

FORSVARSMINISTERIET



## HØRINGSNOTAT

Den 31. januar 2006

Udkast til forslag til Lov om ændring af lov om forsvarets personel og lov om hjemmeværnet har været i høring hos følgende myndigheder og organisationer:

Statsministeriet, Finansministeriet, Justitsministeriet, Udenrigsministeriet, Hovedorganisationen af Officerer i Danmark, Centralforeningen for Stampersonel, Hærens Konstabel- og Korporalforening, Statsansattes Kartel, StK Forsvar, Tjenestemænds- og Overenskomstansattes Kartel, Overenskomstansattes Centralorganisation, Reserveofficersforeningen i Danmark, Foreningen for Personel af Reserven i Danmark, Statstjenestemændenes Centralorganisation II, Forsvarets Civil-Etat, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, Akademikernes Centralorganisation, Værnepligtsrådet, Dansk Arbejdsgiverforening, Landsorganisationen i Danmark og Ledernes Hovedorganisation.

Følgende organisationer har haft bemærkninger til lovforslaget: Centralforeningen for Stampersonel, Hærens Konstabel- og Korporalforening, Statsansattes Kartel, StK Forsvar, Forsvarets Civil-Etat, Akademikernes Centralorganisation, Landorganisationen i Danmark og Værnepligtsrådet. Hovedorganisationen af Officerer i Danmark har meddelt, at de ikke har bemærkninger til lovforslaget.

Herudover er der fra Justitsministeriet modtaget nogle bemærkninger af mere lovteknisk karakter.

- ./.
- Som følge af de indkomne høringssvar har Forsvarsministeriet ladet en foreslået bestemmelse om ændring af forsvarets særlige erstatnings- og godtgørelsesordning udgå af lovforslaget med henblik på nærmere overvejelse. Herudover har Forsvarsministeriet ikke fundet anledning til at ændre lovforslaget på væsentlige punkter som følge af de indkomne høringssvar.

Høringssvarene fra de organisationer, der har kommenteret lovforslaget, er vedlagt nærværende notat. Svarene kommenteres nærmere nedenfor. De indkomne bemærkninger kan rubriceres under nedennævnte 3 emner:

### **I. ÆNDRING AF TJENESTETIDEN MV. FOR VÆRNEPLIGTIGE**

(§ 1, nr. 6 og 10, i det fremsatte lovforslag - § 1, nr. 6 og 10, i det lovudkast, der blev sendt i høring)

Værnepligtsrådet foreslår, at Forsvarsministeriet skal have mulighed for at dispensere, således at tjenestetiden for værnepligtige kan forlænges med op til 12 måneder, dvs. op til en samlet tjenestetid på 24 måneder. Værnepligtsrådet henviser til værnepligtige fra Gardehusarregimentets Hesteskadron, som er indkaldt i 12 måneder og forretter tjeneste i Værnepligtsrådet. Værnepligtsrådet finder, at de pågældende værnepligtige skal have mulighed for at forlænge med 4 måneder. Derudover henviser Værnepligtsrådet til stillingen som henholdsvis sagsbehandler ved Værnepligtsrådet og journalist ved bladet Soldaten ved Forsvarets Oplysnings- og Velfærdstjeneste, som skal have mulighed for at forlænge deres tjenestetid med op til 12 måneder.

Forsvarsministeriets kommentar:

Det skønnes ikke hensigtsmæssigt at åbne mulighed for at forlænge tjenestetiden ud over de i lovforslagets § 1, nr. 6, anførte 12 måneder.

Værnepligtsrådet foreslår endvidere, at det i den foreslåede bestemmelse til lov om forsvarets personel § 7 (jf. lovforslagets § 1, nr. 10) understreges, at værnepligtige, som har forrettet tjeneste ved Den Kongelige Livgarde, Gardehusarregimentets Hesteskadron og Kongeskibet Dannebrog ikke indgår i totalforsvaret, idet de værnepligtige ved de pågældende tjenestesteder ikke modtager den nødvendige undervisning for at indgå i totalforsvaret.

Forsvarsministeriets kommentar:

Forsvarsministeriet skal hertil bemærke, at det ikke findes hensigtsmæssigt at indføje dette i den foreslåede bestemmelse. I den foreslåede bestemmelse er det anført, at forsvarsministeren kan fastsætte nærmere regler om pligten til at forrette tjeneste i totalforsvaret. Som det er anført i bemærkningerne til lovforslaget, forudses det, at værnepligtige, der har gennemført den første samlede tjeneste ved Den Kongelige Livgarde, Gardehusarregimentets Hesteskadron og Kongeskibet Dannebrog, ikke overføres til totalforsvarsstyrken og derfor heller ikke er omfattet af pligten til at forrette tjeneste i totalforsvaret efter hjemsendelsen fra den første samlede tjeneste.

## **II. ÆNDRING AF FORSVARETS SÆRLIGE ERSTATNINGS- OG GODTGØRELSESORDNING**

(Ikke medtaget i det fremsatte lovforslag - § 1, nr. 15, og § 2, nr. 2, i det lovudkast der blev sendt i høring)

I lovudkastet, der blev sendt i høring, var indeholdt et forslag om ændring af bestemmelserne om erstatning for tab af forsørger i forsvarets særlige erstatnings- og godtgørelsesordning, således at det sikres, at afdøde børn under 21 år altid får en del af erstatningen for tab af forsørger. Efter de gældende regler er det hovedreglen, at afdødes ægtefælle/samlever får hele erstatningsbeløbet for tab af forsørger.

Der er i et høringssvar rejst spørgsmål om, hvorvidt den foreslåede ændring i forsvarets særlige erstatnings- og godtgørelsesordning sikrede, at det beløb for erstatning for tab af forsørger, der efter forslaget tilkom det enkelte barn, reelt var til rådighed for det pågældende barn under opvæksten og ikke først reelt var til rådighed ved det fyldte 18. år.

Forsvarsministeriets kommentar:

Bl.a. på baggrund af det rejste spørgsmål har Forsvarsministeriet ladet det pågældende forslag udgå af dette lovforslag, idet Forsvarsministeriet nærmere vil overveje, hvorledes en ændring i forsvarets særlige erstatnings- og godtgørelsesordning mest hensigtsmæssigt kan tilrettelægges.

### **III. AFSKÆRING AF KLAGEADGANG**

(§ 1, nr. 15, i det fremsatte lovforslag - § 1, nr. 16, i det lovudkast, der blev sendt i høring)

Centralforeningen for Stampersonel, Hærens Konstabel- og Korporalforening, Statsansattes Kartel, StK Forsvar, Forsvarets Civil-Etat, Akademikernes Centralorganisation og Landorganisationen i Danmark har fremsat kritiske bemærkninger vedrørende forslaget om afskæring af klageadgang. Organisationernes bemærkninger kan inddeles i følgende hovedpunkter:

#### **1. Forholdet til de fagretlige regler**

Det er anført, at forslaget ikke kan tilsidesætte de almindeligt gældende fagretlige regler. Lovforslaget kan ikke erstatte eller sætte de aftaler ud af kraft, der er indgået mellem personaleorganisationerne og Personalestyrelsen eller andre styrelser, som er bemyndiget hertil, som led i procedurebehandling af personalesager. Der er i den forbindelse henvist til hovedaftaler (fælles) overenskomster, organisationsaftaler, tillidsrepræsentantaftaler og lignende samt tjenstemandslovens bestemmelser. Statsansattes Kartel peger på, at der er indgået aftaler og overenskomster, som fastsætter, at Forsvarsministeriet kan behandle personalesager, som vil blive tilsidesat ved at gennemføre den foreslåede lovgivning.

Forsvarsministeriets kommentar:

Forsvarsministeren fungerer efter det almindelige forvaltningsretlige over-/underordningsforhold som klageinstans for Forsvarets Personeltjenestes konkrete afgørelser, herunder inden for ansættelses- og personaleområdet. Dette gælder både for afgørelser truffet af Forsvarets Personeltjeneste som 1. instans og afgørelser truffet af Forsvarets Personeltjeneste som klageinstans.

Den foreslåede bestemmelse om afskæring af klageadgangen til Forsvarsministeriet for afgørelser truffet af Forsvarets Personeltjeneste i personale- og ansættelsessager afskærer klageadgangen (den administrative rekurs) efter det almindelige forvaltningsretlige over-/underordningsforhold.

En stor del af Forsvarsministeriets klagesager på dette område vedrører bl.a. afslag på ansøgning om ansættelse i stillinger i forsvaret, afslag på ansøgning om optagelse på forsvarets uddannelser, klager over løn- og ydelsesforhold, klager over afslag på oprykning til højere løntrin, klager over beordringer til andet tjenestested og klager i forbindelse med personelbeholdninger.

Forslaget om afskæring af klageadgang har ikke til formål at tilsidesætte de almindeligt gældende fagretlige regler eller erstatte eller sætte de aftaler ud af kraft, som er indgået mellem

personaleorganisationerne og Personalestyrelsen eller andre styrelser, som er bemyndiget hertil som led i procedurebehandling af personalesager.

På Forsvarsministeriets forespørgsel om, hvilke konkrete aftaler og overenskomster, som ifølge Statsansattes Kartels opfattelse vil blive tilsidesat ved at gennemføre den foreslåede lovændring om afskæring af klageadgang, har Statsansattes Kartel oplyst, at man ikke med den pågældende bemærkning henviste til konkrete aftaler eller overenskomster under Statsansattes Kartels område. Statsansattes Kartel har indsat den pågældende bemærkning for at sikre, at det fagretlige system ikke blev sat ud af kraft. Statsansattes Kartel kunne dog ikke udelukke, at der under Statsansattes Kartel kunne være enkelte overenskomster mv., hvor der kunne stå noget mere specifikt.

## **2. Samarbejdet med personelorganisationerne**

Det er anført, at forslaget synes at frigøre Forsvarsministeriet fra et gennem mange år institutionaliseret overenskomstmæssigt samarbejde med forsvarets personelorganisationer. Det anføres, at det ikke fremgår, hvorfor Forsvarsministeriet ønsker at fravælge dispositionsretten for det personale, der er ansat inden for departementets område. I denne forbindelse henvises til det betydelige økonomiske potentiale, som den samlede lønsum udgør i forhold til det samlede forsvarsbudget. Det er anført, at organisationerne må være forberedt på, at der med den foreslåede model vil kunne opstå begrænsninger i mulighederne for at skabe fælles og bæredygtige løsninger, når departementet ikke længere vil være en del af en samlet løsningsproces. Det antages, at afskæringen af klageadgangen vil få vidtrækkende betydning i sager, hvor der er uenighed mellem personelorganisationerne og Forsvarets Personeltjeneste. I disse sager vil personelorganisationerne være henvist til at lade Personalestyrelsen være ekspeditionskontor for uenigheder og fortolkninger. Sager og problemer, for hvilke der generelt tidligere har kunnet findes fælles løsninger ved Forsvarsministeriet.

### Forsvarsministeriets kommentar:

Det er Forsvarsministeriets opfattelse, at de pågældende bemærkninger relaterer sig både til lovforslaget om afskæring af klageadgang og i væsentlig grad til den omstændighed, at Forsvarsministeriet i forbindelse med reorganiseringen af Forsvarsministeriets departement i 2004 delegerede en lang række opgaver på personelområdet til Forsvarets Personeltjeneste, herunder en række opgaver, der indebærer kontakt og samarbejde med personellens faglige organisationer. Forsvarsministeriet har ikke dermed fraskrevet sig dispositionsretten på personelområdet, men fokuseret ministeriets virksomhed på personelområdet mod strategisk udvikling og overordnet styring og kontrol, mens en lang række enkeltopgaver, der tidligere er blevet varetaget af Forsvarsministeriet, nu varetages af Forsvarets Personeltjeneste. Det er Forsvarsministeriets opfattelse, at Forsvarets Personeltjeneste kan varetage samarbejdet med personelorganisationerne på fuldt betryggende og tilfredsstillende måde.

Der henvises endvidere til bemærkningerne ovenfor under punkt 1.

## **3. Personellens retssikkerhed**

Det er anført, at den foreslåede afskæring af klageadgangen findes særdeles betænkelig af retssikkerhedsmæssige grunde. Det findes utrygt, at Forsvarets Personeltjeneste bliver afgø-

rende instans i mange spørgsmål vedrørende løn- og ansættelsesvilkår. Der henvises til, at en lang række ansættelses- og personalesager, som af berørt personel opleves som særdeles indgribende, for eksempel repatriering, personelbedømmelse og vandel, med den foreslåede begrænsning ikke kan påklages til Forsvarsministeriet. Det findes generelt utilfredsstillende at begrænse klageadgangen i ansættelses- og personalesager, og det er særligt kritisabelt i de tilfælde, hvor afgørelsen i første instans er truffet af Forsvarets Personeltjeneste, hvorfor der reelt ikke vil være klageadgang til andre myndigheder end Forsvarets Personeltjeneste (remonstration). Det er anført, at Forsvarets Personeltjeneste er en ny myndighed, som først skal falde på plads, før det kan vurderes, om den nødvendige faglige ekspertise er til stede. Forsvarsministeriet opfordres til at udsætte forslaget om at begrænse klageadgangen, indtil alle konsekvenser og følgevirkninger er fuldt belyst, og der kan peges på betryggende foranstaltninger til, at personellens retssikkerhed opretholdes, for eksempel ved oprettelse af egne klageorganer mv.

#### Forsvarsministeriets kommentar:

Det er Forsvarsministeriets opfattelse, at der ikke med forslaget om afskæring af klageadgang sker en svækkelse af personellens retssikkerhed, idet der i Forsvarets Personeltjeneste er den nødvendige faglige, herunder juridiske ekspertise til rådighed for behandlingen af ansættelses- og personalesager. Forsvarsministeriet finder ikke grundlag for at udsætte forslaget om at afskære klageadgangen. Forsvarsministeriet finder heller ikke anledning til at overveje at oprette andre klageorganer, idet begrundelsen for at afskære klageadgangen til Forsvarsministeriet vil gøre sig tilsvarende gældende for klageadgangen til et særligt klageorgan. Det skal endvidere bemærkes, at den foreslåede afskæring af klageadgangen ikke afskærer Forsvarsministeriet fra som tilsynsmyndighed at gribe ind i konkrete sager, hvis Forsvarets Personeltjeneste har truffet en forkert afgørelse eller begået grovere sagsbehandlingsfejl.

#### **4. Uklarhed vedrørende beslutnings- og kompetenceniveauet**

Det er anført, at der er dele af lovforslagets indhold, der synes at forstærke en uklarhed vedrørende beslutnings- og kompetenceniveauet, og at dette skyldes, at Forsvarsministeriet med lovforslaget ønsker at begrænse klageadgangen til ministeriet, men alligevel fortsat vil behandle en række personelrelaterede sager, som har "meget afgørende og indgribende betydning" for den person, som sagen vedrører. Det antages, at personelorganisationerne her ved afskæres fra at medvirke til bæredygtige løsninger, inden Forsvarsministeriet træffer afgørelser i sådanne sager. Det er endvidere anført, at det ikke fremgår af lovforslaget, hvad Forsvarsministeriet definerer som den enkelte ansattes opfattelse af, hvad der er af "meget afgørende og indgribende betydning" for den enkelte ansatte. Det er yderligere anført, at de nuværende erfaringer synes at vise, at problemløsninger på det individuelle plan yderligere reduceres med det fremsatte lovforslag.

#### Forsvarsministeriets kommentar:

Forsvarsministeriet finder ikke, at der med lovforslaget skabes uklarhed med hensyn til beslutnings- og kompetenceniveauet. Det skal i den forbindelse bemærkes, at det ikke er den enkelte ansattes opfattelse af, hvad der er "af indgribende betydning", som er afgørende for, om en afgørelse fra Forsvarets Personeltjeneste i en ansættelses- eller personalesag kan påklages til Forsvarsministeriet. I lovforslaget er det klart beskrevet, hvilke afgørelser der fortsat kan

påklages til Forsvarsministeriet. Det er Forsvarsministeriets vurdering, at konkrete afgørelser i sager om afsked, i sager om erstatning og godtgørelse i forbindelse med personskade og i sager om erstatning for manglende opfyldelse af tjenestepligt ud fra en generel betragtning har en så indgribende betydning for det personel, de vedrører, at der fortsat bør være adgang til at påklage Forsvarets Personeltjenestes afgørelser herom til Forsvarsministeriet. Forsvarsministeriet finder endvidere, at Forsvarets Personeltjenestes afgørelser om aktindsigt i ansættelses- og personalesager ligeledes fortsat bør kunne påklages til Forsvarsministeriet.

Det er Forsvarsministeriets opfattelse, at Forsvarets Personeltjeneste er fuldt kvalificeret til at skabe problemløsninger på det individuelle niveau.

Det er korrekt, at hvis klageadgangen er afskåret for den enkelte ansatte med hensyn til en konkret afgørelse truffet af Forsvarets Personeltjeneste, vil den faglige organisation heller ikke som partsrepræsentant for den ansatte kunne påklage den pågældende afgørelse, idet det forudsætter, at parten (den ansatte) er klageberettiget. Dette er en naturlig følge af de forvaltningsretlige regler om partsrepræsentation og vil gælde for enhver partsrepræsentant.

##### **5. Forsvarsministeriets tilsynsmuligheder**

Det er anført, at det findes meget uheldigt, at Forsvarsministeriet mister følingen med det vigtige personaleområde. Forslaget kan svække Forsvarsministeriets muligheder for at føre tilsyn med underlagte myndigheders personelforvaltning. Den administrative rekurs tjener også det formål, at departementet får mulighed for at føre tilsyn med, at underlagte myndigheder forvalter regler og bemyndigelser i overensstemmelse med hensigten, ligesom Forsvarsministeriet gennem rekursen får mulighed for at vurdere behovet for ændringer i gældende regelsæt. Et godt samarbejds-klima opbygges gennem kontakt til de ansatte og en forståelse for deres betingelser og arbejdssituation. At klage til instanser som Folketingets Ombudsmand og Personalestyrelsen sikrer den enkelte de formelle rettigheder, men det giver ikke Forsvarsministeriet mulighed for i tide at opdage og rette op på utilfredsstillende forhold.

##### **Forsvarsministeriets kommentar:**

Som det er anført ovenfor, blev organiseringen af Forsvarsministeriets departement ændret i 2004 med henblik på at opnå rationaliseringer og effektiviseringer, således at departementets virksomhed fokuseres mod strategisk udvikling og overordnet styring og kontrol.

Det er Forsvarsministeriets hensigt, at der i forbindelse med afskæring af klageadgangen skal etableres en kontrolprocedure, der skal give departementet indsigt i Forsvarets Personeltjenestes sagsbehandling og afgørelse i ansættelses- og personalesager. Forsvarsministeriet har endnu ikke fastlagt denne kontrolprocedure, men den kan tænkes etableret på flere måder, fx i form af et indberetningssystem eller i form af stikprøvekontrol.

Det skal endvidere bemærkes, at den foreslåede begrænsning i adgangen til at klage over visse af Forsvarets Personeltjeneste afgørelser i ansættelses- og personalesager ikke afskærer Forsvarsministeriet fra som tilsynsmyndighed at gribe ind i konkrete sager, hvis Forsvarets Personeltjeneste har truffet en forkert afgørelse eller begået grovere sagsbehandlingsfejl.

## **6. Forøgelse af antallet af klager ved Folketingets Ombudsmand.**

Såfremt det foreliggende forslag gennemføres, må det forventes, at et stærkt øget antal klager vedrørende ansættelses- og personalesager vil blive indbragt for Folketingets Ombudsmand.

### Forsvarsministeriets kommentar:

Forsvarsministeriet kan ikke udelukke, at lovforslaget vil medføre et øget antal klager ved Folketingets Ombudsmand. Forsvarsministeriet har ingen forventning herom, da det er Forsvarsministeriets opfattelse, at Forsvarets Personeltjeneste kan varetage sagsbehandlingen på fuldt betryggende vis. Forsvarsministeriet anser det imidlertid ikke i sig selv for problematisk, hvis forslaget skulle medføre et øget antal klager til Folketingets Ombudsmand, medmindre dette skulle føre til, at Folketingets Ombudsmand i øget omfang udtaler kritik eller lignende af forsvarets personeladministration, hvilket Forsvarsministeriet ikke har forventning om.

### Forsvarsministeriets generelle kommentarer:

#### **Lignende lovgivning under andre ministerier**

Det kan i øvrigt oplyses, at der for nylig er sket en begrænsning i klageadgangen på følgende områder:

Ved lov nr. 366 af 24/5 2005 om ændring af straffeloven og visse andre love blev der indføjet en ny bestemmelse som retsplejelovens § 110, stk. 2, hvorefter klageadgangen til justitsministeren blev afskåret for afgørelser truffet af rigspolitichefen i ansættelses- og personalesager, dog således at rigspolitichefens afgørelser i disciplinærsager og i andre sager, hvor der er truffet afgørelse om afsked, samt i sager om aktindsigt i ansættelses- og personalesager fortsat kan påklages til justitsministeren.

I Skatteministeriets bekendtgørelse nr. 1036 af 25/10 2005, der er udstedt i medfør af § 14, stk. 2, i skatteforvaltningsloven, er fastsat, at afgørelser truffet af told- og skatteforvaltningen om ansættelse af personale og andre personsager ikke kan påklages til anden administrativ myndighed. Dog kan afgørelser truffet af told- og skatteforvaltningen i disciplinærsager påklages til Skatteministeriet. Derudover kan andre personalesager, hvor der er truffet afgørelse om uansøgt afsked, samt sager om aktindsigt i ansættelses- og personalesager påklages til Skatteministeriet.

Den foreslåede klagebegrænsning i dette lovforslag er efter Forsvarsministeriets opfattelse af lignende karakter, og adskiller sig ikke væsentligt fra baggrunden for den klagebegrænsning, som er gennemført inden for Justitsministeriets og Skatteministeriets områder.

#### **Konklusion**

På den ovennævnte baggrund har Forsvarsministeriet ikke fundet grundlag for at ændre den foreslåede bestemmelse om afskæring af klageadgang.