



RIKSADVOKATEN

Justis- og beredskapsdepartementet, Politiavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Sendes også per e-post

DERES REF.:
16/3731

VÅR REF.:
2016/00870-006 RBR/ggr
555.1

DATO:
20.09.2016

HØRING – FORSLAG TIL ENDRING AV ORDNINGEN MED GENERALADVOKAT OG KRIGSADVOKATER – PÅTALEMYNDIGHETENS HØRINGSUTTALELSE

I Innledning

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 1. juni 2016 om forslag til endring av ordningen med generaladvokat og krigsadvokater. Høringsbrevet er sendt statsadvokatembetene med anmodning om synspunkter, hvoretter riksadvokaten inngir påtalemyndighetens hørings svar til departementet. For helhetens skyld vises til tidligere brev herfra av 14. desember 2015 og 9. mars d.å., med kommentarer og innspill både til prosess og materielle endringsforslag.

II Generelt

Etter dagens ordning har Generaladvokatembetet som kjent en tredelt portefølje/oppgave. Embetet utfører tillagte oppgaver i militære straffesaker, bistår militære sjefer ved etterforskning av disiplinærsaker og gir råd i forbindelse med utøvelse av disiplinærmyndigheten, samt utfører en legalitetskontroll av refselsler i Forsvaret. Etter at militærjuristtjenesten ble utredet ved NOU 1988:25 har viktige forutsetninger endret seg. Blant faktorene som i dag tilsier et nærmere blikk på embetets organisering og oppgaveportefølje kan nevnes:

- Drastisk nedgang i antall disiplinærsaker og militære straffesaker
- Økt juridisk kompetanse i Forsvaret
- Prinsipielle betenkeligheter
- Organiseringen i andre nordiske land

De beskrevne endringene underbygger et behov for organisatoriske og strukturelle endringer. I tillegg til økonomisk-rasjonelle argumenter vil riksadvokaten, med utgangspunkt i erfaringer fra egen etat, tilføye at en videreføring av dagens ordning (uten vesentlige endringer i oppgaveporteføljen) over tid vil gjøre det utfordrende å opprettholde den nødvendige kompetanse og kvalitet i alvorlige og kompliserte saker. En

samløslisering/sammenslåing av krigsadvokattjenesten og generaladvokaten synes derfor under enhver omstendighet både nødvendig og hensiktsmessig.

For at gjennomgripende og strukturell endringer av *Generaladvokatembetet* skal kunne få riksadvokatens støtte, må visse grunnleggende forutsetninger ivaretas. En minner om Generaladvokatembetets historiske funksjon og posisjon som et samlingspunkt for det militærjuridiske fagmiljø, og etter riksadvokatens syn blir det avgjørende at det søkes løsninger som ivaretar behovet for tilstrekkelig kompetanse og kapasitet innen militær strafferett. Den militære påtalemyndighet utgjør en viktig beredskapsmyndighet, og oppgavene som i dag utføres av Generaladvokatembetet må videreføres uavhengig av fremtidig organisatorisk modell.

III Sentrale hensyn

Som det fremgår av Morten Ruuds utredning er det flere hensyn som vil måtte iakttas i den kommende omorganiseringen av den militære rettspleie. Riksadvokaten vil i det følgende gi sine kommentarer til enkelte av disse.

3.1 Beredskap og militærjuridisk kompetanse

Generaladvokatens funksjon blir særdeles viktig ved krig (krise). I slike situasjoner utvides påtalekompetansen til å omhandle de fleste straffbare handlinger begått av enhver som gjør tjeneste i de væpnede styrker.

Den *militære juss* preges av rettsregler som har betydning for det norske forsvaret – regler som regulerer handlinger under militære operasjoner og prosessuelle regler om bedømmelse av mulige brudd på handlingsnormer. Fagmilitær, militærjuridisk og folkerettslig kompetanse har kjennetegnet den militære påtalemyndighet. Vedkommende som skal behandle saker om straffansvar på dette området må beherske nasjonal strafferett, den militære straffelov og relevant spesiallovgivning som sikkerhetsloven, vernepliktsloven og heimevernsloven. I tillegg kommer et omfattende militært regelverk. Prosessuelt vil man i mange tilfeller måtte ta konkret stilling til et valg mellom et strafferettslig og et disiplinærrettslig spor.

I saker som gjelder militære operasjoner vil folkeretten ofte ha stor betydning. Særlig relevant er menneskerettighetene, krigens folkerett (humanitærretten) og internasjonal strafferett. *Menneskerettighetene* står sentralt i situasjoner hvor man befinner seg under terskelen for væpnet konflikt. *Krigens folkerett* gir sedvanerettslig straffrihet for lovlige krigshandlinger. (Hva som er lovlig krigshandling, vil kunne avhenge av flere forhold, blant annet om man befinner seg i en internasjonal væpnet konflikt eller ikke.) *Internasjonal strafferett* dreier seg i stor grad om handlinger som straffeforfølges ved internasjonale domstoler.

En militærjurist som skal vurdere skyld og ansvar for en mulig lovstridig handling i en væpnet konflikt må utvilsomt være oppdatert og kjenne samspillet mellom disse regelsettene. For å kunne vurdere straffansvar for en mulig lovstridig handling i en væpnet konflikt forventes vedkommende også å ha en betydelig innsikt i hvordan militære operasjoner arter seg og hvordan disse er regulert gjennom Rules of Engagement (ROE). En viss forståelse av hvordan aktuelle våpen virker og brukes kan i enkeltsaker også være nødvendig, i det minste i den forstand at man vet hvor man kan skaffe seg nødvendig informasjon. Slik kompetanse bygges erfaringsmessig gjennom enkeltsaksbehandling, kontakt med ulike fagmiljøer og deltagelse på seminarer og i forskningsprosjekter. Undervisning og rådgivning i enkeltsaker utgjør også en stor del av krigsadvokatens arbeidsoppgaver, og gir et løpende innblikk i militære forhold.

3.2 Overlappende lovgivning

Mange saker dekkes av både militær straffelov og sivil straffelovgivning, eksempelvis ulovlig militær maktbruk, vold, sikkerhetsbrudd og vinning. Etter en konkret vurdering, hvor det blant annet ses hen til bevisbildet, kan saken havne i den ene eller i den andre kategorien.

Videre er det slik at politiet i saker som skal gå etter sivil lovgivning regelmessig ber om bistand fra militærpolitiet og krigsadvokaten for utføring av etterforskningskritt eller vurdering av mulige militære lovgrunnlag for ansvar.

Riksadvokaten er i den forbindelse kjent med at Generaladvokaten har foreslått følgende tilføyelse i straffeprosessloven § 463: «*Videre behandles saker om overtredelse av annen lovgivning når overtredelsen er begått av en militærperson på militært område, overfor militært personell eller mot eller ved bruk av militært materiell.*» Forslaget er relevant, og bør utredes.

3.3 Sporvalg – rapporteringsplikt til påtalemyndigheten

Som også utredningsrapporten og høringsbrevet er inne på, må det etableres en rapporteringsplikt fra Forsvaret til påtalemyndigheten som innebærer at en absolutt plikt inntreffer straks visse kriterier er oppfylt. Kriteriene bør fastsettes i forskrift/instruks, og må som et minimum angi en beskrivelse av hvilke type saker som skal rapporteres fra hvem og til hvem.

3.4 Straffeprosessuelle regler

Etter det opplyste etterforskes militære saker av en viss alvorlighetsgrad rutinemessig etter straffeprosesslovens regler – det planlegges med andre ord for en straffesak inntil det eventuelt viser seg at straffebetingelsene ikke er oppfylt eller det foreligger en beslutning om at saken skal løses disiplinært. Saker som befinner seg i skjæringspunktet mellom det disiplinære- og det strafferettslige sporet, etterforskes normalt av militærpolitiets etterforskningsavdeling. Tallmateriale som riksadvokaten har fått tilgang til, viser at av cirka 550 disiplinærsaker årlig antas noe over 100 å være av en karakter som tilsier straffeprosessuell etterforskning.

I forbindelse med reguleringen av rapporteringsplikten til påtalemyndigheten bør det klart fremgå at i alle "tvilssaker" må de straffeprosessuelle reglene gjelde inntil det eventuelt er besluttet at saken skal gå i det disiplinære spor.

3.5 Militærpolitiet

Det følger av EMK at en etterforskning skal være tilstrekkelig uavhengig. I relasjon til militærpolitiet er det særlig kravet til institusjonell og hierarkisk uavhengighet som gjør seg gjeldende. Om dagens løsning tilfredsstillende nevnte krav til uavhengighet synes tvilsomt, og riksadvokaten legger til grunn at dersom militærpolitiet også i fremtiden skal være den primære etterforskningsressursen i militære straffesaker, må det påregnes organisatoriske endringer. Et minimum er formentlig at militærpolitiets personell i den enkelte etterforskning underlegges påtalemyndigheten. En slik avgivelse er neppe til hinder for at personellet er underlagt Forsvarsjefen rent organisatorisk. Problemstillingen bør utredes.

IV Foreslåtte modeller

Riksadvokaten har i brev av 14. desember 2015, etter anmodning fra departementet, gitt kortfattede kommentarer og vurderinger knyttet til tre mulige modeller. Innholdet i brevet omerindres:

1. *Inkorporering i NAST*

Modellen innebærer at den delen av Generaladvokatembetets portefølje som omfatter utøvelse av påtalemyndighet, overføres til NAST. En fordel med en slik løsning vil være at beslektet real- og formalkompetanse samles ett sted, som således vil dekke viktige aspekter knyttet til krigsforbrytelser, terror, fremmedkrigere o.l. Samtidig ligger det en potensiell fare i at fokuset på militære saker, herunder beredskap, nedprioriteres.

Velges en slik modell bør det oppstilles en plikt for militære sjefer til å oversende saker av en viss karakter og/eller alvorlighet til påtalemyndigheten for vurdering av om saken skal undergis en strafferettslig eller disiplinær behandling. Det bør også avklares om påtalemyndigheten kan/skal gi uttalelse til militær sjef i saker som har vært til påtalemessig vurdering, men som anses å kunne avgjøres disiplinært. I dag gir generaladvokaten/krigsadvokatene på forespørsel slike uttalelser i form av råd, en ordning som bidrar til å opprettholde en oversikt over grensdragningen mellom disiplinær- og straffesaker. Sondringen har også en viktig side til dobbelstraffproblematikken.

2. *Samlokalisering med NAST*

I denne modellen vil generaladvokatens funksjon bestå, fortrinnsvis ved at denne også gis funksjon som statsadvokat. En slik utvidelse av påtalekompetansen innebærer at vedkommende kan behandle alle straffesaker som relaterer seg til militær maktanvendelse i inn- og utland. Dette sikrer en enhetlig behandling av sakene, samtidig som funksjonen generaladvokat fortsatt vil være synlig for militære sjefer. Også i denne modellen vil det formentlig være nødvendig å pålegge militære sjefer å innrapportere saker av en viss karakter og/eller alvorlighet til påtalemyndigheten for en vurdering av om saken skal undergis en strafferettslig eller disiplinær behandling.

3. *En justert utgave av nåværende ordning*

Denne modellen innebærer å beholde Generaladvokatembetet som påtalemyndighet i militære straffesaker og som uavhengig rådgiver for militære sjefer i disiplinærsaker. En nødvendig forutsetning er antageligvis at generaladvokaten samlokaliseres med et redusert antall krigsadvokater. Oppgaveporteføljen kan også justeres ved å endre definisjonen av militære straffesaker til å omfatte handlinger begått av militærpersoner og hvor saken har en nær knytning til den militære tjeneste. For å ivareta kompetanse i mer alvorlige og kompliserte saker (særlig med tanke på krise/krig), kan det innenfor rammene av en slik modell åpnes for at så vel generaladvokaten som krigsadvokatene hospiterer hos den øvrige påtalemyndighet.

I brevet peker riksadvokaten på at *modell 2* etter omstendighetene fremstår som den mest hensiktsmessige.

Departementet har i sitt høringsbrev en noe annen inndeling, likevel slik at departementets *modell 2* "...generaladvokat opprettholdes, men samlokaliseres for eksempel med NAST" synes å ligge tett opptil riksadvokatens foretrukne alternativ. I en slik modell vil funksjonen generaladvokat fortsatt bestå, men i tillegg statsadvokatfunksjon med egen portefølje. Samlokalisert med NAST peker seg ut som naturlig. Dette vil, dersom påtalekompetansen utvides tilsvarende som for øvrige statsadvokater, innebære at generaladvokat/statsadvokat har kompetanse til å behandle alle straffesaker som relaterer seg til Forsvaret. Dette bør sikre en helhetlig og enhetlig behandling av saker som relaterer seg til militær maktanvendelse i inn- og utland.

Viktigheten av at Generaladvokatens funksjon og posisjon overfor Forsvaret ivaretas, understrekes. Dette vil typisk kunne skje ved at vedkommende beholder benevnelsen generaladvokat, i tillegg til statsadvokat. På denne måten gjøres funksjonen synlig for Forsvaret og de militære sjefer som antas å måtte forholde seg til denne - både med tanke på rapportering, men også ellers ved spørsmål av strafferettslig eller prosessuell art. Legger man til tittel som statsadvokat, oppnås tilsvarende overfor politiet. Men viktigere er at dette vil gi nødvendig kompetanse og fullmakter i et fleksibelt og effektivt system, iaktatt dagens behov.



Tor-Aksel Busch



Reidar Bruusgaard
kst. førstestatsadvokat