



# HØJESTERETS DOM

afsagt torsdag den 22. april 2021

---

**Sag BS-19523/2020-HJR**  
(1. afdeling)

A  
(advokat Mads Krøger Pramming, beskikket)

mod

X-kommune  
(advokat Sissel Egede-Pedersen)

Biintervenient til støtte for X-kommune:  
KL  
(advokat Søren Skjerbek)

I tidligere instanser er afsagt dom af Retten i Nykøbing Falster den 4. marts 2019 (BS-5890/2018-NYK) og af Østre Landsrets 11. afdeling den 22. januar 2020 (BS-12019/2019).

I pådømmelsen har deltaget syv dommere: Thomas Rørdam, Vibeke Rønne, Henrik Waaben, Lars Hjortnæs, Oliver Talevski, Anne Louise Bormann og Ole Hasselgaard.

## **Påstande**

Parterne har gentaget deres påstande, idet X-kommune dog har frafaldet sin afvisningspåstand.

## **Retsgrundlag**

Artikel 1 i Tillægsprotokol 1 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er sålydende:

”Enhver fysisk eller juridisk person er berettiget til uforstyrret nydelse af sin ejendom. Ingen må berøves sin ejendom undtagen i samfundets interesse og i overensstemmelse med de ved lov og folkerettens almindelige principper fastsatte betingelser.

Foranstående bestemmelser skal imidlertid ikke på nogen måde gøre indgreb i statens ret til at håndhæve sådanne love, som den anser for nødvendige for at overvåge, at ejendomsretten udøves i overensstemmelse med almenhedens interesse, eller for at sikre betaling af skatter, andre afgifter og bøder.”

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fastslået, at der af artikel 1 ikke kan udledes nogen selvstændig ret til sociale ydelser, og at det er op til den enkelte stat at fastsætte, hvilke sociale ydelser borgerne har ret til. Hvis der efter national lovgivning er ret til en social ydelse, kan denne ret imidlertid være omfattet af artikel 1, jf. Storkammerets domme af 12. april 2006 i sag nr. 65731/01 m.fl. (Stec m.fl. mod Storbritannien), præmis 53, og 13. december 2016 i sag nr. 53080/13 (Bélané Nagy mod Ungarn), præmis 82. I sidstnævnte dom er således anført bl.a.:

”82. The Court has also held that Article 1 of Protocol No. 1 imposes no restriction on the Contracting States’ freedom to decide whether or not to have in place any form of social-security scheme, or to choose the type or amount of benefits to provide under any such scheme (see *Sukhanov and Ilchenko v. Ukraine*, nos. 68385/10 and 71378/10, §§ 35-39, 26 June 2014; *Kolesnyk v. Ukraine* (dec.), no. 57116/10, §§ 83, 89 and 91, 3 June 2014; and *Fakas v. Ukraine* (dec.), no. 4519/11, §§ 34, 37-43, 48, 3 June 2014). If, however, a Contracting State has in force legislation providing for the payment as of right of a welfare benefit – whether conditional or not on the prior payment of contributions – that legislation must be regarded as generating a proprietary interest falling within the ambit of Article 1 of Protocol No. 1 for persons satisfying its requirements (see *Stec and Others* (dec.), cited above, § 54).”

Et eksempel på en ret omfattet af artikel 1 er omtalt i Menneskerettighedsdomstolens dom af 30. september 2003 i sag nr. 40892/98 (*Koua Poirrez mod Frankrig*), hvor retten til at få hjælp i form af en handicapydelse er anset for omfattet, og hvor det i dommen er anført bl.a.:

”37. The Court also points out that it has already held that the right to emergency assistance - in so far as provided for in the applicable legislation – is a pecuniary right for the purposes of Article 1 of Protocol No. 1. That provision is therefore applicable without it being necessary to rely

solely on the link between entitlement to emergency assistance and the obligation to pay “taxes or other contributions” (see *Gaygusuz*, cited above, p. 1142, § 41). In that connection, the Court considers that the fact that, in that case, the applicant had paid contributions and was thus entitled to emergency assistance (*ibid.*, pp. 1141-42, § 39) does not mean, by converse implication, that a non-contributory social benefit such as the AAH does not also give rise to a pecuniary right for the purposes of Article 1 of Protocol No. 1.”

Et andet eksempel er Menneskerettighedsdomstolens dom af 8. oktober 2019 i sag nr. 53068/08 (*Fedulov mod Rusland*), hvor en ret for en patient til at modtage gratis medicin var beskyttet efter artikel 1, idet det i dommen er anført bl.a.:

“70. In the present case, the Court notes that in the relevant period, legislation was in force in the respondent State that had put in place a system of State social support for certain vulnerable categories of the population, including individuals with disabilities. Such individuals were entitled, in particular, to get medicines free of charge provided that they satisfied a number of conditions established in the relevant legal instruments. Specifically, such individuals had to be registered in a relevant federal register, the medicine that they sought to obtain free of charge had to be included in a relevant list approved by the Russian Ministry of Healthcare and Social Development, they had to obtain a prescription for the medicine from a competent doctor, and they then had to seek to obtain the medicines free of charge in pharmacies specifically designated for that purpose (see paragraphs 34 and 37 above).

71. On the facts, it is clear that the applicant fulfilled all the eligibility criteria for receiving the benefit in question as of right. Indeed, he had the status of a disabled person, he was included in the relevant federal register, the medicine he sought to obtain free of charge was on the relevant list, and he was assigned to a particular pharmacy where he tried to obtain that medicine (see paragraphs 7-9 above). The applicant’s entitlement to the provision of free medicines has never been in dispute either at the domestic level or before the Court (see paragraphs 22, 23 and 56 above). In particular, the national court decisions taken in the applicant’s case do not suggest that the applicant did not satisfy any of the above-mentioned conditions, or that there were any other conditions that he needed to satisfy but had not. It furthermore does not appear, nor has it ever been alleged either at the domestic level or before the Court, that, at any point in time in the relevant period, there were any changes to the applicant’s health that would have affected his status as a disabled person, or that the domestic legal conditions governing the

granting of the benefit in question had changed so that the applicant no longer fully satisfied them (see paragraph 68 above).

72. Against this background, the Court is satisfied that the applicant had a substantive proprietary interest, recognised under the domestic law, that was sufficiently established to amount to a “legitimate expectation” that he would be provided, free of charge, with the medicine that was necessary for the treatment of his disease. It follows that Article 1 of Protocol No. 1 is applicable in the present case.”

Om beskyttelsen efter artikel 1 af berettigede forventninger om sociale rettigheder har Storkammeret udtalt følgende i ovennævnte dom af 13. december 2016 (Béláné Nagy mod Ungarn):

“74. Although Article 1 of Protocol No. 1 applies only to a person’s existing possessions and does not create a right to acquire property (see *Stummer v. Austria* [GC], no. 37452/02, § 82, ECHR 2011), in certain circumstances a “legitimate expectation” of obtaining an asset may also enjoy the protection of Article 1 of Protocol No. 1 (see, among many authorities, *Anheuser-Busch Inc. v. Portugal* [GC], no. 73049/01, § 65, ECHR 2007-I).

75. A legitimate expectation must be of a nature more concrete than a mere hope and be based on a legal provision or a legal act such as a judicial decision. The hope that a long-extinguished property right may be revived cannot be regarded as a “possession”; nor can a conditional claim which has lapsed as a result of a failure to fulfil the condition (see *Gratzinger and Gratzingerova v. the Czech Republic (dec.)* [GC], no. 39794/98, §§ 69 and 73, ECHR 2002-VII). Further, no “legitimate expectation” can be said to arise where there is a dispute as to the correct interpretation and application of domestic law and the applicant’s submissions are subsequently rejected by the national courts (see *Kopecký v. Slovakia* [GC], no. 44912/98, § 50, ECHR 2004-IX). At the same time, a proprietary interest recognised under domestic law – even if revocable in certain circumstances – may constitute a “possession” for the purposes of Article 1 of Protocol No. 1 (see *Beyeler*, cited above, § 105).

76. In cases concerning Article 1 of Protocol No. 1, the issue that needs to be examined is normally whether the circumstances of the case, considered as a whole, conferred on the applicant title to a substantive interest protected by that provision (see *Iatridis*, cited above, § 54; *Beyeler*, cited above, § 100; and *Parrillo*, cited above, § 211). In applications concerning claims other than those relating to existing possessions, the idea behind this requirement has also been formulated in various other

ways throughout the Court's case-law. By way of example, in a number of cases the Court examined, respectively, whether the applicants had "a claim which was sufficiently established to be enforceable" (see *Gratzinger and Gratzingerova*, cited above, § 74); whether they demonstrated the existence of "an assertable right under domestic law to a welfare benefit" (see *Stec and Others v. the United Kingdom* (dec.) [GC], nos. 65731/01 and 65900/01, § 51, ECHR 2005-X); or whether the persons concerned satisfied the "legal conditions laid down in domestic law for the grant of any particular form of benefits" (see *Richardson v. the United Kingdom* (dec.), no. 26252/08, § 17, 10 April 2012)."

Et eksempel på en berettiget forventning omfattet af beskyttelsen efter artikel 1 er Menneskerettighedsdomstolens dom af 30. juni 2005 i sag nr. 11931/03 (*Teteriny mod Rusland*), hvor en domstol havde fastslået, at de lokale myndigheder havde pligt til at anvise vedkommende en lejlighed i form af indgåelse af en "social tenancy agreement", og hvor det udgjorde en krænkelse af artikel 1, at de lokale myndigheder ikke efterlevede dommen. I Menneskerettighedsdomstolens dom er anført bl.a.:

"46. The Court further recalls that the right to any social benefit is not included as such among the rights and freedoms guaranteed by the Convention (see, for example, *Aunola v. Finland* (dec.), no. 30517/96, 15 March 2001). The right to live in a particular property not owned by the applicant does not as such constitute a "possession" within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1 (see *H.F. v. Slovakia* (dec.), no. 54797/00, 9 December 2003; *Kovalenok v. Latvia* (dec.), no. 54264/00, 15 February 2001, and *J.L.S. v. Spain* (dec.), no. 41917/98, 27 April 1999).

47. However, pecuniary assets, such as debts, by virtue of which the applicant can claim to have at least a "legitimate expectation" of obtaining effective enjoyment of a particular pecuniary asset may also fall within the notion of "possessions" contained in Article 1 of Protocol No. 1 (see *Pine Valley Developments Ltd and Others v. Ireland*, judgment of 29 November 1991, Series A no. 222, p. 23, § 51; *Pressos Compania Naviera S.A. and Others v. Belgium*, judgment of 20 November 1995, Series A no. 332, p. 21, § 31, and, *mutatis mutandis*, *S.A. Dangeville v. France*, no. 36677/97, §§ 44-48, ECHR 2002-III). In particular, the Court has consistently held that a "claim" — even to a particular social benefit — can constitute a "possession" within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1 if it is sufficiently established to be enforceable (see *Burdov v. Russia*, cited above, § 40, and *Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece*, judgment of 9 December 1994, Series A no. 301-B, p. 84, § 59).

48. Turning to the facts of the present case, the Court notes that by virtue of the judgment of 26 September 1994 the town council was to put at the applicant's disposal a flat with certain characteristics. The judgment did not require the authorities to give him ownership of a particular flat, but rather obliged them to issue him with an occupancy voucher in respect of any flat satisfying the court-defined criteria. On the basis of the voucher, a so-called "social tenancy agreement" would have been signed between the competent authority and the applicant, acting as the principal tenant on behalf of himself and the members of his family (see paragraph 20 above). Under the terms of a "social tenancy agreement", as established in the RSFSR Housing Code and the applicable regulations, the applicant would have had a right to possess and make use of the flat and, under certain conditions, to privatise it in accordance with the Privatisation of State Housing Act.

49. Accordingly, from the moment the judgment of 26 September 1994 was issued, the applicant has had an established "legitimate expectation" to acquire a pecuniary asset. The judgment was final as no ordinary appeal lay against it, and enforcement proceedings were instituted.

50. The Court is therefore satisfied that the applicant's claim to a "social tenancy agreement" was sufficiently established to constitute a "possession" falling within the ambit of Article 1 of Protocol No. 1.

51. The Court finds that the fact that it was impossible for the applicant to obtain the execution of the judgment of 26 September 1994 for more than ten years constituted an interference with his right to peaceful enjoyment of his possessions, for which the Government have not advanced any plausible justification (see paragraph 41 above).

52. Accordingly, there has been a violation of Article 1 of Protocol No. 1."

### **Anbringender**

A har supplerende anført navnlig, at det ikke er afgørende for beskyttelsen efter artikel 1 i Tillægsprotokol 1, om en social ydelse har karakter af en pengeydelse eller naturalydelse. Det vil være kunstigt at gøre beskyttelsen afhængig af, om den enkelte stat har valgt at give støtte som en naturalydelse eller i stedet som en pengeydelse, som borgeren selv kan omsætte til en naturalydelse.

X-kommune har supplerende anført navnlig, at artikel 1 i Tillægsprotokol 1 ikke indebærer ret til at erhverve rettigheder. Der er i Menneskerettighedsdom-

stolens praksis ikke grundlag for at antage, at artikel 1 i Tillægsprotokol 1 omfatter en ret til socialpædagogisk støtte. Hvis artikel 1 i Tillægsprotokol 1 måtte finde anvendelse, vil det ikke medføre, at der skal fastsættes en godtgørelse, idet A allerede har opnået oprejsning gennem Ankestyrelsens afgørelse.

## **Højesterets begrundelse og resultat**

### *Sagens baggrund og problemstilling*

A er autist, mentalt retarderet og synshandicappet. Da hun fyldte 18 år i oktober 2014, blev hun tilkendt førtidspension og blev desuden bevilget bl.a. en ledsageordning på 15 timer om måneden efter § 97 i lov om social service (serviceloven). I 2015 blev hun bevilget et botilbud efter servicelovens § 107. Herudover ansøgte hun gennem sin mor i november 2014 kommunen om bl.a. at få tildelt en støtteperson ved sin deltagelse som svømmer i visse træningssamlinger (svømmestævner).

Sagen angår, om X-kommune skal betale godtgørelse efter erstatningsansvarslovens § 26, stk. 1, eller princippet heri som følge af, at A ikke førend i august 2017 fik bevilget en støtteperson ved svømmestævner.

### *Sagens faktum i hovedtræk*

Den 26. februar 2015 traf kommunen afgørelse om, at A ikke efter servicelovens § 85 var berettiget til socialpædagogisk støtte i form af ledsagelse ved svømmestævner. Ankestyrelsen ophævede den 13. juli 2015 kommunens afgørelse og hjemviste spørgsmålet til fornyet behandling med den begrundelse, at kommunen ikke havde undersøgt behovet for socialpædagogisk støtte.

Efter at have modtaget bl.a. en redegørelse fra hendes mor traf kommunen den 6. oktober 2015 en ny afgørelse, hvorved det blev fastholdt, at A ikke var berettiget til socialpædagogisk støtte efter servicelovens § 85. I afgørelsen var det anført, at kommunen på baggrund af en konkret, individuel helhedsvurdering fandt, at hun ville kunne efterspørge hjælp hos de deltagende trænere ved svømmestævner. Afgørelsen blev påklaget til Ankestyrelsen, og styrelsen traf den 6. juli 2016 afgørelse om, at hun var berettiget til socialpædagogisk støtte efter servicelovens § 85 ved deltagelse i svømmestævner, og at kommunen skulle fastsætte antallet af timer ud fra hendes behov. I begrundelsen anførte Ankestyrelsen, at hun på grund af betydelig funktionsnedsættelse havde behov for støtte til at få dagens program oplyst og til at følges fra sted til sted samt støtte ved ændringer i program, madplaner eller andet og til at huske sine ejendele.

Kommunen traf den 25. november 2016 afgørelse om, at den socialpædagogiske støtte, som hun var berettiget til i forbindelse med deltagelse i svømmestævner, skulle bestå i, at hendes bosted ydede støtte til at implementere en app på hendes smartphone til at hjælpe hende med at fastholde struktur. Denne afgørelse

blev efter klage ændret af Ankestyrelsen, der i en afgørelse af 29. maj 2017 på ny fastslog, at hun havde ret til socialpædagogisk støtte ved deltagelse i visse svømmestævner, og Ankestyrelsen kritiserede samtidig, at kommunen ikke havde fulgt styrelsens tidligere afgørelse herom. Kommunen traf derefter den 1. august 2017 afgørelse om, at hun var berettiget til socialpædagogisk støtte efter servicelovens § 85 bl.a. i form af en støtteperson ved deltagelse i visse svømmestævner.

*Erstatningsansvarslovens § 26, stk. 1*

Efter erstatningsansvarslovens § 26, stk. 1, er det en betingelse for godtgørelse for tort, at der foreligger en retsstridig krænkelse af en andens frihed, fred, ære eller person.

Som anført i Højesterets domme af 2. marts 2020 (UfR 2020.1615) og 11. marts 2020 (UfR 2020.1879) fremgår anvendelsesområdet for erstatningsansvarslovens § 26, stk. 1, bl.a. af forarbejderne til loven og senere ændringer og af forarbejderne til den tidligere bestemmelse i § 15 i ikrafttrædelsesloven til straffeloven. I disse forarbejder anføres bl.a., at tort forudsætter en culpøs krænkelse af en vis grovhed, og at krænkelsen skal angå den pågældendes selv- og æresfølelse, dvs. vedkommendes opfattelse af eget værd og omdømme. For visse typer af krænkelse er det i forarbejderne mere præcist angivet, hvad der skal til for, at der foreligger tort, og disse angivelser kan bidrage til fastlæggelse af bestemmelsens anvendelsesområde også for så vidt angår andre krænkelse. Om vold fremgår det f.eks. af en lovændring i 1997, at der kun foreligger tort, hvis volden er begået under særligt krænkende, ydmygende eller hånende omstændigheder.

I den foreliggende sag må det efter Ankestyrelsens afgørelse af 29. maj 2017 lægges til grund, at X-kommune ved sin afgørelse af 25. november 2016 ikke efterlevede Ankestyrelsens afgørelse af 6. juli 2016 om socialpædagogisk støtte ved deltagelse i visse svømmestævner. Kommunen har herved efter Højesterets opfattelse handlet retsstridigt over for A. Højesteret finder, at kommunen ikke herudover har handlet retsstridigt over for hende.

Krænkelsen består herefter i, at A i en periode på ca. 8 måneder ikke modtog socialpædagogisk støtte i form af en støtteperson ved sin deltagelse i visse svømmestævner. Uanset at hun som fastslået af Ankestyrelsen havde behov for en støtteperson til brug for at udvikle sine færdigheder, finder Højesteret, at der ikke er grundlag for at antage, at krænkelsen har været egnet til at påvirke hendes selv- og æresfølelse og dermed tilføjet hende tort, således som dette udtryk i erstatningsansvarslovens § 26, stk. 1, må forstås.

*Artikel 1 i Tillægsprotokol 1*



Efter artikel 1 i Tillægsprotokol 1 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har enhver ret til respekt for sin ejendom, og ingen må berøves sin ejendom, hvis det bl.a. ikke er i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat ved lov.

Menneskerettighedsdomstolen har fastslået, at der af bestemmelsen ikke kan udledes nogen selvstændig ret til sociale ydelser, og at det således er op til den enkelte stat at fastlægge, hvilke sociale ydelser borgerne har ret til. Hvis der efter national lovgivning er ret til en social ydelse, kan denne ret imidlertid være omfattet af artikel 1, jf. bl.a. Storkammerets dom af 13. december 2016 i sag nr. 53080/13 (Bélané Nagy mod Ungarn), præmis 82. I denne dom er det desuden omtalt, at også en berettiget forventning om sociale ydelser kan være beskyttet efter artikel 1, jf. dommens præmis 74-76. Det fremgår af Domstolens praksis endvidere, at artikel 1 ikke kun omfatter pengeydelser, men også naturalydelser af økonomisk værdi som f.eks. en ret til gratis medicin, jf. Domstolens dom af 19. november 2019 i sag nr. 53068/08 (Fedulov mod Rusland).

Hvis der foreligger en krænkelse af Menneskerettighedskonventionen eller tilhørende protokoller, følger det af artikel 13 i Menneskerettighedskonventionen sammenholdt med princippet i erstatningsansvarslovens § 26, at der skal tilkendes en godtgørelse, hvis vedkommende i henhold til Menneskerettighedsdomstolens praksis efter konventionens artikel 41 ville have ret til godtgørelse, jf. bl.a. Højesterets domme af 21. juni 2017 (UfR 2017.2929) og 10. september 2019 (UfR 2019.4010).

Efter Menneskerettighedsdomstolens praksis er det ikke enhver krænkelse af konventionen, der medfører krav på godtgørelse. Det følger således af Domstolens dom af 18. september 2009 i sag nr. 16064/90 (Varnava og andre mod Tyrkiet), præmis 224, at det i mange tilfælde, hvor en lov, procedure eller praksis ikke lever op til konventionen, er tilstrækkeligt at rette op på forholdet ved at konstatere krænkelsen, mens der i andre tilfælde er behov for yderligere oprejsning, herunder i form af en godtgørelse.

Som anført ovenfor finder Højesteret, at kommunen ved at undlade at efterleve Ankestyrelsens afgørelse af 6. juli 2016 har handlet retsstridigt over for A. Højesteret finder, at kommunen ikke herudover har krænket nogen ret eller berettiget forventning, der vedrører socialpædagogisk støtte ved hendes deltagelse i svømmestævner.

Der ses ikke at være domme fra Menneskerettighedsdomstolen, der belyser, om og i givet fald under hvilke omstændigheder begrebet ejendom i artikel 1 omfatter et tilfælde som det foreliggende, hvor Ankestyrelsens afgørelse af 6. juli 2016 indebar en ret til efter kommunens undersøgelse af det nærmere behov at få tildelt en støtteperson ved deltagelsen som svømmer i visse stævner.

Uanset om det foreliggende tilfælde måtte være omfattet af artikel 1, finder Højesteret, at der ikke vil være krav på godtgørelse som følge af kommunens undladelse af at efterleve Ankestyrelsens afgørelse. Det bemærkes herved, at der er sket en oprejsning ved, at Ankestyrelsen i sin afgørelse af 29. maj 2017 kritiserede, at kommunen ikke havde fulgt styrelsens afgørelse, hvilket førte til, at kommunen derefter tildelte hende en støtteperson. Hertil kommer, at A i den omhandlede periode deltog i de pågældende svømmestævner uden en støtteperson, og at hun desuden deltog i svømmestævner i Danmark og udlandet, som hun ikke havde ansøgt om at få en støtteperson til. Der er heller ikke nærmere oplysninger om andre konsekvenser for hende.

*Konklusion og sagsomkostninger*

Højesteret tiltræder, at A ikke har ret til godtgørelse efter erstatningsansvarslovens § 26, stk. 1, eller princippet heri, og stadfæster derfor landsrettens dom.

I sagsomkostninger for Højesteret skal A betale 40.000 kr. til X-kommune.

**THI KENDES FOR RET:**

Landsrettens dom stadfæstes.

I sagsomkostninger for Højesteret skal A (dennes retshjælpsforsikring), subsidiært statskassen, betale 40.000 kr. til X-kommune.

De idømte sagsomkostningsbeløb skal betales inden 14 dage efter denne højesteretsdoms afsigelse og forrentes efter rentelovens § 8 a.