

Til lovforslag nr. L 218. Betænkning afgivet af Erhvervsudvalget den 6. maj 1992

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af lov om banker og sparekasser og realkreditloven

(Afskaffelse af ministerudpegede bestyrelsesmedlemmer i pengeinstitutter og realkreditinstitutioner)

[af Kirsten Jacobsen (FP) m.fl.]

Udvalget har behandlet lovforslaget i nogle møder og har herunder stillet spørgsmål til industriministeren, som denne har besvaret skriftligt.

Nogle af udvalgets spørgsmål til industriministeren og dennes svar herpå er optrykt som bilag til betænkningen. Endvidere er et af Kim Behnke (FP) i henhold til § 20 i forretningsordenen for Folketinget stillet spørgsmål til industriministeren (S 396) og dennes svar herpå optrykt som bilag til betænkningen.

Herefter indstiller et *flertal*, (Socialdemokratiets, Venstres, Det Konservative Folkepartis, Socialistisk Folkepartis, Det Radikale Venstres og Kristeligt Folkepartis medlemmer af udvalget) lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling.

Et flertal inden for flertallet (Socialdemokratiets, Socialistisk Folkepartis og Det Radikale Venstres medlemmer af udvalget) oplyser samtidig, at flertallet til efteråret vil fremsætte lovforslag, hvorefter der tillige skal indsættes ministerudpegede medlemmer i forsikringssekskabers og pensionskassers bestyrelser. Disse finansielle virksomheder arbejder ligesom banker, sparekasser og realkreditinstitutter med betroede midler, hvorfor der også her er brug for bestyrelsesmedlemmer, som kan anlægge uafhængige vurderinger og varetage

indskyder- og forbrugerinteresser, ikke mindst i en tid, hvor et stigende antal udenlandske finansielle virksomheder får mulighed for at etablere sig her i landet.

Et *mindretal* (Fremskridtspartiets medlem af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse uændret*.

Fremskridtspartiet vil udtrykke tilfredshed med, at alle andre partier har vist interesse for de problemer, der behandles i lovforslaget.

Fremskridtspartiets opfattelse af princippet vedrørende offentligt udpegede bestyrelsesmedlemmer i private virksomheder og foreninger er, at det ikke hører hjemme i et frit samfund. I dette princip er der for meget af tendenserne fra det overvågningssamfund, som den britiske forfatter George Orwell beskrev i sin roman »1984«.

Moralsk og etisk set er problemer i forbindelse med private sparekasser, banker og realkreditinstitutter ikke offentlighedens anliggende, men de private investors, der frivilligt har engageret sig i de pågældende foretagender. Har investorerne ikke tillid til de dispositioner, der træffes i de pågældende institutioner, har de mulighed for at afvikle deres engagement heri. Det er den måde, hvorpå et privat og frit marked fungerer. De ministerudpegede repræsentanter udgør en trussel mod den private ejendomsret.

Interessen for et bestemt selskab eller en bestemt institution, der handles på et frit marked, kan således aflæses i, hvorvidt efterspørgslen og dermed værdien af de aktier eller obligationer, der giver ejerskab til den pågældende institution, er stigende eller aftagende.

En del af problematikken med de ministerudpegede bestyrelsesmedlemmer belyses fint gennem det forhold, at der ikke eksisterer nogle retningslinier for, hvilke pligter de har, og hvad man fra lovgivningens side forventer af dem. Hvis man er valgt og udpeget af ministeren til at sidde i en bestyrelse, forekommer det logisk, at man må varetage nogle hensyn. Det er ikke tilfældet i dag. Efter Fremskridtspartiets opfattelse understreger denne mangel på formelle pligter, at de ministerudpegede repræsentanter snarere udfylder et ideologisk behov, der eksisterede, da loven blev vedtaget, end reelle forbrugerinteresser. Loven blev vedtaget på et tidspunkt, hvor det var blevet moderne at tale om statskontrol med stort set alle institutioner i samfundet. Systemet har eksisteret i 20 år, uden at disse repræsentanter er blevet tildelt nogen pligter.

Ideelt set ønsker Fremskridtspartiet, at der skal være et fuldstændig frit realkreditmarked, men når det nu ikke er tilfældet, er Fremskridtspartiet nødt til at tilpasse sig den interventionistiske virkelighed, de andre partier har skabt. Boligmarkedet og realkreditmarkedet er nogle af de markeder, der, til stor skade for alle forbrugere, er mest reguleret. Således er der på dette område ikke en fri konkurrence, der kan sikre, at de enkelte realkreditinstitutioner konstant yder den bedste service til gavn for alle forbrugere. Derimod er realkreditinstitutionerne beskyttet af lovgivning og af lovgivernes og af partiernes manglende vilje til at rydde op i de problemer, de selv har skabt ved gennem lovgivning at udelukke reel konkurrence på området.

På denne baggrund ønsker Fremskridtspartiet, at der skal strammes op i realkreditinstitutionernes lovovertrædelser. Dette ønske berører ikke Fremskridtspartiets hensigter om at afskaffe de ministerudpegede bestyrelsesmedlemmer i realkreditinstitutionerne.

Et andet mindretal (Centrum-Demokraternes medlem af udvalget) vil redegøre for sin stilling til lovforslaget ved 2. behandling.

Lotte Henriksen (S) Ole Vagn Christensen (S) Peter Christensen (S) Erling Olsen (S)

Trøjborg (S) fmd. Løvig Simonsen (S) Tommy Dinesen (SF) Rahbæk Møller (SF)

Sonja Albrink (CD) Flemming Hansen (KF) nfm. Kai Dige Bach (KF)

Svend Heiselberg (V) Pia Larsen (V) Helge Sander (V) Annette Just (FP)

Lone Dybkjær (RV) Lysholm Christensen (KRF)

Bilag 1

Nogle af udvalgets spørgsmål til industriministeren og dennes besvarelse heraf

Spørgsmål 1:

»Ministeren bedes redegøre for, hvilket særligt ansvar offentligt udpegede repræsentanter har.«

Svar:

Formålet med udpegelsen af de offentlige repræsentanter er at medvirke til, dels at almindelige samfundsmæssige interesser og hensyn holdes for øje i pengeinstitutternes virksomhed, dels at de af lovgivningsmagten formulerede erhvervspolitiske målsætninger og efterlevelsen af den af samfundet gennem Danmarks Nationalbank fastlagte pengepolitik indgår i bestyrelsens drøftelser og i dens beslutningsforslag.

Herudover indtager det offentliges repræsentant i pengeinstitutter og realkreditinstitutter en stilling, der ganske svarer til den, der gælder for de øvrige bestyrelsesmedlemmer. Den pågældende virker således under det samme ansvar og med de samme pligter og rettigheder som andre bestyrelsesmedlemmer og deltager på helt lige fod i den overordnede ledelse af penge- og realkreditinstituttets anliggender. Dette vigtige princip danner også grundlaget for f.eks. de medarbejdervalgte bestyrelsesmedlemmers arbejde. Kun for så vidt angår vederlaget, er der fastsat specielle regler, idet honoraret for de offentlige repræsentanter for tiden maksimalt kan udgøre 75.000 kr. årligt.

Spørgsmål 2:

»Vil ministeren tage initiativ til afholdelse af et eller flere seminarer for offentligt udpegede repræsentanter?«

Svar:

Ud fra et principielt synspunkt finder jeg det diskutabelt, at det offentlige udpeger repræsentanter i private bestyrelser, herunder pengeinstitutter. Med henblik på en afklaring heraf kan det spørgsmål rejses, om det offentlige

fortsat bør have repræsentanter i pengeinstitutter og realkreditinstitutter.

Jeg har imidlertid med interesse noteret mig den idé, der fremkom under Folketingets behandling af lovforslaget. Viser det sig derfor, at vi beslutter at bevare de offentlige repræsentanter, vil jeg være villig til at afholde et seminar for samtlige repræsentanter (i pengeinstitutter, pt. 275) med henblik på at redegøre for det regelsæt, hvorunder de er udnævnt og virker, Finanstilsynets opgaver, bestyrelses ansvar etc. Samtidig kan et sådant seminar efter min mening give anledning til en frugtbar og nyttig erfaringsudveksling repræsentanterne imellem, herunder også hvorvidt formålet med udpegelsen af de offentlige repræsentanter kan varetages i det praktiske arbejde i bestyrelsen.

Spørgsmål 3:

»Er det muligt at udarbejde en arbejdsbeskrivelse for offentligt udpegede repræsentanter?«

Svar:

Ifølge Folketingets Erhvervsudvalgs betænkning af 14. marts 1974 om forslaget til lov om banker og sparekasser er formålet med udpegelsen af de offentlige repræsentanter at medvirke til, at almindelige samfundsmæssige interesser og hensyn holdes for øje i pengeinstitutternes virksomhed, at de af lovgivningsmagten formulerede erhvervspolitiske målsætninger og efterlevelsen af den af samfundet gennem Danmarks Nationalbank fastlagte pengepolitik indgår i bestyrelsens drøftelser og i dens beslutningsgrundlag, jf. min besvarelse af spørgsmål 1.

Ved udnævnelsen lægges der vægt på, at den pågældende er i besiddelse af almene kvalifikationer grundet i en erfaring og placering i samfundet, som må antages at give naturlige forudsætninger for at bestride hvervet. Disse forhold sammenholdt med uafhængigheden i forhold til en generalforsamling eller et repræ-

sentantskab bevirker, at den offentlige repræsentant vil kunne lade andre hensyn end de rent forretningsmæssige indgå i bestyrelsesarbejdet.

Det vil derfor efter min opfattelse være vanskeligt at udarbejde en egentlig arbejdsbeskrivelse for de offentlige repræsentanter – der jo heller ikke vil adskille sig fra de øvrige bestyrelsesmedlemmers situation, således som reglerne er i dag. Jeg erindrer om, at de offentlige repræsentanter virker under samme ansvar som de øvrige bestyrelsesmedlemmer.

Spørgsmål 4:

»Vil ministeren være indstillet på at udvide området for offentligt udpegede repræsentanter med forsikringselskaber og pensionskasser, og hvis ikke hvad er så argumentationen herimod?«

Svar:

Idet jeg henviser til min besvarelse af spørgsmål 2, må en udvidelse af ordningen med offentlige repræsentanter afhænge af vore drøftelser herom.

Jeg mener imidlertid, at der i givet fald kun kan blive tale om offentlig repræsentation i de selskaber, der opbevarer betroede midler, dvs. livsforsikringselskaber og tværgående pensionskasser.

Spørgsmål 5:

»Vil ministeren tilstille udvalget en tilkendegivelse om

- at regeringen vil udarbejde en ny instruks for de ministerudpegede medlemmers virke i banker, sparekasser og realkreditinstitutter,
- at der efter denne instruks vil blive lagt afgørende vægt på disse bestyrelsesmedlemmers pligt til uafhængig vurdering samt varetagelse af indskyder- og forbrugerinteresser,
- at de ministerudpegede bestyrelsesmedlemmer i henhold til denne instruks vil blive pålagt yderligere indberetningspligt til Finanstilsynet, såfremt disse bestyrelsesmedlemmer bliver opmærksomme på ulovlige forhold, der eksisterer eller måtte have eksisteret i de virksomheder eller institutioner, hvis bestyrelse de er medlem af,
- at de ministerudpegede bestyrelsesmedlem-

mer en gang årligt vil blive indkaldt til et fællesmøde.«

Svar:

Formålet med offentlige repræsentanter i pengeinstitutter og realkreditinstitutter er, at disse skal medvirke til, at samfundsmæssige interesser og synspunkter, herunder erhvervspolitiske målsætninger og Nationalbankens fastlagte pengepolitik, kan indgå i bestyrelsens drøftelser og i dens beslutningsgrundlag.

Da dette for nogle bestyrelsesmedlemmer måske kan virke som en temmelig upræcis definition, er jeg indstillet på, at der med jævne mellemrum på et seminar bør gives de offentlige repræsentanter mulighed for at få en frugtbar og nyttig erfaringsudveksling omkring arbejdet i bestyrelserne. Et sådant seminar vil naturligvis også kunne behandle den lovgivning, hvorunder de offentlige repræsentanter er udnævnt og virker.

Da de offentlige repræsentanter efter tilsynslovgivningen principielt er ligestillet med de andre bestyrelsesmedlemmer, findes der ikke i dag en instruks for de offentlige repræsentanter.

Jeg finder, at der er en række tungtvejende begrundelser for, at de offentlige repræsentanter heller ikke i fremtiden bør være underlagt en særlig instruks.

De offentlige repræsentanter er som nævnt allerede i dag pålagt samme ansvar som andre bestyrelsesmedlemmer, og der er for tiden en række retssager, hvis afgørelser nærmere vil belyse grænserne for bestyrelsesansvaret.

Der kan endvidere ikke være tvivl om, at de offentligt udpegede repræsentanter har pligt til at være uafhængige, og at de skal varetage pengeinstituttets interesser, herunder naturligvis forbrugernes og aktionærernes interesser, hvilke som oftest vil være sammenfaldende. Hvis der skulle være tvivl om dette spørgsmål, vil det være et naturligt emne at behandle på ovennævnte seminar.

Bank- og sparekasseloven har herudover allerede i dag lovbestemmelser, som forpligter selskaberne til at underrette Finanstilsynet om meget store udlån samt om forhold, der er af afgørende betydning for pengeinstituttets fortsatte virksomhed.

Det må understreges, at ethvert bestyrelsesmedlem, herunder også den offentlige repræ-

Bilag til bet. o. lovf. vedr. banker og sparekasser m.m.

sentant, naturligvis altid har den mulighed at tage en samtale med Finanstilsynet om pengeinstituttets forhold. Bestyrelsesmedlemmer har også den mulighed at forlade en bestyrelse, såfremt vedkommende er uenig med denne. Endelig påhviler det ethvert bestyrelsesmedlem at anmelde ulovligheder til Finanstilsynet eller politiet. En instruks ville alene medføre, at de

offentlige repræsentanter ville blive pålagt et ansvar, der er videregående end det betydelige ansvar, der er gældende for de øvrige bestyrelsesmedlemmer i pengeinstitutter og realkreditinstitutter.

Jeg mener på denne baggrund ikke, at der bør udarbejdes en speciel instruks til de offentlige repræsentanter.

Bilag 2

Spørgsmål stillet i henhold til forretningsordenens § 20 til skriftlig besvarelse

Til *industriministeren* (16/1 92) af:
Kim Behnke (FP):

»Hvilket bestyrelsesansvar påhviler ministerielt udpegede repræsentanter i bestyrelserne for private subdidært offentlige aktieselskaber?«

(Spm. nr. S 396).

Begrundelse

I forbindelse med f.eks. en række offentligt ejede aktieselskaber indgår der bestyrelsesmedlemmer, som er udpeget af en minister. De pågældende bestyrelsesmedlemmer beklæder ofte en bestyrelsespost med særlig klausul om, at det er et konkret ministerium, der har ret til at besætte nævnte post.

Spørgsmålet er så, hvem bestyrelsesansvaret påhviler – om det er den enkelte person eller det er ministeriet (der jo ikke er en person/juridisk person).

Ministeren anmodes om grundigt at beskrive den selskabsretlige konsekvens af, hvor svaret ligger, og belyse fordele/ulemper ved disse ministerielt udpegede bestyrelsesmedlemmer.

Foreløbig besvarelse

Svar:

Jeg har anmodet Justitsministeriet om at bidrage til besvarelsen af spørgsmålet, der til dels vedrører forhold, som henhører under Justitsministeriet. Når jeg har modtaget Justitsministeriets bidrag, skal jeg vende tilbage med en samlet besvarelse.

Endelig besvarelse

Svar:

Aktieselskabslovens § 140 regulerer spørgsmålet om bestyrelsesansvar. Bestemmelsen gengiver dansk rets almindelige regler om erstatningsansvar uden for kontraktsforhold. Det betyder, at bestyrelsesmedlemmer over for selskabet er erstatningsansvarlige, hvis de un-

der udførelsen af deres hverv forsætligt eller uagtsomt har tilføjet selskabet skade. Det samme gælder, når skaden er tilføjet aktionærer, kreditorer eller tredjemand ved overtrædelse af aktieselskabsloven eller selskabets vedtægter.

Bestyrelsesansvaret er personligt. Der sondres ikke mellem, om personer er udpeget af en minister eller af andre. Efter § 143 kan en eventuel erstatning nedsættes, når dette findes rimeligt under hensyn til skyldgraden, skadens størrelse og omstændighederne i øvrigt.

Udgangspunktet i aktieselskabslovens § 1, stk. 1, er, at alle erhvervsdrivende aktieselskaber er underkastet aktieselskabslovens bestemmelser, medmindre der er særlig lovhjemmel til fravigelse heraf. Loven sonderer således ikke mellem private og offentlige selskaber.

For en række aktieselskaber, som er stiftet af staten, er der i et vist omfang sket fravigelse af aktieselskabslovens regler bl.a. med hensyn til, hvem der vælger bestyrelse, at vedtægterne skal godkendes af en minister m.v.

Der er ikke hidtil i særlove for oprettelse af bestemte selskaber sket en fravigelse af aktieselskabslovens ansvarsregler. Dette betyder, at aktieselskabslovens almindelige regler om erstatningsansvar finder anvendelse også for sådanne selskaber.

For så vidt angår statens eventuelle arbejdsgiveransvar i medfør af Danske Lovs 3-19-2 for bestyrelsesmedlemmer, der som led i deres ansættelsesforhold er udpeget af en minister, samt forholdet til erstatningsansvarsloven, herunder denne lovs indvirkning på omfanget af de pågældende bestyrelsesmedlemmers erstatningsansvar, har jeg fra Justitsministeriet indhentet vedlagte notat af 9. marts 1992 om statens hæftelsesansvar for fejl begået af statsligt udpegede bestyrelsesmedlemmer i aktieselskaber.

Ud over det rent erstatningsretlige er det i øvrigt således, at den, der har valgt eller udpeget et bestyrelsesmedlem, altid kan afsætte den

pågældende, jf. aktieselskabslovens § 50, stk. 1.

NOTAT

om

statens hæftelsesansvar for fejl begået af statsligt udpegede bestyrelsesmedlemmer i aktieselskaber

1. Baggrund

I en skrivelse af 24. januar 1992 har Industriministeriet anmodet Justitsministeriet om en udtalelse til brug for besvarelsen af et spørgsmål (S 396) fra medlem af Folketinget Kim Behnke (FP). Spørgsmålet har følgende ordlyd:

»Hvilket bestyrelsesansvar påhviler ministerielt udpegede repræsentanter i bestyrelserne for private subsidiært offentlige aktieselskaber?«

Som begrundelse for spørgsmålet er der anført følgende:

»I forbindelse med f.eks. en række offentligt ejede aktieselskaber indgår der bestyrelsesmedlemmer, som er udpeget af en minister. De pågældende bestyrelsesmedlemmer beklæder ofte en bestyrelsespost med særlig klausul om, at det er et konkret ministerium, der har ret til at besætte nævnte post.

Spørgsmålet er så, hvem bestyrelsesansvaret påhviler – om det er den enkelte person eller det er ministeriet (der jo ikke er en person/juridisk person).

Ministerien anmodes om grundigt at beskrive den selskabsretlige konsekvens af, hvor ansvaret ligger, og belyse fordele/ulemper ved disse ministerielt udpegede bestyrelsesmedlemmer.«

I det følgende redegør Justitsministeriet for spørgsmålet om statens hæftelsesansvar for de ansvarspådragende handlinger, som de statsligt udpegede bestyrelsesmedlemmer i aktieselskaber foretager under udførelsen af deres bestyrelsesarbejde. Redegørelsen disponeres således, at der i pkt. 2 gives en beskrivelse af bestyrelsesmedlemmernes personlige erstatningsansvar, mens der i pkt. 3 redegøres for arbejdsgiveransvaret i almindelighed, hvorefter der i pkt. 4 gives en nærmere analyse af statens hæftelsesansvar.

2. Bestyrelsesmedlemmers erstatningsansvar

Udgangspunktet

I aktieselskabslovens § 140, jf. lovbekendtgørelse nr. 659 af 25. september 1991, findes følgende bestemmelse om bestyrelsesmedlemmers erstatningsansvar:

»§ 140. Stiftere, bestyrelsesmedlemmer og direktører, som under udførelsen af deres hverv forsætligt eller uagtsomt har tilføjet selskabet skade, er pligtige at erstatte denne. Det samme gælder, når skaden er tilføjet aktionærer, selskabets kreditorer eller tredjemand ved overtrædelse af denne lov eller vedtægterne.«

Efter bestemmelsen kan erstatningsansvaret således kun pålægges et bestyrelsesmedlem, der har handlet uforsvarligt. Bestemmelsen svarer til, hvad der også ville gælde efter dansk rets almindelige erstatningsregel, culpereglen.

Culpareglen finder også anvendelse på de tilfælde, som ikke er omfattet af bestemmelsen, f.eks. hvor et bestyrelsesmedlems erstatningsansvar over for tredjemand baseres på krænkelse af andre normer end de selskabsretlige, se hertil beretning fra arbejdsgruppen vedrørende selvejende institutioner (Finansministeriet, 1989), s. 18 ff., Bernhard Gomard, Aktieselskaber & Anpartsselskaber, 1986, side 320, og Niels Thomsen, A/S-loven med kommentarer, 4. udgave, 1990, side 433.

Lempelse af erstatningsansvaret

I aktieselskabslovens § 143, stk. 1, er der fastsat følgende bestemmelse om nedsættelse af erstatningsansvaret:

»§ 143. Erstatning efter reglerne i §§ 140-142 kan nedsættes, når dette findes rimeligt under hensyn til skyldgraden, skadens størrelse og omstændighederne i øvrigt.

Stk. 2. . . .«

I erstatningsansvarsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 599 af 8. september 1986 med senere ændringer, er der endvidere fastsat nærmere regler om lempelse af erstatningsansvar, som også kan have betydning for bestyrelsesmedlemmer i aktieselskaber.

Der er i den forbindelse grund til at pege på bestemmelsen i erstatningsansvarslovens § 19, stk. 3, hvorefter en arbejdstager, der har begået en skade, der er dækket af en tingsforsikring, en driftstabsforsikring eller arbejdsgiverens ansvarsforsikring, ikke ifalder erstatningsansvar, medmindre skaden er forvoldt forsætligt

eller ved grov uagtsomhed. Særligt for så vidt angår arbejdsgiverens ansvarsforsikring bemærkes, at staten er stillet, som om forsikring var tegnet, jf. erstatningsansvarslovens § 20. Hvis man som arbejdstager i staten tilføjer nogen en skade, vil man således i almindelighed alene ifalde et personligt ansvar, hvis man har handlet forsætligt eller groft uagtsomt. Lempelsesreglen finder dog ikke anvendelse med hensyn til det erstatningsansvar, der er omhandlet i færdselsloven, luftfartsloven og søloven, jf. nærmere erstatningsansvarslovens § 21.

Der kan endvidere peges på bestemmelsen i erstatningsansvarslovens § 23, stk. 2, hvorefter arbejdstagerens erstatningsansvar over for skadelidte kan nedsættes eller bortfalde, hvis det findes rimeligt under hensyn til den udviste skyld, arbejdstagerens stilling, skadelidtes interesse og omstændighederne i øvrigt. Erstatning, som arbejdstageren har måttet udrede, kan arbejdstageren kræve betalt af arbejdsgiveren i det omfang, ansvaret endeligt skal påhvile arbejdsgiveren, jf. § 23, stk. 2, 2. pkt., hvor der henvises til bestemmelsen i § 23, stk. 1. Efter denne bestemmelse kan en arbejdsgiver alene gøre regres mod en arbejdstager for erstatning, som arbejdsgiveren har betalt til skadelidte på grund af arbejdstagerens uforvarselige adfærd, i det omfang det findes rimeligt under hensyn til den udviste skyld, arbejdstagerens stilling og omstændighederne i øvrigt. I samme omfang kan arbejdsgiveren kræve erstatning fra arbejdstageren for skade, som arbejdstageren i øvrigt forvolder arbejdsgiveren i tjenesten, jf. § 23, stk. 3.

Det er alene den kreds af personer, for hvis handlinger en hvergiver/arbejdsgiver er ansvarlig efter Danske Lovs 3-19-2, som er omfattet af udtrykket »arbejdstager« i erstatningsansvarslovens § 19, stk. 3, og § 23. Bestyrelsesmedlemmer i aktieselskaber er derfor ikke i almindelighed omfattet af udtrykket »arbejdstager« i forhold til aktieselskabet, se hertil Anders Vinding Kruse, Erstatningsretten, 5. udgave, 1989, side 188, og Anders Vinding Kruse og Jens Møller, Erstatningsansvarsloven, 2. udgave, 1989, side 316 f. De bestyrelsesmedlemmer i aktieselskaber, som er udpeget af en minister, kan derimod efter omstændighederne være omfattet af udtrykket »arbejdstager« i forhold til staten, jf. nærmere herom afsnit 4 nedenfor.

I erstatningsansvarslovens § 24 er der endelig fastsat en generel bestemmelse om lempelse af erstatningsansvaret, herunder af bestyrelsesmedlemmers erstatningsansvar. Efter bestemmelsen kan erstatningsansvaret nedsættes eller bortfalde, når ansvaret vil virke urimeligt tyngende for den erstatningsansvarlige, eller når ganske særlige omstændigheder i øvrigt gør det rimeligt. Ved afgørelsen skal der tages hensyn til skadens størrelse, ansvarets beskaffenhed, skadevolderens forhold, skadelidtes interesse, foreliggende forsikringer samt omstændighederne i øvrigt.

3. Arbejdsgiverens erstatningsansvar

Med udgangspunkt i reglen i Danske Lov 3-19-2 er det fast antaget i dansk ret, at en arbejdsgiver hæfter for det erstatningsansvar, som hans ansatte måtte pådrage sig ved uforvarselige skadegørende handlinger, der er foretaget under arbejdets udførelse. Arbejdsgiverens hæftelsesansvar gælder både erstatningskrav inden for og uden for kontrakt. Arbejdsgiveren hæfter dog ikke, hvis skaden skyldes en abnorm adfærd fra den ansattes side.

Hæftelsesansvaret forudsætter, at der består et vist over- og underordningsforhold mellem hvergiver (arbejdsgiver) og hvervtager (arbejdstager). Hvervgiveren må således som udgangspunkt stå som principal i forhold til hvervtageren, dvs. hvervgiveren har ret til at lede arbejdets udførelse, herunder antage og afskedige hvervtageren, give hvervtageren instruktioner og føre tilsyn med selve arbejdets udførelse. Hæftelsesansvaret omfatter derimod som udgangspunkt ikke personer, der overlades hver til selvstændig udførelse. Den, der f.eks. bestiller en flytning hos et flyttefirma, og som overlader alt til flyttefirmaet, vil således ikke være ansvarlig for de skadegørende handlinger, flyttemændene måtte foretage sig, se hertil bl.a. Jørgen Nørsgaard og Hans Henrik Vagner, Erstatningsretten, 1990, side 128.

Det er ligeledes fast antaget i dansk ret, at staten, kommunerne og andre offentlige institutioner hæfter på samme måde som private for det erstatningsansvar, som de ansatte måtte pådrage sig for uforvarselige skadegørende handlinger.

4. Statens hæftelse for statsligt udpegede bestyrelsesmedlemmers ansvarspådragende handlinger

Særligt retsgrundlag

Der kan i lovgivningen være fastsat særlige regler om statens hæftelsesansvar for det erstatningsansvar, som de statsligt udpegede bestyrelsesmedlemmer i aktieselskaber pådrager sig under arbejdets udførelse. Statens hæftelsesansvar kan endvidere være reguleret i en aftale mellem staten og skadelidte, f.eks. i en aftale mellem staten og det aktieselskab, som det statsligt udpegede bestyrelsesmedlem har pådraget tab ved sin erstatningspådragende adfærd.

I disse tilfælde må spørgsmålet om statens hæftelsesansvar derfor vurderes med udgangspunkt i det retsgrundlag, der eksisterer på det pågældende område.

Den almindelige erstatningsret

I de tilfælde, hvor der ikke er fastsat særlige regler eller indgået en særlig aftale med skadelidte om statens hæftelsesansvar for det erstatningsansvar, som de statsligt udpegede bestyrelsesmedlemmer i aktieselskaber pådrager sig under arbejdets udførelse, må spørgsmålet herom afgøres med udgangspunkt i den almindelige erstatningsret.

I den forbindelse opstår navnlig det spørgsmål, om og i givet fald hvornår de statsligt udpegede bestyrelsesmedlemmer i aktieselskaber står i et sådant over- og underordningsforhold til staten, at staten kan pådrage sig et hæftelsesansvar som hvervgiver efter de regler, der er beskrevet i punkt 3 ovenfor. Dette spørgsmål ses ikke at være særskilt behandlet i den trykte retspraksis eller i den erstatningsretlige litteratur.

Justitsministeriet har dog tidligere dels taget stilling til, i hvilket omfang ministre kan give instruktioner til de personer, der udpeges til medlemmer af et aktieselskabs bestyrelse, dels til instruktionsbeføjelsens betydning for statens hæftelsesansvar.

Med hensyn til ministres adgang til at give instruktioner til de personer, der udpeges til medlemmer af et aktieselskabs bestyrelse, har Justitsministeriet således i en skrivelse af 19. august 1991 til Statsrevisoratet bl.a. udtalt følgende:

»... Spørgsmålet om, hvorvidt ministeren kan pålægge et bestyrelsesmedlem at videregive oplysninger, som vedkommende efter tavshedspligtsreglerne ville være berettiget til at videregive (pligtsiden), må afgøres efter de almindelige regler for ministerens instruktionsbeføjelser.

Det følger af disse regler, at ministeren normalt ikke har adgang til at instruere bestyrelsesmedlemmer, som ikke i forvejen er i et tjenesteforhold til staten. Det gælder f.eks. i tilfælde, hvor der er udpeget medlemmer af Folketinget til at varetage statens interesser i selskabet, eller den pågældende er offentlig repræsentant, uden at der ved valget eller udpegningen er lagt vægt på den pågældendes ansættelsesforhold i staten. En pligt til at holde ministeren løbende orienteret kan dog, for disse gruppers vedkommende, være fastsat eller forudsat i anden lovgivning eller i selskabets vedtægt.

En almindelig (ulovbestemt) instruktionsbeføjelse for vedkommende minister gælder således normalt kun i tilfælde, hvor det pågældende bestyrelsesmedlem varetager bestyrelsesarbejdet som led i sit almindelige tjenesteforhold til staten. Det er i den forbindelse uden betydning, om den pågældende er tjenestemand eller overenskomstansat. Det er for tjenestemænd med hele centraladministrationen som ansættelsesområde endvidere uden betydning, om den pågældende gør tjeneste i vedkommende ministerium eller under en anden minister.«

I et notat af 18. august 1983 om statens ansvar for fejl begået af statsligt udpegede medlemmer af bestyrelser i aktieselskaber har Justitsministeriet bl.a. anført følgende om instruktionsbeføjelsens betydning for statens hæftelsesansvar:

»... De litteraturudtalelser og de eksempler fra praksis vedrørende statsligt udpegede medlemmer af aktieselskabsbestyrelser, som er fremdraget . . . , har primært omhandlet situationen, hvor staten tillige har væsentlige kapitalinteresser i det pågældende selskab. Dette vil ikke være tilfældet i forbindelse med etableringen af det . . . nævnte samarbejde mellem Vejdirektoratet og Danish Road Consult A/S, hvori staten ikke skal have aktiebesiddelse. Uanset dette må det imidlertid antages . . . , at Vejdirektoratet har ret til at give instrukser og

føre tilsyn med bestyrelshvervets udførelse, såfremt Vejdirektoratet som statens repræsentant i bestyrelsen udpeger enten en statsansat eller en anden person, over for hvem direktoratet forbeholder sig instruktionsbeføjelser. Selv om instruktionsbeføjelsen må udøves under hensyntagen til de selskabsretlige regler, kan dette ikke anses for nogen afgørende begrænsning i instruktionsretten, og det kan næppe udelukkes, at staten i sin egenskab af arbejds- eller hvervgiver kan komme til at hæfte for det erstatningsansvar, som bestyrelsesmedlemmet måtte pådrage sig ved at handle uforsvarligt eller ved at tilsidesætte sin tilsynspligt som bestyrelsesmedlem.«

Efter Justitsministeriets opfattelse må det således formentlig antages, at en ret for ministeren til at instruere den person, som ministeren har udpeget til medlem af et aktieselskabs bestyrelse, vil betyde, at staten som arbejds- eller hvervgiver vil hæfte for de uforsvarlige ska-

degørende handlinger, som bestyrelsesmedlemmet foretager under udførelsen af sit arbejde i bestyrelsen. Statens hæftelsesansvar vil endvidere som nævnt betyde, at det pågældende bestyrelsesmedlems personlige ansvar kan lempes efter erstatningsansvarslovens § 19, stk. 3, jf. § 20, og § 23, se nærmere punkt 2 ovenfor.

Hvis ministeren ikke har en instruktionsbeføjelse over for den person, som ministeren har udpeget til medlem af bestyrelsen i et aktieselskab, vil der derimod efter Justitsministeriets opfattelse næppe i almindelighed kunne etableres et sådant over- og underordningsforhold mellem ministeren og det pågældende bestyrelsesmedlem, at staten vil kunne pådrage sig et hæftelsesansvar for den uforsvarlige skadegørende adfærd, bestyrelsesmedlemmet måtte udvise.

Den endelige afgørelse henhører under domstolene.