



FORSVARET

Hæren

1 av 7

Vår saksbehandler

KAPT Steinar Østmoe, sostmoe@mil.no
+4763 92 53 54, 0505 5354
HÆREN/FKL/FMPA/STAB

Vår dato

2016-09-28

Vår referanse

2016/035059-001/FORSVARET/00

Tidligere dato

Tidligere referanse

Til

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO
NORGE

Kopi til

Forsvarsdepartementet
Forsvarsstaben
Hæren
HÆREN/FKL

HØRING - FORSLAG TIL ENDRING AV ORDNINGEN MED GENERALADVOKAT OG KRIGSADVOKATER

1 Innledning

Forsvarets militærpolitiavdeling (FMPA) viser til Justis- og beredskapsdepartementets (JBD) høringsbrev av 01.06.2016.

FMPA er en del av Forsvaret, men uttaler seg som selvstendig høringsinstans for å ivareta nødvendige militærpolitifaglige hensyn. Høringsuttalelsen vil først kort beskrive FMPA som avdeling og militærpolitiets oppdrag. Deretter vil avdelingen avggi sine kommentarer til de deler av høringsbrevet som omtaler forhold som kan ha innvirkning på militærpolitiets virksomhet. Under punkt 2 nevnes de faktorer som er viktige for militærpolitiet ved en omorganisering av Generaladvokatembetet, deretter omtales tilsyn av disiplinmyndigheten, og til slutt militærpolitiet og krav til uavhengighet i etterforskningen og beredskap.

FMPA har fagansvar for utdanning og utførelse av militærpolititjeneste i Forsvaret. Hensikten med militærpolititjeneste er å ivareta orden og kommando, samt med bakgrunn i egen kompetanse fungere som en styrkemultiplikator under militære operasjonene i hele konfliktspekteret fra fred til krig. Tjenesten omfatter taktisk støtte og ledelsesstøtte til militære sjefer på alle nivåer i Forsvaret, herunder ordens- og etterforskningstjeneste. Militærpolitiets oppdrag er tilpasset kravene NATOs ledelsesstruktur setter til norsk militærpolitiskapasiteter for å fremme kompatibilitet med andre medlemsnasjoners styrker både under operasjoner utenfor Norge, og ved alliert innsats i Norge.

Militærpolitipersonell tjenestegjør ved flere avdelinger i Forsvaret også utenfor FMPA, eksempelvis i Heimevernet, Brigade Nord og som en del av styrkebidrag ved internasjonale operasjoner. Alle som utfører militærpolititjeneste har vært igjennom opplæring og sertifisering ved Forsvarets militærpolitiskole som er en avdeling i FMPA. Militærpolitiets etterforskningsavdeling, som bl.a. er omtalt under punkt 7.5 side 41 i utredningen, er en av flere

Postadresse

Lillehammer

Besøksadresse

Rusta leir
9325 BARDUFLOSS
Norge

Sivil telefon/telefaks

/

Militær telefon/telefaks

99/0500 3699

Epost/ Internett

forsvaret@mil.no
www.forsvaret.no

Organisasjonsnummer

NO 986 105 174 MVA

Vedlegg

0

underavdelinger i FMPA. Mesteparten av etterforskningen gjennomføres av personell i Etterforskningsavdelingen eller Ordensavdelingen som også er en del av FMPA. Militærpoliti med militær grunnutdanning og etterutdanning fra Politihøgskolen tjenestegjør i begge disse avdelingene.

Militærpolitiet er som beskrevet på side 20-21 i utredningen en av de viktigste samarbeidspartnerne til Generaladvokat og Krigsadvokatene i Forsvaret. Militærpolitiet har hovedansvaret for etterforskning av militære straffesaker, og gjennomfører i praksis etterforskning av de fleste straffbare forhold som oppstår i en militær sammenheng i tillegg til disiplinærsaker. Saksomfanget er vidt. Militærpolitiet gjennomfører etterforskning i alt fra mindre alvorlige disiplinærsaker til meget alvorlige forhold som oppstår når norske styrker tjenestegjør i utlandet. I tillegg foretas innledende etterforskning ved mistanke om brudd på borgerlige straffebud i fredstid i Norge. Organiseringen av påtalemyndigheten vil være avgjørende for å ivareta kvaliteten slik at etterforskningen er god nok til å fremskaffe bevis som kan brukes i straffesaker, og dermed ivareta kvaliteten av rettsikkerheten i disse sakene.

FMPA avgir følgende høringsuttalelse:

2 Merknader til påtalemessig behandling av militære straffesaker - punkt 2 i høringsbrevet

I høringsbrevet beskrives fire modeller for den fremtidige organiseringen av den militære påtalemyndigheten. FMPA kommenterer de faktorene som avdelingen mener er viktig å ta med i betraktningen når JBD endrer ordningen med Generaladvokat og Krigsadvokater.

2.1 Om saksmengde

Noe av grunnlaget for forslag til endring av påtalemyndighetens aktuelle struktur er det lave antallet militære straffesaker. FMPA bemerker at statistikken som presenteres i utredningen ikke gir uttrykk for arbeidet Generaladvokaten og Krigsadvokatene i dag nedlegger før det er avgjort om et forhold skal behandles disiplinært eller strafferettslig. Saker som ender med disiplinærreaksjon eller av andre grunner ender uten påtaleavgjørelse fremgår ikke av det statistiske grunnlaget for straffesaker, selv om det kan bli nedlagt et betydelig arbeid på etterforskningsstadiet. Saker som i løpet av etterforskningen, eller ved avgjørelse av tiltalespørsmålet, overføres til politiet som en følge av embetets begrensede påtalekompetanse er heller ikke en del av statistikken. Slike saker representerer en meget viktig del av påtalemyndighetens praktiske arbeid og rolle i saksbehandlingen, og antallet er vesentlig høyere enn de få militære straffesakene som det tas ut tiltale for årlig.

2.2 Om etterforskning av straffesaker og disiplinærsaker

En rekke forhold som etterforskes i Forsvaret oppfyller vilkårene for straff iht. straffebestemmelser i militær straffelov og borgerlige straffebestemmelser. Disse vil samtidig kunne refses jf. disiplinærloven § 1 tredje ledd. I høringsbrevet kan man få inntrykk av at det er forholdsvis ukomplisert å avgjøre om en sak skal behandles disiplinært eller som straffesak i en tidlig fase. Militærpolitiets erfaring med etterforskning av saker i Forsvaret tilsier at dette ikke er tilfellet. Etterforskerne må derfor på forskjellige stadier i samme sak kunne måtte forholde seg til en militær sjef med disiplinærmyndighet, Krigsadvokaten og sivil påtalemyndighet. Dagens praksis hvor etterforsker må forholde seg til 3 ulike instanser resulterer i omfattende saksbehandlingstid og mindre tydelig påtalemessig ledelse av etterforskningen.

Lang saksbehandlingstid er spesielt utfordrende i disiplinærsaker. Disiplinærmyndigheten underbygger kommandosystemet i Forsvaret. Den skal gi militære sjefer mulighet til å reagere raskt overfor handlinger som ikke tolereres i det militære system. Selv om almen- og individualpreventive hensyn gjør seg gjeldene i disiplinærsaker slik som i straffesaker, er refs først og fremst et middel for å fremme effektiviteten og disiplinen i en militær avdeling. På den måten

understøttes det militære kommandosystem og de militære sjefenes gjennomføringsevne. Dette gjør seg spesielt gjeldende ved forhøyet beredskap, i internasjonal tjeneste, i krig og krisesituasjoner.

Refs kan ilegges for ellers straffbare forhold som er så bagatellmessige at det ikke ansees som hensiktsmessig eller nødvendig å reagere med straff, men som kan være utslagsgivende for effektiviteten og disiplinen i et militært system. Eksempelvis er tyveri, simpelt skadeverk og tjenesteforsømmelse forhold som kan være nødvendig å prioritere under militær tjeneste og operasjoner, men som ofte vil bli henlagt av sivil påtalemyndighet av rent prosessøkonomiske hensyn. Selv simpelt tyveri mellom medsoldater i en tropp kan i ytterste konsekvens skade troppens stridsevne. Hvis forholdet ikke tas tak i skades troppsmoralen og tilliten til deres foresatte. Dermed vil man risikere å undergrave den militære effektivitet og militære sjefers gjennomføringsevne.

Militærpolitiets erfaring tilsier at saksbehandlingstiden kan øke betraktelig når saker forelegges sivil påtalemyndighet som må prioritere militære saker opp mot andre sivile saker uten å ta med i betraktning de spesielle hensyn som gjør seg gjeldende i en militær kontekst. På grunn av sakstrykk hos den sivile påtalemyndighet er det ikke uvanlig at saker som sendes over til sivil påtalemyndighet blir liggende i flere måneder før man kommer til en avgjørelse. Dette er typisk mindre alvorlige saker i grensen for hva man anser som straffbart, og som ofte avgjøres disiplinært. Avgjørelsen om straffeforfølgning kan ikke vurderes av Krigsadvokatene fordi sakene faller utenfor deres kompetanse. Slike saker prioriteres naturlig nok ikke av den sivile påtalemyndigheten fordi de er bagatellmessige sett i sammenheng med lovbrudd i de øvrige deler av samfunnet. Overtredelser av bestemmelser i lov om forebyggende sikkerhet er gode eksempler. Disse blir sjelden avgjort som straffesak og kunne vært avgjort innen kort tid etter disiplinærloven.

Av samme årsaker som nevnt over øker risikoen for saksbehandlingsskritt som hindrer videre forfølgning. Dersom en straffesak henlegges uten at man finner et straffbart forhold bevist vil man eksempelvis risikere at den militære sjefen ikke kan ilegge refs. På samme vis kan en avgjørelse om refs i en disiplinærsak utelukke strafferettslig forfølgning fordi man risikerer at gjentatt straffeforfølgning blir et problem iht. den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) protokoll 7 artikkel 4. Desto viktigere er det at man beholder et eget kontor ved påtalemyndigheten med forsvarssaker som spesialfelt.

Ved en ny ordning av Generaladvokatembete bør man beholde et kontor som har forsvarssaker som sitt hovedoppdrag, slik at man ikke med tiden får en fokusdreining bort fra militære straffesaker og Forsvarets behov. Dette ivaretas bedre gjennom modell 2 enn de andre foreslåtte modellene.

2.3 Generaladvokatembetets saksportefølge

For å forbedre effektiviteten og kvaliteten bør saksporteføljen til embetet utvides til å omfatte forhold som oppstår med en viss hyppighet i Forsvaret og er typiske for forsvarssektoren, også utover militære straffebestemmelser. Dette innebærer at den militære påtalemyndigheten skal kunne ta avgjørelser og beslutte bruk av tvangsmidler i flere saker enn det som nå er tilfellet. FMPA mener Generaladvokatembetet bør ha kompetanse til å fatte påtalemessige avgjørelser i saker tilsvarende rammen for militære sjefers disiplinærmyndighet jf. lov om militær disiplinærmyndighet § 1.

Uavhengig av om Generaladvokatembetet består og om de får en utvidet saksportefølge har militærpolitiet behov for ett kontaktpunkt i påtalemyndigheten som kan utøve påtalemessig ledelse av etterforskning av alle forhold som er typiske for Forsvaret. Kontaktpunktet ved påtalemyndigheten vil deretter kunne ta stilling til hvorledes saken skal håndteres videre med tanke på hvem som skal etterforske og hvilken instans ved påtalemyndigheten som har ansvar for saken. Å kunne forholde seg til ett kontaktpunkt vil lette saksbehandlingen vesentlig sett opp mot dagens situasjon, og således bidra til å ivareta rettssikkerheten for de involverte parter. Det vises for øvrig til punkt 2.2.

Militærpolitiets etterforskningshjemmel bør reflektere Generaladvokatembetets utvidede saksportefølge. I dag kan militærpolitiet etterforske brudd på militær straffelov og disiplinærsaker fullt ut, mens man ved brudd på sivile straffebestemmelser bare kan foreta innledende etterforskning på vegne av politiet jf. lov om politimyndighet i det militære forsvar § 5 annet ledd. Likevel ender militærpolitiet ofte opp med å etterforske også disse sakene, enten på vegne av politiet eller som en mulig disiplinærsak, men da med mindre tydelig påtalemessig ledelse og med varierende hjemmelsgrunnlag for en del etterforskningskritt. En slik løsning viser seg likevel hensiktsmessig i mange tilfeller pga. militærpolitiets kapasiteter og prioriteringer

Momentene nevnt over forutsetter en videreføring av et eget kontor med militære saker som hovedoppdrag. FMPA mener modell 2 i høringsbrevet er den eneste av modellene beskrevet som ivaretar behovet for en påtalemyndighet med tilstrekkelig kompetanse og fokus på militærpolitiets behov.

2.4 Militærfaglig kompetanse og tilknytning til påtalemyndigheten

FMPA er enig med departementet om viktigheten av å ivareta kompetansen og kjennskap til Forsvaret ved den delen av påtalemyndigheten som har ansvaret for etterforskning av militære straffesaker. Eksempelvis bør militære forkunnskaper kunne vektlegges i ansettelsesprosessen. Det bør også gis adgang til deltagelse på eksempelvis militære øvelser og kurs for å ivareta militærfaglig kompetanse, spesielt med tanke på beredskapsheving (krise/krig/internasjonale operasjoner).

Militærfaglig kompetanse og kjennskap til det militære system er viktig for at påtalemyndigheten skal kunne ta stilling til spørsmål om straffbarhetsvilkårene er oppfylt i militære straffesaker. Flere av handlingene beskrevet i den militære straffelov gjelder brudd på den militære over- eller underordning og gjerningsmannens grad og militære erfaring kan påvirke skyldvurderingen. De samme momenter gjør seg gjeldende i vurderingen av disiplinærsaker. En påtalemyndighet med dårlig kjennskap til det militære systemet vil kunne svekke rettssikkerheten i disse sakene.

Militærpolitiet er avhengig av et tett samarbeid med påtalemyndigheten i sitt daglige virke. Ledelsen for etterforsknings- og ordensavdelingene, samt militærpolitiets sentrale døgnbemanninge vaktentral har størst behov for daglig kontakt med påtalemyndigheten. Disse er i dag lokalisert på Akershus festning. Påtalemyndighetens nåværende lokalisering i Oslo bidrar til et godt samarbeidsklima med lav terskel for å ta kontakt.

Dersom man må forholde seg til lokal påtalemyndigheten slik departementet foreslår i modell 4 vil man risikere forskjellig praksis i ellers lignende saker i ulike politidistrikt. Dette vil ikke ivareta behovene til militærpolitiet ved etterforskning. Velger man modell 1 og 3 risikerer man at den militærfaglige kompetansen forvitrer over tid ved at annen kompetanse og fokus vektlegges. Modell 2 er derfor etter FMPAs mening bedre egnet for å ivareta dette hensynet.

3 Merknader om tilsyn med utøvelsen av militær disiplinærmyndighet - punkt 3 i høringsbrevet

Departementet foreslår under punkt 3 at oppgaven med juridisk veiledning og tilsyn med utøvelsen av disiplinærmyndigheten overtas av forsvarsjurister i Forsvarsdepartementet eller Forsvaret. Det fremgår ikke hvordan man ser for seg å organisere forsvarsjuristene.

FMPA kan ikke se at den foreslåtte ordningen vil gjøre saksbehandlingen mer effektiv enn det den er i dag. Et stort antall disiplinærsaker vil måtte forelegges påtalemyndigheten for å avgjøre om de er straffesaker eller disiplinærsaker. Påtalemyndigheten vil i denne vurderingen måtte ta stilling til en rekke av de samme spørsmål som juristene som skal føre kontroll med og gi råd i disiplinærsaker bl.a. når det gjelder skyld som beskrevet under punkt 5.3 i utredningen. Den foreslåtte ordningen medfører at sakene vil måtte forelegges de foreslåtte forsvarsjuristene etter å ha blitt vurdert av påtalemyndigheten. En ordning med Forsvarsjurister vil dermed utgjøre et ekstra mellomledd i saksbehandlingen.

I både utredningen og høringsbrevet kan det gis inntrykk av at forhold på et tidlig stadium i etterforskningen kan deles inn i straffe- og disiplinærsaker. Militærpolitiet har som nevnt over erfart at dette ikke er tilfellet i de aller fleste saker. En sak må dermed muligens forelegges påtalemyndigheten og militærjuristene i flere omganger, noe som kan forsinke saksbehandlingen og etterforskningen. Den mest effektive løsningen for militærpolitiet er vurdert som en videreføring av den løsningen man har i dag hvor man først og fremst forholder seg til påtalemyndigheten og militær sjef uten å introdusere nok en instans.

FMPA ser ikke, basert på den informasjonen som fremgår av høringsbrevet, at utfordringene knyttet til habilitet som beskrevet i utredningen punkt 7.2 løses ved at ansvaret for disiplinærsakene overflyttes til Forsvaret eller Forsvarsdepartementet. Dersom militærjuristene tjenestegjør i Forsvaret og inngår i kommandokjeden vil man for øvrig kunne møte andre habilitetsutfordringer dersom rådgivningen er ment å være uavhengig og gi uttrykk for fast forvaltningspraksis. For militære sjefer som søker råd vil det kunne være fordelaktig å fortsette å forholde seg til en instans utenfor kommandokjeden. Utad vil dette bidra til troverdighet og øke tilliten til at Forsvaret forvalter disiplinærinstitusjonen på en forsvarlig måte. Selv om refs ikke er straff vil den kunne oppleves som nettopp det av den som refses. Når det i tillegg er færre refselsener før må man kunne anta at ilagt refs kan ha større vekt med tanke på fremtidig karriere i Forsvaret. Desto viktigere er det at det foreligger en enhetlig og tillitsvekkende forvaltningspraksis knyttet til både straff og refs.

4 Merknader om militærpolitiet – punkt 4 i høringsbrevet

Som det fremgår av utredningen på side 35 er militærpolitiets organisering i dag ikke tilstrekkelig uavhengig til å oppfylle vilkårene som stilles iht. rettspraksis fra den europeiske menneskerettighetsdomstolen. Uavhengighet er nødvendig for å innfri våre forpliktelser etter EMK.

Samtidig ligger mye av militærpolitiets styrke, også ved etterforskning, i deres nærhet og kjennskap til Forsvaret. Ved å skape avstand mellom militærpolitiet og Forsvaret er det en risiko for at man over tid mister en del av de særegenheter som gjør militærpolitiet bedre rustet til å etterforske uønskede hendelser i Forsvaret enn f.eks. regionalt politi. Dette er utfordringer kjent fra sammenlignbare land hvor militærpolitiets etterforskningskapasitet helt er trukket ut av de væpnede styrker.

FMPA mener derfor, i tråd med det Morten Ruud skriver på side 41 - 42 i utredningen, at etterforskerne som i dag bør opprettholde militære kompetanse og tilknytning til den militære organisasjon for å være tilstrekkelig kompetente i hele konfliktspekteret. Dette innebærer at man bør beholde dagens ordning med større, samlende militærpolitiavdelinger i Forsvaret. Dagens struktur bidrar til at det er gjennomførbart å rekruttere personell med god militærfaglig kompetanse, noe som vil kunne være utfordrende for en organisasjon utenfor Forsvaret. Etterforskerne vil måtte fremskaffe bevis i saker hvor det militære sakskomplekset er avgjørende og hvor etterforskere uten militær bakgrunn ikke nødvendigvis vil fange opp de samme forholdene. Det gjelder eksempelvis forholdet til militære operasjoner, de militære kommandosystem, militære regler og rutiner. Militærpolitiet er en integrert del av Forsvarets operasjonskonsept, med inngående kjennskap til pågående aktiviteter og tilgjengelighet i operasjoner. Videre er militærpolitiet i dag organisert i nærheten av og tilpasset til militær aktivitet, ofte i grisgrendte strøk og under feltmessige forhold. Militærpolitiet er dermed lett tilgjengelig for militære sjefer og til å prioritere militære saker. Spesielt i slike områder blir militærpolitiet ofte kontaktet av politiet for å bistå pga. manglende kapasitet eller fordi det kan være nyttig å gjøre bruk av militærfaglig kompetanse.

FMPA er positiv til departementets forslag om etterforskningsordre for å formalisere forholdet mellom påtalemyndighet og etterforskerne. Dette er en formalisering av det tette samarbeidet som allerede i dag eksisterer mellom etterforskerne og påtalemyndigheten. FMPA oppfatter videre at Forsvaret må vurdere avdelingens fremtidige plassering i den militære organisasjonen for å ivareta hensiktsmessige krav til integritet. Høringsbrevet går ikke videre inn på dette spørsmålet.

Når det gjelder forslaget til nytt tredje ledd i § 5 i lov om politimyndighet i det militære forsvar, påpekes det at militærpolitiet har samme etterforskningskompetanse som militært befalt iht. til lov om politimyndighet i det militære forsvar § 5. Dette gjenspeiles videre i straffeprosessloven § 478. FMPA ser det som hensiktsmessig at det legges opp til en ansvarsfordeling basert på sakenes alvorlighet sett opp mot faglig kompetanse. FMPA foreslår at befal fremdeles kan igangsette etterforskning i de mindre alvorlige og ukompliserte disiplinærsakene, men at militærpolitiet som hovedregel varsles og får anledning til å overta etterforskning snarest mulig. Det bør vurderes å utarbeide en forskrift til en eventuell lovtekst som regulerer saksgangen ved skriftlig etterforskningsordre gitt av påtalemyndigheten.

Utover det som er nevnt om etterforskningsordre og ny lovbestemmelse vil man måtte se de øvrige kravene som fremgår av domstolens rettspraksis for at etterforskningen skal være tilstrekkelig uavhengig. Spørsmål om militærpolitiets uavhengighet bør utredes og sees i sammenheng med endring av Generaladvokatembetet. Siden det ikke foreligger konkrete forslag til organisering av militærpolitiet i høringsbrevet antar FMPA at dette vil utredes i en senere prosess.

5 Merknader om beredskap - punkt 6 i høringsbrevet

FMPA er enig med departementet i at det er viktig at Norge har kompetanse til å håndtere militære straffesaker i krig. For å være godt forberedt på krise og krig bør fredstidsorganisasjonen i så stor grad som mulig ligne strukturen i krise og krig. Strukturlikhet innebærer at påtalemyndighetens organisering og saksportefølje er mest mulig sammenfallende i fred, krise og krig. Som nevnt under punkt 2.3 bør saksporteføljen utvides sett opp mot dagens for å tilstrebe strukturlikhet, samt militærfaglig kompetanse og deltagelse på militære øvelser.

6 Konklusjon

FMPA mener at den militære påtalemyndigheten bør organiseres videre som et eget kontor med utvidet saksportefølge i saker som angår Forsvaret. Den militære påtalemyndighet bør ha militærfaglig kunnskap, samt ha disiplinærsaker og straffesaker som oppstår i Forsvaret som hovedoppdrag. Det bør tilstrebes strukturlikhet i fred, krise og krig. Av modellene som er forslått i høringsbrevet kommer modell 2 nærmest en løsning som ivaretar militærpolitiets interesser, selv om en foretrukken løsning ville være å beholde et kontor som i dag med utvidet saksportefølge. Videre bør påtalemyndigheten beholde tilsynet med, og oppfølgingen av disiplinærmyndigheten for å unngå effektivitetsreduksjon.

Når det gjelder militærpolitiet, slutter FMPA seg til forslaget om å formalisere forholdet mellom påtalemyndighet og etterforskerne i lovs form. Det bør vurderes å utarbeide en forskrift til lovtekst som regulerer saksgangen ved skriftlig etterforskningsordre gitt av påtalemyndigheten. Andre krav til uavhengighet i etterforskningen og organisering av militærpolitiet må utredes nærmere. FMPA støtter Morten Ruuds anbefaling om at militærpolitiet videreføres i det militære system og at struktur og kommandoforhold kan justeres for å tydeliggjøre tilstrekkelig uavhengighet.

Terje Ludolf Myhre
Oberstløytnant

Dokumentet er elektronisk godkjent, og har derfor ikke håndskreven signatur.
