

GJENNOMGANG AV ORDNINGEN MED GENERALADVOKAT OG KRIGSADVOKATER

1 Innledning.

Justisdepartementet besluttet høsten 2014 at det skulle foretas en utredning av ordningen med generaladvokat og krigsadvokater. Oppdraget ble ved oppdragsbrev datert 27.10.2014 gitt til undertegnede som en enmannsutredning.¹

1.1 Mandat

Det ble gitt følgende mandat for oppdraget:

«Riksadvokaten fremmet i brev av 20. mai 2011 forslag om gjennomgang av ordningen med generaladvokat og krigsadvokater. Mandatet tar utgangspunkt i riksadvokatens forslag:

- 1. Beskrive generaladvokatens og krigsadvokatenes nåværende oppgaver, herunder gjennomgå og beskrive alt tilgjengelig regelverk knyttet til dette.*
- 2. Beskrive hvordan juridisk rådgivning innen strafferett (nasjonal og internasjonal), straffeprosess, folkerett og disiplinærspørsmål ivaretas i Forsvaret.*
- 3. Vurdere behovet for endringer av den juridiske rådgivningstjeneste som nevnt i punkt 2 og organisering. Vurdere behovet fremover, og særlig i en beredskapssituasjon (krig).*
- 4. Vurdere om den nåværende påtaleordning, jf. straffeprosessloven kap. 10 er hensiktsmessig, herunder vurdere påtalemyndighetens rolle (omfatter også påtalemyndigheten i politiet) ift militærpolitiets etterforskningsoppgaver,*

Sentrale spørsmål vil her være bla.a.:

- Bør rådgivningsmyndigheten og påtalesfunksjonen skilles?*
- Bør det i dagens situasjon opprettholdes en særskilt militær påtalemyndighet?*
- Hvilke oppgaver bør i tilfelle den militære påtalemyndighet ha?*

- 5. Utarbeide forslag til nytt regelverk på området.»*

1.2 Om arbeidet

Arbeidet med utredningen har tatt lenger tid enn forutsatt. Dette skyldes dels at utrederen har vært opptatt med andre presserende oppgaver. Men dels skyldes det også at problemstillingene viste seg å være mer kompliserte enn opprinnelig forutsatt.

¹ JDs referanse 10/12597 - JHE

Jeg har under arbeidet hatt god bistand fra seniorrådgiver Arild Aaserød i Politiavdelingen. Jeg har dessuten avholdt møter med Generaladvokaten (inkludert forhenværende generaladvokat Arne Willy Dahl), Riksadvokatembetet, Forsvarsdepartementet, samt leder og sekretariat for straffeprosesslovutvalget.

2 Historisk oversikt

For å forstå dagens situasjon er det nødvendig med et historisk tilbakeblikk.²

2.1 Før 1814

Ordnungen med en egen militær rettergangsordning har svært lang tradisjon i Norge. Den kan spores tilbake til et Kongebrev av 13. juli 1646. Etter disse bestemmelser var det Kongen som feltherre som hadde den øverste kommando, herunder en nærmest ubegrenset forvaltningsmessig og dømmende myndighet. Straffereaksjoner for militære forgåelser ble ikke ilagt ved dom, men gitt som militær ordre overfor den skyldige. I den utstrekning det overhodet fant sted noen form for rettergang, så var prosessen inkvisitorisk og hemmelig. Ordren kunne heller ikke appelleres.

Myndigheten til å påtale lovbrudd, og å beslutte straff, lå hos militær sjef. Det var imidlertid også etablert en ordning med *generalauditør* og underordnede auditører, som skulle kontrollere den militære rettergang. I en egen instruks for generalauditøren av 27. april 1720 fremgår at han pliktet

«efter Guds og vores Lov, i Særdeleshed efter vore Krigsarticler, Forordninger, Befalinger og Resolutioner, som enten allerede er udgivede eller herefter udgivende vorder, Stricte administrere og tilbørligen befordre saa af yderste Kræfter dit hen see, at Ret og Retferdighed uden Forskjel eller Persons Anseelse eller Hensigt til noget andet, være sig hvad det være vilde, efter Billighed uden Afecter eller Passioner sit ordentlige Løb og ubehindrede Fremgang maa have, saa det derved i rette satte Sager og Processer overalt ligeformig og ordentlig kan føres.»

Det må således legges til grunn at generalauditøren hadde en betydelig innflytelse på rettergangen. Han hadde dessuten en kontrollfunksjon med hensyn til avsagte dommer. Fant han at en dom var uriktig, kunne han besørge den rettet av domstolen eller innstille overfor Kongen på revisjon.

Auditørene virket på brigadenivå, og hadde blant annet til oppgave å administrere «kriksforhør». De var forpliktet til å «fremme alt hvad der kan tjene til Sagens retferdige aller upartiske Belysning, Altsaa ogsaa hvad der er til Anklagedes Fordel». I denne sammenheng ivaretok auditøren så vel anklagerens som forsvarerens rolle. Sakførere ble ved reskript av 14. november 1740 nektet adgang til krigsrettene, for «ikke at bringe Konfution». Det var i praksis auditørene som la fram bevismaterialet, og som utarbeidet tiltalen. Dessuten utformet de domsslutningen, og det later til at dommerne i brigaderettene i alminnelighet følte seg bundet av auditørens tilrådning.

² Fremstillingen her er en forkortet versjon av kapittel III i Militærjuristutvalgets utredning, NOU 1988:25 Ny militær straffeprosesslov m.v. s. 14 – 19. Se også NOU 1980:58 Militær disiplinær- og politimyndighet s. 51 flg.

2.2 Etter 1814

Grunnloven av 1814 markerte overgangen fra enevoldsmakt til folkestyre. Dette fikk også betydning for den militære rettergang. Bestemmelsen i § 96 om at ingen kan dømmes uten etter lov, eller straffes uten etter dom, måtte gjelde i alle tilfelle, også for militære straffesaker. Grunnloven etablerte dessuten en egen militær høyesterett (§ 89) i tillegg til den ordinære høyesterett (§ 88), men bestemmelsen om den militære høyesterett ble opphevet i 1920.

2.3 Lov 29 mars 1900 om rettergangsmåten i militære straffesaker

Riksforsamlingen på Eidsvoll bestemte også at det skulle finne sted en revisjon av den militære lovgivning. Det skulle imidlertid ta lang tid. Først i 1891, fire år etter at den borgerlige straffeprosesslov var vedtatt, ble det nedsatt en egen militær straffeprosesslovkomite. Dette arbeidet ledet til lov 29 mars 1900 om rettergangsmåten i militære straffesaker. Denne loven bygger på de samme grunnprinsippene som den borgerlige straffeprosesslov, men med tilpasninger begrunnet i særlige militære forhold. De grunnleggende prinsipper, som anklageprinsippet og bevisumiddelbarhet er de samme, men organiseringen av domstoler og påtalemyndighet var særegent for militære saker.

De militære domstoler var etter loven av 1900 følgende:

1. Den militære høyesterett
2. Høyesteretts militære kjæremålsutvalg
3. Krigsrettene
4. De militære forhørsrettene
5. Standretten³

Høyesterett og kjæremålsutvalg besto av den ordinære Høyesterett, men med tillegg av to offiserer. Krigsrettene var i den enkelte sak sammensatt med en krigsdommer (særskilt utpekte dommere blant de ordinære embetsdommere), og fem militærpersoner som domsmenn. Den militære forhørsrett besto vanligvis av en ordinær dommer fra førsteinstansen. Standretten besto av en krigsdommer som formann og ti militærpersoner som domsmenn.

Påtalemyndigheten i militære straffesaker ble fortsatt tillagt militære sjefer, men disse skulle ha bistand av juridiske rådgivere; generaladvokaten og krigsadvokatene. Den militære påtalemyndighet ble således fortsatt knyttet opp til militær kommandomyndighet og ansett som et utslag av denne. Militære sjefer med påtalemyndighet ble inndelt i tre grupper:

1. Generaljurisdiksjonssjefer (sjefene for Hæren og Marinen)
2. Jurisdiksjonssjefer (normalt brigadesjefer)
3. Offiserer som førte kompanisjefs eller tilsvarende kommando.

³ Bestemmelsene om standrett ble aldri benyttet. De ble opphevet i 1979 i forbindelse med avskaffelse av dødsstraff i militære straffelov.

Men i tillegg ble andre «befalingsmenn» tillagt påtalemyndighet når det ikke var anledning til å innhente overordnets beslutning.

Generaladvokaten og krigsadvokatene var ikke tatt med i lovens oppregning over den militære påtalemyndighet. De hadde ingen selvstendig påtalerett, men skulle medundertegne tiltalebeslutningene og ble med dette medansvarlige for at beslutningen var lovlig, med mindre han hadde påført dokumentet at han var uenig i den trufne avgjørelse. Generaladvokaten og krigsadvokatene hadde således kun rådgivende funksjoner, men de skulle i tillegg aktorere straffesakene. Ved en instruks av 28. september 1906 fikk de i tillegg oppgaven å rådgi militære sjefer og føre tilsyn med utøvelse av disiplinærmyndigheten.

2.4 Utviklingen fram mot og under 2. verdenskrig

Det tok ikke lang tid etter at loven av 1900 trådte i kraft før det ble satt fram forslag om endringer, noen gikk så langt som å foreslå hele den militære straffeprosessordning opphevet. En komite ble nedsatt i 1912, og på grunnlag av dennes innstilling ble det i Ot.prp.nr 39 (1920) foreslått at den borgerlige påtalemyndighet skulle overta behandlingen av militære straffesaker i fredstid. Ved en midlertidig lov 17 desember 1920 ble ordningen med en særskilt militær høyesterett og et militært kjæremålsutvalg avskaffet. Ved lov 6 mai 1921 om rettergangsmåten i militære straffesaker i fredstid ble den særskilte militære rettergangsordningen slik den var regulert i loven av 1900 opphevet for fredstid. Dette førte til at påtalesfunksjonene ble overført fra generaljurisdiksjonssjefene og jurisdiksjonssjefene til den borgerlige påtalemyndighet.

Et forslag til revisjon av krigstidsordningen ble derimot ikke tatt opp av Stortinget. I mars 1940 ble derimot arbeidet med revisjon av krigstidsordningen tatt opp igjen, men arbeidet stoppet naturlig opp i april.

Ved krigsutbruddet 9 april 1940 trådte det militære rettsapparat formelt i virksomhet igjen i samsvar med loven av 1900, og det ble beskikket militærjurister. Det er imidlertid høyst usikkert om dette apparatet fungerte under felttoget i Norge i 1940. Da norske styrker ble etablert i Storbritannia og Canada under krigen trådte den militære rettergangsordning også formelt i virksomhet. Loven av 1900 ble ut fra praktiske behov endret ved provisoriske anordninger flere ganger i løpet av krigen.

2.5 Etter krigen

De militære styrker ble satt på fredsfoot fra 1. januar 1946. På det tidspunkt var det fortsatt en del militære straffesaker som ikke var ferdigbehandlet. Den militære rettergangslov av 29 mars 1900 ble derfor fortsatt gitt anvendelse ved midlertidige lover. Senere førte beredskapshensyn og det forhold at Norge hadde militære styrker i Tyskland til at reglene om militær rettergang stadig ble forlenget fram til 1956. Ved en lovendring 26 november 1954 ble det bestemt at borgerlig rettergang i militære straffesaker i henhold til reglene i loven av 1921 igjen skulle tre i kraft fra den tid kongen bestemmer. Ved kronprinsregentens resolusjon av 4. mai 1956 ble dette besluttet med virkning fra 1. juli samme år.

I de første tretti år etter krigen ble det nedsatt ikke mindre enn fire utvalg som skulle se på rettergangsordningen i militære straffesaker og den militære disiplinærmyndighet. Et utvalg foreslo i 1953 å opprette en egen militær rettergangsordning også i fredstid, men selv om regjeringen fulgte opp med en proposisjon, fikk forslaget ikke flertall i Stortinget. Et nytt utvalg oppnevnt i 1955 la fram forslag om mindre endringer i loven av 1921 om militær rettergang i fredstid, samt forslag til en egen lov om militær disiplinær- og politimyndighet. Det var her foreslått at den militære påtalemyndighets juridiske rådgivere i fredstid skulle utgjøre et auditørkorps som skulle rådgi de militære sjefer ved utøvelse av disiplinærmyndighet, og dessuten utøve etterkontroll av denne. Denne loven ble imidlertid ikke satt i kraft, og generaladvokatens og krigsadvokatens medvirkning ved utøvelse av disiplinærmyndighet ble i stedet regulert ved kronprinsregentens resolusjon av 14. juli 1956.

Et nytt utvalg ble oppnevnt i 1957, men dets forslag førte ikke til praktiske reformer. Et senere utvalg ledet av daværende generaladvokat Alf Monsen avga i 1973 en innstilling om ny jurisdiksjonsordning i krig, men forslaget fikk ikke tilslutning.

Nye bestemmelser om den militære jurisdiksjonsmyndighet (i krigstid) ble vedtatt ved kongelig resolusjon 11. juli 1975. Etter disse bestemmelser var forsvarssjefen eneste generaljurisdiksjonssjef, mens øverstkommanderende for henholdsvis Sør-Norge og Nord-Norge var jurisdiksjonssjefer innenfor sine kommandoområder. Forsvarssjefen skulle bistås av en generaladvokat, de øverstkommanderende av hver sin førstekrigsadvokat. Ved behov kunne det beskikkes ytterligere krigsadvokater av Justisdepartementet. I praksis var det på 1980-tallet beskikket fem krigsadvokater, for henholdsvis Østlandet, Vestlandet, Trøndelag og to for Nord-Norge. Med unntak for Krigsadvokaten for Østlandet, var dette privatpraktiserende advokater som utførte oppdraget på salærbasis. Generaladvokaten var i hele perioden konstituert i stillingen, dette ble begrunnet i usikkerheten omkring organisasjonsforholdene.

På samme måte ble det opprettet to krigsretter, for henholdsvis Sør-Norge og Nord-Norge.

Dette var imidlertid en krigstidsordning. Formelt sett hadde militærjuristene ingen funksjon når det gjaldt behandlingen av militære straffesaker i fred. De fredstidsbeskikkede krigsadvokatene var imidlertid oppnevnt som hjelpeaktorer i militære straffesaker.

Militærjuristene hadde derimot en formell rolle ved disiplinærutøvelsen, som rådgivere for militære sjefer, og ved etterkontroll. Men det formelle grunnlaget for dette var også tynt, nemlig tidligere nevnte kronprinsregentens resolusjon av 14. juli 1956. Dette endret seg da lov 20 mai 1988 nr 32 om militær disiplinærmyndighet trådte i kraft 1. januar 1989.

2.6 Disiplinærlovutvalget av 1973

Ved kgl.res 25september 1973 ble det nedsatt et utvalg til å vurdere og foreslå endringer i den daværende lov om militær disiplinær- og politimyndighet av 6 mai 1921.

Utvalget, som ble ledet av høyesterettsdommer Hans M Michelsen, leverte sin innstilling i 1980⁴, og fremmet forslag til to nye lover, om henholdsvis militær disiplinærmyndighet og om politimyndighet i det militære forsvar. Utvalget fremmet videre forslag om nytt disiplinærreglement for Forsvaret, et eget arrestreglement og instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene. I fremstillingen her berøres kun de deler av utredningen som angår generaladvokaten og krigsadvokatene.

Utvalget foreslo at det i den nye disiplinærloven ble inntatt et eget kapittel om generaladvokaten og krigsadvokatene (kapittel 11). Det slås her for det første fast at disse skal bistå de militære sjefer ved utøvelsen og tilsyn av refselsesmyndighet (§44). I § 45 er bestemt at forklaring som opptas av militærjurist skal avgis i overvær av vitne, mens § 46 utelukkende fastslår at utnevning av generaladvokat og krigsadvokater skjer etter regler i andre lover som det er henvist til.⁵

2.6.1 Militærjuristenes rolle ved utferdigelse av refselse

Refselsesmyndigheten har alltid vært tillagt den militære kommandomyndighet. Disiplinærlovutvalget foreslo ingen endringer i dette. Utvalget fastslo at refselsesmyndigheten alltid vil ha *adgang* til å innhente råd fra militærjurist, og drøftet inngående i hvilken grad det skulle være *plikt* til å innhente råd fra militærjurist før refselse ble ilagt:

«En ordning som innebærer at en befalingsmann som skal utøve disiplinærmyndighet, skal søke råd hos en militærjurist, er fra to synspunkter å anbefale. Disiplinærutøvelsen er en rettshåndhevelse, og befalingsmannen som ikke kan forutsettes å ha juridisk utdanning, må treffe avgjørelser i juridiske spørsmål. (.....)

Også fra rettssikkerhetssynspunkt representerer ordningen med bistand fra militærjurist et positivt trekk i det samlede bilde. For den som rammes av et refselsesvedtak, representerer det en rettssikkerhetsgaranti at saken, før vedtak treffes, er gjennomgått av en jurist.»⁶

Utvalget delte seg i et flertall og et mindretall i spørsmålet om i hvilken grad det skulle være plikt til å forelegge en refselsessak for militærjurist før avgjørelse ble truffet. Flertallet gikk inn for at refselse kunne ilegges uten å forelegg saken for krigsadvokat eller generaladvokat når det gjaldt ulovlig fravær under 7 dager, beruselse i tjenesten eller i uniform, brudd på reglene om pliktmessig avhold og forsømmelse eller overtredelse av tjenesteplikter som er fastsatt i reglement eller instruks. I andre tilfelle skulle saken forelegges før det ble ilagt refselse med vaktarrest i mer enn 4 dager eller bot av en viss størrelse.⁷ Mindretallet gikk inn for at alle refselser som gikk ut på arrest, samt frihetsinnskrenkning over 15 dager ikke kunne ilegges uten at saken hadde vært lagt fram for militærjurist.

⁴ NOU 1980:50 Militær disiplinær- og politimyndighet.

⁵ Disse bestemmelsene er endret ved lov 24 juni 1994 nr. 36, som følge av innføringen av stillingen førstekrigsadvokat, samt at de lover som det er henvist til i §§ 45 og 46 er avløst av nye lover.

⁶ NOU 1980:58 s. 52.

⁷ 10 ganger tjenestetillegget for utskrevne menige og korporaler, 25 ganger tjenestetillegget for vervede menige og korporaler samt øvrige befal.

Bestemmelsene om dette finnes nå i disiplinærloven § 15. Lovgiver valgte en litt annen løsning enn det både flertall og mindretall foreslo. Refselse på arrest i mer enn 12 dager, samt frihetsinnskrenkning over 15 dager kan ikke ilegges uten at saken er forelagt militærjurist.

2.6.2 Kontroll med disiplinærmyndigheten

Disiplinærloven av 1921 fastslo at tilsyn med utøvelse av disiplinærmyndighet skulle foretas av overordnet militær sjef. Ved kronprinsregentens resolusjon av 14. juni 1956 ble det fastslått at generaladvokaten og krigsadvokatene skulle ta del i refselseskontrollen. Disiplinærlovutvalget foreslo å videreføre dette, og foreslo at en bestemmelse om militærjuristenes medvirkning skulle tas inn i den nye disiplinærloven. Dette er nå generelt slått fast i lovens § 44, mens § 43, som gir særlige regler om tilsyn, fastsetter i femte ledd at før en refselse blir opphevet eller omgjort, eller forholdet anmeldt til påtalemyndigheten, skal uttalelse innhentes fra militærjurist.

2.6.3 Klagebehandling

Klage over ilagt refselse behandles av militær myndighet overordnet den som har utferdiget refselsen. Utvalget foreslo lovfestet en regel om at militærjurist skal avgis uttalelse i alle klagesaker før avgjørelsen treffes (lovens § 25).

Utvalget foreslo videre at vedtak i klagesak kunne klages videre inn for en særskilt klagenemnd som ikke har tilknytning til kommandostrukturen i Forsvaret (lovens kapittel 6). Ved behandlingen i klagenemnda kan Forsvaret opptre i saken med generaladvokaten eller den generaladvokaten bemyndiger (§ 34 tredje ledd).

2.6.4 Militær politimyndighet

Disiplinærlovutvalget foreslo også en egen lov om militær politimyndighet⁸. Bestemmelser om militær politimyndighet fantes også i lov 6 mai 1921 nr. 3 (som hadde tittelen lov om den militære disiplinær- og politimyndighet). Utvalget beskrev den militære politimyndighet slik i innstillingen:

«Den militære politimyndighet i nevnte lov faller i to grupper:

For det første er militære befalingsmenn og vakter i lovens § 20 gitt alminnelig politimyndighet til, som det heter, «oppretholdelse av ordenen». Denne politimyndigheten gjelder overfor alle, enten de er militære eller sivile. Myndighetsutøvelsen er imidlertid begrenset til det man etter naturlig fortolkning av lovens oppregning vil kalle militært område og de nærmeste omgivelser. I praksis betyr dette f.eks. at militærvakt kan gripe inn overfor sivile som forstyrrer den offentlige ro og orden, om vedkommende oppholder seg i militærleirens umiddelbare nærhet.

Dersom det sted hvor vedkommende sivile «forstyrrer» oppholder seg ikke omfattes av det man naturlig vil kalle det militære områdes nærmeste omgivelse, skal om nødvendig sivilt politi tilkalles.

Dernest er militære befalingsmenn i lovens § 21 gitt politimyndighet også utenfor militært område og dettes umiddelbare nærhet. Det gjelder her imidlertid begrensninger med hensyn til hvilke personkategorier denne politimyndigheten kan utøves overfor. Således kan militære befalingsmenn

⁸ Lov 20 mai 1988 nr. 33 om politimyndighet i det militære forsvar

utøve politimyndighet utenfor militært område og dettes umiddelbare nærhet alene overfor undergitte som enten faller inn under betegnelsen «krigsmann» slik det er definert i den militære straffelovs § 4, eller som bærer militær uniform, eller som han i tjenstlig sammenheng er sammen med under forhandlinger og møter.

....

Loven av 1921 om den militære disiplinær- og politimyndighet gir ikke nærmere regler om hvilke forføyninger som kan treffes i kraft av politimyndigheten, bortsett fra det som i §§ 21 og 22 er fastsatt om bruk av foreløpig arrest og varetektsfengsel. Det har imidlertid vært antatt at man her må falle tilbake på de generelle retningslinjer for politimyndighet...»⁹

Utvalget foreslo ikke vesentlige endringer når det gjaldt den militære politimyndighet, men gikk inn for å lovregulere enkelte spørsmål som ikke var omhandlet i 1921-loven. For det første ble det foreslått å presisere i loven at også de som tjenestegjør i militærpolitiet skal ha politimyndighet. Det ble fremholdt at dette måtte anses som en lovfesting av et forhold som har vært etablert i en lang tid. Den stilling militærpolitiet i praksis har kan anses utledet av deres status som en form for militær makt. Militærpolitiet selv anså at de opererte ut fra to grunnlag, som de betegnet som «vakhjemmelen» og «befalshjemmelen». På grunn av det siste fikk alle MP-soldater visekorporals eller korporals grad.

Utvalget gikk videre inn for å ta inn i loven bestemmelser om hvilke forføyninger som kan treffes i kraft av militær politimyndighet, det vil si hva politimyndigheten konkret omfatter. Utvalget uttaler om dette:

«Tradisjonelt har man ansett at den militære politimyndighet inneholder tre hovedelementer, nemlig myndigheten til å gripe inn overfor militært personell og andre når dette er nødvendig, foreta anholdelse og eventuelt iverksette foreløpig arrest. Det er først og fremst for å opprettholde ro og orden at militær politimyndighet kan utøves. Utvalget anser det imidlertid selvsagt at politimyndigheten også omfatter den sikkerhetsmessige siden, som ofte griper inn i den rent ordensmessige.

Utvalget finner det hensiktsmessig at de tre nevnte elementer i politimyndigheten tas inn i lovt teksten. Ytterligere oppregning og konkretisering i lovt teksten finner utvalget lett vil kunne føre til at loven blir uhensiktsmessig å praktisere. Det er således kun den ytre ramme som trekkes opp. Øvrige utfyllende bestemmelser om innholdet i politimyndigheten bør gis ved reglement.»¹⁰

Disse bestemmelser finnes nå i lov 20 mai 1988 nr. 33 om politimyndighet i det militære forsvar, § 3.

Når det gjelder adgang til å drive etterforskning, viser utvalget til at den dagjeldende lov fra 1921 ikke inneholdt regler om dette. Bestemmelser var imidlertid gitt i disiplinærreglementet. Utvalget uttalte videre:

«Fra 1 juli 1956 er ordningen med egen militær rettergang bortfalt i fredstid. Dette innebærer at politiet skal etterforske alle overtredelser av den militære straffelov som ikke avgjøres disiplinært. Det er imidlertid ikke alltid på forhånd klart hvorvidt en sak er så alvorlig at straffesak blir resultatet.

⁹ NOU 1980:58 s. 91 og 92.

¹⁰ NOU 1980:58 s. 95.

Heller ikke er det alltid praktisk mulig for det sivile politi å komme til stede umiddelbart. Utvalget anser således at det er behov for hjemmel for at Forsvaret selv kan innlede etterforskning. Utvalgets forslag til § 5 i loven er i realiteten en lovfesting av allerede gjeldende praksis.»¹¹

2.7 Militærjuristutvalget av 1981

Militærjuristutvalget ble nedsatt ved kongelig resolusjon 18. desember 1981, med høyesterettsdommer Finn Backer som leder. Utvalget avga sin innstilling i 1988.¹² Utvalget fikk et meget omfattende mandat, som i realiteten gikk ut på å fremme forslag om organiseringen av den samlede militærjuristtjeneste i Norge. Innstillingen tar opp tre hovedspørsmål, som alle har relevans for organiseringen av generaladvokaten og krigsadvokatene:

1. Rettergangsordningen for militære straffesaker
2. Rådgivning i folkerett innen Forsvaret
3. Andre behov for juridisk assistanse i Forsvaret.

2.7.1 Rettergangsordningen i militære straffesaker

Utvalget utarbeidet utkast til en ny Tiende del i straffeprosessloven av 1981. Disse bestemmelsene skulle avløse den militære rettergangslov av 29 mars 1900 og lov 6 mai 1921 nr. 1 om rettergangsmåten i militære straffesaker i fredstid. Forslaget ble gjennomført uten vesentlige endringer ved lovendring av straffeprosessloven 24. juni 1994.

2.7.1.1 Påtalemyndigheten i militære straffesaker

Militærjuristutvalget foretok en generell drøftelse av behovet for en egen militær påtalemyndighet, og vurderte flere alternative løsninger. Hovedalternativene var en ren militær påtalemyndighet, som den dagjeldende krigstidsløsning, og en ren sivil behandling av påtalesakene, som den dagjeldende fredstidsløsning. Selv om enkelte av utvalgsmedlemmene av prinsipielle grunner ville ønsket en rent sivil påtalemyndighet, mens andre av medlemmene på tilsvarende måte primært helst hadde sett en rent militær påtalemyndighet, i alle fall i krigstid, landet utvalget på et forslag som var preget av kompromisser mellom de to «rene» løsninger. Utvalget anførte blant annet følgende generelle betraktninger:

«Man må ved vurderingen av påtalespørsmålet ha for øyet at den militære disiplinærmyndighet er et nødvendig middel for den militære sjef til å opprettholde disiplin, ro og orden. Som allerede nevnt er et betydelig antall av de forhold som refses, samtidig straffbare. Utvalget finner imidlertid ikke at dette må lede til at militær sjef også må ha en militær påtalemyndighet. Ved alle grovere militære overtredelser vil nemlig den militære sjef, når han finner at disiplinær reaksjon ikke er tilstrekkelig for tilfellet, kunne anmelde overtredelsen. Ettersom overtredelse av militær straffelov er undergitt ubetinget offentlig påtale, vil påtalemyndigheten være forpliktet til å ta opp saken. Selvsagt kan sakene henlegges etter bevisets stilling. Men for øvrig kan påtale bare unnlates ved at det gis en ordinær påtaleunntatelse, noe som er en strafferettslig reaksjon.

¹¹ NOU 1980:58 s. 96.

¹² NOU 1988:25 Ny militær straffeprosesslov m.v.

Behovet for en egen påtalemyndighet for å kunne gjennomføre en partsprosess er ivaretatt enten påtalemyndigheten tillegges den militære sjef, et eget militært påtaleorgan eller den borgerlige påtalemyndighet. Det er imidlertid et spørsmål om ikke påtalemyndigheten bør stå mest mulig fritt i forhold til den militære myndighet som ofte vil være krenket ved et lydighetsbrudd eller en militær pliktforømmelse som militære forbrytelser oftest er. Etter utvalgets oppfatning bør derfor spørsmålet om organiseringen av påtalemyndigheten i militære straffesaker sees uavhengig av spørsmålet om kommandomyndighet.

....

Når det gjelder argumentet om at utøvelse av militær påtalemyndighet er et nødvendig maktmiddel for å oppnå og tvinge gjennom nødvendig lydighet, har opphevelsen av militær rettergang i fred ikke medført noen problemer.

Utøvelse av påtalemyndighet er i første rekke en juridisk funksjon, og utøvelse av militær påtalemyndighet skiller seg i prinsippet ikke fra dette, heller ikke i krig. En annen sak er at man kan trenge militær erfaring og innsikt for å tilrettelegge det faktum og foreta de faglige overveielser som danner grunnlaget for påtalemyndighetens vurdering og avgjørelse. Ved utøvelsen av påtalemyndighet vil sannsynligvis dette hensyn langt på vei varetas ved at man har militærjurister som rådgivere og behandlende organer også i fredsorganisasjonen, slik at man får en kontinuitet og oversikt som de aktuelle militære sjefene på angjeldende kommandotrinns, og den borgerlige påtalemyndighet, vil savne. Dette hensyn har også tilknytning til de kvalifikasjoner som etterforskningsapparatet bør besitte.»¹³

Den mellomløsning som utvalget foreslo, var basert på at påtalekompetansen både i krig og i fred bør legges til juridiske tjenestemenn som har riksadvokaten som øverste sjef. Det ble foreslått opprettet faste stillinger som førstekrigsadvokater og krigsadvokater, og at disse skulle gis myndighet til å utferdige forelegg i forseelsessaker og visse forbrytelsessaker på samme måte som politiets tjenestemenn. Det var derimot uenighet i utvalget om hvem som skulle ha kompetanse til å treffe beslutning om tiltale i militære straffesaker og om generaladvokatens stilling.

Utvalgets flertall foreslo at i fredstid skulle statsadvokaten og politiet treffe beslutninger om tiltale i militære straffesaker på samme måte som i borgerlige saker, mens det i krigstid ble overlatt til førstekrigsadvokatene å treffe slike beslutninger. Flertallet gikk inn for at generaladvokaten ikke skulle ha noe med påtaleavgjørelsene å gjøre. Mindretallet ville derimot ha generaladvokaten som øverste leder for den militære påtalemyndighet, men underlagt riksadvokaten. De foreslo at generaladvokaten skulle treffe beslutninger om tiltale i militære forbrytelsessaker i fredstid, mens myndigheten ble overført til krigsadvokatene i krigstid. Mindretallet foreslo også at myndighet til å beslutte tiltale i militære forseelsessaker, både i krig og fred skulle ligge hos krigsadvokatene.

Departementet var for det første enig med utvalget i at man burde gå inn for å skille påtalekompetansen i militære straffesaker fra militær kommandomyndighet, og legge den til juridiske tjenestemenn som har riksadvokaten som øverste leder. I denne forbindelse anførte departementet:

¹³ NOU 1988:25 s. 32 og 33.

«Ut fra dagens samfunnsforhold er det ikke lenger naturlig å knytte påtalekompetansen til kommandomyndigheten. Som flere av høringsinstansene peker på, er dessuten utøvelse av militær påtalemyndighet i første rekke en juridisk oppgave som prinsipielt sett ikke skiller seg fra utøvelse av påtalemyndighet for øvrig. Ut fra rettssikkerhetsbetraktninger og hensyn til alminnelig tillit til påtaleapparatet, bør det videre være et viktig mål å etablere en påtaleordning som i størst mulig grad innebærer en harmonisering med ordningen i alminnelige borgerlige straffesaker. Samtidig må man ta tilbørlig hensyn til de særlige behov som gjør seg gjeldende ved militære straffesaker. Ikke minst bør en ved utformingen av reglene bestrebe seg på å få til en ordning som gir en rask og smidig overgang fra fred til krig. Det er dessuten viktig å sikre seg et påtaleapparat med personer som har god innsikt i de særlige forhold som gjør seg gjeldende i Forsvaret.»¹⁴

Departementet fravek imidlertid utvalgsflertallets forslag for så vidt gjaldt spørsmålet om generaladvokatens rolle. Han ble i proposisjonen foreslått tillagt samme kompetanse som førstekrigsadvokatene og krigsadvokatene i fred, og som førstekrigsadvokatene i krig. Som begrunnelse anførte departementet:

«[G]ode grunner taler for å gi generaladvokaten en plass i det militære påtaleapparatet på linje med førstekrigs- og krigsadvokatene. Generaladvokaten vil på denne måte kunne konsentrere seg om å bygge opp det nye påtaleapparatet som nå foreslås etablert. Han vil samtidig kunne gis et overordnet ansvar for å tilrettelegge behandlingen av militære straffesaker etter krigstidsordningen, noe som må antas å skape en enklere overgang i en mobiliseringssituasjon. Å skape en mest mulig friksjonsfri overgang fra fred til krig, er et sentralt formål med den reform som departementet nå foreslår. Den løsning som foreslås, vil dessuten kunne imøtekomme andre hensyn som har vært understreket av utvalgsmindretallet og de høringsinstanser som har gått inn for mindretallets løsning. For det første vil man ved å trekke generaladvokaten inn i påtaleapparatet, få plassert et hovedansvar for den faglige ledelse av militærjuristtjenesten i fredstid ved ett sentralt embete. Dette kan bidra til å styrke en enhetlig ledelse av den militære påtalemyndighet. Generaladvokaten utøver allerede i praksis et slikt overordnet ansvar, og har dermed bred erfaring på dette felt. Videre vil man ved å ta inn nok en sentralt plassert militærjurist i påtaleapparatet, kunne avlaste den alminnelige borgerlige påtalemyndighet ytterligere når det gjelder militære straffesaker.»¹⁵

Departementets forslag ble vedtatt av Stortinget, og går fram av straffeprosessloven § 474.

2.7.1.2 Domstolene i militære straffesaker

Militærjuristutvalget foreslo at ordningen med særskilte militære domstoler i krigstid ble opphevet, slik at militære straffesaker både i fredstid og krigstid skulle behandles ved de ordinære domstoler. Utvalget mente imidlertid at det fortsatt ville være behov for enkelte særregler for domstolenes behandling av militære straffesaker. For det første ble det foreslått en sentralisering av sakene i førsteinstans til enkelte av herreds- og byrettene (nå tingrettene), og at sakene for lagmannsrett alltid skulle føres for stor meddomsrett.

Det kanskje praktisk viktigste av utvalgets forslag vedrørende domstolsbehandlingen, gjaldt uttak av meddommere. Utvalget gikk inn for en videreføring av ordningen med særskilte militære meddommere, men foreslo det selv betegnet som en betydelig

¹⁴ Ot prp nr 43 (1993-94) Om lov om endringer i straffeprosessloven m v (rettergangsmåten i militære straffesaker) s. 14.

¹⁵ Ot prp nr 43 (1993-94) s. 15.

forenkling av reglene om oppsetting av lister og uttak av militære meddommere. Utvalgets forslag er gjenspeilet i straffeprosessloven §§ 467-469. Dette representerer utvilsomt en forenkling i forhold til den tidligere ordning, men synes likevel i dag ganske komplisert.

Som militære meddommere kan bare tjenestegjøre militærpersoner som har fullført førstegangstjeneste eller tilsvarende grunnutdannelse (§ 467). Militærperson er i denne forbindelse definert som «er ansatt ved eller hører til de væpnede styrker» (§ 463). Lister over militære meddommere skal utarbeides av militære myndigheter for hver enkelt domstol. Det skal være særskilte lister for hver forsvarsgren. Hver liste skal inneholde minst 30 navn, og halvparten skal tilhøre gruppen korporaler og menige, og halvparten gruppen befal (§ 468). Ved behandling av sak mot korporal eller menig, skal halvparten av meddommerne tilhøre denne gruppen, mens ved sak mot befal skal en meddommer tilhøre gruppen menige og korporaler, mens resten skal tas fra gruppen befal, og hvis mulig skal minst en ha samme eller høyere grad enn tiltalte. Meddommerne skal dessuten tas fra samme forsvarsgren som tiltalte (§469).

Selv om de någjeldende regler for uttak og bruk av militære meddommere ganske sikkert kan sies å være en forenkling i forhold til den tidligere ordning, synes det å være grunn til å stille spørsmål om ordningen slik den er i dag vil være mulig å håndtere i praksis. Det skal utarbeides et stort antall lister, tre for hver domstol. Kravet om at alle meddommerne må være militærpersoner, dvs ha gjennomgått førstegangstjeneste og tilhøre de væpnede styrker, gjør at kun en liten andel av befolkningen vil være kvalifisert til å komme på listene. Dette særlig sett i sammenheng med den utvikling som har funnet sted i årene etter at de någjeldende regler ble vedtatt, ved at en stadig mindre andel av de vernepliktige blir innkalt til førstegangstjeneste. I en krigssituasjon, og de er da disse reglene skal gjelde, vil det dessuten være behov for at enhver som tilhører de væpnede styrker er i aktiv tjeneste. Det kan også reises spørsmål om det i dagens situasjon er det samme behov for, og samfunnsmessig akseptabelt, at en gruppe tiltalte kun skal kunne dømmes av meddommere med samme erfaringsbakgrunn.

Spørsmålet om sammensetningen av militære domstoler har kommet opp i en nyere sak for Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD), i saken *Jaloud mot Nederland*¹⁶. Problemstillingen var om en domstol som hadde tjenestegjørende offiserer som medlemmer kunne anses tilstrekkelig uavhengige i en sak som gjeldt påstått krenkelse av retten til liv (EMK artikkel 2). I denne saken hadde klageren anført at militærkammeret i ankedomstolen i Arnhem manglet upartiskhet fordi den hadde en tjenestegjørende offiser som medlem. EMD uttalte om dette:

In the present case, the Court has had regard to the composition of the Military Chamber as a whole. It sits as a three-member chamber composed of two civilian members of the Arnhem Court of Appeal and one military member. The military member is a senior officer qualified for judicial office; he is promoted to titular flag, general or air rank if he does not already hold that substantive rank. In his judicial role he is not subject to military authority and discipline; his functional independence and

¹⁶ Case of Jaloud v. The Netherlands, dom av EMDs storkammer 20. november 2014.

impartiality are the same as those of civilian judges. That being so, the Court is prepared to accept that the Military Chamber offers guarantees sufficient for the purposes of Article 2 of the Convention.¹⁷

Selv om domstolen her godkjente militærkammerets sammensetning, synes det underforstått visse krav, som det kan være grunn til tvil om hvorvidt sikres i den norske ordningen. Domstolen i Arnhem hadde et flertall av sivile medlemmer, og var formelt uavhengig av militære myndigheter. Domstolene i norske militære straffesaker i krigstid vil ha et flertall av militære medlemmer, som alle må være aktivt tjenestegjørende i Forsvaret, og er tatt fra lister satt opp av militære myndigheter.

Opprettholdelse av ordningen med militære meddommere, og for så vidt spørsmålet om det i vår tid er behov for, og ønskelig, at det er særregler for rettergang i militære straffesaker, hører strengt tatt ikke inn under det mandat som er gitt for denne utredningen. Men det synes naturlig å peke på problemet. Det bør kunne forventes at det utvalget som er nedsatt for å utarbeide forslag til ny alminnelig straffeprosesslov også vurderer disse spørsmålene, herunder vurderer forholdet til EMK.

2.7.1.3 Etterforskning

Militærjuristutvalget påpekte at det var et problem at etterforskningen av militære straffesaker tok for lang tid, slik at sakene ble gamle før de kom for retten. Dette skyldtes dels dobbeltbehandling av samme sak i det militære system og hos det vanlige politi, og dels at militære straffesaker ofte prioriteres lavt av det vanlige politi.

På den tid da utvalget avga sin innstilling ble det årlig fremmet ca 300 militære straffesaker, og ilagt refselse i ca 11 000 saker.¹⁸ Utvalget viste til sitt forslag om å tildele påtalekompetanse til militærjuristene, og la til grunn at dette ville føre til at svært mange av sakene kunne avgjøres uten å forelegges for ordinære politi- og påtalemyndigheter. I denne sammenheng er det grunn til å legge til at siden den gang er antallet både av militære straffesaker og refselser gått dramatisk ned.

Utvalget påpekte at befalingsmenns kompetanse under strafferettslig etterforskning er begrenset etter dagjeldende lov. Gjelder saken en handling som er straffbar etter borgerlige straffebestemmelser og som er undergitt offentlig påtale, eller gjelder den et forhold som er straffbart etter militær straffelov og som ikke antas å burde avgjøres disiplinært, skal forholdet uoppholdelig meldes til påtalemyndigheten. Militære befalingsmenn har i et slikt tilfelle rett – og for den saks skyld også plikt – til å foreta etterforskingsskritt som ikke uten skade for etterforskningen kan utsettes. Utvalget påpekte også at selv om en sak er forsvarlig etterforsket som disiplinærsak, så betyr ikke det uten videre at etterforskningen også holder mål med sikte på en strafferettslig vurdering. Dels vil det kunne stilles større krav til etterforskningen i en sak hvor det gjøres straffekrav gjeldende, dels er straffbarhetsbetingelsene andre enn vilkårene for å refse, og beviskravene kan være tynnere enn i en straffesak. Det gjeldende

¹⁷ Jaloud v The Netherlands pkt. 196

¹⁸ NOU 1988:25 s. 8.

disiplinærreglementets¹⁹ regler om etterforskning er utarbeidet etter mønster av straffeprosessloven, nettopp med sikte på at saksdokumenter i disiplinærsak også kan brukes hvis saken går over til å bli en straffesak.

Utvalget påpekte også det forhold at dersom disiplinærmyndigheten nøyer seg med å ilegge refselse for et straffbart forhold, så innebærer det i praksis ofte at saken ikke blir gjort kjent for borgerlig politi og påtalemyndighet, og dermed blir unndratt vurdering av den myndighet som skal avgjøre spørsmålet om påtale. Ifølge utvalget ligger det her en fare for forskjellsbehandling. Det ble fremholdt at det i praksis har forekommet uheldige eksempler på disiplinæravgjørelser i saker som åpenbart burde ha vært behandlet strafferettslig. Særlig syntes det å gjelde handlinger hvor det kommer inn uaktsomhets- eller forsvarlighetsvurderinger. Det er ukjent for meg hvorvidt dette er en aktuell problemstilling i dag. Men nyere praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) stiller krav om at etterforskning, særlig av saker hvor retten til liv er krenket, må være uavhengig av militære myndigheter, jfr. om dette nedenfor under kapittel 6.

Militærjuristutvalget viste til Disiplinlovutvalgets forslag til lov om politimyndighet i det militære forsvar, og spesielt utkastets § 5 som ga militærpolitiet og militære befalingsmenn formell hjemmel til å kunne etterforske brudd på den militære straffelov eller disiplinlov.²⁰ Militærjuristutvalget «supplerte» denne bestemmelse med et forslag til ny bestemmelse i straffeprosessloven § 478 som fastslo at militærpoliti og militære befalingsmenn i saker om overtredelse av den militære straffelov skal ha samme myndighet som politimann. Departementet omformulerte forslaget noe i proposisjonen, slik at bestemmelsen slik den er vedtatt i loven mer generelt sier at «ved etterforskning og bruk av tvangsmidler likestilles militærpoliti og militære befalingsmenn med polititjenestemenn». Den uttrykkelige henvisning til etterforskning av saker vedrørende brudd på militær straffelov er således utelatt, men departementet uttalte i proposisjonen at dets forslag innholdsmessig svarte til utvalgets forslag.²¹

2.7.2 Rådgivning i folkerett

Militærjuristutvalget var pålagt å utrede hvordan Norge best kan etterleve forpliktelser som følger av ratifiseringen av de to tilleggsprotokoller av 10. juni 1977 til Genèvekonvensjonene av 1949. I første rekke gjaldt dette spørsmålet om juridiske rådgivere etter artikkel 82 i første tilleggsprotokoll.

Utvalget foreslo at denne rådgivningsfunksjonen i fredstid skulle forestås av generaladvokaten og krigsadvokatene. I krigstid burde derimot ikke funksjonene som tjenestemann i påtalemyndigheten og folkerettslig rådgiver forenes, da dette kunne føre til habilitetskonflikter. Utvalget fant at hvis flertallets forslag til organisering av den militære påtalemyndighet ble lagt til grunn, ville det være naturlig at generaladvokaten også i krig fungerte som folkerettslig rådgiver for forsvarssjefen, og samtidig som

¹⁹ Forskrift 16. desember 1988 nr. 1033.

²⁰ Omtalt ovenfor under pkt. 2.6.4.

²¹ Ot prp nr 43 (1993-94) s. 33

overordnet ledd for den øvrige folkerettsrådgivning. Som nevnt ovenfor under pkt 2.7.1.1 valgte departementet i denne sammenheng i følge mindretallets forslag, for så vidt som også generaladvokaten ble tillagt påtalekompetanse. For dette tilfellet forutsatte utvalget at rådgivningen for forsvarssjefen ble varetatt av det juridiske kontor som den gang var under opprettelse i Forsvarets overkommando, og at organiseringen og administrasjonen av rådgiverkorpset burde utøves av Forsvarsdepartementet eller Forsvarets overkommando.

2.7.3 Annet behov for juridisk assistanse i Forsvaret

Militærjuristutvalget var også bedt om å vurdere annet behov for juridisk assistanse i forsvaret. Det ble foretatt en kartlegging av det behov Forsvaret selv mente å ha i denne sammenheng. Utvalget konstaterte at noe av dette behov ble dekket av generaladvokaten og krigsadvokatene og av noen få ansatte jurister i Forsvarets overkommando. Utvalget påpekte at det er et klart behov for juridisk personell innen Forsvarets egen organisasjon, men anså det ikke å ligge innenfor mandatet å gi en egen vurdering eller komme med forslag om dette.

2.7.4 Organiseringen av militærjuristtjenesten

Utvalget fremmet endelig forslag om den framtidige organisering av militærjuristtjenesten. På det tidspunkt da utvalget avga sin innstilling besto militærjuristkorpset av generaladvokaten og en heltidsansatt krigsadvokat med sete i Oslo. Dessuten var det fire fredstidsengasjerte krigsadvokater med sete i henholdsvis Bergen, Trondheim, Bodø og Harstad. Dette var privatpraktiserende advokater som arbeidet på salærbasis. I tillegg var det for krigstid beskikket et større antall krigsadvokater.

Utvalget fremholdt at fredstidsbehovet for krigsadvokater burde dekkes med personell ansatt på heltid, og anslo behovet for fire krigsadvokater i tillegg til generaladvokaten. To av krigsadvokatene burde få status som førstekrigsadvokat med ansvar for henholdsvis Nord-Norge og Sør-Norge. Når det gjaldt plasseringen var utvalget delt, flertallet foreslo to krigsadvokater plassert i Bodø og to i Oslo, for bedre å dekke regionale behov. Mindretallet gikk inn for å plassere alle i Oslo, av rasjonaliseringshensyn og for å skape et bedre militærjuridisk miljø.

3 Dagens system og bemanning

3.1 Lovgrunnlag og instruks

Lovgrunnlaget for militærjuristenes virksomhet fremgår først og fremst av de regelverk som er beskrevet i forrige avsnitt under omtalen av disiplinærlovutvalget og militærjuristutvalget. I all hovedsak finnes reglene i straffeprosesslovens Tiende Del og i lov 20 mai 1988 nr. 32 om militær disiplinærmyndighet.

Med hjemmel i de to nevnte lover er det dessuten fastsatt en forskrift om tjenesteordning og instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene, kgl.res 13. juni 1997 nr. 581, med senere endringer av 5. mars 2010 nr. 312.

3.2 Tjenesteordning

Tjenesteordningen fremgår av 1997-forskriftens Kapittel I. Det slås her for det første fast at generaladvokaten og krigsadvokatene er administrativt underlagt Justisdepartementet. Betegnelsen krigsadvokat omfatter tre kategorier, henholdsvis førstekrigsadvokat, krigsadvokat og hjelpekrigsadvokat. Generaladvokaten er dessuten gitt bemyndigelse til å beskikke krigsadvokatfullmektiger, disse kan imidlertid ikke utferdige forelegg i straffesaker eller føre kontroll med refselsr.

I fredstid beskikkes det antall fast ansatte krigsadvokater for Nord-Norge og Sør-Norge som Justisdepartementet bestemmer. Departementet fastsetter også tjenestested for disse. I tillegg kan Justisdepartementet beskikke førstekrigsadvokater, krigsadvokater og hjelpekrigsadvokater med plikt til å tjenestegjøre under mobilisering. De mobiliseringsdisponerte plikter i fredstid å delta i øvelser og å behandle enkelte disiplinærsaker og påtalesaker etter generaladvokatens eller krigsadvokatens bestemmelse.

Generaladvokaten og krigsadvokatene har i krigstid status som sivile på samme måte som påtalemyndighetens øvrige tjenestemenn. De har imidlertid i krigstid krav på administrativ forpleining ved Forsvaret i den grad dette er nødvendig. Bestemmelsen om sivil status kom inn ved en forskriftsendring i 2010. Tidligere hadde generaladvokaten og krigsadvokatene militær grad og bar uniform ved øvelser og under mobilisering.

3.3 Oppgavene

Militærjuristenes oppgaver er utfyllende beskrevet i 1997-forskriftens Kapittel II, som har overskriften «Instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene». Hovedgjøremål er de oppgaver som fremgår av straffeprosessloven og disiplinærloven;

- Bistå de militære sjefer ved etterforskning av disiplinærsaker, og føre tilsyn med utøvelse av disiplinærmyndigheten, slik det følger av disiplinærloven og tilhørende disiplinærreglement.

- Utføre oppgaver tillagt påtalemyndigheten i militære straffesaker, slik det følger av straffeprosessloven og påtaleinstruksen.

I tillegg lister forskriften § 9 tredje ledd opp følgende oppgaver:

- a) etter anmodning fra militære sjefer gi uttalelse i saker vedrørende militær disiplinær- og strafferett,
- b) gi uttalelse om militære ulykkessaker når det vurderes disiplinære eller strafferettslige reaksjoner som tilsier militærjurists medvirkning,
- c) etter anmodning fra Justisdepartementet og/eller Forsvarsdepartementet gi uttalelser om spørsmål av militærjuridisk art,
- d) henlede militær sjefs oppmerksomhet på forhold som bør etterforskes eller anmeldes til påtalemyndigheten, og
- e) gi uttalelse om erstatningsrettslige spørsmål dersom det er aktuelt å fremme borgerlige rettskrav i forbindelse med en straffesak.

I tillegg kan generaladvokaten og krigsadvokatene innenfor sitt sakområde gi uttalelse til myndighetene etter behov. Generaladvokaten er endelig pålagt å holde seg orientert om forhold i andre land og om utviklingen av rettsspørsmål som har betydning for hans funksjon.

Generaladvokaten skal dessuten lede og føre tilsyn med krigsadvokatene, og er ansvarlig for nødvendig opplæring av dem og gi retningslinjer og veiledning i faglige spørsmål. Han skal også, i samråd med Forsvaret, riksadvokaten og andre berørte myndigheter, planlegge og forberede den militære disiplinær- og påtalemyndighets virksomhet i krig, herunder utarbeide mobiliseringsplaner.

Generaladvokaten har i en redegjørelse til Justisdepartementet beskrevet oppgavene på følgende måte²²:

Fredstid

Opgavene kan i fredstid i hovedsak inndeles i disse områder:

1. Militære straffesaker

Generaladvokaten og krigsadvokatene utgjør den militære påtalemyndighet, men er underlagt den høyere borgerlige påtalemyndighet og har i den egenskap ansvar for militære straffesaker (strpl §471). Fra 1. oktober 2002 har krigsadvokatene etter loven samme kompetanse som politimesteren til å ta ut tiltale. Krigsadvokatene vil ellers forberede de øvrige militære straffesaker med forslag om tiltale til statsadvokatene. Saker for tingrett og lagmannsrett føres av den militære påtalemyndighets embets- og tjenestemenn, og for Høyesterett etter Riksadvokatens nærmere bestemmelse.

²² Generaladvokatens brev 3. januar 2014 til Justis- og beredskapsdepartementet, journalnummer 0004/2014/GA/AWD/011

Rollen som påtalemyndighet medfører også etterforskningsledelse i militære straffesaker. I praksis vil denne også omfatte saker som det senere viser seg blir å avgjøre av politiet eller som avgjøres disiplinært.

2. *Rådgivning til militære sjefer*

Generaladvokaten og krigsadvokatene er rådgivere for forsvarssjefen/generalinspektørene og andre militære sjefer i disiplinærsaker (jf. Lov om militær disiplinærmyndighet § 15 og Forskrift 1988-12-16 nr 1033: Forskrift om disiplinærreglement for Forsvaret og militært arrestreglement, heretter omtalt som Disiplinærreglementet.) Dette gjelder ved

- a) klagesaksbehandling (Disiplinærreglementet pkt. 134),
- b) rutinemessig kontroll (Disiplinærreglementet pkt. 173-176), og i betydelig utstrekning også
- c) rådgivning forut for eventuell ileggelse av disiplinær refselse (Disiplinærreglementet pkt. 17 og 58)

I denne virksomheten har man særlig rettssikkerheten for øye, men også at overtredelser blir forfulgt. Her inngår også fra tid til annen gjennomgåelse av kommisjonsrapporter etter ulykker m.v. med tanke på mulig disiplinært eller strafferettslig ansvar.

3. *Betenkninger og uttalelser*

Generaladvokaten avgir betenkninger og uttalelser i militærjuridiske spørsmål på oppdrag fra Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet. Embetet gir også uttalelse til en rekke hørings- og lovsaker, og Generaladvokaten tar for øvrig opp en rekke saker på eget initiativ (instruksen § 9 tredje og fjerde ledd).

4. *Administrasjon og ledelse av embetet*

Ved siden av den løpende saksbehandling, skal Generaladvokaten også administrere systemet. Ved siden av de alminnelige oppgaver som tilligger enhver virksomhetsleder med hensyn til budsjettarbeid, virksomhetsplaner og rapporter mv., skal Generaladvokaten lede og føre tilsyn med krigsadvokatene, herunder sørge for opplæring (instruksen § 8 og § 10 annet ledd), beskikke krigsadvokatfullmektiger (instruksen § 6) og føre statistikker (instruksen § 16).

5. *Holde seg orientert om internasjonal utvikling*

Generaladvokaten skal holde seg orientert om forhold i andre land og om utviklingen av rettsspørsmål som har betydning for hans funksjon (Instruksen § 9 femte ledd). Dette skjer særlig gjennom de nordiske militærjuristmøter, International Society for Military Law and the Law of War (hvor den nåværende²³ generaladvokat var president 2006-2012) og International Institute of Humanitarian Law (San Remo) som arrangerer årlige konferanser («Round Table») om aktuelle folkerettslige spørsmål.

6. *Opplæring og kunnskapsformidling i Forsvaret*

Generaladvokaten skal besøke militære avdelinger og bistå med opplæringstiltak (instruksen § 12). Generaladvokaten, krigsadvokatene og krigsadvokatfullmektigene har år om annet uten særskilt godtgjørelse på forespørsel holdt foredrag av militærjuridisk art ved Forsvarets utdanningsinstitusjoner og avdelinger i samtlige forsvarsgrener.

Oppgaver i krig og med særskilt tanke på krig

7. *Utvidet påtalekompetanse i krig*

²³ Arne Willy Dahl

Etter krigstidsbestemmelsene vil Generaladvokaten og krigsadvokatene ha vesentlig utvidede fullmakter, jf. Strpl. § 463, herunder også for overtredelse av borgerlig straffelov. Etter Kongens nærmere bestemmelse kan disse bringes i anvendelse blant annet ved utenlandsoperasjoner. Dette har hittil ikke skjedd.

8. *Ansvar ved mobilisering*

Generaladvokaten har ansvar for mobiliseringsplanene for den militære påtalemyndighet under mobilisering/krig, og sørger for at mobiliseringsstyrken får nødvendig utdanning, trening og annen oppfølging (instruksen § 13). Embetet fører også tilsyn med planene for krigsdomstolene (Forskrift 1997-06-13 nr. 582): Forskrift om domstolsordningen i saker etter militær straffelov i krigstid § 5).

Avledede oppgaver/ansvarsområder

Med utgangspunkt i de lov- og instruksfestede primæroppgaver, har Generaladvokaten sett det nødvendig å rette sin oppmerksomhet mot og bidra til en betryggende utvikling på følgende områder:

9. *Disiplinærsystemets samlede effekter*

Dette går ut på å gi veiledninger til avdelingssjefer og etterforskere, ta initiativ til endringer i praktiske rutiner, eventuelt også lov- og forskriftsendringer, som erfaring i egen saksbehandling og signaler fra Forsvaret eller annet hold måtte tilsi.

10. *Militærpolitiets virksomhet*

Fokus er særlig på etterforskning og annen forberedelse av straffe- og disiplinærsaker. Dette skjer i form av dialog i konkrete enkeltsaker og ved utarbeidelse av veiledninger.

11. *Koordinering med politiet*

Politiet har plikt til å yte bistand til etterforskning av disiplinærsaker og militære straffesaker. Deet hender at politiet må minnes om sine plikter til å bistå blant annet Vernepliktsverket i å få avhørt personer som ikke har møtt til førstegangstjeneste.

12. *Veiledning av Vernepliktsverket*

Veiledningen gjelder de sider av Vernepliktsverkets virksomhet som har relevans for saker om unnlatt fremmøte til militærtjeneste eller sesjon. I tillegg til opplæring til Vernepliktsverkets tjenestemenn om forberedelse av saker og opptreden i retten som vitner, gjelder dette også opplegg for innkallinger og informasjon til de innkalte som er tilpasset de krav som følger av rettspraksis.

13. *Folkerettskompetanse*

Dette gjelder i første rekke opprettholdelse og videreutvikling av egen faglig kompetanse på området krigens folkerett og menneskerettigheter med særlig henblikk på mulige saker om overtredelser. Her kommer også regler om internasjonale jurisdiksjonsforhold med tanke på saker som involverer fremmede land.

Dette skjer ved deltakelse på internasjonale konferanser, men også ved bidrag til faglige utviklingsprosjekter som fører til produkter av internasjonal betydning. San Remo-manualen om sjøkrigens folkerett av 1994, San Remo-manualen om interne væpnede konflikter av 2006 og HPCR-manualen om luftkrigens folkerett av 2009 med senere undervisningsprogram kan nevnes.

Listen er ikke uttømmende.»

Konstituert generaladvokat Lars Morten Bjørkholt har gitt følgende supplerende informasjon vedrørende pkt. 10 ovenfor (militærpolitiets virksomhet):

«Ved siden av rådgivningen til disiplinærmyndigheten, har krigsadvokatene et betydelig antall henvendelser fra militærpolitiet i forbindelse med pågående etterforskningsarbeid. Det gjelder særlig militærpolitiets etterforskningsavdeling, som tar seg av de mer komplekse og alvorlige sakene. Kontakten mellom krigsadvokaten og etterforskningsavdelingen har tatt seg kraftig opp de siste fem årene, og er nå en betydelig del av krigsadvokatens portefølje. Krigsadvokatens bistand

går ofte ut på fortløpende juridiske avklaringer underveis i etterforskingen, og deretter en vurdering av hvilket spor saken skal følge videre, i overensstemmelse med den sjef som har disiplinærmyndighet i saken. Utfallet kan bli at saken anbefales henlagt, at den anbefales avgjort disiplinært, at den forfølges strafferettslig av krigsadvokaten selv eller at den anbefales overført til sivil påtalemyndighet. I sistnevnte tilfelle vil krigsadvokaten bistå med å gjøre saken så klar som mulig for politiet.»²⁴

3.4 *Bemanning*

3.4.1 Militærjuristkorpset

Militærjuristkorpset som administrativt hører under Justis- og beredskapsdepartementet er oppsatt med 8,5 faste stillinger, som fordeler seg geografisk slik:

- I Oslo; Generaladvokat, en førstekrigsadvokat, en krigsadvokat, en krigsadvokatfullmektig og en seniorkonsulent. Krigsadvokatstillingen står for tiden ubesatt.
- I Bodø; en førstekrigsadvokat, en krigsadvokat, en krigsadvokatfullmektig samt en halv stilling som sekretær. Her står fullmektigstillingen for tiden ubesatt.

I tillegg er det av Justisdepartementet beskikket 8 hjelpekrigsadvokater, for å bistå med behandlingen av militære straffesaker i fredstid. Disse blir for tiden benyttet i svært liten utstrekning på grunn av at antallet militære straffesaker er lite, slik at de faste krigsadvokatene håndterer disse selv.

Det var tidligere betydelig høyere antall mobiliseringsdisponerte krigsadvokater og hjelpekrigsadvokater, knyttet til forsvarsdistriktene. Da forsvarsdistriktene etter hvert ble lagt ned opphørte denne ordningen, det var ingen krigsstruktur å mobiliseringsdisponere folk til.

3.4.2 Juridisk kompetanse i Forsvaret

Oppgaver som tidligere ble tatt hånd om av militærjuristene og de mobiliseringsdisponerte hjelpekrigsadvokatene, blir nå i større grad tatt hånd om av egne jurister i Forsvaret. Det er nå fast tilsatte sjefsjurister i alle generalinspektørstabene. I tillegg er det i Heimevernet 2-3 jurister i hver HV-avdeling.

Ved Forsvarets utenlandsoperasjoner er det til enhver tid med en jurist.

3.5 *Saksmengde, statistikk*

Et endret trusselbilde og omorganiseringer i Forsvaret har medført en meget betydelig reduksjon av det som tidligere var generaladvokatens og krigsadvokatenes hovedoppgaver. Endringen av Forsvaret fra mobiliseringsforsvar til innsatsforsvar har medført at færre vernepliktige blir innkalt til tjeneste. Andelen av kontraktstilsatte har økt, og de vernepliktige som innkalles til tjeneste er i stor grad godt motivert for

²⁴ Meddelt av kst. Generaladvokat Bjørkolt 1. oktober 2015.

tjenesten. Dette har ført til en betydelig nedgang i så vel disiplinærsaker som i militære straffesaker. En stor andel av de militære straffesakene gjaldt personer som ikke møtte til innkalt tjeneste. Disse sakene er det nå svært få av.

Militærjuristutvalget anslo i 1988 at det årlig ble ilagt ca. 11 000 refselsler i Forsvaret, og at det var ca. 300 militære straffesaker pr. år.²⁵ For de tre siste år er tallene følgende:²⁶

	2012	2013	2014
Antall ilagte refselsler	553	480	554
Påtaleavgjørelser	59	35	15

I 2014 ble det registrert avsagt i alt 17 dommer i militære straffesaker.

Dette innebærer at det fra 1988 til i dag har funnet sted en betydelig nedgang i så vel disiplinærsaker som straffesaker, på mellom 90 og 95 prosent. I samme periode har antallet fast tilsatte i den militære påtalemyndighet økt. På den annen side har ordningen med vernepliktige assistenter for generaladvokaten og krigsadvokatene blitt avviklet. Disse foresto tidligere mye av arbeidet med refselseskontrollen, slik at en tyngre del av dette arbeidet nå utøves av generaladvokat og krigsadvokatene.

²⁵ NOU 1988:25 s. 19 og 20.

²⁶ Generaladvokatens årsrapport over disiplinær- og straffesaker i Forsvaret i 2014

4 Kort oversikt over de andre nordiske land

Det har ikke vært mulig innenfor rammen av denne utredningen å gå i detaljer inn på organiseringen av militærjuridiske oppgaver i andre land. Her skal imidlertid gis en kort oversikt over situasjonen i de andre nordiske land.²⁷ Men allerede her er det innledningsvis grunn til å presisere at løsningene er svært ulike, både med hensyn til militær rettergang og hvordan tjenesten er organisert.

4.1 Danmark

I Danmark ble det vedtatt en ny militær straffelov i 2005.²⁸ I denne forbindelse ble det foretatt en betydelig avkriminalisering, ved at bare de grove pliktforsømmelser, som er begått forsettlig eller grovt uaktsomt blir behandlet som straffesaker, mens mindre grove og simpelt uaktsomme forsømmelser behandles som disiplinærsaker. De prosessuelle bestemmelser følger i utgangspunkt av den alminnelige straffeprosesslov (retsplejeloven), men med supplerende regler i en egen militær retsplejelov, også den av 2005.²⁹ Den særlige militære jurisdiksjon omfatter tjenestegjørende militært personell, inkludert vernepliktige. Personkretsen utvides under «væpnet konflikt», hvor en rekke supplerende regler finner anvendelse. Disse bestemmelser er blitt benyttet i forbindelse med den danske innsatsen i Afghanistan.

Militære straffesaker etterforskes og behandles av *den militære anklagemyndighet* (Forsvarets auditørkorps), som er en uavhengig myndighet under Forsvarsministeriet, men uavhengig av Forsvaret og det militære kommandosystem. Militære straffesaker etterforskes av den militære anklagemyndighets egne etterforskningsressurser. Anklagemyndigheten har påtalekompetanse i alle militære straffesaker. I Danmark omfatter begrepet «militære straffesaker» også militært personells overtredelser av borgerlige straffebestemmelser dersom lovovertrædelsen vedrører tjenesten eller er begått i anledning av tjenesten.³⁰

Anklagemyndigheten er organisert i to nivåer, med generalauditøren er på samme nivå som riksadvokaten, mens auditørene tilsvarende statsadvokatene og politidirektørene i det sivile påtalesystem.

Militære straffesaker føres for de alminnelige sivile domstoler, og det medvirker ikke militære domsmenn. I Danmark ble militære domstoler avskaffet allerede i 1919.

Kompetansen til å ilegge disiplinære sanksjoner tilligger militære sjefer. Arrest kan ikke benyttes som disiplinær sanksjon. Dersom disiplinærmyndigheten anser det tvilsomt om saken skal behandles disiplinært eller som straffesak, skal spørsmålet

²⁷ Fremstillingen her bygger i stor grad på et notat utarbeidet ved det danske auditørkorps i november 2013.

²⁸ Lov 530 af 24. juni 2005.

²⁹ Lov nr. 531 af 24. juni 2005.

³⁰ Militær retsplejelov § 2.

forelegges en auditor til avgjørelse. Beslutter auditøren at saken skal behandles som straffesak, overtar vedkommende behandlingen av saken.

Disiplinærvedtak kan påklages til overordnet militær sjef, og eventuelt deretter bringes inn for en særskilt disiplinærnemnd, som består av en byrettsdommer som formann, en representant for Forsvaret og en representant for vedkommende personellgruppe. Nemndas avgjørelse kan bringes inn for de ordinære domstoler.

Inntil lovreformen i 2005 førte generalauditøren og auditørene tilsyn med disiplinærutøvelsen, men denne oppgave er nå overført til Forsvarets Personeltjeneste.

4.2 Finland

I Finland anses alle saker som straffesaker. Kompetansen er imidlertid delt mellom Forsvaret og den sivile påtalemyndighet. Forsvaret står for etterforskning og treffer selv avgjørelse i de mindre alvorlige saker, mens påtalemyndigheten treffer avgjørelse i de alvorlige sakene, som behandles som (ordinære) straffesaker.

Den militære straffelov ble opphevet i 1983, og særbestemmelser om militære pliktforsømmelser inntatt i et eget kapittel i den alminnelige straffelov.³¹

Finland har ingen særskilt militær påtalemyndighet. Etterforskningen av militære saker foretas av Forsvaret selv, de enklere saker i den aktuelle militære avdeling, mens mer kompliserte saker overføres til *Huvudstabens undersökningsavdelning*. Denne består av særskilt utdannede etterforskere som samarbeider med Forsvarets militærjurister. Saken kan i visse tilfelle overføres til det sivile politi for etterforskning, blant annet hvis det er behov for særskilte etterforskningsmetoder. Avgjørelsen om å overføre en sak til politiet treffes av militære myndigheter. Det er også militær sjef som bestemmer om en sak kan avgjøres disiplinært eller skal overføres til påtalemyndigheten.

Militære straffesaker føres for de alminnelige (sivile) domstolene. Men i militære straffesaker sammensettes retten i første instans av en juridisk dommer og to militære meddommere, hvorav den ene skal være offiser. I ankeinstansen behandles saken av tre juridiske dommere og to militære dommere, som skal ha majors grad eller høyere. I Høyesterett medvirker fem juridiske dommere samt to militære som skal ha grad av oberst eller høyere.

Det er en betingelse for å ilegge disiplinær reaksjon at den mistenkte enten har erkjent skyld eller saken anses som klar. Hvis vedkommende krever det, skal saken behandles for domstolene. Arrest er formelt et refselsesmiddel, men kan kun ilegges ved domstolsavgjørelse.

Tilsynet med behandlingen av disiplinærsaker varetas av Forsvarets operative sjefer og deres juridiske rådgivere, som sender en årlig rapport til riksadvokaten.

³¹ Strafflagen 19.12.1889/39, kapitel 45 om militära brott.

4.3 Sverige

Sverige skiller seg fra de øvrige nordiske land ved at de i fredstid verken har en egen militær straffelov eller en egen militær straffeprosess. De militære straffesystemer ble avskaffet i 1987. Straffesaker behandles av den borgerlige påtalemyndighet og de alminnelige domstoler, og de alminnelige regler for statstjenestemenn har erstattet den militære refselsesorden. I krigstid trer et særlig militært sanksjonssystem i kraft³², men det er fortsatt den sivile påtalemyndighet og de alminnelige domstoler som står for behandlingen av sakene. Det medvirker ikke militære meddommere, heller ikke i krigstid.

Etterforskning foretas av det sivile politi under ledelse av sivil *åklagar*.

Ansatt personell i Forsvaret likestilles med øvrige statsansatte når det gjelder disiplinærforføyninger. Dette er regulert i den alminnelige tjenestemannslov.³³ For øvrig, ikke ansatt personell, gjelder en egen lov om disiplinæransvar i totalforsvaret.³⁴ Denne lov gjelder også for militært personell som gjør tjeneste i internasjonale militære operasjoner.

Disiplinærsakene etter den alminnelige tjenestemannslov behandles innenfor Forsvaret av en særskilt nemnd, *Försvarsmaktens personalansvarsnämnd*, på bakgrunn av undersøkelse (etterforskning) foretatt av den juridiske stab ved forsvarskommandoen. Nemndas avgjørelse kan bringes inn for domstolene.

Sakene etter loven om disiplinæransvar i totalforsvaret behandles av sjefene for de militære avdelinger, normalt på oberst- eller kommandørnivå. De får bistand fra særskilte auditører, som regel dommere eller advokater som betjener flere militære avdelingssjefer. Auditøren skal høres før det ilegges disiplinærreaksjon eller besluttes å oversende saken til påtalemyndigheten, unntak gjelder dog for bagatellsaker. Auditøren er medansvarlig for den beslutning som treffes. Det utpekes normalt også auditører ved utenlandsoperasjoner, og vedkommende følger da kontingenten. Auditøren skal ikke rådgi i folkerettslige spørsmål.

³² Brottsbalken kap 21 om brot av krigsmän

³³ Lov 1994:260

³⁴ Lov 1994:1811

5 Hensyn som må ivaretas

I dette avsnitt skal drøftes ulike hensyn som må ivaretas ved en eventuell omorganisering av militærjuristtjenesten. Nedenfor er listet og vurdert en del slike hensyn. Hensynene er til dels overlappende.

5.1 *Ivaretagelse av oppgavene*

En grunnleggende forutsetning for en omorganisering, eventuelt nedlegging, av militærjuristtjenesten slik den er etablert i dag, er at de oppgaver som er tillagt etaten blir ivaretatt på en forsvarlig måte også ved en ny organisasjon. Det gjelder selvsagt både med hensyn til kompetanse og kapasitet. En utfordring i denne sammenheng er at militærjuristenes oppgaver i dag er nokså sammensatt, og at det ved en omplassering av oppgavene ikke vil være verken naturlig eller hensiktsmessig å flytte alle til samme sted eller organisasjon.

En annen utfordring er at militærjuristenes hovedoppgaver, straffesaksbehandling og bistand ved utøvelse av disiplinærmyndighet, tallmessig er blitt betydelig redusert de siste 20-30 årene. De to oppgavene har dessuten forskjellig overordnet forankring. Straffesaksbehandlingen skal og må høre under den høyere påtalemyndighet, og skal ha en klar uavhengighet fra Forsvaret. Motsatt er disiplinærmyndigheten i utgangspunkt en militær oppgave, som er nært knyttet til militær disiplin- og kommandomyndighet, og hvor militærjuristene først og fremst har en rådgivende og kontrollerende rolle. Samtidig er det viktig å se sammenhengen mellom de to oppgavene, ikke minst for å kunne påse at saker som skal og bør behandles som straffesak kommer til påtalemyndigheten og ikke blir avgjort utelukkende med en refselse.

Generaladvokaten og krigsadvokatene driver en forholdsvis omfattende undervisningsvirksomhet om straff- og disiplinærutøvelse for ulike ledd i Forsvaret. Denne undervisningen bør forestås av personer som har praktisk erfaring i grenselandet mellom straff og disiplinærreaksjon, i praksis den som har påtalemyndighet i militære straffesaker.

Det beskjedne antall saker, særlig når det gjelder påtale- og straffesaker, skaper også en utfordring ved eventuell overføring til en annen etat. Det vil måtte være til en etat som har andre saker som sin hovedoppgave, og det kan være fare for at så vel kompetanse som prioritering kan bli lidende.

5.2 *Fleksibilitet mht endret trusselbilde og bemanning*

Som tidligere nevnt har saksmengden i kjerneoppgavene for militærjuristene endret seg vesentlig siden de nå gjeldende reglene ble utarbeidet på 1980-tallet av henholdsvis disiplinærlovutvalget og militærjuristutvalget. Dette skyldes først og fremst

omleggingen av forsvaret fra et mobiliseringsforsvar til et innsatsforsvar. Forsvaret er i dag i den situasjon at de kan velge ut hvem som skal gjøre førstegangstjeneste, og motivasjonen til de som gjør tjeneste er vesentlig høyere enn tidligere. Dette gir seg utslag i vesentlig færre disiplinærsaker, og et meget lite antall militære straffesaker. Det siste skyldes ikke minst det nærmest totale bortfall av saker mot personer som ikke møter til tjeneste.

Likevel må man i planleggingen av en fremtidig militærjuristorganisasjon også se hen til at dette bildet kan forandre seg raskt. Ikke minst må man ha for øye at vi en gang i fremtiden kan komme i en mobiliseringssituasjon, hvor store grupper blir innkalt til tjeneste. Selv om faren for en krigssituasjon på norsk territorium fortsatt må anses betydelig lavere enn under den kalde krigen, er det viktig at man ikke glemmer behovene som vil oppstå ved en mobiliserings- eller krigssituasjon. Skal overgangen fra fredssituasjonen til mobilisering og eventuell krigstid gå raskt, er det viktig at også frestidsorganisasjonen er innrettet slik at den kan forberede og forestå en slik overgang.

En annen utfordring er Forsvarets utenlandsoperasjoner. Også fra en militærjuridisk synsvinkel skaper disse utfordringer, som til dels er av en annen art enn de rent nasjonale oppgavene. Ved de fleste utenlandsoperasjoner beholder senderstatene jurisdiksjonen over sine mannskaper. I dette ligger en plikt til å etterforske og retteføre eventuelle disiplinær- og lovbrudd, herunder også brudd på de folkerettslige regler. Dette krever kompetanse, ikke bare på det nasjonale regelverk, men også i folkerettslige spørsmål, både av materiell og prosessuell art. Som det fremgår av kapittel 6 nedenfor, stiller EMD dessuten opp krav til uavhengighet, for så vel etterforskning som påtalemyndighet og domstoler.

5.3 Sammenheng og oversikt

I avsnitt 5.1 ovenfor ble det påpekt at militærjuristenes oppgaver er sammensatt, og at det ved en eventuell nedleggelse av militærjuristkorpset ikke vil være naturlig at alle oppgaver overføres til en og samme etat. Dette skyldes ikke minst at oppgavene har ulik overordnet forankring. Særlig gjelder dette henholdsvis disiplinær- og påtalemyndigheten. Disiplinærmyndigheten er en naturlig del av den militære kommandomyndighet, mens straffesaker - også militære - naturlig bør behandles av den borgerlige påtalemyndighet som har en uavhengig stilling. Riktignok var også den militære påtalemyndighet i eldre tider ansett som en integrert og naturlig del av kommandomyndigheten, i alle fall i krigstid. Men det paradigmeskiftet som kom med Militærjuristutvalgets innstilling i 1988 bør ikke reverseres.

Samtidig er det en klar sammenheng mellom disiplinærmyndighet og påtalemyndighet. Disiplinærmyndigheten skal «fange opp» de mindre alvorlige overtredelser og forsømmelser som ikke behøver å forfølges strafferettslig. Etter lov om militær disiplinærmyndighet § 1 kan refselse ilegges den som overtrer eller forsømmer militære tjenesteplikter som følger av lov, reglement, instruks, direktiv, forskrift eller rettmessig ordre, samt overtredelser og forsømmelser mot «militær skikk og orden». Straffesak (militær så vel som sivil) kan bare reises mot den som anklages for brudd på

en straffehjemlet lovbestemmelse. Militær straffelov har imidlertid flere bestemmelser som favner ganske vidt, i særdeleshet § 77:

Undlader en Krigsmand at udføre nogen Tjenestepligt, eller overtræder han paa anden Maade sine Tjenestepligter, straffes han med Arrest eller med Fængsel i indtil 6 Maaneder.....

Så godt som enhver handling som kan refses, kan i teorien også straffes etter militær straffelov. Men det er selvsagt ikke hensiktsmessig å benytte straff for bagatellmessige brudd på tjenesteplikter. Disiplinærmyndigheten er først og fremst et virkemiddel for å opprettholde disiplin, ro og orden i de væpnede styrker, og skiller seg således noe fra formålet med straffeforfølgning. Men like fullt er refselse et onde som påføres personer som har forsømt sine plikter, og disiplinærloven § 2 stiller opp det samme skyldkrav som er kjent fra strafferetten, det vil si forsett og uaktsomhet.

I de fleste tilfelle vil det framstå som rimelig klart om en sak skal avgjøres disiplinært med refselse, eller om den skal bringes inn for påtalemyndigheten med sikte på straffeforfølgning. Når den myndighet som avgjør om refselse skal ilegges er en annen enn den som vurderer det strafferettslige spørsmålet, vil det likevel alltid være en risiko for at saker som burde vært straffeforfulgt blir avgjort disiplinært uten at forholdet blir kjent for påtalemyndigheten. For å unngå forskjellsbehandling er det derfor viktig med en konsekvent praksis i slike tilfeller. Generaladvokaten og krigsadvokatene ivaretar i stor grad dette hensyn, i sine dobbeltroller som en del av påtalemyndigheten og rådgivere for militær disiplinærmyndighet. Ved en eventuell nedleggelse av militærjuristkorpset vil det bli et klarere skille mellom påtalemyndighet og disiplinærmyndighet, da det vil være urealistisk å forvente at borgerlig påtalemyndighet i samme grad vil fungere som rådgiver for disiplinærmyndigheten. Den kontroll med disiplinærutøvelsen som i dag foretas av krigsadvokatene og generaladvokaten vil også måtte tillegges et annet, fortrinnsvis militært organ. Det er derfor en risiko for at forbindelsen mellom de to myndighetsutøvelsene blir svekket, med mindre det etableres nye strukturer som kan ivareta dette.

Selv om generaladvokaten og krigsadvokatene ikke lenger har noen formell rolle som rådgivere for militære sjefer i krigens folkerett/humanitærretten, er det også på dette felt i dag en betydelig kompetanse i militærjuristkorpset. Denne kompetansen er nyttig, ikke minst i forbindelse med behandling av straffesaker i forbindelse med utenlandsoperasjoner.

5.4 Militærjuridisk fagmiljø

Det som betegnes som militærjuridiske spørsmål dekker et stort og sammensatt felt innen jussen. Sentrale områder er selvsagt strafferett og straffeprosess, samt disiplinærrett. Et annet viktig felt er krigens folkerett og humanitærrett, og for så vidt menneskerettsspørsmål generelt. Beredskapslovgivningen har også selvsagt klare tilknytninger til det militære forsvar.

Dessuten er det en rekke sentrale juridiske fagfelt som har relevans ved drift og administrasjon av det militære forsvaret, så som erstatningsrett, arbeidsrett og

kontraktsrett. Selv om de spørsmål av denne art som oppstår ved driften av Forsvaret i prinsippet ikke skiller seg fra tilsvarende problemstillinger i den sivile administrasjon, er det på det rene at Forsvaret har behov for juridisk rådgivning også her.

Så sent som på 1980-tallet eksisterte det egentlig ikke noe militærjuridisk fagmiljø i Norge. Generaladvokaten var eneste heltidsengasjerte militærjurist, og i forsvarrets avdelinger og i Forsvarsdepartementet var det et lite antall jurister. Dette har endret seg, i dag er som ovenfor nevnt 7 faste stillinger for jurister i militærjuristkorpset, og Forsvarets enheter samt Forsvarsdepartementet har hatt en sterk økning i antall ansatte jurister. Militærjuridiske spørsmål, i særlig grad folkerett og humanitærrett, får nå dessuten langt større oppmerksomhet ved de akademiske miljøer, inkludert Forsvarets høgskole.

På initiativ fra daværende generaladvokat Arne Willy Dahl, ble Norsk militærjuridisk forening etablert. Foreningen arrangerer faste månedlige møter hvor det tas opp militærjuridiske spørsmål. Foreningen er norsk avdeling av *International Society for Military Law and Law of War*, hvor Dahl var president i perioden 2006-2012. Selv om antallet medlemmer er beskjedent, må Norsk militærjuridisk forening anses som et viktig og positivt tiltak for erfaringsutveksling og faglig utvikling. Generaladvokatens kontor har benyttet tid og ressurser til administrasjon og drift av foreningen. Ved en eventuell nedleggelse av generaladvokatembetet vil denne viktige forutsetning for foreningens drift falle bort. Det er ingen naturlig arvtaker til denne oppgaven, og i alle fall må det offentlige være innstilt på å avsette noen ressurser til videre drift.

5.5 Interesse- og habilitetsutfordringer

Militærjuristenes oppgaver er mangesidige, samtidig som miljøet er lite. Det kan derfor oppstå fare for interesse- og habilitetskonflikter, særlig ved at samme personer blir involvert i sakene på forskjellige stadier og med ulike oppgaver. I første rekke er det oppgavene som rådgiver, kontrollmyndighet og påtalemyndighet som kan komme i konflikt med hverandre.

Generaladvokaten og krigsadvokatene driver i praksis med omfattende rådgivning overfor disiplinærmyndigheten, også i konkrete saker. Mye av denne rådgivning skjer muntlig (over telefon) og uformelt, og er i så måte lite dokumentert. Men rådgivning kan også skje ved at saker forelegges skriftlig, i 2014 mottok generaladvokaten 119 slike skriftlige henvendelser. Klager over ilagt refselse skal forelegges krigsadvokatene og generaladvokaten, som i tillegg har en kontrollfunksjon i disiplinærsakene, ved at alle ilagte refselser skal forelegges dem for etterkontroll. Det kan reises prinsipielle spørsmål ved hvorvidt det er heldig at etterkontroll utøves av samme personer eller etater som har gitt forutgående råd før refselsesbeslutning er fattet. Så vidt jeg kjenner til har det imidlertid ikke oppstått konkrete kritikkverdige situasjoner i slike tilfelle. Men det er antakelig bare i Forsvaret at vi har den ordning at de personer som utøver påtalemyndighet også kontrollerer disiplinærmyndigheten. De fleste offentlige tjenestemenn omfattes av straffeloven §§ 324 og 325 som forvaltes av påtalemyndigheten, mens disiplinærmyndighet er lagt til egne organer i de ulike

etatene. En ordning hvor påtaleansvarlige kontrollerer disiplinærutøvelsen er heller ikke praktisert i de andre nordiske land.

Rådgiverfunksjonen blir ennå mer problematisk når den er kombinert med etterfølgende påtalemyndighet, eller innstillingsmyndighet i påtalesaker. Generaladvokaten uttaler om dette i et brev datert 12. februar 2010 til Justisdepartementet:

Generaladvokaten og krigsadvokatene har en dobbeltrolle, som påtalemyndighet og som rådgiver for militære sjefer i disiplinærsaker. Det har alltid vært etterspørsel etter råd så vel i generelle spørsmål som i enkeltsaker. Også under den tidligere ordningen, da man ikke hadde påtalemyndighet, måtte man se til at rådgivning fra generaladvokatens side ikke fikk en karakter som medførte inhabilitet i en eventuell senere straffe- eller disiplinærsak. Dette har man håndtert i alle år uten problemer.³⁵

Selv om det hevdes at det ikke har oppstått problemer i denne forbindelse, er det prinsipielt uheldig at samme person eller etat som gir råd om utførelsen av en oppgave, også skal forestå eller ta del i den påtalemessige vurdering i ettertid dersom det oppstår spørsmål om en handling som er utført etter slik rådgivning skal straffeforfølges. Det var betraktninger av denne art som førte til at Militærjuristutvalget anførte at dersom generaladvokaten ble tildelt påtalemyndighet, så burde oppgaven som rådgiver overfor forsvarssjefen i folkerett overlates til en annen instans, jfr. pkt. 2.7.2 ovenfor.

5.6 Økonomi og effektivitet

Den militære påtalemyndighet er i dag organisert som en selvstendig enhet under Justis- og beredskapsdepartementet. Generaladvokaten er overordnet krigsadvokatene. Han er underlagt riksadvokaten i påtalemessige spørsmål, men er administrativt underlagt Justisdepartementet. Bevilgningen for 2015 er på kr. 7 811 000.³⁶ Kostnadene ved drift av etaten har gått noe ned, regnskapet for 2012 utgjorde for eksempel kr. 8 150 000.³⁷

Det er i budsjettproposisjonen signalisert at departementet vil vurdere eventuelle endringer i organisasjonstilknytningen til Generaladvokatembetet. Denne utredningen er et første skritt i dette.

Det er på det rene at saksmengden i militærjuristkorpsets «kjernesaker» er blitt betydelig redusert de siste tiårene. Antallet refselsaker som ilegges i Forsvaret er gått ned fra rundt 11.000 saker pr. år på 1980-tallet til drøyt 500 pr. år de siste årene. Tilsvarende er antallet militære straffesaker redusert fra ca. 300 til 10-15 saker pr. år.³⁸ I samme periode har den faste bemanning økt, men det skyldes blant annet at arbeid som tidligere ble utført av engasjerte privatpraktiserende advokater samt vernepliktige assistenter som gjorde førstegangstjeneste, nå blir utført av fast tilsatt personell. Den kraftige nedgangen i de tallmessig dominerende sakene må utvilsomt også ha medført at generaladvokaten og krigsadvokatene har kunnet bruke mer tid på den enkelte

³⁵ Generaladvokatens brev 12. februar 2010, referanse 0480-5/2009/GA/AWD/921.0 og 011

³⁶ Prop. 1 S (2014-2015) s. 101

³⁷ Prop. 1 S (2013-2014) s. 123

³⁸ Jfr pkt 3.5 ovenfor

straffesak. Som en følge av avviklingen av ordningen med vernepliktige (juridiske) assistenter, har de også måttet benytte mer tid på refselskontrollen. Det må også legges til grunn at de har kunnet avsette mer tid til andre oppgaver. Hvilke disse er fremgår av Generaladvokatens brev 3. januar 2014, gjengitt under pkt 3.3 ovenfor.

Kravet til en rasjonell økonomiforvaltning i staten tilsier likevel at man vurderer om dagens ordning, sett i lys av den betydelige reduksjon i antall saker, er den økonomisk mest hensiktsmessige. Ved en avvikling/nedleggelse av militærjuristkorpset som en selvstendig enhet, og en fordeling av oppgavene til andre, etablerte etater, må det kunne forventes en budsjettmessig innsparing. Dette både som følge av mer effektiv utnyttelse av personellmessige ressurser, samt reduserte administrasjonskostninger.

Mot dette må holdes den ulempe som kan følge av pulveriseringen av det militærjuridiske miljø, noe som ikke i samme grad kan tallfestes økonomisk.

5.7 Beredskap

Det er dessuten et viktig hensyn at generaladvokaten har et ansvar for å forberede og tilrettelegge overgangen fra fredstidsorganisasjon til en eventuell krigsorganisasjon, som, hvis den skulle inntre, utvilsomt vil kreve betydelige ressurser.

Et grunnleggende prinsipp i beredskapssystemet for den sivile forvaltning er *ansvarsprinsippet*, som går ut på at den etat som har ansvaret i normalsituasjonen også skal ha ansvaret under krig- og krisesituasjoner. Det er derfor i dag generaladvokaten, med riksadvokaten som overordnet leder, som har ansvaret for planlegging og øvelser med tanke på drift av den militære påtalemyndighet i krig. Ved en eventuell nedleggelse av generaladvokatembetet, og overføring av oppgavene til et annet ledd i den borgerlige påtalemyndighet, vil det være denne, fortsatt underlagt riksadvokatens øverste ledelse, som vil ha ansvaret for beredskapsplanleggingen. En overgang til krigstidsorganisasjon vil skape betydelige utfordringer, uansett om de særlige regler i straffeprosesslovens beholdes eller om militære påtalemyndighet integreres fullt i den ordinære borgerlige påtalemyndighet. Beredskapsplanleggingen vil kreve så vel militærjuridisk, som mer generell militærfaglig kompetanse. Det er en fare for at hvis dette ansvaret legges til et organ innenfor den borgerlige påtalemyndighet som også har andre, og i fredstid mer presserende oppgaver, så vil ansvaret for beredskapsplanleggingen kunne svekkes.

På den annen side er det et viktig hensyn at det personell som i krigstid skal utøve påtalemyndighet og aktorere militære straffesaker, er trent og har praktisk erfaring i denne type virksomhet. Med det meget lave antall militære straffesaker som irettesføres for tiden, er det en utfordring at dagens militærjuristkorps får begrenset praktisk erfaring.

6 Menneskerettigheter

De alminnelige menneskerettigheter gjelder selvsagt også for de militære styrker. De for vårt tema praktisk viktige konvensjoner er Den europeiske menneskerettskonvensjon av 4 november 1950 (EMK) og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter av 16 desember 1966 (SP). I fredstid gjelder de ubetinget, mens det i krigstid og ved unntakstilstand er mulighet for statene til å gjøre visse unntak fra reglene slik de er nedfelt i de sentrale konvensjonene.³⁹ Under væpnet konflikt kommer også humanitærretten til anvendelse, og vil som *lex specialis* i de fleste tilfelle gå foran menneskerettskonvensjonene der det er motstrid. Men dette gjelder ikke ubetinget, og for militærjuristene, både i egenskap av påtalemyndighet og som rådgivere for militære sjefer, er det derfor viktig med kunnskap om så vel humanitærretten som de generelle menneskerettigheter.

Det ligger utenfor emnet for denne utredning å gå inn på de materielle sider av så vel menneskerettighetene som humanitærretten. En del prosessuelle garantier som er nedfelt, særlig i EMK⁴⁰, kan imidlertid få betydning for organiseringen av det militære etterforsknings- og påtaleapparat. Nyere praksis ved Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har slått fast at EMK også i visse tilfeller vil få anvendelse når militære enheter fra et land opererer utenfor eget territorium. Dette er praktisk viktig ved norsk deltakelse i FN- og NATO-operasjoner, og så vel ved innsats av stridende enheter som ved fredsbevarende eller overvåkende oppdrag.

Retten til liv er en av de mest fundamentale menneskerettigheter, og i EMK nevnt først blant de materielle bestemmelser.⁴¹ I væpnet konflikt modifiseres denne retten av humanitærrettens bestemmelser, men ved en rekke internasjonale operasjoner består oppdraget først og fremst i retts- og ordenshåndhevelse. Det har forekommet adskillige tilfelle hvor personer er blitt drept i slike situasjoner, og hvor EMD har avgjort at EMK kommer til anvendelse. Dette innebærer ikke at Domstolen har ansett ethvert tap av liv som et menneskerettsbrudd, men Domstolen har innfortolket i EMK artikkel 2 et krav om at de i tilfeller hvor personer har mistet livet som følge av militær inngripen, må foretas en grundig og uavhengig etterforskning av forholdet.⁴²

6.1 Særlig om kravet til uavhengig etterforskning

I Al-Skeini-saken uttalte EMDs storkammer følgende generelt om plikten til å etterforske mulige brudd på EMK artikkel 2:

³⁹ EMK artikkel 15, SP artikkel 4.

⁴⁰ Særlig EMK artikkel 6.

⁴¹ EMK art 2

⁴² Se særlig *Al-Skeini and others v. the United Kingdom* (Storkammeravgjørelse) 7. juli 2011

[The] obligation under Article 2 to safeguard life entails that, even in difficult security conditions, all reasonable steps must be taken to ensure that an effective, independent investigation is conducted into alleged breaches of the right to life.⁴³

Allerede i saken *Jordan v United Kingdom* i 2003 ga EMD følgende uttalelse vedrørende uavhengighetskravet:

[I]t may generally be regarded as necessary for the persons responsible for and carrying out the investigations to be independent from those implicated in the events. This means not only a lack of hierarchical or institutional connection but also a practical independence.⁴⁴

I Al-Skeini-saken ble innledende etterforskning foretatt av en enhet som var direkte underlagt den berørte avdelings militære sjef, og den person som var mistenkt for å ha avfyrt de dødelige skuddene ble ikke avhørt. Etterforskningen ble så avsluttet, men gjenåpnet 9 måneder senere, og rapport forelagt avdelingens kommanderende sjef, som besluttet å oversende saken til «Army Prosecuting Authority». Domstolen konstaterte at det her forelå et brudd på EMK artikkel 2, og begrunnet det slik:

The Court considers that the long period of time that was allowed to elapse before Lance Corporal S was questioned about the incident, combined with the delay in having a fully independent investigator interview the other military witnesses, entailed a high risk that the evidence was contaminated and unreliable by the time the Army Prosecuting Authority came to consider it. Moreover, it does not appear that any fully independent investigator took evidence from the Iraqi neighbors who the applicant claims witnessed the shooting.⁴⁵

Al-Skeini-saken gjaldt tilsammen seks dødsfall, og i samtlige kom EMD til at etterforskningen var i strid med EMK artikkel 2 grunnet etterforskernes manglende uavhengighet til den militære kommandokjede. I tre av sakene ble det fastslått at en etterforskning som utelukkende ble utført av personell innenfor den militære kommandokjede, ikke oppfylte kravene til uavhengighet. I de tre andre sakene ble etterforskningen utført av Special Investigation Branch (SIB), som var en egen avdeling under militærpolitiet. SIB rapporterte til Army Prosecution Service (APS) i etterforskningssaker. Britene anførte at både SIB og APS var institusjonelt uavhengige av den militære kommandokjede i forbindelse med etterforskning. EMD vurderte ikke dette konkret hva gjelder APS, men fant at SIB ikke kunne anses uavhengige. Begrunnelsen var at det var opp til militær sjef å avgjøre om SIB skulle involveres i etterforskning, og dersom SIB iverksatte etterforskning på eget initiativ, kunne militær sjef beslutte at denne skulle avsluttes.

Uavhengighetskravet er også drøftet i en nyere dom avsagt av EMD's storkammer, *Jaloud v. The Netherlands*, som også gjaldt forhold tilknyttet militære operasjoner i Irak.⁴⁶ Også i denne saken kom Domstolen til at det forelå brudd på EMK artikkel 2, men da begrunnet i konkrete mangler ved selve etterforskningen. Uavhengighetskravet

⁴³ Al-Skeini pkt. 164

⁴⁴ *Jordan v United Kingdom* (2003) pkt. 106

⁴⁵ Al-Skeini pkt. 173

⁴⁶ *Case of Jaloud v. The Netherlands*, dom 20. November 2014.

ble for så vidt anses å ha vært oppfylt, men Domstolens betraktninger omkring dette er likevel interessante.

Etterforskningen i denne saken, som gjeldt et dødsfall etter en skyteepisode ved en veisperring i Irak, ble utført av mannskaper fra det nederlandske militærpolitiet, i dommen betegnet som Royal Military Constabulary. Dette er en egen gren i det nederlandske forsvaret, på linje med hæren, luftforsvaret og sjøforsvaret, og ledet av en generalløytnant som svarer direkte for forsvarsministeren. I etterforskingssaker er de underlagt påtalemyndigheten ved den regionale domstolen i Arnhem. Dommen drøfter ikke uavhengigheten generelt, og det må legges til grunn at kravene her er oppfylt. Derimot drøftes to konkrete forhold som klageren hadde anført som grunnlag for manglende uavhengighet i denne saken:

The Court notes that the independence, and hence the effectiveness, of an investigation into an allegedly unlawful killing may be called into question if the investigators and the investigated maintain close relations with one another....

The Government did not deny that at the relevant time the Royal Military Constabulary unit shared its living quarters with Royal Army personnel. However, no circumstances have been suggested, or become apparent, that might lead the Court to find that this in itself affected the independence of the Royal Military Constabulary unit to the point of impairing the quality of its investigations.

Nor does the Court find it established that the physical distance separating the Royal Military Constabulary unit stationed in Iraq from the public prosecutor in charge of its investigations, who was based in Arnhem, led to the subordination of the Royal Military Constabulary unit to the Netherlands Royal Army battalion commander on a day-to-day basis. The applicant has not submitted any evidence capable of supporting this suggestion.⁴⁷

Generaladvokaten har i et skriv datert 13.05.2015 kommentert dette slik:

Kravet til uavhengighet fra den militære kommandokjede vil naturlig lede til tanker om en «sivilisering» av den militære rettspleie. I den anledning er det etter generaladvokatens oppfatning viktig å søke en løsning som hindrer at uavhengigheten går på bekostning av kjennskap til fagfeltet, i denne sammenheng: militærfaglig kompetanse. Den nederlandske ordning kan fungere som et eksempel på denne problematikken. I en rapport fra 2006 ble anvendelsen av militær rettspleie i utenlandsoperasjoner vurdert. Det ble blant annet konkludert med at KM⁴⁸ ikke var tilstrekkelig forberedt på politiarbeid i operasjonsområder utenlands. Rapporten konkluderte også med at den offentlige påtalemyndighet i noen saker hadde vist at de manglet innsikt («situational awareness») som hadde ledet til forhastede beslutninger om tiltale mot militært personell. Konklusjonene i rapporten var en medvirkende årsak til at Nederland endret sitt system for militær rettspleie, ved å utpeke et eget kontor i påtalemyndigheten som skulle ha ansvar for militære straffesaker, bemannet med blant annet militærfaglig kompetent personell.⁴⁹

6.2 Betydningen for norske forhold

Det er selvsagt noe usikkert hvordan EMD ville vurdert det norske systemet for etterforskning dersom en slik sak hadde kommet opp. Men det kravet til uavhengighet

⁴⁷ Jaloud v. The Netherlands pkt 188-190.

⁴⁸ KM: den nederlandske forkortelsen for Royal Military Constabulary

⁴⁹ Generaladvokatens brev 13.05.2015: KRAVET TIL EFFEKTIV ETTERFORSKNING ETTER EMK – NYERE RETTSPRAKSIS, ref. 0222/2015/GA/LMB/901

som EMD stiller opp, oppfylles neppe av norsk militærpoliti i dag, verken formelt eller reelt. Militærpolitiet er underlagt den ordinære militære kommandostruktur, hvilket blant annet innebærer at ethvert ledd over sjefen for militærpolitiet vil ha formell myndighet til å gi instruksjoner om etterforskningen, eventuelt beordre denne avsluttet. At dette neppe vil skje i praksis vil i denne sammenheng ikke være tilstrekkelig. Det synes derfor behov for en endring som formaliserer sivil påtalemyndighets eksklusive instruksjonsmyndighet overfor militærpolitiet i etterforskingssaker. I Jaloud-saken godtok EMD det nederlandske system, der militærpolitiet er direkte underlagt forsvarsministeren. Det bør likevel kunne reises spørsmål om dette vil være tilstrekkelig i norsk sammenheng. I Norge er den sivile påtalemyndighet også uavhengig av justisministeren, og kan ikke instrueres i enkeltsaker. Et krav om lik behandling av sivil og militær etterforskning vil i så fall kunne tilsi at heller ikke forsvarsministeren vil kunne instruere militærpolitiet i etterforskingssaker.

En annen mulighet er at militærpolitiet fratras etterforsningskompetanse i (alle) straffesaker. Dette synes imidlertid å være en praktisk uheldig løsning. Som nevnt har militærpolitiet bygget opp en solid etterforsningskompetanse, og avlaster i så måte borgerlig politi i betydelig grad. Særlig ved utenlandsoperasjoner (og det er de praktiske situasjoner i forhold til EMD), er det militærpolitiet som vil kunne være umiddelbart til stede og initiere etterforskning. Det er neppe noen aktuell løsning å stasjonere borgerlige politietterforskere ved alle norske utenlandsoperasjoner. Her er det nødvendig med et godt samarbeid med etterforskerne ved den politienhet som har ansvaret (i dag Romerike politidistrikt, men foreslått overført til Kripas).

7 Nærmere om hvor arbeidsoppgavene alternativt kan plasseres

Den betydelige reduksjon som har funnet sted i saksmengden av militærjuristenes kjerneoppgaver (militære straffesaker og disiplinærsaker) gjør det nødvendig å vurdere berettigelsen og økonomien i å opprettholde dagens system med generaladvokat og krigsadvokater. I dette avsnittet skal jeg gjennomgå de ulike oppgavene som i dag varetas av organisasjonen, og vurdere hvor de alternativt kan plasseres.

7.1 Påtalemyndighet

En saksmengde på 10-15 militære straffesaker i året tilsier ikke at det er behov for en egen militær påtalemyndighet. Ettersom sakene i fredstid også følger den alminnelige borgerlige straffeprosess, kan sakene godt overlates til den alminnelige borgerlige påtalemyndighet. Det er likevel slik at sakene fordrer en viss spesialkompetanse om militære forhold, samtidig som det blant annet av beredskapshensyn er ønskelig med ett eller noen få faste kontaktpunkter mellom påtalemyndigheten og militære myndigheter. Dette tilsier at oppgaven bør legges til et begrenset antall enheter i påtalemyndigheten. Dette kan gjøres på flere måter:

7.1.1 Sakene overføres den ordinære påtalemyndighet

Dette vil innebære at generaladvokatens oppgaver legges til riksadvokatembetet, og krigsadvokatens oppgaver til statsadvokatene. De ordinære ledd i den borgerlige påtalemyndighet overtar ansvaret også for de militære straffesakene, og at etterforskning skjer i de enkelte politidistrikt. Siden antallet slike saker er så lavt, vil en slik overføring kunne skje uten at det er behov for å tilføre ekstra ressurser til de embetene som overtar dem. Imidlertid bør det, hvis denne løsning velges, vurderes å utpeke særskilte politiadvokater i det enkelte politidistrikt som skal ha det påtalemessige ansvaret for de militære straffesakene og forestå kontakten med militærpolitiet.

Ulempen med en slik løsning er at man dermed pulveriserer eller forvitrer den spesialkompetansen som finnes i dag når det gjelder militære straffesaker. Det lille antallet saker vil utvilsomt innebære at disse drukner i den store ordinære porteføljen som statsadvokatembetene har, og det vil neppe finnes noe incitament for å opprettholde denne kompetansen ved det enkelte statsadvokatembete. Dette vil igjen gjøre det vanskeligere for militære sjefer å søke råd i tilknytning til saker som ligger i grenseland mellom straff og disiplinærforføyning.

En slik løsning vil sannsynligvis også svekke beredskapsarbeidet, det vil si planlegging, øvelse og gjennomføring av en overgang til krigs- og beredskapssituasjon.

Ansvarsprinsippet i beredskapsarbeidet tilsier at det organ som har ansvaret for en oppgave i normalsituasjonen, også skal ha ansvaret i kritesituasjoner. Men det er utvilsomt en fare for at dette beredskapsarbeidet vil bli pulverisert dersom det legges til

de enkelte statsadvokatembeter. Eventuelt kan et overordnet ansvar for dette legges til riksadvokaten, som antakelig da vil måtte tilføres ekstra ressurser.

En slik løsning krever endring i straffeprosessloven Del 10. Dette bør naturlig vurderes av det utvalg som er nedsatt til å utarbeide forslag til ny straffeprosesslov.

7.1.2 Sentralisering til enkelte ledd i påtalemyndigheten

For å sikre opprettholdelsen av spesialkompetanse, kan en løsning være at alt ansvar for militær rettergang legges til særskilt utpekte ledd i påtalemyndigheten. En nærliggende løsning kan være Kripos og det nasjonale statsadvokatembete (NAST).

Kripos og NAST har allerede i dag betydelig spesialkompetanse på områder som ligger nær det fagfeltet som dekkes av militærjuristene. Kripos har en viktig rolle i internasjonalt straffesamarbeid, herunder bistand til etterforskning hvor norske borgere er involvert i straffesaker i utlandet. NAST har opparbeidet en betydelig kompetanse blant annet på internasjonal strafferett, herunder forfølgelse av krigsforbrytelser og folkemord. Konkret gjelder det retteføring av saker hvor slike overgrep er begått i utlandet av personer som senere har fått opphold i Norge. Det foreligger dessuten et forslag fra riksadvokaten om at ansvaret for etterforskning av norske styrkers bruk av militærmakt i utlandet skal overføres fra Romerike politidistrikt til Kripos.⁵⁰ Ved å sentralisere etterforskningen av militære straffesaker til Kripos, vil det også kunne legges til rette for et godt samarbeid med militærpolitiet, som også i fremtiden antakelig vil forestå en betydelig del av etterforskningen. Alternativet er at etterforskning skjer ved de enkelte politidistrikt.

En slik løsning vil kreve tilføring av noe ekstra ressurser til Kripos og NAST, men ikke i nærheten av de 8,5 årsverk som i dag benyttes til generaladvokaten og krigsadvokatene.

Ved en ren overføring av sakområdet, vil det imidlertid også være en fare for at den spesialkompetansen som i dag finnes ved den militære påtalemyndighet forvitres. Både Kripos og NAST er belastet med en rekke tunge ansvarsområder. Det lille antallet militære straffesaker vil derfor lett kunne drukne og nedprioriteres. Også beredskapsarbeidet står i fare for å bli nedprioritert, på samme måte som ved overføring til de ordinære statsadvokatembeter. Dette kan avhjelpes ved å stille særskilte krav til nøkkelpersonell som rekrutteres til så vel Kripos som NAST, for eksempel slik at det ved NAST skal tilsettes en (første) statsadvokat med særskilt kompetanse på militær rettergang og militær organisasjon.

En variant av dette, som bedre ivaretar «synligheten» av militærjuristene, er at generaladvokaten fusjoneres eller samlokaliseres med NAST. Dette kan skje ved at generaladvokaten, og eventuelt en krigsadvokat, går inn i NAST og beholder ansvaret for å ivareta de militære straffesakene samt ansvaret for beredskapsplanleggingen. I

⁵⁰ Riksadvokatens brev 01.06.2015 til Justis- og beredskapsdepartementet, ref. 2012/00602-006 RTO006 555

tillegg vil disse to, i alle fall i den nåværende situasjon, kunne ha kapasitet til også å arbeide med andre saker enn de militære straffesakene. Hvis de gis status som statsadvokat/førstestatsadvokat vil de således i tillegg til de militære oppgavene kunne utgjøre en forsterkning til NAST. Samtidig vil det gi dem den nødvendige praktiske erfaring med straffesakshåndtering, herunder prosedyre som dagens saksmengde med 10-15 militære straffesaker pr. år ikke vil gi dem. En slik erfaring vil blant annet være viktig ved en eventuell overgang til beredskap eller krigsorganisasjon. Ved formelt å beholde titlene generaladvokat/krigsadvokat, vil disse samtidig være et naturlig kontaktpunkt for militære sjefer og militærpolitiet i disiplinær- og straffesakshåndteringen.

En ordning med overføring/inkorporering i Kripos/NAST vil kreve endring av påtaleinstruksen. Hvis titlene generaladvokat og krigsadvokat beholdes, vil det isolert sett ikke være nødvendig med endring av straffeprosessloven, men som det fremgår av denne utredningen er det flere grunner til at lovens del 10 bør revideres. Dette er imidlertid et spørsmål som bør vurderes samlet av straffeprosesslovutvalget.

7.2 Militærjuristenes medvirkning ved utøvelse av disiplinærmyndighet

Militærjuristenes medvirkning i utøvelse av militær disiplinærmyndighet er formelt regulert i militær disiplinærlov⁵¹ kapittel 11, samt i lovens § 43.

Generaladvokaten og krigsadvokatene har her en todelt rolle. Dels fungerer de som rådgivere for militære sjefer i forbindelse ved saksbehandling og ileggelse av refselsler. I tillegg deltar de i den etterfølgende kontroll av de militære sjefers utøvelse av refselsesmyndighet. Denne myndighet er etter disiplinærloven § 43 i utgangspunkt lagt til overordnet militær sjef, men det fremgår av § 44 at militære sjefer ved tilsynet skal bistås av generaladvokat, førstekrigsadvokat og krigsadvokat. I § 43 femte ledd er det dessuten uttrykkelig bestemt at før en refselse blir opphevet eller omgjort eller forholdet anmeldt til påtalemyndigheten, skal krigsadvokaten, førstekrigsadvokaten eller generaladvokaten ha gitt uttalelse.

Det er prinsipielt uheldig at samme instans har både rådgivnings- og kontrollfunksjoner i samme sak. Dette kan føre til habilitetskonflikter, jfr ovenfor under pkt. 5.5. Selv om dette ifølge tidligere generaladvokat Dahl har vært håndtert i alle år uten problemer. Det er normalt krigsadvokatene som gir forhåndsråd, og hvis en slik sak blir påklaget er det generaladvokaten som trer inn i krigsadvokatens sted og gir råd til klageinstansen. Ved et par tilfelle har generaladvokaten bedt Justisdepartementet oppnevne en settegeneraladvokat. Selv om disse utfordringene således er blitt godt håndtert, bør man ved en revisjon av ordningen søke å unngå at slike dobbeltroller oppstår. Tilsvarende ordninger finnes heller ikke i noen av de øvrige nordiske land.

⁵¹ Lov 20 mai 1988 nr. 32

Utøvelse av og kontroll med disiplinærmyndigheten er en aktivitet som i utgangspunktet bør håndteres internt i Forsvaret, slik er også forholdet for så vidt gjelder disiplinærreaksjoner mot andre offentlige tilsatte. Ved en omorganisering eller nedleggelse av generaladvokatembetet og krigsadvokatembetene, er det derfor naturlig at disse oppgaver legges til personell eller etater innen Forsvaret. Det ligger imidlertid utenfor denne utredningens mandat nærmere å foreslå hvordan dette organiseres internt i Forsvaret.

Ett argument taler imidlertid for at det er en viss kontakt mellom disiplinærmyndigheten og påtalemyndigheten. Som tidligere nevnt er det nær sammenheng mellom de to reaksjonsformene. De fleste av de forhold som refses disiplinært vil i utgangspunktet også være straffbare, om ikke av strengere bestemmelser, så i alle fall av militær straffelov §§ 77 og 78. Forutsetningen er selvsagt at mindre alvorlige overtredelser skal avgjøres disiplinært, slik at det kun er de mer alvorlige forgåelser som tas opp til strafferettslig behandling. Grensetilfeller kan selvsagt oppstå, og vurderingene kan her være vanskelige. Under dagens system vil krigsadvokatene og generaladvokaten både kunne veilede militære sjefer i spørsmålet om en konkret sak bør overføres til påtalemyndigheten, og fange opp eventuelle uheldige avgjørelser under kontrollen. Dersom militærjuristene fritas for rådgivnings- og kontrolloppgavene, mister man denne formelle muligheten til å gripe inn. Mest betenkelig vil være om dermed saker som klart burde vært strafferettslig forfulgt aldri kommer til påtalemyndighetens kunnskap, ved at de blir avgjort disiplinært. For å avhjelpe dette bør det vurderes å fastsette en plikt for militær sjef til å forelegge en sak for påtalemyndigheten dersom vedkommende sjef er usikker på om saken bør håndteres disiplinært eller strafferettslig. I denne sammenheng bør det også vurderes om militærpolitiet, som i praksis etterforsker de langt fleste disiplinærsaker, skal gis en formell adgang til å foreslå, eller kreve, at slike saker blir forelagt påtalemyndigheten.

En avvikling av generaladvokatens og krigsadvokatenes medvirkning i disiplinærutøvelsen, vil kreve lovendring i militær disiplinærlov. En eventuell statuering av plikt til å forelegge saker for påtalemyndigheten bør likeledes tas inn i den samme loven. Jeg er kjent med at disiplinærloven vurderes revidert i nær fremtid, og det er da naturlig at disse spørsmål tas opp i denne sammenheng.

7.3 Annen juridisk rådgivning overfor Forsvaret

Generaladvokaten og krigsadvokatene har tidligere gitt juridisk rådgivning til ulike ledd i Forsvaret, også på felt som ligger utenfor strafferetten og disiplinærretten. Fra min tid som tjenestegjørende hos generaladvokaten i 1974-75 husker jeg eksempler innenfor alminnelig tjenestemannsrett og erstatningsrett, jfr. også pkt. 2.7.3 ovenfor. Det er usikkert hvor mye slik rådgivning blir gitt i dag. Uansett har Forsvaret og Forsvarsdepartementet bygget opp en helt annen juridisk kompetanse enn man hadde tidligere, og det er naturlig at slik juridisk rådgivning varetas av Forsvarets egne organer.

7.4 *Krigens folkerett/humanitærretten*

Oppgaven som rådgiver i krigens folkerett/humanitærretten er allerede overført Forsvaret, jfr. pkt. 2.7.2. Det er imidlertid nødvendig at den etat eller de personer som håndterer militære straffesaker har en forholdsvis god kunnskap på dette feltet. Ikke minst i en krigs- eller beredskapssituasjon, samt ved Forsvarets utenlandsoperasjoner, vil slike spørsmål ofte komme inn. Generaladvokaten og krigsadvokatene har derfor i alle år opprettholdt en slik kompetanse.⁵² Ved en eventuell nedlegging av generaladvokat- og krigsadvokatembetene er det viktig at denne kompetansen opprettholdes. En eventuell overføring av oppgavene til, eller fusjon med Kripos og NAST, vil imidlertid snarere forsterke enn svekke dette. Kripos har en bred internasjonal kompetanse, og NAST har som en av sine kjerneoppgaver å håndtere rettetvingen av saker om krigsforbrytelser og folkemord begått i utlandet av personer som oppholder seg i Norge. Det må derfor kunne legges til grunn at en inkorporering eller fusjon som foreslått snarere vil føre til en gjensidig styrking av denne kompetansen.

7.5 *Militærpolitiet*

Organiseringen av militærpolitiet hører strengt tatt ikke inn under denne utredningens mandat. Imidlertid er det i mandatets pkt. 4 gitt et konkret oppdrag om å vurdere påtalemyndighetens rolle i forhold til militærpolitiets etterforskningsoppgaver.

Militærpolitiet er i utgangspunkt en ordenstjeneste innenfor det militære forsvar, med ordensmyndighet på militært område og overfor militært personell. Det har antakelig ikke vært forutsatt at militærpolitiet skulle drive etterforskning i straffesaker utover det å sikre bevis og foreta andre nødvendige etterforskningsskritt før politiet rakk å nå fram, jfr. om dette ovenfor under pkt. 2.6.4.

Militærpolitiet har bygget opp en betydelig etterforskningskapasitet, med en egen etterforskningsavdeling på 14 årsverk fordelt på 5 tjenestesteder. De fleste ansatte i etterforskningsavdelingen har utdanning ved befalsskole (evt også krigsskole) samt ved Politihøgskolen. Avdelingen innehar således høy militærfaglig kompetanse samt god etterforskningskompetanse. I praksis utfører militærpolitiet omfattende etterforskning også i straffesaker, langt ut over rent innledende og forebyggende etterforskning. Ofte skjer dette på anmodning fra borgerlig politi/påtalemyndighet.

Selv om etterforskning, også av militære straffesaker, i fredstid rent prinsipielt er en oppgave for det alminnelige politiet, kan det ikke synes noen fornuftig grunn til å avvike fra den praksis som her finner sted. Det er en praktisk og pragmatisk løsning, som begrunnes så vel i kapasitetshensyn som i den forhold at militærpolitiets etterforskere innehar så vel etterforskningskompetanse som militær kompetanse.

Det er imidlertid i denne sammenheng grunn til å se nærmere på militærpolitiets organisasjonsforhold, spesielt spørsmålet om hvem som skal styre militærpolitiet når

⁵² Se Generaladvokatens brev 3. januar 2014 til Justis- og beredskapsdepartementet, gjengitt ovenfor under pkt. 3.3.

det utfører etterforskning i straffesaker. Forhenværende generaladvokat Arne Willy Dahl tok opp dette spørsmålet i et brev til Justis- og beredskapsdepartementet 3. januar 2014.⁵³

Like viktig som spørsmålet om mandat, er spørsmålet om organisasjonsforhold. Det har vært en utvikling i retning av at militærpolitiet står friere i forhold til lokal sjef, en det kan være grunn til å vurdere om man bør gå ett eller flere skritt videre i så måte. Militærpolitiet er en del av den militære kommandokjeden og rapporterer direkte til militær sjef, men ikke til Den militære påtalemyndigheten.

Et kjernespørsmål er hvilket forhold militærpolitiet skal ha i forhold til Den militære påtalemyndigheten. I flere land tar etterforskerne kun ordre fra det som tilsvarer vår militære påtalemyndighet. Dette er land der militær påtalemyndighet er lagt under Forsvarsdepartementet i vedkommende land, som for eksempel Canada, Storbritannia og Danmark. I Danmark er etterforskningsfunksjonen atskilt fra militærpolitiet og lagt direkte inn i Generalauditoriet, som er Danmarks motstykke til Generaladvokatembetet.

.....

Etterforskning bør generelt være uavhengig av dem som kan ha en interesse i utfallet. I ordinære saker som gjelder lovovertridelser begått av enkeltpersoner, er dette normalt ikke noe problem. Noen saker vil imidlertid kunne eksponere systemfeil, som militære sjefer eller politisk ledelse vil kunne ha større eller mindre ansvar for.

Nyere rettspraksis fra Den Europeiske Menneskerettighetsdomstol gir signaler om et økende krav til at etterforskning av mulige folkerettsbrudd faktisk finner sted (også i væpnet konflikt) og at det stilles strenge krav til uavhengigheten til de involverte etterforsknings- og påtaleressurser som utfører denne.

Avgjørelsene fra EMD er omtalt ovenfor under kapittel 6. Det er grunn til å stille spørsmål om en etterforskning utført av norsk militærpoliti under gjeldende ansvars- og kommandostruktur ville gå klar av de krav som menneskerettsdomstolen har stilt opp. Disse kravene synes dessuten å være under utvikling.

Kommandostrukturen og den overordnede styringen av militærpolitiet bør derfor gjennomgå med sikte på nødvendige endringer. Det gjelder ikke for militærpolitiet generelt, men for den etterforskning av straffesaker som utføres der, og berører således primært militærpolitiets etterforskningsavdeling. Som et utgangspunkt bør det etableres en ordning som sikrer at det er den alminnelige påtalemyndighet (herunder påtalemyndigheten i politiet) som alene styrer alle sider ved militærpolitiets etterforskning, og at beslutninger og pålegg som gis av disse ikke kan overstyres av overordnede ledd i den militære kommandokjede.

Ideelt sett kan det synes som det beste ville være å ta etterforskningsavdelingen helt ut av den militære kommandokjede, og underlegge den borgerlig politi- og påtalemyndighet. Men dermed risikerer man samtidig å miste noe av de særlige fordeler som den militære bakgrunn og tilknytning medfører. Det bør derfor primært søkes etter «mellomløsninger», som opprettholder etterforskningsavdelingens

⁵³ Generaladvokatens referanse: 0004/2014/GA/AWD/011

plassering i det militære system men som samtidig sikrer tilstrekkelig uavhengighet i etterforskningen. Et grunnleggende krav bør imidlertid være at beslutninger og pålegg fra påtalemyndigheten ikke kan overprøves eller endres, verken direkte eller indirekte, av overordnet militær kommandokjede.

Det synes også å være behov for et utstrakt samarbeid mellom militærpolitiets etterforskning og etterforskningsressursene i det sivile system. Det vil kunne oppstå tilfelle hvor militærpolitiets kapasitet og kompetanse ikke strekker til, for eksempel ved bruk av tekniske etterforskningsmetoder, og ved bruk av tvangsmidler. Dersom den militære påtalemyndighet innlemmes i eller fusjoneres med Kripos og NAST, burde mulighetene ligge vel til rette for et slikt utvidet samarbeid.

Lov 20 mai 1988 nr. 33 om politimyndighet i det militære forsvar ble gitt i en tid da militærpolitiet fortsatt i begrenset grad drev etterforskning. I lys av den utvikling som har funnet sted, og ikke minst i lys av det uavhengighetskrav som er oppstilt av EMD bør denne loven gjennomgås, i særlig grad med sikte på å ta inn i loven mer detaljerte regler om militærpolitiets etterforskning og styringen av denne. Et slikt lovarbeid ligger utenfor rammen av denne utredningen, men bør skje i nært samarbeid mellom Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvaret og påtalemyndigheten.

8 Konklusjon/anbefalinger

Oppsummeringsvis anbefales følgende tiltak:

- Det lave antallet militære straffesaker gjør at det ikke kan anses forsvarlig å opprettholde dagens struktur og bemanning. Det foreslås derfor at den militære påtalemyndighet inkorporeres/fusjoneres med Kripos/NAST
- Generaladvokaten og krigsadvokatens rolle ved utøvelse av disiplinærmyndighet avvikles og overtas av Forsvaret selv.
- Det inntas i disiplinærloven en plikt for militær sjef til å konsultere påtalemyndigheten ved spørsmål om et forhold skal forfølges ved straff- eller disiplinærreaksjon
- Organisering og styring av militærpolitiets etterforskning gjennomgås for å sikre den nødvendige uavhengighet

9 Administrative og økonomiske konsekvenser

Det er vanskelig å angi de konkrete administrative og økonomiske konsekvenser av ovennevnte anbefalinger. Nedenstående vil derfor bare være grove antydninger, og det endelige resultat vil være avhengig av hvordan endringene eventuelt gjennomføres.

En overføring av den militære påtalemyndighet til Kripos/NAST vil medføre et behov for tilføring av økede ressurser. Det vil imidlertid ikke være behov for dagens 8,5 årsverk i den militære påtalemyndighet, i høyden 3-4 årsverk. En felles administrasjon vil også medføre innsparinger.

Avviklingen av generaladvokatens og krigsadvokatenes medvirkning i disiplinærutøvelsen vil innebære at Forsvaret selv vil måtte overta dette. Dette vil kunne medføre noe økte utgifter, avhengig av hvordan dette organiseres. Antallet refselsler som ilegges årlig er imidlertid så lavt at det burde være mulig å legge dette til eksisterende enheter innen Forsvaret uten at det blir behov for å tilføre betydelige nye ressurser.

En endring i organisering og styring av militærpolitiets etterforskning antas heller ikke å få betydelige administrative eller økonomiske konsekvenser. Etterforskningsledelse vil inngå som et inkludert ledd i utøvelsen av påtalemyndigheten og kunne dekket av de ressurser som overføres til Kripos/NAST ved avviklingen av den eksisterende militære påtalemyndighet. For Forsvarets egen administrasjon og styring av militærpolitiet må det kunne legges til grunn at denne vil forbli uendret med hensyn til ressursbruk.

Oslo, 1 oktober 2015

Morten Ruud