

Kommunernes gensidige
Forsikringsselskab
Krumtappen 2
Postboks 823
2500 Valby

2. 1. kommunekontor – st.not.
3. HUSK

Dato: 21. november 1997
Kontor: 2. kommunekontor
J. nr.: 1997/11023-8
Sagsbeh.: HE
Fil-navn: forsikring5.doc

Kommunernes gensidige Forsikringsselskab har ved brev af 26. august 1997 anmodet Indenrigsministeriet om at tage stilling til, hvorvidt en kommune lovligt vil kunne tegne en bestyrelsesansvarsforsikring for sine kommunalbestyrelsesmedlemmer, som forsikringsselskabet påtænker at tilbyde kommuner fra efteråret 1997.

Det er i brevet anført, at en sådan forsikring vil indeholde følgende bestemmelser, idet det dog bemærkes, at den endelige formulering heraf endnu ikke foreligger:

"Sikrede

Forsikringen dækker kommunalbestyrelsesmedlemmer, herunder suppleanter, i kommunen, der er anført som forsikringstager i policen.

Forsikringens omfang

Forsikringen dækker det erstatningsansvar, som sikrede måtte ifalde for formuetab tilføjet kommunen, borgere i kommunen, kreditorer eller tredjemand, forvoldt ved fejl, forsømmelse eller undladelse af at opfylde sine pligter i egenskab af kommunalbestyrelsesmedlem eller suppleant for kommunalbestyrelsesmedlem, og som er begået i forsikringstiden.

Selvrisiko

Sikrede bærer selv en selvrisiko svarende til den af tilsynsmyndigheden (Indenrigsministeriet) i sagen forelagte bod. Hvis der ikke er forelagt nogen bod i sagen, dækker forsikringen uden fradrag af selvrisiko.

Anerkendelse af erstatningspligt og behandling af sagen

Anerkendelse af erstatningspligten og godkendelse af erstatningskrav må kun ske med selskabets samtykke. Selskabet træffer i øvrigt bestemmelse om sagens behandling efter samråd med sikrede."

Det anføres videre, at Kommunernes gensidige Forsikringsselskab har en betydelig admini-

strativ og forretningsmæssig interesse i, at forsikringen kan tegnes af kommunen. Det er efter forsikringsselskabets opfattelse kommunen og dens borgere, der nyder økonomisk fordel af en kommunal bestyrelsesansvarsforsikring, idet det anføres bl.a., at der opnås fuld økonomisk dækning for eventuelle ansvarspådragende fejl, som kommunalbestyrelsesmedlemmer måtte have begået. Det er videre anført, at bestyrelsesansvarsforsikringer er almindeligt anerkendt af private virksomheder. Endvidere sonderer dækningen ikke mellem erstatningsansvar, der beror på offentligretlige og privatretlige regler. Det er endelig anført, at kommunalbestyrelsesmedlemmet uanset forsikringen fortsat vil have incitament til at undgå erstatningsansvarspådragende adfærd, idet der herved henvises til den selvrisiko, der ifølge forsikringen vil påhvile kommunalbestyrelsesmedlemmet.

Indenrigsministeriet skal i den anledning udtale følgende:

Lov om kommunernes styrelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 615 af 18. juli 1995, indeholder i § 61, stk. 1-4, følgende bestemmelser:

”§ 61. Har kommunalbestyrelsen truffet en beslutning, der strider mod lovgivningen, kan tilsynsmyndigheden sætte beslutningen ud af kraft. Under behandlingen af sagen kan tilsynsmyndigheden midlertidigt suspendere den pågældende beslutning. Er beslutningen bragt til udførelse, kan den dog kun suspenderes eller sættes ud af kraft, hvis

- 1) en part over for tilsynsmyndigheden skriftligt fremsætter begæring herom,
- 2) der ikke efter anden lovgivning er en klageinstans og
- 3) væsentlige hensyn, særlig til private interesser, ikke taler herimod.

Stk. 2. Undlader kommunalbestyrelsen at udføre en foranstaltning, som den efter lovgivningen har pligt til at udføre, kan tilsynsmyndigheden pålægge de medlemmer af kommunalbestyrelsen, som er ansvarlige for undladelsen, tvangsbøder.

Stk. 3. Tilsynsmyndigheden kan anlægge erstatningssag mod et kommunalbestyrelsesmedlem, som er ansvarlig for, at kommunen er påført et tab.

Stk. 4. Tilsynsmyndigheden kan fratage sagsanlæg mod, at det pågældende medlem inden en fastsat frist indbetaler et nærmere angivet beløb til kommunen. Ved beløbets fastsættelse kan der tages hensyn til den udviste skyld, skadens størrelse og omstændighederne i øvrigt. Dersom medlemmet indvilliger i at betale beløbet og indbetaler dette inden den fastsatte frist, kan der ikke fremsættes yderligere erstatningskrav mod den pågældende.”

I bemærkningerne til § 61, således som bestemmelsen er affattet ved lov nr. 210 af 16. maj 1984, er anført bl.a. følgende (FT 1983-84, 2. samling, tillæg A, sp. 1423 f):

”Bestemmelsen fastslår, hvilke sanktioner tilsynsmyndigheden kan anvende over for ulovligheder i kommunestyret. Efter den nugældende § 61 kan tilsynsmyndigheden anvende annullation og tvangsbøder samt gøre personligt ansvar gældende ved domstolene, dvs. anlægge erstatningssøgsmål. Disse sanktioner er nævnt i forslagetets stk. 1-3. I stk. 4 foreslås lovfæstet en lempelsesmulighed for tilsynsmyndigheden i erstatningssager. ...

...

Der gælder en række fælles betingelser for anvendelse af sanktioner i § 61. For det første er det en betingelse, at kommunalbestyrelsens adfærd har været i strid med lovgivningen. Udtrykket lovgivningen må forstås som gældende ret i almindelighed, dvs. både skreven og uskreven ret, herunder især retsgrundsætninger som f.eks. lighedsgrundsætningen.

...”

De sanktioner, der er hjemlet i den kommunale styrelseslovs § 61 er således midler til at opnå lovlig kommunal forvaltning. Dette gælder også anlæggelse af erstatningssag og erstatningsretlig bod, idet disse sanktioners funktion er at modvirke uforsvarlig omgang med kommunens midler.

Der kan herved henvises til bl.a. Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning III, Kommunalt selvstyre og Statsligt tilsyn, 1994, side 93, 103 ff og 189.

Erstatningssag kan anlægges af den kommunale tilsynsmyndighed eller af kommunalbestyrelsen. Baggrunden for, at tilsynsmyndigheden er tillagt denne kompetence, jf. § 61, stk. 3 og 4, i lov om kommunernes styrelse, er, at kommunalbestyrelsen almindeligvis ikke kan anses for egnet til at fremsætte erstatningskrav imod sig selv eller mod sine egne medlemmer, jf. betænkning nr. 996/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, side 64.

Det hensyn til genoprettelse af den økonomiske skade, som skadelidte har været udsat for som følge af en skadevolders erstatningsansvarspådragende adfærd, og som sædvanligvis er tungtvæjende i erstatningssager, gør sig ikke på samme måde gældende i relation til den økonomiske skade, som et kommunalbestyrelsesmedlem har forvoldt kommunekassen ved sin erstatningsansvarspådragende adfærd. Hensynene bag de erstatningsretlige sanktionsbestemmelser i den kommunale styrelseslov er således primært af præventiv og pønalt karakter. Det forhold, at

de præventive og pønale hensyn og ikke genoprettelseshensynet er de fremtrædende bag den kommunale styrelseslovs erstatningsretlige sanktionsbestemmelser, fremgår bl.a. af adgangen for den kommunale tilsynsmyndighed til at frafalde erstatningsretligt sagsanlæg mod indbetaling af en erstatningsretlig bod.

Dette retshåndhævelsessynspunkt er også kommet til udtryk i forarbejderne til bestemmelsen i § 61 c i styrelsesloven om bødestraf for grov pligttilsidesættelse, der blev indført i loven samtidig med, at lovens § 61 fik sin nuværende affattelse. Det blev således anført, at det herved kunne sikres, at der ikke var et "hul" i sanktionssystemet i tilfælde, hvor et kommunalbestyrelsesmedlem havde gjort sig skyldig i grov pligtforsømmelse, men hvor der f.eks. ikke som følge heraf var påført kommunen et tab, og der derfor ikke var hjemmel til at anvende sanktioner i form af anlæg af erstatningssag mod kommunalbestyrelsesmedlemmet efter § 61.

På den baggrund vil en kommunalbestyrelses tegning af en kommunal forsikringsordning, der dækker kommunalbestyrelsesmedlemmers erstatningsansvar over for kommunen, efter Indenrigsministeriets opfattelse ikke være forenelig med reglerne i den kommunale styrelseslov om den kommunale tilsynsmyndigheds anvendelse af sanktioner, herunder anlæggelse af en erstatningssag mod kommunalbestyrelsesmedlemmer, som er ansvarlige for, at kommunen er påført et tab.

En kommune vil således efter Indenrigsministeriets opfattelse ikke lovligt kunne tegne en bestyrelsesansvarsforsikring, som den Kommunernes gensidige Forsikringsselskab har forelagt for ministeriet.

Med venlig hilsen

Per Hansen