



GENERALADVOKATEMBETET  
VIRKSOMHETSRAPPORT FOR 2018

## Innholdsfortegnelse

I.	Leders beretning.....	3
II.	Introduksjon til virksomheten og hovedtall .....	7
III.	Årets aktiviteter og resultater .....	9
	Samlet vurdering av resultater, måloppnåelse og ressursbruk i 2018 .....	9
	Oppdrag med resultatkrav for Generaladvokatembetet i 2018 .....	10
	Måloppnåelse med kommentarer .....	10
	Ubehandlete saker pr. 31.12.2018.....	15
	Oppsummering av oppdrag med resultatkrav.....	15
	Utvikling over tid .....	16
	Merknader .....	17
	Fagforvaltning, beredskapsplanlegging og rettsutvikling .....	17
	Generelle bemerkninger .....	17
	Fagforvaltning.....	17
	Rettsutvikling.....	20
	Beredskapsplanlegging .....	21
	Militærøvelse Trident Juncture 2018.....	21
	Bearbeiding av klagenemndas avgjørelser 1989–2018 .....	22
IV.	Styring og kontroll i virksomheten.....	25
	Risikovurderinger .....	25
	Økonomisk internkontroll .....	26
	Informasjonssikkerhet og personvern .....	26
V.	Vurdering og fremtidsutsikter .....	29
VI.	Årsregnskap .....	31
	Ledelseskommentar til årsregnskapet for 2018.....	31
	Formål .....	31
	Bekreftelse.....	31
	Vurderinger av vesentlige forhold.....	31
	Prinsippnote årsregnskapet.....	33
	Bevilgningsrapporteringen .....	33
	Artskontorrapporteringen.....	34
	<b>VEDLEGG.....</b>	<b>35</b>



## I. Leders beretning

Generaladvokatembetet har to hovedoppdrag med resultatkrav, der det første er knyttet til straffesakskjeden og det andre er knyttet til det militære disiplinærsystem. Dernest har Generaladvokatembetet et særlig oppdrag med å planlegge og forberede den militære påtalemyndighets virksomhet i krig.

Generaladvokatembetet skal, for det første, bidra til reduksjon og forebygging av kriminalitet ved effektiv og målrettet straffesaksbehandling av militære straffesaker. For det andre skal Generaladvokatembetet bidra til at det militære disiplinærsystem holder høy standard ved å yte bistand til militære sjefer ved etterforskning av disiplinærsaker og ved tilsyn med utøvelsen av disiplinærmyndigheten i Forsvaret. Generaladvokatembetets hovedoppgaver følger altså to spor: påtalesporet og disiplinærsporet. Der det er tvil om en sak hører hjemme i det ene eller det andre sporet, skal sporvalget foretas av generaladvokaten eller krigsadvokatene. På denne måten bidrar Generaladvokatembetet til å sørge for at straffesaker ikke unntas fra offentlig forfølgning og at det ikke brukes straffeprosessuelle tvangsmidler uten å tilkjenne tilhørende rettigheter.

Ved å være den *militære* påtalemyndighet skal Generaladvokatembetet bidra til å verne om Forsvarets virksomhet gjennom kriminalitetsbekjempelse og understøttelse av Forsvarets egen ordensmyndighet. Forsvarets rolle i samfunnet har utviklet seg i løpet av perioden etter andre verdenskrig. Det har også synet på behovet for å verne om sivilsamfunnets plikt til å støtte Forsvaret gjennom verneplikten. I en lang periode under og etter den kalde krigen bestod Generaladvokatembetets portefølje hovedsakelig av å retteføre brudd på plikten til å møte til militærtjeneste. I dag er forsvarsviljen stor blant de vernepliktige og det er få saker som gjelder unnlatt oppmøte til førstegangstjeneste.

Forsvaret er både en del av totalforsvaret slik dette til enhver tid fremstår, og en særpreget profesjon som utgjør statens ytterste maktmiddel. Vernet av Forsvarets virksomhet bør ha dette for øye ved håndhevelsen av brudd på den militære straffelov og opprettholdelsen av det militære disiplinærinstituttet. Forsvaret forvalter betydelige ressurser, i form av materiell og personell, på samfunnets vegne. Dersom Forsvarets ressurser brukes, skal de brukes i tråd med de regler som til enhver tid gjelder for maktanvendelse i militære operasjoner – i Norge eller i utlandet. Forsvarets militære sjefer velger i stor grad selv hvordan kommandomyndigheten brukes for å sørge for at regler for maktanvendelse etterlevs, men Norge er folkerettslig forpliktet til å underlegge militærmakten et disiplinærsystem som kan håndheve brudd på krigføringsregler. Det betyr at brudd må *håndheves*, men at reaksjonsformen kan variere avhengig av rettsbruddets karakter og hva som etter

omstendighetene var rimelig å forvente av soldaten eller offiseren. Generaladvokatembetet skal arbeide for å støtte Forsvaret til å treffe adekvate reaksjoner.

Antallet militære straffesaker har gått ned de siste årene (tre saker i 2018). Dette ser ut til å skyldes både at det er færre antall vernepliktige enn tidligere, og at de som kalles inn til tjeneste er særskilt utvalgte og godt motiverte. I disiplinærsaker gir generaladvokaten og krigsadvokatene fortsatt et stort antall råd til militære sjefer, både muntlig og mer omfattende skriftlige uttalelser (130 skriftlige uttalelser i 2018). Saksfristene for både straffesaker og uttalelser i disiplinærsaker er overholdt med god margin i 2018. Det er viktig å merke seg at antallet militære straffesaker bestemmes av hvordan en definerer en *militær* straffesak. I 2018 har krigsadvokatene nedlagt et betydelig arbeid med saker som ender opp som borgerlige straffesaker. Dette arbeidet er bare delvis synlig i rapporteringen, men utgjør likevel en viktig del av Generaladvokatembetets arbeid, for eksempel i form av uttalelser til politi- og påtalemyndigheten i ulykkesaker der militært personell og/eller materiell er involvert. For 2019 er disse sakene skilt ut som et eget resultatkrav.

Generaladvokatembetet har et godt og nært samarbeid med Forsvarets militærpolitivdeling og erfarer at det er høy kvalitet og effektivitet der militærpolitiet etterforsker saker. Samarbeidet er ikke synlig i resultatrapporteringen eller i Generaladvokatembetets arbeidsstatistikk, men er likevel i enkelte tilfeller avgjørende for sakens gang. Noe av militærpolitiets etterforskningsarbeid overtas av politiet. Samarbeidet mellom Generaladvokatembetet og militærpolitiet gjør dette arbeidet lettere. Generaladvokatembetet støtter en lovfesting av militærpolitiets uavhengighet fra den militære kommandolinjen under etterforskning og herunder adgang for påtalemyndigheten til å gi pålegg til militære etterforskere.

Det er jevnt over god kvalitet på de refselses som sendes til kontroll ved Generaladvokatembetet. Mange militære sjefer med refselsesmyndighet gjør bruk av krigsadvokatenes rådgivning i forbindelse med utøvelsen av disiplinærmyndigheten. På denne måten opprettholdes den militære påtalemyndighets kontroll med sporvalget mellom disiplinærsak og straffesak. Dette har vist seg særlig viktig i den senere tid for enkelte sakstyper, for eksempel saker om seksuelt krenkende atferd og deling av bilder med seksualisert innhold, hvor det har vært en prioritert oppgave å utøve fagledelse.

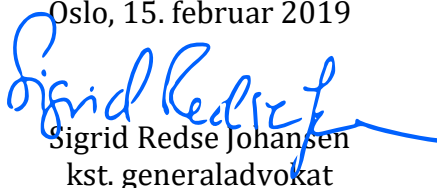
Generaladvokatembetet har i dag ulik påtalekompetanse og sakstilfang i fredstid og krigstid. Dette representerer en risiko knyttet til måloppnåelsen som beredskapsbetete. Skillet er foreslått opphevet i forslag til ny straffeprosesslov i NOU 2016:24. Endringene som er foreslått støttes av

generaladvokaten og vil være i tråd med regjeringens hovedprinsipper for beredskapsarbeidet: Den organisasjon som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, har også ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området (ansvarsprinsippet), og dernest at den organisasjon man opererer med under kriser, i utgangspunktet skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig (likhetsprinsippet).

Dersom straffelovkommisjonens forslag til ny straffeprosesslov i det vesentlige blir gjennomført, vil omfanget av de militære straffesakene – og dermed Generaladvokatembetets portefølje – øke. Embetet har for tiden en vakant stilling som førstekrigsadvokat, som er årsak til et visst underforbruk i 2018. Ved lov- og organisasjonsendring for Generaladvokatembetet, som foreslått, vil stillingen besettes. Generaladvokaten vil i denne sammenheng arbeide for at bevilgningene og kompetansen til den militære påtalemyndighet speiler det samfunnsoppdrag og de oppgaver Generaladvokatembetet settes til å utføre.

Generaladvokatembetet skal – som beredskapsembete – planlegge og forberede den militære påtalemyndighets virksomhet i krig, i samråd med Forsvaret, Riksadvokaten og andre berørte myndigheter. I tilknytning til dette har Generaladvokatembetet i 2018 arbeidet med å yte støtte til Riksadvokaten under påtalerelaterte forberedelser til NATO-øvelse Trident Juncture. Generaladvokaten har i denne sammenheng fungert som et bindeledd mellom Forsvarsdepartementet og Forsvaret på den ene siden og den borgerlige påtalemyndighet på den andre siden. Generaladvokatembetet prioriterer å opprettholde spesialisert og anvendelig kompetanse om de særlige, rettslige spørsmål som ligger i grensesnittet mellom folkerett, militærrett og strafferett og straffeprosess.

Oslo, 15. februar 2019

  
Sigrid Redse Johansen  
kst. generaladvokat



## II. Introduksjon til virksomheten og hovedtall

Generaladvokaten og krigsadvokatene utgjør den militære påtalemyndighet og er administrativt underlagt Justis- og beredskapsdepartementet.

Generaladvokatembetet utfører oppgaver tillagt påtalemyndigheten i straffesaker som angår brudd på militær straffelov, rådgir militære sjefer i disiplinærsaker og utfører legalitetskontroll av alle refselsaker i Forsvaret. Generaladvokatembetet deltar aktivt i internasjonalt samarbeid om aktuelle folkerettslige og militærjuridiske problemstillinger. Som påtalemyndighet i militære straffesaker, er Generaladvokatembetets tjenestemenn underlagt statsadvokatene i fredstid. I krigstid har generaladvokaten og førstekrigsadvokaten tilsvarende påtalekompetanse som statsadvokatene og er direkte underlagt riksadvokaten.

Den militære påtalemyndighet står i en særstilling som egen etat. Generaladvokatembetet er ikke organisatorisk en del av Den høyere påtalemyndighet, men like fullt påtalemyndighet. Den borgerlige politi- og påtalemyndighet følger et to-sporet system mellom polisiære og straffeprosessuelle virkemidler, der fagmyndigheten ligger til henholdsvis Politidirektoratet og riksadvokaten. Det tilsvarende to-sporede system for den militære politi- og påtalemyndighet reiser visse spørsmål om uavhengighet når det gjelder straffeprosessuell etterforskning, fordi militærpolitiet er kommandomessig underlagt Forsvaret selv. Uavhengighetsspørsmålet vil formentlig avklares gjennom den forestående revisjonen av disiplinærloven og lov om militær politimyndighet. I dag praktiserer den militære påtalemyndighet en faktisk, men ikke fullt ut rettslig forankret, fagledelse og etterforskningsledelse av militærpolitiet i straffeprosessuelt øyemed.

Som følge av den rolle Generaladvokatembetet har i militære straffe- og disiplinærsaker, har det over år utviklet seg til å være et kontor det er naturlig å henvende seg til om et mangfold av militærjuridiske spørsmål. Dette er reflektert i forskrift om tjenesteordning og instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene. I tillegg til arbeid med konkrete straffe- og disiplinærsaker er generaladvokaten og krigsadvokatene derfor i stor utstrekning engasjert med andre oppgaver, som ikke har resultatkrav og som derfor ikke statistikkføres. Disse oppgavene kan sammenfattes til å utgjøre fagforvaltning, bidrag til rettsutvikling og beredskapsplanlegging, og er nærmere omtalt i del III i rapporten.

Generaladvokaten er øverste leder av Generaladvokatembetet, som i tillegg til generaladvokaten består av Krigsadvokatene for Sør-Norge (KASØR) og Krigsadvokatene for Nord-Norge (KANORD). KASØR er samlokalisert med Generaladvokaten i Karl Johans gate 18 C, Oslo og KANORD har kontoradresse Sandhorngata 44, Bodø.



Embettet har for tiden følgende ansatte:  
generaladvokat (1), kvinne  
førstekrigsadvokat (1), mann  
krigsadvokat (2), begge kvinner  
administrasjonssjef (1), mann  
førstekonsulent (1), mann  
rådgiver (engasjement) (1), kvinne  
sekretær (½), kvinne  
medarbeider på pensjonistvilkår (1), mann

Generaladvokat Lars Morten Bjørkholt gikk ut i permisjon fra og med 1. mars 2018. Førstekrigsadvokat Joachim Nordgreen var konstituert som generaladvokat frem til 1. mai, da Sigrid Redse Johansen tiltrådte som ny konstituert generaladvokat. Hennes konstitusjon er forlenget frem til og med 28. februar 2020.

Fra og med 1. august 2018 har det vært ansatt en rådgiver i et seks måneders engasjement for å digitalisere, systematisere og analysere klagenemndas avgjørelser. Dette arbeidet er særskilt omtalt under del III.

Sykefraværet i 2018 var på under 1,5 %, som er godt under NAVs mål om 5,6 %. Det er et realistisk mål at sykefraværet holdes lavt.

### III. Årets aktiviteter og resultater

#### Samlet vurdering av resultater, måloppnåelse og ressursbruk i 2018

Generaladvokatembetets oppdrag er i hovedsak å utføre oppgaver tillagt påtalemyndigheten i militære straffesaker, samt rådgivning og kontroll i forbindelse med militære disiplinærsaker.

I tildelingsbrevet for 2018 står det at Justis- og beredskapsdepartementets mål for 2017 videreføres for 2018. Disse målene omfatter straffesakskjeden, migrasjonsskjeden og samfunnssikkerhet og beredskap. For Generaladvokatembetet er det hovedsakelig målene under straffesakskjeden som er relevante, nærmere bestemt å redusere alvorlig kriminalitet, styrke forebyggingen av kriminalitet og en mer effektiv straffesakskjede. I tildelingsbrevet er det videre uttalt at det er viktig at Generaladvokatembetet kjenner til og støtter opp under målene ut over straffesakskjeden, selv om en ikke er direkte og aktiv part i noen av dem.

Det heter videre:

*Generaladvokaten er leder av den militære påtalemyndighet og rådgiver i disiplinærsaker. Generaladvokaten er foresatt for krigsadvokatene. Gjennom uttalelser i klagesaker og kontrollsaker, forhåndsuttalelser i alvorlige disiplinær- og straffesaker og ved øvrige tiltak, skal generaladvokaten bidra til at det militære disiplinærsystem holder høy standard.*

Generaladvokatembetets ressursbruk har vært effektiv i 2018. Førsteprioritet har, som for tidligere år, vært å utføre oppgavene som påtalemyndighet og rådgiver i disiplinærsaker hurtig, med god kvalitet. Saksbehandlingstiden i det følgende viser at sakene behandles godt innenfor gitte frister. Kvaliteten på arbeidet som utføres lar seg vanskelig fremstille i en årsrapport, men tilbakemeldinger både i form av dommer, uttalelser fra Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvaret og tilbakemeldinger fra «brukerne» i form av militære sjefer tilsier at kvaliteten gjennomgående er god. Hertil kommer at antallet disiplinære klagesaker er svært lavt.

## Oppdrag med resultatkrav for Generaladvokatembetet i 2018

Fra tildelingsbrevet hitsettes:

### Styringsparameter

- Forhåndsuttalelser i disiplinærsaker 14 dager
- Uttalelser i disiplinære klagesaker 10 dager
- Uttalelser til kontrollutskrift som blir sendt til embetet 14 dager
- Påtaleavgjørelser 120 dager

Resultatkravene for forhåndsuttalelser, uttalelser til kontrollutskrift og uttalelser til kontrollutskrift som blir tilsendt Generaladvokatembetet («refselseskontroll») er for 2018 nedjustert fra henholdsvis 35 dager, 14 dager og 28 dager. Det er presisert i tildelingsbrevet at generaladvokaten skal ha særskilt oppmerksomhet knyttet til saksbehandlingstid og fristoppfyllelse og å holde høy kvalitet på uttalelser og vurderinger av «sporvalget» mellom disiplinærsaker og straffesaker. Måloppnåelsen for de enkelte sakstyper er kommentert fortløpende i det følgende.

### Måloppnåelse med kommentarer

Forhåndsuttalelser i disiplinærsaker	KASØR	KANORD	GA	2018	2017
Antall	60	66	4	130	90
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	8,3	6,26	4,5	7,1	14,8

Forhåndsuttalelser i disiplinærsaker er først og fremst skriftlige uttalelser avgitt til militær sjef med refselsesmyndighet i tråd med disiplinærloven § 15 og disiplinærreglementet punktene 58–63. Militære sjefer benytter seg i utstrakt grad av krigsadvokatene til skriftlig rådgiving, særlig i saker av en viss alvorlighetsgrad eller kompleksitet, i tråd med disiplinærloven § 15 tredje ledd som gjenspeiler generaladvokatens og krigsadvokatenes tilsyn med «sporvalget» mellom disiplinærsaker og straffesaker. Krigsadvokaten vil i slike saker kobles på saken på et tidlig stadium og lede militærpolitiets etterforskning. Det vil foretas en fortløpende vurdering av hvorvidt saken er en disiplinærsak eller en straffesak. I tillegg til skriftlige uttalelser gir embetet en rekke generelle og konkrete råd pr. telefon og e-post av disiplinær- og strafferettslig art.

I kategorien forhåndsuttalelser inngår også (frem til og med 2018) uttalelser til politi, påtalemyndighet og andre etater. I enkelte tilfeller kan dette utgjøre vurderinger av større sakskompleks, slik som i ulykkessaker som undersøkes av Statens havarikommisjon for Forsvaret og etterforskes av politiet. Fra og med 2019 statistikkføres disse uttalelsene separat, med et noe utvidet resultatkrav (30 dager) i forhold til de alminnelige uttalelsessakene, som gjenspeiler den arbeidsmengde slike saker gjerne byr på.

Antall uttalelsessaker i 2018 er 130, mot 90 i 2017. Samtidig som antallet uttalelser har gått opp, har saksbehandlingstiden gått ned, til 7,1 dager i 2018, mot 14,8 dager 2017. Saksbehandlingstiden er altså halvert og er godt innenfor resultatkravet på 14 dager.

Uttalelser i disiplinære klagesaker	KASØR	KANORD	GA	2018	2017
Antall	2	2	18	22	13
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	4,5	4	2,7	3,0	3,6

Uttalelser i disiplinære klagesaker er tilrådinger fra generaladvokaten eller krigsadvokatene til klageinstansen (refsende militære sjefs nærmeste foresatte tillagt grad oberst eller høyere) der den refsede har påklaget et vedtak i henhold til disiplinærloven kapittel 5. I 2018 var det 22 disiplinære klagesaker, mot 13 i 2017 og 17 i 2016. Økningen skyldes at flere saker sprang ut av samme sak ved en avdeling. Antallet er likevel svært lavt sett hen til antall refselsener som ilegges hvert år. Saksbehandlingstiden har gått noe ned, til 3 dager, mot 3,6 dager i 2017 og er godt innenfor resultatkravet på 10 dager. En klage har oppsettende virkning for fullbyrdelsen av refselsen. Klagesaker har derfor høy prioritet i saksporteføljen.

Uttalelser til kontrollutskrift som blir sendt til embetet	KASØR	KANORD	GA	2018	2017
Antall oversendelser	76	101	128	305	264
Antall refselsker kontrollert	227	290	329	846	760
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	10,6	15,55	11	12,5	11,2

Uttalelser til kontrollutskrift som blir sendt embetet (refselsesk kontroll) er generaladvokatens og krigsadvokatenes bistand til tilsynet med militære sjefers utøvelse av disiplinærmyndigheten. Formålet med refselsesk kontrollen er å utøve legalitets- og rettssikkerhetskontroll og å sikre at saker som burde vært straffeforfulgt ikke unntas fra offentlig forfølgning (tilsyn med sporvalget). Hver eneste refselse kontrolleres først av en krigsadvokat og deretter av generaladvokaten.

Generaladvokaten fører statistikk over antallet refselsker fordelt på forsvarsgren og avdeling, og en mer detaljert oversikt over anvendte refselskesmidler, utmålingen av dem og sakenes art. Denne statistikken, som foretas i tråd med forskrift om tjenesteordning og instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene § 16 første ledd, ligger blant annet til grunn for generaladvokatens årsrapport for refselsker i Forsvaret.

Antall kontrollerte oversendelser (ekspedisjoner fra militær avdeling) i 2018 er 305, og antall kontrollerte refselsker (hvert enkelt refselskesvedtak) er 846.<sup>1</sup> Dette er en oppgang fra 2017 da 264 oversendelser ble kontrollert, og antall kontrollerte refselsker var 760. I årene fra 2012 til 2017 har det imidlertid vært en nedgang i antall refselsker (1.524 refselsker ble kontrollert i 2012). Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden på 12,5 dager er i snitt én dag mer enn for 2017 (11,2 dager), men ligger godt innenfor resultatkravet (14 dager).

<sup>1</sup> Embetets refsesk kontroll for 2018 er ikke avsluttet, ettersom de kontrolleres og statistikkføres etterskuddsvis. Totaloversikt over ilagte refselsker kommer i egen rapport. («Generaladvokatens rapport over ilagte refselsker og militære straffesaker i 2018»).

Kommisjoner	KASØR	KANORD	GA	2018	2017
Antall	0	0	0	0	1
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	0	0	0	0	13,6

Kommisjoner er uttalelser i tilknytning til militære ulykkessaker når det vurderes disiplinære eller strafferettslige reaksjoner, jf. forskrift om tjenesteordning og instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene § 9 tredje ledd bokstav b. Det var ingen kommisjoner i 2018, mot én i 2017. Antallet saker av denne typen er normalt lavt, fordi det i mange tilfeller vil være naturlig å iverksette etterforskning av hendelsen selv om den også vil bli gjenstand for en undersøkelseskommisjon. Resultatet av etterforskningen statistikkføres enten som påtaleavgjørelse eller som uttalelsessak.

Påtaleavgjørelser	KASØR	KANORD	GA	2018	2017
Antall	3	0	0	3	11
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	20	0	0	20,0	27,3

Generaladvokatembetets innsats i saker som ender opp som straffesaker, registreres enten som en påtaleavgjørelse eller som en uttalelsessak.

Saken regnes som en uttalelsessak dersom den angår brudd på både militært og borgerlig lovgrunnlag, også når statsadvokaten fordeler aktoratet til generaladvokaten eller en krigsadvokat. Det kan for eksempel gjelde et vinningslovbrudd (underslag av våpen, jf. straffeloven § 324) som samtidig innebærer brudd på militære tjenesteplikter (oppbevaring av våpen, jf. militær straffelov § 77), der en gir en vurdering av sakens militære side til politiet, som deretter foretar en samlet påtaleavgjørelse og behandler saken videre på vanlig måte.

Statistikkgruppen påtaleavgjørelser er forbeholdt saker som utelukkende omhandler brudd på militær straffelov. Dette er enten saker der generaladvokaten og krigsadvokatene har kompetanse til å beslutte tiltale selv, eller saker der spørsmålet om tiltale avgjøres av statsadvokaten når det ikke hører under riksadvokaten. I slike tilfeller sender generaladvokaten eller vedkommende krigsadvokat saken til statsadvokaten med siktelse og forslag om tiltalebeslutning.

Antall påtaleavgjørelser i 2018 er 3, mot 11 i 2017, 8 i 2016, 15 i 2015 og 2014, 35 i 2013 og 59 i 2012. Dette utgjør en markant, nedadgående trend i denne saksmengden. Saksbehandlingstiden i 2018 (20 dager) har gått ned

sammenlignet med 2017 (27,3 dager) og er langt innenfor kravet på 120 dager. Antall saker som angår unnlatt oppmøte til førstegangstjeneste, har stabilisert seg på et lavt nivå. Begrunnelsen er formodentlig at det stort sett er motivert personell som kalles inn til tjeneste.

Dersom forslaget til ny straffeprosesslov i NOU 2016: 24 blir vedtatt hva angår de militære straffesakene, vil Generaladvokatembetets saklige kompetanse bli vesentlig utvidet og antallet påtaleavgjørelser vil antagelig øke.

Forsvarslovsaker	KASØR	KANORD	GA	2018	2017
Antall	0	0	0	0	0
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	0	0	0	0	0

Forsvarslovsaker gjelder overtredelser av forsvarsloven § 66, for å ha brutt nærmere bestemte påbud i den hensikt å unndra seg tjeneste i Forsvaret. Straffetrusselen er en videreføring fra vernepliktsloven, som ble opphevet 1. juli 2017. Sakene er tidligere statistikkført som «vernepliktlovsaker». Det var ingen slike saker verken i 2018, 2017 eller 2016, mot 3 i 2015, 1 i 2014, 2 i 2013 og 5 i 2012. Påtalekompetansen ligger til politiet. Slike saker mottas av krigsadvokaten fra Forsvarets personell- og vernepliktssenter (FPVS, tidligere Vernepliktsverket), og sendes tilbake dit med anbefaling om saken bør anmeldes til politiet eller ikke.

Kontrollsaker	KASØR	KANORD	GA	2018	2017
Antall	0	0	0	0	1
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	0	0	0	0	12

Kontrollsaker er saker der generaladvokaten eller krigsadvokatene i forbindelse med refselskontrollen omtalt over, ber om å få tilsendt samtlige saksdokumenter for deretter å gi en særskilt uttalelse for den eller de aktuelle refselsene, i medhold av disiplinærreglementet punkt 179. Ingen saker har vært kalt inn til kontroll i 2018. I 2017 ble 1 kontrollsak innkalt, som i 2016 og 2015, mot 2 saker i 2014, 4 saker i 2013 og 12 i 2012. Det lave antallet kontrollsaker de senere år skyldes at den rettslige kvaliteten på refselsordrene jevnt over er god, og at mange militære sjefer kontakter krigsadvokaten for råd på forhånd.

<b>Dommer</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Antall	18	20	7	3	3
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	335	377	285	132	244

Det er ekspedert 3 dommer i 2018, samme antall som i 2017. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden er på 244 dager beregnet fra lovovertredelsen finner sted til dom foreligger i første instans. Nedgangen i antall dommer må sees i sammenheng med nedgangen i antall påtaleavgjørelser, som er kommentert over. Rapporteringen knytter an til dommer i første instans.

### Ubehandlede saker pr. 31.12.2018

	KASØR	KANORD	GA	SUM
Disiplinære klagesaker	0	0	0	0
Uttalelsessaker	1	3	0	4
Refselsesk kontroll (overs.)	0	1	0	1
Kommisjoner	0	0	0	0
Påtaleavgjørelser	1	0	0	1
Vernepliktslovsaker	0	0	0	0
Kontrollsaker	0	0	0	0

### Oppsummering av oppdrag med resultatkrav

Antallet ubehandlede saker er svært lavt og saksbehandlingen er effektiv. Hovedinntrykket er at arbeidet fungerer bra på begge tjenestesteder, men likevel slik at arbeidsbelastningen i perioder er ujevnt fordelt ved KANORD, fordi kontoret for tiden kun er bemannet med én krigsadvokat.



## Utvikling over tid

År →	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010
<b>Disiplinære klagesaker</b>									
Antall	22	13	17	30	19	26	28	25	19
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	3	3,6	7,7	5,8	10,9	3,3	4,5	5,1	10,1
<b>Forhåndsuttalelser i disiplinærsaker</b>									
Antall	130	90	102	83	119	68	94	96	64
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	7,1	14,8	11,3	9,5	18,1	31,9	28,4	29,5	21
<b>Uttalelser til kontrollutskrift som blir sendt til embetet</b>									
Antall oversendelser	305	264	296	285	313	307	372	315	310
Antall refs kontrollert	846	760	994	911	1159	1113	1524	1369	1243
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	12,5	11,2	9,6	12,6	12,5	14,9	15,2	22,4	11,6
<b>Kommisjoner</b>									
Antall	0	1	0	0	0	1	0	2	2
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	0	13,6	0	0	0	21	0	81,5	53
<b>Påtaleavgjørelser</b>									
Antall	3	11	8	15	15	35	59	70	117
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	20	27,3	48,1	33,5	15,4	41,1	47,8	110	40,6
<b>Forsvarslovsaker</b>									
Antall	0	0	0	3	1	2	5		
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	0	0	0	26	11	70	35,8		
<b>Kontrollsaker</b>									
Antall	0	1	1	1	2	4	12	4+	18+
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	0	12	49	26	29,5	41,8	17,2		

**Merknader**

Forsvarslovsaker/Vernepliktslovsaker: denne sakstypen ble først innført i 2012. (Vernepliktsloven er opphevet og videreført i forsvarsloven siden 1. juli 2017.)

Kontrollsaker: Systematisk telling og beregning av saksbehandlingstid er bare foretatt fra begynnelsen av 2012. Det er ikke satt noe resultatkrav for disse sakene.

Det helhetlige bildet er at saksmengden er jevn for alle sakstyper med unntak av påtaleavgjørelser.

Det positive samarbeidet med militærpolitiet holder frem. Krigsadvokatene bruker mye tid på å drive etterforskningsledelse av og gi støtte til militærpolitiets etterforskningsavdeling, som håndterer de mest alvorlige, uvanlige og kompliserte sakene. Som omtalt også i tidligere rapporter, er dette samarbeidet særlig viktig i saker der etterforskningsproduktet skal overføres til politiet for påtaleavgjørelse, for eksempel ved vinnings- og seksuallovbrudd.

**Fagforvaltning, beredskapsplanlegging og rettsutvikling****Generelle bemerkninger**

I tillegg til Generaladvokatembetets oppgaver knyttet til militære straffesaker og tilsynet med utøvelsen av disiplinærmyndigheten, utfører generaladvokaten og krigsadvokatene flere oppgaver som ikke har resultatkrav. Oppgavene fremgår av instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene, og av tildelingsbrevet. I det følgende redegjøres det for prioriteringer, ressursbruk og måloppnåelse for disse oppgavene, som grovt kan sammenfattes til å utgjøre: fagforvaltning, beredskapsplanlegging og bidrag til rettsutvikling. Arbeid i 2018 i forbindelse med militærøvelse Trident Juncture og med bearbeiding av avgjørelser fra Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvaret, er omtalt særskilt nedenfor. En oversikt over Generaladvokatembetets møte- og undervisningsaktivitet følger som vedlegg til årsrapporten.

**Fagforvaltning**

Generaladvokatembetet prioriterer å besitte spesialisert og anvendelig kompetanse om de rettslige spørsmål som ligger i grensesnittet mellom folkerett, militærrett og strafferett og straffeprosess. Herunder om rettsspørsmål knyttet til disiplinærrett, militær politimyndighet og folkerettens krigføringsregler. I enkelte tilfeller innebærer dette også å trekke grensen mellom maktbruk som ledd i Forsvarets suverenitetshevdelse og maktbruk som ledd i Forsvarets myndighetsutøvelse.

Forvaltningen av det ovennevnte militærjuridiske fagfeltet utføres først og fremst gjennom:

- fagledelse av krigsadvokatene og av militærpoliti og befal med militær politimyndighet,
- undervisnings- og opplysningsvirksomhet,
- uttalelser til Justis- og beredskapsdepartementet og/eller Forsvarsdepartementet,
- uttalelser til andre myndigheter etter behov, og;
- deltagelse i internasjonale og nasjonale fagfora og ekspertgrupper.

### Fagledelse

Generaladvokaten skal «*lede og føre tilsyn med krigsadvokatene, og er ansvarlig for nødvendig opplæring og for å gi retningslinjer og veiledning i faglige spørsmål*». <sup>2</sup> Som påtaleansvarlige jurister er generaladvokaten og krigsadvokatene ansvarlige for kvalitetssikring av etterforskningen av militære straffesaker. Herunder skal en sørge for at etterforskningen er planmessig og formålsstyrt. <sup>3</sup> Selv om generaladvokaten og krigsadvokatene etter eksisterende regelverk ikke kan gi pålegg direkte til militære tjenestemenn, utføres påtalefaglig etterforskningsledelse og fagledelse av militærpolitiet i tilknytning til militære straffesaker. Samvirket med militærpolitiet har i 2018 vært meget godt.

I 2018 har det vært et prioritert område for generaladvokaten og krigsadvokatene å utøve fagledelse om grensen mellom disiplinære og strafferettslige sanksjoner («sporvalget») i saker som gjelder ulovlig bildedeling og seksuell trakassering. Temaet var blant annet på agendaen for det militære påtalemøtet i september. Et tilstøtende prioritert område innen samme saksfelt har vært å bidra til å skape klarhet for militærpolitiet og militære sjefer om forholdet mellom undersøkelser som ikke er etterforskning (informasjon fra varslingskanalene i Forsvarssektoren) og etterforskning etter straffeprosessloven. Dette arbeidet pågår inn i 2019.

### Undervisnings- og opplysningsvirksomhet

Generaladvokaten og krigsadvokatene skal «*ved befaringer og besøk holde seg kjent med de stedlige vilkår for utøvelse av disiplinærmyndighet, og i nødvendig*

<sup>2</sup> Forskrift om tjenesteordning og instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene, av 13. juni 1997 nr. 58 § 8.

<sup>3</sup> Påtaleinstruksen § 7-5 og Nasjonal straffesaksinstruks, punkt 2.3.3, RA-2017-12-I.

*utstrekning gi veiledning til forsvarets personell om behandling av disiplinærsaker og straffesaker, og bistå ved opplæringstiltak».*<sup>4</sup> Undervisning ved militære avdelinger er en prioritert oppgave og utgjør en stor del av embetets løpende undervisningsaktivitet. Disiplinærmyndighet er et ledelsesverktøy for militære sjefer til å styre adferden i sin avdeling og således bidra til å opprettholde Forsvarets stridsevne. Disiplinærmyndigheten må utøves i tråd med disiplinærloven og disiplinærreglementet (forskriften til loven). Det er derfor svært viktig at embetet bistår militære sjefer ved å undervise i disiplinærrett og militær strafferett, i tillegg til rådgivningen som gis i enkeltsaker. For at Generaladvokatembetet skal være gode rådgivere for militære sjefer, og ivareta sitt oppdrag som påtalemyndighet i militære saker, er det viktig at en holder seg à jour med militære forhold, og informerer sjefene om aktuelle rettslige problemstillinger.

I sin rolle som påtalemyndighet i militære saker, er det viktig at Generaladvokatembetet holder seg oppdatert på praksis og aktuelle problemstillinger i den sivile delen av påtalemyndigheten. Slik møteaktivitet sørger også for at den sivile delen av påtalemyndigheten blir kjent med den militære, slik at de kan støtte seg til denne ressursen i aktuelle saker. Et slikt eksempel er Generaladvokatembetets aktiviteter under øvelse Trident Juncture 2018, nærmere omtalt nedenfor.

Generaladvokaten har også bidratt med annen undervisnings- og foredragsaktivitet innen det militærjuridiske saksfelt. Blant slike bidrag er undervisning ved Forsvarets høgkoles sjefskurs, ved Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, ved Det internasjonale røde kors sin årlige konferanse i Brügge, Belgia og ved Den internasjonale straffedomstolen i Haag. En har også veiledet og sensurert eksamensoppgaver ved Universitetet i Oslo. Enkelte andre faglige aktiviteter er også omtalt nedenfor.

#### Uttalelser til Justis- og beredskapsdepartementet og/eller Forsvarsdepartementet

Generaladvokaten og krigsadvokatene skal etter anmodning fra Justis- og beredskapsdepartementet og/eller Forsvarsdepartementet gi uttalelser om spørsmål av militærjuridisk art.<sup>5</sup> Generaladvokaten har i 2018 støttet Forsvarets høgskole og Forsvarsdepartementet med utredning av spørsmålet

---

<sup>4</sup> Forskrift om tjenesteordning og instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene, av 13. juni 1997 nr. 581 § 12.

<sup>5</sup> Forskrift om tjenesteordning og instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene, av 13. juni 1997 nr. 581, § 9.

om lovhjemmel for frihetsberøvelse i væpnet konflikt. Se også nærmere nedenfor, om arbeid til støtte for rettsutviklingen.

### Uttalelser til andre myndigheter etter behov

Generaladvokaten og krigsadvokatene skal ellers gi uttalelser til myndigheter etter behov, innenfor sitt saksområde.<sup>6</sup> Et slikt omfattende arbeid i 2018, har vært arbeidet med to notater til riksadvokaten om spesielle rettslige forhold ved allierte militære styrkers tilstedeværelse i Norge og om militærøvelse Trident Juncture 2018. Arbeidet har vært prioritert og ressurskrevende og er særlig omtalt nedenfor.

### Deltagelse i nasjonale og internasjonale fagfora og ekspertgrupper

Generaladvokaten skal *«holde seg orientert om forhold i andre land og om utviklingen av rettsspørsmål som har betydning for hans funksjon.»*<sup>7</sup>

Generaladvokatembetet har i denne forbindelse i en årrekke vært vertskap for månedlige militærjuridiske «fredagsmøter», som har vært gjennomført i samarbeid med Norsk militærjuridisk forening (NMF). Til møtene velges det aktuelle temaer innen det militærjuridiske saksfelt i bred forstand. Møtene prioriteres av generaladvokaten og anses som viktige for å opprettholde et aktivt fagmiljø som ellers er relativt lite i nasjonal sammenheng. Deltagerne på møtene er ansatte ved Generaladvokatembetet, medlemmer i NMF, jurister og offiserer som jobber i eller har bakgrunn fra blant annet Forsvaret, militærpolitiet, Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, politiet, Utenriksdepartementet, Den høyere påtalemyndighet og privat advokatpraksis. Representanter fra forskningsinstitusjoner (spesielt Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo og Forsvarets Høgskole) deltar også på disse møtene. På hvert møte deltar det ca. 40–50 personer. Oversikt over foredragsholdere som har bidratt på møtene i 2018, samt hvilke tema som har vært behandlet, følger av vedlegg til årsrapporten.

Generaladvokaten deltar også i ulike internasjonale «ekspertgrupper» for utvikling av rapporter og/eller brukermanualer for best å sikre etterlevelse av krigføringsregler. Blant disse er deltagelse i gruppen som i desember 2018 presenterte «Oslo manual on Select Topics of the Law of Armed Conflict» og prosjekt ved Chatham House i London om proporsjonalitetsprinsippets sivile side (følgetapsvurderinger under militære målvalgsprosesser).

### **Rettsutvikling**

Som en forlengelse av oppgavene knyttet til fagforvaltning og samfunnsoppdraget, bidrar Generaladvokatembetet til rettsutvikling innen sitt saksfelt. Dette gjøres jevnlig ved høringsinnspill til foreslåtte lovendringer

<sup>6</sup> Forskrift om tjenesteordning og instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene, av 13. juni 1997 nr. 581 § 9.

<sup>7</sup> *Ibid.*

innen det militærjuridiske saksfelt og ved spesifikt regelarbeid. Når det gjelder sistnevnte, har generaladvokaten i 2018 deltatt i en arbeidsgruppe i regi av Forsvaret om revisjon av Forsvarets rusmiddeldirektiv, og forestått ferdigstillelse av utredning om spørsmålet om norsk lovhjemmel for frihetsberøvelse i væpnet konflikt. Revisjon av lov om militær politimyndighet og disiplinærloven er forestående. Generaladvokaten og en førstekrigsadvokat vil delta i arbeidsgruppen som skal utarbeide forslag til lovendringer.

### **Beredskapsplanlegging**

Generaladvokaten skal planlegge og forberede den militære påtalemyndighetens virksomhet i krig, i samråd med Forsvaret, Riksadvokaten og andre berørte myndigheter.<sup>8</sup> Et arbeid for å revidere mobiliseringsplanene er forestående og vil bli en prioritert oppgave i 2019. Det vises for øvrig til de risikovurderinger som er inntatt nedenfor, under avsnittet om styring og kontroll. Generaladvokatembetets arbeid i tilknytning til militærøvelse Trident Juncture 2018 har vært tiltenkt som erfaringsgrunnlag for den forestående revisjonen.

### **Militærøvelse Trident Juncture 2018**

Det er viktig for embetet å være til stede under store militære øvelser, både for å bistå det såkalte no play-elementet, som behandler oppdukkende saker utenfor øvelsens krigsspill, og for å skaffe seg den nødvendige kunnskap om hvordan Forsvaret fungerer i praksis. I 2018 var øvelse Trident Juncture en høyt prioritert oppgave for Generaladvokatembetet. Øvelse Trident Juncture var den største militærøvelsen på norsk jord siden den kalde krigen, med om lag 50 000 utenlandske soldater på besøk. Øvelsen testet hele det nasjonale vertslandsstøtteapparatet og har vært ansett som et nasjonalt anliggende.

Generaladvokaten utarbeidet to notat på oppdrag fra riksadvokaten i anledning øvelsen: Et notat om spesielle rettslige forhold ved allierte militære styrkers tilstedeværelse i Norge i et politi- og påtaleperspektiv, og et notat om militærøvelse Trident Juncture 2018. Notatet om spesielle rettslige forhold omhandler jurisdiksjonsspørsmål og innholdet i militær politimyndighet, herunder forholdet til sivil politimyndighet. Notatet om Trident Juncture har sentrale opplysninger om selve øvelsen og hvilke sakstyper politiet kunne vente seg.

Sammen med notatene har generaladvokaten laget en materialsamling med relevante rettskilder for øvelsen. Materialsamlingen ble lagt ut på politiets intranett som en nyhetssak, og på Generaladvokatembetets hjemmeside på Internett. Hovedlinjene i notatene ble presentert av generaladvokaten på statsadvokatmøtet på Gardermoen 31. mai 2018, og i forberedelsesmøte med

<sup>8</sup> Forskrift om tjenesteordning og instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene § 13.

Riksadvokaten, Politidirektoratet, Kripos, de aktuelle statsadvokatembetene og militære myndigheter 29. august.

Fra Generaladvokatembetet deltok én førstekrigsadvokat ved det nasjonale elementet på Røros, til støtte for militærpolitiet, under hele øvelsesspillet. Særlig Trøndelag og Innlandet politidistrikt ble berørt av øvelsen. En erfarte at samvirket fungerte meget godt mellom militærpolitiet og den militære påtalemyndighet på den ene siden og de særlig berørte politidistriktene på den andre siden. Enkelte rettsspørsmål kan med fordel utredes nærmere for fremtiden. Det gjelder for eksempel spørsmålet om rekkevidden av den militære politimyndighet når det gjelder mottiltak mot droner og trafikkdirigering av sivil trafikk ved bruk av utenlandske militærpolitistyrker. Generaladvokaten vil prioritere å følge denne utviklingen fremover.

### **Bearbeiding av klagenemndas avgjørelser 1989–2018**

Ved Generaladvokatembetet er det i 2018 satt i gang et arbeid med å digitalisere og bearbeide avgjørelser avsagt av Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvaret, med det formål å identifisere tendenser i klagenemndas praksis og å styrke rettsforståelsen av disiplinærretten og den militære straffelov (som ikke sjelden ligger til grunn for refselsene).

Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvaret er andre og siste klageinstans i disiplinærsaker. Nemnda ledes av en jurist, og består for øvrig av en offiser og en soldat i førstegangstjeneste. Sekretariatet holder til i Forsvarsdepartementet. Inntil 1. januar 2018 har klagenemnda vært ledet av sorenskriver Knut Almaas siden opprettelsen i kraft av disiplinærloven 1. januar 1989. I den samme perioden har nemnda avgjort et stort antall klagesaker, anslagsvis omkring 1.000.

Som siste klageinstans er klagenemndas avgjørelser viktige ikke bare for å avgjøre enkeltsaker, men også som rettesnor for disiplinærmyndighetsutøvelsen i Forsvaret, herunder regelverksutvikling og Generaladvokatembetets utførelse av sin rådgiverfunksjon i disiplinærsaker. Klagenemnda spiller med andre ord en sentral rolle for rettssikkerheten i Forsvaret.

Det foreligger ingen oversikt over innholdet i klagenemndas avgjørelser. Dette arbeidet har generaladvokaten tatt for seg ved å midlertidig ansette en jurist, som skal digitalisere avgjørelsene og forfatte en materialsamling med nemndas prinsipielle føringer og rettssetninger. Materialsamlingen vil være nyttig ikke bare for klagenemnda, militære sjefer og generaladvokaten og krigsadvokatene, men også for arbeidsgruppen som skal vurdere revisjon av nettopp disiplinærloven mv.

Generaladvokaten har etablert et samarbeid med stiftelsen Lovdata, med sikte på publisering av arbeidet i Lovdata PRO. Materialsamlingen vil publiseres på

Forsvarets regelverksportal FOBID, slik at denne kan være til hjelp blant annet for militære sjefer med disiplinærmyndighet.





## IV. Styring og kontroll i virksomheten

### Risikovurderinger

Generaladvokaten skal bruke risikostyring som verktøy i sin mål- og resultatstyring, for å bidra til god måloppnåelse innenfor de budsjetterrammer som er stilt til disposisjon. En er i den forbindelse bedt om å gi en overordnet risikovurdering av virksomheten knyttet til fastsatte mål og resultatkrav.

Generaladvokatembetets oppgaver med resultatkrav er i det vesentligste forutsigbare. Enkelte saker krever mer enn andre, men likevel slik at risikoen for manglende måloppnåelse i fredstid vurderes som lav. Det er en viss risiko beheftet ved dagens bemanning; det er én generaladvokat og tre krigsadvokater som behandler saker. Personellressursene er derfor sårbare både når det gjelder sykdom og kompetanse. Dertil kommer at fagfeltet er relativt smalt, slik at det må påregnes en viss tid til opplæring ved nyttilsetninger og vikariater. I tilfelle av sykdom eller andre forhold som måtte ramme bemanningen vil oppgaver med resultatkrav bli prioritert til fordel for andre oppgaver (se del III).

Som det vil fremgå nedenfor, benytter Generaladvokatembetet ulike datasystemer for saksbehandling og arkivering. Systemene eies av henholdsvis politiet og Forsvaret. Generaladvokatembetet har imidlertid ikke tilgang til politiets elektroniske straffesaksbehandlingssystem (BL). Dette gjør samvirket med politiet tungvint i enkeltsaker som gjelder militære og borgerlige straffbare forhold. Som følge av dette, er det en viss risiko for mindre enhetlig straffesaksbehandling. Risikoen vurderes imidlertid i det daglige ikke som stor. Det er gjort arbeid for å knytte Generaladvokatembetet til BL, men arbeidet har tidligere vært satt på vent, i lys av utredninger om embetets fremtid. Arbeidet ble gjenopptatt ultimo 2018.

Det er en reell risiko knyttet til måloppnåelse når det gjelder Generaladvokatembetets oppgave som beredskapsembete. Generaladvokatembetet er ikke i dag organisert etter ansvars- og likhetsprinsippet, som er regjeringens modell for arbeid med organisering av beredskap og krisehåndtering. Prinsippene innebærer at den myndighet, virksomhet eller etat som til daglig har ansvar for et område, også har ansvaret for forebygging, beredskapsforberedelser og for iverksetting av nødvendige tiltak ved kriser og katastrofer, og at den organisasjon man opererer med under kriser skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig.<sup>9</sup> Generaladvokatembetet er på sin side i dag organisert slik at

<sup>9</sup> Se *Støtte og samarbeid. En beskrivelse av totalforsvaret i dag*, Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 16.

påtalekompetanse, saklig portefølje og bemanning i fredstid er betraktelig mindre enn hva som er forutsatt ved tilfelle av væpnet konflikt. En har derfor få forutsetninger for å kunne håndtere en reell krigssituasjon i dag. Arbeidet med beredskapsplanlegging, og med Generaladvokatembetes organisering i denne sammenheng, prioriteres i 2019.

Når det gjelder risiko knyttet til implementering og etterlevelse av ny sikkerhetslov, vises det til redegjørelsen nedenfor. Risikoen vurderes som lav.

### **Økonomisk internkontroll**

Embetet har økonomisk internkontroll automatisk for betaling av alle utgifter som overstiger kr 10.000. Utgifter av en viss art eller størrelse under kr 10.000 blir godkjent av generaladvokaten på forhånd.

Når det gjelder offentlige anskaffelser, er Generaladvokatembetet bundet av anskaffelsesloven med tilhørende forskrifter. Dette regelverket er implementert og følges når anskaffelser foretas.

Videre er Generaladvokatembetet bundet av rammeavtaler som Statens innkjøpscenter ved Direktoratet for forvaltning og ikt (DIFI) har inngått. Dette omfatter rammeavtaler om forbruksmateriell og reisebyråtenester. I tiden fremover vil det komme flere tilsvarende rammeavtaler som Generaladvokatembetet vil være forpliktet til å følge.

Undertiden anskaffer embetet IKT-utstyr som skal benyttes på politiets eller Forsvarets plattformer, henholdsvis Politinettet og FIS-Basis. I disse tilfellene benytter en seg av rammeavtaler som politiet og Forsvaret har inngått.

### **Informasjonssikkerhet og personvern**

Ny sikkerhetslov ble vedtatt 1. juni 2018 og trådte i kraft 1. januar 2019. Generaladvokatembetet benytter pr. d.d. to datasystemer/infrastrukturer for saksbehandling, arkivering m.m., som begge eies og forvaltes av eksterne aktører, henholdsvis Politidirektoratet (Politinettet) og Forsvaret (FIS-basis). Forsvarets system er godkjent for behandling av skjermingsverdig informasjon. Generaladvokatembetet har etablert en sikkerhetsorganisasjon og tiltak for å påse at skjermingsverdig informasjon til enhver tid er beskyttet i tråd med lovverket. Personell- og informasjonssikkerheten vurderes som forsvarlig, og vurderes fortløpende.

Generaladvokaten har vurdert på hvilken måte personvernråd giverfunksjonen (personvernombud) best kan ivaretas, herunder om funksjonen skulle fylles i

rammen av eksisterende stillinger eller om en ny funksjon måtte opprettes. I denne forbindelse har det vært dialog med Riksadvokatens personvernrådgiver og med personvernombudet for Forsvaret. Det er etablert samarbeid med Forsvarets personvernombud, og generaladvokaten har besluttet at funksjonen bekles for Generaladvokatembetets vedkommende innenfor rammen av eksisterende stillinger.



## V. Vurdering og fremtidsutsikter

Generaladvokatembetets virksomhet er i all hovedsak fokusert på forhold i Forsvaret. Hvordan Forsvaret er organisert og hva Forsvaret til enhver tid driver med av aktiviteter, har derfor avgjørende betydning for hva Generaladvokatembetet til enhver tid har av arbeidsoppgaver. Større aktivitet fra Forsvarets side i form av operasjoner eller øvelser har direkte innflytelse på aktiviteten ved Generaladvokatembetet.

Forsvaret er gjennom de siste tiår endret fra å være et mobiliserings-/invasjonsforsvar, til et innsatsforsvar særlig rettet mot utenlandsoperasjoner, til nå igjen å konsentrere seg mer om nasjonal forsvarsevne og beredskap.<sup>10</sup> Egne beredskapsplaner er, i tråd med Forsvarets modus, en prioritert oppgave for Generaladvokatembetet i 2019.

Generaladvokatembetets oppgaver og status har lenge vært under utredning, for så å være stilt i bero, blant annet i påvente av arbeidet med ny straffeprosesslov (NOU 2016: 24). I 2018 startet arbeidet med proposisjon til ny straffeprosesslov. I lys av arbeidet med å identifisere økonomiske og administrative konsekvenser for embetet som følge av forslag til nytt kapittel 42 om militære straffesaker, bør Generaladvokatembetets organisatoriske oppheng avklares. Det gjelder nærmere bestemt forholdet mellom den militære påtalemyndighet og Den høyere påtalemyndighet, og forholdet mellom den militære påtalemyndighet og bruken av militærpolitiet til etterforskning av straffesaker. Det vil være en prioritert oppgave for generaladvokaten å bidra til slik avklaring i 2019.

I tilknytning til Generaladvokatembetets organisatoriske oppheng vil det også være en prioritert oppgave i 2019 å delta i lovarbeidet med å revidere disiplinærloven og lov om militær politimyndighet med tilhørende forskrifter. Som for 2018, vil en i 2019 arbeide for å strømlinjeforme arbeidsoppgavene innen disiplinær- og straffesaksbehandlingen i nåværende portefølje, for å forberede embetet på en eventuelt endret portefølje. Samtidig gjøres nødvendige forberedelser for de endringer som sannsynligvis kommer. Slike forberedelser er for eksempel kompetansehevende tiltak for krigsadvokatene.

Generaladvokatembetet besitter spesialisert og særegen kompetanse om militærrettslige forhold. Det anses som viktig å bevare kompetansen i en tid der nasjonal beredskap står sterkt. Det er et mål for Generaladvokatembetet å

---

<sup>10</sup> Jf. Prop. 151 S (2015–2016) og Prop. 2 S (2017–2018).

være både spesialisert og anvendelig, til nytte for Forsvaret og politi- og påtalemyndighet spesielt og for samfunnet generelt.

Til dette trengs det både tilstrekkelig praksis og oppdatert kunnskap og fagforvaltning. En vil arbeide for at Generaladvokatembetet oppnår begge deler.

## VI. Årsregnskap

### Ledelseskommentar til årsregnskapet for 2018

#### Formål

Generaladvokatembetet utfører oppgaver tillagt påtalemyndigheten i militære straffesaker og utfører rådgivning og kontroll i forbindelse med utøvelse av disiplinærmyndighet i Forsvaret.

Generaladvokatembetet er administrativt underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Som påtalemyndighet er embetet faglig underlagt statsadvokatembetene og Riksadvokaten i fredstid. I krigstid er embetet faglig underlagt Riksadvokaten. Ved utførelse av sin rolle som rådgiver og kontrollør i forbindelse med utøvelse av disiplinærmyndighet i Forsvaret, er Generaladvokatembetet uavhengig.

#### Bekreftelse

Årsregnskapet er avlagt i henhold til bestemmelser om økonomistyring i staten, rundskriv R-115/2016 fra Finansdepartementet og krav fra Justis- og beredskapsdepartementet i instruks om økonomistyring. Regnskapet gir et dekkende bilde av Generaladvokatembetets disponible bevilgninger, regnskapsførte utgifter og inntekter. Riksrevisjonen reviderer Generaladvokatembetets regnskap.

#### Vurderinger av vesentlige forhold

Generaladvokatembetet fikk tildelt kr 8.722.000 for 2018. I tillegg ble det overført kr 356.000 og kr 136.000 som kompensasjon for lønnsoppgjøret. Til sammen hadde embetet driftsmidler på kr 9.214.000. Samlede driftsutgifter for 2018 utgjorde kr. 8.240.708,20. Dette utgjør et mindreforbruk på kr 973.291,80 i 2018.

Størstedelen av Generaladvokatembetets forbruk har gått til faste driftskostnader (lønn, arbeidsgiveravgift, pensjonskostnader, husleie, drift/vedlikehold av lokaler, leie av maskiner/lisenser, nødvendige kontoranskaffelser mv.). Generaladvokatembetets utstrakte virksomhet, herunder blant annet undervisning, kurs, møter, konferanser, seminarer og andre faglige relevante arrangementer i Norge og utlandet, hører til driftsforbruket.

Mindreforbruket skyldes hovedsakelig at en stilling som førstekrigsadvokat ved Krigsadvokatene for Nord-Norge (KANORD) har vært vakant. Dertil har det vært et skifte av generaladvokat som tilsa bortfall av lønnsutbetaling i to måneder.



Stillingen som førstekrigsadvokat holdes vakant midlertidig. Sakstilfanget ved KANORD er på grensen til at det kan håndteres av én krigsadvokat, og ikke to. Midlertidigheten er dernest begrunnet i følgende: I straffeprosesslovutvalgets forslag til ny straffeprosesslov (NOU 2016:24) er Generaladvokatembetet foreslått gitt utvidet portefølje og påtalekompetanse. Høringsinstansene har i det vesentlige stilt seg positive til forslaget. Arbeidet med proposisjon til loven er satt i gang. Det legges til grunn at Generaladvokatembetet må påregne ikke ubetydelige økte økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget. Blant disse er økte personalkostnader, som må forventes å overstige dagens underforbruk. Ved påtalekompetanse som et militært statsadvokatembete, vil det være nødvendig å rekruttere fagkompetanse som i dag hører til et annet lønnsस्पenn enn hva stillingen som førstekrigsadvokat har i dag. Dette bør i så fall gjøres før ikrafttredelsen av ny lov. Det vil også være nødvendig med kompetansehevende tiltak for personellet som er tilsatt i dag. Det er ikke upåregnelig at det vil være behov for å gjøre om dagens to stillingshjemler som krigsadvokatfullmektiger til én eller to faste stillinger ved et fremtidig militært statsadvokatembete.

Oslo, 15. februar 2019



Sigrid Redse Johansen

kst. generaladvokat

Vedlegg: Oversikt over aktivitet (møter, undervisning, øvelser, faglige støtteaktiviteter)

Vedlegg: Bevilgnings- og artskontorapportering for Generaladvokatembetet 2018

## Prinsippnote årsregnskapet

Årsregnskap for statlige virksomheter er utarbeidet og avlagt etter nærmere retningslinjer fastsatt i bestemmelser om økonomistyring i staten («bestemmelsene»). Årsregnskapet er i henhold til krav i bestemmelsene punkt 3.4.1, nærmere bestemmelser i Finansdepartementets rundskriv R-115 av 24. november 2016 og brev av 8. november 2018 fra Finansdepartementet vedrørende årsavslutning og frister for statsregnskapet 2018.

Oppstillingen av bevilgningsrapporteringen og artskontorrapporteringen er utarbeidet med utgangspunkt i bestemmelsene punkt 3.4.2 – de grunnleggende prinsippene for årsregnskapet:

- a) Regnskapet følger kalenderåret
- b) Regnskapet inneholder alle rapporterte utgifter og inntekter for regnskapsåret
- c) Utgifter og inntekter er ført i regnskapet med brutto beløp
- d) Regnskapet er utarbeidet i tråd med kontantprinsippet

Oppstillingene av bevilgnings- og artskontorrapportering er utarbeidet etter de samme prinsippene, men gruppert etter ulike kontoplaner. Prinsippene samsvarer med krav i bestemmelsene punkt 3.5 til hvordan virksomhetene skal rapportere til statsregnskapet. Sumlinjen «Netto rapportert til bevilgningsregnskapet» er lik i begge oppstillingene.

Virksomheten er tilknyttet statens konsernkontoordning i Norges Bank i henhold til krav i bestemmelsene pkt. 3.7.1. Bruttobudsjetterte virksomheter tilføres ikke likviditet gjennom året, men har en trekkrettighet på sin konsernkonto. Ved årets slutt nullstilles saldoen på den enkelte oppgjørskonto ved overgang til nytt år.

## Bevilgningsrapporteringen

Oppstillingen av bevilgningsrapporteringen omfatter en øvre del med bevilgningsrapporteringen og en nedre del som viser beholdninger virksomheten står oppført med i kapitalregnskapet.

Bevilgningsrapporteringen viser regnskapstall som virksomheten har rapportert til statsregnskapet. Det stilles opp etter de kapitler og poster i bevilgningsregnskapet virksomheten har fullmakt til å disponere. Kolonnen *samlet tildeling* viser hva virksomheten har fått stilt til disposisjon i tildelingsbrev for hver statskonto (kapittel/post). Oppstillingen viser i tillegg alle finansielle eiendeler og forpliktelser virksomheten står oppført med i statens kapitalregnskap.

Mottatte fullmakter til å belaste en annen virksomhets kapittel/post (belastningsfullmakter) vises ikke i kolonnen for samlet tildeling, men er omtalt i note B til bevilgningsoppstillingen. Utgiftene knyttet til mottatte belastningsfullmakter er bokført og rapportert til statsregnskapet, og vises i kolonnen for regnskap.

Avgitte belastningsfullmakter er inkludert i kolonnen for samlet tildeling, men bokføres og rapporteres ikke til statsregnskapet fra virksomheten selv. Avgitte belastningsfullmakter bokføres og rapporteres av virksomheten som har mottatt belastningsfullmakten og vises derfor ikke i kolonnen for regnskap. De avgitte fullmaktene fremkommer i note B til bevilgningsoppstillingen.

### **Artskontorrapporteringen**

Oppstillingen av artskontorrapporteringen har en øvre del som viser hva som er rapportert til statsregnskapet etter standard kontoplan for statlige virksomheter, og en nedre del som viser eiendeler og gjeld som inngår i mellomværende med statskassen. Artskontorrapporteringen viser regnskapstall virksomheten har rapportert til statsregnskapet etter standard kontoplan for statlige virksomheter. Virksomheten har en trekkrettighet på konsernkonto i Norges Bank. Tildelingene er ikke inntektsført og derfor ikke vist.

## VEDLEGG

### VIRKSOMHETSRAPPORT FOR GENERALADVOKATEMBETET 2018

Undervisningsvirksomhet, møteaktivitet mv.

- 1) Ett møte med Forsvarssjefen i Oslo og ett møte med sjef Forsvarets operative hovedkvarter på Reitan, Bodø.
- 2) Møtevirksomhet med politiet og Den høyere påtalemyndighet
  - Fire påtalemøter: Det nasjonale statsadvokatembetet i Oslo, Nordland, Trøndelag og Hedmark og Oppland.
  - Ett statsadvokatmøte på Gardermoen.
- 3) Møter og aktivitet i tilknytning til militærøvelse Trident Juncture 2018
  - Fire møter med flere eller enkelte av Riksadvokaten, Politidirektoratet, KRIPOS, berørte statsadvokatembeter og politidistrikt, i Oslo.
  - Ett møte med Innlandet politidistrikt, i Elverum.
  - To møter med Forsvarsdepartementet, herav ett møte med Trøndelag statsadvokatembeter til stede, i Oslo.
  - Tilstedeværelse på Røros i tilknytning til den multinasjonale militærpolitienheten, i to uker.
- 4) Møter og foredrag i anledning internasjonalt samarbeid (se også punkt 6)
  - Deltagelse på den 21. kongressen for The International Society for Military Law and the Law Of War i Lisboa, Portugal.
  - Foredrag for dommere fra Armenia, i Oslo, i regi av Ombudsmannen for Forsvaret.
- 5) Møter i anledning regelverksutvikling
  - Vertskap for Drafting Committee (Group of Experts) – Luftkrigsmanualen, i Oslo ved tre anledninger.
  - Fire møter med arbeidsgruppe for revisjon av Forsvarssjefens rusmiddeldirektiv i Oslo.
  - Ett møte med Spesialenheten for politisaker i Oslo.
- 6) Undervisnings- og foredragsvirksomhet
  - To foredrag for Forsvarets høgskoles sjefskurs.
  - Ett foredrag for Den internasjonale straffedomstolen i Haag.
  - Ett foredrag ved Det internasjonale røde kors sin konferanse i Brugge, Belgia.
  - Tre undervisningsoppdrag for tillitsvalgtordningen, på Rygge og i Oslo.

- Fem undervisningsoppdrag for sjefer og militærpoliti i Heimevernet, fordelt på Heimevernsdistrikt-02 (Oslo og Akershus), HV-08 (Agder), HV-14 (Sør-Hålogaland) og HV-03 (Telemark og Buskerud).
- Tre undervisningsoppdrag for Forsvarets militærpolitiavdeling i Oslo.
- Undervisning for Luftkrigsskolen i Trondheim (ett oppdrag), vernepliktige akademikere i Oslo (to oppdrag), Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap i Tønsberg (ett oppdrag) og for arrangement i regi av Forsvarets narkotikagruppe i Oslo (ett oppdrag).

