

Kontreadmiral Jørn Olesen

11. april 2013

Forsvarsministeren har den 20. marts 2013 fremsat L200 om ændring af forsvarsloven.

Mit høringsvar af 30. januar 2013 er tidligere tilgået Forsvarsudvalget og kan ses som FOU 2012-13 Alm.del bilag 88. Forsvarsministeriets kommenterede høringsoversigt af 5. april 2013, der kan ses under FOU 2012-13 L200 bilag 1, giver anledning til følgende supplerende bemærkninger.

3.1 Uddannelse

Forsvarsministeriet anfører i sin høringsoversigt bl.a., at et antal høringssvar ikke finder lovgivning om forsvarets uddannelser rigtigt placeret i lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v. (forsvarsloven), men at sådan lovgivning eventuelt mere hensigtsmæssigt kunne placeres i lov om forsvarets personel (personelloven).

Forsvarsministeriet bemærker hertil bl.a., at den primære grund til, at lovændringen gennemføres i forsvarsloven er, at de foreslåede bestemmelser rækker ud over forsvarets personel og berører forsvarets kontaktflade til den øvrige del af samfundet, og at lov om forsvarets personel i udgangspunktet alene gælder for den persongruppe, som er defineret som forsvarets personel, samt på visse punkter for personel på Forsvarsministeriets område. Henset til at den foreslåede lovgivning således rækker ud over forsvarets eget personel og også handler om forsvarets relation til den øvrige del af samfundet på uddannelsesområdet og arbejdsmarkedsområdet, finder Forsvarsministeriet, at lovændringen kan foretages i forsvarsloven. Man bemærker yderligere, at det ikke har nogen retlige konsekvenser, om ændringerne foretages i forsvarsloven eller i personelloven.

Denne fantasiløse og lidet udtømmende argumentation ændrer ikke ved det forhold, at uddannelsesbestemmelserne ikke hører hjemme i en overordnet lov om forsvarets formål, opgaver og organisation mv. og slet ikke i et kapitel om forsvarets opgaver. Det vil være lovteknisk makværk at indføre detaljerede uddannelsesbestemmelser i denne grundlæggende lov, der omhandler andre og meget mere overordnede forhold. Det forholder Forsvarsministeriet sig ikke til i sine kommentarer.

Bestemmelserne hører naturligt og hensigtsmæssigt hjemme i lov om forsvarets personel og bør indarbejdes heri. Det er næppe vanskeligt. Findes det nødvendigt, for at vise at loven rækker ud over forsvarets personel, må lovens titel ændres til f.eks. "Lov om forsvarets personel og forsvarets uddannelser mv.". Det kan samtidig i et nyt stykke i lovens § 1 om lovens område ubesværet og på passende vis anføres, at uddannelsesbestemmelserne også rækker ud over forsvarets eget personel, ligesom uddannelsesbestemmelserne kan indføres et passende sted senere i lovteksten.

Forsvarsministeren bør pålægges at udarbejde et ændringsforslag, der indarbejder uddannelsesbestemmelserne i personelloven, jf. ovenfor.

3.2 Organiseringen af ledelsen af forsvaret,

4.2 Forsvarschefens opgaver og ansvar mv. og

4.3 Mulighed for aktindsigt

Der lægges fortsat op til en ændring af § 11 i forsvarsloven, så paragraffen bliver til en bemyndigelse til Forsvarsministeren, der siger "Forsvarschefen har efter forsvarsministerens nærmere bestemmelse kommandoen over hæren, søværnet og flyvevåbnet".

Forsvarsministeriet anfører i sin høringsoversigt bl.a., at de fleste modtagne høringssvar er kritiske i forhold til behovet for tilpasninger og herunder behovet for at ændre de nuværende lovbestemmelser samt i forhold til lovforslagets udformning.

I relation til behovet for tilpasninger bemærker Forsvarsministeriet videre, at det er regeringens opfattelse og erfaring, at den nuværende organisering af ledelsen af forsvaret generelt ikke længe i tilstrækkelig høj grad tilfredsstillende de aktuelle behov. Et forhold, som i øvrigt anerkendes i flere af høringssvarene, men som ikke i sig selv nødvendiggør eller fører frem til behov for en vidtgående administrativ bemyndigelse til forsvarsministeren.

Begrundelsen for lovforslaget synes således fortsat alene at være, "at forsvarsministeren i videre omfang, end det er tilfældet med gældende lovgivning, administrativt kan fastsætte den nærmere organisering af ledelsen af forsvaret", som det anføres i høringsoversigten.

Forsvarsministeriet gennemgår summarisk høringssvarene, men forholder sig ikke håndfast til, hvorfor det er nødvendigt med en bemyndigelseslov frem for en lovtekst, der konkret beskriver forsvarschefens fremtidige placering og ansvar.

Dette til trods for, at mange af høringssvarene, herunder fra de militære organisationer, peger på, at organiseringen af forsvarets ledelse bør nyde bred politisk opbakning og derfor bør være et anliggende for Folketinget og ikke et administrativt anliggende for forsvarsministeren.

Ministeriet forholder sig følgelig heller ikke direkte til det nærlig tilsvarende synspunkt om, at forsvarschefens forhold er så fundamentale og specielle, at de fortsat bør være konkret fastlagt ved lov, jf. bl.a. mit høringssvar.

Forsvarsministeriet bemærker hertil og til lignende betragtninger i andre høringssvar alene, at de modtagne høringssvar tyder på, at det ikke har været anført tilstrækkelig tydeligt i udkastets bemærkninger, at den foreslåede bestemmelse om forsvarschefens kommando indebærer en række rammer og begrænsninger for organiseringen af ledelsen af forsvaret, og at disse derfor er blevet tydeliggjort. Til denne lidt arrogante tilgang er næsten kun at replicere, at rammer og begrænsninger, der er centrale og væsentlige, bør løftes op i og indarbejdes i selve lovteksten, som anbefalet i broderparten af høringssvarene, frem for kun at figurere i bemærkningerne. Kun her ved fremstår de uforanderlige, tydelige og klare. Væsentlige og centrale forhold, der står fast, bør ikke findes langt nede i bemærkningerne til en bemyndigelseslov, men i en lovtekst.

Det er samtidig værd at notere sig, at lovforslaget fortsat åbner for at forsvarschefstillingen administrativt og uden åben debat herom kan amputeres. Loven vil give forsvarsministeren mulighed for uden videre at indføre en organisatorisk model, som indebærer integration af Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen, og hvor forsvarschefen ikke nødvendigvis er styrelseschef. Forsvarschefen vil groft sagt uden videre kunne reduceres til overordnet operativ indsatsleder eller "en konge uden land", som det skrives i et af høringssvarene. Det vil - som anført i nogle af høringssvarene - give mulighed for en hidtil uhørt politisering af forsvarets øverste militære ledelse og for til-

hørende risiko for svækkelse af den militærfaglige rådgivning, jf. også bemærkningerne nederst om mulighed for aktindsigt.

Forsvarsministeriet bemærker på side 9 i høringsoversigten, "at lovforslaget som nævnt fastsætter forsvarschefens grundlæggende ansvar, opgaver mv. og herunder, at forsvarschefen er den øverste militære embedsmand og øverste militærfaglige rådgiver med mulighed for at rådgive forsvarsministeren direkte". Videre anføres, at "Forsvarsministeren kan således ikke frit fastsætte forsvarschefens ansvarsområder". Det første er diskutabelt, da forsvarschefens placering og ansvar på ingen måde er entydigt fastlagt, og da rammer og begrænsninger alene fremgår af bemærkningerne til loven. Det sidste er set herfra en formulering, der fortrænger, at lovforslaget i sin nuværende form giver forsvarsministeren mulighed for administrativt at amputere forsvarschefstillingen ved at fratage forsvarschefen en række af hans nuværende centrale og væsentlige ansvarsområder for den militære struktur, herunder hans ansvar som styrelseschef. Der er således afgørende forskel på det helhedsansvar forsvarschefen som styrelseschef har i dag, og det ansvar han vil få efter bemærkningerne til loven, f.eks. for de funktionelle tjenester, hvis hans ansvar for disse begrænses til at omfatte - som Forsvarsministeriet skriver på side 10 - "den militærfaglige vurdering af, om støtten til opstilling, uddannelse og indsættelse af danske styrker er tilstrækkelig." Det er jo ikke et ansvar i sig selv. Det er alene en ret til at give en militærfaglig vurdering, altså et synspunkt, direkte til forsvarsministeren. Rådgivningsret og operativ ledelse er noget ganske andet og meget mere begrænset end myndighedssansvar for struktur, med alt hvad dertil hører, og indsættelse. Der er end ikke lagt op til, at forsvarschefen eventuelt skal beholde ansvaret for organiseringen mv. af den operative del af strukturen, herunder f.eks. hærens kampgrupper.

Hertil kommer, at den foreslåede lovtekst er upræcis og muligvis stærkt begrænsende, da omfanget af hæren, søværnet og flyvevåbnet efter oprettelsen af de mange værnssfælles tjenester ikke længere er entydigt fastlagt. Fjernes de værnssfælles tjenester fra forsvarschefens ansvarsområde, fjernes afgørende dele af hans ansvar for den militære struktur, herunder bl.a. på materiel- og personelområdet.

I Forsvarsministeriets kommentar til mulighed for aktindsigt på side 10 i notatet anføres kun implicit, at der i en model, hvor Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen sammenlægges, som udgangspunkt ikke længere vil være ret til aktindsigt i forsvarschefens militærfaglige rådgivning til forsvarsministeren. Det vil - som en bemyndigelseslov i øvrigt - gøre det hele mere lukket end hidtil. I forvejen er Forsvarsministeriet for øjeblikket mere lukket, end det har været i mange år.

Det principielt ønskelige i en åben debat, herunder i Folketinget, om organiseringen af forsvarrets ledelse, som fremhævet i mange af høringssvarene, har Forsvarsministeriet ikke kommenteret i høringsoversigten. Også det peger mod mere lukkethed.

Forsvarsministerens forslag til ændring af forsvarslovens § 11 bør afvises i sin nuværende form.

Med venlig hilsen

Jørn Olesen
kontreadmiral
pensioneret