



RIKSADVOKATEN

Forsvarsdepartementet
Postboks 8126 DEP
0032 OSLO

Deres referanse:
2019/280-14/FD V 3/MIHA

Vår referanse:
21/1517 - 3 / RBR004

Dato:
09.10.2021

Høring – forslag til revisjon av lov om militær disiplinærmyndighet, lov om politimyndighet i Forsvaret og påtalemessig behandling av militære straffesaker

Det vises til departementets høringsbrev 24. juni 2021. Riksadvokaten er innvilget fristutsettelse til 14. d.m. De foreslåtte lovendringene bygger på en rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Forsvarsdepartementet, hvor riksadvokaten har vært representert. Riksadvokaten kan gi sin tilslutning til hovedtrekkene i gruppens vurderinger og de fremsatte lovforslagene.

1. Innledning

Generaladvokatens portefølje kan grovt sett deles inn i følgende hovedområder: rådgivning og kontroll med disiplinærsaker, utøvelse av påtalemyndighet i militære straffesaker og ivaretagelse av beredkapsoppgaver tillagt i instruks. I tillegg har embetet fungert som et "kompetansesenter" i spørsmål om krigføringsregler og militærrett, eksempelvis ved reguleringen av utenlandske styrkers politimyndighet på norsk jord under NATO-øvelsen Trident Juncture.

Riksadvokaten vil i det følgende ha særlig oppmerksomhet om den påtalemessige behandlingen av de militære straffesakene (del 2) og de nevnte beredkapsoppgavene (del 3). I del 4 og 5 er inntatt våre merknader til lovutkastene, mens del 6 omhandler spørsmålet om fremtidig organisering av Generaladvokatembetet.

2. Den påtalemessige behandlingen av militære straffesaker

2.1 Bakteppe

Generaladvokaten har historisk hatt som sin primæroppgave å rådgi militære sjefer. Fra 1997 fikk embetet påtalemyndighet i saker etter lov om militær straffelov. Utvidelsen fant sted i en periode hvor avviklingen av mobiliseringsforsvaret var påbegynt, og antall lovovertrедelser i Forsvaret gradvis stupte. Straffesaksporteføljen har de senere år bestått av en håndfull saker årlig, i hovedsak mindre alvorlige lovovertrедelser. Ruud-utredningen (2015) pekte på at ordningen med en egen militær påtalemyndighet ikke var bærekraftig.

Straffeprosesslovutvalget var enig i at det forelå endringsbehov, men foreslo å utvide det saklige virkeområdet for militære straffesaker.

Departementet ønsket spørsmålet nærmere utredet, og ba i et tilleggsmandat arbeidsgruppen om å vurdere regelverket for den påtalemessige behandlingen av militære straffesaker og en hensiktsmessig fremtidig organisering av den militære påtalemyndighet.

2.2 Arbeidsgruppens vurdering

Arbeidsgruppens vurdering er inntatt under punkt 6.11, hvor det på side 160 heter:

"Hensynet til kvalitet i den løpende straffesakshåndteringen taler etter arbeidsgruppens syn mot en særløsning med en militær påtalemyndighet som ligger administrativt på siden av påtalemyndigheten forøvrig. Særlige militære kompetansehensyn taler videre ikke for å opprettholde enkeltsaksbehandling på tvers av de ordinære strukturer for straffesaksbehandling, idet denne saksbehandlingen ikke anses som avgjørende for å sikre beredskap for krigstid."

Arbeidsgruppen understreker samtidig viktigheten av å bygge og bevare en beredskap for straffesakshåndtering i krise og krigstid i påtalemyndigheten.

2.3 Riksadvokatens vurdering

Riksadvokaten kan i all hovedsak slutte seg til den beskrivelse og de avveininger som arbeidsgruppen foretar i foregående avsnitt. I tillegg bemerkes:

For det første taler både størrelsen og alvorligheten på dagens straffesaksportefølje med styrke for at dagens særordning ikke er bærekraftig. De «militære straffesakene» utgjør en begrenset og ikke alltid hensiktsmessig avgrenset gruppe saker. Dagens ordning kan heller ikke være avgjørende for morgendagens oppgaveløsning. Samlet ressursbruk fordelt på hver enkelt sak er betydelig, og riksadvokaten vurderer det som lite hensiktsmessig med en særløsning for en håndfull mindre alvorlige lovbrudd årlig.

For det andre vil det å være litt "på siden" av (den borgerlige) påtalemyndigheten, over tid utgjøre et problem hva gjelder å oppebære relevant kompetanse og erfaring. I påtalemyndigheten er det de senere år lagt vekt på å utvikle en god fagledelse, systematiske evalueringer og løpende utvikling. Oppgaveløsningen blir gradvis mer standardisert og profesjonell, med et velfungerende fagutviklingsapparat. Dette kan forklare den skepsisen man ofte finner i påtalemyndigheten mot særordninger og særmiljøer, ettersom slike erfaringsmessig bidrar til lokale løsninger og overetterforskning.

Arbeidsgruppen beskriver dette slik på side 158:

"Arbeidsgruppen legger til grunn at det må foreligge særlige grunner for å fravike utgangspunktet om at det er en påtalemyndighet og en enhetlig behandling av straffesaker."

For det tredje gir riksadvokaten årlig ut et mål- og prioriteringsrundskriv, hvor formålet er nasjonale og enhetlige prioriteringer, og en enhetlig oppgaveløsning. En militær påtalemyndighet vil utvilsomt bidra til at militære straffesaker håndteres enhetlig, men samtidig er det en latent fare for at etatene utvikler en praksis som i noen grad er avvikende. Riksadvokaten har ikke gått nærmere inn i dette, men som illustrasjon er det lett å forestille seg utfordringene dersom straffesaksbehandlingen av vådeskudd eller seksuell trakassering i Forsvaret og sivilsamfunnet i vesentlig grad viste seg innbyrdes avvikende.

For det fjerde er rollen som påtalefaglig etterforsningsleder i politiet under utvikling; se riksadvokatens brev 16. september d.å. Her pekes det blant annet på viktigheten av at politiadvokatene leder, samhandler og kommuniserer godt med etterforskingsteamet. Den påtalefaglige etterforsningsledelsen av militære straffesaker er omtalt i rapporten - avsnitt 6.7.6. Etter dagens ordning har krigsadvokatene ikke instruksmyndighet i militære straffesaker som etterforskes av militærpolitiet. Fraværet av tydelig ansvars plassering i etterforskningen er etter riksadvokatens syn en betydelig svakhet, selv om den rådgivning som gis, i sin alminnelighet etterleveres. Det er også en svakhet ved dagens ordning at embetet ikke er tilknyttet politiets straffesakssystem (BL).

Oppsummering

Riksadvokatens vurdering er at en særskilt ordning for behandlingen av militære straffesaker ikke lenger er formålstjenlig. Vi slutter oss derfor til forslaget om at alle straffesaker som oppstår i Forsvaret, behandles på vanlig måte av påtalemyndigheten i de ordinære strukturene. Ved denne vurderingen er det lagt avgjørende vekt på at det er lite kriminalitet i Forsvaret i fredstid, og at de lovbrudd som skjer, i det alt vesentlige ikke er utpreget krevende å håndtere i et ordinært straffesaksspor.

2.4 Mulige negative konsekvenser

Arbeidsgruppen diskuterer mulige konsekvenser av å legge den påtalemessige behandlingen av militære straffesaker inn i (den borgerlige) påtalemyndigheten. Spørsmål som trekkes frem i rapporten er oppmerksomhet om fagfeltet, oppfølging av militærpolitiet, sporvalg, håndtering av utenlandssaker og overgangen fra fred til krig.

Riksadvokatens ansvar for saksfeltet militære straffesaker foreslås inntatt og presisert i påtaleinstruksen § 36-1. Det ligger implisitt i dette en forventning om at riksadvokaten utpeker et kontaktpunkt for dialog på overordnet nivå med Forsvaret. I tillegg forutsetter arbeidsgruppen at riksadvokaten gir nærmere direktiver om håndteringen av militære straffesaker, hvilket forutsettes å bidra til å høyne oppmerksomheten og kompetansen om fagområdet hos statsadvokatene og politiadvokatene.

Militærpoliti er militært personell som har utdanning og sertifisering innen blant annet politifag, og som tjenestegjør ved en militærpolitiavdeling i stilling som militærpoliti; se rapporten side 185. I likhet med arbeidsgruppen legger riksadvokaten til grunn at militærpolitiet er en tilgjengelig, kompetent og velfungerende ressurs som legger til rette for pragmatiske og kvalitativt gode løsninger, og som bør videreføres. En konsekvens av arbeidsgruppens forslag,

er at militære etterforskere ikke lenger får en håndfull krigsadvokater å forholde seg til i enkeltsaker, men må ta kontakt med jourhavende jurist i det enkelte politidistrikt; se avsnitt 6.11.4. Parallelt nevnes også fordelene med dagens ordning, hvor Generaladvokatembetet ser på spørsmålet om straff og refselse samlet.

Riksadvokaten har forståelse for argumentasjonen, men mener dette bør løses på en god måte også i den foreslåtte modellen.

3. Beredskap

Et sentralt spørsmål er hvordan landet best kan sørge for nødvendig beredskap for straffesaksbehandlingen i krise og krig. Problemstillingen tar også opp i seg spørsmålet om hvor militær eller sivil rettspleien skal være. Det å utstyre menn og kvinner med våpen i krig hvor det kan bli nødvendig å ta liv, er helt ekstraordinært. Normen som skal legges til grunn for handlinger i krig og fred, er ikke den samme. Samtidig likner det meste av kriminaliteten som begås i Forsvaret til forveksling det som skjer i sivilsamfunnet, og bør håndteres deretter.

Militære straffesaker skal behandles ved den militære påtalemyndighet i krigstid; se straffeprosesslovens tiende del. Generaladvokaten er i den forbindelse gitt i oppgave å «planlegge og forberede den militære disiplinær- og påtalemyndighets virksomhet i krig, i samråd med Forsvaret, riksadvokaten og andre berørte myndigheter. Det skal utarbeides planer for disponering av personell, kommunikasjon, ressursbehov mv.» (FOR-1997-06-13-581 § 13). Riksadvokaten deler arbeidsgruppens vurdering om at ordningen med mobiliseringspliktige krigsadvokater er lite realistisk. Arbeidsgruppen forslår å legge ansvaret for planlegging av beredskap til riksadvokaten; se avsnitt 6.11.5. For å forankre og synliggjøre viktigheten av arbeidet, foreslår arbeidsgruppen at dette tas inn i påtaleinstruksen § 36-2.

Riksadvokaten er enig i at arbeidet med å utarbeide beredskapsplaner for særskilt behandling av straffesaker i krig, må adresseres. I realiteten står valget mellom å sette Generaladvokatembetet i stand til å fylle rollen, eller overføre oppgaven til Den høyere påtalemyndighet. I likhet med arbeidsgruppen mener også riksadvokaten at gode grunner tilsier at sistnevnte bør være den foretrukne løsning. Hva dette rent ressursmessige vil innebære, må i så fall avklares.

Riksadvokaten støtter forslaget om å presisere ansvaret for beredskapsoppgaver i påtaleinstruksen §§ 36-1 og 36-2, selv om det bemerkes at det kan diskuteres hvor en slik bestemmelse rent lovteknisk bør inntas.

4. Revisjon av lov om disiplinærmyndighet

4.1 Generelt

Arbeidsgruppens forslag om å oppheve disiplinærloven og utvide forsvarsloven, tiltres. Forslaget er lovteknisk hensiktsmessig, og de foreslåtte bestemmelsene synes gjennomgående godt fundert. Grunnleggende rettssikkerhetshensyn er ivaretatt. Arrest som refselsesmiddel

avvikles i fredstid. De disiplinære reaksjonene som gis, vil bli undergitt klageadgang, hvilket gjør ordningen med disiplinære forføyninger mindre betenkelig.

Riksadvokatens merknader er avgrenset til å omhandle forholdet mellom straff og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK), samt den foreslåtte foreleggelsesplikten.

4.2 Straff og EMK

Arbeidsgruppen har i utredningen lagt til grunn at refselse er straff etter EMK; se side 37 flg. Dette er muligens noe strengt, sett hen til EMDs praksis. Dette gjelder særlig hvilke refselsesmidler som omfattes av straffebegrepet i EMK artikkel 6. Riksadvokaten legger likevel til grunn at vesentlige deler av disiplinærinstituttet er å anse som straff, og at utformingen av et fremtidig regelverk må innrettes med henblikk på dette.

4.3 Foreleggelsesplikt

Dagens ordning innebærer at generaladvokaten og krigsadvokatene fører en relativt omfattende kontroll av ilagte refselser. I Forsvarsloven § 70. jf. forskriften §§ 6 og 7 foreslås å etablere en (ny) foreleggingsplikt for Forsvaret til påtalemyndigheten; se avsnitt 5.5.14 flg. Riksadvokaten har vurdert forslaget, og har kommet til at gode grunner taler for å innføre en slik ordning. Den nærmere praktiseringen vil måtte finne sin løsning i et direktiv herfra.

5. Lov om militær politimyndighet (politimyndighet i Forsvaret)

5.1 Bakgrunn

Arbeidsgruppen foreslår i utredningen en ny lov om militær politimyndighet i Forsvaret. Riksadvokaten kan i det vesentlige gi sin støtte til forslaget, med enkelte merknader.

5.2 Ro, orden og sikkerhet

Politimyndigheten i Forsvaret henger nøye sammen med Forsvarets behov for å kunne opprettholde ro, orden og disiplin, samt sikre egen virksomhet (vakthold mv.). Dette utgangspunktet er ikke omstridt. Problemstillingen som er adressert i utredningen, knytter seg i all hovedsak til hvordan politimyndigheten rammes inn – stedlig, personelt og saklig.

I relasjon til den stedlige avgrensningen som er foreslått i Forsvarsloven § 5, er det særlig militære vakters adgang til myndighetsutøvelse i "umiddelbar nærhet" av militært område, som synes noe krevende sett opp mot legalitetsprinsippet; se særlig avsnittene 7.3.5.3 og 7.4.6.2. Under henvisning til Forsvarets behov og de foreslåtte retningsgivende momentene inntatt i lovens fjerde ledd, finner riksadvokaten likevel å kunne støtte forslaget.

Det andre temaet som riksadvokaten har funnet noe krevende, knytter seg til arbeidsgruppens lovtekniske adoptering av politilovens utforming og systematikk; se særlig lovforslaget Del 4. Riksadvokaten har forståelse for begrunnelsen, men understreker at det ikke må være tvil om at militær politimyndighet er noe annet enn ordinær politimyndighet. Formålet med å gi militære vakter politimyndighet er ikke å opprette ro og orden i samfunnet generelt, men kun på militært område. Det faktum at samfunnsoppdragene er vesensforskjellige, kunne i seg selv tilsi et tydeligere skille.

5.3 Etterforsking

Som i foregående avsnitt er problemstillingen også her i hovedsak et spørsmål om stedlig, saklig og personellmessig kompetanse. Arbeidsgruppen skriver på side 242 andre avsnitt følgende:

"Arbeidsgruppen fastholder altså det alminnelige utgangspunktet i norsk rett om at det er politiet som etterforsker straffbare forhold. Likevel mener arbeidsgruppen at de forhold som det er redegjort for over, etter en samlet vurdering tilsier at utpekte etterforskere bør kunne etterforske enkelte kategorier av lovbrudd, underlagt påtalemyndighetens ledelse."

Riksadvokaten er enig i dette.

Hva militære etterforskere nærmere skal kunne etterforske, reguleres i ny § 22. Her hjemles blant annet at militære etterforskere kan foreta innledende etterforskingsskritt. Riksadvokaten antar at problemstillingen særlig kan settes på spissen i relasjon til sivile personer. Hver sak skal rapporteres. Viktigere er likevel at § 23 presiserer at militære etterforskere underlegges påtalemyndigheten på lik linje med politiet for øvrig. Viktigheten av god påtalestyring understrekes og er en forutsetning for at forslaget kan få vår støtte. Dersom lovforslaget vedtas, vil riksadvokaten ta initiativ til et direktiv om politiets behandling av slike saker. Sakene vil inngå i politiets ordinære prioritetsregime, likevel slik at det vil bli presisert herfra at det ikke er akseptabelt med en systematisk nedprioritering.

Ellers bemerkes at spørsmålet om hvorvidt militærpolitiet kan etterforske militært personell utenfor "umiddelbar nærhet", bør søkes klarlagt i lovteksten.

5.4 Etterforsking i utlandet

I punkt 7.3.8 behandles etterforsking av militære straffesaker i utlandet. Forsvaret har etter tusenårsskiftet deltatt i ulike militære operasjoner i utlandet. Antall straffesaker er begrenset, men reiser likevel problemstillinger som arbeidsgruppen har funnet det hensiktsmessig å adressere.

Kripos har i høringsrunden foreslått en endring av påtaleinstruksen § 37-3, annet ledd, ved at avgrensningen mot "lovbrudd begått av norsk militær personell", fjernes. Riksadvokaten er enig i dette. Konsekvensen blir at Kripos får ansvaret for å etterforske alle saker om krigsforbrytelser mm som faller inn under norsk jurisdiksjon.

Når det gjelder øvrige straffbare forhold begått av norsk militært personell i utlandet, er riksadvokaten videre enig i viktigheten av at påtalemessige ansvarsforhold er avklart i forkant av at norske styrker sendes til utlandet. Spørsmålet ligger under riksadvokaten i medhold av straffeprosessloven § 59 annet ledd. Dagens ordning, hvor Øst politidistrikt etter riksadvokatens beslutning er gitt ansvaret med å etterforske saker mot norsk militært personell begått i utlandet, bør evalueres.

6. Fremtidig organisering av Generaladvokatembetet

I utredningen er det i avsnitt 6.11.6 foreslått at Generaladvokatembetet legges ned som egen etat og at oppgavene overføres til påtalemyndigheten og Forsvaret. Konkret innebærer forslaget at straffesakene overføres til politiet og at oppgavene knyttet til rådgivning, tilsyn og kontroll overføres til Forsvaret, se forsvarsloven § 81.

Generaladvokatembetet har historisk vekselvis ligget under både Forsvars- og Justisdepartementet. Riksadvokaten er enig med arbeidsgruppen i at når påtalesøylen faller bort, vil hovedtyngden av oppgaver som blir værende, ha et tydelig "forsvarspreg". Uavhengighet har tidligere vært fremholdt som et argument for at Generaladvokatembetet organisatorisk ikke skal ligge i forsvarssektoren. I tråd med at refselsesmidlene har blitt stadig mer siviliserte i fredstid, og med innføringen av en ryddig klageordning, er behovet for en kontrollinstans helt på utsiden - etter vårt syn - vesentlig dempet.

Hvorledes oppgavene som overføres til Forsvaret best bør organiseres, har riksadvokaten ingen uttalt oppfatning om, utover å gjenta viktigheten av at verdifull kompetanse ikke fragmenteres og smuldrer opp.

Jørn Sigurd Maurud

Reidar Bruusgaard
førstestatsadvokat

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur