

## DOM

Afsagt den 28. september 2015 af Østre Landsrets 20. afdeling  
(landsdommerne Tine Vuust, Jeanett Bukhave (kst.) og Anders Raagaard (kst.)).

20. afd. nr. B-2296-14:

A

(advokat Mads Krøger Pramming, besk.)

mod

Forsvarsministeriet

(kammeradvokaten v/advokat Flemming Orth)

Denne sag, der er anlagt ved Retten i Odense den 6. juni 2014, er ved kendelse af 31. juli 2014 henvist til behandling ved Østre Landsret i medfør af retsplejelovens § 226, stk. 1.

Sagsøgeren, A, har nedlagt påstand om, at sagsøgte, Forsvarsministeriet, tilpligtes at anerkende, at A har ret til udbetaling af supplerende løbende ydelse efter personellovens § 11 b.

Forsvarsministeriet har påstået frifindelse.

A har fri proces.

### **Sagsfremstilling**

A var under sin ansættelse i forsvaret i perioden fra april 1995 til den 16. august 1996 udsendt til Bosnien i perioden fra den 2. januar til den 15. februar 1996.

Under udsendelsen var han ved flere lejligheder i situationer, hvor han var i fare, herunder i forbindelse med en episode, hvor en ophidset menneskemængde omringede hans køretøj, ligesom han i flere tilfælde måtte færdes i områder, hvor der var stor fare for påkørsel af miner. Kort efter hjemkomsten fra Bosnien fik han symptomer i form af angst og søvnbesvær.

Han fik i 2003 tilkendt førtidspension, hovedsagligt som følge af psykiske lidelser, og samme år anmeldte han lidelserne som en arbejdsskade til Arbejdsskadestyrelsen.

Den 7. marts 2013 traf Arbejdsskadestyrelsen afgørelse om, at A som følge af sin udsendelse til Bosnien havde udviklet en angst- og depressionstilstand og anerkendte lidelsen som en arbejdsskade. Der blev ved afgørelsen fastsat en méngrad på 20 %, og ved afgørelse af 9. april 2013 fastsatte Arbejdsskadestyrelsen hans tab af erhvervsevne til 65 %.

Forsvarets Personeltjeneste meddelte i brev af 28. maj 2013 til A, at der ikke var grundlag for at yde ham supplerende ydelse efter ”Aktstykke 425 ordningen”. Om begrundelsen herfor hedder det blandt andet:

”Ordnningen omfatter overenskomstansat personel, der ikke er omfattet af tjenestemandspensionsloven, og som under udsendelse til udlandet 14. august 1996 eller senere med henblik på deltagelse i konfliktforebyggende, fredsbevarende, fredsskabende, humanitære og andre lignende opgaver omkommer eller påføres varigt mén som følge af en tilskadekomst i tjenesten.

Det fremgår af sagen, at Arbejdsskadestyrelsens anerkendelse af din sygdom som en arbejdsskade begrundes i de belastninger, du var udsat for under din udsendelse til Bosnien i januar til februar 1996. På den baggrund må Forsvarets Personeltjeneste desværre konstatere, at der ikke er hjemmel til at udbetale en supplerende løbende ydelse efter ”Aktstykke 425 ordningen”, idet ordningen først trådte i kraft flere måneder efter afslutningen af din udsendelse til missionsområdet.

Såfremt der fremover bliver mulighed for at udstrække ordningen til også at omfatte arbejdsskader indtruffet før august 1996 vil Forsvarets Personeltjeneste i så fald tage din sag op på ny.”

A påklagede denne afgørelse til Forsvarsministeriet, der i brev af 21. august 2013 fastholdt afslaget med følgende begrundelse:

”Forsvarsministeriet skal ... bemærke, at aktstykke 425 giver den fornødne hjemmel til i pensionsmæssig henseende at ligestille overenskomstansatte med tjenestemandsansatte medarbejdere i forbindelse med tilskadekomst i udlandet ved at yde en supplerende skattepligtig løbende ydelse ved tab af forsørger samt ved varigt mén. Det fremgår af aktstykket, at ordningen skulle træde i kraft dagen efter Finansudvalgets godkendelse af aktstykket. Til orientering blev Finansudvalgets godkendelse givet den 13. august 1996, hvorfor ordningens ikrafttrædelsestidspunkt blev den 14. august 1996.

Aktstykke 425, der blev optaget på 1997-finanslovens § 12 ved tekstanmærkning nr. 73, blev sidenhen indarbejdet i lov om forsvarets personel § 11b, jf. lovforslag nr. 101 fremsat den 20. november 1997.

Til orientering fremgår det af tekstanmærkning nr. 73, at de nærmere regler om udbetaling af den supplerende løbende ydelse fastsættes af forsvarsministeren, hvilket skete i vejledning om pensionsmæssig sikring af udsendt personel af 23. august 1996. Af vejledningen fremgår det, at ordningen omfatter overenskomstan-sat personel, der ikke er omfattet af tjenestemandspensionsloven eller civilarbej-derloven, og som under udsendelse til udlandet med henblik på deltagelse i kon-fliktforebyggende, fredsbevarende, fredsskabende, humanitære eller lignende op-gaver den 14. august eller senere omkommer eller påføres varigt mén under eller som følge af tjenesten.

Vejledningen er således udformet i overensstemmelse med ordlyden i aktstykke 425 om ikrafttræden dagen efter Finansudvalgets godkendelse af aktstykket.

På ovenstående baggrund finder Forsvarsministeriet, at der ikke er grundlag for at betvivle rigtigheden af, at ordningen om supplerende løbende ydelse alene var tiltænkt de soldater, der kom til skade i forbindelse med tjenesten den 14. august 1996 eller senere.

Samlet finder Forsvarsministeriet således, at Forsvarets Personeltjenestes afgø-relse af 28. maj 2013, hvori der skelnes mellem tilskadekomst før og efter den 14. august 1996, er korrekt. På den baggrund opretholder Forsvarsministeriet perso-neltjenestens afgørelse om afvisning af at udbetale supplerende løbende ydelse til A.”

## **Retsgrundlag**

Spørgsmålet om en ordning til pensionsmæssig sikring af udsendt personel blev drøftet på et møde den 24. juli 1996 med Forsvarsministeriets kontaktgruppe til centralorganisationer og karteller med deltagelse af blandt andet departementschefen (DC) og repræsentanter for for-svarets personelgrupper. Af optegnelser fra mødet fremgår blandt andet:

”Ved skrivelse af 18. juli 1996 fremsendtes til kontaktgruppens medlemmer notat indeholdende en beskrivelse af en ordning til pensionsmæssig sikring af udsendt personel.

DC gennemgik principperne i ordningen, hvorefter kontaktgruppens medlemmer havde lejlighed til at fremkomme med bemærkninger og spørgsmål.

...

Spørgsmålet om ordningens ikrafttræden blev nævnt af DC. Organisationerne havde forståelse for, at ordningen er fremadrettet og først træder i kraft dagen efter Finansudvalgets godkendelse.”

I brev af 12. august 1996 ansøgte Forsvarsministeriet Finansudvalget om tilslutning til en supplerende løbende ydelse. Af brevet fremgår blandt andet:

”Forsvarsministeriet søger herved om Finansudvalgets tilslutning til at udbetale en supplerende skattepligtig løbende ydelse ved tab af forsørger samt ved varigt mén til overenskomstansat personel, der ikke er omfattet af tjenestemandspensionsloven eller civilarbejderloven, og som under udsendelse til udlandet med henblik på deltagelse i konfliktforebyggende, fredsbevarende, fredsskabende, humanitære og andre lignende opgaver omkommer eller påføres varigt mén under eller som følge af tjenesten. Ydelsen har til formål at sikre det anførte personel en samlet løbende ydelse svarende til det, en tjenestemand, som alene får udbetalt tjenestemandspension fra staten, i en tilsvarende situation og med tilsvarende lønanciennitet ville have opnået.

...

Ordningen forudsættes at træde i kraft dagen efter Finansudvalgets godkendelse af aktstykket og senere indarbejdet i forslag til ændring af lov om forsvarets personel og lov om hjemmeværnet.

...

Under henvisning til ovenstående anmodes om tilslutning til på forslag til lov om tillægsbevilling for 1996 at optage følgende tekstanmærkning:

”Forsvarsministeren bemyndiges til at udbetale en supplerende løbende ydelse ved tab af forsørger samt ved varigt mén til overenskomstansat personel, der ikke er omfattet af tjenestemandspensionsloven eller civilarbejderloven, og som under udsendelse til udlandet med henblik på deltagelse i konfliktforebyggende, fredsbevarende, fredsskabende, humanitære og andre lignende opgaver omkommer eller påføres varigt mén under eller som følge af tjenesten.

Udbetalingen af den supplerende ydelse forudsætter Arbejdsskadestyrelsens anerkendelse af skaden som en arbejdsskade.

De nærmere regler fastsættes af Forsvarsministeren.””

Finansudvalget godkendte den 13. august 1996 ordningen (aktstykke 425).

Forsvarsministeriet udsendte på baggrund af aktstykke 425 den 23. august 1996 en ”Vejledning om pensionsmæssig sikring af udsendt personel”, hvori er anført blandt andet:

”Hvem er omfattet af ordningen

Ordningen omfatter overenskomstansat personel, der ikke er omfattet af tjenestemandspensionsloven eller civilarbejderloven, og som under udsendelse til udlan-

det med henblik på deltagelse i konfliktforebyggende, fredsbevarende, fredsskabende, humanitære eller lignende opgaver den 14/8 1996 eller senere omkommer eller påføres varigt mén under eller som følge af tjenesten.”

Ordningen indført ved aktstykke 425 blev efterfølgende optaget på finansloven for 1997 som tekstanmærkning nr. 73 til lovens § 12:

”Nr. 73. ad 12.21.01 og 12.21.03

Forsvarsministeren bemyndiges til at udbetale en supplerende løbende ydelse ved tab af forsørger samt ved varigt mén til overenskomstansat personel, der ikke er omfattet af tjenestemandspensionsloven eller civilarbejderloven, og som under udsendelse til udlandet med henblik på deltagelse i konfliktforebyggende, fredsbevarende, fredsskabende, humanitære og andre lignende opgaver omkommer eller påføres varigt mén under eller som følge af tjenesten.

*Stk. 2.* Udbetalingen af den supplerende ydelse forudsætter Arbejdsskadestyrelsens anerkendelse af skaden som en arbejdsskade.

*Stk. 3.* De nærmere regler fastsættes af forsvarsministeren.”

Ved lov nr. 127 af 25. februar 1998 § 1, nr. 8, blev ordningen indarbejdet i personelloven som § 11 b, der er sålydende:

” Forsvarsministeren fastsætter regler for udbetaling af en supplerende skattepligtig løbende ydelse i tilfælde, hvor personel, der ikke er omfattet af lov om tjenestemandspension eller lov om pensionering af civilt personel i forsvaret m.v., omkommer eller påføres varigt mén under eller som følge af tjenesten under udsendelse til udlandet med henblik på deltagelse i de i § 11 a, stk. 1, nævnte opgaver. Det er en betingelse for udbetaling af ydelsen, at Arbejdsskadestyrelsen har anerkendt dødsfaldet eller tilskadekomsten som en arbejdsskade.

*Stk. 2.* Ved dødsfald udbetales ydelsen til den efterladte ægtefælle og børn under 21 år. Ved varigt mén udbetales ydelsen til den skadelidte.

*Stk. 3.* Udbetaling af ydelsen ved varigt mén forudsætter, at Arbejdsskadestyrelsen vurderer, at den pågældende har lidt et tab af erhvervsevnen på mindst 15 pct.”

Af forarbejderne til bestemmelsen (lovforslag nr. 101 af 22. januar 1998 om forslag til lov om ændring af lov om forsvarets personel mv.) fremgår blandt andet:

”Indarbejdelse af tekstanmærkninger

Ved lovforslaget foreslås det endvidere, at der indarbejdes de lovhjemler, der er optaget som tekstanmærkningerne nr. 73, 72 og 71 til finanslovens § 12, Forsvarsministeriet. Tekstanmærkningerne omhandler udbetaling af visse ydelser til personel, der gør tjeneste i udlandet, jf. nedennævnte 3 aktstykker.

Finansudvalget tiltrådte ved aktstykke nr. 425 af 13. august 1996 en ordning om pensionsmæssig sikring af personel, der ikke er omfattet af lov om tjenestemandspension, jf. lovbekendtgørelse nr. 724 af 9. september 1993, eller lov nr. 82 af 12. marts 1970 om pensionering af civilt personel mv. i forsvaret, som ændret ved lov nr. 138 af 26. april 1972, og som under udsendelse til udlandet med henblik på deltagelse i konfliktforebyggende, fredsbevarende, fredsskabende, humanitære og andre lignende opgaver påføres varigt men eller omkommer under eller som følge af tjenesten. Efter ordningen kan der under nærmere angivne omstændigheder udbetales en supplerende skattepligtig løbende ydelse til de pågældende eller deres efterladte.

...

Til nr. 8  
§ 11 b

Bestemmelsen afløser tekstanmærkning nr. 73 til finanslovens § 12, Forsvarsministeriet, jf. aktstykke nr. 425 af 13. august 1996. Bestemmelsen har til formål at sikre den overenskomstansatte en løbende ydelse svarende til den, en tjenestemand i en tilsvarende situation ville få. Ordningen skal ikke i pensionsmæssig henseende stille overenskomstansat personel bedre end tjenstemandsansat personel.

Ordningen gælder kun i tilfælde, hvor den pågældende kommer til skade eller dør under udførelse af de nævnte internationale opgaver. Det er således ikke hensigten at lade personellet omfatte af tjenestemandslovens vilkår. Sammenligning til tjenestemand/civilarbejdere er alene en beregningsteknisk forudsætning.

Ad § 11 b, stk. 1. Det foreslås, at personel, der ikke er omfattet af lov om tjenestemandspension eller lov om pensionering af civilt personel mv. i forsvaret, og som under udsendelse til udlandet med henblik på deltagelse i konfliktforebyggende, fredsbevarende, fredsskabende, humanitære og andre lignende opgaver omkommer eller påføres varigt men under eller som følge af tjenesten, sikres en løbende ydelse svarende til det, en tjenestemand, som alene får udbetalt tjenestemandspension fra staten, i en tilsvarende situation og med tilsvarende lønancienitet ville have opnået. Det er en betingelse for udbetaling af ydelsen, at Arbejds-skadestyrelsen har anerkendt dødsfaldet eller tilskadekomsten som en arbejds-skade.

Forsvarsministeren foreslås i overensstemmelse hermed bemyndiget til at fastsætte regler for beregning og udbetaling af ydelsen.

Ydelsen beregnes i forhold til de ydelser, den overenskomstansatte vil få udbetalt i tilknytning til eller som følge af ansættelsen i staten i tilfælde af tilskadekomst i

tjenesten, og de ydelser, den pågældende ville have fået, hvis han havde været ansat som tjenestemand.

Det foreslås, at beløb fra forsvarets særlige erstatningsordning, eventuel erstatning fra FN, gruppelivsforsikring, frivillige bidrag til arbejdsgiverfinansierede pensionsordninger samt private pensions- og forsikringsordninger ikke indgår i beregningen af den supplerende ydelse.

I tilfælde af tilskadekomst foretager Forsvarsministeriet en beregning af de ydelser, som vil tilkomme den tilskadekomne efter de almindelige regler og den foreslåede ordning. Den tilskadekomne eller de efterladte kan på denne baggrund vælge, hvilken ordning de vil lade sig omfatte af.

Ad § 11 b, stk. 2. Den supplerende ydelse udbetales til den tilskadekomne eller dennes efterladte ægtefælle og/eller børn under 21 år. Ydelsen udbetales ikke til tidligere ægtefæller eller til samlevende.

Udbetaling af ydelsen ophører på samme tidspunkt som ophør af udbetaling af tilskadekomstpension til en tjenestemand. Såfremt en overenskomstansat, der ifølge ordningen får udbetalt en supplerende ydelse, senere afgår ved døden, beregnes på ny en supplerende ydelse til efterlevende ægtefælle og børn, således at den samlede udbetaling herefter svarer til det, der ville blive udbetalt til efterlevende ægtefælle og børn efter en tjenestemand.

Såfremt den overenskomstansatte ved tilskadekomsten er afgået ved døden, ophører Forsvarsministeriets udbetaling af den supplerende ydelse på samme tidspunkt, hvor ydelse af børnepension og ægtefællepension til efterladte efter en tjenestemand ville ophøre.

Den supplerende ydelse reguleres, når de ydelser, som ligger til grund for beregningen, ændres.

Ad § 11 b, stk. 3. Ifølge tjenestemandspensionslovens § 8, stk. 1, er en tjenestemand, som afskediges på grund af utjenstdygtighed, der er forårsaget af, at der under udførelse af tjenesten er overgået tjenestemanden en tilskadekomst, der begrundet krav på erstatning for tab af erhvervsevne i henhold til lov om arbejdsskadeforsikring, berettiget til den egenpension, som gælder for en pensionsalder på 37 år. Arbejdsskadestyrelsen vurderer erhvervsevnetabets omfang. Erhvervsevnetabet skal være minimum 15%, før egenpensionen udbetales.

En tilsvarende ordning foreslås for overenskomstansat personel. Udbetaling af en supplerende ydelse fra Forsvarsministeriet forudsætter således, at afskedigelse eller kontraktophævelse sker som følge af tilskadekomsten, og at Arbejdsskadestyrelsen vurderer, at den pågældende har et tab af erhvervsevnen på minimum 15%.

...

Til § 5

Loven træder i kraft den 1. april 1998.

§ 1, nr. 8, er en lovfæstelse af ordninger, der er godkendt ved aktstykker. Ordningerne er allerede trådt i kraft i overensstemmelse med aktstykkernes bestemmelser.”

### **Procedure**

A har gjort gældende, at personellovens § 11 b finder anvendelse for alt personel, der som følge af udsendelse til internationale missioner omkommer eller pådrager sig varigt mén. Ved indførelsen af ordningen blev alene angivet et ikrafttrædelsestidspunkt, men det fremgår intetsteds, at ordningen alene er tilsigtet at skulle have virkning for personel, der er udsendt efter dens ikrafttræden. Mødereferatet af 24. juli 1996 kan i den forbindelse ikke tillægges væsentlig betydning som fortolkningsbidrag, idet det ikke har været forelagt Finansudvalget eller er indgået i Folketingets behandling af lovforslaget. Formålet med ordningen var at ligestille den del af forsvarets personel, der ikke var omfattet af reglerne om tjenestemandspension, med de tjenstemandsansatte, og Forsvarsministeriets indskrænkende fortolkning af ordningen, hvorved der sondres mellem udsendelser før og efter den 14. august 1996, medfører en forskelsbehandling af personellet, som ikke har været hensigten. Hans arbejdsskade, der er en følge af hans udsendelse til Bosnien, er derfor omfattet af loven.

A har endvidere gjort gældende, at personellovens § 11 b efter sin ordlyd og sit formål må fortolkes således, at den – efter samme princip som i erstatningsansvarslovens § 28 – finder anvendelse på skader, der indtræder eller manifesterer sig efter ordningens ikrafttræden. Da hans psykiske skader og tab af erhvervsevne først er konstateret i 1997 og senere, er hans arbejdsskade derfor også af denne grund omfattet af loven.

Endelig har A gjort gældende, at det bør tillægges betydning, at han fortsat var ansat i forsvarret, da ordningen trådte i kraft den 14. august 1996.

Forsvarsministeriet har gjort gældende, at As påstand i det hele savner lov- og bevillingsmæssig hjemmel. Det fremgår tydeligt af aktstykke 425, at ordningen trådte i kraft den 14. august 1996, og dette ikrafttrædelsestidspunkt er opretholdt ved ordningens overgang til personellovens § 11 b. Efter ordningens ordlyd finder den alene anvendelse på personel, der omkommer eller påføres skader under udsendelse efter ikrafttrædelsestidspunktet, og der er hverken i akt-



stykket eller i loven en klar hjemmel til at lade ordningen have virkning forud for ikrafttrædelsestidspunktet. Dette støttes af mødereferatet af 24. juli 1996, hvoraf fremgår, at ordningen alene skulle være fremadrettet. Da As skade er opstået under udsendelsen til Bosnien i januar og februar 1996, er den således ikke omfattet af ordningen, og det er i den forbindelse uden betydning, at erhvervsevnetabet først er konstateret på et senere tidspunkt.

### **Landsrettens begrundelse og resultat**

Den ordning, der i dag følger af personellovens § 11 b, trådte efter indholdet af aktstykke 425 i kraft dagen efter Finansudvalgets godkendelse, hvilket skete den 13. august 1996. Ved ordningens indarbejdelse i personelloven fastholdt lovgiver dette ikrafttrædelsestidspunkt.

Da der hverken i personellovens ordlyd eller forarbejder, herunder aktstykke 425, er holdpunkter for at antage, at ordningen er tilsigtet at skulle have virkning for forhold, der ligger forud for ikrafttrædelsestidspunktet, finder landsretten, at personellovens § 11 b alene finder anvendelse for personel, der er eller har været udsendt efter den 14. august 1996.

Det har herefter ikke betydning, at As skader først blev konstateret efter ordningens ikrafttræden, eller at han på dette tidspunkt fortsat var ansat i forsvaret.

På denne baggrund frifindes Forsvarsministeriet.

Under hensyn til sagens udfald, værdi og betydning, skal statskassen betale sagsomkostninger til Forsvarsministeriet med i alt 100.000 kr. inkl. moms til dækning af udgifter til advokatbi-stand.

### **T h i k e n d e s f o r r e t :**

Forsvarsministeriet frifindes.

I sagsomkostninger skal statskassen inden 14 dage betale 100.000 kr. til Forsvarsministeriet.

Sagsomkostningerne forrentes efter rentelovens § 8 a.