

## Forslag til lov om ændring af lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v.

(Ændringer som følge af udbud af forsvarets uddannelser og organisationen af ledelsen af forsvaret)

### § 1

I lov nr. 122 af 27. februar 2001 om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v., som ændret ved § 1 i lov nr. 568 af 9. juni 2006, foretages følgende ændringer:

**1.** Efter § 8 indsættes:

**”§ 8 a.** Forsvarsministeren tilrettelægger forsvarets uddannelser.

Stk. 2. Forsvarsministeren fastsætter kriterier for akkreditering af forsvarets uddannelser på niveau svarende til videregående uddannelser, jf. lov om akkrediteringsinstitutionen.

**§ 8 b.** Der er adgang til uddannelserne for ansatte på Forsvarsministeriets område.

Stk. 2. I det omfang der er ledige pladser, kan andre end ansatte på Forsvarsministeriet område optages på uddannelserne.

Stk. 3. Forsvarets uddannelsesinstitutioner kan for andre end ansatte på Forsvarsministeriets område opkræve hel eller delvis betaling for deltagelse i undervisning og i prøver og anden bedømmelse, der indgår i eksamen.

**§ 8 c.** Afgørelser truffet af forsvarets uddannelsesinstitutioner kan ikke påklages til institutionernes overordnede myndigheder, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Afgørelser vedrørende retlige spørgsmål, herunder forvaltningsretlige forhold, kan påklages til Forsvarets Personeltjeneste.

Stk. 3. Afgørelser truffet i Forsvarets Personeltjeneste efter stk. 2, kan ikke påklages til andre administrative myndigheder. Dog kan afgørelser, som samtidig er omfattet af lov om forsvarets personel, fortsat påklages i overensstemmelse med denne lov.

**8 d.** Forsvarsministeren eller den, ministeren bemyndiger hertil, kan fastsætte nærmere regler om uddannelserne, herunder om:

- 1) Udbud.
- 2) Antallet af uddannelsespladser.
- 3) Adgang til og optagelse på uddannelse, jf. § 8 b, stk. 1 og 2, og § 8 c.
- 4) Betaling, jf. § 8 d.
- 5) Mødepligt.
- 6) Prøver, eksaminer og censur.
- 7) Klage over afgørelser i forbindelse med prøver og eksaminer, herunder om at omprøve og ombedømmelse kan resultere i en lavere karakter, jf. § 8 c.

- 8) Orlov.
- 9) Merit.
- 10) Bortvisning og andre disciplinære foranstaltninger over for elever og studerende.

**2. § 11** affattes således:

**”§ 11.** Forsvarschefen har efter forsvarsministerens nærmere bestemmelse kommandoen over hæren, søværnet og flyvevåbnet.”

**§ 2**

Loven træder i kraft den [...]

**§ 3**

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning sættes i kraft for disse landsdele med de afvigelser, som de særlige færøske eller grønlandske forhold tilsiger.

# Bemærkninger til lovforslaget

## Almindelige bemærkninger

### Indholdsfortegnelse

1. Indledning.....	4
2. Lovforslagets nærmere indhold .....	4
2.1. Udbud af forsvarrets uddannelser.....	4
2.1.1. <i>Gældende lovgivning</i> .....	4
2.1.2. <i>Baggrund for gældende lovgivning</i> .....	4
2.1.3. <i>Baggrund for den foreslåede ordning</i> .....	4
2.2. Ledelsen af forsvaret.....	6
2.2.1. <i>Gældende lovgivning</i> .....	6
2.2.2. <i>Baggrunden for gældende lovgivning</i> .....	6
2.2.3. <i>Den internationale udvikling</i> .....	8
2.2.4. <i>Baggrunden for lovforslaget</i> .....	8
2.2.5. <i>Lovforslagets indhold og formål</i> .....	10
3. Konsekvensvurdering .....	11
3.1. Økonomiske konsekvenser for det offentlige .....	11
3.2. Administrative konsekvenser for det offentlige .....	11
3.3. Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet .....	11
3.4. Administrative konsekvenser for erhvervslivet .....	11
3.5. Administrative konsekvenser for borgerne .....	11
3.6. Miljømæssige konsekvenser.....	11
3.7. Forholdet til EU-retten.....	11
4. Hørte myndigheder .....	11

## **1. Indledning**

Lovforslaget indebærer, at forsvarsministeren som led i sin tilrettelæggelse af forswarets uddannelser bemyndiges til at udbyde forswarets uddannelser, til at fastsætte regler i den forbindelse og til at fastsætte kriterier for akkreditering af uddannelserne. Forslaget åbner derved mulighed for, at andre end ansatte på Forsvarsministeriets område kan optages på forswarets uddannelser, og baner vejen for en gradvis akkreditering af uddannelserne. Baggrunden for denne del af lovforslaget er at fremme fleksibiliteten og integrationen mellem forswarets uddannelser og det øvrige uddannelsessystem.

Med lovforslaget foreslås desuden en ophævelse af de bestemmelser i forsvarsloven, som omhandler Forsvarskommandoen, chefen for Forsvarsstaben, Forsvarsstaben samt forsvarschefens kommando med ansvar over for forsvarsministeren over organer til støtte for forswaret. Baggrunden for forslaget er et ønske fra regeringens side om at tilvejebringe mulighed for, at man i videre omfang, end det er tilfældet i dag, administrativt kan fastsætte den nærmere organisering af ledelsen af forswaret.

## **2. Lovforslagets nærmere indhold**

### *2.1. Udbud af forswarets uddannelser*

#### *2.1.1. Gældende lovgivning*

I den gældende lovgivning er forswarets uddannelsesvirksomhed ikke reguleret. Der er dermed heller ikke lovhjemmel til, at forswaret kan udbyde sine uddannelser til andre end egne ansatte, og gældende ret vedrørende forswarets uddannelser forholder sig ikke til muligheden for akkreditering.

#### *2.1.2. Baggrund for gældende lovgivning*

Forswaret uddanner i vidt omfang egne militært ansatte medarbejdere på forswarets egne uddannelser. Forswaret har således drevet egen struktureret uddannelsesvirksomhed i mange år. Forswarets uddannelser har eksisteret udelukkende for at opfylde forswarets behov og har ikke tidligere i nævneværdigt omfang orienteret sig i forhold til det øvrige uddannelsessystem.

#### *2.1.3. Baggrund for den foreslåede ordning*

Formålet med lovforslaget er at tilnærme forswarets uddannelser de civile uddannelsestilbud. Hensigten med dette er at øge fleksibiliteten mellem forswarets uddannelser og det civile uddannelsessystem. Dermed kan begrænsninger undgås i uddannelsesmæssig sammenhæng, og mulighederne for skift mellem det militære og det civile arbejdsmarked øges. Dette er i overensstemmelse med regeringens ønske om at forbedre overgangene fra en uddannelsessektor til en anden og at sikre det bedst mulige udbud af uddannelser på tværs af sektorer. I den gældende lovgivning er der ikke mulighed for, at forswaret kan udbyde uddannelser til andre end forswarets medarbejdere, da dette kræver selvstændig lovhjemmel. Med den foreslåede ordning får forswaret hjemmel til at udbyde sine uddannelser også til andre end sine egne ansatte.

Det fremgår af lov nr. 294 af 27. marts 2007 om akkrediteringsinstitutionen for videregående uddannelser, at det er et mål, at alle videregående uddannelser skal leve op til internationale

standarder, og at dette forudsætter systematisk kvalitetssikring. Akkreditering af en uddannelse indebærer, at en uddannelse generelt anerkendes på et bestemt niveau – for eksempel som en masteruddannelse. Akkreditering kan sikre den nødvendige dokumentation og anerkendelse af de videregående uddannelsers niveau, kvalitet og relevans.

Ved Aftale på Forsvarsområdet 2013-2017 har parterne aftalt at omlægge den nuværende model for den grundlæggende officersuddannelse. Bl.a. er det målet, at 1/3 af de optagne fremover skal optages på baggrund af en civil uddannelse på bachelorniveau. Den omlagte model vil være modulopbygget og vil understøtte målsætningen om, at uddannelser eller dele heraf er akkrediterede og kan anvendes civilt.

Ændringen har til hensigt at tilvirke en gradvis tilnærmelse af forsvarets uddannelser til det civile uddannelsessystem, blandt andet i form af gradvis akkreditering af en række af forsvarets uddannelser og i form af øget fleksibilitet mellem civile og militære uddannelser. Hensigten med akkreditering af en række af forsvarets uddannelser er at gøre det tydeligt for det civile uddannelsessystem og for civile arbejdsgivere, hvilket uddannelsesniveau en person har opnået ved forsvarets uddannelse og derved styrke den enkeltes muligheder for at skifte mellem det militære og civile arbejdsmarked. Akkreditering kan således anvendes som overordnet kvalitetssikringssystem og bidrager dermed til at tilnærme forsvarets uddannelsessystem til det civile uddannelsessystem gennem anvendelse af samme standarder. Formålet med akkreditering af forsvarets uddannelser vil således være at sikre relevante uddannelser af høj kvalitet, der inden for hver deres felt og niveau imødekommer behovet for kvalificeret arbejdskraft inden for og uden for forsvaret.

Forsvaret har gennem længere tid arbejdet med at klargøre forsvarets linjeofficersuddannelser til akkreditering for at øge sammenligneligheden med civile videregående uddannelser. De grundlæggende officersuddannelser er på nuværende tidspunkt akkrediteret som professionsbacheloruddannelser, og det er hensigten i overensstemmelse med forarbejderne til såvel lov om erhvervsakademiuddannelser og professionsbacheloruddannelser som forarbejderne til loven om akkrediteringsinstitutionen for videregående uddannelser samt regeringsgrundlaget og Aftale på Forsvarsområdet 2013-2017 at arbejde hen imod akkreditering af flere af forsvarets uddannelser.

Lovforslaget er udformet som en rammelov, hvorefter forsvarsministeren – eller den ministeren bemyndiger hertil - i overensstemmelse med lovforslagets bemærkninger kan fastsætte nærmere regler for forsvarets uddannelser. Det er hensigten med lovforslaget at give mulighed for at skabe et regelsæt efter de samme principper, som findes i universitetsloven, lov om erhvervsakademiuddannelser og professionsuddannelser samt lov om erhvervsrettet grunduddannelse og videregående uddannelse (videreuddannelsessystemet) for voksne med tilhørende bekendtgørelser.

Forsvarets uddannelsesinstitutioner er statslige myndigheder, som indgår i det almindelige myndighedshierarki på Forsvarsministeriets område. Reguleringen af disse institutioner vil derfor i sagens natur på visse punkter adskille sig fra reguleringen af uddannelsesinstitutionerne på det øvrige uddannelsesområde, hvor institutionerne typisk er selvejende. Der ses derfor ik-

ke på Forsvarsministeriets område behov for en institutionslovgivning svarende til den, der gælder for de selvejende uddannelsesinstitutioner. For eksempel vil der i over- underordningsforholdet ligge en almindelig tilsynspligt hos overordnede myndigheder i forhold til forsvarrets uddannelsesinstitutioner som underordnede myndigheder. Der vil endvidere i udgangspunktet være adgang til at påklage en underordnet myndigheds afgørelser til den overordnede myndighed. For så vidt angår afgørelser om faglige spørgsmål er der dog i forslaget indeholdt en bestemmelse om en delvis begrænsning af denne almene klageadgang.

Effekten af, at det militære uddannelsessystem i større omfang tilpasses det almindelige uddannelsessystem, er, at de militært uddannede bedre vil kunne anvende deres uddannelsesniveau som fundament for videreuddannelse i det almindelige videreuddannelsessystem. Dermed undgås en uddannelsesmæssig begrænsning for forsvarrets medarbejdere. Effekten vil tillige være, at personer uden ansættelse i forsvarret i højere grad får mulighed for at uddanne sig på forsvarrets uddannelser.

Herudover vil arbejdsgivere på det civile arbejdsmarked nemmere kunne vurdere de kompetencer, som personer, der er uddannet på forsvarrets uddannelser, har, på samme måde, som forsvarret kan vurdere kompetencerne hos civilt uddannede.

Dette vil give større fleksibilitet, og det vil styrke den enkeltes muligheder for at skifte mellem det militære og civile arbejdsmarked. Dette vil understøtte forsvarrets såvel som det øvrige arbejdsmarkeds fremtidige behov for mangfoldige kompetencer.

## *2.2. Ledelsen af forsvarret*

Som nævnt ovenfor er formålet med forslaget om en ændring af § 11 i lov om forsvarrets formål, opgaver og organisation m.v. at tilvejebringe mulighed for, at man i videre omfang, end det er tilfældet i dag, administrativt kan fastsætte den nærmere organisering af ledelsen af forsvarret.

### *2.2.1. Gældende lovgivning*

Det fremgår af § 11, stk. 1 i den gældende lov, at "Forsvarschefen har under ansvar over for forsvarsministeren kommandoen over hæren, søværnet og flyvevåbnet samt de organer til støtte for forsvarret, der ikke henhører direkte under Forsvarsministeriet." Det fremgår endvidere af § 11, stk. 2, at "Forsvarsstaben bistår forsvarschefen ved løsningen af de opgaver, der påhviler denne", og at "Chefen for Forsvarsstaben er stedfortræder for forsvarschefen". Endelig fremgår det af § 11, stk. 3, at "Forsvarschefen og Forsvarsstaben udgør Forsvarskommandoen".

### *2.2.2. Baggrunden for gældende lovgivning*

Embedet som forsvarschef, Forsvarsstaben og den nu nedlagte Forsvarsstyrelse blev oprettet ved lov nr. 242 af 27. maj 1950. Ved samme lov blev Krigsministeriet og Marineministeriet sammenlagt til Forsvarsministeriet. Forsvarschefen og Forsvarsstyrelsen skulle bistå forsvarsministeren ved varetagelse af de militære opgaver. Forsvarschefen fik under ansvar over for forsvarsministeren ledelsen af det militære forsvar i fred og i krig og ansvaret for værnenes uddannelse og brugbarhed til forsvar samt for beredskab og forsvarsplaner. Forsvarsstyrelsen var under forsvarschefens ledelse og bestod i øvrigt af værnscheferne og chefen for Forsvars-

staben, som bistod forsvarschefen. Forsvarschefen blev pålagt at holde forsvarsministeren underrettet om tilstandene inden for værnene og om arbejdet i Forsvarsstyrelsen.

Baggrunden for oprettelsen af stillingen som forsvarschef var dels et ønske om allerede i fredstid at have en fælles militær chef for forsvaret, dels at forsvarsministeren kunne støtte sig til en enkelt militært ansvarlig myndighed for så vidt angik landets forsvarsforberedelser og ved afgørelser i rent militære anliggender. Forsvarsstyrelsen skulle sikre koordination af værnenes virksomhed og planlægning, samt at værnenes militærfaglige synspunkter blev gjort gældende i forsvarets ledelse og over for forsvarsministeren i tilfælde af uenighed. Værnscheferne havde direkte kommando over værnene og havde over for forsvarschefen ansvar for disciplin, uddannelse, beredskab, brugbarhed til forsvar m.v. I personelforhold var værnscheferne direkte underlagt Forsvarsministeriet.

Ved lov nr. 114 af 31. marts 1952 blev loven ændret for at afspejle etableringen af den fælles forsvarsstyrke og fælles kommandostruktur i NATO. Det betød, at forsvarschefens ansvar for ledelsen af det militære forsvar bortfaldt, og forsvarschefen var således alene ansvarlig for forsvarets uddannelse, brugbarhed, beredskab samt national koordination af forsvarsplaner. Under krigsforhold kunne forsvarsministeren, hvis forholdene gjorde det ønskeligt, overdrage forsvarschefen at lede militære styrker af alle værn.

Ved lov nr. 137 af 31. marts 1960 blev forsvarschefens ansvar begrænset til det samlede militære forsvarsberedskab og planlægning. Værnscheferne blev i alle andre forhold, end hvad angik forsvarsberedskab samt forsvarsplanlægning, gjort direkte ansvarlige over for forsvarsministeren. Det fremgik, at forsvarschefen under særlige forhold kunne overdrages den operative ledelse af danske styrker (inden den forventede overdragelse til NATO i krigstid). Det blev præciseret, at forsvarschefen var formand for Forsvarsstyrelsen, forsvarsministerens øverste militære rådgiver samt den internationale repræsentant for forsvaret, og at chefen for Forsvarsstaben var forsvarschefens stedfortræder.

Forsvarschefens ansvarsområde blev udvidet væsentligt ved lov nr. 334 af 18. juni 1969, som etablerede en egentlig enhedsledelse af forsvaret, idet både den operative ledelse og administrationen af værnene (bortset fra personelforvaltning) kom under fælles ledelse under forsvarschefen. Forsvarschefen fik kommando over værnene og organer til støtte for værnene. De hidtidige værnskommandoer blev afskaffet, og i stedet oprettedes Forsvarskommandoen, hvori værnscheferne og værnsstabene indgik. Værnscheferne var fortsat ansvarlige over for forsvarsministeren for personelforvaltning. Forsvarsstyrelsen blev nedlagt og erstattet af Forsvarsrådet.

Ved lov nr. 214 af 26. april 1973 blev loven ændret, således at værnscheferne ikke længere var ansvarlige for forvaltningen af det enkelte værns personel over for forsvarsministeren, men alene for uddannelse og inspektionsvirksomhed med ansvar over for forsvarschefen. Ansvar for personelforvaltning overgik til Forsvarsstaben.

Ved lov nr. 230 af 26. maj 1982 blev stillingerne som værnschefer nedlagt og erstattet af værnsinspektører, som sammen med værnsstabene herefter indgik i Forsvarsstaben.

Stillingerne som værninspektører, værnstabene og Forsvarsrådet blev nedlagt ved en lovændring i 1990 (Lov nr. 252 af 25. april 1990).

Ved lov nr. 909 af 8. december 1993 lovfæstedes bemyndigelsen til at afgive danske styrker til indsættelse i internationalt regi i forbindelse med konfliktforebyggelse, krisestyring eller egentlige forsvarsmæssige foranstaltninger.

Ved lov nr. 122 af 27. februar 2001 præciseredes det, at forsvarsministeren er højeste ansvarlige myndighed for "forsvaret" (tidligere lov: "det militære forsvar"), samt at forsvarschefens kommando ikke omfatter organer til støtte for forsvaret, som hører direkte under Forsvarsministeriet.

Ved den seneste lovændring (lov nr. 568 af 9. juni 2006) udgik omtalen af stillingen som chef for forsvarets operative styrker, som var blevet nedlagt som følge af ændringer i NATO's kommandostruktur og beredskab.

I tillæg til de nævnte lovgivningsmæssige ændringer af indretningen af ledelsen af forsvaret har der været gennemført forskellige administrative ændringer af organisationen af ledelsen af forsvaret uden ændringer af forsvarsloven. Den seneste store administrative ændring var etableringen af værnsmæssige funktionelle tjenester i perioden 2005-2009.

### *2.2.3. Den internationale udvikling*

Internationalt har den sikkerhedspolitiske udvikling betydet ændringer og tilpasninger af den nationale organisering af ledelsen af forsvaret i en række lande. De fleste NATO-lande, herunder blandt Danmarks nærmeste samarbejdspartnere, har i dag en samlet politisk, civil og militær ledelse af forsvaret.

De valgte modeller minder enten om den såkaldte "Pentagon-model" (efter den amerikanske model), hvor den øverste militære og politiske ledelse er samplacert, eller også er der tale om forskellige former for integrerede modeller, hvor der også er en hel eller delvis organisatorisk sammenlægning. Storbritannien, Norge, Nederlandene og Tyskland har eksempelvis integrerede modeller, mens USA og Frankrig har samplacerede modeller.

Der er en klar tendens i retning af yderligere integration af den øverste politiske, civile og militære ledelse af forsvaret blandt NATO-landene.

Også den igangværende reformproces i NATO omfatter overvejelser om integration af den internationale civile og militære stab i NATO's hovedkvarter og en mere integreret samarbejdsform mellem NATO's Råd og Militærkomitéen.

### *2.2.4. Baggrunden for lovforslaget*

Den sikkerhedspolitiske situation gennem de seneste to årtier har været karakteriseret ved stor kompleksitet, dynamik og uforudsigelighed med pludselige ændringer og nye udfordringer. Forsvaret har som konsekvens heraf et bredt spektrum af opgaver. Det er generelt vurderingen, at denne situation også vil gøre sig gældende i fremtiden.



Forsvaret er i takt med denne udvikling og skiftende regeringers fokus på at føre en aktivistisk udenrigs- og sikkerhedspolitik således i stadig stigende grad blevet et aktivt sikkerhedspolitisk instrument. Endvidere indsættes forsvarets kapaciteter typisk uden for landets grænser i en samtænkt indsats med ikke-militære kapaciteter – oftest i en multinational sammenhæng og med kort varsel.

Samlet betyder denne udvikling, at behovet for løbende politisk/civil/militær kontakt og koordination er langt større end tidligere. Det gælder både generelt i forbindelse med deltagelsen i det internationale forsvars- og sikkerhedspolitiske samarbejde og konkret i forbindelse med det løbende samarbejde med andre nationale og internationale aktører. Behovet er særligt udtalt i forbindelse med internationale indsættelser af danske militære kapaciteter, både i forbindelse med beslutningen om udsendelse og løbende under udsendelsesperioden. Konkret er der behov for hurtigere og hyppigere stillingtagen, og dette forudsætter en løbende sammenstilling af typisk en række militære og ikke-militære aspekter i deres helhed.

Hertil kommer, at der for den offentlige sektor generelt er øget fokus på yderligere at effektivisere ressourceudnyttelsen og opgavevaretagelsen, herunder gennem løbende organisationsudvikling.

Det er således regeringens opfattelse, at den nuværende organisering af ledelsen af forsvaret generelt ikke længere i tilstrækkelig høj grad tilfredsstillende de aktuelle behov, som bl.a. er af født af den ovenfor beskrevne udvikling.

Regeringen ønsker derfor med dette forslag om ændring af forsvarsloven at tilvejebringe mulighed for, at man i videre omfang, end det er tilfældet i dag, administrativt kan fastsætte den nærmere organisering af ledelsen af forsvaret i lyset af udviklingen og de deraf følgende krav til ledelsen af forsvaret.

Det skal bemærkes, at regeringen, som led i sit generelle ønske om at modernisere ledelsen af forsvaret, har foranlediget udarbejdelse af en redegørelse, som opstiller mulige modeller for en grundlæggende ændret struktur af ledelsen af forsvaret.

Redegørelsen opstiller tre modeller. Den første model indebærer ændringer af departementets og Forsvarskommandoens interne organisation, opgavefordeling og arbejdsgange, herunder tættere indbyrdes samarbejde. Den anden model indebærer ud over disse ændringer en samplacering af departementet og Forsvarskommandoen. Den tredje model indebærer en integration af den politiske/civile og militære ledelse i Forsvarsministeriets departement og en nedlæggelse af Forsvarskommandoen. Der vil selvsagt også kunne være andre modeller.

Modeller, som knytter forsvarschefen tættere til departementet og den politiske og civile ledelse, kan generelt være vanskelige at realisere inden for rammerne af gældende lovgivning. Særligt modeller, som indebærer integration og dermed nedlæggelse af Forsvarskommandoen, forudsætter en ændring af forsvarsloven, således som foreslået.

### *2.2.5. Lovforslagets indhold og formål*

Med lovforslaget foreslås ophævelse af gældende lovs § 11, stk. 2 og 3, samt ændring af lovens § 11, stk. 1.

Det fremgår som nævnt ovenfor af gældende lovs § 11, stk. 2, at "Forsvarsstaben bistår forsvarschefen ved løsningen af de opgaver, der påhviler denne", og at "Chefen for Forsvarsstaben er stedfortræder for forsvarschefen", ligesom det fremgår af lovens § 11, stk. 3, at "Forsvarschefen og Forsvarsstaben udgør Forsvarskommandoen".

Ophævelse af gældende lovs § 11, stk. 2 og 3, vil indebære, at Forsvarskommandoen, Forsvarsstaben og chefen for Forsvarsstaben samt dennes funktion som forsvarschefens stedfortræder ikke længere vil være lovbestemt. Det vil således i højere grad være overladt til forsvarsministeren administrativt at fastsætte den nærmere organisering af ledelsen af forsvaret, end det er tilfældet med gældende lovgivning. Dette udelukker ikke, at den nuværende organisering kan videreføres, men det er som nævnt regeringens ønske at modernisere ledelsen af forsvaret.

Det fremgår af gældende lovs § 11, stk. 1, at "Forsvarschefen har under ansvar over for forsvarsministeren kommandoen over hæren, søværnet og flyvevåbnet samt de organer til støtte for forsvaret, der ikke henhører direkte under Forsvarsministeriet."

Lovforslaget lægger op til at opretholde en særlig bestemmelse om stillingen som forsvarschef og om visse aspekter af forsvarschefens ansvar, uden at den nærmere organisering af ledelsen af forsvaret dermed fastsættes.

Lovforslaget indebærer dermed, at der – uanset organiseringen af ledelsen af forsvaret i øvrigt – til enhver tid fortsat skal være en forsvarschef, men at forsvarschefens nærmere operative og administrative ansvar fastsættes af forsvarsministeren i sammenhæng med den nærmere organisering af ledelsen af forsvaret.

Lovforslaget lægger således op til, at § 11 får følgende ordlyd: "Forsvarschefen har efter forsvarsministerens nærmere bestemmelse kommandoen over hæren, søværnet og flyvevåbnet".

Forslaget har ikke til formål at ændre på det forhold, at forsvarschefen er den øverste militære embedsmand og har den fornødne værnsmæssige støttestøtte og en fast stedfortræder.

Lovforslagets § 11 indebærer således, at forsvarschefen fortsat er den øverste militære rådgiver i alle militærfaglige spørgsmål, herunder i relation til operationer, og at forsvarschefen, som det er tilfældet i dag, kan give sin militærfaglige rådgivning direkte til forsvarsministeren. Endvidere indebærer bestemmelsen, at forsvarschefen fortsat har den operative ledelse af danske militære styrker. I den forbindelse lægges der ikke op til at ændre bestemmelsen i § 12 i den gældende lov, hvorefter forsvarschefen efter bemyndigelse fra forsvarsministeren kan delegere dele af sin kommando over militære styrker, der indsættes i opgaver internationalt eller i NATO til henholdsvis chefen for den pågældende styrke og NATO's øverstkommanderende for de fælles forsvarsstyrker.

Endelig ligger det fortsat i stillingen som forsvarschef, at vedkommende er den øverste militære repræsentant for forsvaret, herunder internationalt. Forsvarschefen er således Danmarks repræsentant i NATO's Militærkomité og repræsenterer Danmark i forhold til andre landes militære chefer.

Lovforslaget tilsigter som nævnt, at forsvarsministeren kan fastsætte den nærmere organisering af ledelsen af forsvaret og i den forbindelse også nærmere bestemme forsvarschefens organisatoriske placering samt forsvarschefens præcise operative og administrative ansvar.

En vedtagelse af lovforslaget vil således muliggøre, at organiseringen af ledelsen af forsvaret løbende tilpasses til de aktuelle behov. Modsat vil en vedtagelse af lovforslaget ikke i sig selv indebære, at den nuværende organisering skal ændres.

### **3. Konsekvensvurdering**

#### *3.1. Økonomiske konsekvenser for det offentlige*

Lovforslaget skønnes ikke direkte at have økonomiske konsekvenser for det offentlige af betydning. Forsvarets økonomi fastsættes i forsvarsforliget.

#### *3.2. Administrative konsekvenser for det offentlige*

Lovforslaget indeholder ikke umiddelbart administrative konsekvenser af større betydning for det offentlige.

#### *3.3. Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet*

Lovforslaget indeholder ikke økonomiske konsekvenser for erhvervslivet.

#### *3.4. Administrative konsekvenser for erhvervslivet*

Lovforslaget indeholder ikke administrative konsekvenser for erhvervslivet.

#### *3.5. Administrative konsekvenser for borgerne*

Lovforslaget indeholder ikke administrative konsekvenser for borgerne.

#### *3.6. Miljømæssige konsekvenser*

Lovforslaget indeholder ingen miljømæssige konsekvenser.

#### *3.7. Forholdet til EU-retten*

Lovforslaget har ingen EU-retlige konsekvenser.

### **4. Hørte myndigheder**

Grønlands Selvstyre  
Grønlands Repræsentation i Danmark  
Rigsombudsmanden i Grønland  
Det Færøske Landsstyre  
Rigsombudsmanden på Færøerne

Center for Militære Studier, Københavns Universitet  
Dansk Institut for Internationale Studier

Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Aalborg Universitet

Institut for Menneskerettigheder

Center for War Studies, Syddansk Universitet

Institut for Samfund og Globalisering (ISG), Roskilde Universitet

School of Business and Social Sciences, Aarhus Universitet

Advokatrådet

Kammeradvokaten

Amnesty International

Care

Caritas

Dansk Flygtningehjælp

Folkekirkens Nødhjælp

Fagbevægelsens Ulandssekretariat

FN Forbundet

IBIS

Læger Uden Grænser

Mellemfolkeligt Samvirke

Røde Kors

Erhvervsstyrelsen

Rigsrevisionen

Folketingets Ombudsmand

Ace Denmark

Danmarks Evalueringsinstitut

Offentlige Ansattes Organisationer

FTF

Landsorganisationen i Danmark (LO)

Centralorganisationen af 2010 (CO10)

Akademikernes Centralorganisation

Lærernes Centralorganisation

Hærens konstabel- og korporalforening

Centralforeningen for stampersonel

Hovedorganisationen af officerer i Danmark

Hovedorganisationen for Personel af Reserven i Danmark

Ingeniørforeningen (IDA)

Dansk Journalistforbund

HK/Danmark

Forsvarets Civiletat

Forsvarsarbejdernes Landsorganisation

Dansk Arbejdsgiverforening

Dansk Erhverv

Dansk Industri

Danske Regioner

Kommunernes Landsforening

Danske Handicaporganisationer

Dansk Handicap Forbund  
Det Centrale Handicapråd

Danske Studerendes Fællesråd  
Danske Universiteter  
Professionshøjskolernes Rektorkollegium  
Rådet for Erhvervsakademiuddannelser og Professionsuddannelser  
Danmarks Journalisthøjskole

## **Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser**

### *Til § 1*

Til nr. 1 (§ 8 a)

Bestemmelsen er ny. Forsvaret har hidtil uddannet egne ansatte som et led i deres ansættelsesforhold. Bestemmelsen lovfæster tilrettelæggelsen af uddannelserne og giver derved forsvarsministeren mulighed for som et led i sin tilrettelæggelse af forsvarets uddannelser at udbyde forsvarets uddannelser også til andre end ansatte på Forsvarsministeriets område. Med lovforslaget sker ingen ændring i forsvarets mulighed for at uddanne egne ansatte som hidtil.

Det er en forudsætning for at udbyde professionsbachelor-, erhvervsakademi-, bachelor-, kandidat-, diplom- og masteruddannelser, at disse er positivt eller betinget akkrediteret som sådan af Akkrediteringsrådet. Forsvarets grundlæggende officersuddannelser er akkrediteret som en professionsbacheloruddannelse. Danmarks Evalueringsinstitut har allerede i en rapport fra 2003 blandt andet konkluderet, at forsvarets Videreuddannelsesstrin I og II for linjeofficerer stort set ækvivalerede uddannelser på henholdsvis diplom- og masterniveau. Der arbejdes i forlængelse heraf og i overensstemmelse med regeringsgrundlaget og Aftale på Forsvarsområdet 2013-2017 fortsat hen imod en løbende akkreditering af flere af forsvarets uddannelser.

Det fremgår af lov nr. 294 af 27. marts 2007 § 12, stk. 4, at Akkrediteringsrådet efter aftale mellem ministeren for videnskab, teknologi og udvikling (nu ministeren for forskning, innovation og videregående uddannelser) og vedkommende minister kan akkreditere uddannelser under andre ministre og private lønnede uddannelser, der gennemføres hos en arbejdsgiver som led i et ansættelsesforhold. Det fremgår endvidere af bestemmelsen, at vedkommende minister kan fastsætte nærmere regler for akkreditering samt kriterier for kvalitet og relevans. Det fremgår endvidere af lov om erhvervsakademiuddannelser og professionsbacheloruddannelser § 17, at undervisningsministeren (nu ministeren for forskning, innovation og videregående uddannelser) kan tillade, at uddannelser på andre ministerområder akkrediteres efter reglerne i lovens kapitel 4. Herudover fremgår det af lov om erhvervsrettet grunduddannelse og videregående uddannelse (videreuddannelsessystemet) for voksne § 11, stk. 4, at undervisningsministeren (nu ministeren for forskning, innovation og videregående uddannelser) efter aftale med den pågældende minister kan godkende, at videregående uddannelser, som andre ministre har fastsat regler om, indgår som regulerede forløb i videreuddannelsessystemet. Det

fremgår endvidere af bestemmelsen, at de pågældende uddannelser finansieres efter de regler, der gælder for uddannelserne. I forbindelse med akkrediteringen af forsvarets grundlæggende officersuddannelser blev kriterierne fastsat på Undervisningsministeriets område anvendt. For at opnå den bedst mulige sammenlignelighed mellem forsvarets uddannelser og det øvrige uddannelsessystems uddannelser vil forsvarsministeren i videst muligt omfang fastsætte, at de kriterier, som allerede er fastsat for uddannelser på Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelses område, også fremover skal anvendes ved akkreditering af forsvarets uddannelser.

Til nr. 1 (§ 8 b)

Bestemmelsen er ny. Bestemmelsen medfører ikke en ændring i forsvarets mulighed for at uddanne egne ansatte som hidtil. Det er således også fortsat forsvaret som arbejdsgiver, der som et led i ledelsesretten beslutter, hvilke af forsvarets ansatte, herunder ansatte på orlov, der skal optages på forsvarets uddannelser og hvornår.

Forsvarets uddannelser er opstået ud fra behovet for at uddanne egne ansatte, idet det civile uddannelsessystem traditionelt og fortsat ikke uddanner i militære kompetencer. Forsvaret er derfor fortsat afhængig af at få uddannet et tilstrækkeligt antal af egne ansatte til at besætte de stillinger i organisationen, som kræver særlig militær uddannelse.

Samtidig søges det med lovforslaget at øge muligheden for fleksibilitet og øget integration af forsvarets uddannelser i det øvrige uddannelsessystem, således at såvel forsvarets ansatte som andre kan tage dele af deres uddannelse på forsvarets uddannelsesinstitutioner og dele af deres uddannelse på civile uddannelsesinstitutioner.

Bestemmelsen har til hensigt at sikre en balance således, at begge disse hensyn tilgodeses bedst muligt.

Forsvaret uddanner i alt overvejende grad selv sine militært ansatte inden for sit eget uddannelsessystem. Uddannelsen, herunder fastsættelsen af antallet af elever og studerende, sker ud fra en vurdering af forsvarets behov som arbejdsgiver. Forsvaret afholder udgiften til sine uddannelser fra sit eget budget og modtager således ikke særskilte midler fra finansloven til dækning af udgifter til uddannelse af forsvarets ansatte. Ved udbud af forsvarets uddannelser til andre end forsvarets ansatte dækkes disse udgifter således heller ikke særskilt via finansloven. Det fremgår eksplicit af Aftale på Forsvarsområdet 2013-2017, at den påtænkte nye model for officersuddannelserne ikke vil indebære, at eleverne m.v. på forsvarets uddannelser vil modtage eksempelvis løntabsgodtgørelse, taxametermidler m.v. fra det ordinære uddannelsessystem. For at sikre at forsvarets budget omvendt ikke anvendes til formål, som ikke vedrører forsvaret, gives forsvarsministeren mulighed for at opkræve hel eller delvis betaling for uddannelse af andre end ansatte på Forsvarsministeriets område. Dette gælder for såvel danske som udenlandske elever og studerende. Denne betaling kan omfatte alle de udgifter, som er forbundet med elevernes og de studerendes optagelse på, gennemførelse og afslutning af uddannelsen eller uddannelsesdelen, herunder udgifter forbundet med eventuelle studierejser. Der vil således ikke blive opkrævet betaling for uddannelsen fra ansatte på Forsvarsministeriets område, som følger uddannelsen som et led i ansættelsesforholdet. I den særlige situati-

on, hvor en person ansat på Forsvarsministeriets område ønsker at tage en hel eller en del af en af forsvarets uddannelser i sin fritid og altså ikke som et led i sin ansættelse, vil pågældende ikke være at betragte som "ansat" i bestemmelsens forstand. Der vil derfor kunne opkræves hel eller delvis betaling fra pågældende på lige vilkår med andre.

Til nr. 1 (§ 8 c)

Bestemmelsen er ny. Forsvarets uddannelsesinstitutioner er statslige myndigheder, der indgår i det almindelige myndighedshierarki på Forsvarsministeriets område. Uden lovgivning på området er udgangspunktet således, at afgørelser kan påklages til højere myndighed. Hensigten med bestemmelsen er delvist at afskære klageadgangen, således at alene klager over retlige spørgsmål, herunder forvaltningsretlige forhold, kan påklages til andre myndigheder end uddannelsesinstitutionen. Dette skyldes, at øvrige myndigheder ikke kan antages at besidde forudsætningerne for at bedømme klager over faglige spørgsmål og anden faktisk forvaltningsvirksomhed på uddannelsesinstitutionerne, herunder udøve faglige, kvalifikationsmæssige eller uddannelsesmæssige skøn som eksempelvis udmåling af karakterer. Klager kategoriseres således almindeligvis ved en opdeling i retlige klager og klager over afgørelser, der er truffet på grundlag af et uddannelsesfagligt skøn. Retlige klager defineres almindeligvis som klager, der afgøres ud fra en juridisk vurdering. Klager af denne type kan vedrøre spørgsmål om, hvorvidt institutionen har fulgt reglerne for uddannelsen, regler i forvaltningsloven eller forvaltningsretlige principper. Det fremgår af det nuværende bestemmelsesgrundlag for officersuddannelserne (FKOBST 180-2, punkt 15), at såfremt en kadet, elev eller studerende har klager i forbindelse med eksamen, følges de i Undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 1016 af 24. august 2010 angivne regler. Det fremgår endvidere af den foreslåede § 8 f, at forsvarsministeren kan fastsætte nærmere regler om blandt andet klager.

Bestemmelsen i stk. 2, om at klager over retlige spørgsmål skal indgives til Forsvarets Personeltjeneste, har til hensigt at sikre, at klager over retlige spørgsmål behandles ved en myndighed, der har den fornødne juridiske ekspertise og kapacitet til at håndtere dem. Klageadgangen for Forsvarets Personeltjenestes afgørelser i medfør af stk. 2 er af samme grund afskåret. Dette gælder for klager fra kadetter, elever eller studerende uanset, om de er ansat i forsvaret eller ikke.

Det følger af lov om forsvarets personel § 13 a, at Forsvarets Personeltjenestes afgørelser i sager om afsked, sager om erstatning og godtgørelse i forbindelse med personskade, sager om erstatning for manglende opfyldelse af tjenestepligt og sager om aktindsigt i ansættelses- og personalesager kan påklages til forsvarsministeren. Det fremgår endvidere, at andre afgørelser truffet af Forsvarets Personeltjeneste i ansættelses- og personalesager ikke kan påklages til forsvarsministeren. Den foreslåede bestemmelses stk. 3 har til formål at sikre, at afgørelser truffet af Forsvarets Personeltjeneste i medfør af den foreslåede bestemmelses stk. 2, som samtidig er afgørelser omfattet af lov om forsvarets personel § 13 a, fortsat vil kunne påklages til forsvarsministeren i overensstemmelse hermed.

Til nr. 1 (§ 8 d)

Bestemmelsen er ny. Den foreslåede bestemmelse vil give forsvarsministeren bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler om forsvarets uddannelser. Reglerne vil for den enkelte uddan-

nelse regulere fastsættelse af antallet af uddannelsespladser, herunder pladser der udbydes til andre end ansatte på Forsvarsministeriets område, mulighed for optagelse på dele af uddannelser, adgangskrav, formål, læringsudbytte, varighed, struktur, prøver, eksamen, studieordning, merit og klageregler mv. Vedrørende regler om klager fra de studerende kan uddannelsesstedernes afgørelser, jf. den foreslåede § 8 c, kun påklages, for så vidt angår retlige forhold. Ved bekendtgørelse kan det nærmere fastsættes, hvad der menes med retlige henholdsvis øvrige forhold. Det er endvidere hensigten at fastsætte nærmere regler om betaling for uddannelserne for personer, som ikke i forvejen har et ansættelsesforhold med forsvaret, jf. den foreslåede § 8 b, stk. 3. Det er hensigten i vidt omfang at lade forsvarets uddannelser følge regler svarende til andre ministerområders regler for uddannelser, herunder vil Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelses regler om blandt andet eksamen, karakterer og kvalifikationsrammesystem blive indarbejdet i reglerne om forsvarets akkrediterede uddannelser i relevant omfang.

I takt med at forsvarets uddannelser bliver akkrediteret og udbudt, vil der blive udstedt de relevante bekendtgørelser m.v. for uddannelserne. Bekendtgørelser forventes udstedt af Forsvarsministeriets underliggende myndigheder efter forsvarsministerens bemyndigelse.

Til nr. 2 (§ 11)

Bestemmelsen er en ændring af gældende lovs § 11 og tilsigter, at det i højere grad vil være overladt til forsvarsministeren administrativt at fastsætte den nærmere organisering af ledelsen af forsvaret, end det er tilfældet med gældende lovgivning. Lovforslaget muliggør således, at forsvarsministeren kan tilpasse organiseringen af ledelsen af forsvaret til den sikkerhedspolitiske udvikling og de til enhver tid gældende behov.

Gældende lovs § 11, stk. 2 og 3, som omhandler Forsvarskommandoen, Forsvarsstaben og chefen for Forsvarsstaben samt dennes funktion som forsvarschefens stedfortræder, foreslås ophævet.

Lovforslaget lægger op til at opretholde en særlig bestemmelse om stillingen som forsvarschef. Bestemmelsen viderefører formuleringen i gældende lovs § 11, stk. 1, for så vidt angår forsvarschefens kommando over hæren, søværnet og flyvevåbnet, men det overlades til forsvarsministeren nærmere at bestemme forsvarschefens præcise operative og administrative ansvar i sammenhæng med den nærmere organisering af ledelsen af forsvaret. Bestemmelsen i gældende lov om forsvarschefens kommando over organer til støtte for forsvaret, som ikke henhører direkte under Forsvarsministeriet foreslås udeladt af lovteksten, men dette udelukker ikke, at forsvarsministeren kan bestemme, at forsvarschefen fortsat har kommando over organer til støtte for forsvaret.

Den foreslåede bestemmelse har ikke til formål at ændre det forhold, at forsvarschefen er den øverste militære embedsmand og støttes af en værnsfælles stab og en fast stedfortræder. Bestemmelsen indebærer således, at forsvarschefen fortsat er den øverste militære rådgiver i alle militærfaglige spørgsmål, herunder i relation til operationer, og at forsvarschefen, som det er tilfældet i dag, kan give sin militærfaglige rådgivning direkte til forsvarsministeren. Endvidere indebærer bestemmelsen, at forsvarschefen fortsat har den operative ledelse af danske mi-



litære styrker. Endelig ligger det i stillingen som forsvarschef, at vedkommende er den øverste militære repræsentant for forsvaret, herunder internationalt.

### Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

Gældende formulering	Lovforslaget
	<p>§ 8 a. Forsvarsministeren tilrettelægger forsvarets uddannelser.</p> <p>Stk. 2. Forsvarsministeren fastsætter kriterier for akkreditering af forsvarets uddannelser på niveau svarende til videregående uddannelser, jf. lov om akkrediteringsinstitutionen.</p>
	<p>§ 8 b. Der er adgang til uddannelserne for ansatte på Forsvarsministeriets område.</p> <p>Stk. 2. I det omfang der er ledige pladser, kan andre end ansatte på Forsvarsministeriets område optages på uddannelserne.</p> <p>Stk. 3. Forsvarets uddannelsesinstitutioner kan for andre end ansatte på Forsvarsministeriets område opkræve hel eller delvis betaling for deltagelse i undervisning og i prøver og anden bedømmelse, der indgår i eksamen.</p>
	<p>§ 8 c. Afgørelser truffet af forsvarets uddannelsesinstitutioner kan ikke påklages til institutionernes overordnede myndigheder, jf. dog stk. 2.</p> <p>Stk. 2. Afgørelser vedrørende retlige spørgsmål, herunder forvaltningsretlige forhold, kan påklages til Forsvarets Personeltjeneste.</p> <p>Stk. 3. Afgørelser truffet i Forsvarets Personeltjeneste efter stk. 2 kan ikke påklages. Dog kan afgørelser, som samtidig er omfattet af lov om forsvarets personel, fortsat påklages i overensstemmelse med denne lov.</p>

	<p>8 d. Forsvarsministeren eller den, ministeren bemyndiger hertil, kan fastsætte nærmere regler om uddannelserne, herunder om:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Udbud.</li> <li>2) Antallet af studiepladser.</li> <li>3) Adgang til og optagelse på uddannelse, jf. § 8 b, stk. 1 og 2 og § 8 c.</li> <li>4) Betaling, jf. § 8 b, stk. 3.</li> <li>5) Mødepligt.</li> <li>6) Prøver, eksaminer og censur.</li> <li>7) Klage over afgørelser i forbindelse med prøver og eksaminer, herunder om at omprøve og ombedømmelse kan resultere i en lavere karakter, jf. § 8 c.</li> <li>8) Orlov.</li> <li>9) Merit.</li> <li>10) Bortvisning og andre disciplinære foranstaltninger over for elever og studerende.</li> </ol>
<p><b>§ 11.</b> Forsvarschefen har under ansvar over for forsvarsministeren kommandoen over hæren, søværnet og flyvevåbnet samt de organer til støtte for forsvaret, der ikke henhører direkte under Forsvarsministeriet.</p> <p><i>Stk. 2.</i> Forsvarsstaben bistår forsvarenschefen ved løsning af de opgaver, der påhviler denne. Chef for Forsvarsstaben er stedfortræder for forsvarenschefen.</p> <p><i>Stk. 3.</i> Forsvarschefen og Forsvarsstaben udgør Forsvarskommandoen.</p>	<p><b>§ 11.</b> Forsvarschefen har efter forsvarsministerens nærmere bestemmelse kommandoen over hæren, søværnet og flyvevåbnet.</p>