

JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen
Politikontoret
SLOTSHOLMSGADE 10
1216 KØBENHAVN K.
33 92 33 40 TELEFAX 33 93 35 10

KTR00372/Sagsbeh.: ktr
J. nr. 1995-2030-0005

Den

Cirkulæreskrivelse til
politiet og anklagemyndigheden.

24 FEB. 1998

KØBENHAVNS POLITI

25. FEB. 1998

POLITIDIREKTØREN

INDGÅET

27 FEB. 1998

AFD/ADV B

Behandling af sager om regres ved udbetaling af erstatning fra staten til ofre for forbrydelser.

Ifølge § 17 i lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser indtræder staten i det omfang, der ydes erstatning, i skadelidtes krav mod skadevolder.

Justitsministeriet bemyndigede ved cirkulæreskrivelse af 24. april 1987 politiet til bl.a. at træffe afgørelse om alle spørgsmål vedrørende regres hos skadevolder i forbindelse med udbetaling af erstatning og godtgørelse i medfør af loven.

Spørgsmålet om behandlingen af disse sager har på baggrund af en række konkrete henvendelser været genstand for principielle overvejelser i Justitsministeriet.

Justitsministeriet har i den anledning udarbejdet et notat om visse forvaltningsretlige spørgsmål i forbindelse med regreskrav over for skadevoldere efter lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser. Kopi af notatet vedlægges.

Det fremgår af notatet, at det er Justitsministeriets opfattelse, at politimesteren (politidirektøren) - i de tilfælde, hvor skadelidtes krav på erstatning fra skadevolderen ikke er afgjort ved dom - hverken er forpligtet eller berettiget til at lægge den erstatningsretlige vurdering, som Erstatningsnævnet har foretaget,

oprøvet til grund i regressagen. Det gælder, uanset om skadevolderen har gjort indsigelse mod nævnets erstatningsretlige vurdering eller ej. Politimesteren (politidirektøren) er således forpligtet til at foretage en individuel vurdering af, om der skal rejses regreskrav mod skadevolderen.

Ved politimesterens (politidirektørens) beslutning om, hvorvidt sagen skal forfølges i forhold til skadevolderen, finder dansk rets almindelige regler om skadevolderens erstatningsansvar anvendelse, jf. lovens § 6 a.

Efter Justitsministeriets opfattelse er sager om regres over for skadevolderen ikke afgørelsessager i forvaltningslovens forstand, hvorfor bestemmelsen om partshøring i lovens § 19 ikke finder anvendelse.

I Justitsministeriet vejledning om forvaltningsloven (1986), pkt. 105, anføres imidlertid, at der også bør foretages partshøring i tilfælde, hvor der ikke består en retlig pligt til det. Dette gælder, "hvor parten skønnes at kunne have nogen interesse i at få lejlighed til at se og eventuelt kommentere afgørelsesgrundlaget, medmindre hensynet til offentlige eller andre private interesser taler imod det".

Skadevolder anses ikke for part i Erstatningsnævnets sag og får efter det oplyste som altovervejende hovedregel heller ikke i praksis på andet grundlag lejlighed til at udtale sig over for nævnet. Det må på den baggrund antages, at skadevolder normalt ikke er bekendt med, at der har verseret en sag for Erstatningsnævnet.

Politimesteren (politidirektøren) bør derfor i almindelighed give skadevolderen lejlighed til at fremkomme med en udtalelse, inden politimesteren (politidirektøren) beslutter, om der skal rejses regreskrav mod skadevolderen.

Hvis politimesteren (politidirektøren) i den forbindelse finder, at det er nødvendigt at videregive fortrolige oplysninger om skadelidte, kan en sådan videregivelse efter Justitsministeriets opfattelse ikke anses for uberettiget efter straffelovens § 152.

Sager om regres mod skadevoldere bør således behandles efter følgende retningslinier:

1. Er skadelidtes krav på erstatning og godtgørelse fra skadevolderen fastsat ved dom, og har Erstatningsnævnet truffet afgørelse om at yde erstatning med det beløb, der er fastsat ved dommen, søges kravet inddrevet - om nødvendigt ved fogedrettens hjælp, jf. retsplejelovens § 478, stk. 1, nr. 1.

2. Er afgørelsen om erstatning til skadelidte truffet af Erstatningsnævnet, anmodes skadevolderen i almindelighed om en udtælelse, inden politimesteren (politidirektøren) efter en konkret vurdering beslutter, om der skal rejses regreskrav mod skadevolderen. Til brug for politimesterens afgørelse af spørgsmålet om regres sender Erstatningsnævnet kopi af de sagsakter, som politiet ikke i forvejen er i besiddelse af.

3. Beslutning om hel eller delvis eftergivelse af et regreskrav på grundlag af oplysninger om skadevolderens økonomiske forhold træffes som hidtil af politimesteren (politidirektøren). Eftergivelse bør i almindelighed som hidtil kun ske,

hvis det ved udtømmende retsforfølgning er konstateret, at inddrivelse helt eller delvist er udelukket, eller

hvis det gennem økonomisk afhøring af skadevolderen hos politiet eller på anden betryggende måde er konstateret, at regreskravet må anses for helt eller delvist uerholdeligt.

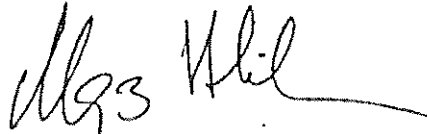
4. Selv om skadevolderen er ude af stand til at betale regreskravet, bør det som hidtil overvejes, om skadevolderen inden for en overskuelig periode helt eller delvis vil blive i stand hertil. I sådanne tilfælde bør sagen som hidtil holdes i erindring. Opmærksomheden henledes i den forbindelse på Justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 25. november 1987 om anvendelse af Det Centrale Fordringsregister.

5. Politimesterens (politidirektørens) beslutning vedrørende regreskrav kan som hidtil påklages til Justitsministeriet.

6. I de tilfælde, hvor skadevolderen ikke betaler det fremsatte regreskrav og ikke vil indgå et frivilligt forlig, beslutter politimesteren (politidirektøren), om sagen skal sendes til kammeradvokaten med henblik på udtagelse af stævning. Fremsendelse af sagen til kammeradvokaten bedes i givet fald foretaget gennem Justitsministeriet.

P.M.V.

E.B.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Mogens Henriksen', with a long horizontal stroke extending to the right.

Mogens Henriksen

N O T A T

Om

visse forvaltningsretlige spørgsmål i forbindelse med regreskrav over for skadevoldere efter lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser.

1. Problemstilling.

Staten har pligt til at betale erstatning og godtgørelse for person- og tingsskade som følge af visse tilfælde af straffelovsovertrædelser m.v. Nærmere regler herom er fastsat i lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser (lovbekendtgørelse nr. 470 af 1. november 1985).

Dansk rets almindelige regler om erstatningsansvar finder anvendelse ved afgørelser om erstatning efter loven, jf. lovens § 6 a. Er skadelidtes krav på erstatning og godtgørelse fra skadevolderen fastsat ved dom, ydes der som udgangspunkt erstatning med det beløb, som er fastlagt ved dommen, jf. lovens § 11 a.

Afgørelser om erstatning træffes af et navn, der ned sættes af justitsministeren (Erstatningsnævnet), jf. lovens § 11, stk. 1. Nævnets afgørelser kan ikke påklages til anden administrativ myndighed, men kan indbringes for domstolene, jf. grundlovens § 63.

Staten indtræder i det omfang, der ydes erstatning, i skadelidtes krav mod skadevolderen, jf. lovens § 17. Det er vedkommende politimester, der træffer beslutning om regressspørgsmålet, jf. Justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 24. april 1987. Politimesterens beslutning kan indbringes for Justitsministeriet, jf. pkt. 1.5. i cirkulæreskrivelsen.

Spørgsmålet er herefter, om regresmyndighederne - i de tilfælde, hvor skadelidtes krav på erstatning fra skadevolderen ikke er afgjort ved dom - er forpligtet eller berettiget til uprøvet at lægge Erstatningsnævnets vurdering af, om skadevolderen er erstatningsansvarlig over for skadelidte, til grund ved bedømmelsen af, om der skal rejses regreskrav mod skadevolderen. Dette spørgsmål, som loven ikke selv tager udtrykkelig stilling til, behandles i pkt. 2 nedenfor.

Et andet spørgsmål er, om der i sådanne regressager skal foretages partshøring af skadevolderen. Dette spørgsmål behandles i pkt. 3 nedenfor.

2. Er regresmyndighederne forpligtet eller berettiget til uprøvet at lægge Erstatningsnævnets vurdering til grund i regressagen?

Voldsoffererstatningslovens § 17 har følgende ordlyd:

"§ 17. Staten indtræder, i det omfang der ydes erstatning, i skadelidtes krav mod skadevolderen."

Der kan anføres en række synspunkter til støtte for, at regresmyndighederne ikke er forpligtet til at lægge Erstatningsnævnets retlige vurdering uprøvet til grund.

Der kan for det første henvises til lovens forarbejder I betænkning nr. 751/1975 om Erstatning fra staten til ofre for forbrydelser er det således udtrykkeligt anført (side 40), at Erstatningsnævnet skal komme med en indstilling om regresspørgsmålet. Det er endvidere anført (side 39), at Erstatningsnævnets tilkendelse af erstatning "ikke vil være juridisk bindende i en evt. regressag, som staten anlægger mod skadevolderen" (fremhævet her). Der er ikke grundlag for at forstå disse bemærkninger således, at man har tilsigtet, at det modsatte skulle gælde for regresmyndighedernes vurdering.

Det er desuden ikke i strid med voldsoffererstatningslovens ordning, hvorefter Erstatningsnævnets afgørelse ikke kan påklages til en anden administrativ myndighed, at nævnets vurdering af det erstatningsretlige spørgsmål ikke er bindende for regresmyndighederne. Den afgørelse, som nævnet har truffet om udbetaling af erstatning til skadelidte, vil være upåvirket af en eventuel beslutning fra regresmyndighedernes side om ikke at forfølge sagen i forhold til skadevolderen. Nævnets afgørelse vil således - uanset udfaldet af den administrative regressag - stå ved magt, og en eventuel beslutning om, at skadelidte skal tilbagebetale sin erstatning, kan kun træffes af nævnet, jf. herved voldsoffererstatningslovens § 18.

Den foreliggende situation er endelig ikke omfattet af de tilfælde, der er beskrevet i den forvaltningsretlige litteratur, hvorefter sideordnede forvaltningsmyndigheder skal lægge hinandens afgørelser uprøvet til grund. Det antages i den forvaltningsretlige litteratur, at en forvaltningsmyndighed som udgangspunkt f.eks. skal lægge en anden forvaltningsmyndigheds afgørelse til grund, hvor "retsfaktumbeskrivelsen i den regel, som et forvaltningsorgan skal anvende, kræver tilstedeværelsen af et andet forvaltningsorgans forvaltningsakt", jf. Bent Christensen, Forvaltningsret - Prøvelse (1994), side 293. Voldsoffererstatningslovens § 17 er imidlertid ikke formuleret således, at regresmyndighederne kan kræve erstatning af skadevolderen, når blot det konstateres, at Erstatningsnævnet har truffet en afgørelse om erstatning til skadelidte. Efter bestemmelsen indtræder staten blot - i det omfang, der ydes erstatning - i skadelidtes retsstilling over for skadevolderen.

Der kan endvidere anføres synspunkter til støtte for, at regresmyndighederne heller ikke er berettiget til at lægge nævnets retlige vurdering uprøvet til grund.

Der kan herved navnlig peges på, at det af forarbejderne til loven (a.st., side 38 f) fremgår, at skadevolderen ikke anses for part i Erstatningsnævnets sag. Som

altovervejende hovedregler for skadevolderen eller den oplyste i praksis heller ikke på andet grundlag lejlighed til at udtale sig over for nævnet, før afgørelsen om erstatning til skadelidte træffes (og den erstatningsretlige vurdering af forholdet mellem skadevolder og skadelidte således anlægges). Reale grunde taler derfor for, at regresmyndighederne ikke er berettiget til at lægge Erstatningsnævnets vurdering til grund. I modsat fald ville den endelige administrative beslutning om skadevolderens økonomiske ansvar over for staten blive afgjort under en sag, som skadevolderen normalt ikke har kendskab til, og hvori den pågældende ikke får lejlighed til at udtale sig.

Det kan endvidere anføres, at i det omfang, offentligretlige kompetencer er henlagt til forskellige forvaltningsmyndigheder, må som udgangspunkt antages at gælde, at hver myndighed - selv om den retlige problemstilling er den samme - skal anlægge sin selvstændige vurdering heraf. Folketingets Ombudsmand har således udtalt, at Finansministeriet, der træffer afgørelse vedrørende retten til tjenestemandspension, principielt ikke kan lægge de sociale pensionsmyndigheders afgørelse uprøvet til grund, men må foretage en individuel vurdering af, om betingelserne for erhvervsnedsættelse efter tjenestemandspensionslovens § 7 er til stede, jf. FOB 1990, side 351.

Sammenfattende er det Justitsministeriets opfattelse, at regresmyndighederne hverken er forpligtet eller berettiget til at lægge den erstatningsretlige vurdering, som Erstatningsnævnet har foretaget, uprøvet til grund i regressagen. Det gælder, uanset om skadevolderen har gjort indsigelse mod nævnets erstatningsretlige vurdering eller ej.

3. Spørgsmålet om partshøring.

3.1. Forvaltningslovens § 19 m.v.

Efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, skal der, inden

der træffes afgørelse i en sag, foretages pålysning over visse af de faktiske oplysninger, der indgår i sagen. I stk. 2 opregnes en række undtagelser fra dette udgangspunkt.

Forvaltningslovens § 19 gælder alene for "sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed", jf. lovens § 2, stk. 1. Afgørelsesbegrebet er ikke præciseret i loven, men efter forarbejderne sigtes der til "udfærdigelse af retsakter, d.v.s. udtalelser, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde", jf. Folketingstidende 1985-86, Tillæg A, sp. 115. Lovens centrale anvendelsesområde er således den administrative sagsbehandling i forbindelse med udfærdigelsen af konkrete forvaltningsakter, jf. a.st., sp. 116.

Uden for lovens anvendelsesområde falder - bortset fra bestemmelserne i kap. 2 om inhabilitet og kap. 8 om tavshedspligt - bl.a. sager om indgåelse af kontraktforhold eller andre privatretlige dispositioner, jf. a.st., sp. 116. Således er der ikke tale om afgørelsessager, når det offentlige handler som kreditor i anledning af offentligretlige eller privatretlige krav, jf. John Vogter, Forvaltningsloven (2. udg., 1992), side 48. I sager, hvor der rejses erstatningskrav mod det offentlige, antages det, at der ikke er tale om afgørelsessager i det omfang, kravet rejses på grundlag af dansk rets almindelige erstatningsregler, jf. John Vogter, a.st., side 49, og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., a.st., side 40.

I vejledning nr. 83 af 7. maj 1996 om regres for sygedagpenge har Socialministeriet lagt til grund, at en kommune, som har udbetalt sygedagpenge til en skadelidt, og som - efter de ændringer af dagpengeloven og erstatningsansvarsloven, der er gennemført ved lov nr. 1110 af 20. december 1995 - indtræder i skadelidtes krav mod skadevolderen, ikke træffer afgørelse i forvaltningslovens forstand, når kommunen beslutter sig for at rejse regreskrav mod skadevolderen. Samtidig er

det dog anført i vejledningen, at det ofte - som i den offentlige myndigheders almindelige pligt til at oplyse en sag - vil være nødvendigt at høre den, som der ønskes gjort regres overfor, jf. nærmere herom pkt. 3.2. nedenfor.

Grundlaget for statens krav over for skadevolderen er i den foreliggende situation ikke offentligretligt, men privatretligt. Det følger af, at voldsoffererstatningsloven ikke i sig selv skaber en erstatningspligt for skadevolderen, men alene fastslår, at staten indtræder i det krav, som skadelidte - hvis staten ikke havde udbetalt erstatning - efter almindelige erstatningsretlige regler ville have haft over for skadevolderen.

På den anførte baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at sager om regres over for skadevolderen efter voldsoffererstatningslovens § 17 ikke er afgørelsessager i forvaltningslovens forstand, og at bestemmelsen om partshøring i lovens § 19 derfor ikke finder anvendelse.

Det tilføjes, at heller ikke forvaltningsrettens uskrevne principper om en videregående partshøringspligt kan antages at finde anvendelse i de omhandlede sager, jf. herom nærmere John Vogter, a.st., side 224 ff., og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., a.st., side 347 ff.

3.2. Partshøring på andet grundlag.

I Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (1986), pkt. 109, anføres, at der også i tilfælde, hvor der ikke består en retlig pligt til det, bør foretages partshøring, "hvor parten skønnes at kunne have nogen interesse i at få lejlighed til at se og eventuelt kommentere afgørelsesgrundlaget, medmindre hensynet til offentlige eller andre privates interesser taler imod det."

Spørgsmålet er herefter, om ~~regresmyndighederne~~ i ~~den~~

foreliggende situation - selv om man ikke er retligt forpligtet hertil - bør give skadevolderen lejlighed til at afgive en udtalelse, inden der træffes beslutning om at gøre regres gældende over for den pågældende.

Skadevolderen er som anført ovenfor under pkt. 2 normalt ikke bekendt med, at der har verseret en sag for Erstatningsnævnet. Regresmyndighederne skal endvidere ikke lægge Erstatningsnævnets vurdering af det erstatningsretlige spørgsmål uprøvet til grund, men derimod tage selvstændig stilling til spørgsmålet.

Justitsministeriet finder på denne baggrund, at regresmyndighederne i de tilfælde, hvor erstatningskravet ikke er afgjort ved dom, i almindelighed bør give skadevolderen lejlighed til at fremkomme med en udtalelse, før der træffes beslutning om, hvorvidt der skal rejses regreskrav. Hvis regresmyndighederne i den forbindelse finder, at det er nødvendigt at videregive fortrolige oplysninger om skadelidte, kan en sådan videregivelse efter Justitsministeriets opfattelse ikke anses for uberettiget efter straffelovens § 152.