



# HØJESTERETS DOM

afsagt tirsdag den 28. april 2026

Sag BS-34551/2025-HJR  
(2. afdeling)

A  
(advokat Britt Reinwald, beskikket)

mod

Forsvarsministeriet  
(advokat Sanne H. Christensen)

I tidligere instans er afsagt dom af Vestre Landsrets 7. afdeling den 6. juni 2025 (BS-32306/2024-VLR).

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Poul Dahl Jensen, Michael Rekling, Lars Hjortnæs, Kristian Korfits Nielsen og Søren Højgaard Mørup.

## Påstande

Appellanten, A, har nedlagt påstand om, at indstævnte, Forsvarsministeriet, skal anerkende, at han er berettiget til at modtage ydelser fra aktstykke 425-ordningen fra den 1. juli 2020 til den 31. december 2020, subsidiært at sagen hjemvises til Forsvarsministeriet.

Forsvarsministeriet har nedlagt påstand om stadfæstelse, subsidiært at sagen hjemvises til Forsvarsministeriet.

## Anbringender

A har supplerende anført navnlig, at administrationen af lov om forsvarets personel (personelloven) henhører under Forsvarsministeriet, mens lov om tjenestemandspension (tjenestemandspensionsloven) henhører under Finansministeriet (Medarbejder- og Kompetencestyrelsen).

Forsvarsministeriet har som den myndighed, der forvalter personelloven, altid en forpligtelse til at foretage en prøvelse af, om den praksis, der administreres efter, stemmer overens med legalitetsprincippet og dermed er lovlig og korrekt i forhold til lovens ordlyd, forarbejder og hensigt. Forsvarsministeriet havde også i personellovens § 11 b, stk. 1, en selvstændig hjemmel til at fastsætte nærmere regler for administrationen af aktstykke nr. 425-ordningen, der er indarbejdet i § 11 b.

Det er derfor ikke afgørende, om der er et tilstrækkeligt sikkert grundlag for at anse Medarbejder- og Kompetencestyrelsens praksis vedrørende tjenestemandspensionslovens § 8 for lovstridig, men i stedet skal det afgøres, om Forsvarsministeriets, herunder Forsvarets Personalestyrelses, praksis vedrørende personellovens § 11 b i perioden fra den 15. januar 2018 til den 31. december 2020 var lovstridig.

Forsvarsministeriet har ved sin praksis om at lægge afgørende vægt på Medarbejder- og Kompetencestyrelsens praksis i forbindelse med administrationen af personellovens § 11 b ikke overholdt sine forpligtelser i forhold til efterprøvelse i henhold til legalitetsprincippet og officialmaksimen.

Medarbejder- og Kompetencestyrelsens praksis begrundes med, at det typisk vil være uafklaret, om tjenestemandens erhvervsevnetab kun er midlertidigt, sådan at den pågældende kan genindtræde i et job på arbejdsmarkedet. Denne forudsætning passer dog ikke på hans erhvervsmæssige situation, da han har fået tilkendt fleksjob som følge af en varigt nedsat erhvervsevne. Hans uafklarede situation bestod i, om han kunne bestride et fleksjob i et eller andet omfang.

For det tilfælde at Højesteret når frem til, at Forsvarsministeriet havde en forpligtelse til at administrere § 11 b i henhold til den praksis, der blev anvendt af Medarbejder- og Kompetencestyrelsen vedrørende tjenestemandspensionslovens § 8 i perioden fra den 15. januar 2018 til og med den 31. december 2020, gøres det gældende, at Forsvarsministeriet havde et tilstrækkeligt klart grundlag for at anse Medarbejder- og Kompetencestyrelsens praksis for lovstridig.

Begrundelsen for praksisændringen med virkning for perioden fra den 15. januar 2018 til og med den 31. december 2020 er ikke hjemlet i den dagældende personellovs § 11 b, stk. 3, og bestemmelsen indrømmer ikke et administrativt skøn.

Praksisændringens begrundelse for at undtage situationer, hvor afgørelsen var en midlertidig erhvervsevnetabserstatning, passede desuden ikke til As situation.

Medarbejder- og Kompetencestyrelsens praksis i perioden fra den 15. januar 2018 til og med den 31. december 2020 var i strid med lovgivningen, idet det efter lovgivningen ikke er et krav, at der er truffet en endelig afgørelse om erhvervsevnetab. Det må have stået Forsvarsministeriet klart, at man ved at følge denne praksis ville træffe afgørelser, der var lovstridige.

Forsvarsministeriet har supplerende anført navnlig, at Forsvarsministeriet alene havde hjemmel til at administrere i overensstemmelse med praksis efter tjenestemandspensionslovens § 8. Forsvarsministeriet kunne ikke med bemyndigelsen i personellovens § 11 b fastlægge, hvorledes tjenestemandspensionslovens § 8 skulle administreres, henset til at administrationen af regelsættet var henlagt til styrelser under Finansministeriet.

Forsvarsministeriet havde således ikke hjemmel til at udbetale den supplerende pensionslignende ydelse i medfør af personellovens § 11 b fra et tidligere tidspunkt end sket. Udbetaling af det offentliges midler forudsætter desuden, at der foreligger hjemmel hertil, jf. f.eks. Højesterets dom af 5. november 2019 (UfR 2020.175).

Forsvarsministeriet har ikke tilsidesat officialmaksimen. Det fremgår bl.a. af afgørelsen fra Arbejdsmarkedets Erhvervssikring, at der var truffet en midlertidig afgørelse om As tab af erhvervsevne, samt at Arbejdsmarkedets Erhvervssikring ville se på sagen igen den 1. marts 2021, idet As erhvervsmæssige situation ikke var afklaret. I medfør af den gældende udmeldte praksis var det alene et relevant kriterium, hvorvidt Arbejdsmarkedets Erhvervssikring havde truffet en endelig afgørelse, hvorefter der kunne tilkendes tilskadekomstpension, eller en midlertidig afgørelse, hvorefter betingelserne for tilkendelse ikke var opfyldt. A er således – i overensstemmelse med praksis fra Medarbejder- og Kompetencestyrelsen – stillet, som en tjenestemand i en lignende situation ville være blevet stillet.

Forsvarsministeriet havde desuden ikke grundlag for at tilsidesætte Medarbejder- og Kompetencestyrelsens praksis.

Det fremgår ikke klart af tjenestemandspensionslovens § 8, at der skal ske udbetaling af tilskadekomstpension alene på baggrund af en midlertidig afgørelse om erhvervsevnetab. Det fremgår heller ikke af lovforslagets bemærkninger til § 8, om der med bestemmelsen sigtes til en midlertidig eller endelig afgørelse om erhvervsevnetab.

Medarbejder- og Kompetencestyrelsens praksis før den 1. januar 2021 var sagligt begrundet, idet baggrunden herfor var, at en tilskadekomstpension er livsvarig og ikke kunne inddrages uden for de tilfælde, hvor en tjenestemand efter

tjenestemandspensionslovens § 9 har pligt til at lade sig genansætte. Tilskadekomstpensionen og en supplerende pensionslignende ydelse efter personelloven kunne dermed ikke efterfølgende tilbagekaldes, selv om den tilskadekomne efterfølgende formår at opnå en indtjening på arbejdsmarkedet på samme niveau som uden skaden. En midlertidigt nedsat erhvervsevne ville således kunne give ret til en livslang pension også i situationer, hvor den fulde erhvervsevne ville blive genetableret.

Forsvarsministeriet havde på den baggrund ikke grundlag for at anse Medarbejder- og Kompetencestyrelsens praksis fra den 15. januar 2018 til og med den 31. december 2020, hvorefter der alene kunne tilkendes tilskadekomstpension på baggrund af endelige afgørelser om erhvervsevnetab fra Arbejdsmarkedets Erhvervssikring, for lovstridig.

### **Højesterets begrundelse og resultat**

#### *Regelgrundlaget og praksis*

Efter tjenestemandspensionslovens § 8 har en tjenestemand krav på tilskadekomstpension, hvis tjenestemanden bliver afskediget på grund af utjenstedygtighed, der er forårsaget af, at der under tjenesten er overgået tjenestemanden en tilskadekomst, der begrunder krav om erstatning for tab af erhvervsevne efter arbejdsskadesikringsloven. Loven administreres af Medarbejder- og Kompetencestyrelsen under Finansministeriet.

Ved aktstykke nr. 425 af 13. august 1996 bemyndigede Folketingets Finansudvalg forsvarsministeren til at udbetale en supplerende løbende ydelse til overenskomstansat personel i Forsvaret, som under udsendelse til udlandet påføres varigt mén som følge af tjenesten. Ydelsen havde til formål at sikre det anførte personel en samlet løbende ydelse svarende til den, en tjenestemand ville have fået i en tilsvarende situation.

Ved lov nr. 127 af 25. februar 1998 blev aktstykke nr. 425-ordningen indarbejdet i § 11 b i personelloven. Det fremgår ligeledes af forarbejderne hertil, at bestemmelsen har til formål at sikre den overenskomstansatte en løbende ydelse svarende til den, en tjenestemand i en tilsvarende situation ville få. Efter § 11 b administreres ordningen af Forsvarsministeriet.

Den 12. oktober 2017 blev der offentliggjort en ændring af praksis for tillægelse af tilskadekomstpension efter tjenestemandspensionslovens § 8 med virkning fra den 15. januar 2018. Efter praksisændringen ville Moderniseringsstyrelsen (nu Medarbejder- og Kompetencestyrelsen) fremover først træffe afgørelse om tillægelse af tilskadekomstpension, når der foreligger en endelig, ikke-midlertidig afgørelse fra Arbejdsmarkedets Erhvervssikring om erhvervsevne-

tabserstatning. Styrelsen anførte i meddelelsen om praksisændringen, at i situationer, hvor afgørelsen fra Arbejdsmarkedets Erhvervssikring lyder på en midlertidig erhvervsevnetabserstatning, vil det typisk være uafklaret, om tjenestemandens erhvervsevnetab kun er midlertidigt, sådan at den pågældende kan genindtræde på arbejdsmarkedet.

I september 2020 offentliggjorde Medarbejder- og Kompetencestyrelsen en ny ændring af praksis for tillægelse af tilskadekomstpension. Efter praksisændringen ville styrelsen med virkning fra og med den 1. januar 2021 tilkende tilskadekomstpension fra den første i måneden efter Arbejdsmarkedets Erhvervs-sikrings første afgørelse om erhvervsevnetabserstatning – uanset om afgørelsen er midlertidig eller endelig.

Ved administrationen af ordningen efter personellovens § 11 b fulgte Forsvarsministeriet i perioden fra den 15. januar 2018 til den 31. december 2020 en praksis svarende til den, som Medarbejder- og Kompetencestyrelsen i samme periode anvendte i forhold til tjenestemandsansattes ret til tilskadekomstpension efter tjenestemandspensionslovens § 8. Dette indebar, at der i denne periode først blev truffet afgørelse om tillægelse af en supplerende pensionslignende ydelse efter personellovens § 11 b, når der forelå en endelig, ikke-midlertidig afgørelse fra Arbejdsmarkedets Erhvervssikring om erhvervsevnetabserstatning.

#### *Sagens baggrund og problemstilling*

A var udsendt som overenskomstansat af Forsvaret til Irak fra august 2003 til august 2004 og udviklede efterfølgende posttraumatisk belastningsreaktion (PTSD).

Den 3. juli 2017 anerkendte Arbejdsmarkedets Erhvervssikring, at der var tale om en arbejdsskade. Den 6. september 2017 traf Arbejdsmarkedets Erhvervs-sikring afgørelse om, at A ikke havde lidt et erhvervsevnetab.

Med virkning fra den 15. januar 2018 ændrede Moderniseringsstyrelsen (nu Medarbejder- og Kompetencestyrelsen) som nævnt praksis.

A blev den 3. maj 2019 ansat i et fleksjob. Den 6. maj 2019 anmodede han Arbejdsmarkedets Erhvervssikring om at genoptage hans sag om tab af erhvervsevne. Med virkning fra den 1. september 2019 overgik A til ledighedsydelse.

Den 2. juni 2020 traf Arbejdsmarkedets Erhvervssikring midlertidig afgørelse om, at As samlede erhvervsevnetab var 55 % i perioden fra den 6. maj 2019 til den 31. august 2019 og 65 % fra den 1. september 2019. Det fremgik også af afgørelsen, at sagen ville blive behandlet igen den 1. marts 2021.

Med virkning fra den 1. januar 2021 ændrede Medarbejder- og Kompetencestyrelsen som nævnt praksis, således at tilkendelse af tilskadekomstpension til tjenestemænd kunne ske, uanset om Arbejdsmarkedets Erhvervssikring havde truffet en midlertidig eller endelig afgørelse om erhvervsevnetab.

Den 27. april 2021 traf Forsvarsministeriets Personalestyrelse afgørelse om, at A var berettiget til aktstykke nr. 425-ydelser fra den 1. januar 2021, jf. personellovens § 11 b. Det fremgik bl.a. af afgørelsen, at hans sag var omfattet af Helbredsnevnets (Moderniseringsstyrelsens) tidligere praksis, hvorefter man skulle være tilkendt erstatning for varigt erhvervsevnetab, før der kunne træffes afgørelse i sagen. Dette skyldtes, at han modtog Arbejdsmarkedets Erhvervssikrings afgørelse om at have lidt et erhvervsevnetab den 2. juni 2020, dvs. mellem den 15. januar 2018 og den 31. december 2020. Helbredsnevnets praksis var imidlertid ændret pr. 1. januar 2021, hvilket betød, at han kunne modtage ydelsen fra det tidspunkt, hvor denne praksis trådte i kraft.

A klagede herefter over Forsvarsministeriets Personalestyrelses afgørelse.

Den 28. januar 2022 fastholdt Forsvarsministeriet afgørelsen. Det fremgik bl.a. af Forsvarsministeriets afgørelse, at det var ministeriets vurdering, at Forsvarsministeriets Personalestyrelse havde forvaltet i overensstemmelse med formålet bag personellovens § 11 b, idet afgørelsen fulgte Medarbejder- og Kompetencestyrelsens praksis på området.

For Højesteret angår sagen alene, om tilkendelsestidspunktet for ydelsen til A efter § 11 b skal være den 1. juli 2020 (der er den første i måneden efter den midlertidige afgørelse af 2. juni 2020 fra Arbejdsmarkedets Erhvervssikring) eller den 1. januar 2021.

Sagens hovedspørgsmål er herefter, om Forsvarsministeriet var berettiget til at bestemme, at A først skulle modtage den supplerende pensionslignende ydelse efter personelloven fra den 1. januar 2021.

#### *Tilkendelsestidspunkt for ydelsen*

Efter personellovens § 11 b, stk. 1, kan personel, som ikke er omfattet af tjenestemandspensionsloven, og som kommer til skade under eller som følge af tjenesten under udsendelse til udlandet, få udbetalt en supplerende løbende ydelse. Efter den dagældende bestemmelse i § 11 b, stk. 3, var det en forudsætning, at Arbejdsmarkedets Erhvervssikring vurderede, at den pågældende havde lidt et tab af erhvervsevnen på mindst 15 %.

Som anført af landsretten fremgår det hverken af ordlyden af personellovens § 11 b, forarbejderne til bestemmelsen eller den forudgående ordning baseret på

aktstykke nr. 425, om der med bestemmelsen sigtes til en midlertidig eller endelig afgørelse om erhvervsevnetab. Højesteret finder, at der heller ikke i øvrigt er holdepunkter i denne lovgivning, der administreres af Forsvarsministeriet, som udelukker en fortolkning, hvorefter tilkendelse af den supplerende pensionslignende ydelse til overenskomstansatte forudsætter, at den pågældendes erhvervsmæssige situation er tilstrækkeligt afklaret til, at Arbejdsmarkedets Erhvervssikring kan træffe endelig afgørelse om erhvervsevnetabserstatning.

Det følger af forarbejderne til personellovens § 11 b, at ordningen efter bestemmelsen har til formål at sikre 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.

Forsvarsministeriet har i perioden fra den 15. januar 2018 til den 31. december 2020 fulgt en praksis svarende til den, som Medarbejder- og Kompetencestyrelsen anvendte i forhold til tjenstemandsansatte i denne periode, og Forsvarsministeriet har afgjort As sag i overensstemmelse hermed.

Højesteret finder, at der ikke er grundlag for at fastslå, at det var lovstridigt eller uden lovhjemmel, at Forsvarsministeriet fulgte Medarbejder- og Kompetencestyrelsens praksis. Styrelsen henviste i forbindelse med praksisændringen pr. 15. januar 2018 til, at i situationer, hvor afgørelsen fra Arbejdsmarkedets Erhvervssikring lyder på en midlertidig erhvervsevnetabserstatning, vil det typisk være uafklaret, om tjenstemandens erhvervsevnetab kun er midlertidigt. I lyset af at det er oplyst, at tilskadekomstpension og de supplerende ydelser efter personelloven er livsvarige og som udgangspunkt ikke kunne tilbagekaldes, finder Højesteret, at praksisændringen pr. 15. januar 2018 var sagligt begrundet.

Det, som A har anført om, at Forsvarets Personalestyrelse ikke har offentliggjort sin praksisændring fra 2018, kan ikke føre til et andet resultat.

På denne baggrund tiltræder Højesteret, at Forsvarsministeriet var berettiget til at fastsætte tilkendelsestidspunktet for den supplerende pensionslignende ydelse efter personellovens § 11 b til A til den 1. januar 2021.

#### *Konklusion*

Højesteret stadfæster landsrettens dom.

### **THI KENDES FOR RET:**

Landsrettens dom stadfæstes.

I sagsomkostninger for Højesteret skal statskassen betale 40.000 kr. til Forsvarsministeriet.

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