

Kontreadmiral Jørn Olesen

30. januar 2013

Forsvarsministeriet har den 10. januar 2013 sendt et udkast til forslag til lov om ændring af lov om forsvarets formål, opgaver og organisation mv. i høring ved en lang række høringsparter. Høringen er tillige tilgået Folketingets Forsvarsudvalg som Alm.del Bilag 72. Som bidrag til denne høringsproces sendes herved mine bemærkninger til udkastet.

Hensigten med lovforslaget er ifølge Forsvarsministeriets følgebrev "1) at etablere hjemmel til udbud af forsvarets uddannelser og bemyndige forsvarsministeren til at fastsætte nærmere regler herom og 2) at muliggøre, at organiseringen af ledelsen af forsvaret i højere grad end i dag kan fastlægges administrativt."

Af følgebrevet fremgår videre:

Ad 1) Forslaget til indsættelse af bestemmelser efter den nuværende lovs § 8 lægger op til, at der etableres hjemmel til udbud af forsvarets uddannelser, og at forsvarsministeren bemyndiges til at fastsætte regler i den forbindelse. Formålet med lovændringen er, at der sikres sammenhæng til det civile uddannelsessystem.

Ad 2) Lovforslaget omfatter endvidere en ændring af den gældende lovs § 11, der skal muliggøre, at organiseringen af ledelsen af forsvaret kan tilpasses den sikkerhedspolitiske udvikling og de til enhver tid gældende behov, herunder at det i videre omfang end i dag vil være muligt administrativt at fastsætte den nærmere organisering af ledelsen. Lovforslaget lægger op til at opretholde en særlig bestemmelse om stillingen som forsvarschef."

Udkastet giver anledning til følgende bemærkninger:

Ad forslag til § 8 a – d.

Forslaget, der omhandler nødvendige detailbestemmelser om forsvarets fremtidige uddannelser, hører ikke hjemme i en overordnet lov om forsvarets formål, opgaver og organisation mv. og slet ikke i et kapitel om forsvarets opgaver. Bestemmelserne hører naturligt og hensigtsmæssigt hjemme i lov om forsvarets personel og bør henføres dertil.

Det kan samtidig undre, at en detailbestemmelse om påklage af afgørelser truffet af forsvarets uddannelsesinstitutioner, jf. forslagets udkast til § 8 c., indebærer en specifik nævnelse i selve lovteksten af Forsvarets Personeltjeneste, der i forsvaret er en myndighed under Forsvarskommandoen, samtidig med at myndigheden Forsvarskommandoen mv., jf. det efterfølgende udkast til ny § 11, foreslås skrevet ud af loven. Der synes at være betydelig ubalance mellem detaljeringsgraden i de foreslåede paragraffer.

Ad forslag til ny § 11.

Forsvarsministeriets hensigt med forslaget er som anført ovenfor at muliggøre, at organiseringen af ledelsen af forsvaret i højere grad end i dag kan fastlægges administrativt.

Forslaget bør afvises. Forsvarschefens forhold er så fundamentale og specielle, at de fortsat bør være konkret fastlagt ved lov, jf. efterfølgende.

Forsvarsministeriets begrundelse for ændringen af paragraffen er spinkel. Organiseringen af ledelsen af forsvaret kan også i dag tilpasses den sikkerhedspolitiske udvikling og de til enhver tid gældende behov. Omfattende ændringer er tidligere, senest i 2004-2006, gennemført administrativt uden behov for ændring af loven. Kun ændring af enkelte helt centrale forhold, herunder forsvarschefens placering og ansvar, kræver lovændring, og det kan naturligvis også gøres, og om nødvendigt hurtigt, blot der er politisk flertal herfor.

Begrundelsen synes således alene at være den nævnte hensigt om i videre omfang end i dag at muliggøre, at forsvarsministeren administrativt kan fastsætte den nærmere organisering af ledelsen af forsvaret.

Begrundelsen synes samtidig implicit at være behovet for besparelser, også i den øverste ledelse. Det synes der at være muligheder for, også indenfor rammerne af den nuværende organisering, herunder i Forsvarsministeriet. Det kan undre, at der i den nuværende pressede økonomiske situation endnu ikke synes at være taget fat på dette.

Den nuværende lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v. er i sin helhed en relativ kort lov, der i sit kapitel 3 om forsvarets organisation m.v. kun indeholder ganske få overordnede og helt centrale bestemmelser, herunder § 11 om forsvarschefens organisatoriske placering og ansvar mv.

Den nuværende § 11 i loven lyder:

”§ 11. 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.

Stk. 2. Forsvarsstaben bistår forsvarschefen ved løsning af de opgaver, der påhviler denne. Chefen for Forsvarsstaben er stedfortræder for forsvarschefen.

Stk. 3. Forsvarschefen og Forsvarsstaben udgør Forsvarskommandoen.”

Paragraffen foreslås i udkastet reduceret til:

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

Der lægges med udkastet og bemærkningerne hertil op til,

- at forsvarschefens organisatoriske placering samt forsvarschefens operative og administrative ansvar ikke længere forankres i en lovtekst, men fastsættes administrativt af forsvarsministeren i sammenhæng med den nærmere organisering af ledelsen af forsvaret, og hermed
- at forsvarsministeren administrativt og egenhændigt og uden åben debat herom, herunder i Folketinget,
 - organisatorisk kan placere forsvarschefen under departementschefen i stedet for som i dag direkte under forsvarsministeren, samt
 - ansvarsmæssigt kan begrænse forsvarschefens nuværende helhedsansvar for forsvaret, så forsvarschefen reduceres til militærfaglig rådgiver for ministeren alene med ansvar over for departementschefen for operativ ledelse af indsatte styrker.

Hensigterne herom er tidligere meldt klart ud af forsvarsministeren.

Forsvaret er unikt derved, at det er et af statens få instrumenter til legal magtanvendelse. Forsvarschefen er ikke en almindelig administrativ chef, men landets øverste militære chef, der efter politisk bestemmelse bl.a. står for at sende soldater i krig. Forsvarschefen må som øverste militære embedsmand kunne stå som garant over for forsvarets ansatte og over for den politiske side for at militære indsatser og operationer mv. udføres bedst muligt og under størst mulig hensyntagen til de militærfaglige forhold.

Centrale og fundamentale bestemmelser om forsvarschefens organisatoriske placering og hans operative og administrative ansvar – og hermed om ansvars- og opgavefordelingen mellem civile embedsmænd og den militære side i forsvaret, herunder for militære forhold - bør derfor som hidtil fastlægges ved lov og efter åben debat herom, herunder i Folketinget. Det vil være at tone rent flag, og sådan er det gjort siden forsvarschefstillingen blev oprettet ved lov i 1950. Det vil set herfra også tjene den politiske side bedst, og det må både befolkningen og forsvarets ansatte, specielt soldaterne, have krav på og forventning om.

Det må tillige antages gennem årene at have været begrundelsen for at fastholde disse grundlæggende paragraffer i lovteksten, også selv om loven i 1982 i et vist omfang blev ændret til en rammelov. Fra mine ca. 14 år i Forsvarsministeriet i perioden fra 1984 til 2000, hvor der også skete betydelige ændringer i forsvaret og hvor ændringer af loven både blev forberedt og gennemført, erindrer jeg således ikke, at det skulle have været overvejet at skrive forsvarschefens placering og ansvar ud af loven.

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.

Udkastet til ændring af § 11 bør derfor afvises.

Der kan i øvrigt henvises til mine tidligere breve til Folketingets Forsvarsudvalg.

Især til

- Åbent brev af 10. juni 2012 "Forsvarschefsstillingen amputeres",
jf. Forsvarsudvalget 2011-12 FOU alm. del bilag 127.

men tillige til

- Åbent brev af 15. februar 2012 "Besættelse af stillingen som forsvarschef",
jf. Forsvarsudvalget 2011-2012 FOU alm. del. bilag 66 samt
- Åbent brev af 27. november 2012 "Et skarpt, men stadig professionelt forsvar",
Jf. Forsvarsudvalget 2012-13 FOU alm. del bilag 56.

Dette brev er sendt til Forsvarsministeriet og til Folketingets Forsvarsudvalg.

Med venlig hilsen

Jørn Olesen

Jørn Olesen
kontreadmiral, pensioneret