



1991-2016

NORSK MILITÆRJURIDISK FORENING

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

1. oktober 2016

HØRINGSUTTALELSE – FORSLAG TIL ENDRING AV ORDNING MED GENERALADVOKAT OG KRIGSADVOKATER

1. Innledning

Norsk militærjuridisk forening («**Militærjuristforeningen**») viser til høringsbrev 1. juni 2016 («**Høringsbrevet**»), og takker for invitasjonen til å fremsette høringsuttalelse.

Generaladvokatembetet («**GA**») har nærmest uavbrutt i 360 år tilegnet seg en særskilt kompetanse innen militær strafferett, krigens folkerett, disiplinærrett og tilliggende rettsområder. Særlig er det grunn til å fremheve kompetansen som omfatter de unike *skjæringspunktene* mellom disse rettsområdene. Kompetansen er oppdatert med et gjennomgående høyt faglig nivå, og GA utgjør en viktig ressurs for fagmiljøet. Som militærjuristforening med langvarig kjennskap til embetet, kan vi dessuten med en viss tyngde uttale oss om at GA blir satt stor pris på som en pålitelig, fleksibel, omsorgsfull og tilgjengelig myndighet.

Det er svært viktig at det militærjuridisk-faglige tyngdepunktet GA representerer beholdes ubeskåret. Samtidig må den militære påtalemyndigheten («**MPM**») som andre offentlige myndigheter tilpasses de dynamiske behov som til enhver gjør seg gjeldende. Jevnlige vurderinger av GAs funksjon og organisering er i den forstand riktig og nødvendig.

Vi legger imidlertid til at den fleksibiliteten som preger GA medfører at det fortløpende *har* funnet sted nødvendige tilpasninger til endringer som oppstår, herunder knyttet til sakstyper- og sakstilfang, endrede ansvarsområder, krav til organisering og ressurstilgang. Utredningen («**Utredningen**») og Høringsbrevet er imidlertid egnet til å etterlate et uriktig bilde av at GA og MPM har blitt hengende etter utviklingen og at det derfor er nødvendig med et «skippertak».

Et slikt bilde reflekterer ikke realiteten. Det er ikke nødvendig å gå tilbake til embetets opprettelse i 1646 for å registrere den utviklingen embetet har gjennomgått. Uavhengigheten og selvstendigheten som eget embete, kjerneoppgavene, kompetansen og den faglige kvaliteten har imidlertid vært konstanter som har bidratt til at endringene har funnet sted uten at det har gått på akkord med leveringen av de tjenestene som hører innunder det til enhver tid gjeldende ansvarsområdet.

POST ADRESSE:
POSTBOKS 651 SENTRUM
0106 OSLO
NORGE

TELEFON: +47 22 70 87 50
FAKS: + 47 22 41 94 54
E-POST: POST@MILJUS.NO

BESØKSADRESSE:
KARL JOHANS GATE 18 C
0159 OSLO
NORGE

2. Hovedkonklusjon

Militærjuristforeningen fraråder Høringsbrevets anbefaling av det som i praksis vil være en avviklingen av MPM. Det er ikke noe grunnlag for en slik avvikling, og en endring som skissert er verken ønskelig eller etterspurt, noe vi gjør nærmere rede for nedenfor. Ingen av de fire skisserte modellalternativene 1-4 ivaretar i tilstrekkelig grad hensynene som gjør seg gjeldende, og vi kan ikke anbefale noen av dem. Det er herunder verd å merke seg at ingen av modellene er initiert av eller motivert av ønske fra de som primært og i praksis må kunne kalles «brukerne» av GA. Vi tenker da særlig på militære sjefer, militærpolitiet, militært personell med behov for rådgiving eller veiledning, statsadvokater, NGOer - både faglige og humanitære, refsede, tiltalte eller advokater.

3. Anbefaling

Det er Militærjuristforeningens anbefaling at:

- (A) GA opprettholdes som eget embete med generaladvokaten som leder for MPM.
- (B) Embetet bør som i dag ha fast ansatte krigsadvokater på heltid.
- (C) Krigsadvokatene suppleres med et fleksibelt korps av militærjurister som kan tilsettes og høre under GAs myndighet i fredstid ettersom behovet og omfanget av oppgaver justeres over tid.
- (D) Krigsadvokatkorpsset trenes og opprettholder en kompetanse som gjør at de er beredt til å bli mobilisert særskilt i krigstid.
- (E) GA tillegges ytterligere oppgaver og myndighet som hører naturlig innunder funksjonen militær påtalemyndighet.
- (F) Veiledning og tilsyn med utøvelse av disiplinærmyndighet beholdes av GA.
- (G) Det utredes nærmere hvordan GA bør innplasseres i en militær organisasjon primært i krigstid.

4. Vurdering av Utredningen

Utredningen gir en nyttig beskrivelse av GAs oppgaver, funksjon og tilgjengelige ressurser, og er således godt egnet til å gi et innblikk i embetet. Utredningen er imidlertid *ikke* egnet til å utgjøre noe grunnlag for å ta stilling til GAs fremtid. Et slikt formål forutsetter en bredde og dybde som ikke harmonerer med de ressursene som ble stilt til rådighet for Utredningen.

Utrederen har selv uttalt at en bredt sammensatt gruppe med ulike erfaringer hadde vært å foretrekke fremfor en «enmanns-utredning», og det vil være oppsiktsvekkende om en slik utredning utgjør tilstrekkelig grunnlag for å avvikle landets militære påtalemyndighet. Det er således et vesentlig misforhold mellom den omfattende karakteren av endringsmodellene som skisseres i Høringsbrevet og den utredningen Justis- og beredskapsdepartementet bestilte.

5. Høringen har et for snevert omfang

Utgangspunktet for en omorganisering av MPM må bero på hensynet til ivaretagelse av rettssikkerhet og Forsvarets behov. De skisserte endringsmodellene er imidlertid ikke motivert av disse hensynene, og ivaretar dem ikke i tilstrekkelig grad. Beveggrunnene synes å være knyttet til ressurshensyn og et knapt begrunnet ønske om at Forsvarsdepartementet får kontroll over disiplinærmyndigheten.

Både Høringsbrevet og Utredningen drøfter i all hovedsak GA som om det var en ordinær sivil myndighet som skal driftes i *fredstid*. GA skal imidlertid virke i både krig og fred, og når alt kommer til alt er det rollen i en *krigssituasjon* som er den viktigste - likevel er beredskapsfunksjonen kun så vidt vurdert og beskrevet. Departementet unngår temaet helt, og

viser til at beredskap er noe man skal «gjennomgå» senere. En slik oppdeling av tematikk svekker kvaliteten på høringen betydelig.

Høringens tema er i realiteten en isolert vurdering av GA, men GA samhandler med sivile og militære myndigheter på en slik måte at det er uheldig og unaturlig å løsrive vurderingen av GA fra en vurdering av de systemene og myndighetene GA skal virke sammen med. En omorganisering av MPM må forutsette en helhetlig vurdering av blant annet disiplinærinstituttet, krigsoppsettingen, håndteringen av Norges overholdelse av relevante internasjonale traktater og rettssikkerhet for militært personell og rettergang i krig. En fragmentert utredning er ikke tilstrekkelig. En full gjennomgang av den militære rettspleien og tilgrensende områder er nødvendig for en kvalitetssikret vurdering av eventuelle endringer i GAs rolle, funksjon og organisering.

6. Generaladvokatembetet opprettholdes (A)

GA ligger i fredstid under Riksadvokaten og sorterer under Justis- og beredskapsdepartementet. Det er imidlertid tale om et selvstendig embete, og henvendelser til GA innebærer dermed ikke en henvendelse til et embete som har rettspleien i det *sivile* samfunn som sin kjerneoppgave. GA betjener først og fremst den delen av samfunnet som befatter seg med de helt spesielle utfordringene som vedrører krig og forberedelse til krig. Den unike kombinasjonen av militær kompetanse og sivil juridisk kompetanse innbyr til en særlig tillit og respekt - en tillit og respekt som forutsetter en myndighet som oppleves å befatte seg spesielt med disse utfordringene.

En samlokalisering med sivil påtalemyndighet (modell 2) vil vanskelig ivareta dette på en tilsvarende god måte, særlig ikke hvis samlokaliseringen er både fysisk og organisatorisk. Ved en omorganisering der embetet eller oppgavene «fusjoneres» inn i en ren sivil rettet myndighet (modell 1, 3 og 4), vil sågar det militærfaglige fokuset og aspektet ved arbeidet bli vannet ut. Verdien av at eksempelvis personell i Forsvaret kan oppleve å ha muligheten til å kontakte og forholde seg til en militær påtalemyndighet, med særlige forutsetninger for å ha kompetanse innen og innsikt i en militær hverdag - samtidig som påtalemyndigheten er uavhengig av Forsvaret - er stor. Dette er ikke hensyntatt i Utredningen eller i Høringsbrevet.

Det er i det hele bekymringsfullt at kvalitetene ved GA ikke kan opprettholdes ved endringsmodellene, selv om modell 2 i kombinasjon med egne lokaler og fortsatt tilsyn med disiplinærmyndigheten vil ha færre negative konsekvenser enn modell 1, 3 og 4. Ikke minst er det en reell bekymring for at det viktige men spesielle fagfeltet GA befatter seg med over tid vil bli en nedprioritert salderingspost i konkurranse om ressurser dersom GA splittes eller samlokaliseres. Den prioriteringen kompetansen og rettssikkerheten innen fagfeltet må ha, vil med andre ord best ivaretas ved en opprettholdelse av dagens ordning.

7. Fast ansatte krigsadvokater (B)

GA bør som i dag være grunnbemannet med et nødvendig antall krigsadvokater på heltid. Krigsadvokatene bør ha et avklart forhold til militærpolitiet med mulighet til å gi instruks ved etterforskning av straffesaker som hører innunder MPM, og med lovfesting av dette i politiloven § 5.

Sett hen til betydningen av nærvær opprettholdes en representasjon i Nord-Norge ved en førstekrigsadvokat og nødvendig øvrig bemanning. Grunnet samlokalisering i Oslo påføres MPM i praksis ingen ekstra administrative kostnader ved at det formelt er et krigsadvokatkontor for Sør-Norge i tillegg til GAs kontor. Det er således ingen grunn til å avvike skillet mellom Generaladvokatens kontor og krigsadvokatkontorene.

8. Krigsadvokatkorps opprettes (C)

Behovet for fleksibilitet og beredskap tilsier at GA i tillegg bør knytte til seg et korps med krigsadvokater som i fredstid kan tilsettes eller engasjeres på kort varsel ved behov, og som likeledes forutsettes tilgjengelige på kort varsel i en krigssituasjon eller lignende.

9. Trening - Beredskap (D)

Beredskapsbetraktninger er ikke behandlet i Utredningen, og heller ikke vektlagt av departementet. Den militære virkeligheten GA skal forholde seg til er imidlertid slik at hendelser kan oppstå raskt og behov kan oppstå uten nærmere forvarsel. Et tilstrekkelig juridisk bemanning må i slike situasjoner være operativ fra dag én. GA bør ha ansvaret for å besørge at krigsadvokatkorpsset - i tillegg til den fast ansatte staben - er oppdatert og forberedt på å virke som militærjurister. Dette kan typisk skje i form av «train as you fight» ved hospitering hos GA i perioder. Korpsset kan gjerne settes sammen av jurister som har relevante arbeidsoppgaver i det daglige, som påtalejurister, legal advisors, forskere eller advokater. For økt fleksibilitet kan man også se for seg at fast ansatte hos GA hospiterer i perioder eksempelvis i den sivile påtalemyndighet.

10. Utvidelse av oppgaver (E)

GA har fremvist kapasitet til å løse sine oppgaver innenfor beskjedne økonomiske rammer. Både Utredningen og Høringsbrevet problematiserer dette ved å misvisende og uten videre fremstille tjenesteproduksjonen som en overkapasitet som kan tas til inntekt for at det ikke er tilstrekkelig behov for å opprettholde dagens ordning. Tankerekken går dermed i lås i feil retning ved at de foreslåtte modellene kun fortegner en avvikling av MPM. Det er som om en eiendomsinvestor skulle velge å selge en eiendom uten å først vurdere om det er mer å hente på å videreutvikle eiendommen. Alle gode grunner, herunder den gode måten embetet drives på, taler tvert imot for at fokuset prinsipielt burde vært på potensialet og mulighetene som ligger i å videreutvikle embetet.

Både Utredningen og Høringsbrevet unnlater for øvrig å fremheve at grunnen til at GA for tiden har et redusert sakstilfang skyldes at man har begrenset hvilke sakstyper som hører innunder MPM. Dette er altså et valg, og ikke resultatet av en utvikling man ikke har kontroll med.

En mer hensiktsmessig modell enn de fire modellene som tar for seg en fordeling og oppsplitting av GAs oppgaver, vil være å tillegge embetet utvidede oppgaver og utvidet påtalemyndighet. Den begrensningen som nå gjelder, særlig med tanke på hvilke straffesaker som hører inn under MPM, er unaturlig snever. En modell med en mer helhetlig militær påtalemyndighet vil ivareta og styrke den militære rettspleien, og innebære en mer robust og fleksibel organisasjon som derved vil være enda bedre i stand til å ivareta hensynene til blant annet rettssikkerhet, Forsvarets behov for en effektiv ressursutnyttelse.

En rekke andre oppgaver vil naturlig kunne høre innunder GA. Forsvaret har riktignok ansatte jurister som gir råd innen krigens folkerett. Det kan imidlertid ikke erstatte ekstern uavhengig rådgivning, og GAs kompetanse på området er både tung og respektert. Vi trekker i forlengelsen av dette frem at fokuset på Norges og andre lands forpliktelser etter krigens folkerett er ventet å tilta, ikke minst grunnet deltakelse i internasjonale operasjoner. Norge har etter forespørsel fra ICRC påtatt seg en gjennomgang av integreringen av krigens folkerett i det norske forsvaret med sikte på å komme frem til en «best practice»-modell til etterfølgelse for andre nasjoner. ICRC anser at sanksjonsregimet er den viktigste faktoren for at krigens folkerett skal etterlevs. Det er naturlig at en militær påtalemyndighet utgjør et av de sentrale elementene i sanksjonsordningen ved eventuelle brudd på krigens folkerett.

11. GA gir veiledning og fører tilsyn med disiplinærmyndighet (F)

En militær organisasjon er avhengig av at ordre blir fulgt uten at det stilles spørsmål ved de påleggene ordrene innebærer. De påleggene som utgjør disiplinærreaksjoner står imidlertid i en særstilling. Viktigheten av at ileggelsen av slike reaksjoner respekteres og anses som korrekte av den enkelte soldat er grunnleggende - såvel i fredstid som i krigstid. En trygghet på at man som del av en militær organisasjon blir behandlet rettferdig og rettmessig må antas å være helt nødvendig for at man skal innfinne seg i den helt spesielle ordre- og hierarki-strukturen Forsvaret utgjør.

Forsvarets utøvelse av disiplinærmyndighet er ikke utøvelse av straff, men likhetene mellom de to reaksjonene er slående. Straffeprosessens system med uavhengig påtalemyndighet og domstoler som ivaretar rettssikkerheten finnes ikke innen disiplinærretten. Behovet for effektivitet og viktigheten av ordre i et militært system gjør det utenkelig å følge straffeprosessens system, men desto større grunn er det til å kvalitetssikre utøvelsen av disiplinærmyndigheten på et vis som i størst mulig grad ivaretar rettssikkerheten.

Forsvarsdepartementet/Forsvaret bør ikke overta ansvaret for veiledning og tilsyn med utøvelse av disiplinærmyndigheten. Den kvalitetssikringen og ivaretagelsen av rettssikkerhet som finner sted ved GA som høyt kvalifisert, ekstern og uavhengig myndighet, er helt nødvendig, og kan ikke erstattes ved den «selvjustis» en overtakelse av veilednings- og tilsynsfunksjonen vil innebære. Den foreslåtte tittelen «Forsvarsjurist» fremstår for øvrig som oppkonstruert, og kan være egnet til å tildekke at det fremdeles er tale om at Forsvaret kontrollerer sin egen myndighetsutøvelse. I tillegg er tittelen egnet til å forvirre ved at den kan oppfattes slik at det er tale om en forsvarerfunksjon.

Å splitte opp MPM og disiplinærmyndigheten er dessuten ikke hensiktsmessig, og frarådes sterkt. Den naturlige sammenhengen mellom de to funksjonene er åpenbar, og ressursmessig gir det best mening å hensynta at den nødvendige kompetansen for begge ansvarsområdene er overlappende. Også faglig sett er dagens ordning fornuftig - det medfører verdifull kompetansebygging når man supplerer straffesaker med oppdateringen og innsynet man får i Forsvarets virke gjennom behandling av disiplinærsaker og vice versa.

12. Utredning av forholdet mellom GA og Forsvaret (G)

Betraktninger vedrørende GAs rolle og funksjon i krig er ikke i fokus i Utredningen eller i Høringsbrevet. Behovet for en militær påtalemyndighet og øvrig ivaretagelse av militær rettspleie vil imidlertid være stort i en krigssituasjon. Det bør foretas en nærmere utredning av de helhetlige spørsmålene som vedrører forholdet mellom rettspleien og krigsoppsetningen, med særlig fokus på hvordan GA innplasseres i en militær organisasjon primært i krigstid.

Vi legger til at selv om en av endringsmodellene velges, er hensynet til - og behovet for - hjemler for å mobilisere nødvendig personell, og ikke minst tilgangen på slikt personell, av stor betydning. Dette er imidlertid heller ikke behandlet i Utredningen eller Høringsbrevet. En lang rekke uavklarte spørsmål reiser seg - hvilke plikter vil eksempelvis påligge ledelsen og ansatte i en sivil og generell påtalemyndighet til å betjene Forsvarets særlige behov for oppfølging av militær rettspleie? Den utsatte vurderingen departementet legger opp til for så vidt gjelder beredskapsspørsmål er lite hensiktsmessig. Det er ikke forsvarlig å forfølge en omorganisering i tråd med modellene uten at forholdet til en krigsoppsetning er nærmere avklart.

13. Særlig om praktiske sider ved omorganisering

Enhver omorganisering skaper utfordringer og medfører kostnader. En manglende aksept for dette vil innebære en manglende aksept for endring. Behovene for kontinuitet og behovet for å unngå uklarheter i forbindelse med omorganisering gjør seg imidlertid gjeldende med styrke på et samfunnsområde som er særskilt ment å være beredt til å fungere i krig, og hvor man må ventes å være «alltid beredt». Hensynet til overgangsproblemer er likevel ikke ivare tatt i Utredningen.

Selv om en hypotetisk ny fremtidig ordning skulle ha sider som er like gode eller til og med noe bedre enn den nåværende, vil selve overgangen medføre tap av kontinuitet, usikkerhet blant brukerne og andre, behov for å gå opp nye kommunikasjonsveier og etablere nye rutiner etc. I *beste fall* må man se for seg betydelig ressursbruk før man om noen år forhåpentligvis har et system som er «oppe og går». Toleransen for uklarhet må være lav. Når man i dag har en veletablert ordning som fungerer godt, bidrar konsekvensene av selve systemomleggingen til at man bør være nokså sikker på at det nye er vesentlig bedre enn det nåværende for at en omlegging skal ha noe for seg. Verken Utredningen eller Høringsbrevet taler for at dette er tilfelle.

14. Økonomi

Det er høyst tvilsomt om det er noen effektiv økonomi i de fire modellene. GAs budsjett er svært beskjedent, og driften utnytter effektivt de bevilgede ressursene. Den administrative delen av utgiftene, inkludert lønnsmidler til administrativt ansatte er ikke større enn det som må forventes av et støtteapparat for det som ellers er juridiske ansatte. En administrativ stab på 1,9 årsverk som betjener to juridiske kontorer - fordelt på to landsdeler - må anses som oppsiktsvekkende lite i norsk forvaltning.

Noen nevneverdig innsparing ved en felles administrasjon med eksempelvis Kripos/NAST, er det vanskelig å se for seg. I praksis kan vel så gjerne det motsatte være tilfelle. En overføring av oppgavene knyttet til disiplinærmyndighet vil for øvrig skape behov for personellressurser i Forsvaret, mens hele GA i dag består av knappe seks årsverk. Heller ikke på det området er det mulig å øyne noen økonomisk gevinst.

15. Avsluttende betraktninger

Som det fremgår ovenfor er Militærjuristforeningen bekymret for konsekvensene av at noen av endringsmodellene blir gjennomført. Det synes ikke å være noen synbare fordeler ved et slikt valg.

Særlig uheldig er en «sivilgjøring» av den militære rettspleien. Vi kan dra en parallell til et sitat fra pensjonert generaladvokat Arne Willy Dahl avgitt i et intervju vedrørende militære domstoler:

«I dag er det slik at en soldat risikerer å bli dømt av personer som ikke har forutsetninger for å forstå soldatens situasjon. Færre og færre gjør førstegangstjeneste. Soldatlivet blir mer og mer fjernt for de fleste. Hjemme i det fredelige moderlandet er det forholdsvis få som kjenner soldatlivet.»

I tillegg kommer bekymringen for at det fattes en avgjørelse vedrørende modellene når grunnlaget i Utredningen ikke er tilstrekkelig.

Det er også uheldig at Høringsbrevet langt på vei er formulert på en slik måte at høringsinstansene kan ha fått det uriktige inntrykket at den vurderingen man ber om i høringen består i å ta stilling til hvilken av de fire modellene som er mest hensiktsmessige. Flere formuleringer i Høringsbrevet synes å ta for gitt at GA og MPM avvikles. Som eksempel viser vi til departementets åpning på side 1, hvor det angis at «det nå er så få militære straffesaker at det er et stort behov for endring». Dette er kun en påstand fra departementets side, men fremstår som en objektiv beskrivelse som på uheldig vis kan farge de høringsuttalelsene som avgis, og derved gi beslutningstakerne et misvisende grunnlag.

I realiteten er imidlertid det grunnleggende spørsmålet fremdeles hvorvidt det er hensiktsmessig å omorganisere dagens ordning.

Etter Militærjuristforeningens oppfatning er svaret på dette nei. Norges militære påtalemyndighet er velfungerende, effektiv og lite ressurskrevende, og ut fra hva vi registrerer høster den ikke annet enn gode skussmål.

En opprettholdelse av dagens ordning er en femte modell, men denne modellen kan også romme endringer. Som nevnt har GA fortløpende vært gjennom en rekke endringer og tilpasninger, og vi legger til grunn at dette vil være tilfellet også i fremtiden. Sentralt i vår anbefaling står i forlengelsen av dette en utvikling av embetet med tanke på oppgaver og med tanke på forholdet til en militær organisasjon i krigstid.

Norsk militærjuridisk forening



Johan Nyrerød Spiten
formann

Militærjuristforeningen er den norske avdelingen av International Society for Military Law and the Law of War, hvis formål er å fremme studium av militær rett og krigens folkerett, forskning med sikte på harmonisering av interne rettsystemer under hensyntagen til de folkerettslige regler på området, samt å fremme rettsregler som ivaretar menneskerettigheter. Foreningens aktivitet er av faglig karakter, og medlemsmassen gjenspeiler dette ved sin sammensetning av i hovedsak militærjurister og representanter for universitets- og forskningsmiljøet, påtalemyndigheten, advokater, humanitære organisasjoner og Forsvaret. Medlemskap forutsetter opptak etter søknad.