyder ikke nogen udvidelse af statens ansvar i forhold til den nugældende retstilstand, udover at ansvaret bliver principalt i stedet for subsidiært. I denne forbindelse bemærkes, at den omstændighed, at en dom ændres i højere instans, naturligvis ligeså lidt efter udkastet som efter gældende ret kan begrunde noget erstatningsansvar, selv om grundlaget i begge instanser er det samme. Dommeres erstatningsansvar udadtil bortfalder ifølge udkastet ligesom andre tjenestemænds ansvar udadtil, og regresansvaret bliver det samme.

3°. Under forhandlingerne mellem de nordiske udvalg er det spørgsmål blevet rejst, om den folkevalgte repræsentations (folketingets) beslutninger eller unkladelse af at træffe en beslutning kan medføre erstatningsansvar for staten i henhold til den påtænkte lov. Det danske udvalg mener, at dette spørgsmål er uden praktisk betydning.

4°. Uden for lovens område falder tilfælde, hvor det offentlige afholder udgifterne ved en

bistandsydelse, medens der iøvrigt ingen forbindelse består mellem staten og den, der yder bistand. Eksempelvis kan nævnes lov om svangerskabshygge nr. 472 af 1. oktober 1945 § 1, hvorefter kvinder i anledning af svangerskab vederlagsfrit kan få foretaget indtil tre forebyggende helbredsundersøgelser hos en frit valgt læge og indtil syv forebyggende helbredsundersøgelser hos en frit valgt jordemoder, samt lov om lægeundersøgelse af børn nr. 236 af 30. april 1946 § 1, hvorefter børn i den ikke-skolepligtige alder har adgang til vederlagsfrit at få foretaget ialt indtil ni forebyggende helbredsundersøgelser af en læge, eventuelt forældrenes sædvanlige læge, jfr. indenrigsministeriets cirkulære nr. 278 af 1. december 1947 og nr. 78 af 11. april 1951. En kommune kan heller ikke ifalde erstatningsansvar, fordi en læge begår fejl under den vaccination mod difteri, som ethvert barn under 18 år vederlagsfrit kan få foretaget hos sin sædvanlige læge, jfr. lov om vaccination mod difteri nr. 208 af 19. april 1943.

Uden for lovens område falder også tilfælde, hvor det offentlige alene yder tilskud til aflønning af den, der yder bistand, f. eks. i henhold til landbrugsministeriets cirkulære nr. 194 af 15. december 1955, hvorefter der kan ydes tilskud til sammenslutninger for faglig oplysningsvirksomhed inden for landbrug, gartneri, frugtavl, havebrug og husholdning til delvis dækning af udgifterne til aflønning af konsulenter. Uden for lovens områder falder endvidere f. eks. de af private sygeplejeforeninger ansatte hjemmesygeplejersker, til hvis aflønning tilskud ydes, og de private børneplejestationer, sygehjem, afvænningshjem for alkoholikere og lignende. Endvidere kan nævnes de læger, hvis eneste tilknytning til det offentlige er, at stat og kommune yder tilskud til deres indtægt for at sikre fornøden lægehjælp på steder, hvor der ikke bor tilstrækkelig mange mennesker til, at en læge kan leve af honorarerne.

Udvalget er gået ud fra, at stat og kommune efter gældende ret ikke har erstatningsansvar for virksomhed, der udøves af private, blot fordi der til virksomheden udkræves en offentlig autorisation eller lignende, og udvalget forudsætter, at der ikke efter den foreslåede lov bliver tale om et sådant ansvar. Som eksempler på de virksomheder, som her haves for øje, skal nævnes virksomhed som læge, apoteker, sagfører, statsautoriseret revisor, translatør, elektroinstallatør, gas- og vandmester.

Det har været overvejet, om staten og kommunerne bør være ansvarlige for fejl under lodsnings. Ifølge lovbekendtgørelse om lodsvæsenet nr. 244 af 24. juni 1954 § 58, sidste stk., er lodser personligt ansvarlige efter lovgivningens almindelige regler for skade voldt ved deres ukyndighed, forsømmelse eller forseelse. Endvidere hæfter rederen ifølge søloven, lovbekendtgørelse nr. 319 af 1. december 1937 § 8. Derimod pålægger loven ikke staten noget ansvar, hvilket er blevet kritiseret med hensyn til tvangslodser, jfr. Knud Strandgaards afhandling om ansvar for lodser og lodsers ansvar i Sø- og handelsretstidende 1938 side 226 ff.

Udvalget mener, at der ikke er grund til at foreslå en regel, som i almindelighed pålægger staten ansvar for skade som følge af fejl under lodsnings. Både tvangslodser og andre lodser må efter udvalgets opfattelse betragtes som næringsdrivende, der har en offentlig autorisation med en dertil knyttet eneret.

Det har været overvejet at foreslå en bestemmelse om, at staten og kommunerne ikke er ansvarlige for fejl under lodsnings. For statens vedkommende ville en sådan bestemmelse formentlig svare til den bestående retstilstand; men bestemmelsen ville få betydning med hensyn til kommunale lodser. I Århus findes der nemlig lodser, som er tjenestemænd. Lodsafgiften oppebæres af havnen. Det må antages, at der efter gældende ret kan blive spørgsmål om at pålægge Århus havn erstatningsansvar for skade voldt ved disse lodsers virksomhed. Inden for udvalget er det blevet anført, at havnen måske burde fritages for et sådant ansvar, idet man har henvist til det usædvanlige i, at lodser er ansat som tjenestemænd. Udvalget har imidlertid ikke fundet det urimeligt, at havnen bærer et ansvar for fejl, begået af dens tjenestemænd, der gør tjeneste som lodser, som for andre, der er ansat i dens tjeneste. Ansvarret modsvares af, at havnen nyder indtægterne af virksomheden.

Herefter har udvalget ikke fundet anledning til at foreslå nogen bestemmelse om skade forvoldt ved fejl under lodsnings, se derimod § 3 i det finske og § 7 i det svenske udkast. I henhold til det foran anførte er det herved forudsat, at staten ikke har noget ansvar for sådanne fejl.

Det tilsvarende gælder også i almindelighed om udøvelse af jordemodergerning, jfr. lov nr. 90 af 31. marts 1953. Mere tvivlsomt er det, om amts- og købstadkommuner, som i henhold til lov nr. 89 af 31. marts 1953 ansætter distrikts-

jordemødre, har eller bør have erstatningsansvar for sådanne jordemødres fejl og forsømmelse.

5°. At staten eller kommunerne har givet en privat person eller et privat selskab koncession på en vis virksomhed, f. eks. jernbane- og sporvejskoncessioner, kan ikke medføre, at koncessionsgiveren får erstatningsansvar i henhold til loven, når virksomhedens ledelse eller øvrige personel gør sig skyldig i fejl eller forsømmelser.

6°. Inden for den almindelige erstatningsret antages det, at der kun er husbondansvar i henhold til D. L. 3-19-2, når hvervgiveren står som herre i forhold til arbejderen, således at han har ret til at lede arbejdets udførelse og derfor navnlig ret til at instruere tjeneren og føre tilsyn med udførelsen af arbejdet. Dette synspunkt bliver af tilsvarende betydning med hensyn til statens og kommunernes, af lovudkastet omfattede erstatningsansvar og fører til, at stat og kommune i reglen ikke får ansvar for personer eller selskaber, der som selvstændige foretagere påtager sig at udføre arbejder eller anden virksomhed for stat eller kommune. Men stat og kommune kan få et erstatningsansvar, når de er forpligtet til at tilvejebringe et vist resultat, f. eks. en vejs udbedring, og dette resultat ikke opnås ved entreprenørens virksomhed. I denne forbindelse kan nævnes Vestre landsrets dom i U. 1928. 953, der pålagde et amtsråd erstatningsansvar for skade voldt ved en entreprenørs anbringelse af en skærvebunke på en amtsvej. Ansvarret begrundedes med, at amtsrådet som den myndighed, der havde rådigheden over og tilsynet med vejen, måtte bære ansvaret for, at materialet var blevet anbragt og henlå på vejbanen på en måde, der frembød fare for færdslen. Kommunerne kan i henhold til lov om brandpolitiet på landet nr. 174 af 31. marts 1926 § 34, stk. 1, og bekendtgørelse angående overenskomster vedrørende brandvæsenet i købstæder nr. 445 af 27. oktober 1951 træffe aftale med private redningskorps om, at disse skal varetage brandslukningen. Forårsager et sådant redningskorps skade under brandslukning, kan dette formentlig ikke påføre kommunen noget erstatningsansvar, men der kan blive tale om ansvar for kommunen, hvis den har truffet aftale med et korps, som ikke var i stand til forsvarligt at gennemføre slukningsforanstaltninger. Det følger af udkastets § 1, at staten kan få et ansvar, hvis brandfogeden eller politimesteren gør sig skyldig i

fejl eller forsømmelse med hensyn til kommandoen på brandstedet.

7°. I enkelte tilfælde kan private personer eller sammenslutninger i henhold til gældende lovbestemmelser udøve en vis øvrighedsmyndighed.

Efter jagtlov nr. 145 af 28. april 1931 § 13, stk. 2, kan således den jagtberettigede selv eller ved sine folk anholde den, som på vedkommende jagtgrund gør sig skyldig i ulovlig jagt, og i henhold til naturfredningslov nr. 140 af 7. maj 1937 § 24, stk. 3, kan skovvejeren selv eller ved sit personale anholde den, der i skoven færdes på anden måde end tilladt eller gribes i overtrædelse af forbud. Advokatrådet udøver i henhold til retsplejelovens kap. 15 tilsyn med sagførere og træffer disciplinære forholdsregler imod dem. Personalet ved private jernbaner kan i henhold til politianordning for jernbaner under privatdrift nr. 571 af 31. marts 1947 § 8, stk. 2, og § 9, stk. 2, udsætte, om fornødent med magt, personer, der overtræder de gældende forskrifter, fra baneområdet og eventuelt anholde dem. Der kan formentlig ikke i noget af disse eller tilsvarende tilfælde blive tale om et erstatningsansvar for staten i anledning af de pågældendes fejl eller forsømmelser.

Tvivlsomt stiller spørgsmålet sig, hvor øvrighedsmyndighed udøves af personer, som i henhold til visse lovbestemmelser har fået hvervet overdraget af en privat sammenslutning eller bestyrelse under en vis medvirken eller kontrol fra en eller anden statsmyndighed.

Dette finder sted i medfør af bestemmelserne i ferskvandsfiskerilov nr. 501 af 19. december 1951 kapitel 2. Ifølge lovens § 24, stk. 5, har de af regulativbestyrelsen ansatte faste opsynsmænd samme myndighed som politiets betjente. Valget af opsynsmand skal godkendes af fiskeriministeriet, der skal godkende hans instruks og forsyner ham med fiskeripolitiskilt. Under visse betingelser kan ministeriet forlange ham afskediget. Opsynsmanden må vistnok herefter anses for en slags offentlig funktionær, hvis fejl og forsømmelser kan pådrage staten et erstatningsansvar. Under alle omstændigheder kan der blive tale om et sådant ansvar for fejl eller forsømmelser fra fiskeriministeriets side.

Efter lov om almindelig arbejderbeskyttelse nr. 226 af 11. juni 1954 § 47, stk. 1, føres tilsynet med overholdelsen af lovens bestemmelser og de i henhold til loven udstedte forskrifter af arbejdstilsynet og det kommunale tilsyn under ledelse af direktoratet for arbejdstilsynet.

Efter stk. 2 kan tilsynet helt eller delvis betros til private institutioner, hvis tilsynsordning skønnes betryggende. Bestemmelse herom træffes af socialministeren efter forhandling med vedkommende fagminister samt direktøren for arbejdstilsynet og arbejdsrådet. Private institutioners tilsyn skal dog være underkastet arbejdstilsynets kontrol. Hvor der som følge af en fejl begået af det private tilsyn voldes skade, må ansvaret formentlig påhvile vedkommende private institution. Om ansvar for staten bliver der vistnok kun tale, hvis der er begået fejl fra socialministeriets side med hensyn til overdragelse af tilsynet til den private institution eller af arbejdstilsynet ved kontrollen.

Lignende synspunkter må lægges til grund med hensyn til statens ansvar i tilfælde, hvor det i henhold til love bekendtgørelse om elektriske stærkstrømsanlæg nr. 356 af 30. juli 1949 § 19, stk. 2, af ministeriet for offentlige arbejder efter indstilling fra elektricitetsrådet overlades ejeren eller brugeren af de anlæg, hvorfra elektriske installationer forsynes, at føre tilsyn med disse installationer.

Når en læge giver en person, der er eller må antages at være angrebet af en epidemisk sygdom eller at være smitteførende, påbud om foranstaltninger til forhindring af udbredelse af smitte, er den pågældende i henhold til lov om foranstaltninger mod smitsomme sygdomme nr. 138 af 10. maj 1915 § 16, stk. 3, jfr. §§ 32 og 33, berettiget til erstatning fra det offentlige for det derved forårsagede tab. Denne bestemmelse tager sigte på retmæssige påbud, men bestemmelsen i lovens § 30 medfører, at erstatningskravet også haves, når lægen har handlet ud fra den fejlagtige forudsætning, at der forelå en smitsom sygdom. Det må da vistnok antages, at den pågældende også kan kræve erstatning, når påbudet i andre henseender er fejlagtigt, f. eks. i henseende til desinfektionsforanstaltninger, jfr. § 6, stk. 3, og § 16, stk. 1, og uanset om fejlen kan tilregnes lægen eller ej. Det offentliges ansvar i disse tilfælde vil ikke blive berørt af udkastet, se dettes § 9, stk. 2.

8°. Medens det offentlige, som tidligere nævnt, ikke har noget erstatningsansvar for lægers almindelige praksis, kan der opstå spørgsmål om et sådant ansvar, hvis modtagelsen af lægens behandling er tvungen, se f. eks. lov om vaccination mod difteri nr. 208 af 19. april 1943 § 1, stk. 2. En særlig begrundelse for et ansvar vil foreligge, når lægen foretager ind-

greb, der ikke er motiveret ved omsorg for den pågældende, således med hensyn til udtagelse af spiritusprøve, såfremt politiet rekvirerer denne, selv om den foretages af en anden læge end kredslægen.

Medens det offentlige har ansvar for fejl begået af læger ansat ved offentlige sygehuse under deres tjenstlige arbejde på sygehuset, hæfter stat og kommune naturligvis ikke for fejl begået i den praksis, sådanne læger ofte udøver ved siden af deres tjenestegerning. Dette gælder også med hensyn til de af direktoratet for fængselsvæsenet antagne læger.

Det tilsvarende gælder om embedslæger. Den del af deres virksomhed, der er et led i embedslægegerningen, f. eks. ligsyn, obduktion og gratis vaccination mod kopper, falder ind under loven, medens deres private praksis, herunder også andre vaccinationer, falder udenfor.

Til arbejdstilsynet er knyttet særlige arbejds- eller fabrikslæger, som enten er tjenestemænd eller ansat som honorarlønnede medhjælpere. Spørgsmålet om, i hvilket omfang disse kan pådrage det offentlige ansvar, må afgøres efter lignende synspunkter.

c. Materiel afgrænsning.

En materiel afgrænsning over for den almindelige erstatningsret af det virksomhedsområde, for hvilket lovens bestemmelser skal være gældende, bør efter det danske udvalgs opfattelse ikke ske ved en karakteristik af virksomheden som »offentlig« eller som en virksomhed, der går ud på varetagelse af »offentlige interesser«. Offentlige interesser tilgodeses i vid udstrækning ved kontrakter, som indgås af staten og kommunerne, og erstatningsansvaret i sådanne kontraktforhold må falde uden for lovens område. Men der opstår også inden for stats- og kommunal virksomhed erstatningsansvar for staten og kommunerne, som uden at være ansvar i kontraktforhold bør bedømmes efter den almindelige erstatningsret.

Det er ikke muligt at udforme bestemmelser, som blot nogenlunde skarpt udtrykker denne afgrænsning. Man må slå sig til tåls med en bestemmelse, som — den være sig nok så ubestemt — viser, at der er en materiel afgrænsning af lovens område, og overlade den nærmere fastlæggelse til retspraksis. Herved bemærkes, at den i udkastet foreslåede erstatningsordning slutter sig meget nær til den almindelige erstatningsret.

Undertiden udøves en vis art af virksomhed dels af private dels af det offentlige. Hvis der da for en sådan virksomhed findes erstatningsretlige lovbestemmelser, der gælder, uanset om den udøves af private eller af det offentlige, t. eks. færdselslovens § 65, bliver sondringen mellem erstatningsansvar i henhold til udkastet og andet erstatningsansvar for så vidt uden betydning, jfr. lovudkastets § 9, stk. 2, og nedenfor side 32.

Castberg opstiller som modsætning til det privatretlige erstatningsansvar ansvar for skade voldt ved myndighedshandlinger, se hans *Innledning til Forvaltningsretten*, 1955, side 273ff. Det danske udvalg mener, at denne betegnelse for Danmarks vedkommende vil føre til en for snæver afgrænsning af lovens område og foretrækker den negative afgrænsning, som er anvendt i udkastets § 8, hvorefter erstatningsansvar i privatretlige forhold falder uden for lovens bestemmelser.

Ofte vil det være klart, hvorledes en forvaltningsvirksomhed forholder sig til denne afgrænsning. Hele den offentlige myndighedsudøvelse, som finder sted gennem retsforbindende afgørelser og beslutninger, er således klart af offentligretlig karakter, medens f. eks. afslutning af kontrakter om køb og salg, opførelse af bygninger o. s. v. lige så klart er af privatretlig karakter.

Visse efter formålet karakteriserede områder af den offentlige forvaltningsvirksomhed (»forvaltningsvæsenet«) må i det hele anses for hørende under den privatretlige erstatningsret, f. eks. kommunale kørsels- og håndværkerafdelinger, kommunale folkekøkkener, opførelse og drift af kommunale beboelsejendomme.

Andre forvaltningsvirksomheder er i deres helhed af offentligretlig karakter. Dette er f. eks. tilfældet med det offentliges varetagelse af brandslukningstjeneste, både hvad angår pligten til indretning af og opretholdelse af en brandslukningstjeneste, og hvad angår selve brandslukningsarbejdet.

Mange på ovennævnte måde karakteriserede forvaltningsvirksomheder er imidlertid i den omhandlede henseende af blandet beskaffenhed. Dette er f. eks. tilfældet med jernbanedrift, post- og telegrafvæsen, gas- og elektricitets- og vandværker samt vejvæsenet. Når vejvæsenet foretager vej reparationer, må det erstatningsansvar, som direkte står i forbindelse med udførelsen af arbejdet, f. eks. tilkørsel og bortkørsel af materiale, anses for privatretligt. Derimod er

selve pligten til at holde vejen i tilbørlig stand af offentligtretlig karakter. Det samme gælder om det erstatningsansvar, som kan opstå, hvis vejvæsenet ikke drager omsorg for opsætning af advarselsskilte om, at en vej frembyder trafikfarlige ujævnheder, formentlig også om faren beror på stedfindende vejarbejder.

De vigtigste danske lufthavne ejes af staten, men der findes også lufthavne tilhørende kommuner og private. Såfremt lufthavnene er offentligt tilgængelige, skal de godkendes og står under tilsyn af statens luftfartsvæsen. At der vil kunne pålægges ansvar for fejl begået af lufthavnens personale, er utvivlsomt, og drives lufthavnen af staten eller en kommune, må ansvaret bedømmes efter den her omhandlede lov. Det samme gælder om det ansvar, som kan tænkes at opstå, såfremt en privat lufthavn godkendes, uden at den opfylder de sikkerhedsmæssige krav, som med rimelighed bør stilles.

Også det erstatningsansvar, som kan opstå inden for istjenesten, må bedømmes efter den her omhandlede lov. Man har imidlertid hidtil fulgt den praksis, at skader, der under isbrydning forvoldes på et skib, der modtager isbryderhjælp, ikke erstattes, hvilket tilkendegives føreren af det pågældende skib, inden isbrydningen påbegyndes. Der foreligger her et eksempel på ansvarsfraskrivelse, jfr. herom nedenfor side 25. Da skibe, der modtager isbryderhjælp, er undergivet isbryderens myndighed, så længe hjælpen ydes, jfr. lov om statens istjeneste nr. 109 af 8. april 1957 § 3, er det et spørgsmål, om sådan ansvarsfraskrivelse kan fritage for ansvar, hvis der foreligger en grovere fejl fra isbryderens side.

En vis betydning for erstatningsspørgsmålet har det vel, at der betales isafgifter, som dog langt fra dækker hele udgiften til isbrydnings-tjenesten. Afgift kræves dels af skibe og dels af havne, således at havnene kan vælge enten at opkræve deres andel af isafgiften af de ind- og udskibede varemængder eller at afholde den af havnens almindelige indtægter.

I praksis erstattes skade, som forvoldes udenforstående, f. eks. skade på skibe, som er oplagt i havnen, og på selve havneanlæggene, såfremt der foreligger fejl fra isbryderens side. I en sø- og handelsretsdom U. 1948. 755 er det pålagt De danske Statsbaner at erstatte skade, der under en D.S.B. tilhørende isbryders isbrydning i Korsør havn for at frigøre en statsbanerne tilhørende motorfærge voldtes på et i havnen for-tøjet skib, uagtet der ikke kunne antages at være

begået fejl fra isbryderens side. Der henvises i dommen til, at isbrydningen var foretaget i D.S.B.s interesse og havde været forbundet med særlig fare for de andre i havnen indefrosne skibe.

Om ansvar som følge af manglende eller forsinket isbryderhjælp eller mangelfulde eller fejlagtige oplysninger i de ismeldinger, der udsendes i tiden fra november til midten af maj hvert år, kan der vanskeligt blive tale.

Erstatningsansvar inden for fyr- og vagervæsenet, der sorterer under forsvarsministeriet og foretager afmærkning af danske gennemsejlingsfarvande, må bedømmes efter nærværende lov. Der kan her i hvert fald blive tale om ansvar for vildledende afmærkninger og for undladelse af at retablere afmærkninger, som er ude af funktion.

Ansvar for mangler eller fejl i et søkort kan være et kontraktmæssigt ansvar for en sælger over for en køber, men spørgsmålet, om der, hvor manglen eller fejlen har medført skade under sejlads, er ansvar for staten, må formentlig afgøres i henhold til den foreslåede lov. Imidlertid vil der vanskeligt her kunne blive noget ansvar for staten. Den, der anskaffer og anvender et søkort, må indse, at der trods al anvendt omhu ved fremstillingen kan være indløbet fejl.

Alle ændringer i maritime forhold, der vedrører søkort, optages i Efterretninger for Søfarende, ligesom ethvert kort, der sælges, forsynes med påtegning om de ændringer, der måtte være konstateret i tiden fra kortets trykning og indtil dets udlevering. Kortet påføres endvidere oplysning om, hvornår det er trykt, og indtil hvilken dato det er rettet. Søkortene udsendes ret hyppigt i ny udgave, og det er givet, at der ikke bliver noget ansvar for skade, som indtræder i tiden mellem de stedfindende revisioner som følge af forandringer i maritime forhold, der har fundet sted efter den sidste revision.

Det foran anførte må tilsvarende gælde om mangler eller fejl i Efterretninger for Søfarende.

d. De erstatningsberettigede.

1°. Udvalget har overvejet, om personer, der står i et særligt retsforhold til staten eller en kommune, navnlig tjenestemænd og værnepligtige, skal kunne kræve erstatning efter lovens almindelige regler, eller om ansvaret over

for sådanne personer bør falde uden for lovens område eller undergives særlige bestemmelser i loven.

Dette spørgsmål opstår kun, for så vidt skaden står i forbindelse med det særlige retsforhold. Hvis f. eks. en tjenestemand eller en værnepligtig ejer en fast ejendom, der lider skade som følge af fejl eller forsømmelse fra det offentlige side, må han selvfølgelig være berettiget til erstatning efter lovens almindelige regler.

Hvis tjenestemænd og værnepligtige som skadelidende holdes uden for lovens område, bliver resultatet ikke for Danmarks vedkommende, at de ikke får noget almindeligt erstatningskrav mod staten eller kommunen, når de under tjenesten lider en skade, der opfylder de almindelige betingelser for at kunne afføde et sådant erstatningsansvar. Spørgsmålet bliver da, om det ikke er rimeligere, da det dog drejer sig om et typisk offentligretligt erstatningsansvar, at henføre ansvaret under lovens bestemmelser end at holde det uden for loven, hvorved det stilles i sammenhæng med det almindelige privatretlige erstatningsansvar. Det danske udvalg mener, at ansvaret bør henføres under loven.

Man kan imidlertid spørge, om ikke de lovbestemmelser, som hjemler visse ydelser til personer til dækning af skade og tab, som de lider i kraft af et særligt retsforhold til stat eller kommune, er eller bør være udtømmende, således at de udelukker et almindeligt erstatningskrav.

Tjenestemænd har ifølge lønningslovens § 57, hvis bestemmelser i vid udstrækning genfindes i kommunale vedtægter, under visse betingelser krav på tilskadekomstpension; men disse bestemmelser udelukker ikke, at tjenestemænd kan få et almindeligt erstatningskrav. For det første angår lønningslovens § 57 kun legemsskade, medens tjenestemanden også i tilknytning til tjenestemandforholdet kan komme ud for skade på formue. For det andet er det ikke enhver legemsskade, der giver krav på tilskadekomstpension. Lønningslovens § 57 vedrører kun skade, hvorved tjenestemanden bliver ude af stand til at bestride sin hidtidige tjeneste. Det kan tænkes, at tjenestemanden, uden at skaden er så alvorlig, kan lide et betydeligt tab, f. eks. ved udgifter til læge- og hospitalsbehandling, som imidlertid i et vist omfang vil blive dækket i henhold til ulykkesforsikringsloven, lovbekendtgørelse nr. 198 af

12. april 1949, § 21, jfr. § 2, og ved mistede biindtægter.

At en tjenestemand, som kommer til skade i tjenesten, kan have et erstatningskrav mod staten udover tilskadekomstpension, må følge af ulykkesforsikringslovens § 4, sammenholdt med § 2 og § 42. Ifølge disse bestemmelser, der angår både statens og kommunernes tjenestemænd, afskæres en tjenestemand, som har krav på erstatning i henhold til ulykkesforsikringsloven og samtidig krav på pension, ikke derved fra at rejse et almindeligt erstatningskrav.

Hvis tjenestemanden efter skadetilføjelsen stadig oppebærer lønning, eller han får tillagt pension, må sådanne ydelser - som efter gældende praksis, når der opstår krav mod trediemand - efter omstændighederne komme til afkortning i erstatningsydelsen.

Værnepligtige, derunder værnepligtige befalingsmænd og dermed ligestillede, hvis erhvervsevne midlertidigt eller vedvarende forringes på grund af ulykkestilfælde eller sygdom, der med rimelighed kan henføres til udførelsen af deres militære tjenestepligter eller til de forhold, hvorunder tjenesten udføres, har i henhold til lovbekendtgørelse nr. 486 af 3. december 1948 krav på invaliderente efter et vist takstsystem. Også disse bestemmelser angår kun personskade, og de i loven fastsatte ydelser giver ikke altid fuld erstatning for skaden. Spørgsmålet om, hvorvidt en værnepligtig har krav på erstatning ud over de i loven fastsatte ydelser, har foreligget til påkendelse flere gange. I to højesteretsdomme, U. 1933. 648 og 1941. 669, antoges det, at den tilskadekomne værnepligtige ikke havde noget krav udover, hvad der kunne tilkomme ham i henhold til invaliderenteloven. I en højesteretsdom, U. 1953. 308, hedder det, at der ikke af de militære myndigheder ved øvelsens tilrettelæggelse og gennemførelse er udvist et sådant forhold, at der kunne pålægges forsvarsministeriet nogen erstatningspligt ud over invaliderentelovens bestemmelser. Det er her forudsat, at der under andre omstændigheder kunne have været tale om en sådan vidererækkende erstatningspligt. Højesteret har nu ved dommen U. 1956. 295 tillagt en værnepligtig erstatning af staten for tab, den pågældende havde lidt som følge af en vådeskudsulykke, udover, hvad der var dækket i henhold til invaliderentelovens bestemmelser, se også U. 1957. 748 H.

Det særlige retsforhold, hvori tjenestemænd og værnepligtige befinder sig, kan få indfly-

deise på statens erstatningsansvar med hensyn til skader, som kan henføres til tjenesten. Dette retsforhold kan virke skærpene på ansvaret, for så vidt der er tale om særlige præstationspligter fra statens eller kommunernes side. Retsforholdet kan også tænkes at virke i modsat retning, navnlig når den pågældende frivilligt har overtaget tjenesten.

Som foran nævnt findes der i lønningsloven og ulykkesforsikringsloven samt den militære invaliderentelov nogle særlige regler om ydelser til tilskadekomne tjenestemænd og værnepligtige, og udvalget mener ikke, der er grund til i det her omhandlede lovudkast at give særlige regler om disse personers erstatningskrav.

Der er også andre personer end tjenestemænd og værnepligtige, som står i et særligt retsforhold til det offentlige. Det drejer sig her ikke blot om personer, som udfører offentlige hverv, men også f. eks. om personer, som befinder sig i offentlige anstalter, såsom fængsler, sindssygehospitalet, åndssvageanstalter, skoler. Udvalget har heller ikke ment at burde foreslå særlige regler om sådanne personers erstatningskrav mod det offentlige.

2°. Det er blevet overvejet, om også udlændinge skal kunne kræve erstatning efter lovens bestemmelser.

Den almindelige folkeret kræver formentlig ikke på det omhandlede retsområde ligestilling mellem udlændinge og danske statsborgere. Derimod vil det, hvis loven gør forskel, blive et spørgsmål, om ikke dette er uforeneligt med visse traktater om national behandling eller behandling som mest begunstiget nation, f. eks. traktat med Tyrkiet af 31. maj 1930 art. 7, jfr.

bekendtgørelse nr. 173 af 10. juni 1931, med Bolivia af 9. november 1931 art. 2 a, jfr. bekendtgørelse nr. 53 af 22. februar 1934, og med Grækenland af 22. august 1928 art. 1, nr. 1, jfr. bekendtgørelse nr. 186 af 29. august 1929.

Vil man ikke uden videre lade lovens bestemmelser gælde til fordel for skadelidende udlændinge, kunne udlændinges ret til at kræve erstatning af det offentlige gøres betinget af, at danske ikke i vedkommende fremmede land er dårligere stillet i den omhandlede henseende end landets egne statsborgere, eller måske snarere, at danske statsborgere i det pågældende fremmede land har ret til erstatning fra det offentlige i hovedsagen som efter dansk ret.

Ifølge det finske udkasts § 12, det norske udkasts § 8 og det svenske udkasts § 21 kan det administrativt bestemmes, at erstatning for skade på fremmed fartøj eller luftfartøj eller last ombord alene skal betales efter lovens bestemmelser under forudsætning af, at tilsvarende bestemmelser anvendes i den stat, hvor fartøjet eller luftfartøjet er hjemmehørende.

Efter gældende dansk ret har udlændinge samme ret til erstatning fra det offentlige som danske, og det danske udvalg har ikke ment at burde foreslå nogen ændring i så henseende. Udvalget har haft forhandlinger med en repræsentant for udenrigsministeriet, der gav tilslutning til denne opfattelse. Han fremhævede bl. a., at det ville blive meget vanskeligt at fastslå, over for hvilke landes statsborgere loven skulle være anvendelig, og at Danmarks traktatmæssige forpligtelser i en vis udstrækning nødvendigvis ligestilling.

III.

Bemærkninger til de enkelte bestemmelser.

Til § 1.

Stk. 1 indeholder dels en angivelse af ansvarsgrundlaget, dels i forbindelse med § 7 en afgrænsning af lovens område i henseende til ansvarssubjekter og skadevoldere.

Med hensyn til nævnte afgrænsning henvises til bemærkningerne foran side 14 ff.

Når der i paragraffen kun tales om statens og kommunernes erstatningsansvar, medens der først i § 7 tales om andre offentlige forvaltningensheders ansvar, er det, fordi udvalget fremfor at anvende det ubestemte udtryk »det offentlige« eller lignende har fundet det hensigtsmæssigt straks i begyndelsen af loven at fastslå de typiske ansvarssubjekter, som loven angår, og fordi det er hensigtsmæssigt ved udformningen af de efterfølgende bestemmelser at anvende udtryk med en fast legal betydning.

I overensstemmelse med dansk retspraksis er det ifølge § 1, stk. 1, en almindelig betingelse for erstatningsansvaret, at skaden er voldt ved fejl eller forsømmelse. Bedømmelsen af, om en handling eller undladelse må betegnes som fejl eller forsømmelse, må principielt ske på samme måde som inden for den almindelige erstatningsret.

Målestokken må søges i en overvejelse af, hvilke krav der bør stilles til den offentlige virksomhed, som har medført skaden. En afsvækkelse af disse krav kan blive en følge af, at en tjenestemand undertiden må handle uden opsættelse, således at der ikke levnes ham tid til mere indgående undersøgelser og overvejelser. Det tilsvarende gælder om tjenstlig overbebyrdelse.

Noget tvivlsomt er det, om kravet til undersøgelsens grundighed kan stilles i forhold til sagens betydning, således at det nedsættes ved behandling af mindre væsentlige anliggender. Er f. eks. sundhedspolitiet, der skrider til tilintetgørelse af sundhedsfarlige levnedsmidler, forpligtet til at anstille mere indgående undersøgelser, når talen er om et meget stort parti,

end når der kun er tale om et meget lille parti? Det er formentlig ikke uberettiget at tillægge dette moment nogen vægt.

Det er ikke tilstrækkeligt til at pålægge ansvar, at en administrativ afgørelse, som vedkommende har lidt et tab ved at efterkomme, omgøres af en overordnet myndighed, som anser afgørelsen for urigtig.

Når en handlemåde ikke svarer til de krav, som med rimelighed kan stilles, er det ikke tilstrækkeligt til at fritage det offentlige for ansvar, at der er handlet, som det er sædvanligt inden for den pågældende virksomhed.

Når skaden står i forbindelse med ydelser fra det offentlige til borgerne, bliver det af betydning for erstatningsspørgsmålet, om modtagelse af ydelsen er tvungen eller frivillig. Det er indlysende, at erstatningskrav i reglen er stærkere begrundet i førstnævnte end i sidstnævnte tilfælde.

Hvis modtagelse af ydelsen er tvungen, og ydelsen enten i sig selv er skadevoldende eller der i forbindelse med ydelsen voldes skade, vil det offentlige i almindelighed ifalde ansvar, såfremt skaden er forvoldt ved fejl eller forsømmelse, og modtageren er nødt til at modtage ydelsen fra bestemte i loven eller på anden måde udpegede personer.

At den pågældende har en vis valgfrihed med hensyn til de personer, der præsterer ydelsen, kan formentlig ikke udelukke erstatningsansvar. Efter § 3 i lov om bekæmpelse af kønssygdomme nr. 193 af 4. juni 1947 er personer, der ved eller har grund til at formode, at de lider af en kønssygdom, forpligtet til at lade sig undersøge og eventuelt lade sig behandle af en læge. Vederlagsfri undersøgelse og behandling foretages enten af embedslægen eller af dertil særligt antagne læger. Ethvert barn, der ikke har haft kopper, skal vaccineres herimod, jfr. § 1 i lov om vaccination mod kopper nr. 84 af 31. marts 1931. Gratis vaccination foretages af seruminstitutet, stadslægen eller vedkom-

mende embedslæge. Benytter en person i disse tilfælde en almindelig læge, kan der ikke blive ansvar for det offentlige. Derimod kan den valgfrihed, som i henhold til de nævnte lovbestemmelser tilkommer en kønssyg og forældrene til det barn, der skal vaccineres, ikke udelukke erstatningsansvar for det offentlige i tilfælde af, at behandlingen foretages af seruminstittet, en embedslæge, stadslægen eller en til den pågældende behandling særlig antagen læge.

Tvivlsomt er det, om stat og kommune efter gældende ret og i henhold til den påtænkte lov ifalder erstatningsansvar, hvor bestemte personer er antaget til at foretage visse ydelser, medens modtagelsen ikke er tvungen, se f. eks. lov om svangerskabshygge nr. 472 af 1. oktober 1945 § 2, hvorefter statens seruminstitut vederlagsfrit foretager de blodprøveundersøgelser, som er nødvendige i anledning af de i lovens § 1 omhandlede helbredsundersøgelser, lov om bekæmpelse af sygelighed og dødelighed blandt børn i de første leveår nr. 85 af 31. marts 1937, i medfør af hvilken lov der i talrige kommuner er ansat sundhedsplejersker som - medmindre forældrene ikke ønsker det - fører regelmæssigt tilsyn i hjemmene med børnene i det første leveår, lov om skolelæger nr. 413 af 12. juli 1946, hvorefter der ved enhver skole ansættes en skolelæge, der fører kontrol med sundhedstilstanden i skolen og foretager regelmæssige undersøgelser af skolebørnene, medmindre forældrene har forlangt børnene undtaget fra skolelægens undersøgelser, hvad de har adgang til, hvis de ved hvert skoleårs begyndelse møder med attest fra en praktiserende læge om, at børnene er under dennes tilsyn. I København er der ansat kommunelæger, som er tjenestemænd, og hvis opgave det er at yde lægehjælp til ubemidlede personer, som ikke er medlemmer af sygekasse, navnlig alders- og invaliderentnydere og personer under offentlig forsorg. Ifølge lov nr. 195 af 11. juni 1954 om ændring af lov om offentlig forsorg (skolebespisning), jfr. cirkulære nr. 97 af 23. juni 1954, kan kommunerne i et nærmere angivet omfang iværksætte vederlagsfri skolebespisning, i hvilken deltagelse er frivillig. Nævnes kan også lov om husmoderafløsning nr. 234 af 7. juni 1932 samt lov om hjemmesygepleje nr. 79 af 29. marts 1957.

Om ydelsen er vederlagsfri, eller der betales vederlag, kan ikke være afgørende for, om stat eller kommune er ansvarlige. Efter gældende

praksis er staten og kommunerne erstatningspligtige for behandling på offentlige sygehuse. Dette ansvar bør opretholdes uden hensyn til, om der, som det oftest er tilfældet, betales et ikke fuldstændigt vederlag for behandlingen, eller om behandlingen er vederlagsfri, se t. eks. lov om foranstaltninger mod smitsomme sygdomme nr. 138 af 10. maj 1915 § 28. Det samme gælder om fejl begået på de kommunale børneplejestationer eller tuberkulosestationer.

Der har i udvalget været enighed om, at flere tjenestemænds fejl eller forsømmelse i forening kan medføre erstatningsansvar, uanset om den enkelte tjenestemands forhold ville kunne medføre ansvar, og at det må være uden betydning for erstatningsansvaret, om det kan oplyses, hvem der er den eller de skyldige, når det blot kan antages, at der foreligger fejl eller forsømmelse, jfr. Vestre landsrets dom i U. 1936. 139, der pålagde en amtskommune erstatningsansvar for en fejl begået på kommunens sygehus, og højesteretsdom i U. 1956. 205, der pålagde retsmedicinsk institut erstatningsansvar for en registreringsfejl med hensyn til en udtaget blodprøve. Det har været overvejet at indsætte udtrykkelige bestemmelser herom i udkastet, men resultatet blev, at man anså sådanne bestemmelser for overflødige.

Efter udvalgets mening bør det ikke påvirke statens og kommunernes ansvar, at skadevolderen befandt sig i den tilstand, som omhandles i lov om umyndighed og værgemål nr. 277 af 30. juni 1922 § 64, eller iøvrigt var åndelig eller legemlig underlegen. Da det imidlertid må anses for tvivlsomt, om erstatningsansvar i henhold til D. L. 3-19-2 rækker videre end tjenerens ansvar i sådanne tilfælde, jfr. Ussing, Erstatningsret side 93 f., har det været overvejet at indsætte en bestemmelse i loven, som fastslår, at stat og kommune er ansvarlig i de omhandlede tilfælde.

I den tyske rigslov af 22. maj 1910 om rigets erstatningsansvar for dets embedsmænd hedder det i § 1, at hvis embedsmandens ansvar er udelukket, fordi han har forvoldt skaden i en tilstand af bevidstløshed eller i en tilstand af sygelige forstyrrelser af åndsvirksomheden, der udelukkede den frie viljebestemmelse, skal riget alligevel erstatte skaden, som om embedsmanden havde handlet uagtsomt, dog kun i det omfang, billighed taler derfor. En ganske tilsvarende bestemmelse findes i den prøjsiske lov af 1. august 1909 § 1.

Resultatet af udvalgets overvejelser blev, at

man måtte anse en bestemmelse som den omhandlede for overflødig.

I praksis fraskriver stat og kommune sig ret ofte ansvar. Dette gælder således ansvaret for rigtigheden af visse publikationers indhold. F. eks. indeholder de af søkortarkivet udgivne for- tegnelser over fyr- og tågesignalstationer for- behold mod ansvar for mulige fejl eller ude- ladelser. Endvidere finder man ansvarsfraskri- velse ved visse bistandsydelse, se f. eks. justits- ministeriets cirkulære nr. 156 af 11. november 1936 og skrivelse nr. 164 af 8. maj 1941 om telefoniske tingbogsoplysninger. Ålborg amt- stue er blevet anset ansvarlig for en fejlagtig mundtlig, senere skriftlig bekræftet oplysning om afgiftspligtig grundskyld, jfr. Vestre lands- rets dom i U. 1955. 311. Ansvarsfraskrivelse findes endvidere i en række bekendtgørelser vedrørende den kvalitetskontrol, som finder sted ved udførsel af visse produkter, se f. eks. be- kendtgørelse nr. 342 af 22. november 1954 § 3, bekendtgørelse nr. 190 af 30. juni 1956 § 27 og bekendtgørelse nr. 178 af 22. juni 1957 § 11. Endelig fraskrives ansvar ofte for følgerne af færdsel på nærmere angivne om- råder, f. eks. sker færdsel over slusen ved Kø- benhavns sydhavn og i skove i Københavns omegn under stærk blæst »på eget ansvar«.

Efter udvalgets mening bør ikke enhver an- svarsfraskrivelse være til hinder for, at der kan pålægges det offentlige ansvar. Når man des- uagtet ikke har foreslået en bestemmelse herom, beror det på vanskelighederne ved at udforme en regel, der passer for alle tilfælde. Ansvaret kan fraskrives på mange forskellige måder, og det kan dreje sig om ansvar i højst forskellige forhold.

Forskellig fra ansvarsfraskrivelse er forbud og advarsler mod benyttelse af visse ting eller indretninger, f. eks. mod færdsel på visse vej- strækninger, på hvilke der udføres vejarbejder. Sådanne forbud og advarsler kan have den be- tydning, at der ikke kan anses at være culpa hos skadevolderen (f. eks. ved vej reparation), eller at skadelidte må anses som havende accep- teret risikoen (hvilket fører til ansvarsfrihed) eller må anses som medskyldig (hvilket kan føre til bortfald eller nedsættelse af erstatnin- gen). En Østre landsrets dom i U. 1938. 421 har i en sag om erstatning for skade forårsaget ved fald lagt vægt på, at det ikke var markeret for de passerende, at der i gulvet var en for- dybning til en måtte, jfr. også Østre landsrets dom i U. 1936. 459 om et olieret gulv. Om en

advarsel er formuleret f. eks. som »færdsel på eget ansvar«, vil ikke gøre nogen forskel.

En bestemmelse om betydningen af ansvars- fraskrivelse ville efter udvalgets opfattelse blive af et så ubestemt indhold, at den ikke ville *give* domstolene synderlig vejledning. Hertil kom- mer, at reglen burde gælde også uden for den her omhandlede lovs område.

En forsømmelse, som kan påføre stat og kom- mune et erstatningsansvar, kan foreligge på den måde, at tjenestemænd eller andre helt undlader at udføre arbejde, som de er forpligtet til at udføre, f. eks. hvis et fyrs personale forlader fyret eller på anden måde undlader at passe det.

Udvalget har specielt haft sin opmærksom- hed henvendt på spørgsmålet om det offentliges ansvar i tilfælde af kollektive arbejdsnedlæg- gelser (strejker).

Hvis arbejdsnedlæggelsen er lovlig, forelig- ger der ikke fra de deltagendes side nogen for- sømmelse, som kan påføre stat eller kommune et erstatningsansvar. Men et ansvarsgrundlag kan komme til at foreligge, hvis der ikke fra det offentliges side gøres, hvad der er muligt, for at få arbejdet udført af andre, se en svensk højesteretsdom i Nyt juridisk arkiv 1950. 188, jfr. T.f.R. 1951. 265, der pålægger en kom- mune erstatningsansvar for skade som følge af manglende grusning under en kommunalarbej- derstrejke.

Et sådant ansvarsgrundlag kan der også blive spørgsmål om, hvor arbejdsnedlæggelsen er ulovlig; men hovedspørgsmålet er, om selve den ulovlige arbejdsnedlæggelse kan føre til, at stat eller kommune får et erstatningsansvar.

At der her foreligger en forsømmelse i sta- tens eller kommunernes virksomhed, synes utvivlsomt. Medens der, når talen er om positiv handlen, kan opstå tvivl om, hvorvidt der er handlet i hvervets medfør, jfr. udtrykket »der- udi« i D.L. 3-19-2, kan en tilsvarende tvivl ikke frembyde sig, når selve pligten til udførelse af hvervet tilsidesættes.

Alligevel er det vel muligt, at domstolene i visse tilfælde ud fra en rimelighedsbetragtning vil undlade at pålægge ansvar.

I *stk. 2.* opstilles det som betingelse for at pålægge ansvar, at krav, som med rimelighed kan stilles i forholdet til skadelidte, er tilsidesat.

Af denne bestemmelse fremgår det, at kun en handlemåde, der må anses som fejl eller for- sømmelse, 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.

Dette spørgsmål, som også frembyder sig inden for den almindelige erstatningsret, er af særlig betydning inden for den offentligretlige erstatningsret. Statens og kommunernes virksomhed er i langt større udstrækning end privates virksomhed undergivet en retlig normering gennem lovbestemmelser og andre udtrykkelige retsregler. En tilsidesættelse af sådanne regler vil ofte kunne tilregnes tjenestemanden som fejl eller forsømmelse, navnlig i henseende til et kriminelt eller disciplinært ansvar, uden at der foreligger en i forhold til en skadelidt erstatningsrelevant fejl eller forsømmelse, idet normeringen tager sigte på visse almene interesser, medens det ikke tør antages, at den umiddelbart tjener borgernes individuelle interesser. Til belysning heraf skal anføres følgende:

Tilsidesættelse af bestemmelser, som angår den offentlige tjenestes organisation og virkemåde, t. eks. bestemmelser vedrørende tjenestetid, sygdom, ferie og lignende, kan tænkes at medføre skade for borgerne, f. eks. hvis den, der har en sag verserende, foretager en rejse for at tale med en tjenestemand, som uberettiget har taget ferie. Alligevel bliver der formentlig ikke her tale om noget erstatningsansvar for det offentlige.

Det er politiets opgave at opretholde sikkerhed, fred og orden samt at hindre og opklare forbrydelser. Fejl og forsømmelser i varetagelsen af denne almene opgave er ikke i sig selv nok til at pådrage staten et erstatningsansvar. Hvis en forsømmelse fra politiets eller fængselsvæsenets side fører til, at en forbryder flygter, er det i alt fald tvivlsomt, om det offentlige får et erstatningsansvar for de skader, han forvolder. Og politibetjentes overtrædelse af forskrifter om, hvor og hvornår de skal patrouillere, eller hvordan de i visse situationer skal forholde sig, er ikke i sig selv erstatningsbegrundende, hvis skade opstår som følge af en sådan fejl eller forsømmelse, jfr. højesteretsdom i U. 1956. 434, der frifandt justitsministeriet for erstatningsansvar i anledning af, at to betjente i forbindelse med et selvmord ved gas havde undladt at varsko beboerne af lejligheden ovenover, der blev kulilteforgiftet. Det var under sagen oplyst, at de pågældende betjente havde fået en advarsel, fordi de i strid med givne ordrer havde undladt at efterse lejligheden ovenover. At vedkommende politiassi-

stent ikke havde efterkommet et tidligere givet pålæg om i et tilfælde som det foreliggende personlig at give møde og lede undersøgelsen og derved pådraget sig en irettesættelse, kunne ikke føre til andet resultat. Spørgsmålet behandles af J. Trolle i Nordisk administrativt tidskrift 1957 side 29-38. Her omtales også højesteretsdommen U. 1956. 1055, der pålagde staten at udrede en erstatning på 9.100 kr. for en brandskade. På grund af en fejl ved brandalarmeringstjenesten blev slukningstogets afgang til brandstedet forsinket, og det antoges, at brandskaden ville være blevet formindsket med det nævnte beløb, hvis fejlen ikke var blevet begået.

Eksempelvis kan også nævnes, at en handlende formentlig ikke kan kræve erstatning for det tab, han lider ved, at en konkurrent får inklareret varer til en lavere told end den foreskrevne.

Fra det offentlige side udøves en omfattende kontrol- og tilsynsvirksomhed. Fejl eller forsømmelse ved udøvelse af sådan virksomhed kan blive årsag til skade eller tab.

Hvis kontrol- eller tilsynshandlinger medfører skade på ting eller personer, vil det offentlige have ansvar for fejl og forsømmelse, se t. eks. U. 1943. 1072 H, der anså en fabrikinspektør og staten solidarisk ansvarlige for skade på en bogtrykkerimaskine voldt ved, at fabrikinspektøren anvendte en urigtig fremgangsmåde ved afprøvning af en sikkerhedsanordning på maskinen.

Iøvrigt vil den omstændighed, at kontrol- og tilsynsvirksomheden overvejende udøves til varetagelse af almindelige samfundsmæssige interesser, ofte medføre, at fejl og forsømmelse ikke påfører det offentlige noget erstatningsansvar, idet kontrol- og tilsynsordningen ikke tør anses som et sådant værn for individuelle interesser, at fejl og forsømmelser i virksomheden i sig selv medfører erstatningsansvar for det offentlige.

At udgifterne ved kontrollen eller tilsynet er pålignet de enkelte virksomheder, der er undergivet kontrol eller tilsyn, er ikke i sig selv tilstrækkelig begrundelse for et sådant erstatningsansvar. Ej heller ubetinget den omstændighed, at der er udstedt attest om den foretagne kontrol.

Statskontrol udøves i vidt omfang for at sikre landets eksportinteresser.

I henhold til lov om kontrol med udførsel af dansk frugt nr. 68 af 7. marts 1952, lov om bekæmpelse af farlige plantesygdomme og ska-

dedyr nr. 121 af 12. april 1957 og lov om udførsel af kartofler nr. 96 af 31. marts 1938 er udfærdiget en række bekendtgørelser, hvorefter der skal udstedes attest om godkendelse af hvert enkelt parti bærkonserver, grøntsager, spisekartofler, læggekartofler, frø eller planter, som udføres. I nogle bekendtgørelser er der taget forbehold om, at staten ikke ved udstedelse af attesterne påtager sig noget økonomisk ansvar, se f. eks. vedrørende bærfrugtkonserver bekendtgørelse nr. 178 af 22. juni 1957 § 11, vedrørende læggekartofler bekendtgørelse nr. 190 af 30. juli 1936 § 27 og vedrørende frø bekendtgørelse nr. 342 af 22. november 1954 § 3.

Lignende bestemmelser findes med hensyn til udførsel af frisk frugt og visse fiskeriprodukter, uden at forbehold om ansvarsfrihed er taget, se f. eks. vedrørende klipfisk bekendtgørelse nr. 289 af 20. september 1954. Sådant forbehold tager den kontrollerende myndighed dog hyppigt i forbindelse med udførselstilladelserne.

Spørgsmålet om statens ansvar for et udstedt godkendelsescertifikat har været indbragt for domstolene med hensyn til levering af kartofler til Tyskland, men landbrugsministeriet blev frifundet, allerede fordi det omhandlede parti ikke kunne anses for mangelfuldt, jfr. Sø- og handelsrettens dom i U. 1940. 603.

I en række tilfælde er det påbudt en virksomhed, der vil fremstille visse produkter, at søge autorisation hertil, og der føres herefter tilsyn med, at virksomheden overholder de fastsatte bestemmelser om fremstillingen. Dette gælder navnlig med hensyn til en lang række fødevarer, se f. eks. den i medfør af lov om kvalitetskontrol med fisk og fiskevarer nr. 150 af 11. maj 1950 § 41 udstedte bekendtgørelse om fremstilling af fiskefilet nr. 283 af 1. november 1956.

Noget lignende gælder vedrørende tilladelse til at bruge visse kvalitetsbetegnelser, f. eks. lurmærket ved smør og ost, jfr. lov nr. 129 af 12. april 1911 § 9 sammenholdt med anordning nr. 312 af 17. november 1911 og bekendtgørelse nr. 267 af 29. juli 1954.

Også iøvrigt føres der i vidt omfang tilsyn med fremstilling af levnedsmidler. En udførlig redegørelse for den kvalitetskontrol, som finder sted, findes i betænkning af 1956 afgivet af handelsministeriets kommission angående kvalitetsmærkning m.v.

Om alle de nævnte former for tilsyn gælder det efter udvalgets opfattelse, at staten oftest

ikke bliver ansvarlig, fordi tilsynet har svigtet. Dette må gælde, selvom der er udstedt et særligt godkendelsescertifikat for et bestemt parti, og uanset om staten har forbeholdt sig ansvarsfritagelse eller ikke.

Derimod må der kunne opstå et erstatningsansvar, såfremt autorisation uberettiget nægtes, eller et parti varer uberettiget nægtes godkendelse.

En række lovbestemmelser vedrører godkendelse fra det offentliges side af visse produkter.

I nogle tilfælde er godkendelse nødvendig, for at et produkt overhovedet må udbydes eller anvendes. Efter bekendtgørelse om midler til bekæmpelse af plantesygdomme, ukrudt og visse skadedyr nr. 325 af 1. november 1954 § 15 må bekæmpelsesmidler ikke bringes i handelen eller anvendes erhvervsmæssigt, forinden landbrugsministeriets giftnavn har godkendt etikette og brugsanvisning. I henhold til love bekendtgørelse om elektriske stærkstrømsanlæg nr. 356 af 30. juli 1949 § 1 skal lavspændingsinstallationsmateriel i det omfang, det til enhver tid gældende stærkstrømsreglement foreskriver, være godkendt af et af ministeriet for offentlige arbejder anerkendt prøvningsudvalg (Danmarks elektriske materielkontrol), jfr. stærkstrømsreglementet af 1. oktober 1946 og de af ministeriet den 21. november 1956 fastsatte bestemmelser vedrørende kontrol med godkendelsespligtigt elektrisk materiel.

I andre tilfælde må ikke-godkendte produkter nok forhandles, men godkendelsen virker som en art kvalitetsbetegnelse. Efter landbrugsministeriets ovennævnte bekendtgørelse af 1. november 1954 §§ 25-31 kan fabrikanter af bekæmpelsesmidler opnå en anerkendelse af midlernes effektivitet, og i henhold til lov om kontrol med og godkendelse af rotteudryddelsesmidler nr. 144 af 21. april 1953 §§ 11-15 kan udryddelsesmidler godkendes af indenrigsministeriet. I et enkelt tilfælde har statens husholdningsråd godkendt et stykke husgeråd, men sådan godkendelse finder ikke længere sted.

Efter udvalgets opfattelse kan det ikke udelukkes, at der kan blive tale om ansvar for stat eller kommune, når der under varetagelse af opgaver som de foran nævnte foreligger fejl eller forsømmelse, t. eks. hvis der er godkendt et apparat, hvis konstruktion er farlig, eller et produkt, som efter sin art er ikke blot af ringe værdi, men positivt skadeligt.

Statens tilsyn med banker, sparekasser og forsikringsselskaber kan næppe medføre ansvar for

staten over for virksomhedernes kunder i anledning af fejl begået af tilsynet. Undertiden vil staten, hvis virksomheden bryder sammen, træde hjælpende til ved en rekonstruktion, der begrænser eller udelukker indskydernes tab. Ofte vil i øvrigt den, der indlader sig med virksomheden, have haft grund til at regne med en risiko, f. eks. indskyderne i en bank, der betaler langt højere renter end andre banker.

Heller ikke kan formentlig den omstændighed, at en motorsagkyndig ved eftersyn og besigtigelse af motorkøretøjer ikke har opdaget eller påtalt mangler ved køretøjet, pådrage staten ansvar. En bilejer, der lider skade, kan ikke kræve erstatning af staten med den begrundelse, at den fejl ved motorkøretøjet, som har været årsag til skaden, burde have været opdaget ved eftersynet. Derimod må staten hæfte for de skader, den motorsagkyndige forvolder under udførelsen af sit hverv, f. eks. under prøvekørsel med motorkøretøjet. Tilsvarende må gælde om fejl ved de årlige brandsyn i henhold til lov om brandpolitiet på landet nr. 174 af 31. marts 1926 § 51 og fejl begået af statens skibstilsyn, jfr. herved Sø- og handelsrettens dom i U. 1951. 425, der frifandt skibstilsynet for erstatningsansvar i anledning af visse fejl begået under bygningen af en fiskekutter med den begrundelse, at det ikke var bevist, at der forelå noget af sikkerhedsmæssige hensyn uforsvarligt, og at skibstilsynets opgave er at varetage offentlige sikkerhedshensyn og ikke den privates interesse i overholdelsen af de i byggekontrakten indeholdte bestemmelser. Erstatningsansvar for tab ved skibstilsynets uretmæssige tilbageholdelse af et skib er forudsat i lov om tilsyn med skibe nr. 117 af 28. marts 1951 § 36, stk. 3.

Et omfattende tilsyn finder sted gennem arbejdstilsynet. De vigtigste regler herom findes i tre love af 11. juni 1954, og tilsynet omfatter de arbejdsmæssige forhold i næsten alle virksomheder. Der føres en indgående hygiejnisk kontrol dels med, at der er fornødne sanitære anlæg, dels med arbejdernes sundhedstilstand i virksomheder, der rummer særlig fare, f. eks. for blyforgiftning, kulilteforgiftning, silikose eller lignende. Endvidere foretages for alle personer under 18 år på grundlag af en lægeerklæring en bedømmelse af, om der skal træffes særlige foranstaltninger, f. eks. nedsættelse af arbejdstid, særlige beskyttelsesforanstaltninger eller forbud mod arbejde i den pågældende virksomhed. Arbejdstilsynet påser endvidere, at

bestemmelser om arbejdstidens længde overholdes. Der føres tilsyn med alt maskinmateriel, navnlig om der er truffet fornødne sikkerhedsforanstaltninger. For en dels vedkommende sker dette gennem kommunale myndigheder, jfr. lov nr. 226 af 11. juni 1954 § 63. I forbindelse med tilsynet med højtrykskedler kan der meddeles forbud mod kedlens fortsatte brug eller påbud om, at den kun må anvendes med nedsat tryk.

Alle de her nævnte regler hviler på almindelige samfundsmæssige hensyn, og ansvar over for den enkelte skadelidte for manglende tilsyn kan formentlig ikke pålægges det offentlige. Men der kan blive tale om ansvar for et fejlagtigt forbud eller påbud, og hvis tilsynet foretager uforsvarlige, skadevoldende handlinger, jfr. U 1943. 1072 H, der er refereret ovenfor side 26.

Særligt skal omtales tilsynet med elevatorer, se bekendtgørelse om indretningen og brugen af mekanisk drevne elevatorer nr. 309 af 16. november 1935. Også dette tilsyn udøves i første række udfra almindelige samfundsmæssige hensyn. Til fordel for et ansvar for det offentlige taler, at tilsynet skaber en særlig stærk tillid hos dem, der benytter elevatorer, til at der ikke er fare forbundet med benyttelsen, navnlig derved, at der i elevatorer findes opslag om, at tilsyn har fundet sted på et nærmere angivet tidspunkt. Herved bemærkes dog, at elevatorer i henhold til den nævnte bekendtgørelses § 22 mindst 1 gang månedlig skal underkastes et grundigt eftersyn af dens leverandør eller anden af arbejdstilsynet anerkendt sagkyndig.

I stk. 3 fastslås, at erstatningen skal fastsættes efter de almindelige erstatningsregler. Her til henregner udvalget § 15 i ikrafttrædelsesloven til straffeloven, også for så vidt der her tales om »godtgørelse« for ikke-økonomisk skade. Bestemmelsen i nævnte § 15, stk. 1, kan navnlig tænkes at få anvendelse i tilfælde af ulovlig administrativ frihedsberøvelse, jfr. ovenfor side 11 f.

Under de fællesnordiske forhandlinger er det navnlig fra svensk side blevet anført, at det i udkastet omhandlede erstatningsansvar vil kunne medføre meget store erstatninger, f. eks. i tilfælde, hvor der ved fejl eller forsømmelse med hensyn til fyr- og sømærker voldes skade på skibe og ladninger, og man har fremhævet, at medens der inden for den almindelige erstatningsret ofte er grænser for, hvor meget skadevolderen er i stand til at betale, gælder

dette ikke med hensyn til det erstatningsansvar, staten eller en kommune kan pådrage sig.

I det svenske udkasts §§ 13-15 er foreslået nogle regler om begrænsning af erstatningen for mistet indkomst ved legemsbeskadigelse, for skade på eller tab af ejendom og for mistet fortjeneste i erhvervsvirksomhed.

Det danske udvalg har ikke fundet det rigtigt at indføre erstatningsbegrænsninger specielt for det offentligretlige erstatningsansvar. Skulle der være trang til ved lovregler at begrænse erstatningernes størrelse, bør dette ske inden for hele erstatningsretten.

En almindelig begrænsning af erstatningsansvaret har hjemmel i lov om forsikringsaftaler nr. 129 af 15. april 1930 § 25, stk. 1, 2. pkt. Denne bestemmelse giver domstolene adgang til at nedsætte erstatningen eller helt lade den bortfalde i det omfang, skaden er dækket ved en skadesforsikring, når skaden er forvoldt ved en uagtsomhed, der ikke kan betegnes som grov, eller ansvaret udelukkende hviler på D. L. 3-19-2. Statens og kommunernes ansvar vil som oftest hvile på en grundsætning svarende til D. L. 3-19-2. Uden for denne grundsætning falder formentlig det erstatningsansvar, der påhviler stat og kommune for skade, der forvoldes af personer i de højeste, ledende stillinger (»organansvar«).

Lempelsesreglen i § 25, stk. 1, 2. pkt., kan, når der er tale om dette sidstnævnte ansvar, kun komme til anvendelse med den begrundelse, at skaden er forvoldt ved en uagtsomhed, der ikke kan betegnes som grov, jfr. A. Drachmann Bentzon og Knud Christensen side 159, Ussing U. 1938 B. s. 69, Wagn Poulsen U. 1937 B. s. 55.

Der vil som oftest være tegnet forsikring mod de meget store skader, således navnlig skader på skib og ladning. Udvalget har derfor overvejet spørgsmålet om den nævnte bestemmelses anvendelighed på det i udkastet omhandlede erstatningsansvar. Da statens og kommunernes erstatningsansvar for deres tjenestemænd og andre ikke, hvis udvalgets udkast ophøjes til lov, kan siges at hvile på D. L. 3-19-2, kunne der være tale om i udkastet at optage en bestemmelse, som gør det klart, at der er adgang til at lempe dette ansvar.

Imidlertid er spørgsmålet om en revision af forsikringsaftalelovens § 25 blevet optaget til fællesnordiske forhandlinger. På grundlag af disse forhandlinger har udvalget afgivet en særlig betænkning. Idet man henviser til denne be-

tænkning, skal her blot nævnes, at det efter den af udvalget foreslåede formulering af bestemmelserne i forsikringsaftalelovens § 25 er klart, at der er adgang til at lempe statens og kommunernes ansvar, når der er tegnet skadesforsikring.

Domstolene har hidtil været utilbøjelige til at lempe statens og kommunernes ansvar, og den foreslåede ny affattelse af forsikringsaftalelovens § 25 nødvendiggør ikke nogen ændring i denne praksis. Udvalget er imidlertid af den opfattelse, at der i visse tilfælde kan være grund til at lempe ansvaret.

Til § 2.

Bestemmelsen giver domstolene mulighed for at pålægge stat og kommune og, jfr. § 7, andre offentlige forvaltningenheder et objektivt ansvar i særlige tilfælde. Ved udtrykket »anden særlig begrundelse« har man i første række haft for øje, at der muligen i visse tilfælde bør pålægges det offentlige et ansvar for undskyldelig retsvildfarelse. Man har også tænkt på ansvar i visse særlige retsforhold. Se iøvrigt ovenfor side 9-12.

Til § 3.

Ifølge bestemmelsen i *stk. 1* kan erstatningen nedsættes eller bortfalde, hvor skadelidte har medvirket til skaden.

Bestemmelsen svarer til den almindelige erstatningsretlige grundsætning om erstatningens nedsættelse eller bortfald i tilfælde, hvor skadelidende har medvirket til skaden, og den nærmere udformning af denne grundsætning i teori og praksis vil blive af betydning også for det i udkastet omhandlede erstatningsansvar. Med særligt henblik på dette erstatningsansvar bemærkes:

Når der tales om medvirken, sigtes der i første række til skadelidtes forhold til selve foretagelsen af den skadevoldende handling eller til en foreliggende undladelse. Et tilfælde af medvirken vil således foreligge, hvis skadelidte har givet urigtige oplysninger eller har undladt at give oplysninger, som var af betydning for en offentlig myndigheds handling, og dette har medført eller bidraget til en urigtig handling eller undladelse, som forvolder skade. Ved skade, der skyldes undladelse eller forsinkelse fra statens eller en kommunes side, kan der blive tale om, at skadelidte må anses for medvirkende, hvis han ikke har søgt at få sagen frem-

met, navnlig ved at oplyse, at der står interesser på spil, som ikke fremgår af sagen eller iøvrigt er den pågældende myndighed bekendt.

Det vil imidlertid også kunne anses for medvirken, at skadelidte efter den skadevoldende handling eller undladelse har undladt at afværge eller begrænse skaden, t. eks. at han intet har foretaget sig over for en bestående tilstand, navnlig hvis der står interesser på spil, som ikke er den pågældende myndighed bekendt. I denne forbindelse kan nævnes U. 1943. 215 H, som frifinder et sygehus for et erstatningskrav fra en læge og hans hustru. Disse påberåbte sig, at hustruen havde pådraget sig lungetuberkulose ved at bo i en lejlighed i sygehusets tuberkuloseafdeling. Østre landsret tilkendte sagsøgerne erstatning, men højesteret frifandt. Som begrundelse for frifindelsen anføres bl. a., at lægen, som ikke ved sin ansættelse eller senere havde rejst klage over sundhedsfaren eller stillet krav om anden bolig, selv havde været i stand til at skønne over smittefaren.

Lige med skadelidtes egen medvirken må stilles visse andre personers medvirken, navnlig personer, for hvis fejl skadelidte ville være ansvarlig efter D. L. 3-19-2, og f. eks. skadelidendes advokat.

Ved afgørelsen må der foretages en afvejning af den fejl og forsømmelse, der er udvist fra den offentlige myndigheds side, mod det forhold, skadelidte har udvist, herunder skyldgraden, og hvilken betydning forholdet har haft for den skadevoldende handling eller undladelse.

Hvis ikke afgørelsens ulovlighed er aldeles åbenbar, kan skadelidte ikke anses som medvirkende til skaden, blot af den grund, at skaden er indtrådt, fordi han har efterkommet et forbud eller et påbud. Men undladelse af at udnytte en foreliggende mulighed for at få en beslutning ophævet eller ændret bør efter omstændighederne formindske eller udelukke erstatningskravet. Ifølge udkastets § 3, stk. 2, jfr. stk. 1, kan erstatningen nedsættes eller bortfalde, når skaden er voldt ved en beslutning, som skadelidte uden rimelig grund har undladt at søge ændret.

Der er herved tænkt på såvel klage til højere administrativ myndighed som remonstration over for den myndighed, som har truffet beslutningen. Det kan ikke forlanges, at skadelidte skal have anlagt retssag. Men hvis den, som beslutningen angår, kan forlange beslut-

ning undergivet domstolsprøvelse blot ved en begæring herom, idet en forvaltningsmyndighed så må anlægge retssagen, vil undladelse af at fremsætte en sådan begæring kunne komme til at gå ud over skadelidtes erstatningskrav. Dette kan navnlig blive af betydning ved administrative frihedsberøvelser, jfr. grundlovens § 71, stk. 6, og love nr. 173-82 af 11. juni 1954, jfr. lov nr. 182 af 7. juni 1958. En tilsvarende bestemmelse findes i lov om udlændinges adgang til landet m. v. nr. 224 af 7. juni 1952 § 8, stk. 2.

En forudsætning for, at erstatningen kan nedsættes eller bortfalde, er det naturligtvis, at en klage må antages at ville have ført til en ændring eller ophævelse af den påklagede beslutning. Men selv i så fald bør undladelse af at søge beslutningen ændret eller ophævet ikke ubetinget medføre bortfald eller nedsættelse af erstatningen. Dels kan det nemlig for skadelidte have stillet sig som tvivlsomt, om der overhovedet var nogen adgang til klage, dels kan det ikke forlanges, at han med sikkerhed skal kunne skønne over, om en klage vil føre til noget resultat, eller at han for en sikkerheds skyld skal klage i alle tilfælde.

Udkastet tillægger derfor kun undladelse af at klage betydning, når der ikke har foreligget nogen rimelig grund for undladelsen. Ved bedømmelsen heraf vil det bl. a. kunne få betydning, om der samtidig med den trufne afgørelse er givet skadelidte meddelelse om, at afgørelsen kan påklages med angivelse af klageinstansen. Sådan meddelelse er i adskillige tilfælde påbudt af loven, jfr. f. eks. § 24, stk. 1 og 2, og § 25, stk. 2, i statsskattelov nr. 149 af 10. april 1922, § 12, stk. 3, § 23, stk. 2, § 35, stk. 3, i kommunal skattelov, lovebekendtgørelse nr. 323 af 21. december 1957, § 11 i lov om boligtilsyn og sanering af usunde bydele nr. 212 af 31. maj 1939, og gives ikke så sjældent også i tilfælde, hvor loven ikke påbyder det.

Bestemmelsen bliver uden betydning, når skaden er indtrådt, før skadelidte havde kunnet søge beslutningen ophævet eller ændret, eller dog før den pågældende myndighed ville have haft mulighed for at imødekomme skadelidtes henvendelse. Det bemærkes i så henseende, at hverken en foreliggende klagemulighed eller en indgivet klage i almindelighed har opsættende virkning, se nærmere Dansk Forvaltningsret, 1955, side 505 f.

Til § 4.

Vedrørende denne bestemmelse henvises til bemærkningerne foran side 12 ff.

M. h. t. *stk. 1, 1. punktum* bemærkes, at regreskravet forudsætter, at en bestemt skadevolder kan anses for erstatningsansvarlig på grund af fejl eller forsømmelse, jfr. ovenfor s. 24.

Bestemmelsen i *stk. 1, 2. punktum*, udelukker kun skadelidtes krav mod skadevolderen i tilfælde, hvor skadelidte har erstatningskrav mod stat eller kommune.

Stk. 2 indeholder reglen om nedsættelse af krav mod den, der handler i statens tjeneste.

Når der i udkastet tales om skadens størrelse, har udvalget haft for øje, at et krav om dækning for en meget stor erstatningsudgift i sig selv vil kunne anses for urimeligt. Som omstændigheder, der foruden den udviste skyld og skadens størrelse kan komme i betragtning, skal anføres, at der vil kunne lægges vægt på, i hvilket omfang regreskravet må antages at være af præventiv betydning, og på skadevolderens økonomiske forhold, herunder muligheden for at få beløbet dækket gennem en af skadevolderen tegnet ansvarsforsikring.

Vedrørende regreskrav mod dommere henvises til det nedenfor til S 5 anførte.

Til § 5.

Der henvises til bemærkningerne foran side 15 f.

Når staten skal have et umiddelbart erstatningsansvar for dommers fejl og forsømmelser, bør adgangen til at gøre dette erstatningsansvar gældende ikke være undergivet en bestemmelse svarende til retsplejelovens § 47, stk. 2. På den anden side bør der efter udvalgets opfattelse ikke her være aldeles fri adgang til at rejse erstatningskrav mod staten. Dette ville navnlig være mindre vel foreneligt med princippet om dommes retskraft. Domstolenes virksomhed vil iøvrigt kun meget sjældent kunne give grundlag for erstatningskrav.

Udvalget foreslår, at ansvar for indholdet af de af domstolene truffene afgørelser ikke kan gøres gældende, medmindre afgørelsen er blevet ændret.

Om sådan ændring sker ved appel, være sig ved anke eller kære, eller ved genoptagelse, er uden betydning. Også omgørelser og berigtigelser uden formel genoptagelse, jfr. retsplejelovens §§ 222 og 221, kommer i betragtning.

Den foreslåede bestemmelse angår kun an-

svar for afgørelser. Ansvar for rene unkladelser kan derfor umiddelbart gøres gældende mod staten, endog om det må antages, at unkladelsen kan gøres til genstand for kære.

Bestemmelsen medfører, at ansvar for afgørelser, som ikke kan omgøres eller ophæves, ikke kan gøres gældende mod staten. Dette bliver navnlig af betydning med hensyn til Højesterets afgørelser. Men endvidere udelukker en række bestemmelser i retsplejeloven visse afgørelser fra indbringelse for højere ret. Dette gælder f. eks. kendelse om, at en dommer viger sit sæde, jfr. retsplejelovens § 64, kendelse, hvorved indsigelse mod valget af syns- og skøns-mænd tages til følge, jfr. § 200, stk. 2, samt procesledende kendelser, jfr. § 290, stk. 3. Endvidere er anke og kære mod en række af skifterettens afgørelser udelukket, jfr. retsplejelovens § 663 og § 673, stk. 1, sammenholdt med konkurslovens § 137.

At der ikke i sådanne tilfælde kan blive tale om noget erstatningsansvar for staten, er formentlig uden praktisk betydning.

Det regreskrav mod dommere, som kan rejses i medfør af § 4, bør efter udvalgets opfattelse ikke undergives en bestemmelse svarende til retsplejelovens § 47, stk. 2. Når staten, efter at afgørelsen er blevet ændret eller ophævet, har måttet udrede erstatning, fordi det er antaget, at der har foreligget fejl eller forsømmelse, er der ingen begrundelse for, at et regreskrav skal gøres gældende ved anke eller i forbindelse med eller efter en straffesag mod dommeren. Udvalget foreslår derfor, at retsplejelovens § 47, stk. 2, ophæves.

Til § 6.

Erstatningskrav i henhold til den foreslåede lov omfattes af ordene i lov om forældelse af visse fordringer nr. 274 af 22. december 1908 § 1, nr. 5.

Imidlertid er det antaget, at forældelseslovens § 1, nr. 5, ikke omfatter tilfælde, hvor erstatningsansvaret følger af tilsidesættelse af pligter ifølge et særligt retsforhold, f. eks. tjenestemandsforsørelsen, jfr. Ussing, Dansk Obligationsret, 1946, side 487, og Østre landsrets dom U. 1940. 380, der fastslår, at en underordnet krav på erstatning mod en overordnet i anledning af skade forvoldt som følge af det ham pålagte arbejde under en kvarterarrest ikke er omfattet af den 5-årige forældelse.

Da udvalget finder det rettest, at alle de af loven omfattede erstatningskrav undergives for-

ældelsesreglerne i loven af 1908, har man foreslået en udtrykkelig bestemmelse herom.

Det har været drøftet, om der bør indføres en forældelsesfrist, der er kortere end den 5-årige, f. eks. en frist på 3 år, men man mener at burde blive stående ved den 5-årige forældelsesfrist.

Fristen for forældelsen af det i § 4, stk. 1 1. punktum, omhandlede regreskrav kan tidligst regnes fra det tidspunkt, da staten eller kommunen har opfyldt den skadelidendes krav. Hvis forhandlingerne om udbetaling af en erstatning trækker ud, kan det derfor forekomme, at regreskravet først forældes væsentlig senere end 5 år efter den skadevoldende begivenhed.

Til §§ 7 og 8.

Der henvises til bemærkningerne foran side 14 f. og 19 f.

Til § 9.

Vedrørende de i § 9, stk. 1, nævnte bestemmelser henvises til ovenfor side 9.

Om § 9, stk. 2, bemærkes:

Spørgsmål om forholdet mellem udkastets bestemmelser og de særlige, allerede gældende bestemmelser om erstatningsansvar for stat, kommune og andre forvaltningsenheder og om tjenestemænds eller andres personlige ansvar opstår ikke med hensyn til bestemmelser om et erstatningsansvar, som overhovedet ikke omfattes af udkastet.

Dette er tilfældet med erstatningsansvar i kontraktmæssige og andre privatretlige forhold, herunder f. eks. ansvar for postforsendelser i henhold til postlov nr. 288 af 9. maj 1919 § 22 og for fragtgods i henhold til statsbanelov nr. 336 af 27. juni 1946 §§ 35-51, jfr. ovenfor side 19 f., og ansvar for lovlige, direkte skadevoldende indgreb, f. eks. i henhold til epidemi-lovens § 16, jfr. ovenfor side 9.

Når det i § 9, stk. 2, hedder, at lovens bestemmelser om det offentliges erstatningsansvar kun gælder, for så vidt andet ikke er bestemt ved særlig lov, bliver dette navnlig af betydning, hvor der findes bestemmelser, som fastsætter et strengere ansvar for det offentlige end efter udkastet, være sig ved virksomhed, der udøves både af det offentlige og af andre, se f. eks. lovbekendtgørelse om luftfart nr. 251 af 6. august 1937 § 36, færdselslov nr. 153 af 24. maj 1955 § 65, jfr. ovenfor side 19, være sig

ved virksomhed, som udelukkende udøves af stat, kommune eller andre forvaltningsenheder, se f. eks. retsplejelovens kapitel 93 a om oprejsning i anledning af strafferetlig forfølgning, jfr. ovenfor side 11, tinglysningslovens §§ 30-32 og 34, stk. 2.

Bestemmelser, som fastsætter et erstatningsansvar for det offentlige, der er mildere end i henhold til udkastet, eller udelukker et sådant ansvar, findes formentlig ikke, se dog ovenfor side 25 vedrørende ansvarsfraskrivelse. Det bemærkes, at kongelig resolution af 12. november 1828, hvorefter kongen ikke kunne anerkende, »at der påligger den kongelige kasse nogen forpligtelse til at erstatte den skade, som en embedsmand ved misligt embedsforhold måtte tilføje andre«, ikke længere giver udtryk for gældende ret, se bilag 3 side 57. At en fremtidig lov kan formilde eller afskaffe det offentliges erstatningsansvar i henhold til udkastet, er en selvfølge.

Af § 9, stk. 2, fremgår det modsætningsvis, at bestemmelser, som fastsætter et personligt erstatningsansvar udadtil for tjenestemænd eller andre, bortfalder inden for lovens område som uforenelige med lovens § 4, stk. 1, 2. punktum. Eksempelvis skal nævnes toldforordning af 1. februar 1797 § 59 om toldbetjentes ansvar for varer, der er oplagt på toldboden, lov om underrettsdommeres og politimestres ansvar for deres personale nr. 138 af 7. maj 1937, retsplejelovens § 17, stk. 4, § 45, § 11, stk. 5, § 322 og § 1011, stk. 2, militær straffelov, lovbekendtgørelse nr. 262 af 21. juli 1954 § 12. Af § 9, stk. 2, fremgår det ligeledes modsætningsvis, at særlige bestemmelser om regres mod tjenestemænd eller andre inden for lovens område bortfalder og erstattes af § 4, stk. 2. Eksempelvis skal nævnes retsplejelovens § 1018 f.

Vedrørende § 9, stk. 3, om ophævelse af retsplejelovens § 47, stk. 2, henvises til ovenfor side 31.

Til § 10.

Da loven ikke medfører nogen større forandring i tidligere gældende ret vedrørende det offentliges erstatningsansvar, får bestemmelsen i § 10, stk. 1, kun ringe betydning, for så vidt angår dette ansvar. Paragraf 4, stk. 1, 2. punktum, medfører derimod en betydningsfuld ændring af tidligere gældende ret. Det er derfor af stor betydning, at denne bestemmelse i henhold til § 10, stk. 1, kun finder anvendelse, når det

forhold, som begrunder ansvar, ligger efter lovens ikrafttræden. Udvalget har ment, at dette udtrykkelig bør fastslås for derved at gøre det klart, at loven ikke gør indgreb i noget før lovens ikrafttræden opstået erstatningskrav.

Udvalget har derimod fundet det ubetænkeligt, at det offentlige, før lovens ikrafttræden

opståede erstatningskrav modificeres i overensstemmelse med udkastets § 4, stk. 2. Da billighed derhos taler for, at skadevolderen, hvis erstatningspligt er opstået før lovens ikrafttræden, ikke behandles strengere end skadevoldere, hvis dækningspligt er opstået senere, har udvalget foreslået bestemmelsen i § 10, stk. 2.

IV. BILAG.

1. De nordiske landes udkast opstillet som parallelttekster.

Stk. 1. Stat og kommune har erstatningsansvar for skade voldt ved fejl eller forsømmelse af tjenestemænd eller andre i statens eller kommunernes virksomhed.

Stk. 2. Erstatningsansvaret er betinget af, at krav, som med rimelighed kan stilles i forholdet til skadelidte, er tilsidesat.

Stk. 3. Om erstatningen gælder de almindelige erstatningsregler.

1 §.

För skada, som innehavare av tjänst eller befattning eller annan vållar genom fel eller försummelse i statlig eller kommunal verksamhet, vare staten eller kommunen pliktig att giva ersättning enligt vad i denna lag sägs.

Skadeståndsansvar, som här avses, förutsätter, att de krav, som i förhållande till den skadelidande kunna skäligen ställas på verksamhetens utövning, blivit åsidosatta.

Ersättningen skall bestämmas enligt allmänna skadeståndsregler.

2 §.

Har skada uppkommit i domstols, domares, magistrats, ordningsrätts, åklagares eller notarius publicus' verksamhet eller i utsöknings- eller exekutionsväsendet, skall, ändå att verksamheten ej utövas av staten, denna svara för skadan. Kommun är dock ansvarig för skada i magistrats eller ordningsrätts verksamhet, såvitt gäller stadsplane- och byggnadsväsendet.

Stat eller kommune er erstatningsansvarlig når det i det offentlige virksomhet voldes skade på uforsvarlig måte i forhold til skadelidte, ved forsett eller uaktsomhet fra noen som har opptrådt på det offentlige vegne, eller ved at forøvrig de krav som med rimelighet kan stilles til tjenesten er tilsidesatt.

1 §.

För skada som i statlig eller kommunal verksamhet vållas genom fel eller försummelse eller eljest uppkommer i vissa nedan angivna fall är staten eller kommunen pliktig att giva ersättning enligt vad i denna lag sägs.

Med kommun förstås i denna lag landskommun, municipalsamhälle, köping, stad, landskommun, församling och annan borgerlig eller kyrklig kommunal förvaltningsenhet.

4§.

För att ersättningsskyldighet enligt vad ovan sägs skall inträda på grund av fel eller försummelse förutsattes, att de krav som i förhållande till den skadelidande skäligen kunna ställas på verksamhetens utövning blivit åsidosatta.

2 §.

Där skada uppkommer i domstols, domares, åklagares, polisens, magistrats eller, i motsvarande mån, kommunalborgmästares verksamhet eller i samband med kyrkobokföring eller annan prästerlig verksamhet inom svenska kyrkan eller i utsöknings-, indrivnings-, uppbörds- eller mantalsskrivningsväsendet, skall, ändå att verksamheten ej utövas av staten, denna svara för skadan.

5 §.

Fel eller försummelse i sådan kontroll som är stadgad till förebyggande av brandfara eller risk för olycksfall eller av sanitära eller andra allmänna olägenheter medför ej i och för sig skadeståndsansvar, varom ovan formales, i förhållande till allmänheten.

Där felet eller försummelsen var av betydelse och i förhållande till den skadelidande inenbar väsentligt avsteg från den trygghet som åsyftades med kontrollen, skall dock skadestånd utgå.

6 §.

Felaktig upplysning medför ej skadeståndsansvar enligt 1 §, med mindre den lämnats i vederbörligt bevis, eller eljest under sådana omständigheter att mottagaren uppenbart ägde att förlita sig därpå, och använts för ändamål vartill den var avsedd.

Om skada med anledning av fel inom in-skrivningsväsendet gäller för vissa fall vad där-om är särskilt stadgat.

DANSK

FINSK

s 2.

Bestemmelserne i § 1 er ikke til hinder for at pålægge stat og kommune erstatningsansvar, såfremt skade er voldt ved særlig farlige handlinger, eller der er anden særlig begrundelse for et erstatningsansvar.

3 §.

För skada, som vållats av lots med avseende å lotsning, utgår icke ersättning av staten eller kommun.

9 §.

Utan hinder av vad i denna lag stadgas må den skadelidande mot staten eller kommun framställa anspråk på skadestånd, som grundas på annan omständighet än fel eller försummelse i verksamheten.

§ 7.

Denne lov medfører ingen begrensning i adgangen til å pålegge det offentlige erstatningsansvar uten skyld etter alminnelige erstatningsregler.

9 §.

Varder någon enligt myndighets beslut berövad friheten och finnes därefter uppenbart att ingripandet var utan grund, äge han rätt till ersättning, ändå att åtgärden berodde av ursäktligt misstag eller annan därmed jämförlig omständighet.

Om ersättning åt oskyldigt häktade eller dömda m. fl. gäller, i stället för vad i första stycket sägs, vad särskilt är stadgat.

10 §.

Använder polisen vapen eller tillgriper den annat våld i tjänsten, vare den som därigenom utan egen förskyllan lider skada till person eller egendom berättigad att erhålla ersättning därför, evad dylikt våld var berättigat eller ej. Vad nu sagts om polisen gäller ock annan personal som är satt att utöva bevakning eller upprätthålla allmän ordning.

11 §.

För skada å person eller egendom i följd av militär eller annan övning skall, ändå att fel eller försummelse ej föreligger, ersättning givas, om övningen på grund av sin omfattning eller beskaffenhet innebar särskild fara för sådan skada.

12 §.

Har för exekutiv åtgärd eller förtullning eller av annan orsak lös egendom tagits om händer å det allmännas vägnar, skall angående förutläggningarna för inträde av rätt till ersättning, om egendomen skadas eller förkommer, tillämpas vad som gäller angående enskilt förvar.

13 §.

Där någon lidit kroppsskada eller ljutit döden, beräknas den ersättning, som skall utgivas enligt vad ovan sägs, jämlikt de i 6 kap. 2 och 4 §§ strafflagen stadgade grunderna. Ersättning för mistad inkomst må ej överstiga vad som med hänsyn till den skadades utbildning och arbetsförmåga samt omständigheterna i övrigt kan anses rimligt.

§ 3.

Stk. 1. Har skadelidte medvirket til skaden, kan erstatningen nedsættes eller bortfalde.

Stk. 2. Dette gælder også, når skaden er voldt ved en beslutning, som skadelidte uden rimelig grund har undladt at søge ændret.

5 §.

Har den skadelidende underlåtit att söka ändring i felaktigt beslut eller att begära rättelse av oriktig åtgärd eller att eljest framställa erinran mot beslutet eller åtgärden, när det kan ske, äger han ej rätt att erhålla ersättning för skada, som därigenom kunnat undvikas, med mindre i det särskilda fallet uppenbart icke skäligan kunde fordras, at han iakttog vad nu sagts eller eljest synnerliga skäl äro till att ersättning utgår.

6§.

Har den, som led skadan, medverkat därtill genom eget vållande på annat sätt än i 5 § sägs eller har annan orsak, som ej hörde till den skadebringande åtgärden, bidragit till skadan, varde skadeståndet jämkat. Såsom med vållande anses jämväl, att skadelidande försummat att, där det var påkallat, på lämpligt sätt övervaka åtgärd, som föranlett skadan.

För annat lidande än sådant som avses i 6 kap. 2 § strafflagen skall ersättning ej utgå, med mindre synnerliga skäl äro därtill.

14 §.

Ersättning i anledning av skada å eller förlust av egendom må, om beloppet väsentligt överstiger vad som i allmänhet bör tagas i beräkning inom verksamheten i fråga, nedsättas till vad som med hänsyn till omständigheterna finnes skäligt.

15 §.

Ersättning för utebliven vinst med anledning av att näringsidkare eller annan lider intrång i sin förvärvsverksamhet annorledes än genom skada till person eller egendom skall ej utgå i vidare mån än, med beaktande av intrångets art och varaktighet samt omständigheterna i övrigt, synnerliga skäl äro därtill.

16 §.

Om den skadelidande underlåtit att söka ändring i felaktigt beslut eller att begära rättelse av oriktig åtgärd eller att eljest framställa erinran mot beslutet eller åtgärden, när det kan ske, äger han ej rätt att erhålla ersättning för skada som därigenom kunnat undvikas, med mindre i det särskilda fallet uppenbart icke skäligen kunde fordras att han iakttog vad nu sagts eller eljest synnerliga skäl äro till att ersättning utgår.

17 §.

Har den som led skadan medverkat därtill genom eget vållande på annat sätt än i 16 § sägs, varde ock skadeståndet jämkat. Såsom medvållande anses jämväl, att skadelidande försummat att, där det var påkallat, på lämpligt sätt övervaka åtgärd som föranlett skadan.

18 §.

Vad ovan i denna lag är stadgat om rätt till skadestånd är tillämpligt jämväl där någon, vilken själv såsom anställd, värnpliktig eller eljest är sysselsatt i verksamheten, därunder lider skada. Skadeståndsansvar på grund av fel eller försummelse skall dock icke inträda, där felet eller försummelsen ej ligger överordnad, förman eller någon därmed jämställd till last. Ej heller skall vad i 10 eller 11 § är stadgat om skadeståndsansvar oavsett fel eller försummelse gälla till förmån för den som själv deltar i åtgärden eller övningen.

§ 2.

Har skadelidte uten rimelig grunn unnlatt å søke et uforsvarlig, uriktig vedtak forandret eller opphevet, kan erstatningen nedsettes eller falle bort.

§ 4.

Stk. 1. Stat og kommune, som har betalt erstatning i henhold til § 1, kan kræve dækning af skadevolderen. Skadelidte har intet krav mod skadevolderen.

Stk. 2. Erstatningsansvar, som tjenestemænd eller andre har pådraget sig i statens eller kommunens virksomhed kan nedsættes eller bortfalde, når det må anses for rimeligt under hensyn til ringe skyld, skadens størrelse og omstændighederne iøvrigt.

w 5 •

Ansvar for indholdet af de af domstolene truffne afgørelser kan ikke gøres gældende, medmindre afgørelsen er blevet ændret.

§6.

Erstatningskrav i henhold til denne lov forældes efter reglerne i lov nr. 244 af 22. december 1908.

7 §.

Ersättning, som staten eller kommun utgivit med anledning av fel eller försummelse i tjänsten, må sökas åter av den för skadan personligen ansvariga.

Skadeståndsansvar, som innehavare av tjänst eller befattning eller annan ådragit sig i tjänsten, må jämkas efter vad med hänsyn till felets eller försummelsens lindriga beskaffenhet, skadans storlek eller omständigheterna i övrigt prövas skäligt. Vad nu sagts är tillämpligt jämväl i fråga om skyldighet att gottgöra skada, som någon i tjänsten tillskyndat staten eller kommun.

4§.

Anspråk på ersättning för skada med anledning av domstols eller domares beslut må icke göras gällande mot staten, med mindre beslutet upphävs eller ändrats eller ock den felande dömts till straff för brott i tjänsten eller ålagts skadeståndsskyldighet.

8 §.

Talan om ersättning enligt 1 § skall i den ordning, som er stadgat för tvistemål, väckas vid underrätten i den ort, där den skadegörande handlingen företogs eller där tjänstehandling, som underlåtits, bort företagas, eller där skadan uppkom.

§ 3.

Er det offentlige i henhold til denne lov blitt erstatningsansvarlig, kan det kreve beløpet tilbake av den personlige skadevolder, dersom denne har handlet forsettlig eller uaktsomt.

Ansvarer kan nedsettes eller helt bortfalle dersom det vil være rimelig under hensyn til den utviste skyld, den personlige skadevolders økonomiske forhold, skadens størrelse og omstendighetene forøvrigt.

Bestemmelsen i foregående ledd gjelder tilsvarende hvis skadelidte gjør ansvar gjeldende mot den som personlig har voldt skaden under sin tjeneste i det offentlige virksomhet.

§ 4.

Dersom det offentlige gjør ansvar gjeldende mot tjenestemann eller annen som har påført det skade under sin tjeneste i det offentlige virksomhet, får bestemmelsen i § 3 annet ledd tilsvarende anvendelse.

19 §.

Skadeståndsansvar som någon ådragit sig i tjänsten må jämkas efter vad med hänsyn till felets eller försummelsens lindriga beskaffenhet, skadans storlek eller omständigheterna i övrigt prövas skäligt. Vad nu sagts är tillämpligt jämväl i fråga om skyldighet att återgålda vad som må hava utgivits i skadestånd enligt denna lag eller att gottgöra skada som någon eljest i tjänsten tillfogat den som utövar verksamheten.

8 §.

Anspraak pa ersättning som här avses ma icke göras gällande med anledning av innehållet i domstols eller domares beslut, med mindre beslutet upphävts eller ändrats eller ock åtal för ämbetsbrott äger rum eller den skadelidandes talan eljest biträdes av åklagaren.

Talan i fall som avses i första stycket upptages av den rätt som är eller varit behörig i fråga om åtal.

DANSK

§ 7.

Hvad i denne lov er bestemt om staten og kommunerne, finder tilsvarende anvendelse på andre offentlige forvaltningsenheder, såsom selvejende kirker, overformyndieret, havne og åndssvageanstalter.

§ 8.

Erstatningsansvaret i privatretlige forhold falder uden for lovens bestemmelser.

§ 9.

Stk. 1. Denne lov træder i stedet for retsplejelovens § 1020 og lovbekendtgørelse om livsforsikringsvirksomhed nr. 299 af 30. juni 1922 § 52, stk. 4.

Stk. 2. Iøvrigt gælder lovens bestemmelser om det offentliges erstatningsansvar kun, for så vidt andet ikke er bestemt ved særlig lov.

Stk. 3. Retsplejelovens § 47, stk. 2, ophæves.

FINSK

10

Vad i denna lag är stadgat om stat och kommun skall i tillämpliga delar gälla jämväl för annan offentlig samfällighet så ock för universitet, högskola och annan juridisk person, som enligt lag skal handhava offentliga uppgifter.

11 §•

Bestämmelserna i denna lag gälla ej ansvarighet i privaträttsliga förhållanden.

§ 12.

Genom förordning må bestämmas, att ersättning för skada, som orsakas utländskt fartyg eller luftfartyg eller egendom, som medföres ombord, skall enligt denna lag utgå allenast under förutsättning, att motsvarande bestämmelser tillämpas i den stat, där fartyget eller luftfartyget hör hemma.

§ 5.

Hva i denne lov er bestemt om Staten og kommunene gjelder tilsvarende for fylkeskommuner, bygningskommuner, brannkommuner og lignende offentlige forvaltningsenheter.

Denna lag skall i tillämpliga delar gälla jämväl för universitet, högskola och akademi så ock för skogsvårdsstyrelse, hushållningssällskap, sjömanshus och annan dylik offentlig inrättning.

20 §.

I den mån verksamhet som ovan nämnts till sin art är att jämställa med enskild verksamhet eller eljest, såsom i fråga om byggnadsföretag, verkstadsrörelse eller annat dylikt, innefattar arbetsuppgift som är väsentligen att jämställa med vad som förekommer inom enskild verksamhet, skall i fråga om skadeståndsansvaret allmän lag gälla.

I fråga om brist i underhåll eller tillsyn av allmän väg, gata eller annan allmän plats vare dock staten eller vederbörande kommun ansvarig jämväl där felet eller försummelsen ej ligger överordnad, förman eller någon därmed jämställd till last.

Utän hinder av vad i första stycket sägs skall i verksamheten tillämpas vad i 19 § är stadgat om jämkning av ersättningsskyldighet som någon ådragit sig i tjänsten.

§ 6.

Denne lovs bestemmelser gjelder i den utstrekning ikke annet følger av lovgivningen forøvrig.

§ 8.

For så vidt angår skade på utenlandsk skip eller luftfartøy eller last ombord kan Kongen treffe bestemmelse om at det offentlige skal være ansvarlig etter denne lov bare i den utstrekning det godtgjøres at ansvar for tilsvarende skadeforvoldelse overfor norske interesser ville påhvile det offentlige etter rettsordningen i det land hvor skipet eller luftfartøyet hører hjemme.

21 §.

Konungen äger förordna att, såvitt angår skada å utländskt fartyg eller luftfartyg eller egendom som medföres ombord, ersättning enligt denna lag skall utgå allenast under förutsättning att motsvarande bestämmelser tillämpas i den stat, där fartyget eller luftfartyget hör hemma.

§ 10.

Stk. 1. Lovens bestemmelser om statens, kommunernes og andre offentlige forvaltningsenheders erstatningsansvar samt bestemmelsen i § 4, stk. 1, 2. pkt., finder anvendelse, når det forhold, som begrunder ansvar, ligger efter lovens ikrafttræden.

Stk. 2. Bestemmelsen i § 4, stk. 2, finder anvendelse også på krav, som er opstået før lovens ikrafttræden, dog kun hvis kravet ikke er fastslået ved dom.

13 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 19 , men äger ej tillämpning å ersättning till följd av skada, som därförinnan uppkommit.

Genom lagen upphävas

lagen den 18 maj 1927 om statens ansvarighet för skada, förorsakad av tjänsteman (142/27), och

47 § 2, 3, 4 och 5 mom. samt 49 § strafflagen för krigsmakten den 30 maj 1919 (71/19), 47 § sådan den lyder i lagen den 10 mars 1944 (155/44).

Hänvisas i lag eller förordning till stadgande, som ersatts genom bestämmelse i nya lagen, skall den bestämmelsen i stället tillämpas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 19

Genom lagen upphävas

lagen den 10 juli 1899 (nr 58 s. 1) om ersättning av allmänna medel i vissa fall för skada, som förorsakats av ämbets- eller tjänstemän med flera;

lagen den 7 mars 1929 (nr 28) om befrielse i visst fall för befälhavare eller förare å luftfartyg, hörande till krigsmakten, från skyldighet att gälda skadestånd; och

7 § lagen den 30 juni 1948 (nr 451) angående införande av lagen om ändring i strafflagen m. m.

Förekommer i lag eller författning hänvisning till stadgande som ersatts genom bestämmelse i nya lagen, skall den bestämmelsen i stället tillämpas.

2. Sammenlignende oversigt over hovedpunkter i de fire nordiske udkast.

1. *Loven omfatter* efter de fire udkasts § 1 skade i statens og kommunernes virksomhed. Ansvar skal imidlertid bedømmes efter lovens regler, selv om virksomheden må henføres til et særligt retssubjekt, der er udskilt fra statens og kommunernes almindelige virksomhed. Bestemmelser herom, noget forskelligt udformede, findes i det danske udkast § 7, stk. 1, det finske § 10, det norske § 5 og det svenske § 3.

Efter de danske og finske udkast falder ansvaret i privatretlige forhold uden for lovens område, jfr. henholdsvis § 8 og § 11. Det norske udkast holder ikke det privatretlige ansvar uden for loven. Ifølge det svenske udkasts § 20 gælder de almindelige erstatningsregler om virksomhed, som efter sin art kan ligestilles med privat virksomhed, eller iøvrigt, såsom byggeri og værkstedsdrift og andet lignende omfatter opgaver, som i det væsentlige er at sidestille med, hvad der forekommer inden for privat virksomhed.

Ifølge § 3 i det finske og § 7 i det svenske udkast skal der ikke af det offentlige ydes erstatning for skade, som forvoldes ved fejl under lodsning. Det samme gælder ifølge den nævnte svenske bestemmelse om skade, som forvoldes ved fejl eller forsømmelse af andre, som står til rådighed for efter begæring at bistå næringsdrivende eller andre i deres virksomhed. Det danske og det norske udkast indeholder ingen tilsvarende bestemmelse; men begge disse udkast forudsætter, at det offentlige ikke har noget ansvar for lodsers fejl, for Danmarks vedkommende dog bortset fra lodser, som er tjenestemænd, hvilket bliver af betydning i Århus.

2. *Ansvarsgrundlaget* er efter alle fire landes udkast *som hovedregel culpa*, jfr. udkastenes § 1. Ifølge det danske udkasts § 1 er erstatningsansvaret betinget af, at krav, som med

rimelighed kan stilles i forholdet til skadelidte, er tilsidesat. En tilsvarende betingelse opstilles i det finske udkasts § 1 og det svenske udkasts § 4, dog at der i disse udkast tales om, at krav, som i forhold til skadelidte med rimelighed kan stilles til virksomhedens udøvelse, er tilsidesat.

Det norske udkasts § 1 er formuleret noget afvigende, men fører formentlig til samme resultater.

Ansvar kan pålægges, uden at fejl eller forsømmelse kan påvises hos en bestemt person (anonyme fejl). Der kan også blive tale om erstatningsansvar, hvor flere har begået fejl, som ikke hver for sig kunne pådrage ansvar (kumulerede fejl).

Ifølge det svenske udkasts § 5 medfører fejl og forsømmelse ved kontrol, som er foreskrevet til forebyggelse af almene ulemper, f. eks. brandfare eller fare for ulykkestilfælde, som hovedregel ikke ansvar. De andre udkast indeholder ikke en tilsvarende regel. Nogen synderlig forskel vil dette ikke medføre, da ansvaret efter udkastenes hovedregel er betinget af, at krav, som i forhold til skadelidte med rimelighed kan stilles, er tilsidesat.

Det svenske udkast indeholder i § 6 en særregel om ansvar for fejlagtige oplysninger. En tilsvarende regel findes ikke i de andre udkast.

Bestemmelserne om erstatningsansvar for fejl eller forsømmelse udelukker ikke efter noget af udkastene *erstatningsansvar på andet grundlag*, se § 2 i det danske udkast, § 9 i det finske, § 7 i det norske udkast. Det svenske udkasts §§ 9-11 indeholder ret udførlige regler om erstatningsansvar uden skyld, se § 9 om frihedsberøvelse, § 10 om skade, når politiet eller andet personel, der er sat til at udføre bevogtning eller opretholde den offentlige orden, gør brug af våben eller anvender anden vold i tjenesten, samt § 11 om skade som følge af militærøvelse eller anden øvelse. Disse særlige regler

skal efter motiverne ikke opfattes som udtømmende. Efter § 12 skal vedrørende betingelserne for erstatning for skade på løsøre, der som led i en tvangsforfølgning, toldbehandling eller af anden årsag er taget i det offentliges forvaring, gælde det samme som om privat forvaring, hvilket vil sige, at ansvar indtræder, medmindre det godtgøres, at fejl eller forsømmelse fra det offentliges side ikke foreligger.

3. Om *erstatningen* gælder ifølge de danske og finske udkasts § 1, stk. 3, de almindelige erstatningsregler. I Norge antages det samme at måtte gælde, uden at nogen udtrykkelig bestemmelse er anset for fornøden. I det svenske udkasts §§ 13-15 er optaget nogle særlige bestemmelser om erstatningen. Herefter skal med hensyn til legemsskade og død gælde reglerne i den svenske straffelovs kapitel 6, §§ 2 og 4. Vedrørende erstatning for mistet indkomst, erstatning for skade på eller tab af ejendom og erstatning for mistet fortjeneste på grund af indgreb i erhvervsvirksomhed gives der bestemmelser, som begrænser erstatningens størrelse.

4. Efter § 3, stk. 1, i det danske udkast kan erstatningen nedsættes eller bortfalde, hvis skadelidte har *medvirket* til skaden. En tilsvarende regel findes i de finske og svenske udkast, se henholdsvis § 6 og § 17. Disse bestemmelser ligestiller med medvirken, at skadelidte, hvor dette var påkaldet, har forsømt at overvåge den foranstaltning, som har medført skaden. Ifølge det finske udkast skal endvidere i overensstemmelse de almindelige finske erstatningsregler med medvirken ligestilles, at anden årsag, som ikke hørte med til den skadeforvoldende handling eller undladelse, har bidraget til skaden. Det norske udvalg har ikke anset en regel om almindelig medvirken for nødvendig, idet man henholder sig til § 25 i den norske ikrafttrædelseslov til straffeloven.

Ifølge det danske udkasts § 3, stk. 2, det finske udkasts § 5, det norske udkasts § 2 og det svenske udkasts § 16 begrænses erstatningsansvaret, når skaden er voldt ved en beslutning, såfremt der foreligger den særlige form for medvirken, som består i, at skadelidte har undladt at søge beslutningen ændret. De foreslåede regler om medvirken vil formentlig, trods den noget forskellige formulering, føre til praktisk taget samme resultater.

5. Regler om *skadevolderens personlige ansvar* findes i det danske udkasts § 4, det finske § 7, det norske §§ 3 og 4 og det svenske § 19.

Ifølge den danske bestemmelse har skadevolderen intet personligt ansvar over for skadelidte. Men stat eller kommune kan gøre regres mod skadevolderen. Både dette regreskrav og krav på erstatning for skade, som tjenestemænd eller andre direkte har forvoldt staten eller en kommune, kan nedsættes eller bortfalde.

De andre landes udkast ophæver ikke skadevolderens personlige erstatningspligt over for skadelidte, men både skadelidtes krav på erstatning og regreskravet kan nedsættes eller bortfalde. Det samme gælder om skade, som direkte tilføjes det offentlige.

Ifølge § 20, stk. 3, i det svenske udkast finder lempelsesreglen også anvendelse på den statslige og kommunale virksomhed, der falder uden for lovens område. Efter de andre udkast er der ikke hjemmel til at lempe ansvaret uden for lovens område.

6. De danske, finske og svenske udkast indeholder bestemmelser, som begrænser adgangen til at gøre erstatningsansvar gældende for *domstolens afgørelser*, se henholdsvis § 5, § 4 og § 8. Bestemmelserne er lidt forskelligt formulert, men i hovedsagen går de ud på, at ansvar ikke kan gøres gældende, medmindre afgørelsen er blevet ændret.

Det norske udkast indeholder ingen tilsvarende bestemmelse; men i motiverne henvises til tvistemålslovens § 436, stk. 2, hvorefter erstatningskrav ikke kan rejses, så længe den retslige afgørelse ikke er ophævet eller forandret, eller tjenestemanden ved dom er kendt skyldig i strafbart forhold ved afgørelsen.

7. Ifølge det svenske udkasts § 18 finder lovens bestemmelser anvendelse, også når *nogen, som er beskæftiget i det offentliges virksomhed*, f. eks. som værnepligtig, lider skade derved. Der gøres dog to begrænsninger heri. For det første er der kun ansvar for fejl og forsømmelse, hvor fejlen skyldes en overordnet. For det andet gælder bestemmelserne i udkastets §§ 10 og 11 om objektivt ansvar ikke til fordel for den, der selv deltager i den voldelige foranstaltning eller i øvelsen.

En tilsvarende bestemmelse findes ikke i de andre udkast, men det er ved disse forudsat, at der i almindelighed er erstatningsansvar i de omhandlede tilfælde. I Norge udelukker dog

den militære invalideforsikringslov ansvar udover lovens bestemmelser.

8. Det danske udkasts § 6 indeholder en regel om *forældelse* af erstatningskravene. De andre nordiske udvalg har ikke anset nogen bestemmelse herom for nødvendig.

Det finske udkasts § 8 indeholder en værnetingsregel. En tilsvarende bestemmelse findes ikke i de andre udkast.

9. Ifølge det finske udkasts § 12, det norske udkasts § 8 og det svenske udkasts § 21 kan der

administrativt træffes bestemmelse om, at der, for så vidt angår skade på *udenlandsk fartøj, luftfartøj og last ombord*, kun er erstatningsansvar efter lovens bestemmelser, hvis der i det land, hvor skibet eller luftfartøjet er hjemmehørende, anvendes tilsvarende erstatningsbestemmelser. Det bliver herefter overladt til administrationen at afgøre, om gensidighed skal være en betingelse for at opnå erstatning for de omhandlede skader.

Det danske udkast indeholder ingen sådan bestemmelse.

3. Oversigt vedrørende dansk ret.

Ved professor Poul Andersen.

I. Indledning.

Den norske komité til udredning af spørgsmålet om statens og kommunernes erstatningsansvar har henstillet til de danske og svenske komiteer at lade udarbejde en fremstilling af deres lands ret på det nævnte område. Det er i anledning af denne henstilling, at nærværende oversigt er udarbejdet.

I Henry Ussings betænkning af 1950 er emnet behandlet s. 11-14. Den udførligste fremstilling er min bog: Offentligretligt erstatningsansvar, København 1938. I U. 1948 B. s. 49-64 har jeg redegjort for retspraksis i tiden efter fremkomsten af den nævnte bog. Af K. Illum findes i T. f. R. 1935 s. 43-118 en afhandling om det offentlige og dets tjenestemænds erstatningsansvar efter dansk ret. I N. a. T. 1940 s. 2-10 har samme forfatter skrevet om tjenestemænds erstatningsansvar med særligt henblik på dommers ansvar. Løvrigt henvises til litteraturhenvisningerne i de nævnte arbejder.

II. Tjenestemænds erstatningsansvar.

Spørgsmålet om det offentlige erstatningsansvar udenfor kontraktforhold står i så nær forbindelse med tjenestemænds og andre offentlige funktionærers personlige ansvar, at det vil være naturligt først at omtale dette personlige ansvar. For nemheds skyld vil der i det følgende kun blive talt om tjenestemænd; men hvad der siges om disses erstatningsansvar vil i hovedsagen også gælde om andre personer, som virker i offentlige tjenester.

Ifølge magistratsinstruks af 28. august 1795 § 29, der fremtræder som en autentisk fortolkning af D. L. 1-2-8, og som ansås for gældende både i og udenfor København, stod embedsmænd ikke under den almindelige ret for så vidt deres øvrighedsembeders førelse betræffer;

men denne ordning bortfaldt ved grundloven af 1849 § 77, hvorefter domstolene er berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser, en bestemmelse, som genfindes i den gældende grundlovs § 63, stk. 1. De almindelige domstole er herefter kompetente til at afgøre erstatningskrav som de her omhandlede.

Der findes ingen lovbestemmelse, som i almindelighed udtaler sig om tjenestemænds personlige erstatningsansvar, se derimod den finske regeringsforms § 93, 2. stk., men det er forudsat i lovgivningen og fast antaget i retspraksis, at de er ansvarlige for skødesløshed og forsømmelse. Dette gælder både i forhold til borgerne og i forhold til det offentlige, i sidstnævnte henseende hvad enten de direkte forvolder det offentlige skade eller tab, eller dette sker indirekte derved, at de påfører det offentlige et erstatningsansvar, idet der i så fald kan gøres regres mod tjenestemanden.

De løvbud, som fastsætter eller forudsætter et personligt tjenestemandsansvar, begrænser ikke i nogen af de nævnte henseender dette til tilfælde af grov skødesløshed eller forsømmelse, se derimod købstadkommunallov, lovebekendtgørelse nr. 328 af 6. juli 1950, § 26 om borgmesteren, kasse- og regnskabsudvalget og andre, hvem tilsyn med kommunens kasse- og regnskabsvæsen er overdraget af byrådet. En begrænsning af ansvaret til tilfælde af grov uagtsomhed har ej heller fundet udtryk i domspraksis. U. 1943. 1072 H. pålægger en fabrikinpektør ansvar, uagtet det udtrykkelig siges i dommen, at tjenestemanden ikke havde handlet groft uagtsomt. Staten, der blev dømt in solidum med fabrikinpektøren, betalte imidlertid hele erstatningen uden at kræve nogen dækning hos fabrikinpektøren.

På et område, hvor meget kunne tale for at begrænse skadevolderens ansvar til tilfælde af

grov uagtsomhed, har en nyere dom pålagt erstatningsansvar på grundlag af simpel uagtsomhed, Østre landsrets dom 13. marts 1952 (utrykt). En militærlæge havde ved en lægelig fejl forårsaget en tjenestemands død. Retslægerådet udtalte, at militærlægen havde handlet »beklageligt uagtsomt«, men fandt ikke, at der forelå »betydelig eller eventuelt grov uagtsomhed«.

Skadevolderen blev dømt til at udrede en erstatning af 30.000 kr. til staten for tab ved pensionsbyrdens forøgelse m. v. Påstanden var begrænset til dette beløb, der svarede til militærlægens ansvarsforsikring, skønt statens tab havde været langt større. Denne begrænsning af påstanden er udtryk for, at man fandt det urimeligt, at militærlægen skulle udrede erstatning af sin egen lomme.

At dommene ikke bruger udtryk som grov forsømmelse og skødesløshed eller lignende udelukker jo ikke, at de i det hele eller indenfor visse områder viser mildhed med hensyn til statuering af forsømmelse eller skødesløshed, jfr. U. 1948 B. s. 58 ff. Retsvildfarelse anses både hvad angår positive lovbestemmelser og almindelige retsgrundsætninger ofte i relation til tjenestemænds personlige erstatningsansvar for undskyldelig, se de i Offentligretligt Erstatningsansvar s. 41 note 51 anførte domme samt U. 1928. 31 H., der vedrører en overlæges uberegtigede tilbageholdelse af en patient på et sindssygehospital, jfr. Ussing U. 1938 B. s. 332 f.

Et tjenestemandsansvar, der er strengere end efter en culparegel, anerkendes ikke i dansk ret.

Der er således ikke tale om, at en tjenestemand kan blive ansvarlig i henhold til en grundsætning om ansvar for retmæssig farlig handling. De lovbestemmelser, som fastsætter et sådant ansvar, vedrører ikke tjenestemænds personlige ansvar.

Ej heller er en overordnet tjenestemand ansvarlig for sine underordnedes skadegørende handlinger, idet grundsætningen i D. L. 3-19-2 ikke her finder anvendelse, jfr. U. 1947. 169, som statuerer, at en kongelig skovrider ikke i medfør af denne lovbestemmelse var erstatningsansvarlig for en skovfogedaspirant, der havde nedskudt en jagthund tilhørende en skov ejer, hvis skov grænsede op til statsskoven.

Forsikringsaftalelovens § 25, 1. stk., 2. punktum, om nedsættelse eller bortfald af skadevolderens erstatningsansvar kan ikke analogt bringes til anvendelse på tjenestemandens regres-

ansvar i tilfælde, hvor staten eller en kommune bliver ansvarlig overfor den ved tjenestemandens skadevoldende handling skadelidte eller på erstatningsansvar, hvor skade direkte rammer staten eller en kommune, jfr. U. 1936. 479 H. og Ussing U. 1938 B. s. 333, Jørgen Trolle T. f. R. 1939 s. 91 f. og Palle H. Dige U. 1944 B. s. 249. U. 1951 680 H. antager, at en kommune ikke i henseende til den nævnte lovbestemmelse kunne anses som selvforsikrer i et tilfælde, hvor den havde lidt tab ved, at en privat chauffør havde påkørt en af kommunens arbejdere, se også U. 1944. 638. Anderledes i et tilfælde, hvor et automobil, der havde lidt en brandskade, var forsikret i Statens Brandforsikringsfond, U. 1939. 58 H.

III. Statens og kommunernes erstatningsansvar for fejl og forsømmelse.

1. *Statens frihed for erstatningsansvar i henhold til kgl. resolution af 12. november 1828.*

I slutningen af det 18. og begyndelsen af det 19. århundrede indtog regeringen det standpunkt, at staten var forpligtet eller dog villig til at yde erstatning for embedsmænds ulovlige tilegnelse af umyndiges midler og skiftemidler; men heri skete der en ændring ved kongelig resolution af 12. november 1828. Kongen kunne ifølge denne resolution ikke erkende, »at der påhviler den kongelige kasse nogen forpligtelse til at erstatte den skade, som en embedsmand ved misligt embedsforhold måtte tilføje andre«, og kunne lige så lidt »tilstede, at noget spørgsmål desangående tages under domstolenes påkendelse«.

Denne udtalelse blev senere af afgørende betydning for teoriens stilling til spørgsmålet om statens erstatningsansvar, og en dom i U. 1870. 328 udtaler, at der »ikke i de gældende love haves nogen hjemmel for, at en autoritet på det offentlige vegne skulle være ansvarlig for den skade, som dets embedsmænd eller betjente ved uagtsomhed under deres funktioner måtte påføre trediemand«.

Den kgl. resolution af 1828 angår kun statens, ikke kommunernes erstatningsansvar. At kommunerne har et almindeligt ansvar for deres funktionærers fejl og forsømmelse, er antaget i gammel, fast retspraksis.

2. Lovregler, som fastsetter et erstatningsansvar for staten.

Senere hen blev der i en lang række love givet regler om et erstatningsansvar for staten. Det drejer sig dels om erstatningsansvar, som må regnes for ansvar i kontraktforhold eller dog af nærmest privatretlig karakter, navnlig vedrørende statens befordringsvirksomhed, dels om et egentligt offentligretligt erstatningsansvar, således skifteloven af 1874 § 92 og tvangsauktionsloven af 1891 § 50. Ifølge disse bestemmelser påhviler der statskassen et subsidiært ansvar, når embedsmænd ikke kan udrede erstatninger, der er dem pålagt i anledning af deres embedsførelse. Bestemmelserne er nu absorberet af retsplejelovens § 1020, der for hele lovens område fastsætter et tilsvarende subsidiært ansvar.

Ifølge en lov af 1888 hæftede staten umiddelbart for den erstatning, som i henhold til loven tilkendes den, der har udstået uforskyldt varetagtsfængsel eller har udstået en uforskyldt straf, uanset om dommeren havde gjort sig skyldig i fejl eller forsømmelse, se nu retsplejelovens kap. 93 a, der hjemler erstatningskrav bl. a. i sådanne tilfælde.

Et tilsvarende umiddelbart og objektivi- tetsgrundet erstatningsansvar for staten er fastsat ved tinglysningslovens §§ 30—32 samt 34. I § 35 tales der om erstatning for tab, som skyldes fejl af tinglysningsvæsenets tjenestemænd; men ansvaret er formentlig ikke betinget af, at fejlen kan tilregnes tinglysningsdommeren eller andre af tinglysningsvæsenets tjenestemænd, jfr. Ilium, Tinglysning s. 297.

Disse lovbestemmelser er ikke blevet opfattet som en udtømmende angivelse af de tilfælde, i hvilke staten ifalder et erstatningsansvar.

Ejheller har man af retsplejelovens § 1020 draget den analogi, at et almindeligt ansvar for staten kun kan være subsidiært, se dog dissensen i U. 1943. 1072 H.

3. Nyere retspraksis.

Nyere retspraksis har indtaget det standpunkt, at staten principielt er ansvarlig for sine tjenestemænds fejl og forsømmelse, også når der er tale om de såkaldte myndighedshandlinger, et begreb, som det iøvrigt er meget svært at afgrænse.

U. 1924. 161, der gav anledning til N. Cohns afhandling i Juridisk Tidsskrift 1924 s. 89-102, drejede sig om en flyvemaskine, der

var blevet beslaglagt af statspolitiet, indtil ejeren opnåede indførselstilladelse, og tolden var betalt. Maskinen brændte, før den blev udleveret til ejeren, og idet dommen går ud fra, at branden skyldtes manglende tilsyn fra myndighedernes side, dømmes staten til at udrede erstatning. Ifølge dommens præmisser synes man ikke fra statens side at have påberåbt sig en grundsætning om statens principielle ansvarsfrihed. Bortset herfra er dommen af interesse set i forhold til den kongelige resolution af 1828, idet sagen ligesom den sag, der gav anledning til resolutionen, drejede sig om ansvar for ting, som staten havde i forvaring.

Af afgørende betydning er U. 1943. 1072 H. Efter at en fabrikspektør under afprøvningen af en sikkerhedsanordning på en bogtrykkerimaskine havde forårsaget, at maskinen blev stærkt beskadiget, anlagde bogtrykkeriet en erstatningssag, hvorunder det påstod fabrikspektøren og socialministeriet på statens vegne kendt forpligtet til in solidum at erstatte skaden. Ifølge dommen måtte det antages, at skadens indtræden var forvoldt af fabrikspektøren ved uagtsomhed under afprøvningen. Vestre landsret dømte fabrikspektøren og socialministeriet til in solidum at erstatte skaden. For førstnævntes vedkommende siges det i dommen, at det af ham udviste forhold vel ikke kunne betragtes som groft uagtsomt, men at der i dansk rets almindelige regler ikke findes holdepunkter for at fritage ham for i forholdet til bogtrykkeriet at hæfte for den af ham forvoldt skade. Socialministeriet gjorde bl. a. gældende, at der ikke forelå hjemmel til at pålægge staten et ansvar i et tilfælde som det foreliggende. Kun i visse positivt hjemlede tilfælde som tinglysningslovens § 30 m. fl. og retsplejelovens § 1020 kunne der pålægges staten erstatningsansvar for skade forårsaget af dens tjenestemænd under udøvelsen af rent offentligretlige funktioner. Grundsætningen i D. L. 3-19-2 kunne ikke udstrækkes til sådanne forhold.

I denne sidste betragtning giver Vestre landsret socialministeriet medhold. Derimod tages der afstand fra ministeriets anbringende vedrørende en modsætningsslutning fra de ovennævnte lovbud og manglende hjemmel for at pålægge staten ansvar. »Afgørelsen findes — overensstemmende med udviklingen af dansk rets erstatningsregler iøvrigt — at måtte træffes ud fra forholdets natur under afvejelse af de særlige hensyn, der gør sig gældende på det heromhandlede område«.

Landrettens dom blev stadfæstet af Højesteret med seks stemmer mod fire. For fabrikinspektørens vedkommende henvises der til de af landsretten anførte grunde. For socialministeriets vedkommende fremhæves det ligesom i landsrettens dom, at skaden var direkte forårsaget ved fabrikinspektørens fremgangsmåde under afprøvningen, der udførtes af ham som en under hans tjenestevirksomhed hørende, pligtmæssig handling, uden at bogtrykkeriet havde nogen indflydelse herpå. »Under disse omstændigheder findes det stemmende med lovgivningens grundsætninger, jfr. bl. a. D. L. 3-19-2, at anse staten solidarisk erstatningsansvarlig sammen med Gelius (d. v. s. fabrikinspektøren), hvorved bemærkes, at det ikke af den specielle regel i retsplejelovens § 1020 findes at kunne udledes, at statens ansvar i et tilfælde som det foreliggende kun skulle være subsidiært«. To dommere ville efter en analogi fra retsplejelovens § 1020 lade statens ansvar være subsidiært, to dommere mente ikke, at fabrikinspektøren havde gjort sig skyldig »i sådant uagtsomt forhold, at det kan pådrage ham erstatningspligt«, og stemte derfor principalt for at frifinde både fabrikinspektøren og socialministeriet; subsidiært sluttede de sig til de to andre af mindretallet.

Denne dom fuldbyrder på nogle betydningsfulde punkter en retsudvikling vedrørende det offentligretlige erstatningsansvar:

1) Den kongelige resolution af 12. november 1828 er endeligt gået ud af sagaen. Det er fastslået, at der ikke kræves positiv hjemmel for at pålægge staten et erstatningsansvar.

2) En almindelig modsætningsslutning fra de lovbestemmelser, som hjemler et sådant ansvar, er utilstedelig. Noget andet er, at erstatningsansvar kan være udelukket ved en speciel modsætningsslutning fra positive love, jfr. om dette spørgsmål f. s. v. angår den militære invaliderentelov U. 1933. 648 H., 1941. 669 H., 1953. 308 H., 1956. 295 H. og 1957. 748 H.

3) Ansvar er principalt overfor skadelidte, ikke subsidiært, d. v. s. ikke betinget af, at skadevolderen er ude af stand til at betale.

4) Erstatningsansvaret omfatter skadevoldende fejl og forsømmelser også under fuldbyrdelsen af en myndighedsakt.

Senere har talrige domme anerkendt, at staten i almindelighed er ansvarlig for dens tjenestemænds fejl og forsømmelse.

U. 1943. 1072 H. vedrører ligesom U. 1924. 161 fejl eller forsømmelse under fuldbyrdelsen

af en myndighedsakt, som iøvrigt var retmæssig, jfr. også den ovennævnte U. 1948. 486 H. Men der er domme, som pålægger en kommune erstatningsansvar for tab, der er forvoldt ved fejlfri fuldbyrdelse af en myndighedsakt, således at ansvarsgrundlaget er selve myndighedsakten.

Sagen U. 1940. 236 H. var anlagt mod en kommune af en arbejdsmand, der krævede erstatning, fordi han i henhold til socialudvalgets beslutning ved politiets bistand var blevet anbragt på en tvangsarbejdsanstalt. Efter at anbringelsen havde fundet sted, havde socialudvalget med tilslutning fra sognerådet indstillet til amtet, at arbejdsmanden skulle forblive på anstalten i 2 måneder, og denne beslutning godkendtes af amtet, som dog efter kort tids forløb bestemte, at han skulle løslades. Arbejdsmanden påstod under retssagen, at indlæggelsen på tvangsarbejdsanstalten havde savnet fornødent grundlag, hvilket også var blevet udtalt af socialministeriet. Derimod rejstes der ingen kritik af den måde, hvorpå de nævnte beslutninger var blevet gennemført. Medens landsretten frifandt kommunen, blev denne dømt ved Højesteret.

Er der tale om en ulovlig nægtelse af en tilfaldelse, er det klart, at et ansvarsgrundlag kun kan søges i selve nægtelsen, idet der ikke her bliver tale om fuldbyrdelse.

U. 1942. 273 H. og U. 1956. 1071 H. har tilkendt erstatning i sådanne tilfælde. I sagen 1942. 273 H. havde Københavns magistrat nægtet at fremme et andragende om byggetilladelse under anbringende af, at der af byplanmæssige hensyn ikke burde gives dispensation fra en bestemmelse i bygningsreglementet. Magistraten blev ved U. 1939. 87 H. dømt til at fremme andragendet og kendt uberettiget til at afslå det med støtte i den pågældende bestemmelse, der ikke antoges at være til hinder for den planlagte bebyggelse. Grundejeren indsendte så et nyt andragende, som magistraten imidlertid også nægtede at fremme, under henvisning til en samme dag bekendtgjort byplan, der omfattede andragerens ejendom. Andrageren krævede nu ad rettens vej erstatning af magistraten for det tab, han havde lidt ved ikke at kunne gennemføre bebyggelsen. Han søgte altså ikke dom for, at han var berettiget til at opføre den planlagte bygning eller for, at bygningsmyndighederne var forpligtet til at meddele ham den dertil fornødne tilladelse. En sådan dom kunne han ej heller have opnået, idet allerede den nævnte byplan var til hinder derfor. Af samme grund

kunne det ikke have nyttet noget, om andrageren havde paklaget magistratens afgørelse til indenrigsministeriet. Men erstatningskravet blev godkendt både af landsretten og af Højesteret, for sidstnævntes vedkommende med ti stemmer mod to. Ifølge Højesteretsdommen var magistratens varetagelse af byplanmæssige formål ved meddelelsen af det første afslag uberettiget. »Herefter findes appellansens fremgangsmåde, der medførte standsning af behandlingen af Jørgensens andragende af 1937 (d. v. s. det første andragende), efter almindelige erstatningsregler at have pådraget appellanten erstatningsansvar overfor Jørgensen med hensyn til det denne tilføjede tab som følge af inddragelse af ejendommen under den den 1. juli 1939 stadfæstede byplan«. At dette sidste ikke blev anset for en upåregnelig følge af magistratens første afslag står i forbindelse med, at afslaget netop blev meddelt af byplanmæssige hensyn. Det var naturligvis heller ingen tilfældighed, at det sidste afslag blev meddelt samme dag, som byplanen blev bekendtgjort.

Ansvar for et ulovligt afslag er også pålagt i U. 1952. 942, der kender et boliganvisningsudvalg (kommunen) erstatningsansvarligt overfor en udlejer for et lejetab, som udvalget havde påført ham ved ulovligt at nægte godkendelse af en af ham anvist lejer.

4. *Det offentliges ansvar forudsætter i almindelighed, at den skadevoldende tjenestemand har gjort sig skyldig i fejl eller forsømmelse.*

Når det som i dansk retspraksis antages, at det offentlige erstatningsansvar for myndighedshandlinger ikke beror på en simpel anvendelse af D. L. 3-19-2, kan der blive spørgsmål om anerkendelse af et ansvar også i visse tilfælde, hvor der ikke fra tjenestemandens side er udvist en sådan fejl eller forsømmelse, at der er grundlag for et personligt ansvar, jfr. ovenfor under II. For et sådant af tjenestemandens personlige ansvar uafhængigt ansvar for det offentlige kan der måske anføres gode grunde i visse tilfælde af retsvildfarelse, jfr. Offentligretligt Erstatningsansvar s. 93 ff. Domme, som anerkender et sådant erstatningsansvar, kunne tænkes at forekomme, dels hvor skadelidte sagsøger både skadevolderen og det offentlige med det resultat, at skadevolderen frifindes, medens det offentlige dømmes, dels hvor det offentlige, der

er blevet dømt til at udrede erstatning, gør regres mod skadevolderen, som frifindes; men deslige domme foreligger formentlig ikke. Derimod foreligger der mange domme, hvoraf det fremgår, at statens og kommunernes erstatningsansvar i almindelighed er betinget af fejl eller forsømmelse fra skadevolderens side.

I en ældre dom, U. 1905. 220 H., jfr. 1903. 543, der vedrører et erstatningskrav i anledning af, at politiet havde beslaglagt et parti margarine og forbudt salg af et andet parti, hedder det, at »der ikke af nogen af de pågældende statsfunktionærer er udvist noget efter de almindelige regler til erstatning forpligtende forhold«, og at staten »allerede af denne grund« måtte frifindes. I U. 1928. 985, der frifinder en politibetjent, som havde skubbet til en beruset mand, så han faldt og brækkede kravebenet, fordi politibetjenten ikke havde kunnet forudse faldet og skaden som noget, der måtte påregnes at kunne indtræde, frifindes »som følge heraf« ligeledes kommunen. I almindelighed udtaler dommene sig ikke så skarpt, men indskrænker sig til bemærkninger om, at der er udvist eller ikke udvist fejl eller forsømmelse fra skadevolderens side. I U. 1940. 236 H., som pålægger en kommune at betale erstatning til en person, som socialudvalget med amtets godkendelse havde ladet anbringe på en tvangsarbejdsanstalt, siges det, at det sociale udvalg (kommunen) må bære ansvaret for sin til amtet afgivne indstilling, der indeholdt forskellige urigtigheder, for hvilke der ikke var tilstrækkelig undskyldning. Det forudsættes her, at kommunens ansvar er betinget af uundskyldeligheden. Se m. h. t. statens ansvar t. eks. U. 1956. 205 H. og U. 1953. 491 H.

Det foran anførte betyder ikke, at i alle tilfælde, hvor skadelidte har fået dom over staten eller en kommune, kunne han også have fået dom over en eller flere skadevoldende tjenestemænd.

For det første henfører domme, som pålægger staten eller kommunerne erstatningspligt, ikke altid en påberåbt fejl eller forsømmelse til nogen bestemt tjenestemand. Det fremstår da som tvivlsomt, om der under en retssag ville kunne pålægges nogen tjenestemand et personligt ansvar. Som eksempel på domme, der pålægger det offentlige et erstatningsansvar uden at udpege nogen bestemt tjenestemand, der skulle kunne gøres personlig ansvarlig, kan nævnes U. 1924. 161, der taler om, at »myndighederne« ikke har opfyldt deres tilsynspligt,

uden at det af dommen fremgår, hvilke myndigheder, endsiige hvilke personer, der er de skyldige. I U. 1916. 821 og 1917. 354, der frifinder staten, siges det, at intet kan lægges henholdsvis »militæret« og »regimentet« til last. I U. 1952. 204 udpeges en »betjent« og en »overbetjent« uden nærmere angivelse som skadevoldere. I U. 1956. 205 H., der pålægger Københavns Universitets retsmedicinske Institut ansvar for en urigtig erklæring om udfaldet af en blodtypeundersøgelse, var det ikke oplyst, hvem der havde begået fejlen.

Dernæst tør det vistnok antages, at i nogle af de tilfælde, i hvilke der er pålagt det offentlige et erstatningsansvar, ville det, selv om der ikke var nogen vanskelighed ved at udfinde den eller de skyldige personer, have været umuligt at opnå dom for et personligt ansvar, således i den ovenfor side 57 omtalte U. 1940. 236 H. Det sagsøgte sogneråd gjorde her gældende, »at der ikke ved kommunens styrelse haves retskyndig bistand, hvorfor det er forbundet med vanskelighed for styrelsen fuldtud at orientere sig i det ved socialreformen ikrafttrådte meget omfattende lovkompleks, men at socialudvalget — og derefter sognerådet - i den givne situation, hvor de var pligtige at handle hurtigt, har taget deres beslutning efter bedste overbevisning om dens lovlighed og nødvendighed«. Denne betragtning førte ikke til frifindelse af kommunen; men den ville måske, hvis der havde været tale om et personligt ansvar for sognerådets eller socialudvalgets medlemmer, have medført disses frifindelse.

5. Skadevoldende retsakter.

Nogle særlige spørgsmål opstår, hvor tabet skyldes en myndighedsakt, navnlig om undladelse af at udnytte en foreliggende mulighed for at få et forbud eller påbud ophævet eller ændret efter omstændighederne formindsker eller udelukker erstatningskravet.

I sagen U. 1911. 106 havde Københavns magistrat gjort bebyggelsen af en grund, der lå i København, men med facade mod en frederiksbjergsk gade, afhængig af Frederiksberg kommunes approbation. Frederiksberg kommunalbestyrelse krævede derefter, at bygningen skulle rykkes tilbage i en vis afstand fra gadens midtlinie, og efter at grundejeren forgæves havde forsøgt at få denne afstand formindsket, opførte han bygningen i overensstemmelse med det stillede forlangende. Ca. 13 år efter, at bygningen

var blevet opført, anlagde ejeren sag mod Københavns kommune, idet han bl. a. krævede sig tilkendt erstatning for den værdiforringelse af ejendommen, som var blevet en følge af tilbagerykningen. Dommen statuerede, at der savnedes hjemmel for tilbagerykningskravet og tilkendte sagsøgeren erstatning for det lidte tab. Det havde jo her været nærliggende for ejeren at påklage de trufne afgørelser for indenrigsministeriet og afvente dettes afgørelse, inden han påbegyndte bygningsarbejdet; men det gjorde han ikke. Dommen kommer ikke nærmere ind på betydningen heraf. Det siges kun, at »det måtte være de indstævnte klart, at citanten, der ikke i anledning af det stillede forlangende modtog noget vederlag, kun har rettet sig efter dette, fordi han fandt sig nødt dertil«. Dommen blev påanket til Højesteret, som ikke kom til at tage stilling til det omhandlede spørgsmål, idet kravet om tilbagerykning ansås for lovligt, U. 1912. 554 H. Heller ikke U. 1939. 131, der tilkender erstatning for en bygherres tab, som var forvoldt ved, at han havde efterkommet et ulovligt krav fra bygningskommissionen om standsning af et påbegyndt byggeføretagende, kommer ind på betydningen af adgangen til rekurs. U. 1943. 769 H. tilkender indehaveren af et mælkeudsalg erstatning for dettes nedlæggelse som følge af en byrådsbeslutning, som ikke, da den blev truffet, var gyldig, uden at dommen kommer ind på den mulighed, at indehaveren kunne have ignoreret beslutningen, se også U. 1917. 637 H. vedr. en kommunes erstatningsansvar for ulovlig tilbagekaldelse af en autorisation som gasmester. I U. 1929. 381 anføres det til begrundelse af frifindelse, at skadelidte »ikke reagerede mod den . . . trufne bestemmelse ved henvendelse, f. eks. til bygningskommissionen, eventuelt ved påanke til højere myndighed, men fuldførte arbejdet i overensstemmelse med skrivelsens bogstavelige forlangende«.

Selv om anke eller remonstration fører til en ændring af den påklagede retsakt, kan denne jo have medført en tabforvolden de forsinkelse af gennemførelsen af et planlagt føretagende. Temmelig vidtgående i retning af at pålægge erstatningsansvar er U. 1941. 661. Efter at en grundejer i henhold til meddelt byggetilladelse havde påbegyndt opførelsen af to beboelsesbygninger, lå arbejdet på den østlige bygning stille i ca. 3 måneder. I mellemtiden var et nyt bygningsreglement trådt i kraft, dog således, at det ikke skulle være anvendeligt på

allerede lovligt påbegyndte byggeforetagender, såfremt de havde været uafbrudt fortsat. Kort efter at arbejdet var blevet genoptaget, skrev bygningskommissionen til grundejerens arkitekt, at byggetilladelsen for så vidt angik den østlige bygning måtte betragtes som bortfaldet. Herover besværede grundejeren sig til bygningskommissionen, som forelagde sagen for amtet, der lod den gå videre til indenrigsministeriet. Dette udtalte, at byggetilladelsen ikke kunne anses for bortfaldet. Byggeriet var imidlertid blevet forsinket, og Østre landsret tilkendte grundejeren erstatning for det af den ulovlige standsning følgende tab. Senere anlagde byherren en ny sag, U. 1944. 421 H., hvorunder han krævede erstatning for tab forvoldt ved, at byggeforetagendet på grund af prisstigning var blevet fordyret. Denne prisstigning fandt landsretten imidlertid ikke havde været påregnelig for bygningskommissionen, hvorfor kommunen blev frifundet. Dommen stadfæstedes af Højesteret med otte stemmer mod tre, men hovedbegrundelsen var her, at der ikke af bygningskommissionen eller af dens funktionærer var udvist et forhold, der kunne berettige til erstatning for fordyrelse af byggeforetagendet. Man får heraf nærmest det indtryk, at landsrettens dom i den første sag ville være blevet omstødt, hvis den var blevet påanket til Højesteret.

U. 1952. 942, som er omtalt ovenfor under 3, kommer ikke ind på, om udlejeren trods afslaget burde have afværget tabet ved at lade den af ham anviste lejer flytte ind. Dette spørgsmål måtte have været besvaret benægtende.

6. Erstatningsansvarets subjekter.

De grundsætninger, som har fundet udtryk i dansk retspraksis vedrørende statens og kommunernes erstatningsansvar, må antages at gælde også med hensyn til forskellige andre subjekter for et erstatningsansvar. Eksempelvis skal nævnes de åndssvageanstalter, som i lov nr. 21 af 21. februar 1902 §§ 5 og 6 benævnes selvejende stiftelser. Endvidere de havne, der ikke er statshavne, jfr. lov om bestyrelsen af Københavns Havnevesen nr. 109 af 29. april 1913 § 1, hvorefter Københavns Handelshavn er en selvejende institution, og købstadskommunalloven, lovbekendtgørelse nr. 328 af 6. juli 1950, § 18, stk. 2, hvorefter havnen i forhold til købstaden er en selvstændig institution, se nærmere Aage Hendrup, Havnenes retlige stilling, 1951,

s. 32-35. Endvidere de selvejende kirker, se lovbekendtgørelse om kirkers bestyrelse m. m., nr. 454 af 23. september 1947 § 1 og kirkeministeriets skrivelser af 10. juli 1935 og 10. juni 1937 (begge i lovsamling B) vedrørende ansvarsforsikring for kirkers erstatningsansvar.

7. Hvilke personer kan påføre staten og kommunerne et erstatningsansvar?

Det kan enhver, der virker i statens eller kommunernes tjeneste eller hverv, jfr. straffelovens kap. 16. om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv.

I første række må nævnes statens tjenestemænd, herunder tjenestemænd indenfor folkekirken og militæret, kommunernes tjenestemænd, personer, der er antaget som elever, medhjælpere og aspiranter, eller som er honorarlønnede, jfr. lønningslovens §§ 1 og 5, 41 og 42, landkommunallov, lovbekendtgørelse nr. 329 af 6. juli 1950, § 15, stk. 3 og § 29, stk. 3 samt købstadskommunallov, lovbekendtgørelse nr. 328 af samme dato, § 31, 3. stk., militærpersoner, som ikke er tjenestemænd, navnlig menige soldater.

Dernæst personer, der står i et almindeligt kontraktforhold til staten eller kommunerne. Sådanne personers skadevoldende handlinger i statens eller kommunernes tjeneste vil ofte henhøre under den privatretlige erstatningsret, til eksempel når skaden forvoldes under udførelse af almindeligt arbejdsmands- eller håndværksarbejde, se til eksempel U. 1930. 558, men undertiden virker de i offentligretlige forhold, til eksempel kontraktansat personale på dommer- og politikontorer.

Endvidere personer, der opnår deres stilling ved valg, navnlig medlemmer af kommunalbestyrelser, og personer, der varetager offentlige hverv som ombud.

U. 1952. 378 H. statuerer, at staten er ansvarlig for en skade, som en frihedskæmper under vagttjeneste tilføjede en interneret person ved et skud, der gik af, fordi frihedskæmperen behandlede sit våben på uforsvarlig måde.

8. *Hvorvidt den handling eller undladelse, som er skadevoldende, erstatningsretligt kan henføres under tjenesten eller hvervet, er et spørgsmål, som i praksis frembyder vanskeligheder, der er beslægtede med dem, der opstår ved anvendelse af D. L. 3-19-2.*

U. 1927. 36 H og 38 H. vedrører tilfælde, hvor en dommerfuldmægtig, som drev private forretninger, på sit private kontor af en mand, der ønskede at købe en ejendom tilhørende et under offentlig behandling stående dødsbo, modtog en à conto betaling på købesummen og gav kvittering for pengene. Fuldmægtigen forbrugte selv pengene. Dommen antager, at dommeren ikke var ansvarlig herfor. Det må da antages, at staten ej heller kunne have noget ansvar i et sådant tilfælde.

Ifølge U. 1930. 558 var en kommune ansvarlig overfor en person, hvis øje en af sognerådet for betaling antagen snekaster beskadigede ved at kaste en skovfuld sne efter et automobil. Ansvaret blev anset for privatretligt, beroende på D.L. 3-19-2. En dissenterende dommer mente, at D.L. 3-19-2 ikke kunne anvendes i tilfælde, hvor en kommune »bringer de den pålagte kommunale opgaver til udførelse«, og ville derfor frifinde, idet der var ført fornødent tilsyn med snekasterne.

Spørgsmålet har navnlig foreligget i nogle domme vedrørende skader forvoldt af militærpersoner.

Et par af disse domme vedrører påkørsel. U. 1944. 850 H: En soldat, som - efter at være trådt af fra en øvelse - på vej til sit kvarter i en jydsk landsby cyklede i vejens venstre side med geværet overhængt, ramte med geværet en kvinde, der kom cyklende imod ham. Han blev under en militær straffesag straffet for overtrædelsen af færdselsloven og ved Vestre landsrets dom kendt erstatningspligtig sammen med krigsministeriet, der imidlertid blev frifundet af Højesteret. Flertallet fremhæver, at soldaten ikke var under militær kommando, og at hans kørsel ikke frembød større fare for færdselen, end det kan være tilfældet med privates cykkekørsel. Tre dommere, som ville dømme krigsministeriet, lægger vægt på, at soldaten efter ordre cyklede til sit kvarter for at aflevere udrustningen, og at hans overtrædelse af færdselsloven derfor var sket under udøvelsen af hans tjeneste.

U. 1947. 304 H. vedrører et noget lignende påkørselstilfælde: Soldaten cyklede — uden at medbringe gevær eller andre genstande, der frembød nogen særlig fare - en tidlig morgenstund fra sin kaserne til en militærlejr. Skadelidte havde handlet groft uagtsomt; men soldaten fandtes medansvarlig og dømtes til at erstatte en fjerdedel af skaden. Krigsministeriet var medindstævnt, men frifandtes med delvis

samme begrundelse som i U. 1944. 850 H.: at soldaten ikke var under militær kommando.

U. 1950. 126 H. pålægger derimod i følgende tilfælde staten erstatningspligt: Et selskab bestående af 3 mænd og 2 kvinder kom en nat forbi en soldat, som stod på vagt udenfor en flygtningelejr. Han var bevæbnet med en maskinpistol, som han bar i en rem over skulderen. Da en af kvinderne spurgte soldaten, om maskinpistolen kunne skyde, løftede han den for at tage magasinet af og vise hende patronerne. Derved gik der et skud af, som dræbte kvinden.

Landsretten pålagde soldaten og krigsministeriet solidarisk pligt til at betale den afdødes fader erstatning for begravelsesudgifter og hendes udenfor ægteskab fødte barn erstatning for tab af forsørger. Krigsministeriet appellerede til Højesteret, der stadfæstede dommen, for så vidt den var påanket. Flertallet fandt, »at den . . . udviste adfærd . . . under de foreliggende omstændigheder har stået i en sådan forbindelse med hans vagttjeneste, at appellanten . . . må anses erstatningspligtig«. Et mindretal, som ville frifinde, fandt ikke, »at den af Aage Erik Larsen foretagne behandling af maskinpistolen . . . har stået i en sådan forbindelse med udførelsen af hans tjeneste, at der er grundlag for at gøre appellanten erstatningspligtig...« Det er efter dommenes motiver noget uklart, om den skadevoldende genstands farlighed har været afgørende for resultatet.

At en skadevoldende retsakt hidrører fra en inkompetent myndighed kan formentlig ikke altid udelukke det offentliges erstatningsansvar. Et eksempel på en afskedigelse, der led af en sådan mangel, foreligger i undervisningsministeriets skrivelse af 28. juni 1937 (i lovsamling B).

IV. Statens og kommunernes erstatningsansvar udenfor tilfælde af fejl og forsømmelse.

Et erstatningsansvar, som ikke er betinget af fejl eller forsømmelse, har i visse forhold positiv lov hjemmel, således navnlig i de ovenfor omtalte bestemmelser i retsplejeloven og tinglysningsloven samt lov om erstatningsansvar for skade ved jernbanedrift nr. 117 af 11. marts 1921 og love om luftfart nr. 251 af 6. august 1937. Erstatningsansvaret efter jernbaneloven gælder både for statsbaner og de såkaldte privatbaner. Luftfartsloven gælder både om statens luftfartøjer, herunder militærmaskiner, og andre luftfartøjer.

Udenfor tilfælde af positiv hjemmel i loven

har domstolene været meget utilbøjelige til at anerkende et erstatningsansvar uden skyld. Dette gælder også, når den skadevoldende handling eller undladelse må henføres til stat eller kommune, uagtet et sådant ansvar i disse tilfælde kan være særlig velbegrundet.

U. 1911. 788 H. vedrører vedvarende ulempe i et naboforhold. Skydninger på en militær skydebane hindrede vedvarende ejerne af nogle tilgrænsende lodder i den fri benyttelse af disse. Ejerne påstod krigsministeriet kendt uberettiget til at afholde skydninger på en sådan måde, at de hindredes i den fri brug og benyttelse af deres arealer og krævede erstatning for den skade, de havde lidt. Højesteret forkastede den første del af påstanden, men godkendte principielt erstatningskravet, uden dog at tilkende nogen erstatning, idet ejerne ikke havde bevist noget tab.

U. 1948. 253 angår en af en politibetjent forvoldt skade. Han var på grund af en forudgående begivenhed blevet posteret ved et slot med ordre til at standse al trafik ad landevejen. Da et automobil kørte forbi uden at bemærke betjentens tegn og tilråb om at standse, af fyrede han sin maskinpistol efter automobil, som blev gennemhullet af 6 projektiler. Dommen, der forudsætter, at betjenten havde været berettiget til at skyde, pålægger politimesteren på statskassens vegne erstatningsansvar og begrundet dette med »betjentens farlige og ekstraordinære handling«.

Spørgsmålet forelå i U. 1929. 743 H. En ridende politibetjent havde under politiets fremrykning mod en menneskemængde, hvorfra der kastedes sten og lignende ind i forbikørende sporvogne, på fortovet væltet en dame omkuld, hvorved hun led skade på person og klæder. Københavns kommune blev frifundet. Dommen udtaler, at der ikke var begået nogen fejl fra politiets side, og at der »allerede som følge heraf« ikke kunne pålægges politiet noget ansvar for skaden. Det anføres imidlertid også i dommen, at skadelidte havde »udvist nogen uforsigtighed ved at færdes på Jagtvejen den pågældende aften«. 8 af 11 højesteretsdommere mente, efter hvad Troels G. Jørgensen oplyser i sin bog »18 år af Højesterets historie« s. 114, at der manglede lovhjemmel for et ansvar for politiets retmæssige handling. Efter denne opfattelse, som ikke harmonerer med noten i U., som lader det stå hen, om der kunne have været ikendt erstatning, hvis skadelidte ikke havde udvist uforsigtighed, og da selvom der ikke forelå

fejl fra politiets side, måtte vel Højesteret have ændret den ovennævnte dom U. 1948. 253, om den var blevet påanket, jfr. v. Eyben U. 1948 B. s. 121 note 1.

V. Særligt om statens og kommunernes erstatningsansvar overfor deres tjenestemænd og andre funktionærer.

1. Hvis skadelidte er en person, som virker i det offentlige tjeneste, vil hans særlige retsforhold til det offentlige blive bestemmende for visse erstatningskrav mod stat eller kommune.

Dette retsforhold kan være et almindeligt kontraktforhold; i så fald kan stat og kommune ifalde et erstatningsansvar, som beror på de almindelige privatretlige grundsætninger om ansvar i kontraktforhold.

Er skadelidte tjenestemand, vil der i tilknytning til tjenestemandsforsholdet kunne opstå et særligt erstatningsansvar for stat og kommune, beroende på, at de ikke opfylder deres pligter i henseende til tjenestemandsforsholdet eller på anden måde handler i strid dermed, til eksempel hvis en overordnet forholder en tjenestemand et ham i henhold til tjenestemandsforsholdet tilkommende gode, eller en overordnet pålægger en underordnet at udføre handlinger, hvorved der påføres ham skade. Et sådant erstatningsansvar for det offentlige kan opstå, uden at der samtidig opstår et personligt erstatningsansvar, til eksempel hvis der har manglet f inanslovmæssig hjemmel for opfyldelse af en forpligtelse i henhold til tjenestemandsforsholdet.

Oftest vil det dreje sig om ikke-opfyldelse af forpligtelser vedrørende tjenestemandsgoderne. For så vidt disse består i pengeydelse, vil kravet udover hovedydelsen i reglen kun være et krav på visse renter. Undertiden har tjenestemanden imidlertid ret til visse naturalydelse, til eksempel tjenestebolig og tjenestejord, jfr. lønningslovens §§ 36-38. Hvis disse ydelser ikke rettelig præsteres, har han krav på erstatning i penge, se til eksempel undervisningsministeriets skrivelse af 14. maj 1937 (lovsamling B. s. 205) vedrørende et sogneråd, som ikke skaffede bolig til en lærer. Sådanne erstatningskrav kan også opstå, hvis ting eller indretninger, som i almindelighed ikke henregnes til tjenestemandsgoderne, men dog medfører fordel eller besparelse for tjenestemanden, forholdes denne, til eksempel kontorlokaler med lys og varme, uniforms- eller andre beklædningsgenstande, jfr. lønningslovens § 39. Det

kan også tænkes, at en tjenestemand, som lider skade på grund af mangler ved lokaler, indretninger, redskaber m. v., får krav på erstatning for sådan skade. Under sagen U. 1943. 215 H. krævede en læge og hans hustru erstatning hos et kommunalt sygehus under påberåbelse af, at hustruen havde pådraget sig lungetuberkulose ved at bo i nogle værelser ved sygehusets tuberkuloseafdeling. Kravet blev ikke principielt forkastet; men sygehuset blev af en række særlige grunde frifundet, bl. a. fordi lægen selv havde været i stand til at skønne over smittefaren. Overfor en kommunal skatteinspektør, som efter ansøgning var blevet afskediget, og som derefter søgte at opnå tilskadekomstpension under henvisning til, at afskedsansøgningen var begrundet i sygdom opstået ved benyttelse af et sundhedsfarligt kontorlokale, udtalte indenrigsministeriet i skrivelse af 7. juli 1947 (lovsamling B. s. 303), at der ikke kunne ydes tilskadekomstpension, og at spørgsmålet om et eventuelt erstatningskrav overfor kommunen henhørte under domstolene.

2. Lov om erstatningsansvar for skade ved jernbanedrift nr. 117 af 11. marts 1921 § 1 undtager fra lovens bestemmelser om skade på person personer, »for hvem der ... på grund af tjenesteforhold til banen gælder særlige erstatningsregler«. Dette betyder formentlig, at de nævnte bestemmelser overhovedet ikke gælder for personer, der står i tjenesteforhold til banen. Ifølge lovbekendtgørelse om luftfart nr. 251 af 6. august 1937 § 36, 1. stk. og § 37, 1. stk. er det skade på person eller ting, der befinder sig om bord i fartøjet eller indenfor området af en godkendt landingsplads, som falder udenfor lovens erstatningsregel. Tjenesteforhold er altså i sig selv uden betydning i så henseende.

Antages det, at der ved farlige handlinger, uden positiv lovhjemmel, kan opstå et erstatningsansvar for stat og kommune, som ikke er betinget af skyld, bliver det et spørgsmål, om et sådant ansvar også gælder overfor tjenestemænd og andre, som i deres hvervs medfør har forbindelse med den farlige handling.

Ussing, Erstatningsret, 1947, s. 128 vil kun lade ansvaret gælde skader, som rammer udenforstående personer, ikke personer, der står i kontraktforhold til virksomheden. Noget tvivlsomt må det forekomme, om et tjenestemandsforhold bør medføre, at tjenestemanden ikke kan nyde godt af det omhandlede erstatningsansvar. Spørgsmålet er ikke afgjort i retspraksis, der som ovenfor nævnt er utilbøjeligt til overhovedet at anerkende et almindeligt erstatningsansvar uden skyld.

3. Når tjenestemænd eller andre, som virker i det offentliges tjeneste, lider skade på person, får de oftest et pensionskrav mod stat eller kommune. Hvis da skaden erstatningsretligt kan henføres til stat eller kommune, opstår det spørgsmål, om det offentliges almindelige erstatningsansvar påvirkes af pensionskravet.

Hvis skadelidte efter eller uden ansøgning afskediges på grund af skaden og derved får ret til almindelig pension eller tilskadekomstpension, jfr. lønningslovens § 57, udelukker dette ham ikke fra at rejse et almindeligt erstatningskrav mod det forvaltningssubjekt, være sig stat eller kommune, som skal udrede pensionen, jfr. m. h. t. den militære invalidepension U. 1956. 255 H. og 1957. 748 H.; men erstatningsbeløbet formindskes med pensionsydelsens værdi. Dette gælder iøvrigt også, når skadevolderen er en udenforstående.

