



DET KONGELIGE  
FORSVARSDPARTEMENT

# Prop. 133 L

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Endringer i forsvarsloven mv.  
(militær disiplinærmyndighet)





DET KONGELIGE  
FORSVARSDPARTEMENT

# Prop. 133 L

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Endringer i forsvarsloven mv.  
(militær disiplinærmyndighet)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Proposisjonens hovedinnhold</b> .....	5	4.4.2	Arbeidsgruppens rapport .....	31
			4.4.3	Høringsinstansens syn .....	36
			4.4.4	Departementets vurdering .....	36
<b>2</b>	<b>Bakgrunnen for lovforslaget</b> ....	6	4.5	Tilsyns- og kontrollordningen .....	38
2.1	Behovet for revisjon av disiplinærloven og den påtalemessige behandlingen av militære straffesaker .....	6	4.5.1	Gjeldende rett .....	38
			4.5.2	Arbeidsgruppens rapport .....	39
			4.5.3	Høringsinstansens syn .....	41
2.2	Arbeidsgruppens mandat og tilleggsmandat .....	7	4.5.4	Departementets vurdering .....	42
			4.6	Juridisk rådgivning m.m. i disiplinærsaker .....	43
2.3	Arbeidsgruppens rapport – Lov om militær disiplinærmyndighet, lov om politimyndighet i Forsvaret og påtalemessig behandling av militære straffesaker .....	8	4.6.1	Gjeldende rett .....	43
			4.6.2	Arbeidsgruppens rapport .....	43
			4.6.3	Høringsinstansens syn .....	44
			4.6.4	Departementets vurdering .....	44
2.4	Høringen .....	9	4.7	Disiplinærregler i krigstid .....	45
			4.7.1	Gjeldende rett .....	45
			4.7.2	Arbeidsgruppens forslag .....	46
			4.7.3	Høringsinstansens syn .....	47
<b>3</b>	<b>Rettsstilstanden i andre nordiske land og Nederland</b> ....	12	4.7.4	Departementets vurdering .....	47
3.1	Disiplinærlovgivning .....	12	4.8	Sporvalget mellom disiplinærsak og straffesak .....	48
3.1.1	Danmark .....	12		Gjeldende rett .....	48
3.1.2	Finland .....	12	4.8.1	Arbeidsgruppens rapport .....	49
3.1.3	Sverige .....	13	4.8.2	Høringsinstansens syn .....	50
3.1.4	Nederland .....	13	4.8.3	Departementets vurdering .....	52
3.2	Militær påtalemyndighet .....	13	4.8.4	Behandling av personopplysninger .....	53
3.2.1	Danmark .....	13	4.9	Gjeldende rett .....	53
3.2.2	Finland .....	13	4.9.1	Arbeidsgruppens rapport .....	54
3.2.3	Sverige .....	14	4.9.2	Høringsinstansens syn .....	54
3.2.4	Nederland .....	14	4.9.3	Departementets vurdering .....	55
			4.9.4		
<b>4</b>	<b>Endringer i forsvarsloven mv. (militær disiplinærmyndighet)</b> .....	15	<b>5</b>	<b>Den militære påtalemyndighet, Generaladvokatembetet og behandlingen av militære straffesaker</b> .....	59
4.1	Behovet for et disiplinærsystem i Forsvaret .....	15		Innledning .....	59
4.2	Disiplinærmyndigheten, hvem som kan refses og hva det kan refses for .....	15	5.1	Behov for endringer i straffeprosessloven mv. ....	59
4.2.1	Gjeldende rett .....	15	5.1.1	Ruud-utredningen og straffeprosesslovutvalget .....	59
4.2.2	Arbeidsgruppens forslag .....	18	5.1.2	Påtalemyndigheten og «den militære påtalemyndigheten» .....	60
4.2.3	Høringsinstansenes syn .....	20	5.1.3	Den påtalemessige behandlingen av militære straffesaker .....	61
4.2.4	Departementets vurdering .....	21		Gjeldende rett .....	61
4.3	Hvilke disiplinære reaksjoner som kan ilegges .....	23	5.2	Arbeidsgruppens rapport .....	62
4.3.1	Gjeldende rett .....	23		Høringsinstansens syn .....	64
4.3.2	Arbeidsgruppens forslag .....	24	5.2.1	Departementets vurdering .....	66
4.3.3	Høringsinstansenes syn .....	27	5.2.2	Organiseringen av Generaladvokatembetet .....	67
4.3.4	Departementets vurdering .....	27	5.2.3		
4.4	Saksbehandlingsregler, klageadgang og domstolsbehandling .....	28	5.2.4		
			5.3		
4.4.1	Gjeldende rett .....	28			

5.3.1	Gjeldende rett .....	67	<b>7</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser .....</b>	81
5.3.2	Arbeidsgruppens rapport .....	68			
5.3.3	Høringsinstansens syn .....	69			
5.3.4	Departementets vurdering .....	71	<b>8</b>	<b>Merknader til de enkelte bestemmelsene .....</b>	84
5.4	Beredskap og krig .....	71			
5.4.1	Gjeldende rett .....	71	8.1	Til endringene i forsvarsloven .....	84
5.4.2	Arbeidsgruppens rapport .....	72	8.2	Til endringene i militær straffelov .....	91
5.4.3	Høringsinstansens syn .....	74			
5.4.4	Departementets vurdering .....	76	8.3	Til endringene i lov om militære rekvisisjoner .....	92
5.5	Domstolsordningen for militære straffesaker .....	77	8.4	Til endringene i lov om tjenesteplikt i politiet .....	92
5.5.1	Gjeldende rett .....	77			
5.5.2	Arbeidsgruppens rapport .....	77	8.5	Til endringene i lov om oppfinnelser av betydning for rikets forsvar .....	92
5.5.3	Høringsinstansens syn .....	78			
5.5.4	Departementets vurdering .....	78			
5.6	Andre straffeprosessuelle særregler .....	79	8.6	Til endringene i straffeprosessloven .....	92
5.6.1	Gjeldende rett .....	79	8.7	Til endringene i kystvaktloven .....	93
5.6.2	Arbeidsgruppens rapport .....	79			
5.6.3	Høringsinstansens syn .....	79			
5.6.4	Departementets vurdering .....	79			
<b>6</b>	<b>Endringer i andre lover .....</b>	<b>80</b>		<b>Forslag til lov om endringer i forsvarsloven mv. (militær disiplinærmyndighet) .....</b>	<b>95</b>



DET KONGELIGE  
FORSVARSDEPARTEMENT

# Prop. 133 L

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

## Endringer i forsvarsloven mv. (militær disiplinærmyndighet)

*Tilråding fra Forsvarsdepartementet 16. juni 2023,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Støre)*

### 1 Proposisjonens hovedinnhold

Forsvarsdepartementet legger i denne proposisjonen frem forslag til endringer forsvarsloven mv. (militær disiplinærmyndighet). Samtidig foreslås det å oppheve lov 20. mai 1988 nr. 32 om militær disiplinærmyndighet (disiplinærloven).

Det foreslås i hovedsak å videreføre gjeldende rett om militær disiplinærmyndighet, som i dag fremgår av disiplinærloven, men å forenkle regelverket og ta utgangspunkt i de alminnelige reglene for administrative sanksjoner i forvaltningsloven. Det foreslås å flytte aktuelle disiplinærbestemmelser til lov 12. august 2016 nr. 77 om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (forsvarsloven). Dette bidrar til å samle regelverket om verneplikt og tjeneste i Forsvaret i én felles lov, i tråd med formålet bak sammenslåingen av vernepliktsloven, heimvernloven, forsvarspersonelloven og militærnekterloven til forsvarsloven i 2016. Av andre endringer foreslås det blant annet å fjerne

arrest som refselsmiddel i fredstid og krigstid, innføre klageadgang for den som er personlig fornærmet i en disiplinærsak og å forenkle klage- og kontrollordningen i disiplinærsaker.

I tillegg foreslås endringer i den påtalemessige behandlingen av militære straffesaker, hvilket innebærer forslag om endringer i lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) tiende del. Det foreslås å avvikle Generaladvokatembetet som egen etat, og at samtlige oppgaver videreføres i henholdsvis den sivile påtalemyndigheten og Forsvaret. Forslaget innebærer å avvikle den militære rettergangsordningen og at ordningen med et særskilt militært rettsvesen bortfaller.

Departementet vil komme tilbake til Stortinget med forslag til en ny lov om militær politimyndighet.

## 2 Bakgrunnen for lovforslaget

### 2.1 Behovet for revisjon av disiplinærloven og den påtalemessige behandlingen av militære straffesaker

---

#### *Disiplinærloven*

Dagens disiplinærlov er utformet etter hvordan Forsvarets oppgaver, organisering, omfang og personellstruktur var på 1980-tallet. Siden 2001 har Forsvaret vært gjennom en omfattende strukturendring og omorganisering, og det er i dag færre inne til tjeneste enn tidligere.

Anvendelse av refselse har også endret seg vesentlig siden loven trådte i kraft. Frem til 1988 ble det ilagt i overkant av 11000 refselsler hvert år. I årene etter har det vært en klar nedadgående trend. Generaladvokatens årsrapport over militære disiplinær- og straffesaker i 2022 viser at antall refselsler i Forsvaret, kontrollert av Generaladvokaten, i snitt har vært 354 i årene 2017 til 2022. Årsaken til nedgangen er sammensatt. Forsvaret har de senere årene hatt færre vernepliktige inne til tjeneste enn på 1980-tallet, noe som kan forklare en nedgang i antall ilagte refselsler. I tillegg til dette, antas nedgangen i antall refselsler blant annet å skyldes selektering til førstegangstjeneste på andre parametere enn tidligere, for eksempel graden av motivasjon, der de vernepliktige i større grad enn tidligere er positive til gjennomføring av tjenesten.

I tillegg har den juridiske kompetansen i Forsvaret gjennomgått endringer, ved at den er bygget opp i egen organisasjon, blant annet i operative staber, forsvarsgrenene, Forsvarets militærpolitivdeling og ved Forsvarets høyskole. Når det gjelder disiplinærrådgivningen er behov for å sikre bedre robusthet i en beredskapssituasjon der det kan være en økning i disiplinærsaker.

Forholdet til menneskerettighetene og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK), ble vurdert da nåværende disiplinærlov ble gitt, med særlig fokus på bruken av arrest som refselsesmiddel. Den gangen ble det konkludert med at arrest som refselse ikke var i strid med menneskerettighetskonvensjonen. Utviklingen innen-

for menneskerettighetene og rettspraksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) nødvendiggjør en ny vurdering av hvordan de ulike refselsesmidlene stiller seg i forhold til menneskerettighetene.

Det er behov for et moderne regelverk på området, i tråd med våre internasjonale forpliktelser, som støtter opp om et effektivt forsvar, og som har den nødvendige balanse mellom behovet for å opprettholde disiplin, et effektivt samspill mellom foresatt og undergitt, og hensynet til den enkeltes rettssikkerhet. Gjennom avdekkingen som er gjort i forbindelse med den eksterne evalueringen av varslingssakene i Forsvaret, har behovet for en klageadgang for fornærmede blitt ytterligere forsterket. Varslingssakene har også vist at det er behov for en foreleggelsesplikt for Forsvaret til påtalemyndigheten, for å sørge for lik håndhevelse av lovbrudd som begås i Forsvaret. Disse forslagene vil både styrke fornærmedes rettstilling og bidra til en mer enhetlig behandling av saker i Forsvaret, noe som er en viktig oppfølging av funnene i evalueringen. Det er også behov for språklige forenklinger og oppdatering av loven.

#### *Påtalemessig behandling av militære straffesaker*

Det har de senere årene vært en nedgang i antall militære straffesaker, slik det fremkommer av Generaladvokatens årsrapporter. Det ilegges også færre refselsler årlig, som medfører færre refselsler til kontroll hos Generaladvokatembetet. Videre representerer ordningen med et eget ledd i påtalemyndigheten, som kun er påtalemyndighet i militære straffesaker, på mange måter et unntak fra den ordinære strukturen med en enhetlig påtalemyndighet. Det er behov for regler som sikrer en enhetlig behandling av militære og sivile straffesaker, og som sikrer at alle straffesaker behandles med samme krav til kvalitet, effektivitet og rettssikkerhet. Videre er det behov for at militære straffesaker ivaretas av en organisasjon som har kapasitet og kompetanse til å håndtere alvorlige straffesaker i fred, krise og krig. Det er viktig av beredskapsmessige hensyn i dagens sikkerhetspolitiske situasjon. I lys av dette, er det



behov for å se på om dagens organisering av Generaladvokatembetet, herunder den påtalemessige behandlingen av militære straffesaker, er hensiktsmessig. Det er også naturlig å se dette arbeidet i sammenheng med arbeidet med å vurdere endringer i disiplinærregelverket. Eventuelle endringer i disiplinærregelverket og i den påtalemessige behandlingen av militære straffesaker, vil medføre et behov for å vurdere endringer i dagens organisering av Generaladvokatembetet.

Forsvarsdepartementet nedsatte i februar 2019 en arbeidsgruppe som skulle fremme forslag til endringer i lov om militær disiplinærmyndighet og lov om politimyndighet i forsvaret. Arbeidsgruppens rapport har dannet grunnlaget for departementets arbeid med lovforslagene.

#### *Retting av inkurier i lover Forsvarsdepartementet forvalter*

Det er oppdaget enkelte inkurier i lover Forsvarsdepartementet forvalter. Dette gjelder lov 29. juni 1951 nr. 19 om militære rekvisisjoner (rekvisisjonsloven) § 16 andre ledd, lov 26. juni 1953 nr. 8 om oppfinnelser av betydning for rikets forsvar (lov om forsvarsviktige oppfinnelser) § 10 og lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten (kystvaktloven) § 9 første ledd bokstav c og § 35 femte ledd. Inkuriene består av henvisning til lover som er opphevet eller overgangsbestemmelser uten praktisk betydning. Dette må rettes ved lovendringer. Departementet anser det som hensiktsmessig at rettelsene foreslås som en del av dette lovarbeidet.

## **2.2 Arbeidsgruppens mandat og tilleggsmandat**

Arbeidsgruppen var ledet av tidligere Generaladvokat, Lars Morten Bjørkholt, og besto for øvrig av representanter fra Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Generaladvokatembetet, Riksadvokatembetet og Forsvaret.

Arbeidsgruppen fikk i mandat å fremme forslag til en revidert disiplinærlov, i lys av dagens oppgaver og organiseringen av Forsvarets virksomhet. Arbeidsgruppen skulle særskilt vurdere (arbeidsgrupperapporten, punkt 2.2):

- Militære sjefers rolle ved kontroll av ilagte refselsler
- Refselsesmidlene
- Om sivilt ansatte skal kunne refses disiplinært
- Om man skal redusere eller fjerne skillet mellom krigs- og fredstidsbestemmelsene

- Om klage- og kontrollordningen kan forenkles og digitaliseres
- Påtalemyndighetens rolle ved behandling av disiplinærsaker

Arbeidsgruppen fikk videre i mandat å, i lys av dagens oppgaver og organisering av Forsvarets virksomhet, foreslå nødvendige endringer i lov om politimyndighet i det militære forsvar. I tillegg skulle arbeidsgruppen vurdere nyere EMD-praksis knyttet til effektiv etterforskning og krav til uavhengighet, spesielt følgende forhold:

- Foreslå endringer som sikrer tilstrekkelig uavhengighet ved etterforskning som gjennomføres av militært tilsatte. Vurdere hvordan etterforskningen kan underlegges påtalemyndighetens faglige styring.
- Sporvalg – rapporteringsplikt til påtalemyndigheten. Vurdere ordning for rapporteringsplikt fra Forsvaret til påtalemyndigheten, herunder håndtering av saker som befinner seg i skjæringspunktet mellom det disiplinære og det strafferettslige sporet.
- Særskilte spørsmål som knytter seg til etterforskning i internasjonale operasjoner og militær aktivitet i utlandet.
- Utarbeide regelverk for avklaring av om en sak skal behandles som straffesak eller som disiplinærsak.

Arbeidsgruppen skulle i tillegg vurdere lovfesting av retten til militær inspeksjon, samt foreslå nødvendige endringer i andre lover og forskrifter som følge av forslag til endringer av disiplinærloven og lov om militær politimyndighet.

Den 16. desember 2019 mottok arbeidsgruppen følgende tilleggsmandat:

«På bakgrunn av arbeidsgruppens forslag til endringer i disiplinærloven og konsekvensene disse har for Generaladvokatembetet, skal arbeidsgruppen vurdere regelverket for den påtalemessige behandlingen av militære straffesaker. Herunder skal arbeidsgruppen utrede om det er behov for endringer i det saklige virkeområdet for reglene om militære straffesaker i straffeprosessloven og i bestemmelsene om påtalekompetanse i slike saker, samt vurdere en hensiktsmessig fremtidig organisering av den militære påtalemyndighet.

Arbeidsgruppen skal vurdere behovet for lovendringer og komme med konkrete forslag til endringer. Arbeidsgruppen skal se hen til forslagene i NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov* kapittel 23 (lovutkastet kapittel 42) og Morten

Ruuds utredning «Gjennomgang av ordningen med generaladvokat og krigsadvokater».

### **2.3 Arbeidsgruppens rapport – Lov om militær disiplinærmyndighet, lov om politimyndighet i Forsvaret og påtalemessig behandling av militære straffesaker**

Arbeidsgruppen avga sin rapport 1. mars 2021. Rapporten er enstemmig. Arbeidsgruppen anbefaler endringer i reglene om militær disiplinærmyndighet, en ny lov om politimyndighet i Forsvaret og endringer i påtalemessig behandling av militære straffesaker.

#### *Disiplinærordningen*

Arbeidsgruppen legger til grunn at folkeretten pålegger Norge å ha et adekvat disiplinærsystem som er egnet til å sanksjonere brudd på krigsføringsreglene. Videre legger arbeidsgruppen til grunn at folkeretten ikke oppstiller noe krav om at disiplinærsystemet må følge den militære kommandokjede – og at det derfor kan være sivilt. Likevel forstår arbeidsgruppen folkeretten slik at for at systemet skal være effektivt og reelt, bør et disiplinærsystem være tilgjengelig for, og tett integrert med, den militære kommandokjede. For norsk retts vedkommende, legger arbeidsgruppen til grunn at et militært disiplinærsystem er påkrevd så lenge statsansattelovens regler om ordensstraff ikke gjelder for statsansatte som ved lov er underlagt annen disiplinærmyndighet, jf. lov 16. juni 2017 nr. 67 om statens ansatte mv. (statsansatte-loven) § 25 femte ledd. Statsansatte-loven gjelder heller ikke for vernepliktige inne til førstegangstjeneste og øvrige tjenestepiktige som ikke er tilsatt i Forsvaret. Disse vurderingene er det gjort mer utførlig rede for i arbeidsgruppe-rapporten punkt 5.

For disiplinærordningen foreslår arbeidsgruppen i rapportens punkt 5.5 i hovedsak å videreføre gjeldende rett, men at regelverket forenkles og at det tas utgangspunkt i de alminnelige regler for administrative sanksjoner slik disse følger av forvaltningsloven. Arbeidsgruppen foreslår å oppheve dagens disiplinærlov, og å flytte de nye disiplinærbestemmelsene til forsvarsloven med tilhørende forskrift. Arbeidsgruppen foreslår å gi forvaltningslovens regler anvendelse i større grad enn i dag, og for øvrig videreføre gjeldende rett når det gjelder saksbehandlingsregler.

Arbeidsgruppen foreslår regler som skal styrke fornærmedes rettsstilling i disiplinærsaker, herunder krav på informasjon om avgjørelse i saken og klageadgang. Dersom saken avgjøres uten en disiplinær reaksjon, foreslås det at fornærmede gis anledning til å påklage avgjørelsen til Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvaret (klagenemnda). Vurdering av bestemmelser som skal styrke den fornærmedes rettsstilling fremgår av arbeidsgruppe-rapportens punkt 5.5.9.2 og 5.5.10.

En person som er refset, har i dag i realiteten to klageinstanser. Arbeidsgruppen foreslår å forenkle klageordningen ved at det kun skal være én klageinstans, og at det skal være dagens klagenemnd. Avgjørelser fra klagenemnda kan bringes inn for domstolene, som kan prøve alle sider av saken. Det foreslås særregler for krigstid.

Videre foreslår arbeidsgruppen å videreføre militære sjefers rolle ved kontroll av ilagte refselsler, men slik at den juridiske rådgivningen skjer i Forsvaret og ikke hos Generaladvokatembetet. Det foreslås også at den etterfølgende legalitetskontrollen overføres til Forsvarets militærjurister.

Det foreslås også en plikt for Forsvaret til å forelegge saker for påtalemyndigheten dersom det er mistanke om lovbrudd som kan kvalifisere til straff. Denne foreleggelsesplikten vil gå lenger enn samordningsplikten som følger av straffeprosessloven § 229 tredje ledd og forvaltningsloven § 47, men prosessen kan være sammenfallende.

Av øvrige endringer foreslår arbeidsgruppen at refselsesmidlene i det vesentlige videreføres, men med den viktige endring at arrest utgår som refselsesmiddel i både fredstid og krigstid. Det foreslås at sivilt ansatte fortsatt ikke kan refses disiplinært i fredstid, men i krigstid.

Arbeidsgruppen foreslår ikke å redusere eller fjerne skillet mellom krigs- og fredstidsbestemmelsene. Det foreslås forenklet saksbehandling og adgang til skjerpede sanksjoner, blant annet økte satser for overtredelsesgebyr og forlenget frihetsinnskrenkning. Dessuten foreslås det at frihetsinnskrenkning kan gjennomføres på en måte som innebærer frihetsberøvelse, noe som forutsetter at det gjøres et lovvedtak om derogasjon fra EMK artikkel 5, jf. artikkel 15.

Endelig foreslås det nye bestemmelser om behandling av personopplysninger.

#### *Lov om politimyndighet i Forsvaret*

For militær politimyndighet foreslår arbeidsgruppen i rapportens punkt 7.4 at det vedtas en ny lov om militær politimyndighet. Departementet vil

komme tilbake til Stortinget med forslag til en ny lov om militær politimyndighet, og forslagene til arbeidsgruppen knyttet til dette omtales derfor ikke nærmere her.

#### *Generaladvokatembetet mv.*

Når det gjelder Generaladvokatembetets organisasjonsmessige forhold foreslår arbeidsgruppen i punkt 6.11 å avvikle Generaladvokatembetet som etat. Det foreslås å videreføre samtlige oppgaver i henholdsvis påtalemyndigheten og Forsvaret.

Hovedtyngden og kjernen av Generaladvokatembetets oppgaver foreslås overført til Forsvaret. Dette omfatter rådgivning i og kontroll av disiplinærsaker, spørsmål om sporvalg og forholdet til påtalemyndigheten. Arbeidsgruppen skriver i rapportens punkt 1.4.2 at oppgavene anses egnet for å bli behandlet sentralt i Forsvaret.

Arbeidsgruppen skriver videre i rapportens punkt 1.4.1 at straffesaker med utspring i Forsvaret må behandles med samme krav til kvalitet, effektivitet og rettssikkerhet som andre straffesaker. Ordningen med et eget ledd i påtalemyndigheten som kun er påtalemyndighet i militære straffesaker, representerer på mange måter et unntak fra den ordinære strukturen med ett politi og en enhetlig påtalemyndighet. Arbeidsgruppen foreslår derfor at den påtalemessige behandlingen av enkeltsaker med tilknytning til Forsvaret overføres fra Generaladvokatembetet til den sivile påtalemyndigheten. Kategorien «militære straffesaker» anses utdatert og foreslås opphevet. Det foreslås at sakene påtalemessig behandles i det distrikt de oppstår, på både politi- og statsadvokatnivå, så vel i fred som i krig.

De øvrige oppgaver som tilfaller det militære straffesaksfeltet, herunder fagledelse av straffesaker med tilknytning til Forsvaret og beredskapsplanlegging, foreslår arbeidsgruppen at legges til Riksadvokatembetet. Arbeidsgruppen foreslår dessuten at Forsvaret får et fast kontaktpunkt i påtalemyndigheten, plassert ved Riksadvokatembetet, for faglig oppfølging utenom enkeltsaker.

Arbeidsgruppens forslag innebærer med dette å avvikle den militære rettergangsordning i fred, krise og krig og at ordningen med et særskilt militært rettsvesen bortfaller.

## **2.4 Høringen**

Arbeidsgruppens rapport med forslag til revisjon av lov om militær disiplinærmyndighet, lov om

politimyndighet i Forsvaret og påtalemessig behandling av militære straffesaker ble sendt på en alminnelig høring 24. juni 2021, med frist for uttalelse 6. oktober 2021. Departementets høringsnotat ble publisert på regjeringens hjemmeside slik at det var allment tilgjengelig.

Høringsnotatet ble sendt direkte til følgende høringsinstanser:

#### Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)  
 Arbeidstilsynet  
 Arkivverket  
 Barneombudet  
 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet  
 Datatilsynet  
 Digitaliseringsdirektoratet  
 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap  
 Direktoratet for økonomistyring  
 Domstoladministrasjonen  
 Etterretningstjenesten  
 Forsvarets høyskole  
 Forsvarsbygg  
 Forsvarsstaben  
 Forsvarets forskningsinstitutt  
 Forsvarsmateriell  
 Generaladvokaten  
 Helsedirektoratet  
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet  
 Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker  
 Kriminalomsorgsdirektoratet  
 Kripos  
 Likestillings- og diskrimineringsombudet  
 Luftfartstilsynet  
 Nasjonal kommunikasjonsmyndighet  
 Nasjonal sikkerhetsmyndighet  
 Norges institusjon for menneskerettigheter  
 Norsk Utenrikspolitisk Institutt  
 Politihøgskolen  
 Politidirektoratet  
 Politiets sikkerhetstjeneste  
 Regelrådet  
 Regjeringsadvokaten  
 Riksadvokaten  
 Sametinget  
 Sivil klareringsmyndighet  
 Skattedirektoratet  
 Spesialenheten for politisaker  
 Statens pensjonskasse  
 Statens sivilrettsforvaltning  
 Statistisk sentralbyrå  
 Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste

Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret  
(Ombudsnemnda)  
Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen  
(Sivilombudet)  
Sysselmannen på Svalbard  
Tolldirektoratet  
Utlendingsdirektoratet  
Utlendingsnemnda  
Økokrim

Kommunesektorens organisasjon (KS)

Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen  
Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo  
Det juridiske fakultet, Universitetet i Tromsø  
Institutt for forsvarsstudier  
Peace Resarch Institute Oslo  
Akademikerne  
Amnesty International Norge  
Antirasistisk senter  
Arbeidsgiverforeningen Spekter  
Befalets fellesorganisasjon (BFO)  
Den Norske Advokatforening  
Den norske Dommerforening  
Den norske legeförening  
DIXI Ressurssenter for voldtatte i Oslo  
og Stavanger  
Fellesforbundet  
Felleskap mot seksuelle overgrep  
Folk og Forsvar  
Forsvarets seniorforbund  
Innvandrerne Landsorganisasjon  
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)  
Juristforbundet  
JussBuss  
Jussformidlingen  
Krigsskoleutdannede offiserers landsforening  
(KOL)  
Landsrådet for Heimevernet  
Landsorganisasjonen i Norge (LO)  
Legeföreningen  
Mediebedriftenes landsforening  
Militært kvinnelig nettverk  
Norges forsvarsforening  
Norges idrettsforbund  
Norges ingeniør- og teknologiorganisasjon  
(NITO)  
Norges lotteforbund  
Norges offisers- og spesialistforbund (NOF)  
Norges Politilederlag  
Norges veteranforbund for internasjonale  
operasjoner (NVIO)  
Norsk forening for kriminalreform  
Norsk Journalistlag  
Norsk militærjuridisk forening

Norsk Presseforbund  
Norsk Redaktørforening  
Norske reserveoffiserers forbund  
Norsk tjenestemannslag (NTL)  
Norsk tjenestemannslag Forsvaret  
(NTL Forsvaret)  
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)  
Organisasjon mot offentlig diskriminering  
Parat  
Parat Forsvar  
Personellforbundet  
Politiets fellesforbund  
Redd Barna, Rettighetssenteret  
Rettspolitisk forening  
Røde Kors  
Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn  
Stiftelsen for en Kritisk og Undersøkende Presse  
Unio  
Tekna  
Tillitsvalgtdordningen i Forsvaret (TVO)  
Veteranforbundet SIOPS  
Virke  
Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS)

Følgende høringsinstanser hadde merknader:

Domstoladministrasjonen  
Etterretningstjenesten  
Forsvarsbygg  
Forsvarsstaben  
Generaladvokaten  
Politidirektoratet (POD)  
Riksadvokaten

Befalets Fellesorganisasjon (BFO)  
Norges offisers- og spesialistforbund (NOF)  
Norsk militærjuridisk forening  
Tillitsvalgtdordningen i Forsvaret (TVO)

Universitetet i Bergen (UiB)

To privatpersoner

Følgende høringsinstanser avga hørings svar uten merknader:

Helse- og sosialdepartementet  
Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
Landbruks- og matdepartementet  
Samferdselsdepartementet

Arbeids- og velferdsdirektoratet  
Kriminalomsorgsdirektoratet  
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet  
Skattedirektoratet

Statistisk sentralbyrå

Norges forsvarsforening  
Veteranforbundet SIOPS

Den norske Dommerforening (Dommer-  
foreningen)

## 3 Rettstilstanden i andre nordiske land og Nederland

### 3.1 Disiplinærlovgivning

#### 3.1.1 Danmark

I likhet med Norge har Danmark et eget disiplinærsystem hvor formålet er å sikre disiplin i forsvaret. Disiplinærretten reguleres i *lov nr. 532 af 24. juni 2005 – Militær disciplinarlov*.

Kompetansen til å ilegge refselsler er delt mellom militære sjefer med disiplinærmyndighet (kaptein eller major) og disiplinærsjefer (oberst eller kommandør). Det er den overordnede til den refsede som kan ilegge disiplinære reaksjoner. Dersom en overordnet ikke har disiplinærmyndighet, skal vedkommende snarest mulig rapportere skriftlig om saken til sin nærmeste overordnede. Dersom den overordnede ikke har kompetanse til å treffe disiplinære avgjørelser, skal rapporten videresendes til den nærmeste overordnede med disiplinærmyndighet.

Disiplinære reaksjoner kan i fredstid ilegges tjenestegjørende personell innen *Forsvarsministeriets* område. Det samme gjelder utenlandsk militært personell i Danmark, og andre personer som har krav på behandling som militært personell etter folkerettslige avtaler. I tillegg kan militære sjefer ilegges refselsler i visse situasjoner.

Ved væpnet konflikt utvides lovens personkrets til å omfatte enhver som tjenestegjør i det danske forsvaret. Det samme gjelder en som følger en enhet av forsvaret, og krigsfanger, samt sanitetspersonell og feltprester som tilbakeholdes til bistand for krigsfanger.

I Danmark kan refselse ilegges personell som gjør seg skyldig i mindre grove pliktforsømmelser, og når det av disiplinære grunner er behov for å sanksjonere. Eksempler på slike pliktforsømmelser er å unnlate å etterkomme en ordre, krenkende ord eller handlinger og uteblivelse fra tjeneste.

Refselsesmidlene som benyttes i Danmark er skriftlig irettesettelse, fremstilling overfor et befal, ekstraarbeid, øvelse av militære ferdigheter på fritiden, ekstra tjenestegjøring og disiplinærbot.

#### 3.1.2 Finland

I likhet med Danmark og Norge, eksisterer det et eget disiplinærsystem i Finland. Disiplinærretten følger av *lag om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten (255/2014)*.

Loven inneholder blant annet bestemmelser om forebygging, avdekking og etterforskning av lovbrudd innen det finske forsvaret, disiplinærsanksjoner og prosedyren i militære disiplinærsaker.

Kompetansen til å ilegge refselsler er fordelt mellom ulike gradsnivåer i det finske forsvaret, avhengig av overtredelsens alvorlighetsgrad. Kompetansen til å ilegge samtlige refselsesmidler, utenom arrest, ligger hos *kommendören* for en avdeling og en *disciplinära förmän*, som er overordnet. En *disciplinära förmän* er blant annet sjefen for en *grundenhet*.

Videre har *kommendören* for et kompani rett til å ilegge anmerkninger, pålegge ekstra tjenestegjøring, gi portforbud, samt gi den som tjenestegjør som vernepliktig eller kvinner som utfører frivillig militærtjeneste, en advarsel. Sjefen for en *grundenhet* har også rett til å gi anmerkning, pålegge ekstra tjenestegjøring, gi portforbud (minst ett og maksimalt ti døgn), samt gi den som tjenestegjør som vernepliktig eller kvinner som utfører frivillig militærtjeneste, en advarsel. Det følger videre at *fältväbeln*, tilsvarende sersjant, i en *grundenhet* har rett til å ilegge de som tjenestegjør som vernepliktig eller kvinner som utfører frivillig militærtjeneste en advarsel maksimalt tre ganger.

Disiplinære reaksjoner kan ilegges en *krigsman* som bryter eller unnlater å oppfylle en tjenesteplikt, eller unnlater å overholde reglene for militær orden. Nærmere bestemmelser om personer som omfattes av det militære disiplinærsystemet i Finland og som kan ilegges disiplinære reaksjoner, finnes i kapittel 45 i *strafflagen (39/1889)*, *lag om försvarsmakten (551/2007)*, *värnpliktslagen (1438/2007)*, *lag om frivillig militärtjänst för kvinnor (194/1995)*, *lag om frivilligt försvar (556/2007)*, *lag om militär krishantering (211/2006)* og *lag om gränsbevakningsväsendets förvaltning (577/2005)*.

Refselsesmidlene som benyttes i Finland er anmerkninger, ekstra tjenestegjøring, advarsel, portforbud, disiplinærbot og arrest.

### 3.1.3 Sverige

Disiplinærsystemet i Sverige skiller seg fra de øvrige nordiske landene, ettersom Sverige ikke har et eget disiplinærsystem for alt militært personell. Den svenske ordningen har et eget arbeidsrettslig disiplinærsystem for de statsansatte, og et disiplinærsystem for det tjenestegjørende personellet i det svenske forsvaret som ikke er ansatt.

*Lagen (1994:260) om offentlig anställning* gjelder for alle ansatte i den svenske staten, uavhengig av om personen er militær eller sivil tjenesteperson. Adgangen til å refse en statsansatt som forsettlig eller uaktsomt har brutt sine plikter, hjemles i denne loven.

*Lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret* gjelder for annet personell som tjenestegjør i det svenske forsvaret, men som ikke er ansatt. Dette er vernepliktige og heimeverns-soldater. Loven gir adgang til å refse de som unnlater å følge ordre fra overordnet eller andre sjefer.

I Sverige ligger kompetansen til å ilegge vernepliktige og heimevernssoldater refsels hos sjefen for avdelingen hvor den refsede tjenestegjør eller sist tjenestegjorde.

Refselsesmidlene som benyttes i Sverige er advarsel og lønnstrekk.

### 3.1.4 Nederland

I likhet med Danmark, Finland og Norge har også Nederland et eget disiplinærsystem. Disiplinæroreningen er hjemlet i loven *Wet militair tucht-recht*. Loven omfatter mindre overtredelser, brudd på interne regler og regler av militær karakter.

Militært personell som bryter en regel for militær orden kan refses. Refselse kan ilegges i løpet av tiden militærtjenesten utføres eller burde vært utført, eller på et militært område. Med *militært område* menes blant annet militær bygning, sted, fartøy, luftfartøy eller kjøretøy som brukes av eller til væpnede styrker. I tillegg omfattes bolig som militært personell benytter ved internasjonale oppdrag, eller der hvor militært personell er i fangenskap.

I Nederland ligger kompetansen til å ilegge refselse hos sjefer som er autorisert for dette. Hvilke militære sjefer som har slik kompetanse varierer avhengig av hvor lovbruddet er begått, men felles er at de er befal. Refselsesmidlene som

benyttes i Nederland er irettesettelse, bot, ekstra tjenestegjøring og portforbud.

## 3.2 Militær påtalemyndighet

### 3.2.1 Danmark

*Forsvarsministeriets Auditorkorps* er den militære påtalemyndigheten i Danmark, og består av *Generalauditoriatet* og *Auditorkontoret*. Den militære påtalemyndighet er organisatorisk oppdelt i to nivåer; Generalauditøren og auditørene. Den militære påtalemyndighet er en uavhengig myndighet under *Forsvarsministeriet*, og er også uavhengig av forsvaret og det militære kommandosystemet. Justisministeren er formelt overordnet påtalemyndigheten, jf. *lov nr. 1101 af 22/09/2017 om rettens pleje (retsplejeloven)* § 98 stk. 1.

Den militær påtalemyndighet har i oppgave å etterforske og behandle militære straffesaker. Generalauditøren og auditørene har samme myndighet som den sivile påtalemyndighet når det kommer til etterforskning, herunder avhør av mistenkte og vitner, og mulighet for å ta ut siktelser og tiltale. Generalauditøren er i tillegg forsvarets øverste faglige myndighet innen krigens folkerett, og fungerer som juridisk rådgiver for Heimevernet i saker om opptak og avskjedigelse av frivillig personell.

*Retsplejeloven*, det vil si den sivile rettspleieloven, oppstiller bestemmelser som skal sikre at den siktede får en rettferdig rettergang og beskytte fornærmedes og vitners rettsikkerhet. Disse grunnleggende bestemmelsene er felles for både den militære og den sivile strafferettspleien.

Den militære påtalemyndigheten har påtalekompetanse i alle militære straffesaker, og militære straffesaker etterforskes i inn- og utland av den militære påtalemyndighetens egne etterforskningsressurser. Når etterforskningen er avsluttet avgjør auditøren om det er grunnlag for å ta ut tiltale i saken, eller om etterforskningen skal innstilles. Også her gjelder reglene i den sivile rettspleieloven.

### 3.2.2 Finland

Finland har ikke en særskilt militær påtalemyndighet. Det er den sivile påtalemyndigheten som har selvstendig ansvar for påtalemyndigheten i Finland, jf. *lag om Åklagarmyndigheten (32/2019)* 1 kapittel § 2.

Selv om Finland ikke har en militær påtalemyndighet, har de et militært sanksjonssystem der kompetansen til å behandle straffesaker og

disiplinærsaker er delt mellom forsvaret (*försvarsmakten*) og den sivile påtalemyndigheten. Alle militære disiplinære forseelser betraktes som straffesaker (*brott*). Det er det finske forsvaret som i utgangspunktet ivaretar undersøkelsene av disse sakene. Dersom det blir et spørsmål om det skal tas ut tiltale, overfører den militære sjef saken til påtalemyndigheten, som treffer avgjørelse i straffesakene. Gjelder det en disiplinærsak, kan saken avgjøres av den militære enhetens sjef.

### 3.2.3 Sverige

Sverige har ingen militær påtalemyndighet, og etterforskningen (*förundersökningen*) av straffesaker mot militært personell gjøres av politiet under ledelse av påtalemyndigheten (*åklagar*). Militærpolitiet kan på anmodning fra aktor bistå i etterforskningen. I slike tilfeller er vedkommende underlagt de samme regler som gjelder for politiet.

### 3.2.4 Nederland

I likhet med Sverige har heller ikke Nederland en særskilt militær påtalemyndighet. I 1991 ble militær strafferett integrert i det felles strafferettssystemet i Nederland, og krigsrett ble avskaffet. Distriktsadvokatkontoret i Øst-Nederland er ansvarlig for etterforskning og påtale av straffbare handlinger begått av militært personell etter straffeprosessloven og den militære straffeloven. Påtalemyndigheten er ikke militær. For å sikre militær ekspertise er det militære liaison-offiserer utplassert ved distriktsadvokatkontoret i Øst-Nederland. De arbeider under ledelse av den sivile påtalemyndigheten.

Straffesaker mot militært personell etterforskes etterforskes av militærpolitiet i Nederland, Koninklijke Marechaussee (KM), som er en del av forsvarsorganisasjonen og underlagt det nederlandske forsvarsdepartementet. Ved etterforskningen av militære straffesaker er KM imidlertid underlagt påtalemyndigheten ved den regionale domstolen i Arnhem.



## 4 Endringer i forsvarsloven mv. (militær disiplinærmyndighet)

### 4.1 Behovet for et disiplinærsystem i Forsvaret

---

Refselse er et middel som kan nyttes for å skape og opprettholde militær moral og disiplin, og derigjennom fremme effektiviteten i det militære forsvar, jf. forskrift 16. desember 1988 nr. 1033 om disiplinærreglementet for Forsvaret og militært arrestreglement (disiplinærreglementet) punkt 1. Refselse bør bare benyttes når andre virkemidler som motivering, veiledning, opplæring, ros mv. ikke fører frem, eller anses utilstrekkelige for å nå dette formålet. For at en refselse skal ha den ønskede virkning, er det særlig viktig med hurtig saksbehandling.

Det følger av formålet med refselse at disiplinærmyndighet er et militært ledelsesverktøy. Utøvelse av disiplinærmyndighet forutsetter militær kommandomyndighet. Myndigheten til å ilegge refselsener er tillagt militære sjefer som fører kommando over en avdeling på et visst nivå. På denne måten sørger kommandosystemet og disiplinærmyndigheten for en effektiv forsvarsmakt.

Det er flere grunner til hvorfor et eget militært disiplinærsystem fortsatt er nødvendig. For det første stiller folkeretten krav om at styrkene skal være underlagt en ansvarlig kommando og et internt disiplinærsystem som blant annet skal sørge for etterlevelse av krigens folkerett. Disiplinærmyndigheten er således en sentral del av den nasjonale implementeringen av folkerettens krav om at det utøves «ansvarlig kommando» for å sikre militære styrkers etterlevelse av krigens folkerett i væpnet konflikt.

For det andre er ikke statsansatteloven anvendelig av flere grunner. Loven regulerer primært arbeidsrettslige forhold, ikke kommandomyndighet og ledelse. Statsansatteloven gir hjemmel for å benytte reaksjoner som ikke tilsvarer refselsesmidlene. Oppsigelse, avskjed, ordensstraff og suspensjon er aktuelle reaksjoner etter statsansatteloven. Statsansatteloven gjelder ansatte, men kommer ikke til anvendelse overfor ansatte som ved lov er underlagt annen disiplinærmyndighet, jf. § 25 femte ledd. Hoveddelen av det perso-

nellet som har tjenesteplikt i Forsvaret, er ikke ansatt i Forsvaret og inngår derfor ikke i personkretsen som omfattes av statsansatteloven. Dessuten utvides personkretsen som omfattes av disiplinærreglene i krigstid, til blant annet å omfatte personell som følger de militære styrker (men som ikke er statsansatte) og krigsfanger. Dersom statsansatteloven skal anvendes ved ileggelse av administrative sanksjoner overfor de militære styrker, må derfor lovens virkeområde utvides betraktelig, noe som anses lite hensiktsmessig.

Den sentrale begrunnelsen om et eget militært disiplinærsystem ut fra behovet for å opprettholde disiplin for å sikre et effektivt forsvar, er følgelig fremdeles tilstede. Dette behovet kan ikke dekkes gjennom statsansattelovens sanksjonssystem. En militær disiplinærforføyning er også et alternativ til strafferettslig forfølgning i visse sammenhenger, og ivaretar følgelig hensynet til at straff bare bør brukes der andre sanksjoner ikke finnes, eller åpenbart ikke vil være tilstrekkelig.

### 4.2 Disiplinærmyndigheten, hvem som kan refses og hva det kan refses for

---

#### 4.2.1 Gjeldende rett

##### *Disiplinærmyndigheten*

Enhver offiser med kommandomyndighet tilsvarende kompanisjef eller høyere, kan ilegge undergitt personell refselse, jf. disiplinærloven § 12 første ledd. Det er opp til vedkommende militære sjefs skjønn å avgjøre om refselse skal ilegges eller ikke, jf. «kan» i disiplinærloven § 1 første ledd. Enhver som er berettiget til å gi ordre som skal adlydes av en annen (den undergitte), er dennes foresatte, jf. disiplinærreglementet punkt 48 (til lovens § 12). Disiplinærmyndigheten følger altså kommandomyndigheten.

Refselsesmyndighet kan ikke delegeres, jf. disiplinærloven § 12 andre ledd, og kan bare utøves av den som er den undergittes foresatte på det *tidspunktet* refselsen ilegges, jf. disiplinær-

reglementet punkt 47 (til lovens § 12). Dette har sammenheng med at disiplinærmyndighet er et ledelsesverktøy, og refselse bør derfor bare brukes når andre virkemidler, som blant annet veiledning og opplæring, anses utilstrekkelig.

Den som fører kompanisjefs eller tilsvarende kommando, har begrenset refselsesmyndighet og kan ilegge arrest inntil 12 dager og bøter inntil halvparten av maksimumsbeløpet som følger av § 5 første ledd nr. 2 bokstav b (overfor militært tilsatte), jf. disiplinærloven § 13 første ledd. For øvrig kan vedkommende ilegge alle refselsener, det vil si bøter inntil maksimumsbeløpet overfor menige, frihetsinnskrenkning og irettesettelse. Den som innehar høyere kommando, det vil si bataljonssjef eller tilsvarende, har full refselsesmyndighet og kan ilegge alle refselsener uten de nevnte begrensninger, jf. § 13 andre ledd.

Videre er det i utgangspunktet den nærmeste foresatte med refselsesmyndighet som skal utøve denne, jf. disiplinærloven § 14 første ledd. Sjefer med refselsesmyndighet høyere opp i kommandolinjen kan ikke gi pålegg om at det skal ilegges refselse eller at det skal ilegges refselse av en bestemt art eller størrelse. Se arbeidsgruppe-rapporten punkt 5.3.2 for nærmere redegjørelse om refselsesmyndigheten.

#### *Hvem som kan refses*

Refselse kan brukes mot vernepliktige i tjeneste og militært tilsatte, jf. disiplinærloven § 3 første ledd. Dette omfatter alle kategorier av befal, offiserer og menige i Forsvaret, jf. disiplinærreglementet punkt 14 (til lovens § 3). Det følger av samme bestemmelse i forskriften at sivile ikke kan refses. Dette henger også sammen med at disiplinærmyndigheten er et ledelsesverktøy som følger den militære kommandomyndigheten, og denne omfatter ikke kommando overfor sivilt ansatte. Heller ikke Heimevernets ungdom omfattes av disiplinærloven, jf. samme punkt i disiplinærreglementet.

Generaladvokatens årsrapporter over militære disiplinær- og straffesaker viser at det er i all hovedsak vernepliktige i førstegangstjeneste som refses. Av refselsener som er kontrollert av Generaladvokaten, er det mellom 4,5 % og 7 % av refselsene som er ilagt befal. Resten er ilagt personell i førstegangstjenesten.

Det følger av disiplinærloven § 47 at i krigstid kan refselse ilegges overfor «enhver som kan straffes etter den militære straffelovs § 9», jf. § 47 nr. 1. Det følger av lov 22. mai 1902 nr. 13 (militær straffelov) § 9 nr. 1 at «alle ved rikets vegnede

makt ansatte eller dertil hørende personer, unntatt de tjenestemenn som er ansatt ved det militære rettsvesen» kan straffes etter militær straffelov. Dette omfatter både militært og sivilt tilsatte i Forsvaret. Videre følger det av § 9 nr. 3 at «enhver, som i hvilken som helst egenskap gjør tjeneste ved den vegnede makt eller følger avdeling av samme, unntatt de tjenestemenn som er ansatt ved det militære rettsvesen». Dette omfatter personer som følger en militær avdeling uten å være ansatt i Forsvaret, for eksempel som verksteds- eller vedlikeholdspersonell. Se punkt 4.7 under om disiplinærregler i krigstid.

#### *Hva det kan refses for*

Det følger av disiplinærloven § 1 første ledd at refselse kan ilegges den som «overtrer eller forsømmer militære tjenesteplikter som følger av lov, reglement, instruks, direktiv, forskrift eller rettmessig ordre». Vanligvis følger de aktuelle tjenestepliktene av den militære straffelov, forsvarsloven, sentrale eller lokale reglement/instruks, eller stående ordre. En rettmessig ordre er enhver befaling som gjelder den militære tjeneste, gitt av foresatt og som ikke er rettsstridig, jf. disiplinærreglementet punkt 5 (til lovens § 1).

Av bestemmelsens andre ledd følger det videre at refselse også kan ilegges den som «overtrer eller forsømmer seg mot militær skikk og orden». Begrepet «militær skikk og orden» er lite konkretisert i forarbeidene, men antas å dekke åpenbart utilbørlige forhold som ikke dekkes av noen enkeltbestemmelse. Dette kan omfatte blant annet forulemping av medsoldater, upassende opptreden overfor foresatte, militærpoliti eller vakter og upassende eller annen utilbørlig atferd som ikke er straffbar.

Refselse kan også ilegges den som «gjør seg skyldig i borgerlig straffbare forhold», jf. disiplinærloven § 1 tredje ledd. En refselse kan dermed hjemles i straffebud som står i andre lover enn i militær straffelov og forsvarsloven. Det er særlig straffeloven som er aktuell, men også straffebestemmelser i annen lovgivning. Sikkerhetsloven er en slik annen lov med relevante straffebestemmelser for militært personell. Ifølge disiplinærreglementet punkt 9 (til lovens § 1) bør borgerlig straffbare forhold bare avgjøres ved refselse dersom de disiplinære sider ved handlingen er fremtredende, og forholdet ikke blir å anmelde til påtalemyndigheten. Videre er det normalt bare mindre overtredelser av borgerlige straffebestemmelser som kan avgjøres ved refselse. Refselse kan imidlertid ikke ilegges for enhver overtred-

else av den borgerlige straffelovgivning. Minst ett av de tre alternative vilkårene i disiplinærloven § 1 tredje ledd nr. 1–3 må være oppfylt: Handlingen må være begått på «militært område», «overfor vernepliktige i tjeneste og militært tilsatte» eller «mot eller ved bruk av militært materiell». Begrepet «militært område» antas å ha samme avgrensning som i lov om politimyndighet i forsvaret § 1, det vil si at også umiddelbar nærhet av militært område omfattes. Hovedsynspunktet bak oppramsingen i § 1 tredje ledd er at borgerlig straffbare forhold bare skal gjøres til gjenstand for disiplinærforføyning dersom de disiplinære sider ved handlingen er de vesentlige.

#### Skyldkravet

Det følger av disiplinærloven § 2 at skyldkravet for å ilegge refselse er uaktsomhet. Et forhold regnes ikke som uaktsomt hvis det skyldes et hendelig uhell, jf. disiplinærreglementet punkt 11 (til lovens § 2). Dette har sammenheng med at disiplinærmyndighet er et ledelsesverktøy. I praksis tolkes uaktsomhetskravet i samsvar med legaldefinisjonen i straffeloven § 23. Skyldkravet gjelder også for de straffebestemmelser som bare rammer den forsettlige handling, jf. disiplinærreglementet punkt 12 (til lovens § 2). I praksis benytter man ikke bare strafferettens inndeling av skyldgrader i disiplinærsaker, men også prinsippene om medvirkning, forsøk, nødrett, nødverge og spørsmål om uvitenhet av faktisk eller rettslig art, jf. straffeloven kapittel 3 (§§ 14–26). Dette ble omtalt i NOU 1980: 58 *Militær disiplinær- og politimyndighet* kapittel VI punkt 2, side 32, hvor det ble sitert fra Kai Knudsen-komiteens innstilling:

«Er frifinnelsen begrunnet i at han ikke anses tilregnelig eller ansvarlig for handlingen, faller refselsen bort. Denne bestemmelse [disiplinærreglementet punkt 63 til disiplinærloven av 1921] må antakelig ses som et utslag av et mer omfattende prinsipp om at refselse ikke skal kunne ilegges når noen av de nevnte straffefrihetsgrunner er tilstede.»

Utvalget sluttet seg til dette og var enig i at gjerningsmannen måtte være tilregnelig for å kunne ilegges refselse. I tillegg nevnes det i juridisk litteratur at også villfarelse med hensyn til en omstendighet av betydning for straffbarheten har betydning for adgangen til å refse. For eksempel kan ikke den som utviser respektstridig oppførsel

overfor en person uten å vite at vedkommende var en person med høyere grad enn ham/henne selv, ilegges refselse for handlingen.

#### Virkeområde i tid

Det fremkommer av disiplinærloven § 4 første ledd at refselsers bare kan ilegges når det refsbare forholdet er «utvist i tjenestetiden». Videre følger det av ordlyden at tjenestetiden er «den tid vedkommende gjør militær tjeneste», noe som omfatter den tid som medgår til reise til og fra tjenestestedet, i alle fall minst 24 timer før frem møte og like lang tid etter dimisjon. Tjenestetiden omfatter også fritid, herunder permisjon, jf. § 4 første ledd.

Det følger videre av bestemmelsens andre ledd at utenfor tjenestetiden kan refselsers ilegges dersom det er (1) et forhold som kan straffes etter forsvarsloven § 66, (2) en overtredelse av militær straffelov § 34 (ulovlig fravær), eller (3) et forhold utvist mens vedkommende på offentlig sted eller militært område lovlig var iført militær uniform. Ifølge disiplinærreglementet punkt 18 (til lovens § 4) tar § 4 andre ledd nr. 3, sikte på «klanderverdige forhold» utvist utenfor tjenestetiden.

I tillegg kan refselse brukes utenfor tjenestetiden når forholdet gjelder unnlatelse av å besvare tjenstlige henvendelser om forhold oppstått i tjenestetiden, jf. disiplinærloven § 4 andre ledd nr. 4. Ifølge disiplinærreglementet punkt 18 (til lovens § 4) tar dette sikte på spørsmål som erstatning, tapte effekter og lignende økonomiske og andre forhold.

Av disiplinærreglementet punkt 16 (til lovens § 4) følger det at overtredelse eller forsømmelse av tjenesteplikter, som kan straffes etter vernepliktsloven § 48 og heimevernloven § 32, og som er utvist utenfor tjenestetiden, kan refses. I samme punkt nevnes dessuten en rekke plikter som dette i hovedsak gjelder. Videre presiseres det at den som uten gyldig grunn unnlater å møte til tjeneste som vedkommende lovlig er innkalt til eller uten gyldig grunn forlater tjenestestedet, kan ilegges refselse, jf. disiplinærreglementet punkt 17 (til lovens § 4). Bestemmelsene i disiplinærreglementet er ikke oppdatert etter at forsvarsloven ble vedtatt og de to nevnte lovene (vernepliktsloven og heimevernloven) ble opphevet.

Adgangen til å ilegge refselse faller bort to år etter den refsbare handling, jf. disiplinærloven § 9. Foreldelsesfristen er ikke til hinder for at saken blir rettslig forfulgt som straffesak, jf. disiplinærreglementet punkt 40 (til lovens § 9).

## 4.2.2 Arbeidsgruppens forslag

### *Disiplinærmyndigheten*

Arbeidsgruppen foreslår i hovedsak å videreføre gjeldende rett, men at regelverket forenkles.

I arbeidsgrupperapporten punkt 5.5.4 påpekes det at refselsesmyndighet er en militær sjefs ansvar og er knyttet til kommandomyndigheten. Begrunnelsen for refselsesmyndigheten er at den som fører kommando, plikter å sørge for at avdelingen er en effektiv enhet. Til dette hører også å opparbeide, styrke og opprettholde disiplinen i avdelingen. Refselsesmyndighet er ett av flere virkemidler den militære sjefen har for å ivareta denne oppgaven.

Arbeidsgruppen påpeker at det ut fra et rettsikkerhetsperspektiv kan stilles spørsmål ved disiplinærordningen, ettersom den som initierer en disiplinærsak også ilegger refselsen. Arbeidsgruppen vurderer likevel at ettersom refselsesmyndigheten henger så nøye sammen med kommandomyndigheten og kommandoansvaret, bør det fortsatt være slik at det er den som fører kommando som beslutter hvorvidt refselse er en formålstjenlig reaksjonsmåte.

Arbeidsgruppen påpeker videre at de rettsikkerhetsmessige svakhetene ved en slik ordning er i dag ivaretatt ved at det er lovfestet en rådgivningsordning og en utvidet klageordning. Endringene arbeidsgruppen foreslår i denne ordningen, herunder overføring av rådgivningsordningen til Forsvaret og en forenklet klageordning, vil etter arbeidsgruppens syn, kunne medføre en risiko for avvik ved disiplinærsakene. Som omtalt under i punkt 4.6 er det foreslått av arbeidsgruppen at det opprettes en sentralt plassert funksjon i Forsvaret som skal vareta disse oppgavene. Arbeidsgruppen mener dette vil være forsvarlig.

Når det gjelder hvem som har refselsesmyndighet, foreslår arbeidsgruppen å videreføre gjeldende rett, og å endre dagens tilfeldige bruk av «disiplinærmyndighet» og «refselsesmyndighet» om hverandre. Arbeidsgruppen skriver i rapporten at tanken har sannsynligvis vært å bruke «disiplinærmyndighet» der det dreier seg om selve instituttet, og «refselsesmyndighet» når sammenhengen er mer konkret. Av pedagogiske hensyn foreslår arbeidsgruppen å bruke «disiplinærmyndighet» gjennomgående i de nye bestemmelsene. Det foreslås i den forbindelse en ny bestemmelse i forsvarsloven § 71 som omhandler hvem som har disiplinærmyndighet. Det foreslås at det gis nærmere bestemmelser om begrenset og full disiplinærmyndighet i forskrift.

Arbeidsgruppen har videre vurdert om innføringen av ny ordning for militært tilsatte (OMT) påvirker om det kun er offiserer som bør ha disiplinærmyndighet. Som nevnt over er disiplinærmyndigheten uløselig knyttet til kommandomyndigheten og kommandoansvaret. Ansvar for disiplinen i en avdeling hviler til syvende og sist på sjefen for den aktuelle militære avdeling, og det er derfor naturlig at det er vedkommende som har kompetanse til å iverksette formelle sanksjoner i form av refselse for å sikre disiplinen. En sjef med disiplinærmyndighet står fritt til å benytte seg av den kompetanse og kunnskap som finnes i avdelingen, med hensyn til å saksbehandle disiplinærsaker og motta rådgivning om hvordan disiplinærmyndigheten bør utøves. Arbeidsgruppen antar at sjefersjanter og lignende vil være viktige rådgivere for offiserer som skal utøve sin disiplinærmyndighet.

### *Hvem som kan refses*

Arbeidsgruppen foreslår i punkt 5.5.6 å videreføre gjeldende rett, slik at alle tjenestepliktige i Forsvaret skal kunne refses disiplinært. Dagens ordlyd i disiplinærloven er at «vernepliktige i tjeneste og militært tilsatte» kan refses. Arbeidsgruppens forslag går ut på at alle «tjenestepliktige» kan refses disiplinært. Dette innebærer at alle kategorier er omfattet, herunder vernepliktige, militært tilsatte og andre som har inngått kontrakt om tjeneste med Forsvaret, jf. forsvarsloven § 2 første ledd.

Arbeidsgruppens forslag er mer presist enn dagens ordlyd fordi militært tilsatte også er tjenestepliktige. Alle som står under militær kommando skal med andre ord kunne refses. Arbeidsgruppen foreslår å endre ordlyden i tråd med dette, i forslag til ny § 67 første ledd. Arbeidsgruppen bemerker at det er viktig å referere til § 2 slik at innholdet i begrepet «tjenestepliktige» blir tydelig og entydig.

Arbeidsgruppen foreslår å videreføre gjeldende rett når det gjelder hvorvidt sivilt tilsatte i Forsvaret kan ilegges refselse i fredstid. Arbeidsgruppen foreslår å lovfeste at sivile ikke kan refses bortsett fra i krig eller når krig truer, jf. arbeidsgruppens forslag til ny § 67 tredje ledd. Dette begrunnes slik i punkt 5.5.6 arbeidsgruppe-rapporten:

«Sivilt ansatte kan ikke refses i fredstid med hjemmel i dagens disiplinærlov (se punkt 5.3.3), men i krigstid når de følger Forsvarets styrker i en hvilken som helst støttfunksjon. Administrative virkemidler for å reagere over-

for tjenesteforsømmelser eller annen uønsket atferd hos sivilt ansatte, finnes i statsansatte-lovens bestemmelser om ordensstraff, i arbeidsmiljølovens bestemmelser om advarsler mv. og i den alminnelige straffelovens bestemmelser om tjenestefeil og grovt uakt-som tjenestefeil.»

Videre påpeker arbeidsgruppen at det i vurderingen er lagt vekt på at disiplinærmyndigheten etter sin art innebærer utøvelse av kommandomyndighet, og at det er noe annet enn arbeidsgivers styringsrett. Arbeidsgruppen skriver videre i samme punkt at:

«Nettopp fordi disiplinærmyndigheten er uløselig knyttet til den militære kommandomyndighet, mener arbeidsgruppen at disiplinærmyndigheten som utgangspunkt er dårlig egnet til å anvende overfor sivilt ansatte. Det største antall disiplinære reaksjoner ilegges overfor vernepliktige førstegangstjenestegjørende, ikke militært tilsatte. Dette tyder på at behovet er størst overfor denne gruppen, som har mindre til felles med de sivilt ansatte i Forsvaret.»

#### *Hva det kan refsas for*

Arbeidsgruppen foreslår å videreføre gjeldende rett i ny § 65 i forsvarsloven. Arbeidsgruppen viser til at dette betyr at alle overtredelser av militære tjenesteplikter fastsatt i lov, ordre, instruks mv., fortsatt er refsbare.

Det følger av arbeidsgruppens rapport at det er vurdert hvorvidt kategorien «militær skikk og orden» skal presiseres under henvisning til krav om klarhet i legalitetsprinsippet. Arbeidsgruppen har imidlertid kommet frem til at begrepet er så vidt innarbeidet i Forsvaret at det er vanskelig å se at det er mulig å oppnå ytterligere klarhet ved å endre begrepet til en ny skjønsmessig standard. Arbeidsgruppen finner også grunn til å påpeke at det er relativt få refselsener som henføres under kategorien militær skikk og orden hvert år. Arbeidsgruppen påpeker at dette tyder på at bestemmelsen brukes med nødvendig varsomhet, i tråd med forarbeidene til gjeldende lov.

Når det gjelder adgangen til å refse for brudd på andre lover enn straffelovgivningen, som for eksempel likestillings- og diskrimineringsloven, påpeker arbeidsgruppen at forholdet enten må innebære et brudd på en militær tjenesteplikt (for-slaget § 65 første ledd) eller et brudd på «militær skikk og orden» (andre ledd). For at et slikt for-

hold skal kunne betegnes som et brudd på en militær tjenesteplikt, må Forsvaret enten ha egne bestemmelser som inkluderer normen i den aktuelle loven, eller utarbeide egne regler. Etter arbeidsgruppens syn bør det ikke gjøres refsbart å bryte en hvilken som helst lov uten at det aktuelle forholdet har en saklig tilknytning til tjenesten, noe som beror på en konkret vurdering.

Videre foreslår arbeidsgruppen at begrepet «borgerlig straffbare forhold» erstattes med «andre straffbare forhold», jf. arbeidsgruppens forslag til ny § 65 tredje ledd. Arbeidsgruppen viser til at hensikten med henvisningen i § 65 tredje ledd til gjeldende «borgerlig straffbare forhold» og forslaget «andre straffbare forhold», var og er å omfatte straffbare forhold som ikke er regulert i den militære straffelovgivning, men i straffeloven og særlovgivningen. Den «militære straffelovgivning» er ikke et entydig og innarbeidet begrep, men omfatter i alle fall den militære straffeloven og forsvarsloven, som da er gjort refsbare i arbeidsgruppens lovforslag § 65 første ledd, jf. ordlyden «militære tjenesteplikter som følger av lov».

Arbeidsgruppen har videre anbefalt at det bør forskriftsfestes en presisering om at med «andre straffbare forhold» menes forhold som er omtalt i straffeloven eller i en straffebestemmelse i andre lover enn den militære straffeloven og forsvarsloven. Dette kan i praksis innebære en viss oppmykning ved at eventuelle andre bestemmelser i den militære straffelovgivning (enn i den militære straffeloven og forsvarsloven) etter forslaget kun kan refsas på de nærmere bestemte vilkår i § 65 tredje ledd. Arbeidsgruppen mener imidlertid at denne ulempen veies opp av hensynet til en klar lovhjemmel.

Arbeidsgruppen bemerker at brudd på forsvarsloven § 62 om pliktmessig avhold og forskrift fastsatt med hjemmel i § 62 er refsbart, jf. forsvarsloven § 65. Arbeidsgruppen mener at § 65 bør oppheves og bestemmelsens innhold flyttes til forskrift. Det vises i rapporten til at dette ikke vil innebære noen realitetsendring av gjeldende rett, da overtredelse av § 62 uansett er refsbart etter lovforslaget § 65 første ledd. Arbeidsgruppen mener likevel at gjeldende § 65 i forsvarsloven kan stå i forskriften slik at det ikke er noen tvil om at slike overtredelser er refsbare.

#### *Grunnvilkår for straffansvar i disiplinæraker*

Arbeidsgruppen foreslår at det lovfestes i ny § 66 første ledd i forsvarsloven at grunnvilkårene i straffeloven kapittel 3 gjelder tilsvarende i displi-

nærsaker. Arbeidsgruppen fremhever at dette innebærer blant annet at straffrihetsgrunnene gjelder i disiplinærsaker, og at medvirkning til et refsbart forhold kan refses. Arbeidsgruppen presiserer at dette er i tråd med gjeldende rett, og at det derfor anses hensiktsmessig å lovfeste dette.

Videre foreslår arbeidsgruppen å videreføre gjeldende rett om at uaktsomhet er tilstrekkelig for å bli ilagt refselse, jf. arbeidsgruppens forslag til ny § 66 tredje ledd i forsvarsloven. Arbeidsgruppen påpeker at skyldkravet i dagens disiplinærlov § 2 også gjelder for forhold som faller inn under disiplinærloven § 1 tredje ledd. Dette innebærer at man kan refses for en uaktsom overtreddelse av et straffebed som krever forsett for illeggelse av straff. Arbeidsgruppen foreslår at vilkårene for å kunne refses reguleres i lov, og at kravet til subjektiv skyld kommer tydelig frem.

#### Virkeområde i tid

Arbeidsgruppen foreslår i all hovedsak å videreføre gjeldende rett for disiplinærlovgivningens virkeområde i tid, og regulere det i forsvarsloven § 68 første ledd. I arbeidsgrupperapporten punkt 5.5.7.4 fremkommer det at bestemmelsene i gjeldende rett, disiplinærloven § 4, er gjennomgående preget av å være skrevet hovedsakelig med tanke på soldater inne til førstegangstjeneste. Arbeidsgruppen viser til at det i praksis ofte oppstår spørsmål om hvilken tidsmessig begrensning som gjelder for disiplinærloven overfor tilsatte.

Arbeidsgruppen skriver i den forbindelse:

«Begrepet «tjenestetiden» kan for denne gruppen umiddelbart forstås snevert som «arbeidstiden», noe som innebærer at man bare kan ilegge refselse for handlinger som finner sted for eksempel mellom klokken 7.30 og 15.30. Denne forståelsen er imidlertid uriktig. Den tilsatte er omfattet av disiplinærloven så lenge han eller hun er tilsatt i Forsvaret, døgnet rundt.»

Arbeidsgruppen foreslår å videreføre forståelsen av «tjenestetiden». Arbeidsgruppen anbefaler at definisjonen av «tjenestetiden» nærmere reguleres i forskrift.

Arbeidsgruppen foreslår å videreføre gjeldende rett i disiplinærloven § 4 når det kommer til når refselse kan ilegges utenfor tjenestetid. Det foreslås at det reguleres i forsvarsloven § 68 andre ledd.

Arbeidsgruppen foreslår å presisere i lovforslagets bokstav e plikten til å ikke misbruke militært utstyr og bekledning, slik at det ikke skal oppstå tvil om hva som ligger i «oppbevaring» etter forsvarsloven § 63 og forskrift 16. juni 2017 nr. 799 om verneplikt og heimevernstjeneste (vernepliktsforskriften) § 87.

#### 4.2.3 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser stiller seg positive til de endringer og presiseringer som er foreslått i arbeidsgrupperapporten som knytter seg til disiplinærmyndighet, hvem som kan refses og hva det kan refses for. *Tillitsvalgtordningen i Forsvaret (TVO)* stiller seg positive til de overordnede endringene, og retter fokus mot viktigheten av en god etablering av nytt lovverk og praksis.

*Befalets fellesorganisasjon (BFO)* har uttalt at det er uheldig at arbeidsgiver ensidig kan bringe forhold inn under disiplinærreglementet, uten at det er partsbehandlet. BFO uttaler i den forbindelse at:

«I grovt kan man si at vi får et inntrykk av at man skal etablere regler, som kan føre til disiplinære forføyninger for forhold, som ellers ikke er straffbare. Med de eksemplene som er gitt, blir det veldig skjønnsmessig ifh til oppståtte situasjoner og skjønn kan være vanskelig å vurdere utfra aktuell situasjon. BFO vil oppfordre til å ikke lage regler for enhver situasjon.»

*Forsvaret* har kommet med innspill til forslaget til ny § 65 tredje ledd bokstav b. Forsvaret mener at bestemmelsen ikke kun kan gjelde overfor vernepliktige i tjeneste og militært tilsatte, men at den også bør gjelde alle Forsvarets ansatte. Forsvaret foreslår derfor at ordlyden i bokstav b) endres til «overfor vernepliktige i tjeneste og Forsvarets ansatte».

Videre påpeker Forsvaret at det er et pågående arbeid om endringer i forsvarsloven som åpner for at Forsvaret kan inngå kontrakt om tjenesteplikt med personer uten verneplikt, og inngå kontrakt om utvidet verneplikt.

BFO har videre innvendinger til at sivile ikke kan refses. BFO uttaler i den forbindelse at det bør være like regler for alle i Forsvaret, ettersom Forsvaret er struktur- og organisasjonsmessig likt organisert i fred, krise og krig. BFO uttaler at det er uheldig at personell som er gjensidig avhengig av hverandre, ikke skal kunne få en reaksjon ut fra samme lovverk.

Videre ber BFO om en bekreftelse på at en lovfesting av skyldkravet i forsvarsloven ikke innskrenker militært ansattes juridiske rettigheter sett opp mot dagens praksis.

*Generaladvokaten* har presisert i sitt hørings-svar at:

«Til forsvarsloven § 67 kan en vurdere å ta inn en bestemmelse – enten i forsvarsloven § 4 eller i forskriften – som gjør det klart om personer under 18 år skal kunne refses. Etter dagens praksis er også personer under 18 år blitt refset og generaladvokaten antar at hensynet til artikkel 3 nr. 3 bokstav c i valgfri protokoll til konvensjonen om barns rettigheter om barn i væpnet konflikt tilsier at det bør fremgå klart at disiplinære sanksjoner er en del av pliktene forbundet med militærtjenesten.»

#### 4.2.4 Departementets vurdering

##### *Disiplinærmyndigheten*

Departementet støtter arbeidsgruppens forslag om å videreføre gjeldende rett om at det kun er offiserer som har disiplinærmyndighet. Departementet er enig i at en konsekvent bruk av «disiplinærmyndighet» i regelverket er hensiktsmessig. Departementet foreslår derfor en ny bestemmelse i forsvarsloven § 71 som omhandler hvem som har disiplinærmyndighet. Departementet foreslår at det kan gis nærmere bestemmelser om hvem som har begrenset og full disiplinærmyndighet i forskrift.

##### *Hvem som kan refses*

Departementet støtter arbeidsgruppens forslag om å videreføre gjeldende rett når det kommer til hvem som kan refses. Departementet foreslår derfor en tydeliggjøring av at alle tjenestepliktige i Forsvaret skal kunne refses disiplinært i ny § 67 i forsvarsloven. Dette innebærer at alle kategorier er omfattet, herunder vernepliktige, militært tilsatte og andre som har inngått kontrakt om tjeneste med Forsvaret, jf. forsvarsloven § 2 første ledd.

Det presiseres at personell som gjør noe refsbart mens de tjenestegjør i Forsvaret kan også ilegges refselse etter at de har dimittert fra Forsvaret, såfremt de fremdeles er tjenestepliktige i Forsvaret. Det følger av sammenhengen i forslaget til ny bestemmelse i forsvarsloven § 68 andre ledd som gir uttrykkelig hjemmel til refselse utenfor tjenestetiden, at det ikke er et vil-

kår at man faktisk skal være i aktiv tjeneste. Hvem som er tjenestepliktige, følger av forsvarsloven § 2.

Det fremheves av flere høringsinstanser at sivile i Forsvaret burde kunne refses, og at personell som er gjensidig avhengig av hverandre bør sanksjoneres likt. Departementet er enig i at det må være like regler for personell med like plikter. Departementet vil imidlertid bemerke at disiplinærmyndigheten henger sammen med militær kommandomyndighet. Det er et ledelsesverktøy som skal kunne benyttes raskt for å opprettholde militær moral og disiplin for å sikre effektiv gjennomføring av ordre gitt i kommandolinjen. For sivilt ansatte er det administrative virkemiddelet for å reagere overfor tjenesteforsømmelser, eller annen uønsket atferd, blant annet regulert i statsansattelovens bestemmelser om ordenstraff. Det å bli ilagt en refselse er noe annet enn å bli ilagt en administrativ sanksjon gjennom statsansatteloven. Departementet støtter derfor arbeidsgruppens forslag til ny § 67 tredje ledd om at sivile ikke kan refses, med unntak av det som gjelder i krig eller når krig truer. Særregler om refselse i krig eller når krig truer omtales i punkt 4.7.

Til Forsvarets innspill om pågående arbeid om endringer i forsvarsloven vises det til lovforslag fremlagt for Stortinget i Prop. 134 L (2021–2022) *Endringer i forsvarsloven (utvidet adgang til å inngå kontrakt om tjenesteplikt mv.)*. Stortinget vedtok ved behandling av Innst. 74 L (2022–2023), jf. Prop. 134 L (2021–2022) endringer i forsvarsloven, jf. lovvedtak 20 (2022–2023). Endringene gjelder fra den tid Kongen bestemmer, og har enda ikke trådt i kraft. Endringene betyr blant annet at Forsvaret får adgang til å inngå kontrakt om tjenesteplikt med personer uten verneplikt, og omhandler også utvidet tjenesteplikt for vernepliktige. Dette personellet vil inngå i styrkestrukturen som militært personell, og kan kalles inn til tjeneste i medhold av forsvarsloven. De vil derfor kunne refses på lik linje med annet militært personell.

Forsvaret har vist til at det bør opplyses om at sivilt ansatte i Forsvaret, som er styrkedisponert i Forsvarets styrkestruktur, er tjenestepliktig etter forsvarsloven, der dette fremgår av ansettelsesavtalen. Departementet viser i den forbindelse til Stortingets lovvedtak 20 (2022–2023) der det er vedtatt en ny § 25 a i forsvarsloven om kontrakt om tjenesteplikt med sivilt tilsatte. Bestemmelsen er en tydeliggjøring av at Forsvarsdepartementet og underliggende etater kan inngå kontrakt om tjenesteplikt med egne sivilt tilsatte. Sivilt ansatte i

forsvarssektoren som inngår kontrakt om tjenesteplikt får status som sivil eller militær avhengig av hvilken rolle de skal fylle i styrkestrukturen. Sivile som har inngått kontrakt om tjenesteplikt, og som skal ha status som militær i styrkestrukturen, vil i krig eller når krig truer konverteres til militære. Som militært personell er de underlagt kommandomyndighet, og kan refsес disiplinært.

Departementet understreker at i fredstid har dette personellet fremdeles status som sivil, og kan kun sanksjoneres som sivil. Som nevnt over kan sivile ikke refsес i fredstid. Dersom de er på øvelser i fredstid, der de øver på sine militære plikter i krig, tjenestegjør de imidlertid som militært personell. Dette fordi de er på øvelse i kraft av at de er tjenestepliktige etter forsvarsloven, og ikke på bakgrunn av arbeidskontrakten. I disse tilfellene vil derfor personellet kunne refsес disiplinært i fredstid, på lik linje med annet militært personell.

Til *Generaladvokatens* innspill om refselse av personer under 18 år, viser departementet til forsvarsloven § 6 hvor det fremkommer at man tidligst kan være vernepliktig fra og med det året man fyller 19, og forsvarsloven § 4 som oppstiller et forbud mot å gi personer under 18 år opplæring i stridsrelatert virksomhet. Personer under 18 år skal heller ikke delta i stridsrelatert virksomhet. Personer under 18 år kan altså ikke kalles inn til tjeneste som vernepliktige, og de er derfor heller ikke omfattet av det militære disiplinærsystemet, se Prop. 102 L (2015–2016), *Lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (forsvarsloven)*, s. 119. Av forsvarsloven § 24 følger det at «Personer som er fylt 16 år, kan tas opp i Heimevernet, jf. § forsvarsloven 4. Bestemmelsen anvender begrepet «tas opp» bevisst for å understreke at disse personene ikke kan inngå kontrakt som innebærer en tjenesteplikt i Heimevernet før de har fylt 19 år, se Prop. 102 L (2012–2016), s. 126.

Personer under 18 år, herunder personer i Heimevernsungdommen, er følgelig ikke tjenestepliktige, og derfor heller ikke underlagt militært kommandomyndighet. Som departementet tidligere har redegjort for, er formålet med refselse å sanksjonere raskt for å holde orden i militære rekker. Det skal benyttes som et ledelsesverktøy. Ettersom personer under 18 år ikke er tjenestepliktige, kan de derfor ikke refsес etter forslag til ny § 67 i forsvarsloven. Departementet finner det ikke nødvendig å presisere i lovforslaget at personer under 18 år ikke kan refsес, ettersom det kun er tjenestepliktige som foreslås å kunne refsес og personer under 18 år ikke er tjenestepliktige.

#### *Hva det kan refsес for*

Departementet støtter forslaget om å videreføre innholdet i disiplinærloven § 1, om hvilke handlinger det kan ilegges refselse for, i ny § 65 i forsvarsloven.

Det vil si at alle overtredelser av militære tjenesteplikter fastsatt i lov, reglement, instruks, direktiv, forskrift eller rettmessig ordre, og overtredelser eller forsømmelser av militær skikk og orden fortsatt er refsbare handlinger. Det samme gjelder andre straffbare forhold på militært område, overfor vernepliktige i tjeneste eller militært tilsatt eller mot eller ved bruk av militært materiell. «Vernepliktige i tjeneste og militært tilsatte» foreslås imidlertid endret til «tjenestepliktige i tjeneste». Dette er ikke en materiell endring, kun en oppdatering til forsvarslovens begrepsbruk, jf. § 2 første ledd.

Departementet mener det er gode grunner for at disiplinærloven § 1 videreføres. Legalitetsprinsippet forutsetter en klar hjemmel for å kunne gjøre inngrep i personers rettsstilling, og kravet til klarhet avhenger av hvor byrdefull inngrepet er. Bestemmelsen er noe vid, men begrenses av at det er overtredelser av «militære tjenesteplikter» som er refsbart. De militære tjenesteplikter som følger av lov er i hovedsak militære tjenesteplikter etter militær straffelov og forsvarsloven. Med «rettmessig ordre» menes enhver befaling som gjelder den militære tjeneste, som er gitt av foresatt og som ikke er rettsstridig.

Begrepet «militær skikk og orden» knytter seg til militære tradisjoner og sedvaner, som i stor grad baserer seg på skrevne og uskrevne regler. Departementet viser til at det har etablert seg skikker og vaner som omfatter både hva militært personell kan og bør gjøre, og hva de bør unngå å gjøre. Det er oppførsel som ikke egner seg for militært personell, særlig når vedkommende er i uniform, eller oppfattes som en militærperson. Dette kan eksempelvis omfatte forulemping av medsoldater, upassende opptreden overfor foresatte, militærpoliti eller vakter, og upassende eller annen utilbørlig atferd som ikke er straffbar. Departementet viser til at begrepet er vidt innarbeidet i Forsvaret. Departementet er derfor enig med arbeidsgruppen i at det er vanskelig å se at det er mulig å oppnå ytterligere klaret ved å endre begrepet til en skjønsmessig standard. Departementet mener derfor at bestemmelsen bør videreføres i sin helhet. Departementet vil presisere at det ikke er tale om å etablere nye regler for blant annet skikk og bruk, slik *BFO* påpeker, men kun en videreføring av gjeldende rett.



Dagens § 65 i forsvarsloven, som sier at «den som overtrer § 62 om pliktmessig avhold og forskrift fastsatt med hjemmel i § 62, kan refses etter disiplinærloven», foreslås opphevet. Brudd på forsvarsloven § 62 om pliktmessig avhold og forskrift fastsatt med hjemmel i § 62 vil fortsatt være refsbart, og vil være omfattet av lovforslagets § 65.

#### *Grunnvilkår for straffansvar*

Departementet støtter arbeidsgruppens forslag om å lovfeste skyldkravet og øvrig om grunnvilkår for straffansvar i disiplinærsaker i ny § 66 i forsvarsloven. Departementet bekrefter i den forbindelse at forslaget om å lovfeste skyldkravet i forsvarsloven ikke er ment å innskrenke rettighetene til forsvarers personell. Departementet foreslår at tittelen til ny § 66 er «Grunnvilkår for straffansvar». Begrunnelsen for dette er at paragrafen favner om mer enn kun skyldkravet, blant annet at straffrihetsgrunnene gjelder i disiplinærsaker og at medvirkning til et refsbart forhold kan refses. Departementet mener derfor at «Grunnvilkår for straffansvar» er en mer treffende paragraftittel enn «Skyldkravet», som var forslaget på høring. I praksis brukes strafferettens prinsipper om medvirkning, forsøk, nødrett, nødverge og spørsmål om uvitenhet av faktisk eller rettslig art i disiplinærsaker i dag. Departementet mener at gjennom en lovfesting av denne praksisen styrker man forutberegneligheten og rettsikkerheten for Forsvarets personell.

#### *Virkeområde i tid*

Departementet støtter arbeidsgruppens forslag om i all hovedsak å videreføre gjeldende rett når det gjelder hvilken tidsmessig begrensning som gjelder for ilegging av refselsener. Det er foreslått videreført i ny bestemmelse i forsvarsloven § 68. Departementet er enig med arbeidsgruppen i at dagens disiplinærlov § 4 bærer preg av å være skrevet med hensyn til soldater inne til førstegangstjeneste, og at det er behov for en presisering i lovbestemmelsen. Departementet finner det hensiktsmessig å regulere den nærmere definisjonen av «tjenestetiden» i forskrift. Departementet vil følge opp dette i forskriftsarbeidet.

Videre støtter departementet arbeidsgruppens forslag om å videreføre gjeldende rett i disiplinærloven § 4 når det kommer til når refselse kan ilegges utenfor tjenestetid. Det foreslås at det reguleres i forsvarsloven § 68 andre ledd. Departementet er også enige i arbeidsgruppens forslag om å presisere i lovforslagets bokstav e

plikten til å ikke misbruke militært utstyr og bekledning, slik at det ikke skal oppstå tvil om hva som ligger i «oppbevaring» etter forsvarsloven § 63 og vernepliktsforskriften § 87.

Som nevnt over, under vurderingen av hvem som kan refses, presiseres det at personell som gjør noe refsbart mens de tjenestegjør i Forsvaret også kan ilegges refselse etter dimisjon fra Forsvaret, såfremt de fremdeles er tjenestepliktige i Forsvaret.

## **4.3 Hvilke disiplinære reaksjoner som kan ilegges**

### **4.3.1 Gjeldende rett**

#### *Refseselsmidlene*

Disiplinærloven § 5 regulerer hvilke refselsmidler som kan brukes. Det følger av bestemmelsen at som refselsmiddel kan det bare brukes arrest inntil 20 dager, bot som fastsettes på grunnlag av tjenestetillegget for vernepliktige i tjeneste, frihetsinnskrenkning eller irettesettelse.

Det følger av Generaladvokatens veiledning i utmåling av refselsener at arrest er det strengeste og mest inngripende refselsmiddelet, og er forbeholdt de grovere overtredelsene av militære tjenesteplikter. Den øvre grensen for bot rangeres derfor vesentlig lavere enn den maksimale arresten. Frihetsinnskrenkning kan i visse tilfeller ramme hardt, men regnes også normalt som vesentlig mildere enn arrest. Sempel- og streng irettesettelse regnes som det mildeste refselsmiddelet.

Etter bestemmelsens tredje ledd følger det at kollektive reaksjoner i refselseshensikt er forbudt. Refselse som ilegges, må stå i passende forhold til den refsbare handling og gjerningspersonens skyld og tidligere oppførsel, jf. disiplinærreglementet punkt 21 (til lovens § 5). Den som skal refse, må vurdere hvilket refselsmiddel som er best egnet til å opprettholde militær moral og disiplin.

#### *Arrest*

Det følger av disiplinærloven § 5 første ledd nr. 1 at det kan ilegges refselse på arrest i inntil 20 dager. Ønsker sjefen med disiplinærmyndighet å legge refselse på arrest i mer enn 12 dager, må vedkommende først innhente råd fra krigsadvokat, førstekrigsadvokat eller generaladvokaten, jf. disiplinærloven § 15 andre ledd. Den som fører kompanisjefs eller tilsvarende kom-

mando, kan for øvrig ikke ilegge arrest i mer enn 12 dager, jf. disiplinærloven § 13.

Disiplinærloven § 39 bestemmer at arrest skal utholdes i militært arrestlokale, og at arrestanter skal tas ut til daglig tjeneste. Nærmere regler om gjennomføringen av arrest fremgår av disiplinærreglementet punkt 158–164 (til lovens § 39) og militært arrestreglement (del B).

Arrest er suspendert av forsvarssjefen som prinsipielt refselsesmiddel i fredstid, med virkning fra 1. januar 2018. Arrest som subsidiært refselsesmiddel til bot kan fortsatt benyttes. Det er heller ingen endring vedrørende bruk av Forsvarets arrestlokaler ved innbringelse, pågripelse, foreløpig arrest eller som «fyllarrest».

#### *Bot*

Disiplinærloven § 5 første ledd nr. 2 regulerer bøtesatsene som kan ilegges. Bestemmelsen skiller mellom menige som kan ilegges bot på maksimalt 20 ganger tjenestetilleggets størrelse, og militært tilsatte som kan ilegges bot på inntil 50 ganger tjenestetillegget. Tjenestetillegget er beløpet som personell i førstegangstjeneste får utbetalt per dag.

Det følger av disiplinærloven § 6 at når bot ilegges, skal det samtidig fastsettes subsidiær arrest på inntil 15 dager. Begrunnelsen for den subsidiære arresten er at det skal legges press på den refsede til å betale boten.

Hvis boten skal inndrives etter tjenestetidens slutt, kan den inndrives av den sivile påtalemyndigheten etter reglene i straffeprosessloven på begjæring fra den militære påtalemyndighet. Krav innkreves av Statens innkrevingsentral, jf. § 40 tredje ledd. Subsidiær arrest trer i stedet for boten, i den utstrekning den ikke er betalt eller inndrevet innen fire måneder etter at endelig vedtak om refselse er blitt endelig, jf. disiplinærloven § 6 andre punktum og disiplinærreglementet punkt 168 (til lovens § 40).

#### *Frihetsinnskrenkning*

Disiplinærloven § 5 første ledd nr. 3 regulerer frihetsinnskrenkning som refselsesmiddel. Det følger av bestemmelsen at frihetsinnskrenkning består i forbud mot til visse tider av dagen eller hele døgnet a) å gå utenfor leiren eller annet nærmere avgrenset område eller fartøy for et tidsrom inntil 30 dager, eller b) å forlate fartøy for bestemte landgangsturer innen samme tidsrom.

Frihetsinnskrenkning skal ikke gå ut over retten til permisjon slik det er fastsatt i det til

enhver tid gjeldende permisjonsdirektiv, jf. disiplinærreglementet punkt 28 (til lovens § 5). I praksis vil en refselse på frihetsinnskrenkning derfor gå ut over den alminnelige kvelds-, natt- og helgepermisjon.

Dersom sjefen med disiplinærmyndighet ønsker å ilegge refselse på frihetsinnskrenkning over 15 dager, må han eller hun først innhente råd fra Generaladvokaten, jf. disiplinærloven § 15 andre ledd.

#### *Irettesettelse*

Disiplinærloven § 5 første ledd nr. 4 regulerer irettesettelse som refselsesmiddel. Bestemmelsen skiller mellom simpel og streng irettesettelse. Forskjellen på simpel og streng irettesettelse, er at simpel irettesettelse gis i enerom eller i tjenstlig skriv, mens streng irettesettelse gis i nærvær av flere vernepliktige i tjeneste eller militært tilsatte.

En irettesettelse kan sies å være en formalisert reprimande. En alminnelig tilrettevisning eller pålegg om å utføre eller gjenta tjeneste som er forsømt eller dårlig utført, er ikke refselse, jf. disiplinærloven § 5 andre ledd.

### **4.3.2 Arbeidsgruppens forslag**

#### *Innledning*

Arbeidsgruppen foreslår å ta ut arrest som refselsesmiddel i fredstid og krigstid. Dette innebærer at disiplinærloven § 5 første ledd nr. 1 fjernes. På bakgrunn av dette foreslås også subsidiær arrest i disiplinærloven § 6 fjernet. I tillegg foreslås det å fjerne dagens skille mellom simpel og streng irettesettelse. Arbeidsgruppen foreslår ellers å videreføre dagens refselsesmidler, men med en økning i bøtesatsen overfor militært tilsatte og øvrige tjenesteppliktige som har gjennomført førstegangstjenesten.

#### *Forholdet til EMK*

Arbeidsgruppen legger i rapportens punkt 4.4.4 til grunn at refselse er straff etter EMK, og at refselse omfattes av blant annet forbudet mot gjentatt straffeforfølgning, og må undergis full prøvingsadgang hos en ordinær domstol. Arbeidsgruppen legger videre til grunn at refselse og straff kan ilegges samtidig eller suksessivt (som fortsatt forfølgning) for det samme faktiske forholdet, men at forbudet mot dobbeltstraff i EMK er til hinder for å benytte den adgang som ligger i disiplinærloven § 10 til å forfølge et allerede refset forhold som

straffesak. Se nærmere om refselsenes status som administrative sanksjoner og forholdet til definisjonen av straff i EMK i arbeidsgrupperapportens punkt 4.

### Arrest

Det følger av arbeidsgruppens rapport punkt 5.5.8.5 at arrest er i alminnelighet å betrakte som det strengeste refselsesmiddelet, og bør etter gjeldende rett bare brukes ved grovere overtredelser eller forsømmelser, og ved gjentakelsestilfelle. Som for de øvrige refselsesmidlene er tanken at man søker å disiplinere både den refsede (individualprevensjon) og andre (allmennprevensjon).

Som nevnt over valgte forsvarssjefen å suspendere muligheten til å benytte arrest som primært refselsesmiddel i fredstid. Beslutningen ble blant annet tatt på bakgrunn av en rapport fra Generaladvokaten som viste at det var dårlig tilgang på godkjente arrestlokaler i Forsvaret.

Arbeidsgruppen fremhever at som den store hovedregel ilegges frihetsberøvelse i form av fengsel eller andre frihetsberøvende inngrep som fremstår som reaksjoner mot lovbrudd, bare i det strafferettslige apparatet. Arbeidsgruppen skriver i punkt 5.5.8.5 at:

«Dersom arrest skal videreføres som refselsesmiddel, må illeggelse og gjennomføring skje i tråd med de krav som følger av EMK. Arbeidsgruppen har lagt til grunn i kapittel 4 at arrest for alle praktiske formål innebærer frihetsberøvelse etter EMK artikkel 5. For å være lovlig, må arresten derfor gjennomføres på en måte som oppfyller kravene til «dom» slik det følger av artikkel 5 første ledd bokstav a. Det krever en kompetent, tilstrekkelig uavhengig domstol. Vi har ingen slik instans i dag. Man må da enten opprette dette spesielt for arrestinstituttet, eller bestemme at arrest ilegges av de ordinære domstoler.»

Når det gjelder forholdet mellom arrest og EMK skriver arbeidsgruppen i punkt 4.6.4 i rapporten at:

«For at frihetsberøvelsen (arresten) skal være i tråd med EMK, må den være hjemlet i et av unntakene i artikkel 5 nr. 1 bokstavene a til f. Det følger av EMD-praksis at dersom frihetsberøvelsen ikke faller inn under en av situasjonene nevnt i artikkel 5 nr. 1 bokstavene a til f, foreligger det uten videre en krenkelse siden

bokstav a til f uttømmende angir de aktuelle unntak fra forbudet mot frihetsberøvelse. Dagens arrestregime passer ikke inn i noen av unntakene i artikkel 5 nr. 1 bokstavene a til f [...]»

Fjerningen av arrest begrunnes ikke kun med dårlig tilgang på arrestlokaler, men også med stor nedgang av ilagte refselser med arrest som refselsesmiddel. I 1978 var arrest det mest anvendte refselsesmiddelet, med 4 444 tilfeller. I 1985 ble arrest anvendt i 340 tilfeller, og i 1986 ble arrest over 8 dager anvendt i ca. 600 tilfeller. Arbeidsgruppen skriver at i 2014 ble det ilagt 37 refselser på arrest, hvorav 17 for ulovlig fravær fra årlig trening i Heimevernet, og i 2016 var antallet nede i 16. Arbeidsgruppen mener at nedgangen kan begrunnes i fem forskjellige forhold:

«Nedgangen antas å skyldes flere forhold, herunder 1) manglende tilgang på godkjente arrestlokaler, 2) nedgang i antall soldater inne til førstegangstjeneste, 3) mer motiverte soldater inne til førstegangstjeneste som følge av seleksjon og økt tilfang av vernepliktige som følge av kjønnsnøytral verneplikt, 4) økt profesjonalisering og 5) et endret syn på ledelse, herunder synet på bruk av innlåsing på celle som et middel til å bedre disiplinen.»

Som nevnt over foreslår arbeidsgruppen at arrest som refselsesmiddel bortfaller både i fred og i krigstid. Arbeidsgruppen mener imidlertid at det bør åpnes for å derogere fra EMK i krigstid, og derved kunne gjennomføre frihetsberøvelse. Arbeidsgruppen mener at dette sannsynligvis kan gjøres enklest ved at man i forslag til ny § 82 andre ledd i forsvarsloven åpner for at refselsesmiddelet frihetsinnskrenkning i krigstid kan gjennomføres på en måte som innebærer frihetsberøvelse, for eksempel innlåsing på celle eller annet egnet rom, telt etc. Se nærmere om hva frihetsinnskrenkning innebærer i punktet under.

Se arbeidsgruppens nærmere vurdering av arrestinstituttet i lys av EMK artikkel 5 i rapportens punkt 4.6.4.

### Overtredelsesgebyr

Videre har arbeidsgruppen i rapportens punkt 5.5.8.3 foreslått visse endringer i tilknytning til bot i disiplinærloven § 5 nr. 2. Det er blant annet foreslått å endre navnet fra bot til overtredelsesgebyr i ny bestemmelse i forsvarsloven § 69. Arbeidsgruppen mener at begrepet passer godt for det

aktuelle refselsesmiddelet siden refselse er en reaksjon mot begåtte lovbrudd/tjenestebrudd. Dessuten tydeliggjør begrepet «overtredelsesgebyr» at det ikke er snakk om en strafferettslig reaksjon.

Arbeidsgruppen foreslår å videreføre dagens ordning i disiplinærloven § 5 nr. 2 med at overtredelsesgebyret fastsettes på grunnlag av «tjenestetillegget som gjelder for menig inne til førstegangstjeneste», jf. lovforslaget § 69 andre ledd. Arbeidsgruppen foreslår en forskriftshjemmel for å gi nærmere bestemmelser om refselsesmidlene, herunder de maksimale grensene for overtredelsesgebyr, utmålingen og trekk i tjenestetillegg, dimisjonsgodtgjørelse eller lønn ved innkreving av overtredelsesgebyr.

#### *Frihetsinnskrenkning*

Arbeidsgruppen foreslår å opprettholde frihetsinnskrenkning som refselsesmiddel i dagens disiplinærlov § 5 nr. 3, og videreføre det i lovforslaget § 69 tredje ledd.

Frihetsinnskrenkning innebærer at det kan gis forbud mot å gå utenfor leir eller et annet nærmere avgrenset område. Dette området kan være både større og mindre enn leirområdet. Frihetsinnskrenkningen kan gjelde hele døgnet eller nærmere angitte tider. Frihetsinnskrenkning er en mildere reaksjon enn frihetsberøvelse (arrest), og arbeidsgruppen har lagt til grunn at frihetsinnskrenkning er i tråd med EMK tilleggsprotokoll 4 artikkel 2.

Arbeidsgruppen viser til at frihetsinnskrenkning i militær sammenheng ikke fremstår som en så inngripende sanksjon at den bør vike for den enkeltes krav om bevegelsesfrihet. Hensynet til militær disiplin går foran. Arbeidsgruppen forutsetter imidlertid at dette refselsesmiddelet benyttes med omhu, herunder spesielt at det må gjøres en konkret vurdering i hver enkelt sak med hensyn til virkningen for den refsede av at vedkommende blir nektet å forlate leir, fartøy og lignende. Arbeidsgruppen presiserer i punkt 4.7.2 i arbeidsgrupperapporten at:

«For det personellet som er underlagt det militære disiplinærsystem, er bevegelsesfriheten allerede svært begrenset så lenge de skal utføre militær tjeneste. Dette følger blant annet av militær straffelov § 34, som setter straff for den som ikke innfinner seg på det sted hvor det påligger ham en militær plikt å være til stede. Særlig for personell inne til førstegangstjeneste innebærer dette at de stort sett må oppholde

seg i leiren eller der hvor tjenesten ellers foregår. Tillatelse til å forlate de militære områder gis ved at det innvilges permisjon for et tidsrom, eller ved at det gis generell kvelds- og nattpermisjon etter endt daglig tjeneste. Som ellers ved illeggelse av refselse må det forutsettes at refsende sjef foretar en vurdering av hvor inngripende refselsen blir for den som skal refses. Det vil være mer inngripende å ilegge frihetsinnskrenkning overfor en person som til daglig drar hjem til sin familie etter jobb, enn overfor en menig soldat som i rekruttperioden blir nektet å forlate leiren på kvelds- og nattetid. I denne forbindelse er det også verdt å merke seg at det for en soldat inne til førstegangstjeneste ofte vil føles mer inngripende å få trekk i tjenestetillegget («lønnen») enn å bli pålagt å holde seg i leir eller på fartøy, mens det for en militært tilsatt normalt er motsatt. I praksis ilegges derfor refselse på frihetsinnskrenkning kun overfor soldater inne til førstegangstjeneste eller øvelser, mens det sjelden anvendes overfor de som er tilsatt i Forsvaret.

Den militære sjefs behov for å skape og opprettholde disiplin ved å ilegge refselse på frihetsinnskrenkning antas i lys av dette å veie opp for de ulemper det måtte være for den refsede å bli nektet bevegelsesfrihet.»

#### *Irettesettelse*

Videre foreslås det at dagens skille mellom simpel og streng irettesettelse i disiplinærloven § 5 nr. 4 fjernes og erstattes av refselsesmiddelet irettesettelse i forsvarsloven § 69. Bakgrunnen for arbeidsgruppens forslag er at skillet mellom simpel og streng irettesettelse ser ut til å ha mistet sin aktualitet, og en sammenslåing fremstår derfor som hensiktsmessig. Arbeidsgruppen skriver videre i punkt 5.5.8.2 at:

«Siden vernepliktige ikke er ansatt i Forsvaret og ikke omfattes av regler om advarsel, kan det være behov for å ha mulighet til å gi en formell irettesettelse. Dette passer godt med at disiplinærmyndigheten er et ledelsesverktøy som kan brukes for å få vedkommende til å justere sin atferd, også når det ikke anses hensiktsmessig å ilegge et overtredelsesgebyr.»

Arbeidsgruppen har videre foreslått at irettesettelsen kan skje i enerom, mens det i tillegg opplyses om refselsen til de øvrige i avdelingen. Arbeidsgruppen mener at det allmennpreventive ved en irettesettelse vil ivaretas også ved en slik løsning.

### 4.3.3 Høringsinstansenes syn

*Generaladvokaten* og *Riksadvokaten* mener arbeidsgruppens vurdering av om refselse er straff etter EMK muligens er noe streng. *Generaladvokaten* har i sitt høringsinnspill uttalt:

«I arbeidsgruppens utredning er det lagt til grunn at refselse vil være å anse som straff etter EMK og dermed vil være en administrativ reaksjon etter forvaltningsloven § 43. *Generaladvokaten* legger til grunn at ikke enhver disiplinær reaksjon (refselse) nødvendigvis vil falle innenfor hva som etter EMK artikkel 6 er å anse som straff i tråd med EMDs praksis. Likefullt omfatter refselsesmidlene også reaksjoner som etter *generaladvokatens* vurdering kan anses som straff etter EMK. For å slippe å måtte vurdere om den enkelte sanksjon anses som straff etter EMK artikkel 6 og for å være sikker på at man i prosessen oppfylder kravene (rettssikkerhetsgarantiene) som da eventuelt følger av EMK artikkel 6, bør regelverket være tilpasset sakene som innebærer straff. En slik tilnærming vil trolig innebære begrenset ulempe. For øvrig antar *generaladvokaten* at arbeidsgruppen i noen henseende har anlagt et noe restriktivt syn på hvilke refselsesmidler som etter praksis omfattes av EMKs straffebegrep, og at ikke alle kravene i artikkel 6 gjelder fullt ut i disiplinærsaker.»

*Riksadvokaten* er enig med *Generaladvokaten* i at det er lagt en noe streng tolkning til grunn i arbeidsgrupperapporten sett hen til praksis fra EMD. *Riksadvokaten* uttaler at dette særlig gjelder hvilke refselsesmidler som omfattes av straffebegrepet i EMK art. 6. *Riksadvokaten* legger imidlertid til grunn at vesentlige deler av disiplinærinstituttet er å anse som straff, og er enig med *Generaladvokaten* i at regelverket må innrettes med henblikk på dette.

*Forsvaret* og *NOF* støtter arbeidsgruppens forslag om å ta ut arrest som refselsesmiddel i fredstid og krigstid. *Forsvaret* påpeker at dette vil medføre økt bruk av innbringelse og pågripelse.

Når det gjelder arbeidsgruppens forslag til ny § 69 i forsvarsloven har også *Forsvaret* kommet med et innspill. *Forsvaret* påpeker at det i bestemmelsens annet ledd bør legges til «dimisjonsgodtgjøring». Bakgrunnen for dette er utfordringer ved inndrivelse av overtredelsesgebyr etter dimisjon, da det ikke lenger er mulig å trekke i tjenestetillegget. *Generaladvokaten* påpeker også dette, men har spilt inn at det i bestemmelsens femte ledd

må inntas «trekk i dimisjonsgodtgjørelse». *Generaladvokaten* har samme begrunnelse som *Forsvaret*, og påpeker også at ut fra dagens praksis må refsede anmodes om samtykke ved trekk i dimisjonsgodtgjørelse, ettersom det ikke er nevnt i bestemmelsen.

### 4.3.4 Departementets vurdering

Departementet er enig i *Generaladvokatens* og *Riksadvokatens* innspill knyttet til vurderingen av EMK artikkel 6, og at arbeidsgruppen i noen henseende har et noe restriktivt syn på hvilke refselsesmidler som etter praksis omfattes av EMKs straffebegrep. Departementet støtter *Generaladvokatens* vurdering om at ikke enhver disiplinær reaksjon nødvendigvis vil falle innenfor hva som anses som straff, i tråd med EMDs praksis.

Departementet er enig med *Generaladvokaten* og *Riksadvokaten* i at regelverket likevel bør være tilpasset sakene som innebærer straff, for å slippe å måtte vurdere i hvert enkelt tilfelle om den enkelte sanksjon anses som straff etter EMK artikkel 6. Dette sikrer også at *Forsvaret* i prosessen oppfylder rettssikkerhetsgarantiene som da eventuelt følger av EMK artikkel 6.

I likhet med flere av høringsinstansene, støtter departementet arbeidsgruppens forslag om å fjerne arrest som refselsesmiddel både i fred og krigstid. Som følge av at arrest tas ut som refselsesmiddel, bortfaller også subsidiær arrest (ved manglende betaling av overtredelsesgebyr).

Departementet foreslår at refselsesmiddelet «bot» endrer navn til «overtredelsesgebyr» i ny § 69 første ledd. Dette understreker at det ikke er snakk om en strafferettslig reaksjon.

Departementet støtter videre innspillet fra *Generaladvokaten* om å innta i ny § 69 at overtredelsesgebyr kan kreves inn ved trekk i dimisjonsgodtgjørelse, slik at det blir mulig å trekke i dimisjonsgodtgjørelse uten at det kreves samtykke fra den refsede. Departementet foreslår at «dimisjonsgodtgjørelse» inntas i paragrafens andre og femte ledd.

Av lovtekniske hensyn og sammenheng i bestemmelsen, har departementet flyttet om på tredje og fjerde ledd i bestemmelsen, fra arbeidsgruppens forslag. Dette innebærer at overtredelsesgebyr omtales i andre og tredje ledd.

Når det gjelder frihetsinnskrenkning som refselsesmiddel, støtter departementet arbeidsgruppens forslag om å opprettholde frihetsinnskrenkning som refselsesmiddel. Det er foreslått videreført i lovforslaget § 69 fjerde ledd. Departementet er enig med arbeidsgruppen i at personel-

let som er underlagt det militære disiplinærsystem har en begrenset bevegelsesfriheten så lenge de utfører militær tjeneste, og at frihetsinnskrenkning fremstår derfor ikke som en så inngripende sank-sjon at den bør vike for den enkeltes krav om beve-gelsesfrihet. Departementet påpeker imidlertid at det som ellers ved ileggelse av refselse må forut-settes at refsende sjef foretar en vurdering av hvor inngripende refselsen blir for den som skal refses, og at refselsesmiddelet benyttes med omhu. Departementet presiserer det må gjøres en kon-kret vurdering i hver enkelt sak med hensyn til virkningen for den refsede av at vedkommende blir nektet å forlate leir, fartøy eller lignende. Det må også vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle hvorvidt refselsesmiddelet er egnet til å oppnå formålet med refselsen. Departementet støtter arbeidsgruppens syn om at den militære sjefs behov for å skape og opprettholde disiplin ved å ilegge refselse på frihetsinnskrenkning i mange til-feller veier opp for de ulemper det måtte være for den refsede å bli nektet bevegelsesfrihet.

Departementet er også enig i arbeidsgruppens vurdering om å fjerne skillet mellom simpel og streng irettesettelse i ny § 69 første ledd. Departe-mentet støtter at irettesettelse normalt bør gis i enerom med ett vitne til stede, men at refselsen i visse tilfeller av allmennpreventive årsaker også kan meddeles de øvrige i avdelingen. Departe-mentet er enig i at en sammenslåing av simpel og streng irettesettelse fremstår som hensiktsmessig.

## 4.4 Saksbehandlingsregler, klageadgang og domstolsbehandling

### 4.4.1 Gjeldende rett

#### *Saksbehandlingsregler*

Gjeldende saksbehandlingsregler står i dag i disiplinærloven kapittel 4. Nærmere bestemmelser er gitt i disiplinærreglementet punkt 64–121. Saksbehandlingsreglene i disiplinærregelverket er unike, i den forstand at de er en hybrid mellom straffeprosessuelle og forvaltningsrettslige regler. Dagens praksis er at saksbehandlingsreglene i disiplinærloven følges, og at alminnelige forvalt-ningsrettslige prinsipper brukes til å supplere disiplinærlovgivningen der denne er taus.

#### *Habilitet*

I disiplinærloven § 16 er reglene om habilitet i dis-iplinærsaker fastsatt. Det følger av denne bestem-

melsen at en offiser ikke kan etterforske en sak eller utøve refselsesmyndighet mot noen som ved-kommende er gift eller forlovet med, eller i slekt eller svogerskap med i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken, eller når offi-seren er en av dennes fosterforeldre eller verge, jf. første ledd. Det samme gjelder når offiseren selv eller en person som offiseren er forbundet med som nevnt i første ledd, er personlig fornær-met ved handlingen, jf. andre ledd. Med personlig fornærmet menes i denne sammenheng den som gjennom den utførte handling er rammet som per-son, og ikke som innehaver av tjenestestilling, jf. disiplinærreglementet punkt 65 (til lovens § 16). Hvis det foreligger slike forhold som nevnt, skal saken behandles av offiserens nærmeste fore-satte, jf. § 16 tredje ledd.

Da gjeldende disiplinærlov ble vedtatt, ble det besluttet at forvaltningslovens alminnelige regler om habilitet ikke skulle gjelde for behandlingen av disiplinærsaker. Bakgrunnen for dette var at slik habilitetsreglene var utformet i forvaltnings-loven, kunne det medføre en uriktig oppfatning at en sjef ikke kunne refse noen som tilhørte ved-kommendes avdeling. I tillegg ble det påpekt at begrepet «part» kunne skape usikkerhet da det ikke er tilsvarende partsforhold i en disiplinærsak som i en vanlig forvaltningssak.

#### *Tilstrekkelig opplyst*

Det følger av disiplinærloven § 17 at i en disipi-nærsak skal den som utøver refselsesmyndighet, sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst før avgjørelsen om refselse tas.

Før refselse ilegges, skal den som forføl-gningen er rettet mot, gjøres kjent med det aktuelle forholdet og de opplysninger som foreligger. Ved-kommende skal også gis adgang til å forklare seg muntlig eller skriftlig, og til å oppgi bevis. Med mindre det etter forholdene er utilrådelig, skal vedkommende også gis adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter.

Disiplinærreglementet punkt 66–96 (til lovens § 17) inneholder en rekke bestemmelser om sakens opplysninger, herunder alminnelige regler om innhenting av forklaring, særskilt om avhør av den forfølgningen er rettet mot (mistenkte) og spesielle regler om avhør av vitner. Disiplinær-loven åpner ikke for innhenting av bevis ved bruk av tvang. Dette betyr at det ikke kan tas beslag eller foretas ransaking eller pågrepelse. I praksis opplyses saken ved forklaringer, dokumentbevis og annet som Forsvaret allerede har råderett over, eller ved samtykke er gitt råderett over.

Når det gjelder prinsippet om den frie bevisvurdering, ble det uttalt i NOU 1980: 58 kapittel XI punkt 2.4, side 65 at «dette prinsipp også må gjelde i saker om utøvelse av disiplinærmyndighet innen Forsvaret»:

«Prinsippet innebærer for det første at den refsende sjef må foreta en prøving av det enkelte bevismiddel. Han må således vurdere holdbarheten av den mistenktes forklaring og av vitneprov som er avgitt. Det ligger for det annet i dette prinsipp at de enkelte bevis skal prøves i forhold til hverandre. Den mistenktes forklaring må således veies i relasjon til de øvrige beviser som er fremskaffet. Det må også fremheves at et bevismiddel ikke i seg selv skal gis forrang fremfor et annet. Det er ikke uten videre gitt at man må feste større lit til et vitneprov enn til den mistenktes forklaring. Hvordan eventuelle motsetninger mellom en forklaring fra mistenkte og fra vitnet skal tilrettelegges i avgjørelsen beror på troverdigheten hos dem som har forklart seg.»

Videre ble det uttalt følgende om beviskravet:

«Man har her et klart utgangspunkt. Det faktum som finnes sikkert legges til grunn for vedtaket. Problemet er hvilket faktum vedtaket skal grunnes på når det er tvil om hvilke omstendigheter som er de riktige. På disiplinærutøvelsens område bør, som i straffeprosessen, tvilen komme den mistenkte til gode. Det er dette som har vært uttrykt dithen at påtalemyndigheten har bevisbyrden. Dette trenger en noe nærmere forklaring. Ikke enhver teoretisk tvil skal lede til det man kan betegne som en frifinnelse. Det er den rimelige tvil som skal komme den mistenkte til gode. Dette kan uttrykkes på en noe annen måte. Man kan si, med adresse til de tilfellene hvor den som skal treffe avgjørelsen ikke er sikker på hvilket saksforhold som er det riktige, at en omstendighet bare kan legges til grunn for en fellende avgjørelse dersom man finner at den har en høy grad av sannsynlighet for seg.»

Beviskravet i disiplinærsaker er ikke kommentert verken i disiplinærloven, lovens forarbeider eller disiplinærreglementet. Det praktiseres imidlertid i dag et strengt krav til bevisenes styrke, nærmest tilsvarende kravene i straffeprosessen.

#### *Rett til å la seg bistå*

Det følger av disiplinærloven § 18 at den forfølgningen retter seg mot, har rett til å la seg bistå av vernepliktig i tjeneste, tillitsvalgt eller militært tilsatt. Valget må ikke vesentlig forsinke saken. Vedkommende har rett til å være til stede under avhør, stille spørsmål til den som avhøres, begjære ytterligere bevisførsel og uttale seg om saken før avgjørelse treffes, jf. disiplinærreglementet punkt 97 (til lovens § 18).

#### *Om refselsesvedtaket*

Vedtaket som går ut på refselse, skal være skriftlig, underskrevet og datert. Vedtaket skal inneholde den refsedes navn, grad og tjenestested, opplysning om hvilken lov, reglement, instruks, direktiv, forskrift eller rettmessig ordre som menes overtrådt, eller angivelse av at militær skikk og orden menes overtrådt. Videre skal vedtaket inneholde en kort beskrivelse av det (faktiske) forhold refselsen gjelder, og opplysninger som ellers har betydning for utmålingen av refselsen, jf. disiplinærloven § 19.

#### *Underretning*

Den refsede skal uten opphold underrettes om vedtaket, jf. disiplinærloven § 20 første ledd. Med unntak av simpel irettesettelse, meddeles vanligvis refselsen i nærvær av flere vernepliktige i tjeneste eller militært tilsatte, jf. § 20 andre ledd. Det samme gjelder dersom en refselse blir opphevet eller omgjort, jf. § 20 tredje ledd. Den forfølgningen har rettet seg mot, skal underrettes om avgjørelsen selv om refselse ikke blir ilagt. Hvis forholdet vil bli anmeldt til påtalemyndigheten, skal vedkommende også få underretning om dette, jf. § 20 fjerde og femte ledd.

Videre skal den refsede få en kopi av vedtaket og spørres om vedkommende vedtar refselsen eller tar betenkningstid, som er 48 timer, jf. disiplinærloven § 21. Den refsede skal også få skriftlig meddelelse om adgangen til å klage til høyere refselsesmyndighet, klagefrist og hvordan man skal gå frem. En refselse som er vedtatt, kan iverksettes uten opphold, jf. disiplinærreglementet punkt 113 (til lovens § 21). Det samme gjelder dersom den refsede ikke påklager refselsen innen betenkningstiden på 48 timer fra refselsen forkynnes, jf. disiplinærreglementet punkt 114 (til lovens § 21).

*Frist for oppheving og omgjøring av refselsen*

Offiseren som har ilagt en refselse, kan oppheve eller omgjøre refselsen hvis det viser seg at vedtaket er uriktig eller det på grunn av etterfølgende omstendigheter er urimelig at det blir stående, jf. disiplinærloven § 22 første ledd. Dette kan være opplysninger som viser at den refsede ikke har begått handlingen vedkommende er refset for, at det ikke passer å bruke bestemmelsen som er brukt, eller at det kan ha kommet frem opplysninger av betydning for utmålingen av refselsen, jf. disiplinærreglementet punkt 117 (til lovens § 22). Dersom nye opplysninger fører til at et refset forhold blir anmeldt til påtalemyndigheten, kan refsende sjef beslutte at ilagt refselse skal omgjøres til en mildere reaksjon eller falle helt bort, jf. disiplinærreglementet punkt 119 (til lovens § 22).

Skjerpelse av refselsen kan bare skje når opplysninger som senere er kommet frem, gjør det utvilsomt at forholdet er vesentlig grovere enn tidligere antatt, jf. § 22 tredje ledd.

Adgangen til omgjøring faller bort når klage over refselsen er avsendt til høyere myndighet, jf. fjerde ledd.

*Forholdet til forvaltningsloven*

Det følger av disiplinærloven § 49 at forvaltningsloven ikke kommer til anvendelse på saker etter disiplinærloven.

Begrunnelsen for dette ble gitt i forarbeidene til disiplinærloven, hvor forhold som gjør at Forsvaret og disiplinærsakene står i en særstilling med hensyn til saksbehandlingsregler, ble gjennomgått. Utvalget viste først til det som ble uttalt ved ikrafttreddelsen av forvaltningsloven om saksbehandlingen, jf. NOU 1980: 58 kapittel XI punkt 1.1 med videre henvisning til forvaltningslovens forarbeider, Ot.prp. nr. 27 (1968–69) s. 67:

«Sammenlignet med andre forvaltningssaker står refselsessakene på mange måter i en særstilling. I kraft av sin refselsesmyndighet kan de militære befalingsmenn bruke sanksjoner som har meget til felles med straff, og det skulle for så vidt være grunn til å legge stor vekt på at saken får en grundig behandling og allsidig belysning. Man må imidlertid være oppmerksom på at refselsesmidlene omfatter også lempelige sanksjoner som f. eks irettesettelse og permisjonsnektelse. Saksbehandlingen kan være enkel når slike sanksjoner brukes. Allerede i det forhold at sakene varie-

rer sterkt i viktighetsgrad, ligger et kompliserende moment når det skal gis regler om saksbehandlingen.»

Det ble også nevnt at et «fremtredende særtrekk er at den foresatte er gitt myndighet til å refse den undergitte», og at myndigheten som treffer avgjørelse i saken i første instans, også har etterforsket den og har reist anklagen.

Utvalget foretok deretter en oppsummering av de ekstraordinære krav som stilles til disiplin i en militær avdeling i krigstid, og bemerket at denne disiplinen nødvendigvis må bygges opp under fredelige omstendigheter. Det ble uttalt at saksbehandlingen vil bli «meget summarisk» i en krigssituasjon, og at det kunne gi soldatene en «uriktig forestilling om den militære lydighetsplikt om de i fredstid blir gitt anledning til en omfattende prosedyre». Videre hadde det betydning for disiplinen at reaksjonen kommer raskt, og for rettshåndhevelsen at saksbehandlingsreglene gis en enkel og klar utforming. For øvrig måtte man ved utformingen av saksbehandlingsreglene se hen til at «de fagmilitære myndigheter under utøvelsen av refselsesmyndighet i stor utstrekning vil bli assistert og kontrollert av generaladvokaten og krigsadvokatene», og at de militære sjefer «skal føre tilsyn med sine undergivnes utøvelse av disiplinærmyndighet». Kontroll ville også kunne utøves av ombudsmannen for Forsvaret og Forsvarets ombudsmannsnemnd.

Utvalget konkluderte med at det burde inntas en bestemmelse om at «forvaltningsloven ikke skal gjelde for refselsessaker, men at enkelte av forvaltningslovens regler eller prinsipper til gjengjeld bør søkes innarbeidet i disiplinloven allerede nå».

Som nevnt over er dagens praksis at saksbehandlingsreglene i disiplinærloven følges, og at alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper brukes til å supplere disiplinærlovgivningen der denne er taus.

*Klageadgang*

Det fremkommer av disiplinærloven § 23 at den som er ilagt refselse, kan klage over refselsen til den høyere sjef Kongen bestemmer. Hovedregelen er at refsende sjefs nærmeste foresatte i stilling tillagt grad oberst eller tilsvarende eller høyere, er klageinstans, jf. disiplinærreglementet punkt 123 og følgende (til lovens § 23).

Klage på en refselse må fremsettes enten skriftlig eller muntlig innen 48 timer etter at den refsede er gjort kjent med vedtaket, jf. disiplinær-



loven § 24. Klageinstansen skal påse at saken er tilstrekkelig opplyst, jf. disiplinærloven § 25. Saken skal legges frem for krigsadvokat/første-krigsadvokat eller Generaladvokaten *før* klageinstansen treffer sin avgjørelse. Klageinstansen har likevel selvstendig ansvar for avgjørelsen som treffes, jf. disiplinærreglementet punkt 134 (til lovens § 25). Krigsadvokaten eller Generaladvokaten skal normalt sende saken til klageinstansen med sitt råd innen syv dager, jf. punkt 135 (til lovens § 25).

Blir det klaget over refselse som går ut på arrest, bot eller frihetsinnskrenkning, skal refselser som utgangspunkt ikke iverksettes før klagen er avgjort.

Klageren skal gjøres kjent med nye opplysninger som er kommet frem i klagesaken og gis anledning til å uttale seg om disse. Klagebehandlingen skal følge saksbehandlingsreglene som det er redegjort for over, jf. § 25 andre og tredje ledd.

Klageinstansen kan prøve alle sider av saken. Avgjørelsen kan gå ut på at refselsen stadfestes, oppheves eller omgjøres, eller at forholdet anmeldes til påtalemyndigheten, jf. disiplinærloven § 27 første ledd. Opphevelse er ikke til hinder for at det senere ilegges ny refselse for det samme forhold dersom hjemmelsmangelen eller saksbehandlingsfeilen avhjelpes.

Videre følger det av disiplinærloven § 28 at den refsede kan påklage en avgjørelse i klagesak til Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvaret (klagenemnda). Klagefristen er syv dager etter at den refsede ble gjort kjent med vedtaket, jf. disiplinærloven § 30.

Klagenemnda består av en leder som er jurist, fortrinnsvis med dommererfaring, og uten tilknytning til Forsvaret. Av de to øvrige medlemmene skal én være offiser eller befal, og én vernepliktig i tjeneste, jf. disiplinærloven § 29. Hvert medlem har to personlige vararepresentanter.

Lederen i klagenemnda skal sørge for at saken blir tilstrekkelig opplyst, og lederen eller nemnda kan beslutte at det skal holdes muntlige forhandlinger, jf. disiplinærloven § 33. Den refsede har i forbindelse med saken adgang til å uttale seg skriftlig eller muntlig for en offiser, oppgi bevis og gjøre seg kjent med sakens dokumenter, med mindre det etter forholdene er utilrådelig, jf. disiplinærloven § 34. Bestemmelsen i disiplinærloven § 18 om rett til å la seg bistå gjelder tilsvarende, og vedkommende kan på ethvert trinn under behandlingen for nemnda la seg bistå av advokat, jf. disiplinærloven § 34. Bestemmelsene i disiplinærloven kapittel 4 (saksbehandlingen) gjelder

tilsvarende så langt de passer, jf. disiplinærreglementet punkt 147 (til lovens § 34).

#### *Domstolsbehandling*

Det følger av disiplinærloven § 36 at det kan reises søksmål etter tvisteloven når klageadgangen er uttømt. Søksmål må være reist innen to måneder etter at den refsede fikk underretning om både avgjørelsen og fristen til å reise søksmål. Ved søksmål er det bare lovligheten av refselsesvedtaket som kan prøves, jf. disiplinærreglementet punkt 150 (til lovens § 36).

#### *Iverksetting og erstatning*

Et vedtak om refselse skal som hovedregel settes i verk uten opphold med de begrensninger som følger av disiplinærloven § 26 (klage til høyere myndighet) og § 30 (klage til klagenemnda). Dette med mindre iverksetting vil være til ulempe for tjenesten, ha åpenbart urimelige følger, eller ikke vil tjene det som er refselsens hensikt, jf. disiplinærloven § 38 første ledd. Dersom iverksetting uten opphold vil være til skade for opplæringen eller til annen ulempe for tjenesten, kan den utsettes, jf. disiplinærreglementet punkt 155 (til lovens § 38). Adgangen til å iverksette refselsen faller bort ett år etter at refselsesvedtaket er blitt endelig, jf. § 38 andre ledd.

Iverksetting av refselse påligger den med refselsesmyndighet på tidspunktet for iverksetting. Vedtak om iverksetting kan ikke påklages, jf. disiplinærloven § 41 og disiplinærreglementet punkt 169 (til lovens § 41).

Blir en refselse opphevet, skal den refsede ha erstatning av staten for det økonomiske tapet vedkommende måtte ha lidt, jf. disiplinærloven § 42. Dette gjelder likevel ikke hvis vedkommende ved eget fortsettlig forhold har fremkalt forfølgningen. Erstatningen kan settes ned eller falle helt bort hvis den refsede har medvirket til skaden på en måte som kan legges vedkommende til last. Departementet avgjør erstatningsspørsmålet.

Refselse blir stående på det militære rullebladet i ti år og kan ha betydning for videre karriereløp i Forsvaret.

### **4.4.2 Arbeidsgruppens rapport**

#### *Innledning*

Arbeidsgruppen foreslår i all hovedsak å videreføre det materielle innholdet i bestemmelsene i disiplinærloven som knytter seg til saksbehand-

ling. Arbeidsgruppen foreslår videre at forvaltningslovens regler skal gjelde i større grad enn i dag. Videre foreslår arbeidsgruppen å styrke fornærmedes rettsstilling, ved å gi klagerett til en personlig fornærmet i en disiplinærsak som ikke blir avgjort med refselse.

Arbeidsgruppen foreslår også å forenkle klageordningen, ved å ha dagens klagenemd som eneste klageinstans, og at saken kan bringes inn for domstolene. Domstolene kan prøve alle sider av saken.

#### *Saksbehandlingsregler*

Arbeidsgruppen har i punkt 5.5.9.1 i arbeidsgrupperapporten vurdert om det er behov for så omfattende særregler for behandlingen av disiplinærsaker som det er i dag, eller om forvaltningslovens saksbehandlingsregler skal gjelde fullt ut eller delvis, og i så fall hvilke bestemmelser som skal gjelde for disiplinærsaker.

Arbeidsgruppen foreslår at reglene for saksbehandling, slik de følger av forvaltningsloven, bør gjelde, med de unntak og særregler som er nødvendige for å imøtekomme de særegne behov som foreligger ved utøvelse av disiplinærmyndighet i Forsvaret. Spesielt nevnes behovet for en tilstrekkelig effektiv saksbehandling, herunder behovet for å sanksjonere hurtig for å oppnå ønsket effekt på disiplinen i den aktuelle avdelingen.

Reglene for behandling av disiplinærsaker bør utformes under den forutsetning at disiplinære sanksjoner er sivilrettslige sanksjoner, og at refselsler derfor utgjør administrative sanksjoner slik det følger av forvaltningsloven. Det er verken ønskelig eller behov for å åpne for bruk av straffeprosessuelle tvangsmidler, for eksempel ransaking, i disiplinærsaker. Hvis slike tvangsmidler antas å være nødvendige, må saken antas å være av en mer alvorlig karakter og bør derfor behandles som en straffesak, ikke som en disiplinærsak.

Arbeidsgruppen har vurdert det som hensiktsmessig å videreføre gjeldende rett, men endre noe av dagens regulering. Dette innebærer at det bør settes enkelte andre krav til saksbehandlingen av disiplinærsaker, og at noen av de relevante saksbehandlingsreglene bør fremgå av disiplinærregelverket, og ikke av mer generelle regelverk som forvaltningsloven. Arbeidsgruppen foreslår at deler av forvaltningsloven ikke kommer til anvendelse for disiplinærsakene, men at de alminnelige prinsippene fortsatt skal gjelde.

Arbeidsgruppen foreslår at forvaltningsloven § 16 (forhåndsvarsling), § 17 (forvaltningsorga-

nets utrednings- og informasjonsplikt) og § 21 (klage over avslag på krav om å få gjøre seg kjent med et dokument) og kapittel V (om vedtaket) og VI (om klage og omgjøring) ikke skal gjelde ved behandlingen av disiplinærsaker. Bakgrunnen for dette er at det, etter arbeidsgruppens syn, ikke passer sakstypen særlig godt og heller ikke gjelder fullt ut for øvrige deler av forsvarsloven. Arbeidsgruppen foreslår videre at forvaltningslovens regler om samordning av sanksjonssaker (§ 47) skal gjelde for disiplinærsaker.

#### *Habilitet*

Når det gjelder habilitetsreglene, bemerker arbeidsgruppen i punkt 5.5.9.1 at habilitetsreglene i forvaltningsloven i utgangspunktet passer i disiplinærsakene, men at de lett kan misforstås. Det bør derfor komme tydeligere frem at en militær sjef ikke er inhabil til å behandle saker i sin avdeling. Arbeidsgruppen foreslår at dette tydeliggjøres i forskrift.

#### *Hvem som er parter*

I arbeidsgrupperapporten punkt 5.5.9.2 uttaler arbeidsgruppen at i en disiplinærsak er det i utgangspunktet Forsvaret og den som er mistenkt i disiplinærsaken, som er parter. Arbeidsgruppen foreslår å gi fornærmede større rettigheter i en disiplinærsak, uten at fornærmede gjøres til part.

Med «personlig fornærmet» mener arbeidsgruppen den som gjennom den utførte handling er rammet som person, og ikke som innehaver av en tjenestestilling.

Bakgrunnen for at arbeidsgruppen foreslår begrepet «personlig fornærmet», er at begrepet «fornærmet» lett kan misforstås i en disiplinær sammenheng. Det er som regel Forsvaret, den militære avdeling og disiplinen der, og/eller en persons *stilling* som er fornærmet i disiplinærsaker, ikke den enkelte personen som eventuelt er utsatt for et refsbart forhold. Arbeidsgruppen antar derfor at begrepet «personlig fornærmet» skaper mer klarhet ved at det tydeliggjør at det er en person som er fornærmet, ikke en avdeling eller lignende. Saker som gjelder ordreunntatelse, tjenestefravær og brudd på andre tjenesteplikter, er typiske eksempler på at det er en stilling eller avdeling og dermed den militære disiplinen som er fornærmet. I saker om vold, plagsom atferd og seksuelt krenkende atferd, vil det imidlertid som regel være en personlig fornærmet.

### *Tilstrekkelig opplyst*

Arbeidsgruppen foreslår ingen materielle endringer i disiplinærloven § 17, som sier at den som har disiplinærmyndighet skal sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst før det avgjøres om refselse skal ilegges. Som nevnt over foreslås det at forvaltningsloven § 17, om forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt, ikke skal gjelde ved behandlingen av disiplinærsaker. Arbeidsgruppen har begrunnet dette med at den ikke er treffende for disiplinærsaker, og at kravet om «tilstrekkelig opplysning» av saken vil ivareta behovet for utredning av saken før det tas en avgjørelse.

Arbeidsgruppen foreslår derfor å videreføre disiplinærloven § 17 med enkelte språklige justeringer i arbeidsgruppens forslag til ny § 72.

### *Beviskrav*

Arbeidsgruppen mener at det for disiplinærsakene er hensiktsmessig å videreføre gjeldende rett om et kvalifisert krav til bevisenes styrke. I arbeidsgruppens vurdering er det lagt vekt på gjeldende praksis hvor det legges et strengt krav til bevisenes styrke, nærmest tilsvarende kravene i straffeprosessen. Det er videre lagt vekt på hvilken signaleffekt et kvalifisert krav har, og at en disiplinærundersøkelse i praksis vil ha mange fellestrekk med en straffesak. Dette vil også samsvare med forvaltningsrettens krav til bevisenes styrke. Arbeidsgruppen mener videre at kravet til bevisenes styrke bør lovfestes i ny bestemmelse i forsvarsloven § 72 første ledd første punktum, og at det kreves klar sannsynlighetsovervekt for de faktiske omstendigheter som ligger til grunn for et vedtak om å ilegge refselse. Arbeidsgruppen vurderer at dette i realiteten vil innebære en viss oppmykning sammenlignet med dagens praksis, hvor kravet ligger tett opp mot det strafferettslige beviskravet, men at det vil harmonere bedre med forvaltningsrettens krav til bevisenes styrke.

### *Rett til å la seg bistå*

Videre går arbeidsgruppen inn for at man i tillegg til dagens adgang til å la seg bistå av en vernepliktig i tjeneste, tillitsvalgt eller militært tilsatt, også kan la seg bistå av en advokat, jf. forvaltningsloven § 12, jf. arbeidsgruppens forslag til § 73. Kravet i dagens disiplinærlov § 18, om at valget ikke vesentlig må forsinke saken, forslås videreført i ny § 73 første ledd. Endringen innebærer ikke at kostnadene til dekning av bistand som hovedregel skal dekkes av Forsvaret. For-

svaret bør som tidligere kun dekke kostnader til advokat i særegne tilfeller. Det foreslås presisert i forskrift av arbeidsgruppen.

Videre foreslår arbeidsgruppen å presisere at det er Forsvaret, ikke «det offentlige», jf. gjeldende § 34 andre ledd tredje punktum i disiplinærloven, som dekker eventuelle advokatkostnader, jf. arbeidsgruppens forslag til § 73 andre ledd andre punktum. Arbeidsgruppen skriver at det er rimelig at Forsvaret dekker kostnaden ettersom alle som kan refses tilhører Forsvaret i disiplinær sammenheng, selv om de jobber utenfor etaten Forsvaret, og siden det er Forsvaret som dekker kostnader til advokat i særegne tilfeller under disiplinærundersøkelsen.

### *Underretning*

I arbeidsgrupperapportens punkt 5.5.9.5 vises det til at refselsesvedtak tradisjonelt har blitt meddelt ved opplesning under oppstilling, jf. disiplinærreglementet punkt 104 (til lovens § 20). Dette er imidlertid nå forbeholdt gjentakende og alvorlige saker. Arbeidsgruppen har vurdert om adgangen til å meddele refselse ved opplesning under oppstilling, dvs. i nærvær av avdelingen eller tilsvarende, innebærer brudd på vernet av personopplysninger eller brudd på taushetsplikt, og om dette er en praksis som bør endres. Etter arbeidsgruppens oppfatning er hovedhensikten med å ilegge refselse å ivareta den militære disiplinen i en avdeling. Arbeidsgruppen mener derfor at dette formålet best ivaretas ved at det blir kjent i en avdeling at refselse er ilagt. Arbeidsgruppen mener imidlertid at dersom det vil være lite hensynsfullt overfor refsede eller den personlig fornærmede, bør dette unngås.

På bakgrunn av det ovennevnte foreslår arbeidsgruppen å videreføre dagens krav om at den refsede uten opphold skal underrettes om vedtaket. Arbeidsgruppen foreslår å utvide kravet til også å gjelde i saker som avsluttes uten at det ilegges en refselse etter at det har vært åpnet for disiplinærundersøkelse, jf. arbeidsgruppens forslag til § 74 første ledd første punktum. Dette følger også av forvaltningsloven § 49.

Arbeidsgruppen foreslår videre å styrke vernet til den personlig fornærmede. Det foreslås i den forbindelse at den som er personlig fornærmet i en disiplinærsak også skal underrettes om avgjørelsen i saken, jf. arbeidsgruppens forslag til § 74 første ledd andre punktum. Denne retten gjelder både når det er ilagt en refselse, og i de tilfeller det er besluttet å ikke ilegge refselse. Dette gjelder uavhengig av hvordan avgjørelsen gjøres

kjent for den refsede. Bakgrunnen for forslaget har sammenheng med at arbeidsgruppen også foreslår å gi den personlig fornærmede rett til å klage på en avgjørelse om å ikke ilegge refselse, jf. forslaget til ny § 76 andre ledd. Se under, i punktet om klageadgang, for nærmere redegjørelse.

Videre foreslår arbeidsgruppen at dagens ordning med å *kunngjøre* refselsler for troppen i anonymisert form, ikke videreføres. Det er opp til sjefen å få budskapet ut til avdelingen dersom det er hensiktsmessig for at refselsen som ledelsesverktøy skal ha en preventiv virkning på resten av troppen.

Dersom avgjørelsen går ut på refselse, skal den refsede underrettes om klageadgangen og klagefristen, jf. forslaget til § 74 andre ledd. Dette er en videreføring av gjeldende rett.

Som nevnt under punkt 4.8 foreslår arbeidsgruppen at militære sjefer og sivilt tilsatte ledere i Forsvaret med tilsvarende funksjon, gis en plikt til å forelegge for påtalemyndigheten forhold som kan kvalifisere til straff. Dersom et forhold skal forelegges påtalemyndigheten, skal den disiplinærundersøkelsen har rettet seg mot, og eventuelt personlig fornærmet i saken, gis underretning om det. Dette foreslås lovfestet i ny bestemmelse i forsvarsloven § 74 tredje ledd. Underretning om slik foreleggelse er særlig viktig for den refsede og en eventuelt personlig fornærmet dersom refselse ikke blir ilagt.

#### *Frist for oppheving og omgjøring av refselsen*

Arbeidsgruppen foreslår i rapportens punkt 5.5.9.6 å videreføre gjeldende rett når det gjelder adgangen til å oppheve eller omgjøre en ilagt refselse. Det foreslås videre at adgangen til å oppheve eller omgjøre en ilagt refselse fastsettes i lov, med de nærmere vilkårene regulert i forskrift. Arbeidsgruppen foreslår også å utvide adgangen noe, ved at også den foresatte til sjefen med disiplinærmyndighet (den refsende sjefs foresatte) kan omgjøre en henleggelse ved å *ilegge* en refselse.

I tillegg foreslår arbeidsgruppen at det settes en frist for oppheving og omgjøring av avgjørelsen i en disiplinærsak, og at fristen settes til tre måneder, jf. arbeidsgruppens forslag til § 75. Dette er en ny regel. Arbeidsgruppen begrunner dette forslaget med å hindre gjentatt straffefølgning og hensynet til forutberegnelighet for den refsede, ved at vedkommende etter en viss tid skal kunne slå seg til ro med at avgjørelsen i saken er endelig.

Det foreslås at offiseren som har ilagt en refselse (den refsende sjef), kan «oppheve eller omgjøre refselsen», jf. arbeidsgruppens forslag til

§ 75 første ledd, mens den refsende sjefs foresatte kan «oppheve eller omgjøre avgjørelsen i saken» jf. arbeidsgruppens forslag til § 75 andre ledd. Å omgjøre avgjørelsen i saken omfatter både å omgjøre en *ilagt* refselse og å omgjøre en beslutning om *ikke* å ilegge refselse. Den refsende sjefs foresatte kan altså beslutte å ilegge en refselse innen tre måneder etter at den refsende sjef har besluttet å ikke ilegge en refselse i saken. Dette vil blant annet være aktuelt når en personlig fornærmet klager på avgjørelsen om ikke å ilegge refselse til sjefen som har tatt avgjørelsen.

#### *Digitalisering av saksbehandlingen*

Arbeidsgruppen var i mandatet blant annet bedt om å vurdere om klage- og kontrollordningen kan digitaliseres. Arbeidsgruppen uttalte at all saksbehandling i disiplinærsaker kan digitaliseres, og at dette ikke er begrenset til klage- og kontrollordningen. Arbeidsgruppen foreslår i § 74 fjerde ledd at departementet i forskrift gir nærmere bestemmelser om hvordan underretningen skal gjennomføres, herunder om bruk av elektronisk kommunikasjon.

#### *Klageadgang*

I mandatet var arbeidsgruppen også bedt om å vurdere om «klage- og kontrollordningen kan forenkles».

Nåværende ordning i disiplinærsaker er omfattende og tar tid. Som nevnt har en person som refses i dag to klageinstanser. Arbeidsgruppen foreslår i arbeidsgrupperapportens punkt 5.5.10.1 å forenkle klageordningen ved at det kun skal være én klageinstans, og at dagens klagenemnd overtar som eneste klageinstans. Arbeidsgruppens forslag er i samsvar med det som gjelder i resten av forvaltningen, nemlig én klageinstans og deretter adgang til å bringe saken inn for domstolene. Arbeidsgruppen har uttalt følgende i rapportens punkt 5.5.10.1 for å begrunne sitt forslag:

«Arbeidsgruppen kan vanskelig se at forslaget med å redusere til én klageinstans er med på å svekke den refsedes rettssikkerhet. I vurderingen er det særlig lagt vekt på at klagenemnda er særskilt nedsatt med både juridisk og militærfaglig godt kvalifisert personell, og at man vil oppnå en enhetlig behandling av klager ved å legge klagebehandlingen til klagenemnda. Dette kan sikre en mer enhetlig utmålingspraksis og forståelse av det materielle innholdet i disiplinærretten.»

Klagefristen er i dag 48 timer, jf. disiplinærloven § 21. Arbeidsgruppen har i forslag til ny § 76, foreslått at den endres til to virkedager. Forslaget er begrunnet med at 48 timer er kort tid hvis det er helg eller helligdager, og at det derfor kan være hensiktsmessig med to virkedager.

Arbeidsgruppen foreslår i § 76 andre ledd, å gi klagerett til en personlig fornærmet i en disiplinærsak som ikke blir avgjort med refselse. Det foreslås at vedkommende i slike tilfeller gis samme klageadgang til klagenemnda som den disiplinærundersøkelsen har vært rettet mot og på de samme vilkår. Ved klage over avgjørelsen om ikke å ilegge noen disiplinær reaksjon, kan imidlertid klagenemnda kun ta stilling til lovligheten ved avgjørelsen. Arbeidsgruppen foreslår å forskriftsfeste dette.

Siden klagenemnda ikke har disiplinærmyndighet, kan den heller ikke ilegge refselse. Arbeidsgruppen foreslår derfor at sjefen som har besluttet at det ikke ilegges refselse, og som er den som skal motta klagen fra fornærmede, må orientere sin høyere foresatte sjef om klagen. Også dette er foreslått forskriftsfestet av arbeidsgruppen. På den måten vil den høyere foresatte sjef gjøres kjent med klagen og få en anledning til eventuelt å omgjøre avgjørelsen innen tre måneder fra avgjørelsen ble fattet, jf. arbeidsgruppens forslag til § 75 andre ledd.

Arbeidsgruppen har foreslått at det forskriftsfestes at klagenemnda kun kan ta stilling til lovligheten ved avgjørelsen, ved klage over avgjørelsen om ikke å ilegge noen disiplinær reaksjon.

Arbeidsgruppen presiserer at klageadgangen for en personlig fornærmet vil være med på å sikre en forsvarlig prosess og beslutning. Hensynet til effektivitet, som gjeldende rett bygger på, vil være tilstrekkelig ivarettatt ved at klageadgangen er begrenset til disiplinærsaker som er avgjort uten en disiplinær reaksjon (dvs. henlagt).

Det følger videre av arbeidsgruppens rapport at klagenemndas adgang til å nekte en sak fremmet, dersom det er klart at klagen ikke fører frem, jf. disiplinærloven § 32, ikke foreslås videreført. Arbeidsgruppen viser til at det ikke antas å være behov for denne adgangen, og at nemnda da like gjerne kan fatte et realitetsvedtak. Videre foreslås det å ikke videreføre gjeldende rett i disiplinærloven § 35, jf. § 27, om at refselsen bare kan skjerpes eller lempes hvis det er misforhold mellom den anvendte reaksjon og den refselseklagemyndigheten finner passende. Arbeidsgruppen begrunner dette med at klagenemnda bør stå fritt til å vurdere eventuelle endringer, enten de er store eller små.

### *Domstolsbehandling*

Arbeidsgruppen foreslår i rapportens punkt 5.5.11 å videreføre deler av gjeldende rett, og å utvide domstolens kompetanse ved prøving av refselsesvedtak. Arbeidsgruppen viser i den forbindelse til forvaltningsloven § 50 og «retten kan prøve alle sider av saken» ved prøving av vedtak om administrative sanksjoner. Arbeidsgruppen viser til at når disiplinærbestemmelsene flyttes til forsvarsloven, gjelder forvaltningslovens bestemmelse om domstolens kompetanse, jf. en antitetisk tolkning av forsvarsloven § 64.

Arbeidsgruppen viser videre til at det ikke er noen grunn til at domstolen kun kan prøve lovligheten av refselsesvedtaket og ikke sakens faktiske sider, refselsesutmålingen og valg av refselsesmiddel. Arbeidsgruppens foreslår derfor å gi domstolene full prøvingskompetanse. Dette innebærer en utvidelse av domstolens kompetanse i disiplinærsaker.

Arbeidsgruppen foreslår å videreføre disiplinærloven § 36 om at søksmål etter tvisteloven bare kan reises når klageadgangen er uttømt. Det foreslås av arbeidsgruppen at den særskilte fristen for å reise søksmål (to måneder etter at klageadgangen er uttømt) videreføres. Det foreslås at dette videreføres i arbeidsgruppens forslag til § 77.

### *Iverksetting og erstatning*

Etter gjeldende rett er fristen for å iverksette et refselsesvedtak ett år etter at refselsesvedtaket er endelig, jf. disiplinærloven § 38 andre ledd. Arbeidsgruppen foreslår at fristen for å iverksette et refselsesvedtak reduseres til tre måneder, jf. lovforslaget § 79 andre ledd. Arbeidsgruppen mener dette er både tilstrekkelig og hensiktsmessig all den tid en disiplinær reaksjon er et ledelsesverktøy, noe som innebærer at det er en fordel med en rask reaksjon. Det fremstår derfor som unødvendig lang tid med en frist på ett år.

Videre skal det etter gjeldende rett gis erstatning for økonomisk tap hvis en refselse blir opphevet, jf. disiplinærloven § 42. Siden det foreslås å opprettholde hjemmelen for i visse tilfeller å iverksette frihetsinnskrenkning før klagen er avgjort, mener arbeidsgruppen at det også bør innføres adgang til å gi oppreisningserstatning, i tillegg til erstatning for økonomisk tap, dersom frihetsinnskrenkning er gjennomført og refselsen deretter blir opphevet. Dette er tatt inn i arbeidsgruppens forslag til § 80 andre ledd. Arbeidsgruppen foreslår at utmålingen av oppreisningen forskriftsfestes.

#### 4.4.3 Høringsinstansens syn

*BFO* støtter arbeidsgruppens forslag om å bruke forvaltningslovens bestemmelser ved administrativ behandling, ettersom det vil styrke de ansattes rettigheter.

*Forsvaret* har ingen innvendinger mot at beviskravet foreslås lovfestet, men påpeker at ettersom det foreslås en lovfesting noe under dagens praksis, vil det «fordre interne justeringer også for militærpolitiet som i stor grad har stått for innhenting av bevis for sjefer med disiplinærmyndighet».

*NOF* støtter forslaget om å forenkle klageordningen til å konsentreres om én klageinstans, som i praksis er dagens klagenemd. De mener dette vil forenkle forvaltningen. *Domstoladministrasjonen* har ingen merknader til forslaget til forenkling av klageordningen, og har heller ingen innvending til forslaget om at domstolene skal ha full prøvingskompetanse dersom det anlegges søksmål.

*Arne Willy Dahl* uttaler at under nåværende forhold synes det fornuftig å redusere antall klageinstanser i disiplinærsaker til én, nemlig klagenemnda. Han stiller likevel spørsmål ved om det er en tilfredsstillende endring for de som refses, ut fra et rettssikkerhetshensyn, og at dette får departementet og lovgiver vurdere. Videre stiller han spørsmål ved hvem som skal forberede sakene for klagenemnda. Under nåværende ordning kan klagenemnda støtte seg på uttalelsene fra krigsadvokaten eller Generaladvokaten. Etter endringen vil ikke lenger det være tilfellet.

#### 4.4.4 Departementets vurdering

##### *Saksbehandlingsregler*

Departementet støtter arbeidsgruppens forslag om at reglene for saksbehandling, slik de følger av forvaltningsloven, bør gjelde med de unntak og særregler som er nødvendige for å imøtekomme de særegne behov som foreligger ved utøvelse av disiplinærmyndighet i Forsvaret. Departementet er enige med *BFO* i at forslaget vil styrke de ansattes rettigheter. Videre mener departementet at forslaget imøtekommer behovet for en effektiv saksbehandling, blant annet behovet for en hurtig reaksjon for å oppnå ønsket effekt på disiplinen i den aktuelle avdelingen.

Departementet støtter arbeidsgruppen i forslaget om at forvaltningsloven § 16 (forhåndsvarsling), § 17 (forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt) og § 21 (klage over avslag på krav om å få gjøre seg kjent med et dokument) og kapittel V (om vedtaket) og VI (om klage og

omgjøring) ikke skal gjelde ved behandlingen av disiplinærsaker. Bakgrunnen for dette er at det ikke passer sakstypen særlig godt, og heller ikke gjelder fullt ut for øvrige deler av forsvarsloven.

##### *Hvem som er parter*

Departementet støtter arbeidsgruppens forslag om å gi fornærmede større rettigheter i en disiplinærsak uten at fornærmede gjøres til part. Departementet mener dette vil styrke rettsstillingen til den personlig fornærmede i en disiplinærsak. Se nærmere om dette under, i punktet om klageadgang.

##### *Tilstrekkelig opplyst*

Departementet støtter arbeidsgruppens forslag om å videreføre regelen om at den som har disiplinærmyndighet skal sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst før det avgjøres om refselse skal ilegges, i ny bestemmelse i forsvarsloven § 72, med enkelte språklige justeringer. Departementet foreslår at ordlyden «den forfølgningen er rettet mot», slik det fremgår av disiplinærloven § 17, oppdateres til «den disiplinærundersøkelsen er rettet mot» i den nye forsvarsloven § 72. «Disiplinærundersøkelsen» harmonerer med begrepsbruken i lovforslaget for øvrig.

##### *Beviskrav*

Departementet støtter arbeidsgruppens forslag om å lovfeste beviskravet i ny § 72 første ledd første punktum, og at det presiseres at det stilles krav om klar sannsynlighetsovervekt for de faktiske omstendigheter som ligger til grunn for et vedtak om å ilegge refselse. Departementet er enig med arbeidsgruppen i at lovfestingen innebærer en viss oppmykning av dagens praksis, men at foreslått ordlyd harmonerer bedre med forvaltningsrettens krav til bevisets styrke. Etter departementets syn vil en slik lovfesting av beviskravet skape en mer forutsigbar rettstilstand for den som kan ilegges refselse.

##### *Retten til å la seg bistå*

Departementet foreslår å lovfeste den utvidede retten om at den disiplinærundersøkelsen retter seg mot også kan la seg bistå av advokat, i tillegg til dagens ordning hvor den disiplinærundersøkelsen retter seg mot kan la seg bistå av tillitsvalgt eller tjenestepliktig i tjeneste. Det foreslås lovfestet i ny bestemmelse i forsvarsloven § 73, med

en henvisning til forvaltningsloven § 12. Det har ikke kommet høringsinnspill til forslaget.

#### *Underretning*

Departementet støtter arbeidsgruppens forslag om å videreføre dagens krav om at den refsede uten opphold skal underrettes om refselsesvedtaket. Videre støtter departementet forslaget til ny § 74 første ledd andre punktum, om å styrke vernet til den personlig fornærmede. Departementet mener at en slik endring vil styrke fornærmedes rettsstilling betraktelig.

Departementet støtter også å videreføre regelen om at dersom avgjørelsen går ut på refselse, skal den refsede underrettes om klageadgangen og klagefristen, jf. lovforslaget § 74 andre ledd.

Departementet foreslår lovfestet at dersom et forhold skal forelegges påtalemyndigheten skal den disiplinærundersøkelsen har rettet seg mot, og eventuelt personlig fornærmet i saken, gis underretning om dette. Dette foreslås lovfestet i ny bestemmelse i forsvarsloven § 74 tredje ledd.

#### *Frist for oppheving og omgjøring av refselsen*

Ingen av høringsinstansene har kommet med innspill til forslaget om å videreføre gjeldende rett når det gjelder adgangen til å oppheve eller omgjøre en ilagt refselse. Departementet er enig i at det er hensiktsmessig at adgangen til å oppheve eller omgjøre en ilagt refselse lovfestes i ny § 75 i forsvarsloven. Departementet mener imidlertid at de nærmere vilkårene for å oppheve eller omgjøre refselsen, som i dag følger av disiplinærloven § 22 første ledd, bør videreføres i lov, og ikke i forskrift slik arbeidsgruppen foreslår. Departementet mener at vilkårene for å bruke bestemmelsen bør fremkomme av loven og ikke i forskrift. Videre er det av lovtekniske hensyn lite hensiktsmessig at forskriften i stor grad gjentar lovbestemmelsen. Departementet foreslår derfor at ordlyden «Offiser som har ilagt en refselse, kan selv oppheve eller omgjøre refselsen, dersom det viser seg at vedtaket er uriktig, eller det på grunn av etterfølgende omstendigheter er urimelig at det blir stående» inntas i ny § 75 første ledd i forsvarsloven.

Departementet mener arbeidsgruppens forslag om å utvide omgjøringsadgangen til å gjelde den foresatte til sjefen med disiplinærmyndighet («den refsende sjefs foresatte»), er hensiktsmessig, blant annet i de tilfeller hvor en personlig fornærmet klager på avgjørelsen om å ikke ilegge

refselse. Utvidelsen støttes dermed av departementet.

Når det gjelder forslaget om å etablere en frist for oppheving og omgjøring av avgjørelsen i en disiplinærsak, støtter departementet dette. Departementet støtter også at fristen settes til tre måneder.

#### *Digitalisering av saksbehandlingen*

Departementet tiltrer arbeidsgruppens vurdering om at klage- og kontrollordningen i disiplinærsaker kan digitaliseres. Departementet mener det ligger til forsvarssjefen å bestemme om saksbehandlingen skal foregå elektronisk eller per papir.

#### *Klageadgang og domstolsbehandling*

Når det gjelder forslaget om å forenkle klageordningen har *Arne Willy Dahl* stilt spørsmål ved hvem som skal forberede sakene for klagenemnda, ettersom klagenemnda under nåværende ordning har støttet seg på uttalelsene fra krigsadvokaten eller Generaladvokaten. Departementet påpeker at dette ikke har vært en oppgave som har ligget hos Generaladvokatembetet. Etter ny ordning vil Forsvarets jurister gi råd i forbindelse med ileggelse av refselser, og departementet legger til grunn at klagenemnda vil kunne støtte seg på disse vurderingene, dersom det er behov for det. Departementet presiserer også i den forbindelse at klagenemnda er sammensatt av blant annet jurister og personer med militærfaglig bakgrunn, og er derfor satt sammen av personell med god kompetanse på området. Sammensetningen av klagenemnda vil følges opp i forskriftsarbeidet.

Departementet støtter arbeidsgruppens forslag om å forenkle klageordningen ved at det kun skal være én klageinstans, og at det deretter gis adgang til å bringe saken inn for domstolene. Domstolene kan prøve alle sider av saken. Departementet foreslår at klageordningen lovfestes i ny § 76 i forsvarsloven. En slik ordning tilsvarende øvrige klageordninger i forvaltningen, og fremstår etter departementets syn som mer effektiv enn dagens ordning.

Departementet støtter arbeidsgruppens forslag om å endre klagefristen fra 48 timer til to virkedager i nytt forslag i ny § 76. Departementet er enig med arbeidsgruppen i at det er mest hensiktsmessig med en frist på to virkedager, da en frist på 48 timer vil være kort tid hvis den treffer i en helg eller på helligdager.

Departementet støtter forslaget om å gi klage rett til en personlig fornærmet i en disiplinærsak som ikke blir avgjort med refselse i ny bestemmelse i § 76 andre ledd. Departementet støtter at vedkommende i slike tilfeller gis samme klageadgang til klagenemnda som den disiplinærundersøkelsen har vært rettet mot, og på de samme vilkår. Departementet mener at dette forslaget vil vesentlig styrke den fornærmedes rettsstilling, og sikre en forsvarlig prosess og beslutning. Behovet for at fornærmede gis en slik klageadgang i disiplinærsaker har blitt ytterligere forsterket etter gjennomgangen av varslingsaker i Forsvaret. Departementet er enig i at hensynet til effektivitet blir ivare tatt ved at klageadgangen er begrenset til disiplinærsaker som er avgjort uten en disiplinær reaksjon.

Arbeidsgruppen foreslår å ikke videreføre dagens § 32 i disiplinærloven som gir klagenemnda adgang til å nekte en sak fremmet, dersom det er klart at saken ikke vil føre frem. Departementet er enig i at det ikke er behov for denne bestemmelsen. Det foreslås heller ikke videreført § 35 i disiplinærloven om at refselse bare kan skjerpes hvis det er misforhold mellom den anvendte reaksjon og den refselse klage myndigheten finner passende. Dette støttes av departementet.

Departementet støtter videre arbeidsgruppens forslag om å videreføre gjeldende rett, og å utvide domstolens kompetanse ved prøving av refselsesvedtak. Dette innebærer at domstolene skal ha full prøvingskompetanse i disiplinærsaker i ny bestemmelse i forsvarsloven § 77. Departementet er enig med arbeidsgruppen i at det er hensiktsmessig at domstolen også kan prøve sakens faktiske sider, refselsesutmålingen og valg av refselsesmiddel, og at domstolens kompetanse ikke kun begrenses til lovligheten av refselsesvedtaket. Ved å utvide domstolens kompetanse til å kunne prøve alle sider av saken, vil domstolen ha samme kompetanse i disiplinærsaker som ved prøving av vedtak om administrative sanksjoner, etter forvaltningsloven § 50. Dette mener departementet er hensiktsmessig. Det har ikke kommet innvendinger mot forslaget om at domstolene skal ha full prøvingskompetanse i refselsessaker.

Departementet foreslår å videreføre disiplinærloven § 36 om at søksmål etter tvisteloven bare kan reises når klageadgangen er uttømt. Departementet finner det hensiktsmessig å videreføre den særskilte fristen for å reise søksmål på to måneder etter at klageadgangen er uttømt. Det foreslås at dette videreføres i forslagets § 77.

Departementet foreslår at klagenemndas sammensetning og kompetanse reguleres nærmere i forskrift.

#### *Iverksetting og erstatning*

Departementet støtter arbeidsgruppens forslag til ny bestemmelse i forsvarsloven § 79, hvor det foreslås å videreføre gjeldende rett i disiplinærloven § 38 om at vedtak om refselse skal settes i verk uten opphold.

Departementet foreslår, i ny § 79 første ledd andre punktum, at fristen for iverksettelse endres fra ett år til tre måneder. Departementet er enig med arbeidsgruppen i at en frist på tre måneder er både tilstrekkelig og hensiktsmessig all den tid en disiplinær reaksjon er et ledelsesverktøy, noe som innebærer at det er en fordel med en rask reaksjon. En frist på ett år fremstår derfor som unødvendig lang. Det har ikke kommet merknader til dette forslaget.

Departementet støtter videre arbeidsgruppens forslag om å videreføre gjeldende rett om at dersom en ilagt refselse blir opphevet, skal den refsede ha erstatning av staten for det økonomiske tapet. Departementet foreslår dette videreført i ny § 80 i forsvarsloven. Videre foreslår departementet ny § 80 andre ledd i forsvarsloven, om å innføre adgang til å gi oppreisningserstatning, i tillegg til erstatning for økonomisk tap, dersom frihetsinnskrenkning er gjennomført og refselsen deretter blir opphevet. Bakgrunnen for dette er at hjemmelen for å iverksette frihetsinnskrenkning før klagen er avgjort opprettholdes. Departementet mener derfor at det bør innføres en oppreisningserstatning i tillegg til erstatning for økonomisk tap, dersom frihetsinnskrenkning er gjennomført og refselsen deretter blir opphevet.

## **4.5 Tilsyns- og kontrollordningen**

### **4.5.1 Gjeldende rett**

Gjeldende rett skiller mellom tilsyn og kontroll med utøvelsen av disiplinærmyndighet. Bestemmelser om tilsyn med utøvelsen av disiplinærmyndigheten fremgår av disiplinærloven kapittel 10 og disiplinærreglementet punkt 172–179.

Enhver militær sjef skal føre tilsyn med sine undergittes utøvelse av refselsesmyndigheten, jf. disiplinærloven § 43 første ledd. Det følger videre av § 43 andre ledd at dersom en refselse er ilagt for et forhold som ikke lovlig kan refses, skal den oppheves. Hvis en sjef finner at en lovlig ilagt refselse er ufortjent eller for streng, kan vedkom-



mende oppheve, omgjøre eller nedsette refselsen. Disiplinærloven § 43 innebærer ikke at det bare er påklagede refselsler som skal gjennomgå militært tilsyn og juridisk kontroll, men også refselsler som er vedtatt (akseptert) av refsede. Formålet med tilsynsplikten er å sikre ensartet og forsvarlig utøvelse av refselsesmyndigheten, jf. disiplinærreglementet punkt 172.

Den militære sjefs foresatte kan videre beslutte at saken oversendes til påtalemyndigheten. Før en refselse blir opphevet eller omgjort eller forholdet anmeldt til påtalemyndigheten, skal krigsadvokaten, førstekrigsadvokaten eller Generaladvokaten ha gitt sin uttalelse, jf. § 43 femte ledd. Med «uttalelse» menes veiledning og råd i saken. Tilsynet ligger altså til militære sjefer, og det er kun militære sjefer som har kompetanse til å beslutte endringer i et refselsesvedtak. Kompetansen til krigsadvokatene og Generaladvokaten er derfor begrenset til råd og veiledning i en disiplinærsak.

Dette fremgår også av disiplinærloven § 44, som fastsetter at de militære sjefer bistås av Generaladvokat, førstekrigsadvokat og krigsadvokat blant annet ved tilsynet med myndigheten til å refse.

Disiplinærreglementet fastsetter nærmere hvordan tilsynet foregår som et samvirke mellom høyere militære sjefer, som står for det fagmilitære tilsynet, og krigsadvokaten og deretter Generaladvokaten, som står for den juridiske kontrollen (legalitetskontroll).

Prosessen av militært tilsyn og juridisk kontroll foregår ved at refsende sjefs nærmeste foresatte i stilling tillagt grad oberst eller tilsvarende eller høyere, mottar refselsene fra underliggende avdeling og sender dem videre til krigsadvokaten. Krigsadvokaten gir en uttalelse og sender uttalelsen tilbake til vedkommende sjef. Etter en vurdering sender sjefen refselsene til Generaladvokaten, som sammen med sin uttalelse sender dem videre til sjefen for vedkommende forsvarsgren, sjefen for Forsvarsstaben eller forsvarssjefen. Sjefen for vedkommende forsvarsgren, sjefen for Forsvarsstaben eller forsvarssjefen sender deretter refselsene med sin uttalelse (om eventuell endring eller oppfølging) tilbake til avdelingen der refselsene ble ilagt. Refselsene ender til slutt opp i Arkivtjenesten for arkivering.

Tilsynet foregår ved at ett eksemplar av avdelingens refselsesordre sendes tjenestevei til nærmeste sjef i stilling tillagt grad oberst eller tilsvarende eller høyere, senest en uke etter månedens utløp, jf. disiplinærreglementet punkt 173. Vedkommende forelegger uten opphold kontroll-

eksemplarene fra underlagte ledd, samt de refselsler han eller hun selv har ilagt, for krigsadvokaten. Uttalelsen fra krigsadvokaten eller førstekrigsadvokaten bør foreligge innen syv dager. Vedkommende sjef kan også beslutte oversendelse av saken til Generaladvokaten, førstekrigsadvokat eller krigsadvokat med sikte på straffefølgning, jf. disiplinærreglementet punkt 175.

I forbindelse med fremsendelse til kontroll hos krigsadvokaten eller Generaladvokaten, kan enhver sjef oppheve, omgjøre eller nedsette refselsen. Før den oppheves eller omgjøres, må det foreligge uttalelse fra krigsadvokat, førstekrigsadvokat eller Generaladvokaten, jf. disiplinærreglementet punkt 174. Etter at krigsadvokatens eller førstekrigsadvokatens uttalelse er sendt til nærmeste foresatte sjef i stilling tillagt grad oberst eller tilsvarende eller høyere, jf. disiplinærreglementet punkt 173, sender sistnevnte månedens kontrolleksemplarer med alle merknader samlet direkte til Generaladvokaten. Det skal spesielt opplyses om hvilke tiltak som er iverksatt etter lovens § 43 andre, tredje og fjerde ledd (oppheving, omgjøring, nedsettelse og oversendelse til påtalemyndigheten), jf. disiplinærreglementet punkt 176. Endringer etter lovens § 22 og § 43 skal fremgå av kontrolleksempelret eller særskilt melding, jf. disiplinærreglementet punkt 177.

Generaladvokaten sender refselsene deretter videre til de respektive grensjefene i Forsvaret med sin uttalelse. Dette skal gjøres uten ugrunnet opphold. Refselsler ilagt ved fellesinstitusjoner og integrerte staber ekspederes fra Generaladvokaten til forsvarssjefen. Grensjefene returnerer kontrolleksemplarene, med sin uttalelse, vanlig tjenestevei til vedkommende avdeling.

#### 4.5.2 Arbeidsgruppens rapport

##### *Tilsyn- og kontrollordningen*

Arbeidsgruppen uttaler i sin rapport i punkt 5.3.10.2, at prosessen med tilsyn og kontroll er omstendelig, og tilpasset et større forsvar, langt flere refselsler og et manuelt system for arkivering og ekspedering.

Arbeidsgruppen foreslår å videreføre militære sjefers rolle ved kontroll av (tilsyn med) ilagte refselsler, men slik at den juridiske rådgivningen i forbindelse med tilsynet skjer i Forsvaret og ikke fra Generaladvokatembetet, jf. arbeidsgruppens forslag til § 81 andre ledd. Se nærmere om den juridiske rådgivningen i disiplinærsaker under punkt 4.6. Det foreslås i § 81 tredje ledd at den etterfølgende legalitetskontrollen, som tidligere

ble utført av Generaladvokaten og krigsadvokaten, overføres til Forsvaret.

Selv om det ikke er et krav i gjeldende rett at tilsyn og kontroll med administrative sanksjoner skal utføres av en uavhengig instans, legger arbeidsgruppen til grunn at det er krav om en forsvarlig og objektiv saksbehandling, og en prosess som kan sikre materielt riktige avgjørelser.

Arbeidsgruppen viser til at refselsler kan få betydelige konsekvenser for den det gjelder, og også er av betydning for å opprettholde et disiplinert og effektivt forsvar. For å ivareta både den enkeltes rettssikkerhet, Forsvarets behov og å sikre forsvarlig saksbehandling, mener derfor arbeidsgruppen at ordningen med tilsyn og kontroll av vedtatte/rettskraftige refselsler i utgangspunktet bør videreføres.

Arbeidsgruppen foreslår en vesentlig forenkling av tilsyns- og kontrollordningen, der tilsynet fortsatt utøves av militære sjefers, men uten bistand fra Generaladvokaten og krigsadvokatene som uavhengig instans. Det foreslås videre at den etterfølgende legalitetskontrollen videreføres, men legges til Forsvaret. Dette vil gjøre dagens ordning med kontroll og tilsyn vesentlig mindre omstendelig uten at den reelle kvaliteten bør gå ned.

#### *Militært tilsyn med disiplinærmyndigheten*

Arbeidsgruppen foreslår at det legges til forsvarssjefen å bestemme hvilket tilsyn høyere militære sjefers skal føre med lavere sjefers disiplinærmyndighetsutøvelse, og hvordan tilsynet skal føres. Dette er foreslått fastsatt i forskrift av arbeidsgruppen. Dette er noe forsvarssjefen kan bestemme med hjemmel i sin instruksjonsmyndighet. Arbeidsgruppen viser til at forsvarssjefen også må kunne bestemme om saksbehandlingen skal foregå elektronisk eller per papir.

Det foreslås å ikke videreføre disiplinærreglementet punkt 174 andre ledd og punkt 177.

#### *Kontroll av refselsesvedtak*

Arbeidsgruppen viser til at etter gjeldende rett, står Generaladvokaten (som egen etat) for legalitetskontrollen i disiplinærsaker. Ordningen med et uavhengig kontrollorgan skiller seg fra andre forvaltningsorgan, som har hjemmel til å ilegge lignende administrative sanksjoner. Som eksempel viser arbeidsgruppen til at det ved Sivilforsvarets ileggelse av administrative sanksjoner, med hjemmel i sivilbeskyttelsesloven, ikke er en legalitetskontroll av et uavhengig organ. I de sakene

kommer forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandling og klageadgang til anvendelse.

Ettersom ordningen skiller seg fra andre lignende system med administrative sanksjoner, har arbeidsgruppen diskutert hvorvidt det er hensiktsmessig og nødvendig at gjeldende løsning med uavhengig kontroll av refselsesvedtak videreføres. Arbeidsgruppen viser til at personellet som ilegger refselsler i Forsvarets avdelinger, ofte er relativt unge personer som ikke nødvendigvis har fått opplæring og kunnskap om disiplinærloven i sitt utdanningsløp. Det stilles heller ingen krav til formell juridisk kompetanse hos disiplinærmyndigheten. Arbeidsgruppen legger derfor til grunn at personellet har varierende kompetanse innen saksfeltet. Arbeidsgruppen mener imidlertid at manglende kompetanse vil avhjelpest ved at disiplinærmyndigheten i realiteten vil få samme bistand som før, men at kompetansemiljøet legges inn i Forsvaret. Arbeidsgruppen mener at dette vil ivareta de krav som stilles til den refsedes rettssikkerhet.

Arbeidsgruppen har også vurdert om den uavhengige kontrollfunksjonen skal opprettholdes og overføres til Stortingets ombudsmann for Forsvaret. Ombudsmannens instruks er nettopp å være et etterprøvende organ, som blant annet skal virke for at ingen lider rettstap i Forsvaret. Arbeidsgruppen har imidlertid kommet til at en slik overføring av ansvar for refs kontroll vil kunne rokke ved uavhengigheten til Ombudsmannen, ettersom Ombudsmannen også kan få befattning med disiplinærsaker i sin nåværende portefølje.

På bakgrunn av dette er arbeidsgruppens oppfatning at kontroll av refselsesvedtak fra et uavhengig organ ikke er hensiktsmessig å videreføre, verken i forbindelse med tilsynet eller ved den etterfølgende legalitetskontrollen. Det vil være tilstrekkelig med en juridisk kontroll foretatt av det kompetansemiljøet som overføres fra Generaladvokatembetet til en del av Forsvarets samlede militærjuristtjeneste, for å ivareta hensynet til den refsede.

Arbeidsgruppen foreslår derfor at kontrollfunksjonen, som Generaladvokatembetet har som uavhengig instans i dag, overtas av Forsvaret, og at oppgaven lovfestes i forsvarsloven § 81 tredje ledd. Det foreslås også lovfestet at Forsvaret skal føre en sentral oversikt over ilagte refselsler. Den juridiske kontrollen foreslås å skje i én omgang og ikke to, slik det er i dag. Arbeidsgruppen foreslår at dette reguleres nærmere i forskrift.

Av hensyn til de refsedes rettssikkerhet forutsetter arbeidsgruppen at tilsyn med og kontroll av ilagte refselsler gjennomføres sentralt i Forsvaret. Arbeidsgruppen bemerker at det ved både tilsynet

og den etterfølgende legalitetskontrollen må kontrolleres at det ikke skjer usaklig forskjellsbehandling, verken innad i en avdeling eller mellom avdelinger, og heller ikke urimelighet ved utmålingen.

#### *Forskriftshjemmel*

Arbeidsgruppen foreslår en hjemmel i forsvarsloven § 81 fjerde ledd for at departementet i forskrift gir nærmere bestemmelser om hvem som gir råd, hvordan rådgivning gis, når og i hvilke saker rådgivning gis og gjennomføringen av tilsynet, legalitetskontrollen og statistikkføringen.

### 4.5.3 Høringsinstansens syn

*Generaladvokaten* er enig i vurderingene som ligger til grunn for forslaget, og selve forslaget, om å overføre oppgavene knyttet til tilsyn og kontroll til Forsvaret, som foreslått i ny § 81 i forsvarsloven.

*Etterretningstjenesten* er enig med arbeidsgruppen i at oppgavene knyttet til disiplinærsaksbehandling kan legges til Forsvarets jurister. De uttaler videre at det ikke spiller noen rolle om den juridiske rådgiveren er sivil eller militær.

*Forsvaret* viser i sitt høringsinnspill til forslaget om å videreføre militære sjefers rolle ved kontroll av ilagte refselsler, men slik at den juridiske rådgivningen skjer i Forsvaret og ikke fra Generaladvokatembetet, samt forslaget om at den etterfølgende legalitetskontrollen bør gjennomføres sentralt i Forsvaret. Etter Forsvarets syn er dette både ønskelig og formålstjenlig ved at både rådgivning til militære sjefers i anledning mulig eller faktisk utøvelse av disiplinærmyndighet, samt etterfølgende tilsyn og kontroll med selve refselsesvedtakene, skjer sentralt av en nærmere bestemt gruppe militærjurister som skissert. Forsvaret viser videre til at dette er særlig av hensyn til likebehandling av disiplinærsaker i Forsvaret. At sakene behandles likt på tvers av driftsenhetene uavhengig av om det refsbare forholdet har tilknytning til alminnelig tjeneste, øvelser, internasjonale operasjoner eller internasjonal innsats, samt av hensyn til rettsikkerhet for den refsede, er sentralt.

BFO uttaler at dersom Generaladvokaten kommer med en uttalelse i en disiplinærsak, så står den betydelig sterkere både juridisk og i den enkeltes rettsoppfatning, enn om forsvarrets egne jurister skulle uttale seg, da disse har et tilsetnings- og lojalitetsforhold til arbeidsgiver.

*NOF* skriver at de ikke er udelt positiv til denne løsningen. De frykter at Generaladvo-

katembetets kompetanse og evne til å sammenligne og nivellere vil bli vanskelig for Forsvaret å opprettholde. Videre skriver de at hvis Forsvaret skal gis denne rådgivende rollen, må Forsvaret inneha den kompetansen og det overblikket og sammenligningsgrunnlaget som Generaladvokatembetet i dag har. Dersom de ikke har det, mener NOF at endringen vil medføre en svekkelse av dagens ordning.

NOF er også skeptisk til en overføring av legalitetskontrollen fra Generaladvokatembetet til Forsvarets militærjurister. De frykter at kompetansenivået og ikke minst erfaringsnivået vil gå ned ved denne overføringen, og påpeker at helhetsoversikten og erfaringen Generaladvokatembetet i dag besitter må forsøkes videreført med andre metoder, hvis denne overføringen til Forsvarets militærjurister skal skje. NOF mener videre at militærjuristene da ikke bør operere selvstendig, men i tett dialog, og samarbeid, med resten av militærjuristene i Forsvaret. NOF skriver at dette sannsynligvis i noen grad kan kompensere for den helhetsoversikten Generaladvokatembetet i dag besitter.

*Norsk militærjuridisk forening* skriver at 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 hierarkistrukturen Forsvaret utgjør. Norsk militærjuridisk forening uttaler videre:

«Hvorvidt Forsvarets utøvelse av disiplinærmyndighet er utøvelse av straff er et særskilt tema, men likhetene mellom de to reaksjonsformene er uansett klare. 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 i de fleste tilfeller 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.

Militærjuristforeningen har særlig merket seg at de ansatte i Forsvaret er opptatt av den uavhengige rollen Generaladvokatembetet har i denne sammenheng, og det er vår oppfatning at Forsvarsdepartementet eller Forsvaret ikke bør overta ansvaret for veiledning og tilsyn med utøvelse av disiplinærmyndigheten. Den kvalitetssikringen og ivaretagelsen av rettsikkerhet som finner sted ved Generaladvokatembetet som høyt kvalifisert, ekstern og uav-

hengig myndighet, er svært viktig. Dette kan ikke erstattes ved en overføring som kan oppfattes som innføring av en «selvjustis».

Både Norsk militærjuridisk forening og NOF har vist til at også Straffeprosessutvalget så utfordringer med denne overføringen. Norsk militærjuridisk forening siterer fra NOU 2016: 24:

«Straffeprosessutvalget kan heller ikke slutte seg til forslaget om å flytte oppgaven med juridisk veiledning og tilsyn med utøvelsen av disiplinærmyndigheten til Forsvaret, jf. høringsbrevet punkt 3 og Ruuds utredning punkt 7.2.

Et viktig argument for å la generaladvokaten og krigsadvokatene beholde ansvaret for å kontrollere disiplinærsakene, er at saker som resulterer i en disiplinærreaksjon ofte dreier seg om (mindre alvorlige) overtredelser av den militære straffelov. Det er på dette feltet prinsipielt uheldig at personer utenfor påtalemyndigheten skal ta stilling til om straffansvar skal gjøres gjeldende, gjennom refselsesreaksjoner med mulig sperrevirkning for senere straffesak om forholdet. Rettssikkerhetshensyn trekker i samme retning for så vidt som det ilegges refselse.»

*Arild Vestrheim* mener det er en styrke å ha en uavhengig organisasjon som utøver kontroll med virksomhetens disiplinærordning, i fredstid og i krig. Det gir etter hans oppfatning den beste garanti for rettsikkerheten og tilliten til ordningen.

*Arne Willy Dahl* stiller også spørsmål ved hvordan legalitetskontrollordningen som foreslås vil fortone seg ut fra en rettssikkerhetssynsvinkel, når det ikke er en ekstern juridisk instans inne i bildet. Han mener rettsikkerheten til Forsvarets personell er best tjent med at et uavhengig organ har et visst tilsyn med disiplinærsaksbehandlingen. Han viser til at Forsvarsombudet i noen grad kan dekke det rettssikkerhetsmessige, men at dette ombudet ikke kan drive rutinemessig gjennomgang av refselser og gi råd til en militær sjef om disiplinærutøvelsen.

#### 4.5.4 Departementets vurdering

Departementet støtter arbeidsgruppens forslag til en forenkling av tilsyns- og kontrollordningen. Departementet støtter også at oppgavene som tidligere har ligget til Generaladvokatembetet i disse sakene overføres til Forsvaret. En forenklet og hurtigere prosess vil sikre en raskere endelig

avgjørelse av disiplinærsakene. Det vil være en fordel for både den som er refset, disiplinen i avdelingen og den eventuelt fornærmede i en disiplinærsak. Departementet foreslår at enhver sjef skal føre tilsyn med sine undergittes utøvelse av disiplinærmyndigheten, jf. forslaget til ny § 81 annet ledd i forsvarsloven. Dette er en videreføring av disiplinærloven § 43 første ledd.

Departementet foreslår at den etterfølgende legalitetskontrollen overføres til jurister i Forsvaret, jf. lovforslaget § 81 tredje ledd. En refselse gis alltid i en militær kontekst. Refselse er et ledelsesverktøy som kan nyttes for å skape og opprettholde militær moral og disiplin og derigjennom fremme effektiviteten i det militære forsvar. Det forutsettes at legalitetskontrollen med refselsene skjer ved en identifiserbar enhet sentralt plassert i Forsvarets organisasjon. I likhet med Forsvaret, mener departementet at dette vil bidra til en likebehandling av disiplinærsaker i Forsvaret, herunder at sakene behandles likt på tvers av driftsenhetene. Det er i den sammenheng viktig at de som kontrollerer refselsene har en særlig god forståelse av militære forhold og den militære organisasjon. Etter departementets vurdering vil dette styrke den enhetlige tilnærmingen til behandlingen av disiplinærsaker, som igjen vil styrke rettsvernet til de involverte i en disiplinærsak. En nærmere regulering av tilsyn- og kontrollordningen vil følges opp i forskriftsarbeidet, jf. lovforslaget § 81 fjerde ledd.

Til høringsinnspillene vedrørende hensynet til rettsikkerheten når ansvaret for legalitetskontrollen overføres fra Generaladvokatembetet til Forsvaret, mener departementet at dette er tilstrekkelig ivaretatt gjennom lovforslagets saksbehandlingsregler og den kontrollordningen som er foreslått. Av nye saksbehandlingsregler er det blant annet foreslått en klageadgang for den som er personlig fornærmet i en sak, se punkt 4.4. Dette er en ny rettsikkerhetsgaranti fra tidligere.

På bakgrunn av den tilsyns- og kontrollordningen som er foreslått, en uavhengig klagenemnd, og adgangen til å ta saken til domstolene, mener departementet at behovet for en ytterligere uavhengig organisasjon som øver kontroll med virksomhetens disiplinærordning ikke gjør seg gjeldende. Departementet bemerker at ordningen med en ekstern legalitetskontroll, slik det har vært i disiplinærsaker i Forsvaret, har vært en særordning innen norsk forvaltning. Refsede kan nå også bringe klager mot forvaltningen inn for Sivilombudet etter reglene i lov 18. juni 2021 nr. 121 om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen. Dette var nytt av 2021. Tidligere falt

ansvaret for slike klager under Ombudsnemnda for Forsvaret. Overføringen av ansvaret til Sivilombudet innebærer en styrking av kontrollen med sakene, ettersom Sivilombudet nå vil føre kontroll med at disiplinærsystemet i Forsvaret fungerer. Departementet mener derfor at rettssikkerheten og tilliten til ordningen, slik flere av høringsinstansene etterspør, er tilstrekkelig ivare tatt gjennom de ovennevnte ordninger.

Departementet er enige med *NOF* i at helhetsoversikten og erfaringen Generaladvokatembetet i dag besitter, må forsøkes videreført når oppgavene overføres til Forsvaret. Departementet legger til grunn at Forsvaret sikrer nødvendig opplæring og kompetanseoverføring til de personer som skal jobbe med tilsyns- og kontrolloppgaver.

Lovforslagets § 81 fjerde ledd gir departementet hjemmel til i forskrift å gi nærmere bestemmelser om tilsyn og kontroll, herunder om gjennomføringen av tilsynet, legalitetskontrollen og statistikkføringen.

## 4.6 Juridisk rådgivning m.m. i disiplinærsaker

### 4.6.1 Gjeldende rett

Generaladvokaten bistår forsvarssjefen og sjefene for grenstabene ved utøvelsen av refselsesmyndigheten, jf. disiplinærloven § 15 første ledd. Krigsadvokatene og førstekrigsadvokatene bistår andre militære sjefer som har myndighet til å ilegge refselsler. Dette er rådgivning før ileggelse av refselsler. Ved utøvelsen av, og tilsynet med, myndigheten til å refse og ved etterforskningen av disiplinærsaker, bistår de militære sjefer av Generaladvokaten, førstekrigsadvokat og krigsadvokat, jf. disiplinærloven § 44. Det fremgår av disiplinærreglementet punkt 180 at refselsordrene under den månedlige kontrollen skal forelegges for krigsadvokat, førstekrigsadvokat eller Generaladvokaten til uttalelse, jf. lovens § 15. I tillegg står Generaladvokaten og krigsadvokatene for den juridiske kontrollen også i klagesaker, jf. disiplinærloven § 25. Se mer om dette i punkt 4.4.1.

For øvrig er den refsende sjef forpliktet til å innhente råd fra Generaladvokaten/krigsadvokatene i saker der sjefen ønsker å ilegge refselse på arrest i mer enn 12 dager eller frihetsinnskrenkning over 15 dager, jf. disiplinærloven § 15 andre ledd. Den refsende sjef står for øvrig fritt til å be om råd i alle andre saker, jf. disiplinærloven § 15 tredje ledd. Dette gjelder både ved etterforsk-

ningen av disiplinærsaker og ved utøvelsen av disiplinærmyndigheten.

### 4.6.2 Arbeidsgruppens rapport

Arbeidsgruppen foreslår at Forsvaret overtar Generaladvokatembetets funksjon som juridisk rådgiver i verserende disiplinærsaker. Det vil si rådgivningen som gis før ileggelse av refselsler. Arbeidsgruppen foreslår at juristene skal være tilgjengelige for de militære sjefer ved utøvelsen av disiplinærmyndighet, jf. arbeidsgruppens forslag til § 81. Når en disiplinærsak forelegges for en jurist, gir vedkommende råd om hvordan saken bør avgjøres. Arbeidsgruppen skriver at råd kan gis både i forbindelse med disiplinærundersøkelser og tilsynet, og før klagenemndas behandling.

Arbeidsgruppen viser til at Generaladvokatens statistikk og erfaring tydelig viser at militære sjefer har behov for juridisk bistand i forbindelse med utøvelsen av disiplinærmyndighet. For å sikre forsvarlig saksbehandling, anbefaler arbeidsgruppen at oppgavene videreføres i Forsvaret. Forsvaret mottar i dag daglig rådgivning i konkrete disiplinærsaker og jevnlig støtte til faglig arbeid knyttet til disiplinær- og strafferett mer bredt. Disse juridiske tjenestene har Forsvaret fortsatt behov for, og den fremtidige ordningen må være robust nok til å kunne ytes i fred, krise og krig.

Arbeidsgruppen skriver at deres forslag innebærer å endre en ordning som i dag, faglig sett, fungerer bra. Generaladvokaten og krigsadvokatene er i dag involvert i samtlige refselsler som ilegges i Forsvaret, og har dermed bred oversikt over refselsenes kvalitet og lokal kompetanse i de militære avdelingene. Videre skriver arbeidsgruppen at embetet også har et nært og godt samarbeid med militærpolitiet. Arbeidsgruppen har vurdert risikoen for at ansvaret og fagforvaltningen kan smuldre opp dersom oppgavene overføres til Forsvaret uten at fagforvaltningen gis den nødvendige prioritet, plassering og lederoppmerksomhet.

Ansvaret for forsvarlig saksbehandling i disiplinærsaker i Forsvaret ligger i siste hånd til forsvarssjefen, som Forsvarets øverste disiplinærmyndighet og etatsleder. Arbeidsgruppen forutsetter at forsvarssjefen vil sørge for at Forsvaret har riktig kompetanse, og at den juridiske behandlingen av disiplinærsakene blir adekvat når det gjelder både kvalitet og ressurser.

Arbeidsgruppen skriver at forslaget forutsetter at det etableres tilstrekkelig, robust kompetanse, fortrinnsvis sentralt i Forsvaret, med ansvar

for rådgivning i alle ledd av behandlingen av disiplinærsaker.

Arbeidsgruppen drøfter i rapportens punkt 5.5.5 hvorvidt betegnelsen «militærjurist» burde benyttes i lovteksten. Arbeidsgruppen foreslår ikke bestemmelser med begrepet «militærjurist» i lovteksten, men mener betegnelsen bør innføres, og benytter det gjennomgående i sin beskrivelse av lovforslag i rapporten. Arbeidsgruppen har foreslått at hva som er en «militærjurist» skal defineres i forskrift.

#### 4.6.3 Høringsinstansens syn

*Generaladvokaten* er enig i vurderingene som ligger til grunn for forslaget, og selve forslaget, om å overføre oppgavene knyttet til rådgivning i disiplinærsaker til Forsvaret, som foreslått i ny § 81 i forsvarsloven.

*Etterretningstjenesten* er enig med arbeidsgruppen i at oppgavene knyttet til generell disiplinærrettslig rådgivning kan legges til Forsvarets militærjurister. De skriver at «[S]lik det fremgår på side 103 i utredningen, spiller det ingen rolle om den juridiske rådgiveren er sivil eller militær».

*Forsvaret* støtter arbeidsgruppens forslag om å gjeninnføre begrepet «militærjurister», men deler ikke arbeidsgruppens syn om at denne tittelen burde kunne bæres av alle jurister. Forsvaret viser til at «militærjurist» i praksis har blitt en uformell tittel som internt i Forsvaret benyttes om militært tilsatte jurister som gjennomgår militær grunn trening, beskikkes offisers grad, er en integrert del av den driftsenheten de er tilsatt, og som svarer direkte til en militær sjef. Forsvaret foreslår derfor at § 92 fra arbeidsgruppens forslag omskrives eller fjernes, og at tittelen «militærjurist» for fremtiden benyttes formelt slik den lenge har vært benyttet uoffisielt.

*BFO* mener uttrykket «militærjurist» er lite presist, da det lett kan blandes med jurist i Forsvaret. BFO mener man bør finne et bedre uttrykk på «utdannede jurister som har sitt virke i forsvaret med tilhørende spesialfelt».

*Arne Willy Dahl* skriver at militære sjefer vil ha behov for uavhengige råd å støtte seg til, særlig i saker med potensiale for stor medieoppmerksomhet, for å unngå at «Forsvaret frikjenner seg selv». Han viser til at Generaladvokaten ved flere anledninger har bistått i slike saker, og stiller spørsmål ved hvilken instans militære sjefer skal henvende seg til i fremtiden dersom Generaladvokatembetet legges ned. Han skriver at det vil være en fordel om man har en uavhengig militærjuridisk fagkyndig instans utenfor Forsvaret, men i nær kontakt

med den militære virksomheten. Videre skriver han at samfunnet har generelt nytte av at en slik militærjuridisk fagkyndig instans er i posisjon til å ta initiativ og forfølge saker som kan være ubehagelige for Forsvaret. Når det gjelder å skille disiplinærsakene fra straffesakene i Forsvaret ved at rådgivning og kontroll i disiplinærsakene skal foretas av Forsvaret selv, mens påtalemyndigheten kun skal befatte seg med straffesakene, påpeker Arne Willy Dahl:

«Mange, kanskje de fleste, andre land har et slikt skille. Men saken er at militært personell i Norge kan refses disiplinært for mindre alvorlige straffbare forhold, mens disiplinærsakene i mange andre land er begrenset til overtredelser av militære bestemmelser, altså forgåelser som ikke behøver å være straffbare. Dette kan for eksempel være uniformsbestemmelser, alkoholforbud, respektstridig opptreden og ulovlig fravær.

[...] Hvis man endrer disiplinærsystemet slik at det kun kan refses for forhold som ikke er straffbare, gir det mening i å skille rådgivningsfunksjonen fra Påtalemyndigheten. Hvis skillet mellom straffesak og disiplinærsak derimot skal være en funksjon av et sporvalg som avhenger av en skjønnsmessig vurdering, må noen gjøre denne vurderingen. Hvis dette i tvilstilfelle skal skje ved en juridisk instans i Forsvaret, betyr det i realiteten at en sentral generaladvokatfunksjon er flyttet fra utsiden til innsiden av Forsvaret.»

*Norsk militærjuridisk forening* skriver at det per i dag ikke finnes en sentral militærjuridisk enhet i Forsvarsstaben eller andre steder i Forsvaret som står klar til å overta Generaladvokatembetets rolle innen disiplinærsaksbehandlingen. De mener det i så fall må bygges opp en ny juridisk tjeneste for dette formålet, som vanskelig kan være uavhengig. Videre mener de at det i dagens ressursituasjon er en risiko for at det vil gå tid før man har en tilfredsstillende kvalitet på tjenesten. De mener også at det er viktig at det militærjuridisk-faglige tyngdepunktet Generaladvokatembetet representerer beholdes ubeskåret.

#### 4.6.4 Departementets vurdering

Departementet støtter arbeidsgruppens forslag om at funksjonen som juridisk rådgiver i disiplinærsaker overtas av Forsvaret selv. Når en disiplinærsak forelegges for en jurist, gir vedkommende råd om hvordan saken bør avgjøres. Råd kan gis

både i forbindelse med disiplinærundersøkelser og tilsynet, og før klagenemndas behandling. Departementet er enig med arbeidsgruppen i at det må være tilstrekkelig og robust kompetanse på området. Departementet understreker at det er opp til forsvarssjefen hvordan han ønsker å organisere denne funksjonen. *Norsk militærjuridisk forening* har pekt på at det per i dag ikke finnes en sentral militærjuridisk enhet i Forsvarsstaben eller andre steder i Forsvaret som står klar til å overta Generaladvokatembetets rolle innen disiplinærsaksbehandlingen. Departementet presiserer at det er foreslått å videreføre oppgaver, personell og kompetanse fra Generaladvokatembetet til Forsvaret. I den forbindelse legger departementet til grunn at forsvarssjefen vil sørge for at Forsvaret har riktig kompetanse, og at den juridiske behandlingen av disiplinærsakene blir adekvat når det gjelder både kvalitet og ressurser. Det forutsettes imidlertid at den juridiske rådgivningen i forbindelse med disiplinærsaker skjer ved en identifiserbar enhet sentralt plassert i Forsvarets organisasjon.

Departementet foreslår at formuleringen om at de militære sjefer «skal ha tilgang til juridisk rådgivning» i arbeidsgruppens forslag til § 81 første ledd endres til «skal bistås av Forsvarets jurister». Dette er kun en språklig endring, og er ment å ha samme innhold som arbeidsgruppens forslag. Dette er også i tråd med dagens disiplinærlov § 15, der det fremgår at militære sjefer «skal bistås av» jurister ved utøvelsen av disiplinærmyndigheten.

Departementet er enig med *Arne Willy Dahl* i at den juridiske rådgivningen i disiplinærsaker bør være upartisk, og mener at det må gis selvstendig rådgivning til militære sjefer. Departementet mener likevel ikke at dette innebærer at det må være en ekstern rådgiver. En jurist som jobber i Forsvaret vil kunne gi slik upartisk og selvstendig rådgivning som kreves. Departementet mener imidlertid at det er viktig å tydeliggjøre at juristene som gir råd i disiplinærsaker er uavhengige i sin rådgivning, og ikke underlagt forsvarssjefens kommando- og instruksjonsmyndighet. Dette vil følges opp i forskriftsarbeidet. Til Arne Willy Dahls innspill om nytten av en uavhengig instans som er i posisjon til å ta initiativ og forfølge saker, viser departementet til beskrivelsen av Sivilombudets rolle i punkt 4.5.4.

Departementet tar i dette lovforslaget ikke stilling til hvorvidt betegnelsen «militærjurist» burde innføres. Departementet noterer seg de høringsinnspill som har kommet inn om begrepet, og vil ta dette med inn i forskriftsarbeidet. Lov-

forslagets § 81 fjerde ledd gir departementet hjemmel til i forskrift å gi nærmere bestemmelser om rådgivning, herunder om hvem som gir rådgivning, hvordan rådgivning gis, når og i hvilke saker rådgivning gis.

## 4.7 Disiplinærregler i krigstid

### 4.7.1 Gjeldende rett

Disiplinærloven § 47 og disiplinærreglementet punkt 181–183 inneholder særregler i krigstid. I tillegg inneholder disiplinærloven § 48 og disiplinærreglementet punkt 184–187 bestemmelser om disiplinærforføyninger som kan ilegges krigsfanger.

Det følger av disiplinærloven § 47 første ledd at refselse kan ilegges enhver som kan straffes etter militær straffelov § 9, det vil si også sivilt ansatte. I krigstid kan arrest ilegges i inntil 60 dager og kompanisjefens kompetanse til å ilegge arrest forhøyes til 36 dager. I fredstid må illeggelse av arrest over 12 dager og frihetsinnskrenkning over 15 dager vurderes av krigsadvokat. Dette gjelder ikke i krigstid, bortsett fra ved illeggelse av arrest over 30 dager.

Verken klageinstansen (refsende sjefs nærmeste foresatte) eller den som utøver tilsyn og som vil oppheve, omgjøre eller anmelde saken til påtalemyndigheten må i krigstid legge saken frem for krigsadvokat, med mindre det antas å være særlig grunn til det eller det klages videre til høyere sjef. Refselse kan iverksettes før klagen er avgjort med mindre den som har ilagt refselsen eller høyere myndighet etter begjæring bestemmer noe annet.

Disiplinærlovens kapittel 6 om klagenemnd gjelder ikke i krigstid, og arrest kan fullbyrdes i borgerlig fengsel når praktiske hensyn krever det, med forutgående samtykke fra den refsede og under anvendelse av militær straffelov § 15 andre ledd.

Det følger av disiplinærloven § 47 siste ledd at krigstidsbestemmelsene også skal komme til anvendelse ved norsk deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner dersom Kongen har truffet bestemmelse i medhold av straffeprosessloven § 463 femte ledd annet punktum.

I disiplinærreglementet punkt 181 fremgår det at krigstidsbestemmelsene kommer til anvendelse:

- når riket er i krig, herunder at krigserklæring er avgitt eller mottatt, eller at riket er utsatt for væpnet angrep
- når krig truer, for de avdelinger som er satt på krigsfot i beredskapsøyemed, samt for øvrig så

langt reglene om militær rettergang i krigstid er gitt anvendelse etter bestemmelsene av Kongen i henhold til straffeprosessloven § 463 fjerde ledd

- c. for norske deltakere i internasjonale fredsoperasjoner så langt dette er bestemt av Kongen i henhold til straffeprosessloven § 463 femte ledd

Det følger av straffeprosessloven § 463 fjerde ledd at: «Når krig truer, kan Kongen bestemme at reglene om militær rettergang i krigstid skal gis anvendelse for hele eller deler av riket. På samme måte kan Kongen treffe bestemmelse om overgang til fredstidsrettergang».

Disiplinærloven § 48 fastsetter at disiplinærforføyninger mot krigsfanger og andre internerte som nevnt i disiplinærloven § 3 andre ledd, skal tilfredsstillende kravene etter Genève-konvensjonen av 12. august 1949 om behandling av krigsfanger. I slike tilfeller kan de disiplinærmidler som er nevnt i konvensjonens artikkel 89, jf. artikkel 90, brukes som refselse. Myndigheten til å refse utøves i første instans av leirkommandanten eller av en ansvarlig offiser som nevnt i konvensjonens artikkel 96. I tillegg fastsetter disiplinærreglementet punkt 185 at saken skal etterforskes før refselsesak avgjøres, at krigsfangen har krav på tolk, at refselsen kan påklages til leirkommandantens nærmeste foresatte sjef og at saksbehandlingsreglene i kapittel 4 gjelder så langt de passer. Adgang til å iverksette refselse faller bort en måned etter at refselsesvedtaket er blitt endelig, jf. disiplinærreglementet punkt 187. Kontroll med disiplinærmyndighetens utøvelse skjer ved at foresatt sjef eller militærjurist kan kreve seg forelagt de første registre og saksdokumentene, jf. disiplinærreglementet punkt 187.

#### 4.7.2 Arbeidsgruppens forslag

I mandatet var arbeidsgruppen bedt om å vurdere om man skal redusere eller fjerne skillet mellom krigs- og fredstidsbestemmelsene. Arbeidsgruppen foreslår at det skal være særregler for disiplinærsaker i krig. Dette er i tråd med gjeldende rett.

Arbeidsgruppen foreslår i sitt forslag til ny § 82 i forsvarsloven at virkeområdet for krigstidsbestemmelsene skal være «når krig truer, herunder at krigserklæring er avgitt eller mottatt, eller når riket er utsatt for et væpnet angrep». Arbeidsgruppen skriver at «en slik utvidelse av virkeområdet harmonerer blant annet med beredskapslovgivningen for øvrig».

Med vesentlig samme begrunnelse som i forarbeidene til gjeldende lov foreslår arbeidsgruppen ikke å gjøre endringer i gjeldende rett når det gjelder personkretsen som kan refses i krigstid, se lovforslaget § 82. Arbeidsgruppen foreslår å videreføre virkeområdet i disiplinærloven § 47, som viser til disiplinærloven § 3 og militær straffelov § 9, i lovforslaget § 82 første ledd. Under væpnet konflikt kan Forsvaret gjøre bruk av sivil støtte i utstrakt grad. Det foreslås følgelig at sivile fortsatt kan refses disiplinært i krigstid, se også punkt 4.2.4.

Arbeidsgruppen anser at det i krigstid ikke er praktisk at klagenemnda er klageinstans. Arbeidsgruppen foreslår derfor at det i krigstid er den refsende sjefs nærmeste foresatte med disiplinærmyndighet som er første og eneste klageinstans, se lovforslaget § 82 tredje ledd. De øvrige reglene for klagebehandlingen foreslås å gjelde så langt de passer.

Arbeidsgruppen har foreslått å fjerne arrest som refselsesmiddel, både i fredstid og krigstid. Dette forslaget er behandlet under punkt 4.3.

Når det gjelder anvendelse av arrest som refselsesmiddel i krigstid, vises det også til fremstillingen i arbeidsgrupperapporten punkt 5.5.8.5. Ettersom arrest ikke foreslås videreført som refselsesmiddel i krig, foreslår arbeidsgruppen heller ikke at adgangen til å fullbyrde en refselse på arrest i et borgerlig fengsel videreføres. Arbeidsgruppen foreslår imidlertid å lovfeste at frihetsinnskrenkning i krigstid kan gjennomføres på en måte som innebærer frihetsberøvelse, for eksempel ved innlåsing på celle eller annet egnet rom. Arbeidsgruppen legger til grunn at enhver innlåsing på celle, selv av kort varighet, utgjør frihetsberøvelse i EMKs forstand, se arbeidsgruppens vurdering av arrestinstituttet i lys av EMK artikkel 5 i arbeidsgrupperapportens punkt 4.6.4. Arbeidsgruppen foreslår derfor å lovfeste at bruk av frihetsinnskrenkning som frihetsberøvelse forutsetter at det gjøres et lovvedtak om derogasjon fra EMK artikkel 5, jf. artikkel 15 i tråd med dette.

Arbeidsgruppen foreslår i forslaget til § 84 fjerde ledd at departementet kan forskriftsfeste nærmere bestemmelser om begrenset disiplinærmyndighet, økning av satser for overtredelsesgebyr, økning i antall dager frihetsinnskrenkning kan anvendes, saksbehandling for krigsfanger og internerte og forenkling i saksbehandlingen, herunder om rådgivning, frist for iverksetting og kontroll.

Arbeidsgruppen foreslår å videreføre disiplinærloven § 47 andre ledd, om at krigsbestemmelsene også får anvendelse ved norsk deltakelse i



internasjonale fredsoperasjoner dersom Kongen har truffet bestemmelse i medhold av straffeprosessloven § 463 femte ledd annet punktum. Arbeidsgruppen foreslår inntatt ved et femte ledd i § 84 der det fremgår at bestemmelsen i § 82 første, andre og tredje ledd også gjelder i de tilfeller hvor Kongen har truffet bestemmelse i medhold av straffeprosessloven § 463 femte ledd annet punktum.

#### 4.7.3 Høringsinstansens syn

Departementet har ikke fått innspill til forslaget til ny § 82 om særregler i krig eller når krig truer.

#### 4.7.4 Departementets vurdering

Etter departementenes vurdering er det viktig at det etableres en ordening som også kan virke i krig, og at freds- og krigstidsordningene i størst mulig grad er sammenfallende. Dette er likevel ikke til hinder for at man forhøyer den øvre grense for enkelte refselsesmidler, gir de refsende sjefer større disiplinærmyndighet, forenkler saksbehandling og klagebehandling mv. i krig eller når krig truer. Dersom det refsbare forhold finner sted i krig eller under styrkeoppbygging når krig truer, er dette normalt skjerpene omstendigheter som gjør forholdet mer alvorlig.

Departementet tiltrer derfor, med enkelte justeringer, arbeidsgruppens forslag til særregler i krig eller når krig truer.

Arbeidsgruppen har foreslått at § 82 første lyder: «I krig eller når krig truer, herunder at krigserklæring er avgitt eller mottatt, eller når riket er utsatt for et væpnet angrep, kan refselse anvendes mot enhver som kan straffes etter den militære straffelov § 9, i tillegg til dem som går inn under § 67 i denne loven». Departementet støtter arbeidsgruppens forslag om at det i krig kan anvendes refselse mot enhver som straffes etter den militære straffelov § 9, i tillegg til de som er omfattet av disiplinærregelverket i fredstid. Dette er en videreføring av gjeldende rett, jf. disiplinærloven § 47 første ledd nr. 1 og disiplinærreglementet punkt 181 bokstav a. Dette innebærer at også sivile kan refses i krig, jf. militære straffelov § 9. Det er muligens lite praktisk at man skulle komme i den situasjon at det blir aktuelt å refse sivile som gjør seg skyldig i visse handlinger i slike tilfeller. I spesielle situasjoner kan det likevel være et behov for en slik hjemmel, og disiplinærloven § 47 første ledd nr. 1 og disiplinærreglementet punkt 181 bokstav a foreslås derfor videreført i ny § 82 første ledd i forsvarsloven.

Departementet mener, som arbeidsgruppen, at krigstidsbestemmelsene skal komme til anvendelse «i krig», men anser det ikke nødvendig å ha med tillegget «herunder at krigserklæring er avgitt eller mottatt, eller når riket er utsatt for et væpnet angrep». Departementet foreslår derfor at det i § 82 første ledd første punktum fremgår at «i krig kan refselse anvendes mot enhver som kan straffes etter militær straffelov § 9, i tillegg til personer som nevnt i § 67». Denne ordlyden harmonerer bedre med begrepsbruken i øvrige beredskapshjemler i forsvarsloven, se eksempelvis forsvarsloven §§ 16 og 34.

Arbeidsgruppen har videre foreslått at «når krig truer [...] kan refselse anvendes mot enhver som kan straffes etter den militære straffelov § 9, i tillegg til dem som går inn under § 67 i denne loven». Forslaget innebærer at alle sivile som omfattes av militær straffelov § 9 kan refses når krig truer. Dette er en utvidelse av krigstidsbestemmelsenes virkeområde når krig truer. Etter dagens regelverk kommer krigstidsbestemmelsene, når krig truer, kun til anvendelse «for de avdelinger som er satt på krigsfot i beredskapsøyemed», jf. disiplinærreglementet punkt 181 bokstav b (til disiplinærloven § 47). Departementet mener en utvidelse, der sivile kan refses selv om de ikke er en del av en avdeling «som er satt på krigsfot i beredskapsøyemed», ikke er hensiktsmessig. Departementet kan heller ikke se at en slik utvidelse vil være i tråd med formålet bak disiplinærinstituttet, herunder behovet for å ha et effektivt forsvar.

Etter departementets vurdering bør derfor disiplinærreglementet punkt 181 bokstav b første alternativ videreføres i ny § 82 første ledd annet punktum. Terminologien «satt på krigsfot i beredskapsøyemed» ble med den nye forsvarsloven i 2016 endret til «styrkeoppbygging». Departementet foreslår derfor det i § 82 første ledd annet punktum fremgår at «når krig truer» gjelder krigstidsbestemmelsene kun for «personer i de avdelinger som er under styrkeoppbygging».

Arbeidsgruppen foreslår å lovfeste at frihetsinnskrenkning i tilfellene nevnt i lovforslagets § 82 første ledd, kan innebære frihetsberøvelse. Departementet støtter arbeidsgruppens forslag. Som også påpekt i forarbeidene til disiplinærloven § 47, jf. Ot.prp. nr. 82 (1986–87) punkt 47.1, får lydighetsplikten et annet innhold i slike situasjoner, og opprettholdelse av disiplinen er helt avgjørende for at avdelingen skal kunne løse sine oppgaver. Det er her et behov for rask og streng reaksjon, og dette nødvendiggjør utvidelse av rammen for disiplinærutøvelsen både når det

gjelder refsende sjefs kompetanse og refselsesmidlenes omfang. Arbeidsgruppen har vist til at bruk av frihetsinnskrenkning som frihetsberøvelse forutsetter at det gjøres et lovvedtak om derogasjon fra EMK artikkel 5, jf. artikkel 15 i tråd med dette. Departementet støtter dette.

Arbeidsgruppen foreslår å videreføre disiplinærloven § 47 andre ledd, i ny § 82 femte ledd i forsvarsloven. Det er foreslått at det i forsvarsloven § 82 femte ledd vises til «de tilfeller hvor Kongen har truffet bestemmelse i medhold av straffeprosessloven § 463 femte ledd annet punktum». Arbeidsgruppen har imidlertid foreslått at straffeprosessloven § 463 femte ledd annet punktum oppheves. Departementet kan ikke se at innholdet er foreslått videreført i en ny bestemmelse. Departementet antar dette skyldes en inkurie, ettersom disiplinærloven § 47 andre ledd er ment videreført, og den ikke vil ha noe innhold om straffeprosessloven § 463 femte ledd annet punktum ikke samtidig videreføres. Departementet foreslår derfor at straffeprosessloven § 463 femte ledd annet punktum videreføres i ny § 463 annet ledd.

Departementet anser det hensiktsmessig at krigstidbestemmelsene innen disiplinærretten også kommer til anvendelse ved handlinger foretatt av norsk militært personell i internasjonale operasjoner eller i annen internasjonal innsats, der Kongen har bestemt det i medhold av straffeprosessloven. Departementet foreslår derfor å ta inn et nytt andre ledd i den foreslåtte straffeprosessloven § 463 som lyder «Kongen kan bestemme at krigstidsbestemmelsene i den militære straffelov og i forsvarsloven kapittel 8 helt eller delvis skal kunne anvendes ved handlinger foretatt av norsk militært personell i internasjonale operasjoner eller i annen internasjonal innsats».

## 4.8 Sporvalget mellom disiplinærsak og straffesak

### 4.8.1 Gjeldende rett

Med «sporvalg» menes valget av hvordan en sak skal forfølges. Saken kan enten forfølges som straffesak, disiplinærsak eller som begge deler.

Et sporvalg inneholder i realiteten to elementer. Først må det foretas en utvelgelse av saker der det er tvil om hvilket spor saken skal behandles i. Dernest må en person med myndighet avgjøre sporvalget. Sporvalg er omtalt, uten å benevnes som «sporvalg», i straffeprosessloven og forvaltningsloven når det gjelder valget mellom straffeforfølgelse og administrative sanksjoner. Det

samme gjelder disiplinærloven, når det gjelder valget mellom straffeforfølgelse og disiplinærsak spesielt.

Straffeprosessloven § 229 og forvaltningsloven § 47 inneholder korresponderende regler om samordningsplikt for henholdsvis påtalemyndigheten og forvaltningsorganet – i dette tilfellet Forsvaret. Bestemmelsen i straffeprosessloven lyder slik:

«Dersom påtalemyndigheten har grunn til å anta at både straff og administrativ sanksjon kan være en aktuell reaksjon mot samme forhold, må påtalemyndigheten i samråd med forvaltningsorganet avklare om forholdet skal forfølges strafferettslig, administrativt eller både strafferettslig og administrativt.»

Bestemmelsene ble tilføyd ved lov 27.5.2016 nr. 15 (i kraft 1.7.2017, ifølge resolusjon 9.6.2017 nr. 713). Formålet med samordningsregelen var å legge til rette for å unngå dobbeltforfølgning i sanksjonssaker. Sporvalget har derfor betydning i tilknytning til forbudet mot gjentatt straffeforfølgning. I saker der refselse er ilagt, må det vurderes om forbudet mot gjentatt straffeforfølgning innebærer begrensninger i adgangen til å forfølge forholdet strafferettslig. Samordningsplikten i forvaltningsloven og straffeprosessloven skal forstås slik at bestemmelsene likevel ikke griper inn i påtalemyndighetens eksklusive rett til å avgjøre påtalespørsmålet.

Disiplinærloven regulerer samvirket mellom disiplinær og straffeprosessuell forfølgelse i §§ 10 og 11 og i disiplinærreglementet punkt 41.

Disiplinærloven § 10 første og andre ledd lyder:

«Er et anmeldt forhold straffbart etter borgerlig lov og undergitt offentlig påtale, eller begjæres påtale av allmenne hensyn, eller er det annen grunn til å regne med at straffesak vil bli reist, bør refselse bare brukes dersom spesielle forhold gjør en forføyning nødvendig.

At refselse er ilagt eller foreldelse er inntrådt etter § 9 eller § 38 annet ledd, er ikke til hinder for at forholdet forfølges som straffesak.»

Disiplinærreglementet punkt 41 utfyller hva som menes med «spesielle forhold» i første ledd:

«Som hovedregel skal ikke refselse ilegges dersom det er grunn til å regne med at straffesak vil bli reist. Unntak kan gjøres dersom det

av disiplinære grunner ansees nødvendig med umiddelbar reaksjon. I slike tilfeller bør råd innhentes fra krigsadvokat.»

Normalt er det bare mindre overtredelser av borgerlige straffebestemmelser som kan avgjøres ved refselse, mens alvorlige forhold må forfølges strafferettslig. Disiplinærlovens ordning er altså at straffeforfølgning har forrang for disiplinære reaksjoner. Dette er et uttrykk for kvalifikasjonskravet som er lagt til grunn i Prop. 62 L (2015–2016) punkt 7.4.3.3 (s. 54) og i disiplinærreglementet punkt 9 (til lovens § 1), som presiserer at de disiplinære sider ved handlingen må være fremtredende. Sakens alvor og art er styrende for sporvalget mellom disiplinærsak og straffesak.

Straffeprosessloven § 70 andre ledd åpner for at påtalemyndigheten kan gi påtaleunntatelse – det vil si konstatere straffeskyld – når det er ilagt refselse for det samme forholdet: «Påtale kan [...] unntales når det er ilagt militær refselse for forholdet.»

Straffeprosessloven § 70 andre ledd er ikke foreslått videreført av straffeprosessutvalget i den foreslåtte paragrafen om påtaleunntatelse, § 28-3. Noen nærmere begrunnelse ser ikke ut til å være gitt.

Den militære påtalemyndighet ved Generaladvokaten og krigsadvokatene blir i dag kjent med en rekke enkeltsaker ved å være rådgivere til militære sjefer i disiplinærsaker. I slike saker gis også råd om sporvalget. I praksis ser man at det oftest er militærpolitiet som ber om veiledning fra Generaladvokaten og krigsadvokaten i spørsmål om sporvalg, men Generaladvokaten får også kjennskap til saker gjennom den etterfølgende legalitetskontrollen. Denne foretas imidlertid en stund etter at refselsen er ilagt. Den etterfølgende legalitetskontrollen vil likevel kunne bidra til at man unngår gjentatt straffeforfølgning.

Samtidig finnes det en rekke eksempler på at saker ikke blir kjent for Generaladvokaten, krigsadvokatene eller påtalemyndigheten for øvrig. Det kan være dersom det av ulike årsaker ikke har vært ønskelig fra militær side å sanksjonere et mulig regelbrudd i Forsvaret.

#### 4.8.2 Arbeidsgruppens rapport

Det følger av arbeidsgruppens mandat at påtalemyndighetens rolle ved behandling av straffesaker, samt foreleggelsesplikten til påtalemyndigheten, skulle vurderes. Herunder skulle arbeidsgruppen se på håndteringen av saker i skjæringspunktet mellom disiplinærsaker og straffesaker.

Arbeidsgruppen har foreslått at Forsvaret selv, med bistand fra juridiske rådgivere, skal overta den løpende rådgivningen i disiplinærsaker. Dette innebærer at påtalemyndigheten vil miste tilgangen til å vurdere enkeltsaker. Arbeidsgruppen mener det kan forhindres dersom det innføres en foreleggelsesplikt fra Forsvaret til den sivile påtalemyndigheten i saker hvor det er tvil om saken bør behandles i disiplinærsporet eller straffesaksspolet.

Arbeidsgruppen har også påpekt at det, med bakgrunn i EMDs praksis, de senere årene har vært lagt til grunn at ileggelse av refselse vil kunne sperre for en senere ileggelse av straff. Dette synet har vært opprettholdt til tross for at disiplinærloven § 10 andre ledd slår fast at ilagt refselse ikke er til hinder for at forholdet senere forfølges som en straffesak. Arbeidsgruppen legger til grunn at refselse og straff kan ilegges samtidig eller suksessivt (som fortsatt forfølgning) for det samme faktiske forholdet, men at forbudet mot dobbeltstraff i EMK er til hinder for å benytte den adgang som ligger i disiplinærloven § 10 til å forfølge et allerede refset forhold som straffesak.

Ved vurderingen av foreleggelsesplikten har arbeidsgruppen i rapportens punkt 5.5.14 vist til høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementets i juni 2016 hvor det ble foreslått et nytt § 10 tredje ledd til disiplinærloven. Det ble foreslått at bestemmelsen skulle lyde:

«Ved mistanke om lovbrudd som kan kvalifisere til straff, skal saken forelegges påtalemyndigheten for avgjørelse om det skal iverksettes etterforskning.»

Arbeidsgruppen fremhever i samme punkt i rapporten at dette lovforslaget er egnet og hensiktsmessig å videreføre. Arbeidsgruppen foreslår derfor en ny § 70 i forsvarsloven hvor foreleggelsesplikten skal fremkomme.

I arbeidsgruppens vurdering vises det imidlertid til at Forsvaret vil være den eneste virksomheten som får en plikt til å forelegge saker for påtalemyndigheten for å avklare hvorvidt det er begått et straffbart forhold. Arbeidsgruppen viser til at det er gode grunner for å etablere en foreleggelsesplikt, og at disse veier opp for ulempene ved å etablere en slik plikt. I den forbindelse peker arbeidsgruppen på den særstillingen Forsvaret har i samfunnet, at formålet med foreleggelsesplikten er å sørge for lik håndhevelse av lovbrudd som begås i Forsvaret, og at den sivile kontrollen med militærmakten understøttes av en uavhengig påtalemyndighet. Dersom det oppstår

hendelser der liv kunne gått tapt, enten blant Forsvarets eget personell eller blant sivilbefolkningen for øvrig, mener arbeidsgruppen at det er i det offentlige interesse at hendelsene vurderes av en uavhengig påtalemyndighet. Den uavhengige påtalemyndigheten kan da ta stilling til et eventuelt straffansvar for individer eller foretak.

Videre mener arbeidsgruppen at en foreleggelsesplikt vil etterleve etterforskningsplikten som fremkommer av praksis fra EMD ved anvendelse av EMK art. 2. Dette er det gjort rede for i arbeidsgrupperapporten punkt 5.5.14, og særskilt om etterforskningsplikten i arbeidsgrupperapporten punkt 4.10.

Arbeidsgruppen viser videre til at foreleggelsesplikten er nært beslektet med samordningsplikten som fremkommer av straffeprosessloven § 229 og forvaltningsloven § 47. Imidlertid presiserer arbeidsgruppen at foreslått foreleggelsesplikt vil gå lenger enn samordningsplikten, og at samordningsplikten favner de tilfeller der sanksjoner er aktuelt for forvaltningsorganet. Ved saker som oppstår i Forsvaret, vil det ikke alltid være tilfelle at den militære sjef vurderer at en disiplinær reaksjon er egnet. Slike tilfeller kan for eksempel være nesten-ulykker med tungt materiell mv. I disse tilfellene vil det likevel være foreleggelsesplikt etter arbeidsgruppens forslag.

I arbeidsgruppens lovforslag omfatter foreleggelsesplikten også de tilfeller hvor det er «mistanke om lovbrudd som kan kvalifisere til straff». Idet disiplinærmyndigheten er et ledelsesverktøy, er det ikke alltid at en disiplinær reaksjon vil anses som ønskelig, men forholdet skal likevel forelegges for påtalemyndigheten. Der disiplinære reaksjoner vurderes som egnet, og det er tvil om forholdet kan kvalifisere til straff, vil både foreleggelsesplikten og samordningsplikten gjelde. Arbeidsgruppen påpeker at dette i praksis vil være en sammenfallende prosess.

Når det gjelder spørsmålet om hvilke saker som bør forelegges for påtalemyndigheten, skriver arbeidsgruppen følgende i rapportens punkt 5.5.15:

«I lovforslaget § 70 første ledd foreslår arbeidsgruppen at riksadvokaten gis hjemmel til å gi retningslinjer om hvilke forhold som skal forelegges for påtalemyndigheten. Ved vurderingen av om hjemmelen skal stå i lov eller forskrift, vises det til at verken Forsvarsdepartementet eller Justis- og beredskapsdepartementet kan bemyndige riksadvokaten til å instruere militære sjef. Arbeidsgruppen mener derfor at hjemmel bør gis i lov og at det

her fremgår at riksadvokaten kan instruere militære sjef om når de har foreleggelsesplikt overfor påtalemyndigheten».

Arbeidsgruppen foreslår videre at foreleggelsesplikten i ny § 70 andre ledd skal gjelde for militære sjef med disiplinærmyndighet og sivile ledere i Forsvaret med tilsvarende funksjon. Videre foreslås det i § 70 tredje ledd at dersom det er grunn til å anta at både straff og refselse kan være en aktuell reaksjon mot samme forhold, må disiplinærmyndigheten i samråd med påtalemyndigheten avklare om forholdet skal forfølges strafferettslig, disiplinært eller begge deler. I praksis vil det være naturlig at disiplinærmyndigheten (sjefen med foreleggelsesplikt) vurderer spørsmålet om foreleggelse i samråd med militærpolitiet.

Arbeidsgruppen foreslår at foreleggelsesplikten i enkeltsaker skjer til påtalemyndigheten i det politidistriktet som saken vil høre under. Det forutsettes at instruks for gjennomføringen av foreleggelsesplikten utarbeides av riksadvokaten.

Det foreslås i punkt 6 i arbeidsgruppens rapport at Den høyere påtalemyndighet vil være et generelt kontaktpunkt for Forsvaret. Dette kontaktpunktet vil i utgangspunktet ikke ha befattning med enkeltsaker, men vil gjennom overordnet fagledelse av statsadvokatene og påtalemyndigheten i politiet instruere underordnede. Kontaktpunktet vil også kunne opprettholde dialog med Forsvaret om praktisering av ordningen.

#### 4.8.3 Høringsinstansens syn

*Generaladvokaten, Riksadvokaten og Forsvaret* er positive til at det lovfestet en foreleggelsesplikt for Forsvaret overfor påtalemyndigheten, og mener dette vil skape et tydeligere regelverk. Riksadvokaten skriver følgende i sitt innspill:

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

Generaladvokaten viser også til at de antar at foreleggelsesplikten for Forsvaret, også vil kunne bidra til å styrke samarbeidet mellom militær-

politiet og den sivile påtalemyndigheten, og at militærjuristene vil kunne gi råd til militærpolitiet og de militære sjefer og bistå i prosessen overfor sivil påtalemyndighet.

Enkelte høringsinstanser, herunder *BFO* og *POD*, frykter imidlertid at forslaget om at foreleggelsesplikten i enkeltsaker skjer til påtalemyndigheten i det politidistriktet som saken vil høre under, vil medføre utfordringer. *POD* har i den forbindelse kommet med følgende innspill:

«Det foreslås en plikt for Forsvaret til å forelegge forhold som kan kvalifisere til straff for påtalemyndigheten, men forslaget kan etter vår oppfatning likevel ha som konsekvens at påtalemyndigheten i mindre utstrekning enn i dag får faktisk tilgang av Forsvaret til å vurdere enkeltsaker.

Politidirektoratet er usikker på om det er hensiktsmessig med en ordning hvor alle politidistrikt skal kunne behandle forsvarsrelaterede straffesaker. Det er en fordel om sakene fra Forsvaret etterforskes og påtaleavgjøres av personer med kunnskap om Forsvaret og dets virksomhet. Etter vår vurdering bør imidlertid behandlingen av disse sakene ses i sammenheng med etterforskning av straffesaker begått av norsk militært personell i utlandet.»

Avslutningsvis påpeker *POD* også at det er av stor vekt hvilke vurderinger riksadvokaten selv har til dette spørsmålet.

Både Forsvaret og *Kripas* har understreket viktigheten av en god dialog mellom Forsvaret og påtalemyndigheten i de saker hvor både straff og refselse kan være aktuelt.

*Kripas* har videre uttalt at:

«Dersom en slik plikt skal sikre at påtalemyndigheten ikke bare formelt men også reelt settes i stand til å avgjøre om en hendelse skal etterforskes eller ikke, vil *Kripas* understreke betydningen av at både de retningslinjer som forutsettes utarbeidet av riksadvokaten og dialogen med Forsvaret om disse forhold legger til rette for ordninger som sikrer faktisk involvering av påtalemyndigheten i et slikt omfang og på et slikt tidspunkt at også de «vanskelige» sakene kommer til påtalemyndighetens kjennskap og blir vurdert av påtalemyndigheten tidlig nok til å sikre rettidig og god oppstart av eventuell etterforskning. Uten klare ordninger og tilstrekkelig god involvering og dialog er *Kripas* ikke sikker på at en slik plikt alene vil være tilstrekkelig til å avhjelpe den utfordring

at det er Forsvaret selv som avgjør om noe faktisk skal forelegges.»

*NOF* slutter seg til å styrke overføringen av slike saker for å sikre muligheten for sivil påtalemyndighet til å føre saken, all den tid mistenkte gis samme rettsvern som sivilbefolkningen under etterforskning, eventuell påtale og straffeutmåling.

*Norsk militærjuridisk forening* viser til at det for straffesaker med tilknytning til Forsvaret gjelder de samme grunnleggende krav til en sikker og effektiv prosess som i alle andre straffesaker. De skriver videre at det er nødvendig at etterforskning igangsettes umiddelbart, og at det raskt blir avklart om det er grunnlag for en disiplinærreaksjon, eller om saken skal forfølges videre i straffesporet. Videre påpeker de at:

«for en mistenkt eller siktet er det i tillegg viktig at antatt straffbare handlinger etterforskes og irettesføres av personer som har en solid fagkunnskap om Forsvaret og dets virksomhet.»

*Etterretningstjenesten* har spilt inn at ordlyden i forslagens § 70 første ledd er svært vidtspennende. De har påpekt at det er uklart hvilke rettssubjekter og hva slags type handlinger som er ment å omfattes av ordlyden, herunder hvilke typer saker som kvalifiseres til å forelegges. Videre skriver de at det er vanskelig å forstå hva som er ment i forslagens § 70 tredje ledd, og at det bør gjøres en opprydning i formålet bak bestemmelsen.

De har videre presisert at dersom forsvarsloven § 2 regulerer hvem som skal omfattes, innebærer det at de fleste i *Etterretningstjenesten* ikke vil være omfattet av bestemmelsen. *Etterretningstjenesten* skriver i sitt innspill:

«Arbeidsgruppen kommenterer ikke hva som naturlig burde være en nedre grense for foreleggelsesplikten, og dette skaper lite forutsigbarhet for forsvarsgrenene og deres militære sjefers handlingsrom. *Etterretningstjenesten* stiller spørsmål ved at dette forholdet uten videre overlates til Riksadvokaten å avgjøre, da det er lang historisk tradisjon for at militær sjef i kraft av sin kommandomyndighet har hatt stor grad av tillit og skjønn til å kunne beslutte hvordan det skal reageres i ulike saker innad i vedkommende sjefs avdeling.»

Videre påpekes det at:

«Det kan tenkes situasjoner der *Etterretningstjenesten* vil måtte begå handlinger som omfat-

tes av den objektive gjerningsbeskrivelsen i norske straffebud, jf. Prop. 80 L (2019–2020) på side 209. Disse sakene har stor skjermingsmessig verdi og vil ikke kunne deles med utenforstående. Det kan etter vår oppfatning ikke ha vært hensikten at denne typen saker skal fremlegges for påtalemyndigheten for påtalemessig vurdering.»

Etterretningstjenesten skriver derfor at av skjermingshensyn kan ikke Etterretningstjenesten inngå i denne samrådsplikten. I alle tilfeller og samlet sett taler ovennevnte forhold for at Etterretningstjenesten må unntas forsvarsloven § 70 i sin helhet.

#### 4.8.4 Departementets vurdering

I likhet med de fleste høringsinstansene, støtter departementet forslaget om å lovfeste foreleggelsesplikten for Forsvaret overfor den sivile påtalemyndigheten i ny § 70 i forsvarsloven. Departementet støtter arbeidsgruppens oppfatning av at det er gode grunner for en foreleggelsesplikt, og at det er et hensiktsmessig virkemiddel for å sørge for lik håndhevelse av lovbrudd som begås i Forsvaret, og at den sivile kontrollen med militærmakten understøttes av en uavhengig påtalemyndighet. Etter departementets syn vil dette også styrke rettsvernet til den som er fornærmet i en disiplinærsak.

Arbeidsgruppen har lagt til grunn at ileggelse av refselse vil kunne sperre for senere ileggelse av straff. I vurderingen har arbeidsgruppen uttalt at refselse og straff kan ilegges samtidig eller suksessivt (som fortsatt forfølgning) for det samme faktiske forholdet. Arbeidsgruppen skriver at midlertid vil forbudet mot dobbeltstraff i EMK være til hinder for å benytte den adgangen som ligger i disiplinærloven § 10 til å forfølge et allerede refset forhold som straffesak. På bakgrunn av denne forståelsen er det blant annet foreslått av arbeidsgruppen å ikke videreføre innholdet i disiplinærloven § 10. Departementet er av den oppfatning at det er lagt en noe restriktiv forståelse til grunn av hva som anses som straff etter EMK artikkel 6, som omtalt over i punkt 4.3.4.

Departementet vil påpeke at formålet med foreleggelsesplikten blant annet er å forhindre eventuell konflikt med forbudet mot dobbelt straffefølgning, og å legge til rette for et effektivt og nyansert sanksjonssystem. Departementet mener dette formålet ivaretas ved at Forsvaret går i dialog med den sivile påtalemyndigheten i de tilfeller hvor et forhold kan kvalifisere til straff.

Forslaget er videre at Forsvaret skal forelegge enkeltsaker overfor den sivile påtalemyndigheten i det politidistriktet som saken vil høre under. Noen av høringsinstansene har stilt seg kritiske til en slik oppdeling, ettersom det vil kunne skape utfordringer med hensyn til dialog og kompetanseutveksling mellom Forsvaret og de ulike politidistriktene. Det er også fremhevet at en slik ordning kan ha som konsekvens at påtalemyndigheten i mindre utstrekning enn i dag får faktisk tilgang av Forsvaret til å vurdere enkeltsaker. Departementet støtter vurderingen av at det er hensiktsmessig at sakene forelegges påtalemyndigheten i det politidistriktet de oppstår i. Det foreslås at saker med tilknytning til Forsvaret skal håndteres på ordinær måte i likhet med andre straffesaker i de politidistriktene de oppstår. Det vil på den måten, etter departementets syn, opparbeides en kompetanse på sakene med et militært tilsnitt i de ulike distriktene, og det vil av den grunn også være naturlig at spørsmål om sporvalg også rettes til det politidistriktet saken har oppstått.

Videre har departementet registrert høringsinnspillet fra *Etterretningstjenesten* knyttet til virkeområdet til bestemmelsen. Det påpekes at det er uklart hvilke rettssubjekter og hva slags handlinger som omfattes av ordlyden. Til dette vil departementet påpeke at det følger av dagens disiplinærlov § 3 at refselse kun kan rettes mot vernepliktige i tjeneste og militært tilsatte. Dette er foreslått videreført og presisert i ny § 67 hvor det fremkommer at «[r]efselse kan brukes mot tjenestepliktige, jf. § 2 første ledd». Det presiseres også i samme bestemmelse at sivilt tilsatte ikke kan refses i fredstid. Foreleggelsesplikten vil kun gjelde i de tilfellene hvor det er et forhold som kan refses disiplinært også kan kvalifisere til straff. Ettersom sivilt tilsatte ikke kan refses i fredstid, vil det derfor aldri være behov for å foreta et valg mellom disiplinær – og straffeseporet.

Når det gjelder innspillet som knytter seg til hva slags handlinger som omfattes av ordlyden i forslaget, påpeker departementet, slik også Etterretningstjenesten viser til, at foreleggelsesplikten gjelder for «forhold som kan kvalifisere til straff». Departementet presiserer at dette innebærer at ikke alle refsbare forhold er underlagt foreleggelsesplikt, men kun de mer alvorlige hendelsene. Disiplinærinstituttet skal fortsatt benyttes som et ledelsesverktøy, og for å korrigere uønsket atferd i Forsvaret. Det er de mer graverende forholdene som kan kvalifisere til straff som aktualiserer en foreleggelsesplikt, eksempelvis mer alvorlige ulykker, promillekjøring og vold. Ved spørsmål

om en sak skal forelegges påtalemyndigheten, altså om forholdet kan kvalifisere til straff, vil det være naturlig at disiplinærmyndigheten forhører seg med militærpolitiet. Departementet presiserer at nærmere krav til gjennomføringen av foreleggelsesplikten vil måtte framgå av nærmere retningslinjer gitt av riksadvokaten.

Etterretningstjenesten har i sin høringsuttalelse påpekt at de må unntas fra foreleggelsesplikten av skjermingshensyn. Ansatte i og kilder eller oppdragstakere for Etterretningstjenesten må fra tid til annen handle i strid med den objektive gjerningsbeskrivelsen i straffebestemmelser som ledd i lovlig tjeneste- eller oppdragsutførelse. Slike lovlige tjenestehandlinger kan ikke straffes etter norsk rett, jf. Prop. 80 L (2019–2020). Ettersom slike tjenestehandlinger ikke er straffbare etter norsk rett, faller de også utenfor foreleggelsesplikten som gjelder «forhold som kan kvalifisere til straff». Det er Forsvaret som forelegger saker for påtalemyndigheten for drøftelse av spørsmål mellom refselse og straff. Forsvaret må derfor, før saken forelegges for påtalemyndigheten, avklare at saken ikke er knyttet til Etterretningstjenestens lovlige tjenestehandlinger.

Departementet viser videre til beskyttelse av skjermingsverdige opplysninger slik det fremgår av kapittel 5 i sikkerhetsloven. Disse bestemmelsene ligger fast, og samrådsplikten kan ikke innebære deling av sikkerhetsgraderte opplysninger i strid med sikkerhetsloven. Departementet vurderer derfor at skjermingshensynet er ivaretatt gjennom allerede eksisterende regelverk, og at Etterretningstjenesten av den grunn ikke trenger unntak fra § 70 for at skjermingshensyn skal ivaretas.

Til forslaget tredje ledd påpeker departementet at bestemmelsen regulerer fremgangsmåten i de tilfeller hvor det er grunn til å anta at det både kan ilegges refselse og straff. Departementet presiserer at bestemmelsen er ment som en plikt for disiplinærmyndigheten til å avklare med påtalemyndigheten hvorvidt et forhold skal forfølges strafferettslig, disiplinært eller begge deler. Formålet er å ikke komme i konflikt med forbudet mot dobbelt straffeforfølgning, og å legge til rette for et effektivt og nyansert sanksjonssystem.

## **4.9 Behandling av personopplysninger**

### **4.9.1 Gjeldende rett**

Lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) § 1 gjør

EUs personvernforordning, forordning (EU) 2016/679, til norsk rett. Personopplysningsloven gjelder for all behandling av personopplysninger i Forsvaret, dersom ikke annet er bestemt.

Personopplysninger er opplysninger om en identifisert eller identifiserbar fysisk person, jf. definisjonen i personvernforordningen artikkel 4 nr. 1. Med behandling av slike opplysninger menes enhver operasjon som gjøres med personopplysninger, inkludert innsamling og registrering av opplysninger, jf. definisjonen i artikkel 4 nr. 2.

I dag er det ingen uttrykkelig regulering av behandling av personopplysninger i disiplinærloven. Adgangen til å behandle personopplysninger i disiplinærsaker følger forutsetningsvis av disiplinærloven ved at de oppgaver som Forsvaret skal utføre, forutsetter behandling av personopplysninger.

Prinsippene for behandling av personopplysninger fremgår av personvernforordningen artikkel 5, som slår fast at personopplysninger skal behandles med lovlighet, rettferdighet og åpenhet. Kravet til at behandlingen må være lovlig innebærer at den må ha et gyldig behandlingsgrunnlag.

Personvernforordningens artikkel 6 oppstiller krav til behandlingsgrunnlag for at behandling av personopplysninger skal være lovlig. Artikkel 6 slår fast at det foreligger et behandlingsgrunnlag dersom ett av vilkårene i artikkel 6 nr. 1 bokstav a til f er oppfylt.

I tillegg må den rettslige forpliktelsen til å behandle disse opplysningene fremkomme av norsk rett, jf. artikkel 6 nr. 2 og 3. Det må foreligge et supplerende rettsgrunnlag. Det følger av artikkel 6 nr. 3 bokstav b at et behandlingsgrunnlag etter artikkel 6 nr. 1 bokstav e må suppleres med et grunnlag i nasjonal rett som den behandlingsansvarlige er underlagt. Ifølge forordningens foralepunkt 41 er det ikke krav om at behandlingen må fremgå av formell lov, men det rettslige grunnlaget bør være tydelig og presist, og rettstilstanden «bør være forutsigbar for personer som omfattes av det, i samsvar med rettspraksisen til Den europeiske unions domstol ('Domstolen') og Den europeiske menneskerettighetsdomstol». Dette betyr at kravet til hjemmelsgrunnlaget må tolkes i tråd med kravene til rettsgrunnlag for inngrep i retten til privatliv etter EMK og Grunnloven § 102. Etter Grunnloven og EMK må det foretas en konkret vurdering av behandlingen, der det særlig legges vekt på hvor inngripende behandlingen er.

Behandling av sensitive personopplysninger er som utgangspunkt forbudt. Det kan gjøres un-

tak fra dette forbudet dersom et av unntakene i artikkel 9 nr. 2 a til j er oppfylt, og det i tillegg foreligger et behandlingsgrunnlag etter artikkel 6.

Opplysninger om straffedommer, lovovertrедelser og tilknyttede sikkerhetstiltak er særskilt regulert i personvernforordningen artikkel 10. Det følger av artikkel 10 at behandling av personopplysninger vedrørende straffedommer og lovovertrедelser kun kan utføres under en offentlig myndighets kontroll, eller dersom behandlingen er tillat i henhold til nasjonal rett som sikrer nødvendige garantier.

Forsvaret kan innhente og behandle personopplysninger om norske statsborgere. Det samme gjelder personer som oppholder seg i Norge uten å være norske statsborgere når det er nødvendig for å avgjøre hvem som anses skikket til tjeneste, innkalle tjenestepiktige til tjeneste eller holde verneplikts- og tjenesteregisteret oppdatert, jf. forsvarsloven § 7. Formålet med innhenting etter denne bestemmelsen er å identifisere personer som ikke er egnet for tjeneste i Forsvaret.

#### 4.9.2 Arbeidsgruppens rapport

For å tydeliggjøre rettsgrunnlaget, foreslår arbeidsgruppen å lovfeste behandlingen av opplysninger til disiplinærformål i forsvarsloven. Hva som kan innebære en «behandling av personopplysninger» er definert i personvernforordningen artikkel 4 nr. 2.

Paragraf 7 ble utformet før personopplysningsloven av 2018 trådte i kraft, og mangler derfor en henvisning til personvernforordningen artikkel 9 og 10 om særskilte kategorier personopplysninger. Hjemmel for behandling av denne type opplysninger i Forsvaret fremgår i dag av forsvarslovens §§ 58 og 59. På tross av dette anbefaler arbeidsgruppen likevel å oppdatere personopplysningsbestemmelsen i forsvarslovens § 7 slik at den er i tråd med dagens utforming av personvernbestemmelser.

Arbeidsgruppen vurderte om behandling av personopplysninger i disiplinærsaker kunne reguleres gjennom en ny bokstav d i forsvarsloven § 7. Arbeidsgruppen kom frem til at dette ikke var en hensiktsmessig løsning. Bakgrunnen var at forsvarsloven § 7 har behov for flere endringer, og fordi bestemmelsen er plassert i kapittelet om verneplikten, som gjør det unaturlig å innta en ny bokstav om disiplinærsaker.

Den nye personvernbestemmelsen foreslås ikke å ha en opplisting av formål, slik § 7 har i dag, men å gi Forsvaret adgang til å behandle personopplysninger når det er nødvendig for å utøve

myndighet eller utføre andre oppgaver etter forsvarsloven. Dette er i tråd med hvordan andre personopplysningsbestemmelser har blitt utformet etter at personopplysningsloven trådte i kraft. Bestemmelsens virkeområde vil omfatte det samme som § 7 gjør i dag, i tillegg til behandling av opplysninger til disiplinære formål. Det foreslås på denne bakgrunn å oppheve forsvarsloven § 7 og lage en ny § 57 a om Forsvarets rett til å innhente og behandle personopplysninger. Videre foreslås en forskriftshjemmel til å nærmere regulere innhenting og behandling av personopplysninger.

Arbeidsgruppen har foreslått at forsvarsloven § 7 andre ledd bør flyttes til et nytt andre ledd i vernepliktsforskriften § 5.

#### 4.9.3 Høringsinstansens syn

*Etterretningstjenesten* har følgende innspill:

«I følge ordlyden kan Forsvaret «innhente og behandle personopplysninger (...) når det er nødvendig for å utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter loven her». Det er uklart om bestemmelsen skal gi behandlingsgrunnlag til samtlige oppgaver som Forsvaret har etter forsvarsloven, inkludert saker om bistand til politiet etter forsvarsloven § 60 a, eller om det kun skal være et behandlingsgrunnlag i saker knyttet til tjenesteplikt/disiplinærsaker. Dette bør for ordens skyld presiseres i lovforarbeidet.

Videre stiller *Etterretningstjenesten* spørsmål ved hvorfor forsvarsloven § 7 annet ledd ikke videreføres i ny § 57 a. Annet ledd gir tydelig hjemmel til å innhente personopplysninger fra offentlige registre, et hjemmelsgrunnlag som ikke fremgår i den nye bestemmelsen. Det bør undersøkes om Forsvaret mister et viktig hjemmelsgrunnlag ved å ikke videreføre denne adgangen i den nye bestemmelsen.»

*BFO* har kommet med følgende innspill:

«Punktet er noe uklart da det kun forholder seg til forsvarsloven og ikke for sivilt tilsatte Statsansatteloven ifh til tilsvarende saker. Er dette bevisst, eller en uteglemmelse?»

*Forsvaret* har følgende innspill:

«Innhenting av opplysninger om personer under 18 år i det omfanget det her er snakk om, er av en karakter som bør ha sin hjemmel i lov. Det handler om innhenting av opplysninger for



hele årskull (ca. 60 000), og Forsvaret har tidvis opplevd utfordringer med å få opplysninger der det ikke kan vises til en klar lovhjemmel. Dette var også noe av grunnlaget for å lovregulere dette under arbeidet med forsvarsloven, ref. høringsnotatets punkt 5.5.17.8 side 136

Til § 57 a. bør tilføyes «Forsvaret kan innhente og behandle personopplysninger fra det året personene fyller 17 år».

Forsvarsloven § 7 annet ledd gir bestemmelser om at personopplysninger skal registreres i Forsvarets personell- og vernepliktsregister. Dette er en føring om at opplysningene skal registreres i ett register. Behovet for å regulere dette i loven forsterkes ved at det nå vil være tre forskrifter under forsvarsloven som vil inneholde regler om registrering og behandling av personopplysninger. Til § 57 a bør tilføyes «Personopplysningene skal registreres i Forsvarets personell- og vernepliktsregister.»

#### 4.9.4 Departementets vurdering

Departementet har, som arbeidsgruppen, kommet til at personopplysningsbestemmelsen i forsvarsloven bør oppdateres. Den nåværende ordlyden i § 7 er utdatert sett opp mot personvernforordningen, og ikke tilpasset den nye rettssituasjonen i tilstrekkelig grad.

Endringsforslaget til ny § 57 a er ment å tydeliggjøre Forsvarets behov og hjemmel til å behandle nødvendige personopplysninger på en forsvarlig måte.

Departementet finner det hensiktsmessig at § 7 oppheves og erstattes med en ny § 57 a. Dette både fordi det er behov for en personopplysningsbestemmelse som eksplisitt regulerer behandling av særskilte kategorier personopplysninger, og en utvidelse av hvem som kan behandle personopplysningene når disiplinærsaker omfattes av bestemmelsen, samt at bestemmelsen av lovtekniske grunner flyttes fra kapittel 2 om verneplikten og til kapittel 7 om fellesbestemmelser.

Det foreslås å videreføre de bestemmelser som i dag følger av forsvarsloven § 7 i henholdsvis ny § 57 a og § 58. Dette innebærer at behandling av personopplysninger generelt, og innhenting av og plikt til å utlevere personopplysninger til Forsvaret, reguleres i hver sin bestemmelse. Dette vil gi et klart rettsgrunnlag for behandlingen av personopplysninger. Ved å legge til en ny, overordnet bestemmelse om behandling av personopplysninger i forsvarsloven § 57 a vil også rettsgrunnlaget for behandling av personopplysninger bli til-

passet og harmonisert med systematikken og begrepene i personvernforordningen.

Det foreslås at det i § 57 a første ledd fremgår at Forsvaret kan behandle personopplysninger «når det er nødvendig for å utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter loven her». Selv om et behandlingsgrunnlag etter artikkel 6 nr. 1 e, kombinert med et supplerende grunnlag i nasjonal rett vil, oppfylle vilkårene i Grunnloven og EMK i de aller fleste tilfeller, kan det likevel oppstå tilfeller hvor det er nødvendig med et uttrykkelig grunnlag i særlovgivningen. Hvorvidt et rettsgrunnlag oppfyller kravene for å kunne behandle personopplysninger etter Grunnloven og EMK må imidlertid vurderes konkret i hvert tilfelle. Departementet understreker at § 57 a ikke alene vil gi supplerende rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger, men må ses i sammenheng med de konkrete oppgavene som ellers fremgår av forsvarsloven og lovforslaget. Forsvarets utøvelse av myndighet og oppgaver fremgår av forsvarsloven, eksempelvis i § 10 om å vurdere hvem som er skikket til tjeneste i Forsvaret, og i de foreslåtte bestemmelsene om disiplinærsaker.

Gjennom Forsvarets behandling av personopplysninger, særlig tilknyttet disiplinærsaker og vurderingen av hvem som er skikket til tjeneste, vil det kunne være behov for å behandle særlige kategorier av personopplysninger. Særlige kategorier av personopplysninger er for eksempel helseopplysninger, opplysninger om seksuell legning eller politisk oppfatning, jf. personvernforordningen art. 9 nr. 1. Behandling av sensitive personopplysninger er som utgangspunkt forbudt. Det innebærer derfor at Forsvaret i tillegg må ha hjemmel i personvernforordningen art. 9 nr. 2 for å lovlig behandle disse opplysningene. Etter personvernforordningen art. 9 nr. 2 bokstav g er behandlingen av sensitive personopplysninger likevel tillatt dersom «Behandlingen er nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser, på grunnlag av unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som skal stå i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, være forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser».

Forsvaret vil også i enkelte tilfeller ha behov for å behandle personopplysninger om straffbare forhold. Opplysninger om straffedømmer, lovovertrедelser og tilknyttede sikkerhetstiltak er særskilt regulert i personvernforordningen artikkel 10. Det fremgår av art. 10 at «Behandling av

personopplysninger om straffedommer og lovovertrедelser eller tilknyttede sikkerhetstiltak på grunnlag av artikkel 6 nr. 1 skal bare utføres under en offentlig myndighets kontroll eller dersom behandlingen er tillatt i henhold til unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som sikrer nødvendige garantier for de registrertes rettigheter og friheter». Som vist over er Forsvaret etter forsvarsloven pålagt oppgaver av stor betydning for samfunnet, og for at Norge har et operativt forsvar. Opplysninger om straffedommer, lovovertrедelser og tilknyttede sikkerhetstiltak vil være nødvendig for Forsvaret å behandle for å avgjøre om hvorvidt en person er skikket til tjeneste i Forsvaret, jf. forsvarsloven §§ 10, 58 og 59. Det er følgelig behov for og adgang til å lovfeste Forsvarets adgang til å kunne behandle opplysninger som omfattes av personvernforordningen artikkel 9 og 10 om særskilte kategorier personopplysninger. Dette foreslås presisert i paragrafens første ledd.

Personvernforordningens artikkel 6 oppstiller krav til behandlingsgrunnlag for at behandling av personopplysninger skal være lovlig. Artikkel 6 slår fast at det foreligger et behandlingsgrunnlag dersom ett av vilkårene i artikkel 6 nr. 1 bokstav a til f er oppfylt. For Forsvarets behandling av personopplysninger, vil det aktuelle grunnlaget være forordningens artikkel 6 nr. 1 bokstav e, ettersom «behandlingen er nødvendig for å utføre oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt».

Departementet anser det ikke tvilsomt at Forsvarets behandling av personopplysninger er «nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt» jf. artikkel 6 nr. 1 bokstav e. Forsvarslovens formål er blant annet å sikre Forsvarets operative evne gjennom allmenn verneplikt og tjenesteplikt og å legge til rette for at bemanningen kan brukes slik at Forsvarets nasjonale og internasjonale oppgaver blir gjennomført, jf. § 1. Dette er oppgaver av stor betydning for samfunnet.

Departementets forslag sier uttrykkelig at behandling av personopplysninger kun kan skje når dette er «nødvendig». Dette nødvendighetskravet vil være i tråd med personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e, og prinsippet om dataminimering som fremgår av artikkel 5 nr. 1 bokstav c. Lovendringen vil gi et uttrykkelig rettsgrunnlag for å behandle alle personopplysninger som er nødvendige for Forsvarets arbeid på en forsvarlig måte, og begrense behandlinger av opplysninger utover dette.

For å ivareta klagesaksbehandling i disiplinær-saker etter lovens § 76, er det nødvendig at Klagenemnda for disiplinær-saker i Forsvaret kan behandle personopplysninger som nevnt i § 57 a første ledd. Dette foreslås presisert i § 57 a andre ledd.

I forsvarsloven § 7 er det nærmere spesifisert hvilke formål Forsvaret kan innhente personopplysninger for. Dagens § 58, som pålegger en rekke aktører opplysningsplikt uten hinder av taushetsplikt, er igjen avgrenset til opplysninger som er nødvendige etter de konkrete formålene listet opp i § 7. En slik tilnærming gjør det både klart for den enkelte for hvilke formål Forsvaret kan innhente opplysninger, og setter klare begrensninger for andre aktørers opplysningsplikt. Departementet har derfor kommet til at ordlyden i forsvarsloven § 7 første ledd i stor grad bør videreføres i § 58 første ledd, slik at hjemmelen til å innhente personopplysninger inntas i samme bestemmelse som plikten for andre aktører til å utlevere opplysninger til Forsvaret. Det er fremdeles behov for at Forsvaret kan innhente personopplysninger som er nødvendige for å avgjøre hvem som anses skikket til tjeneste, å innkalle tjenestepliktige til tjeneste og å holde verneplikts- og tjenesteregisteret oppdatert. I tillegg til disse formålene er det nødvendig for Forsvaret å innhente for å utbetale godtgjøring til tjenestepliktige. Departementet foreslår derfor at disse formålene inntas i § 58 første ledd bokstav a og d.

Departementet foreslår som nevnt en ny bokstav d i § 58, som gir hjemmel til å innhente personopplysninger når det er nødvendig for å utbetale godtgjøring til tjenestepliktige. I denne forbindelse viser departementet til Innst. 74 L (2022–2023) til Prop. 134 L (2021–2022) hvor departementet blant annet gis kompetanse til å fastsette forskrift om godtgjøring. Departementet har sett behov for at Forsvaret også kan behandle personopplysninger i forbindelse med utbetaling av godtgjøring til tjenestepliktige, og foreslår derfor at også behandling av personopplysninger til dette formålet tas inn i § 58. Eksempler på slike personopplysninger kan være opplysninger om inntekt fra skattemyndighetene. Departementet bemerker at dette forslaget om å innta dette formålet ikke har vært på høring. Departementet viser imidlertid til at forslaget til ny § 57 a som ble sendt på høring er videre enn det departementet nå foreslår, ettersom departementet foreslår at de konkrete formålene for behandlingen av personopplysningene likevel skal fremgå av lovteksten. Departementet er derfor av den oppfatning at en utvidelse av formålene sammenlignet med gjeldende rett etter § 7, til også å omfatte utbe-

taling av godtgjøring, kan fremmes uten forutgående høring.

Til *Etterretningstjenestens* innspill om uklarheter tilknyttet forslaget i § 57 a viser departementet til at det nå foreslås en opplisting av formål Forsvaret kan innhente opplysninger til i § 58 første ledd. Dette klargjør hvilke formål opplysninger kan innhentes til. Hvilke formål det kan behandles personopplysninger til med hjemmel i § 57 a avgrenses av de øvrige bestemmelsene i forsvarsloven, som fastsetter hvilke oppgaver Forsvaret har etter loven. Det foreslås også en forskriftshjemmel i § 57 a tredje ledd, slik at ytterligere klargjøring av hvilke formål Forsvaret kan behandle personopplysninger til kan forskriftsfestes.

*Forsvaret* og *Etterretningstjenesten* har gitt innspill til at gjeldende § 7 andre ledd om at Forsvaret kan innhente opplysninger fra offentlige og private registre fra det året personer fyller 17 år må videreføres. Forsvaret har også spilt inn at det fortsatt må være lovregulert at slike opplysninger skal registreres i Forsvarets verneplikts- og tjenesteregister. Departementet er enig i at det er nødvendig å fortsatt ha dette lovfestet. Departementet foreslår derfor at § 7 andre ledd, om at Forsvaret kan innhente personopplysninger fra det året personer fyller 17 år, og at slike opplysninger skal registreres i Forsvarets verneplikts- og tjenesteregister, videreføres i § 58 andre ledd. Innhenting og registrering av personopplysninger om personer fra året de fyller 17 år, avgrenses til opplysninger som er nødvendig for å avgjøre hvem som anses skikket til tjeneste, å innkalle tjenestepliktige til tjeneste og å holde verneplikts- og tjenesteregisteret oppdatert. Dette er en videreføring av § 7 andre ledd. I § 58 første ledd bokstav d foreslås det som nevnt at Forsvaret kan innhente opplysninger når det er nødvendig for å «utbetale godtgjøring til tjenestepliktige». Personer under 18 år ikke er tjenestepliktige. Paragraf 58 første ledd bokstav d er derfor ikke omfattet av § 58 andre ledd.

I § 58 tredje ledd foreslås det fastsatt at offentlige myndigheter, arbeidsgivere, utdannings- og helseinstitusjoner, prester og forstandere i tros- og livssynssamfunn på forespørsel fra Forsvaret og uten hinder av lovpålagt taushetsplikt skal gi opplysninger som nevnt i § 58 første ledd, om personer som er knyttet til dem eller registrert hos dem. Dette gjelder opplysninger som er nødvendig for å avgjøre hvem som anses skikket til tjeneste, å innkalle tjenestepliktige til tjeneste og å holde verneplikts- og tjenesteregisteret oppdatert, jf. forslaget til § 58 første ledd bokstav a til c. Dette

er en videreføring av § 58 første ledd, jf. § 7 første ledd. Opplysningene som er nødvendig for å avgjøre hvem som anses skikket til tjeneste, å innkalle tjenestepliktige til tjeneste og å holde verneplikts- og tjenesteregisteret oppdatert kan gis fra det året personene fyller 17 år.

I tillegg omfatter forslaget til § 58 tredje ledd opplysninger som er nødvendige for å utbetale godtgjøring til tjenestepliktige, jf. forslaget til § 58 første ledd bokstav d. Det vises til omtales over av Innst. 74 L (2022–2023) til Prop. 134 L (2021–2022) hvor departementet blant annet gis kompetanse til å fastsette forskrift om godtgjøring.

Det kan ikke kreves betaling for opplysninger som aktører gir til Forsvaret med hjemmel i § 58 tredje ledd. Dette er en videreføring i § 58 første ledd tredje punktum.

Til innspillet fra *BFO* om hvem det kan behandles personopplysninger om, gjelder forsvarsloven § 57 a, i likhet med § 7, behandling av opplysninger om de personellkategorier som faller inn under forsvarsloven. Der Forsvaret har behov for å behandle personopplysninger for å utøve oppgaver etter annet regelverk, for eksempel etter statsansatteloven, fremgår hjemmelen for å behandle personopplysninger av andre behandlingsgrunnlag.

Departementet vurderer det som hensiktsmessig at nærmere bestemmelser om behandlingen av personopplysninger reguleres i forskrift. Formålet vil være å sikre detaljerte regler om behandlingen i forskriften, noe som vil sikre forutberegneligheten for den enkelte. Dette vil føre til en mer forutsigbar og tydelig rettsstilstand, og gjøre det mulig å stille ytterligere sikkerhetsgarantier. Departementet foreslår derfor en forskriftshjemmel i § 57 a tredje ledd om at departementet kan gi nærmere regler i forskrift om behandlingen av personopplysninger, blant annet om formålet med behandlingen, behandlingsansvar, hvilke personopplysninger som kan behandles, hvem det kan behandles personopplysninger om, adgangen til viderebehandling, utlevering, registerføring og tilgang til registre.

Artikkel 5 nr. 1 bokstav b bestemmer at personopplysningene skal samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene (formålsbegrensning). Etter artikkel 6 nr. 4 er imidlertid behandling for uforenlige formål tillatt hvis den registrerte har gitt sitt samtykke eller det i nasjonal rett er åpnet for behandling for uforenlige formål for ivaretagelse av de formål som fremgår av artikkel 23 nr. 1, som blant annet omfatter den nasjonale

sikkerheten, forsvar, forebygging, etterforskning, avsløring eller straffefølgning av straffbare forhold og vern av den registrertes interesser. Lovgivningen må være «nødvendig og forholdsmessig». Etter artikkel 6 nr. 4 skal det blant annet tas hensyn til a) enhver forbindelse mellom formålene som personopplysningene er blitt samlet inn for, og formålene med den tiltenkte viderebehandlingen og d) de mulige konsekvensene av den tiltenkte viderebehandlingen for de registrerte. Det vil eksempelvis i visse tilfeller være behov for å utlevere personopplysninger til påtalemyndigheten, som er innhentet i forbindelse med disiplinærsaker. Dette vil være i saker der den sivile påtalemyndigheten har behov for opplysninger om ilagte refselsler for å kunne vurdere om påtale skal unnlates i saker der forholdet er anmeldt til politiet, jf. straffeprosessloven § 70 andre ledd. Denne utleveringen av opplysninger

vil være i den refsedes interesse, og viderebehandlingen vurderes å være i tråd med personvernforordningen artikkel 6 nr. 4. Den nærmere reguleringen av utleveringen for å ivareta den registrertes rettigheter vil følges opp i forskriftsarbeidet. Etter departementets vurdering er det også hensiktsmessig om nærmere bestemmelser om hvilken type personopplysninger som kan innhentes for å utbetale godtgjøring til tjenestepliktige, reguleres i forskrift. En slik spesifisering vil eksempelvis være at Forsvaret kan innhente inntektsopplysninger fra skattemyndighetene. Departementet viser til at de viktige ytre rammene for behandlingen fremgår av lovteksten, ved at formålet med innhenting av personopplysningene er begrenset etter § 58 første ledd bokstav d til utbetaling av godtgjøring, og ved at det stilles krav om at behandlingen er nødvendig.

## 5 Den militære påtalemyndighet, Generaladvokatembetet og behandlingen av militære straffesaker

### 5.1 Innledning

#### 5.1.1 Behov for endringer i straffeprosessloven mv.

Norge har ikke en egen militær strafferettspleie. Alle straffesaker i Norge behandles ved de ordinære domstolene, etter én straffeprosesslov. Norge har ikke lenger krigsretter, og Forsvarets egen adgang til å sanksjonere lovbrudd under militær tjeneste, er begrenset til militære sjefers disiplinærmyndighet.

Løsningen i dagens straffeprosesslov innebærer til en viss grad særregulering for militære straffesaker. Ved tilfelle av krig utvides påtalekompetansen til Generaladvokaten og krigsadvokaten til å gjelde også mer alvorlige overtredelser av militær straffelov (tilsvarende kompetanse som statsadvokatene har i fredstid), og flere saker kan behandles som militære straffesaker med militær meddomsrett. Denne løsningen avviker fra ansvarsprinsippet for øvrig i den offentlige forvaltning, som innebærer at det organ som har ansvaret for en sak i fredstid, også beholder ansvaret i krigstid. Løsningen avviker også – både i freds- og krigstid – fra det ellers geografiske utgangspunktet for straffesaksbehandlingen.

Straffesaker med utspring i Forsvaret skal behandles med samme krav til kvalitet, effektivitet og rettssikkerhet som andre straffesaker. Påtalemyndigheten har en viktig funksjon for å bidra til å ivareta den enkeltes behov for rettsikkerhet og trygghet. Ordningen med militær rettergang og et eget ledd i påtalemyndigheten som kun er påtalemyndighet i militære straffesaker, representerer i dag på mange måter et unntak fra den ordinære strukturen med ett politi og en enhetlig påtalemyndighet. Reglene for militær rettergang har i økende grad blitt «sivilisert» i nyere tid. Også dagens løsning innebærer en tilnærming til den ordinære påtalemyndighet og de ordinære reglene for straffesaksbehandling – sett hen til hva som var rettstilstanden frem til 1997. Det er likevel fremdeles særløsninger for militære straffesaker i dag.

Dagens tiende del i straffeprosessloven (om rettergangsmåten i militære straffesaker) trådte i kraft 1. juli 1997 etter utredning fra militærjuristutvalget. Ved lovendringen ble Generaladvokaten og krigsadvokatene en del av påtalemyndigheten i behandlingen av militære straffesaker, og deres rolle som folkerettsrådgivere for Forsvaret ble overtatt av Forsvarets egne jurister. Videre mistet militære sjefer sin påtalekompetanse i krig. Den praktiske bakgrunnen for dagens ordning var blant annet (i 1988) om lag 300 straffesaker hvert år, som i hovedsak gjaldt uteblivelser fra pliktig oppmøte, og ca. 11 000 refselsler ilagt årlig, med utstrakt bruk av arrest som refselsesmiddel. Det er i dag langt færre disiplinær- og straffesaker enn på tidspunktet for vedtakelse.

Til grunn for dagens straffesaksordning ligger både prinsipielle og praktiske hensyn. Disse hensynene er i dag lite fremtredende. Generaladvokatembetet ligger for alle praktiske formål på siden av det ordinære sporet for straffesaksbehandling og har få eller ingen forutsetninger til å utføre påtalefaglig etterforskningsledelse i tråd med dagens krav fastsatt av riksadvokaten. Det er verken formell adgang til å styre etterforskningen eller en reell struktur som kan sikre tilstrekkelig kompetanse og oppfølging.

#### 5.1.2 Ruud-utredningen og straffeprosesslovutvalget

Utredning av ordningen med generaladvokat og krigsadvokater ble gitt som oppdrag til Morten Ruud som enmannsutredning høsten 2014 og ble avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 1.10.2015 (Ruud-utredningen). Oppdraget var å beskrive Generaladvokatens og krigsadvokatenes oppgaver og rådgivning til Forsvaret, å vurdere behovet for rådgivning til Forsvaret og å vurdere påtaleordningen i straffeprosessloven kapittel 10. Sistnevnte innebar blant annet å vurdere om rådgivnings- og påtalefunksjonen burde skilles, om en særskilt militær påtalemyndighet burde opprettholdes og hvilke oppgaver den i så fall burde ha. På tidspunktet for avgivelse av utredningen

var det om lag 15 straffesaker og 554 refselsaker i året. Blant de spørsmål som ble vurdert, var om det stadig er behov for en militær rettergang i krig. Det ble videre vurdert hvem som skal ha ansvaret for beredskapsplanlegging og å sikre overgangen fra fred til krig, samt hvem som skal sørge for øvelser og trening.

Ruud-utredningens anbefaling var at den militære påtalemyndighet inkorporeres med Kripos/Det nasjonale statsadvokatembetet (NAST), at Forsvaret selv overtar tilsyn og kontroll med disiplinæraksporteføljen, at militære sjefer får en plikt til å konsultere påtalemyndigheten ved spørsmål om et forhold skal forfølges som straffesak eller disiplinær sak og at organiseringen og styringen av militærpolitiets etterforskning gjennomgås for å sikre uavhengighet.

Ruud-utredningen ble sendt på høring med et høringsbrev utarbeidet av Justis- og beredskapsdepartementet i samarbeid med Forsvarsdepartementet og riksadvokaten. I høringsbrevet ble det skissert fire alternativer for organisering av det arbeidet som i dag utføres av Generaladvokaten og krigsadvokatene: Den første modellen gikk ut på å fusjonere/inkorporere den militære påtalemyndighet med Kripos/NAST. Den andre modellen var å opprettholde ordningen med Generaladvokat, men å samlokalisere denne med for eksempel NAST. Den tredje modellen var å la Generaladvokaten inngå i NAST og kombinere den med embete som statsadvokat. En fjerde modell var å legge de påtalemessige oppgavene til politiet og de regionale statsadvokatembetene.

Kort tid etter Ruud-utredningen utformet Straffeprosesslovutvalget sitt forslag til ny tiende del i straffeprosessloven. NOU 2016: 24 inneholder følgende sammendrag i punkt 3.3.11:

I *kapittel 23* går utvalget inn for å beholde egne regler for militære straffesaker i straffeprosessloven (lovutkastet kapittel 42). Det saklige virkeområdet for regelverket foreslås utvidet, og det skal som hovedregel ikke skilles mellom krigs- og fredstidshandlinger.

Utvalget foreslår at den militære påtalemyndighet beholdes, direkte underlagt riksadvokaten. Generaladvokaten og krigsadvokatene gis samme påtalekompetanse i militære saker som statsadvokatene.

Det foreslås videre at etterforskningen av militære straffesaker skal utføres av en gruppe etterforskere fra militærpolitiet, direkte underlagt Generaladvokatembetet, slik at påtalemyndigheten alene vil ha myndighet til å gi ordre og pålegg om etterforskningen.

Etter utvalgets forslag skal retten som hovedregel ikke settes med militære meddommere i militære straffesaker. Behov for ekspertise skal vurderes etter lovens generelle regel om oppnevning av fagkyndige meddommere. Videre legges det opp til at behandlingen av militære straffesaker skal sentraliseres til utvalgte domstoler. Nærmere regler forutsettes fastsatt i forskrift.

Flere av de som innga hørings svar til Ruud-utredningen gjentok sine standpunkter i høringsinnspill til NOU 2016: 24. Høringsinnspillene spriker noe, men den andre og tredje modellen fremstår som de foretrukne alternativene for flere. En rekke av høringsinstansene fremhever behovet for å bevare kompetanse om militære forhold, særlig med henblikk på overgangen fra fred til krig. Videre fremheves faren for forvitring av fagkompetanse ved inkorporering i påtalemyndigheten. Forslaget om å skille tilsynet med disiplinær sakene fra påtaleoppgavene, har relativt stor oppslutning.

### 5.1.3 Påtalemyndigheten og «den militære påtalemyndigheten»

Påtalemyndighetens tjenestemenn er nærmere definert i straffeprosessloven § 55 a og består av Den høyere påtalemyndighet (riksadvokaten og statsadvokatene) og påtalemyndigheten i politiet. Den høyere påtalemyndighet er en egen etat. Påtalemyndigheten i politiet tilhører organisatorisk politi- og lensmannsetaten, men er faglig underordnet riksadvokaten og statsadvokatene, jf. straffeprosessloven § 56 andre ledd.

Opprinnelig var de militære sjefer tillagt påtalemyndighet i tråd med den militære rettergangsloven fra 1900, noe som var bakgrunnen for benevnelsen «den militære påtalemyndighet». Det var derfor en militær, til forskjell fra en borgerlig, påtalemyndighet. Slik er det ikke i dag. Straffeprosessloven § 471 definerer «påtalemyndighetens tjenestemenn ved forfølgning av saker om overtredelse av den militære straffelov» som:

1. riksadvokaten, den assisterende riksadvokaten og riksadvokatfullmektiger,
2. statsadvokatene, statsadvokatfullmektigene og hjelpestatsadvokatene,
3. generaladvokaten, førstekrigsadvokatene, krigsadvokatene, krigsadvokatfullmektigene og hjelpekrigsadvokatene,
4. politiets embets- og tjenestemenn med påtalemyndighet og lensmennene

Uttrykket «den militære påtalemyndighet» er ikke brukt i straffeprosessloven i dag, men benyttes fortsatt i administrativ sammenheng (ved tildelelsesbrev mv.) som betegnelse på Generaladvokatembetet, inkludert de tjenestemenn som omfattes av straffeprosessloven § 471 nr. 3. I straffeprosesslovens forstand omfatter uttrykket «den militære påtalemyndighet» imidlertid alle de tjenestemenn som omfattes av straffeprosessloven § 471. Når betegnelsen brukes i det følgende her, er det i sistnevnte forstand. For øvrig brukes betegnelsen «Generaladvokatembetet» eller «Generaladvokaten og krigsadvokatene», avhengig av den sammenheng de omtales.

Den militære påtalemyndighet består altså av påtalemyndigheten i sin alminnelighet med tillegg av Generaladvokaten og krigsadvokatene. Generaladvokaten og krigsadvokatene er kun del av den militære påtalemyndighet, mens påtalemyndigheten for øvrig er både militær påtalemyndighet og sivil påtalemyndighet. Det er derfor ikke slik i dag at det er mer enn én påtalemyndighet, men heller slik at påtalemyndigheten i militære straffesaker er utvidet med Generaladvokaten og krigsadvokatene administrativt på siden av resten av påtalemyndigheten.

## 5.2 Den påtalemessige behandlingen av militære straffesaker

### 5.2.1 Gjeldende rett

#### *Militære straffesaker*

Militære straffesaker er straffesaker som gjelder militærpersoners overtredelse av militær straffelov. Kategorien militær straffesak er først og fremst bestemmende for om saken skal behandles etter særreglene for slike saker i straffeprosesslovens tiende del, altså om de militære rettergangsreglene kommer til anvendelse. I praksis innebærer dette at saken skal gå for militær meddomsrett i krigstid. Skillet mellom militær og sivil rettergang er altså særlig relevant i krigstid.

Den militære påtalemyndighetens organisering og oppgaver er i dag regulert i straffeprosesslovens tiende del kapittel 35, forskrift 13. juni 1997 nr. 581 om tjenesteordning og instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene og påtaleinstruksen kapittel 36. Generaladvokaten og krigsadvokatene mv. (straffeprosessloven § 471 nr. 3) er kun påtalemyndighet i militære straffesaker. En militær straffesak er beskrevet i straffeprosessloven § 463 første og andre ledd som:

«Etter reglene i denne del behandles alle saker om forfølgning av overtredelser av den militære straffelov når overtredelsen er begått av en militærperson. I den utstrekning ikke noe annet følger av reglene i denne del, får de øvrige bestemmelsene i loven tilsvarende anvendelse.

Med militærperson forstås i denne lov enhver som er ansatt ved eller hører til de væpnede styrker.»

I krigstid, jf. tredje ledd, får reglene også anvendelse ved forfølgning av saker mot

- a) enhver som i en hvilken som helst egenkap gjør tjeneste ved de væpnede styrker, eller som følger en avdeling av de væpnede styrker,
- b) krigsfanger som står under militær bevoktning

Definisjonen av militærperson i andre ledd er vidt definert, og skiller etter sin ordlyd ikke mellom stridende (uniformert) personell og sivilt ansatte. Definisjonen etterlater visse uklarheter, men er langt på vei sammenfallende med personkretsen som omfattes av militær straffelov § 9. I praksis omfattes alle som er underlagt forsvarssjefens kommandomyndighet med hjemmel i forskrift 24. juni 2017 nr. 997 om tjeneste for militært tilsatte og for sivil tilsatte i Forsvarsdepartementet og underliggende virksomheter (forsvarstilsatteforskriften) § 3. I krigstid utvides personkretsen som angitt i tredje ledd.

#### *Fag- og etatsledelse*

I arbeidsgruppens rapport punkt 6.7.4 fremkommer det at som leder av påtalemyndigheten har riksadvokaten ansvar for fag- og etatsledelse og straffesaksbehandling i hele landet, også de militære straffesakene. Etatsledelsen gjelder Riksadvokatembetet og landets statsadvokatembeter, og omfatter ikke Generaladvokatembetet, som er en egen etat.

Fagledelse er Den høyere påtalemyndighets systematiske arbeid for å heve kvaliteten på straffesaksbehandlingen i politiet. Fagledelse skjer gjennom både behandling av enkeltsaker og andre tiltak. Som faglig ansvarlig tilligger det riksadvokaten å definere de til enhver tid gjeldende normer og krav for straffesaksbehandlingen både generelt og i den enkelte sak. Politidirektoratet har ansvaret for at de definerte normer og krav realiseres på en effektiv og hensiktsmessig måte

gjennom kompetansehevende tiltak, god ressursallokering og organisering. Innholdet i fagledelsen er nærmere beskrevet i riksadvokatens rundskriv 3/2020.

Riksadvokatens fagledelse omfatter all straffesaksbehandling i landet. Generaladvokaten er faglig underordnet riksadvokaten (og statsadvokatene i fredstid), og fagledelsen ved Generaladvokatembetet utøves i henhold til dette, jf. påtaleinstruksen § 36-5.

Det følger av arbeidsgrupperapportens punkt 6.7.5 at kompetansen til å avgjøre spørsmålet om tiltale er i dag ulikt regulert for henholdsvis fredstid og krigstid i straffeprosessloven § 474. Det følger blant annet av bestemmelsen at generaladvokaten og krigsadvokatene i fredstid kan avgjøre tiltalespørsmålet i saker som gjelder overtreddelse av militær straffelov § 34 og andre militære lovbrudd med ett års strafferamme. I alle andre saker ligger tiltalespørsmålet til statsadvokaten.

#### *Påtalefaglig etterforskningsledelse*

Ved etterforskning av militære straffesaker følger det av straffeprosessloven § 478 at militærpoliti og militære befalingsmenn likestilles med polititjenestemenn. Dette følger også av forskrift 20. mai 1988 nr. 33 om utøvelse av politimyndighet i det militære forsvar (forskrift om politimyndighet i Forsvaret) punkt 18 første punktum. Etterforskning er en formålsstyrt aktivitet som skal være underlagt politifaglig og påtalefaglig styring. Påtalemyndighetene er uavhengig ved behandlingen av den enkelte straffesak, jf. straffeprosessloven § 55.

Riksadvokatens og statsadvokatenes kompetanse til å gi pålegg er nedfelt i straffeprosessloven § 58 andre ledd og § 225 andre ledd. Det kan gis pålegg knyttet til iverksetting, gjennomføring og stansing av etterforskningen i en sak, jf. straffeprosessloven § 225 andre ledd. Slike pålegg kan ved behov også gis direkte til politiets tjenestepersoner som ikke inngår i påtalemyndigheten, jf. straffeprosessloven § 58 andre ledd. Påtalemyndigheten i politiet kan gi pålegg om etterforskningens gjennomføring i den enkelte sak, jf. påtaleinstruksen § 7-5 andre ledd.

Reglene om pålegg i straffeprosessloven og påtaleinstruksen omfatter ikke General- og krigsadvokatenes forhold til militærpoliti som en del av Forsvaret. For alle praktiske formål er det dermed ikke adgang til å gi pålegg til tjenestemennene i militære straffesaker, annet enn der sakene behandles i det ordinære straffesakssporet. Det er

altså ikke en rettslig regulert påtalefaglig etterforskningsledelse i militære straffesaker som etterforskes av militærpoliti og påtales av General- eller krigsadvokaten.

#### **5.2.2 Arbeidsgruppens rapport**

Arbeidsgruppen skulle vurdere den fremtidige påtalemessige behandlingen av militære straffesaker og foreslå en hensiktsmessig organisering av den militære påtalemyndighet, herunder vurdere om det fortsatt er grunnlag for å opprettholde en særskilt påtalemessig behandling av militære straffesaker. Både Ruud-utredningen fra 2015 og straffeprosesslovutvalget (NOU 2016: 24) legger til grunn at det er behov for endringer i dagens ordning, og at disse endringene innebærer å knytte den militære straffesaksbehandlingen tettere til den ordinære. Se tidligere redegjørelse i punkt 5.1.2.

#### *Behovet for endringer i reglene om militære straffesaker*

Arbeidsgruppen var i mandatet også bedt om å utrede om det er «behov for endringer i det saklige virkeområdet for reglene om militære straffesaker i straffeprosessloven og i bestemmelsene om påtalekompetanse i slike saker».

Arbeidsgruppen viser i den forbindelse i punkt 6.11.3 til at de mener det er behov for å revidere tiende del i straffeprosessloven. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at det militære straffesaksfeltet i bredt, herunder saker med tilknytning til Forsvaret, krever særskilt oppfølging og ivaretagelse i påtalemyndigheten. Dette ivaretas imidlertid ikke gjennom en revidert definisjon av militære straffesaker.

De foreslår på bakgrunn av det ovennevnte å oppheve kategorien militære straffesaker fordi begrepsbruken verken er nødvendig eller hensiktsmessig.

#### *Behovet for endringer i den påtalemessige behandlingen av sakene*

Arbeidsgruppen har foreslått at den påtalemessige behandlingen av enkeltsaker med tilknytning til Forsvaret overføres fra Generaladvokatembetet til den sivile påtalemyndighet. Det foreslås at saken påtalemessig behandles i det distrikt de oppstår, både på politi- og statsadvokativnivå, så vel i fred som i krig. Arbeidsgruppen har i den forbindelse foreslått en ny bestemmelse i straffeprosessloven § 463 som sier at straffesaker med til-



knytning til Forsvaret følger lovens alminnelige regler med de unntak som følger av straffeprosesslovens tiende del.

Arbeidsgruppen viser til at hensynet til å ha så lik straffesaksbehandling som mulig i militære straffesaker og i andre straffesaker, og det å ha så lik ordening som mulig i fred og krig, er tungtveiende for dette forslaget. Arbeidsgruppen utdyper dette i punkt 6.11.1 hvor det fremkommer at:

«det må foreligge særlige grunner for å fravike utgangspunktet om at det er én påtalemyndighet og en enhetlig behandling av straffesaker. Én påtalemyndighet, uten for mange særordninger, anses som den beste garantisten for en enhetlig straffesaksbehandling. På denne måten kan store fagmiljøer, løpende fagledelse og fokus på kvalitets- og utviklingsarbeid opprettholdes. Samtidig legger arbeidsgruppen til grunn at den samlede påtalemyndighet må være i stand til å møte overgangen fra fred til krise til krig og å ha forsvarlig beredskap for den endring i straffesakstilfanget som en væpnet konflikt kan innebære.»

Departementet viser videre til arbeidsgruppens rapport punkt 6.11.2 hvor det fremkommer at det er behov for særlige regler som sikrer adekvat, påtalemessig behandling av saker med tilknytning til Forsvaret.

#### *Videreføring av oppgaver i påtalemyndigheten*

Arbeidsgruppen har videre foreslått at øvrige oppgaver som tilfaller det militære straffesaksfeltet, herunder fagledelse av straffesaker med tilknytning til Forsvaret, bør legges til Riksadvokatembetet. Arbeidsgruppen foreslår at Forsvaret får et fast kontaktpunkt hos Riksadvokatembetet for faglig oppfølging utenom enkeltsaker.

I arbeidsgrupperapporten punkt 6.11.4 foreslås det at følgende oppgaver som i dag ligger hos Generaladvokatembetet bør videreføres i påtalemyndigheten:

Oppgavene kan grovt sett deles i tre: 1) sikre beredskap for påtalemyndigheten, 2) utøve fagledelse på det militære straffesaksfeltet (saker med tilknytning til Forsvaret) og 3) være et alminnelig kontaktpunkt for Forsvaret når det gjelder straffesaksbehandling med utspring i den militære virksomhet.

Oppgave én behandles i punkt 5.4 under, mens de to øvrige oppgavene vil beskrives nærmere i det

følgende. Arbeidsgruppen omtaler oppgave to i punkt 6.11.4, hvor det påpekes at:

«fagledelsesoppgaven bør utvikles i takt med det fagledelsesarbeid som før øvrig forstås i Den høyere påtalemyndighet. Blant de konkrete oppgaver som arbeidsgruppen antar vil inngå i arbeidet med fagledelse, er å bidra til å utforme instruksjoner for militære etterforskeres etterforskningskompetanse, utforme instruksjoner for eventuell etterforskning av straffesaker begått i tilknytning til militære operasjoner i utlandet, gi nødvendige pålegg og instruksjoner for påtalemyndighetens oppgaver i tilknytning til sporvalget og foreleggelsesplikten som det er redegjort for i kapittel 5 [i arbeidsgruppe-rapporten] og for øvrig bidra til rettsutvikling, ajourføring og faglig oppdatering innen fagfeltet.»

Videre påpeker arbeidsgruppen at det også ligger til oppgaven å forestå alminnelig fagledelse av militærpolitiet utenfor enkeltsaker. Departementet viser i den forbindelse til arbeidsgruppens forslag om at påtalemessig behandling av saker som etterforskes av militærpolitiet skal påtaleavgjøres i det politidistriktet de tilhører. Arbeidsgruppen skriver i den forbindelse:

«Arbeidsgruppen ser utfordringer ved denne løsningen, men har ikke funnet et alternativ som kan oppveie de øvrige ulempene. Blant utfordringene er at de militære etterforskere ikke får ett bestemt påtaleledd å forholde seg til i enkeltsaker. Alminnelig fagledelse utenfor enkeltsaker, blant annet gjennom påtalemøter og andre samarbeidsarenaer, er ment å veie opp for denne ulempen.»

Arbeidsgruppen fremhever videre i punkt 6.11.5 at:

«I saker som etterforskes av militære etterforskere, vil dette innebære at sistnevnte vil måtte forholde seg til ulike politidistrikter. Erfaringsmessig er kunnskapen om militærpolitiet varierende i politidistriktene. Arbeidsgruppen legger til grunn at den påtalefaglige ledelsen i de sakene som militære etterforskere i fremtiden kan etterforske, vil kunne by på utfordringer. For å avhjelpe de vanskeligheter som man antar vil kunne oppstå, foreslår derfor arbeidsgruppen at militære etterforskere skal kunne ha et fast punkt i Den høyere påtalemyndighet å forholde seg til for alminnelig fag-

ledelse. Slik fagledelse vil i praksis antakelig omfatte et fåtall politidistrikter og statsadvokatembeter, tilknyttet områder hvor det er militære styrker.»

Når det gjelder oppgave tre, samt at påtalemyndigheten skal utgjøre et kontaktpunkt for Forsvaret, skriver arbeidsgruppen at dette er begrunnet i behovet for å sikre kontinuitet og faglig oppfølging ut over enkeltsaksbehandling. De påpeker videre at et sentralt kontaktpunkt ikke er tiltenkt å håndtere henvendelser i enkeltsaker, men derimot et punkt for militære etterforskere og Forsvaret som får et fast kontaktpunkt for faglig oppfølging og samarbeid som er relevant for straffesakshåndteringen i fred, krise og krig.

#### *Påtalefaglig etterforskningsledelse*

Arbeidsgruppen foreslår videre å innskrenke gruppen av personell som kan utføre etterforskning etter gjeldende straffeprosesslov § 478, og mener det er fornuftig å lovfeste det som i dag praktiseres.

Arbeidsgruppen mener likevel at befal og offiserer fortsatt må kunne brukes til innledende sporsikring dersom dette er nødvendig for å hindre bevisforspillelse. Slike innledende etterforskningsskritt krever etter arbeidsgruppens syn ikke særskilt hjemmel, men skal på vanlig måte utføres på ordre fra påtalemyndigheten eller som bistand.

Når det gjelder påtalefaglig etterforskningsledelse i straffesaker med tilknytning til Forsvaret har arbeidsgruppen vist til i arbeidsgrupperapporten punkt 6.7.6 at det er mangler ved dagens formelle og reelle påtalefaglige etterforskningsledelse. I dag mangler det strukturelle rammer for ivaretagelse av påtalefaglig etterforskningsledelse i straffesaker med tilknytning til Forsvaret, og påtalemyndigheten har ikke myndighet til å instruere militærpolitiet i deres etterforskning. Militærpolitiet har imidlertid etablert en praksis hvor militær påtalemyndighet benyttes for påtalefaglig ledelse av den etterforskning som utføres i Forsvaret, med mindre den naturlig hører inn under regional påtalemyndighet.

Arbeidsgruppen legger til grunn i arbeidsgrupperapporten punkt 6.7.2 at militære etterforskere må underlegges påtalemyndighetens styring på lik linje med politets tjenestepersonell. Arbeidsgruppen viser videre til at det at påtalemyndigheten kan gi pålegg til militære etterforskere, anses påkrevd for å sikre effektiv og formålsstyrt etterforskning i tråd med de kvalitets-

krav som til enhver tid gjelder. Arbeidsgruppen foreslår at dette lovfestes i ny straffeprosesslov § 464 tredje ledd.

#### **5.2.3 Høringsinstansens syn**

*Generaladvokaten* og *Riksadvokaten* støtter arbeidsgruppens forslag om at det er behov for endringer både i definisjonen av en «militær straffesak», og når det gjelder reglene for den påtalemessige behandlingen av militære straffesaker. Når det gjelder behovet for en endring i påtaleordningen presiserer Generaladvokaten at deres oppgaver knyttet til den påtalemessige behandlingen av militær straffesaker historisk og praktisk har vært en liten del av embetets portefølje. De uttaler i den forbindelse:

«Embetets faglige styrke har snarere bestått i kompetanse om sporvalg mellom administrative (disiplinære) og strafferettslige sanksjoner, om tjenesteplikter og disiplinær håndhevelse av brudd på disse, om krigføringsregler, militær politimyndighet, maktanvendelse og jurisdiksjonsregler i utenlandsoperasjoner mv.»

På bakgrunn av dette mener Generaladvokaten at straffesaksporteføljen som er lagt til Generaladvokaten og krigsadvokaten i dag, er så liten at det ikke er hensiktsmessig å opprettholde påtalekompetansen.

Riksadvokaten bemerker også at:

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

Når det gjelder forslaget om å overføre den påtalemessige behandlingen av militære straffesaker fra Generaladvokatembetet til den sivile påtalemyndigheten, viser flere høringsinstanser til at det ikke kan være et tungtveiende argument at antall militære straffesaker for tiden er lav, ettersom dette kan endre seg i fremtiden dersom rekrutteringen øker. *Arne Willy Dahl* og *Norsk*

*militærjuridisk forening* tar i den forbindelse til orde for at det saklige virkeområdet av militære straffesaker bør utvides i tråd med straffeprosesslovutvalgets forslag. Dette vil medføre at Generaladvokatembetet får et bredere sakstilfang og at forholdet mellom ressursbruk og antall saker derfor blir mer gunstig.

POD tar ikke stilling til hvorvidt den militære påtalemyndighet bør legges ned, men påpeker i den forbindelse at det avgjørende må være at også disse straffesakene behandles med samme krav til kvalitet, effektivitet og rettsikkerhet som andre straffesaker.

Riksadvokaten slutter seg til forslaget om at alle straffesaker som oppstår i Forsvaret behandles på vanlig måte av påtalemyndigheten i de ordinære strukturene. Det uttales at det i den forbindelse er lagt avgjørende vekt på at det er lite kriminalitet i Forsvaret i fredstid, og at de lovbrudd som skjer ikke er utpreget krevende å håndtere i det ordinære straffesakssporet. Videre påpeker Riksadvokaten at:

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

*Forsvaret* og *NOF* støtter også forslaget med å overføre den påtalemessige behandlingen av enkeltsaker med tilknytning til Forsvaret fra Generaladvokatembetet til den sivile påtalemyndigheten. Forsvaret er imidlertid bekymret for at kompetansen om særskilte militærjuridiske forhold vil forvitte med en slik løsning. Videre påpeker Forsvaret at:

«den militære påtalemyndighet har også vært bindeleddet mellom militære etterforskere og påtalemyndigheten for øvrig. Dersom anbefalingen fra arbeidsgruppen tas til følge er det viktig at begge disse rollene søkes bevart i størst mulig grad, enten internt i påtalemyndigheten eller via en klar forbindelse til generaladvokaten i ny drakt under Forsvaret.»

*Troms politidistrikt* er imidlertid usikker på om den foreslåtte løsningen vil sikre god nok kunnskap og kompetanse om Forsvaret og militære forhold i påtalemyndigheten. I den forbindelse uttaler de at:

«dersom krigsadvokaten som kontaktpunkt forsvinner, vil denne kunnskapen måtte sikres/innhentes på annen måte.

En nevner i denne sammenheng at det ikke uten videre vil være nærliggende å konsultere en militærjurist-enhet, slik den foreslås av arbeidsgruppen. Dette da en slik enhet vil tilhøre Forsvaret, som i enkelte saker ikke vil ha en uhildet rolle i straffesak, for eksempel fordi foretaksstraff vil kunne være aktuelt.»

NOF på sin side er av den oppfatning at en sammenslåing kan medføre en mer konsekvent og enhetlig behandling av sakene.

Øst politidistrikt påpeker i sitt svar at arbeidsgruppen har gått imot straffeprosesslovutvalgets forslag i NOU 2016: 24 om at den militære påtalemyndighet skal beholdes. Øst politidistrikt gir uttrykk for at de synes spørsmålet er vanskelig ettersom arbeidsgrupperapporten er utarbeidet i fredstid, og det kan skje samfunnsmessige endringer for porteføljen av militære straffesaker. Øst politidistrikt har likevel kommet frem til at forslaget om å legge ned den militære påtalemyndighet støttes, men presiserer nødvendigheten av at de oppgavene som ligger hos Generaladvokatembetet må ivaretas på en forsvarlig måte i påtalemyndigheten. Det presiseres også at det er en fordel om sakene med utspring i Forsvaret påtaleavgjøres av personer med kunnskap om Forsvaret.

Norsk militærjuridisk forening er også av den oppfatning at personer med kunnskap om Forsvaret og kommandosystemet bør behandle disse straffesakene. De reiser videre en bekymring for at spesialkompetansen om militære straffesaker forvitte og at kompetansebyggingen vil svekkes.

Riksadvokaten trekker også frem som argument for at den påtalemessige behandlingen av militære straffesaker skal overføres til den sivile påtalemyndigheten, at rollen som påtalefaglig etterforskningsleder i politiet er under utvikling. Det pekes blant annet på viktigheten av at politadvokatene leder, samhandler og kommuniserer godt med etterforskningsteamet. Riksadvokaten uttaler i den forbindelse at krigsadvokatene ikke har instruksjonsmyndighet i militære straffesaker som etterforskes av militærpolitiet, og «fraværet av tydelig ansvars plassering i etterforskningen» er, etter deres mening, en betydelig svakhet.

*Forsvarets* innspill trekker i samme retning:

«En forutsetning for at slik påtalestyrt etterforskning fortsatt skal kunne utføres effektivt av militære etterforskere, er relasjonen til påtalemyndigheten og de interne reguleringer i påtalemyndigheten om bruken av denne ressursen. Dette behovet forsterkes gjennom forslaget om å fjerne Generaladvokatembetet fra påtalemyndigheten og overføre disse og deler av deres portefølje til Forsvaret.»

Når det gjelder forslaget om at saken skal behandles i det politidistriktet de oppstår er det delte meninger blant høringsinstansene. POD uttaler at de er usikre på om en slik ordning er hensiktsmessig, da det er en fordel at sakene fra Forsvaret etterforskes og påtaleavgjøres av personer med kunnskap om Forsvaret. POD er av den oppfatning at dette spørsmålet bør avvete til det er avklart om Kripos får ansvaret for etterforskning av forhold begått i utlandet. Denne vurderingen støttes også av *Kripos*. Videre presiserer POD at det vil være av stor vekt hvilke vurderinger påtalemyndigheten ved riksadvokaten selv har til dette spørsmålet.

Øst politidistrikt er av den oppfatning at en løsning i tråd med Ruud-utredningen, hvor den militære påtalemyndigheten inkorporeres i Kripos og Det nasjonale statsadvokatembetet, vil ivareta hensynet til en ensartet behandling og ett påtaleledd for etterforskerne. Generaladvokaten påpeker også at det kan skape utfordringer ved at militærpolitiet eller militære etterforskere ikke har et fast påtaleledd å forholde seg til i enkeltsaker, men derimot må forholde seg til hvert enkelt politidistrikt. Generaladvokaten påpeker i den forbindelse at:

«det er avgjørende at den alminnelige fagledelse som omtales i utredningen, blir en realitet og ikke utelukkende vil begrense seg til sentrale instruksjoner som i liten grad blir internalisert hos jourhavende jurist i det enkelte politidistrikt.»

Øst politidistrikt viser videre til bekymringen i høringen til Ruud-utredningen for en forvitring av fagkompetanse ved inkorporering i sivil påtalemyndighet, og mener kompetanse best bevares dersom ansvaret samles i Kripos og NAST. Øst politidistrikt begrunner denne bekymringen slik:

«Arbeidsgruppen har fremhevet effektiv håndtering av straffesakene som vesentlig for

å sikre effektiv gjennomføring av militære ordre, og det er pekt på at selv om behovet ikke er unikt for Forsvaret så bør det likevel tillegges vekt sett opp mot Forsvarets oppdrag som utøver av statens ytterste maktmiddel og de potensielle konsekvensene manglende håndtering av lovbrudd i denne organisasjonen kan ha. Valget av Kripos og NAST vil etter vår vurdering også best ivareta dette hensynet. Dersom militære straffesaker skal avgjøres av lokal påtalemyndighet er det en risiko for at de blir liggende ubehandlet i en restansebunke. Da er det liten nytte i at bruken av militære etterforskningsressurser vil kunne sikre prioritet og fremdrift i etterforskningsfasen.»

Øst politidistrikt fremhever at dersom arbeidsgruppens løsning blir gjennomført og at saker trekkes av det enkelte politidistrikt, så risikerer man mer uensartet behandling. Troms politidistrikt og Arne Willy Dahl er også skeptiske til den foreslåtte ordningen om at sakene med militært tilsnitt skal behandles i det politidistriktet de oppstår. Troms politidistrikt påpeker at et fåtall saker vil medføre at det kan gå lang tid mellom hver gang man får befatning med en slik sak, og at det derfor bør være saker som går til dedikerte påtalejurister. Dette støttes av Arne Willy Dahl, som påpeker at sakene bør behandles av en spesialisert enhet og ikke spres utover landets politidistrikter.

#### 5.2.4 Departementets vurdering

Forslaget innebærer at straffeprosesslovens kapittel 35 oppheves, og at forskrift 13. juni 1997 nr. 581 om tjenesteordning og instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene faller bort. Departementet støtter dette, og finner det hensiktsmessig at ordningen med en særskilt militær påtalemyndighet oppheves.

I likhet med de fleste høringsinstansene støtter departementet forslaget om å endre bruken av begrepet «militær straffesak», og å overføre den påtalemessige behandlingen av enkeltsaker fra Generaladvokatembetet til den sivile påtalemyndighet. Departementet støtter i den forbindelse arbeidsgruppens forslag til ny § 463 i straffeprosessloven.

Departementet er enig med Generaladvokaten i at straffesaksporteføljen som i dag er lagt til Generaladvokaten og krigsadvokaten, er så liten at det ikke er hensiktsmessig å opprettholde påtalekompetansen. Departementet er imidlertid enig i

at overføringen av den påtalemessige behandlingen av straffesaker ikke kun kan begrunnes med at antall militære straffesaker for tiden er lav, slik *POD* og *Øst politidistrikt* påpeker. Departementet mener, som arbeidsgruppen, og flere av høringsinstansene, at overføringen av den påtalemessige behandlingen må begrunnes i lik straffesaksbehandling for sivile og militære straffesaker. Departementet er av den oppfatning at det er mest hensiktsmessig å overføre oppgavene til påtalemyndigheten, og ikke utvide virkeområdet til militære straffesaker, slik at straffesaker med utspring i Forsvaret behandles med samme krav til kvalitet, effektivitet og rettssikkerhet som andre straffesaker i den sivile påtalemyndighet.

Ved å overføre behandlingen av militære straffesaker til den sivile påtalemyndigheten vil man kunne få en mer enhetlig behandling av straffesaker, og bidra til en så lik straffesaksbehandling som mulig i fred, krise og krig. En påtalemyndighet uten for mange særordninger anses som den beste garantisten for en enhetlig straffesaksbehandling. På denne måten kan store fagmiljøer, løpende fagledelse og fokus på kvalitet – og utviklingsarbeid opprettholdes. Den sivile påtalemyndighet har også kapasitet og kompetanse til å håndtere alvorlige straffesaker i fred, krise og krig. Det har ikke Generaladvokatembetet i dag. Dette er viktig av beredskapsmessige hensyn i dagens sikkerhetspolitiske situasjon.

Flere høringsinstanser er bekymret for at arbeidsgruppens forslag vil medføre faglig forvitring, og at viktig kompetanse går tapt. Departementet er enig i arbeidsgruppens vurdering om at kompetanse om militære forhold er sentralt ved behandlingen av straffesaker med tilknytning til Forsvaret, men at dette hensynet likevel ikke slår inn med full tyngde i dag hvor det er et fåtall militære straffesaker hvert år, og hver sak representerer i mindre grad spesifikke militære forhold. Departementet er enig med arbeidsgruppen om at det ikke er særegent for straffesaker med tilknytning til Forsvaret at det må søkes kunnskap om det aktuelle livsområdet for å sikre forsvarlig straffesaksbehandling. På en rekke livsområder kreves det særlig innsikt. Departementet støtter arbeidsgruppens synspunkt om at det likevel bør være kompetanse om Forsvaret i påtalemyndigheten.

Departementet registrerer at flere av høringsinstansene er imot at straffesaker skal behandles i hvert enkelt politidistrikt hvor saken oppstår, og er skeptisk til enn spredt påtalemessig behandling av straffesakene grunnet en skepsis til forvitring av kompetanse. *Øst politidistrikt* har tatt til orde for at straffesakene bør behandles av

Kripos og NAST, da dette best vil ivareta hensynet til likebehandling av sakene. Departementet mener det sentrale er at det blir en størst mulig grad av lik oppgaveløsning mellom alle typer straffesaker. Etter departementets vurdering er det derfor hensiktsmessig at enkeltsaker med tilknytning til Forsvaret følger de alminnelige regler og den alminnelige geografiske organiseringen av påtalemyndigheten. Dette vil følges opp i forskriftsarbeidet.

Videre støtter departementet en innføring av et kontaktpunkt hos Riksadvokatembetet som skal gi råd utenfor enkeltsaker. Når den militære påtalemyndighetens oppgaver flyttes til den sivile påtalemyndigheten, er det viktig at kompetansen på militærspesifikke spørsmål ivaretas. Dette er ikke til hinder for at ulike spørsmål skal kunne adresseres gjennom en overordnet fagledelse, og at henvendelser i enkeltsaker vil geleides til rett sted i påtalemyndigheten. Et fast kontaktpunkt er ment for faglig oppfølging og øvrig samarbeid av relevans for straffesakshåndteringen i fred, krise og krig. Departementet presiserer viktigheten av et synlig kontaktpunkt i påtalemyndigheten, slik at oppgaver som i dag ligger hos den militære påtalemyndighet blir prioritert ved en overføring til den sivile påtalemyndighet. Departementet anser det som hensiktsmessig at nærmere bestemmelser om et slikt kontaktpunkt, og om at riksadvokaten har fagledelse vurderes regulert i forskrift, for eksempel gjennom endringer i påtaleinstruksen.

Når det gjelder forslaget om å innskrenke gruppen av personell som kan etterforske straffesaker med tilknytning til Forsvaret, vil dette følges opp i lovarbeidet tilknyttet ny lov om militær politimyndighet. Departementet foreslår derfor å videreføre dagens lov om politimyndighet i forsvaret § 5 og straffeprosesslov § 478 i ny § 464 første ledd og andre ledd.

Departementet er enig med arbeidsgruppen i at det er nødvendig at personell i Forsvaret som etterforsker straffesaker med tilknytning til Forsvaret, underlegges påtalemyndighetens styring. Departementet foreslår at dette inntas i ny straffeprosesslov § 464 tredje ledd.

## **5.3 Organiseringen av Generaladvokatembetet**

---

### **5.3.1 Gjeldende rett**

Generaladvokatembetet er en egen etat som er administrativt underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Generaladvokatembetet utfører

oppgaver tillagt påtalemyndigheten i straffesaker som angår brudd på militær straffelov, gir råd til militære sjefer i disiplinærsaker og utfører legalitetskontroll av alle refselsler i Forsvaret. Som påtalemyndighet i militære straffesaker, er Generaladvokatembetets tjenestemenn underlagt statsadvokaten i fredstid. I krigstid har Generaladvokaten og førstekrigsadvokaten tilsvarende påtalekompetanse som statsadvokatene og er direkte underlagt riksadvokaten. Den militære påtalemyndigheten står i en særstilling som egen etat. Generaladvokatembetet er ikke organisatorisk en del av Den høyere påtalemyndighet, men like fullt en del av påtalemyndigheten.

De krav som gjelder for Generaladvokaten og krigsadvokatene som en del av påtalemyndigheten, er regulert i straffeprosesslovens tiende del. Generaladvokaten er embetsmann/embetskvinne, mens førstekrigsadvokaten og krigsadvokatene beskikkes av departementet. Generaladvokaten er øverste leder av Generaladvokatembetet, som i tillegg til Generaladvokaten består av krigsadvokatene. Embetet har i dag åtte ansatte, hvorav to personer er ansatt i administrative stillinger. De administrative stillingene er fordelt på tilsammen halvannet årsverk. Totalt er det 7,5 årsverk hos Generaladvokatembetet.

Generaladvokatens og krigsadvokatenes alminnelige oppgaver er nedfelt i forskrift om tjenesteordning og instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene §§ 8 og 9.

Det følger av forskriften § 9 at generaladvokaten og krigsadvokatene bistår de militære sjefer ved etterforskning av disiplinærsaker og fører tilsyn med utøvelsen av disiplinærmyndigheten. Det følger videre av bestemmelsen at Generaladvokaten og krigsadvokaten utfører oppgaver tillagt påtalemyndigheten i militære straffesaker slik det følger av straffeprosessloven kapittel 35.

Som en del av Generaladvokatens og krigsadvokatens alminnelige oppgaver, skal det rapporteres på følgende sakstyper med resultatkrav: forhåndsuttalelser i disiplinærsaker, uttalelser i disiplinære klagesaker, uttalelser til kontrollutskrift som blir sendt til embetet, påtaleavgjørelser og uttalelser til politi, påtalemyndighet og andre etater.

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, og de kan sammenfattes som fagforvaltning, beredskaps-

planlegging og bidrag til rettsutvikling. Generaladvokaten tilbyr også undervisning i disiplinærrett, danner statistikk basert på refskontrollen og utgir en årlig rapport over disiplinærsaker.

### 5.3.2 Arbeidsgruppens rapport

I arbeidsgruppens mandat fremkommer det at det skulle foreslås en hensiktsmessig fremtidig organisering av den militære påtalemyndighet.

Arbeidsgruppen forutsetter i punkt 6.11.6 i arbeidsgrupperapporten at det er behov for endringer i dagens organisering av Generaladvokatembetet. Arbeidsgruppen beskriver Generaladvokatembetets oppgaver slik:

«Samlet sett mener arbeidsgruppen at oppgavene som utføres ved Generaladvokatembetet i dag, kan samles i tre kategorier: for det første militære straffesaker, fagledelsen knyttet til disse og beredskap for håndteringen av slike. For det andre utføres det oppgaver knyttet til Forsvarets disiplinærsaksportefølje, faglig oppfølging av militærpolitiet utenfor straffesak, utredning og oppfølging av håndhevelsesspørsmål for Forsvaret og beredskap for håndhevelse. For det tredje utføres det oppgaver som faglig sett består av summen av de to foregående, nemlig fagforvaltning av militærjuridiske spørsmål og internasjonalt samarbeid om spørsmål knyttet til «militær justis».

Det er kanskje i tilknytning til sistnevnte at embetet er mest gjenkjennelig og dermed nyter størst synlighet. Embetet kan identifiseres med tilsvarende funksjoner for andre lands militære styrker og har en historisk, faglig arv som i 2021 går 375 år tilbake i tid. Arbeidsgruppen legger til grunn at embetets samfunnsverdi på dette punktet bør ivaretas. Samtidig er det nettopp denne oppgaveutførelsen som antakelig er mest sårbar for forvitring dersom en omorganisering innebærer å legge ned en etat og fordele oppgaver på andre etater.»

Arbeidsgruppen anbefaler at embetets samlede oppgaver videreføres henholdsvis i den sivile påtalemyndighet og Forsvaret. Spørsmålet som arbeidsgruppen måtte ta stilling til er hvordan disse oppgavene skulle videreføres, og hvilken rolle Generaladvokatembetet skulle ha.

Arbeidsgruppen mener at den daglige nytten av Generaladvokatembetet i dag finner sted i Forsvaret, og at den fagspesifikke oppgaveforvaltning best kan forenes med Forsvarets juridiske portefølje. De fremhever at:

«Samlet sett mener arbeidsgruppen at kjernen av Generaladvokatembetets oppgaver i dag bør videreføres i Forsvaret, herunder at fagforvaltningen av alle rettsspørsmål knyttet til Forsvarets militære håndhevelsesadgang, kontrollen med denne og beredskap for denne i fred, krise og krig, bør håndteres samlet i Forsvaret sammen med forvaltningen av Forsvarets militærjuridiske oppgaver for øvrig. Arbeidsgruppen legger til grunn at det ikke minst vil være behov for dialog med påtalemyndigheten om de spørsmål som tidligere er behandlet ved Generaladvokatembetet.»

Etter dette foreslår arbeidsgruppen at Generaladvokatembetet legges ned som egen etat, og at den militære påtalemyndighet (som redegjort for i punkt 5.2) overføres til den sivile påtalemyndighet og resterende oppgaver til Forsvaret. Arbeidsgruppen foreslår på bakgrunn av dette at straffeprosesslovens tiende del endres.

Det foreslås videre at kjernen av virksomheten (med de oppgaver som ikke omfatter straffesaksbehandlingen i løpende enkeltsaker, fagledelsen knyttet til disse og beredskap for straffesakshåndteringen i fred, krise og krig) overføres til Forsvaret.

For å oppnå de fordeler som skisseres ovenfor, anbefaler arbeidsgruppen at de ovennevnte oppgavene til Generaladvokatembetet overføres til Forsvaret, og at man organisasjonsmessig samler Forsvarets juridiske rådgivere som én militærjuristtjeneste. Arbeidsgruppen foreslår også at Forsvaret skal ha et kontaktpunkt hos Den høyere påtalemyndighet for alminnelige spørsmål som gjelder behandlingen av straffesaker med tilknytning til Forsvaret.

### 5.3.3 Høringsinstansens syn

Flere høringsinstanser, inkludert *Generaladvokaten*, *Riksadvokaten*, *Forsvaret* og *Etterretningstjenesten* støtter arbeidsgruppens forslag om å legge ned Generaladvokatembetet som etat og overføre oppgavene til den sivile påtalemyndighet og Forsvaret. *Domstoladministrasjonen* støtter også forslaget og begrunnelsen for å endre straffeprosesslovens tiende del.

Generaladvokaten er også enig i arbeidsgruppens syn på at fagforvaltning av militærjuridiske spørsmål bør forvaltes som del av en samlet løsning i fremtiden, og at denne oppgaveløsningen bør være i Forsvaret. Etterretningstjenesten er imidlertid skeptiske til en omorganisering av et allerede velfungerende

system hvor juristene er plassert i operative staber og er juridisk rådgiver for militære sjefer. De uttaler i den forbindelse at:

«Det operasjonelle fokuset må ikke gå på bekostning av de disiplinære sakene og det bør gjøres konkrete vurderinger i de aktuelle avdelinger om det blir behov for nyttilsetninger som følge av endret portefølje. Primærfunksjonen bør fremdeles være innenfor operasjonell rett, men dette kan naturligvis kombineres på et adekvat nivå.»

Generaladvokaten støtter forslaget om én militærjuristtjeneste i Forsvaret og at denne kan befatte seg med alle typer av saker innen det militærjuridiske fagfelt. *Troms politidistrikt* er derimot av den oppfatning at det ikke er naturlig å konsultere en militærjuristtjeneste i Forsvaret, ettersom de i enkeltsaker ikke vil ha en uhildet rolle. Etterretningstjenesten er også skeptiske til én militærjuristtjeneste. De fremhever i den forbindelse at:

«Etterretningstjenesten mener militærjuristene fremdeles bør være organisert i kommandostrukturen til den militære sjef som vedkommende jurist rådgir. Etterretningstjenesten mener derfor at en omfattende omorganisering av militærjuristene tilsvarende Forsvarets tros- og livssynskorps (FTLK) må unngås, og at dagens ordning heller bør videreføres. Etterretningstjenesten ser at det kan oppstå et faglig behov for et felles fora der militærjuristene kan diskutere saker med hverandre slik at blant annet sanksjonene holdes på relativt likt nivå på tvers av grenene. Denne funksjonen kan fint ivaretas av Forsvarsdepartementet som allerede har fagansvaret for dagens militærjurister.»

I sitt hørings svar presiserer Generaladvokaten følgende:

«For generaladvokaten er det særlig viktig at den nærmere løsning som velges, kan bidra til å unngå at den samfunnsnyttige, institusjonelle og historiske kompetansen går tapt eller pulveriseres.

Ved vurderingen av hvordan den nærmere organiseringen kan foregå, vil generaladvokaten presisere at embetet som generaladvokat *ikke* er uløselig knyttet til det som i dag er etaten Den militære påtalemyndighet. Snarere tvert om: embetet har vært virksomt gjennom hele historien frem til 1997 *uten* militær påtale-

myndighet og frem til 1945 underlagt Forsvarsdepartementet. Når arbeidsgruppen foreslår å legge ned etaten i sin nåværende form, innebærer derfor ikke dette et forslag om å avskaffe embetet. En kunne med fordel ha presisert at det ikke er *Generaladvokatembetet* som foreslås nedlagt, men *etaten Den militære påtalemyndighet*.»

Generaladvokaten skisserer ulike løsninger for hvordan embetet organisatorisk kan plasseres. Det foreslås i den forbindelse at det enten kan legges til Forsvaret, eller at etaten Den militære påtalemyndighet kan flyttes fra å være underlagt Justisdepartementet til å være underlagt Forsvarsdepartementet. Den foretrukne løsningen for Generaladvokaten er at embetet legges som en del av etaten Forsvaret, med en samlet militærjuridisk oppgaveløsning. Generaladvokaten mener at embetet bør legges sentralt i Forsvaret og være lett synlig, for at det skal kunne ivareta sine oppgaver på en best mulig måte.

Riksadvokaten har kommet med følgende innspill:

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

Riksadvokaten har ikke uttalt seg om hvordan oppgavene til dagens Generaladvokatembete best bør organiseres, men de presiserer viktigheten av at verdifull kompetanse ikke fragmenteres og smuldrer opp. Flere høringsinstanser fremhever også behovet for å bevare kompetanse om militære forhold, særlig med henblikk på overgangen fra fred til krig. Videre fremheves også faren for forvitring av fagkompetanse ved inkorporering i påtalemyndigheten av flere av høringsinstansene. *Norsk militærjuridiske forening* er spesielt bekymret for at forslaget vil resultere i en svekkelse av fagmiljøet.

Det er imidlertid også flere høringsinstanser, blant annet *BFO*, *Arild Vestrheim*, *Arne Willy Dahl* og *Norsk militærjuridisk forening*, som er kritiske til en nedleggelse av Generaladvokatembetet som etat og overføring av embetets oppgaver. *BFO*

uttaler at en nedleggelse av Generaladvokatembetet, sett i sammenheng med arbeidsgruppe-rapportens punkt 4.10.5 om krav til uavhengig etterforskning, er uheldig og ikke bør gjennomføres. *BFO* mener arbeidsgruppen foreslår en ordning med «all makt i mine hender» og skriver at de er usikre på om dette sikrer rettssikkerheten til de ansatte. *BFO* uttaler videre at ettersom Generaladvokatembetet er en etat under Justisdepartementet gir det en helt annen juridisk og uavhengig tyngde enn en jurist i Forsvaret. *Arild Vestrheim* påpeker at nåværende ordning har fungert på en god måte, og at det ikke er behov for store endringer. *Arne Willy Dahl* ser heller ingen gevinst i å legge ned Generaladvokatembetet, men uttaler at dersom det formelt sett er tale om en forflytting av personale, arkiv og en stor del av oppgavene slik at kontinuitet og fagkompetanse bevares, kan arbeidsgruppens hovedforslag forsvares.

Norsk militærjuridisk forening fremhever at Generaladvokatembetet er «tradisjonelt preget av kompetanse, kapasitet og god rolleforståelse», og mener det bør fokuseres på en utvikling av embetet og ikke en nedleggelse. De skisserer i den forbindelse syv ulike modeller for hvordan organiseringen av Generaladvokatembetet bør være. Forslagene går ut på å videreføre og utvikle Generaladvokatembetet og embetets oppgaver i ulike modeller. *Norsk militærjuridisk forening* påpeker at hensynene som gjør Generaladvokatembetets eksistens fremdeles gjeldende, ikke ivaretas gjennom den foreslåtte modellen. *Norsk militærjuridisk forening* fremhever i den forbindelse:

«Det er viktig at det militærjuridisk-faglige tyngdepunktet Generaladvokatembetet representerer beholdes ubeskåret. Samtidig må den militære påtalemyndighet som andre offentlige myndigheter kontinuerlig moderniseres og utvikles og tilpasses de dynamiske behovene som til enhver tid gjør seg gjeldende. Som det fremgår ovenfor, fremstår imidlertid en avvikling av embetet som selvstendig etat som drastisk og det er vanskelig å se at et slikt grep er klokt. *Militærjuristforeningen* fremhever dessuten at en slik endring fremstår som unødvendig, og dertil det minst gunstige alternativet for å styrke de oppgaver Generaladvokaten i dag har ansvar for.»

*Arne Willy Dahl* skisserer, i likhet med *Norsk militærjuridisk forening*, ulike modeller for hvordan Generaladvokatembetets portefølje skal videreføres og/eller utvikles. *Arne Willy Dahl*



påpeker også at en full avvikling av Generaladvokatembetet vil ødelegge en faglig ressurs som det har vært god bruk for både i påtalemyndigheten og utenfor denne.

*TVO* stiller seg bak revisjonen av lovverket, og påpeker viktigheten av kompetanseheving og at personell i Forsvaret som påvirkes av disiplinærregelverket må få tilstrekkelig utdanning innen feltet.

### 5.3.4 Departementets vurdering

I likhet med flere høringsinstanser, støtter departementet arbeidsgruppens forslag om at Generaladvokatembetet avvikles som etat. Videre støttes forslaget om at oppgaver, personell og kompetanse videreføres i henholdsvis den sivile påtalemyndighet og Forsvaret. Departementet understreker i den forbindelse at ingen oppgaver er foreslått fjernet. Slik *Riksadvokaten* påpeker, vil de resterende oppgavene når påtalesøylen faller bort være klart knyttet opp mot Forsvaret, og departementet mener av den grunn at det er naturlig at disse oppgavene legges til Forsvaret.

*Generaladvokaten* mener det bør presiseres at det ikke er *Generaladvokatembetet* som foreslås avviklet, men *etaten Den militære påtalemyndighet*, og at embetet som Generaladvokat ikke er uløselig knyttet til etaten Den militære påtalemyndighet. Departementet presiserer at det er Generaladvokatembetet, som egen etat, som foreslås avviklet. Hvordan oppgavene som i dag ligger til Generaladvokatembetet organisatorisk skal ivaretas i Forsvaret er opp til forsvarssjefen å vurdere. Departementet vil imidlertid understreke at det er behov for en sentral styring og kontroll med disiplinærutøvelsen i Forsvaret.

Flere høringsinstanser er bekymret for at en nedleggelse av Generaladvokatembetet vil svekke fagmiljøet og at kompetanse vil gå tapt. Departementet deler ikke denne bekymringen. Departementet er av den oppfatning at dette ikke vil innebære en svekkelse av det juridiske fagmiljøet i Forsvaret, men tvert imot at det styrkes ved at oppgavene samles i Forsvaret som organisasjon. Ved å overføre Generaladvokatembetes oppgaver knyttet til juridisk rådgivning og kontroll med disiplinærsaker til Forsvaret, er departementet av den oppfatning at kompetansen vil bevares og utvikles. Departementet er enige med *TVO* i at det er viktig med kompetanse på feltet. Departementet legger til grunn at Forsvaret sikrer nødvendig kompetanse innen disiplinærrett i Forsvaret, eksempelvis gjennom undervisning og kunnskapsformidling. Videre mener departementet at overføringen av disipli-

nærrådgivningen til Forsvarets egne jurister, vil styrke kapasiteten til den juridiske rådgivningen. Dette vil sikre bedre robusthet ved en økning av disiplinærsaker i en beredskapssituasjon, og bidra til en styrking av beredskapen. Departementet presiserer at dette forutsetter tydelige pålegg om at beredskapen for å håndtere de militære straffesaker skal være en prioritet hos den sivile påtalemyndighet. I motsetning til *Etterretningstjenesten*, leser ikke departementet arbeidsgruppens forslag om å flytte oppgavene til én militærjuristtjeneste i Forsvaret slik at det foreslås å flytte alle jurister i Forsvaret til én militærjuristtjeneste. Departementet leser forslaget slik at det skal være én sentral enhet i Forsvaret som skal ivareta oppgavene som i dag ligger hos Generaladvokatembetet. Dette innebærer ikke at samtlige jurister i Forsvaret omfattes. Departementet mener det er opp til forsvarssjefen å vurdere hvordan dette organiseres og hvordan kompetansen best bevares og videreutvikles i organisasjonen. Departementet vil imidlertid presisere at det er sentralt at kompetansen bevares.

Departementet støtter videre arbeidsgruppens innspill om at det vil være behov for dialog med påtalemyndigheten om spørsmål som tidligere ble behandlet ved Generaladvokatembetet. Departementet foreslår derfor at det skal være et fast kontaktpunkt for Forsvaret hos Den høyere påtalemyndighet, for alminnelige spørsmål som gjelder behandlingen av straffesaker med tilknytning til Forsvaret. Et fast kontaktpunkt vil bidra til faglig oppfølging og samarbeid omkring straffesakshåndteringen i fred, krise og krig. Departementet presiserer at det er svært viktig at et slikt kontaktpunkt er synlig i påtalemyndigheten, slik at oppgaver som i dag ligger hos den militære påtalemyndighet blir prioritert ved en overføring til den sivile påtalemyndighet. Departementet vil følge opp dette i forskriftsarbeidet.

Som vist til i punkt 5.2.4 faller forskrift 13. juni 1997 nr. 581 om tjenesteordning og instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene bort. Adgangen til å gi nærmere bestemmelser i forskrift om rådgivning, tilsyn og kontroll med disiplinærmyndigheten og statistikkføring over refselsaker, som beskrevet i nevnte forskrift §§ 8 og 9, er imidlertid foreslått videreført i ny § 81 i forsvarsloven.

## 5.4 Beredskap og krig

### 5.4.1 Gjeldende rett

Straffeprosesslovens tiende del har særregler for «krigstid». Loven definerer ikke selv «krigstid»,

men det vises i forarbeidene til lovens § 463 at «Krigstidsbegrepet bør forstås på samme måte som etter den någjeldende militære rettergangslov § 3. Tilsvarende begrep er også benyttet i § 3 i den militære straffelov og i § 8 i [1905-]straffeloven». Det legges til grunn at begrepet skal tolkes i tråd med den norske beredskapslovgivningen for øvrig.

Straffeprosessloven § 463 fjerde og femte ledd, som omtaler anvendelsesområdet dersom krig truer eller ved norsk deltagelse i internasjonale fredsoperasjoner, lyder slik:

«Når krig truer, kan Kongen bestemme at reglene om militær rettergang i krigstid skal gis anvendelse for hele eller deler av riket. På samme måte kan Kongen treffe bestemmelse om overgang til fredstidsrettergang.

Kongen kan bestemme at reglene om militær rettergang i krigstid helt eller delvis skal gis anvendelse ved norsk deltagelse i internasjonale fredsoperasjoner. Kongen kan samtidig bestemme at krigstidsbestemmelsene i den militære straffelov og i disiplinærmyndighetsloven helt eller delvis skal kunne anvendes ved handlinger foretatt av en person som deltar i operasjoner som nevnt i forrige punktum.»

Det har ikke vært praksis å benytte krigstidsreglene under norsk bidrag til internasjonale militære operasjoner i nyere etterkrigstid, selv om Norge har vært part i både en ikke-internasjonalt væpnet konflikt (Afghanistan) og en internasjonal væpnet konflikt (Libya).

Generaladvokaten og krigsadvokatene får en utvidet påtalekompetanse i krigstid, jf. straffeprosessloven § 474. I krigstid avgjør Generaladvokaten eller førstekrigsadvokaten spørsmålet om tiltale i saker om militære lovbrudd når det ikke hører under riksadvokaten. I unntakstilfeller kan avgjørelse treffes av statsadvokaten. Fra lovgivers side var det en forutsetning at alle militære straffesaker skulle behandles ved den militære påtalemyndighet i krigstid.

Kompetansereglene er gjentatt i påtaleinstruksens §§ 36-2 og 36-3. I § 36-5 er det presisert at generaladvokaten og førstekrigsadvokatene i krigstid står direkte under riksadvokatens instruksjonsmyndighet.

Generaladvokaten og krigsadvokatene har også kompetanse med hjemmel i straffeprosessloven § 479 og påtaleinstruksens § 36-6 til å utferdige forelegg på straffarten arrest. Det er i dag kun et fåtall arrestlokaler i drift i Forsvaret, og i

praksis utstedes det ikke lenger forelegg på arrest.

Straffeprosessloven har også enkelte særregler om forening av en militær straffesak med saker som gjelder borgerlige lovbrudd etter straffeprosessloven § 464, om underretningsplikt til militære sjefer om tiltalespørsmålet i krigstid, jf. straffeprosessloven § 475 og påtaleinstruksens § 36-7, og om gjennomføring av hovedforhandling uten tiltaltes oppmøte, jf. § 480.

Generaladvokaten skal planlegge og forberede den militære påtalemyndighetens virksomhet i krig, i samråd med Forsvaret, riksadvokaten og andre berørte myndigheter, jf. forskrift om tjenesteordning og instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene § 13. Som ledd i denne forberedelsen er det forutsatt at Justis- og beredskapsdepartementet beskikker et antall mobiliseringspliktige krigsadvokater, inkludert hjelpekrigsadvokater, med plikt til å tjenestegjøre under mobilisering, jf. forskrift og instruks om tjenesteordning for generaladvokaten og krigsadvokatene § 3.

Generaladvokaten skal også føre oppsyn med at rettergangsordningen er forberedt ved mobilisering, jf. forskrift 13. juni 1997 nr. 582 om militær domstolsordning § 5. Dette innebærer blant annet å bidra til at lister over militære meddommere forefinnes og er oppdaterte ved de domstoler som er utpekt etter forskriften § 1 til å føre militære straffesaker i krigstid. I medhold av forskriftens § 1 er det i dag fastsatt 24 tingretter til å behandle militære straffesaker i krigstid. Generaladvokaten tilskrev i desember 2020 samtlige tingretter og anmodet om tilbakemelding med opplysning om hvorvidt det fins slike lister som forskriften foreskriver. Samtlige tilbakemeldinger opplyste om at lister ikke finnes, og at tingrettene, med enkeltstående unntak, ikke kan huske at listene har eksistert tidligere.

I Justis- og beredskapsdepartementets *Hovedinstruks til Den høyere påtalemyndighet* for 2022 presiseres det på side 6 at «Den høyere påtalemyndighet skal ha nødvendige beredskapsplaner og gjennomføre årlige øvelser». Det innebærer at riksadvokaten skal planlegge og forberede den sivile påtalemyndighets virksomhet i krig.

#### 5.4.2 Arbeidsgruppens rapport

Arbeidsgruppen beskriver dagens ordning, i rapporten punkt 6.9, som verken dimensjonert for økt sakstifang eller for å ta ut tiltaler i mer alvorlige saker. Videre skriver de at bestemmelsen om mobilisering ikke er praktisk i dag, ettersom

Generaladvokaten og krigsadvokatene er sivile både i fred og krig, og derfor ikke kan underlegges Forsvarets kommandomyndighet.

Arbeidsgruppen foreslår at oppgaver som omfatter beredskap for håndtering av straffesaker med tilknytning til Forsvaret i fred, krise og krig overføres til den sivile påtalemyndigheten.

Arbeidsgruppen skriver i rapportens punkt 6.11.1 at hensynet til å ha så lik straffesaksbehandling som mulig i militære straffesaker og i andre straffesaker, og til å ha så lik ordening som mulig i fred og krig, er tungtveiende for arbeidsgruppen. Arbeidsgruppen legger til grunn at det må foreligge særlige grunner for å fravike utgangspunktet om at det er én påtalemyndighet og en enhetlig behandling av straffesaker. Én påtalemyndighet, uten for mange særordninger, anses som den beste garantisten for en enhetlig straffesaksbehandling. På denne måten kan store fagmiljøer, løpende fagledelse og fokus på kvalitets- og utviklingsarbeid opprettholdes. Samtidig legger arbeidsgruppen til grunn at den samlede påtalemyndighet må være i stand til å møte overgangen fra fred til krise til krig og å ha forsvarlig beredskap for den endring i straffesakstilfanget som en væpnet konflikt kan innebære.

Arbeidsgruppen mener en utfordring i dag er at de få sakene som i dag tilligger den militære påtalemyndighets portefølje, neppe er representative for det samlede straffesaksbildet i krigstid. Dagens portefølje ved den militære påtalemyndighet anses imidlertid, etter arbeidsgruppens vurdering, i mindre grad som egnet til å bygge faglig beredskap for straffesakshåndteringen ved tilfelle av krig. Arbeidsgruppen legger derfor til grunn at den kompetanse som er ønskelig å bevare, ikke først og fremst tilegnes gjennom den daglige håndteringen av militære straffesaker slik disse er avgrenset i fredstid i dag. Arbeidsgruppen viser i rapportens punkt 6.11.3 til at militære straffesaker i dag utgjør en liten gruppe saker. Både i 2019 og i 2020 var det færre enn ti militære straffesaker i året. Flesteparten av de militære straffesaker som gjennom årene er behandlet av den militære påtalemyndighet, er fraværssaker.

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

samlede fagkompetanse og forvaltningen av denne anses derimot som avgjørende for å kunne bygge opp og bevare den nødvendige beredskap for straffesakshåndtering i krise og krigstid i påtalemyndigheten.

I rapportens punkt 6.11.2, om behovet for endringer i reglene om militær rettergang, viser arbeidsgruppen til Straffeprosessutvalgets argumenter for å videreføre dagens ordening med egne bestemmelser om militære straffesaker (NOU 2016: 24, punkt 23.5.1). Et av Straffeprosesslovutvalgets argumenter for å opprettholde en særskilt ordening for militære straffesaker var blant annet beredskap. For at Generaladvokaten og krigsadvokatene skal få tilstrekkelig erfaring og for at militære straffesaker skal bli gjenstand for enhetlig behandling, foreslo straffeprosesslovutvalget å utvide deres påtalekompetanse og å utvide det saklige virkeområdet for militære straffesaker i et nytt kapittel 42. Arbeidsgruppen har vurdert dette forslaget inngående, og har et annet syn enn Straffeprosesslovutvalget på enkeltsakenes betydning og hensiktsmessighet for å sikre beredskap i krigstid. Arbeidsgruppen mener at en utvidet definisjon ikke er hensiktsmessig fordi det i så fall vil kreve store organisatoriske grep – og avvik – fra politiets og påtalemyndighetens ordinære struktur. Blant annet er en rekke av de straffesaker som det ved tilfelle av krig vil kunne foreligge tungtveiende militære hensyn i, i dag lagt til Kripos å etterforske og NAST å påtale med hjemmel i påtaleinstruksen kapittel 37. Arbeidsgruppen anser det som uaktuelt at organisert og annen alvorlig kriminalitet som utgangspunkt skal etterforskes i militær regi fremfor av Kripos, selv om disse finner sted i væpnet konflikt. Videre er det etter arbeidsgruppens vurdering vanskelig å se de egentlige militære grunner for at en rekke andre, mer alminnelige lovbrudd som tilfeldigvis skjer i Forsvaret, skal påtales av en militær påtalemyndighet.

Arbeidsgruppen foreslår en avgrensning av en fornyet kategori militære straffesaker som både ivaretar særlige militære hensyn, ikke griper unødige inn i den alminnelige straffesaksbehandlingen i politidistriktene og gir et tilstrekkelig antall saker hvert år til å kunne forsvare en egen rettergangs- og påtaleordning.

Arbeidsgruppen viser i rapportens punkt 6.11.4 til at Generaladvokatembetets oppgave med å sikre beredskap for påtalemyndigheten, er blant de oppgaver som det i tidligere utredninger er enighet om å verne om. Herunder bør det gjøres et systematisk arbeid for å kunne lette en eventuell overgang fra fred til krise til krig. Arbeids-

gruppen legger til grunn at dagens ordning med mobiliseringspliktige krigsadvokater ikke lenger er praktisk gjennomførbar. Siden overgangen til en eventuell krigssituasjon bør gjøres så enkel som mulig, bør det sikres at utpekt personell i påtalemyndighetens ordinære struktur også vil være i stand til å håndtere en endret straffesaksportefølje i krigstid. For å kunne bidra i krigstid, bør personellet fristilles til øving, trening og faglige oppdateringer.

Når det gjelder Generaladvokatembetets oppgave med å forestå fagledelse innen det militærjuridiske straffesaksfeltet, er dette en oppgave som arbeidsgruppen dels foreslår videreført og dels foreslår videreutviklet. Oppgaven må også ses i sammenheng med oppgaven om beredskapsarbeid. Generaladvokaten utøver i dag fagledelse innenfor rammene av egen virksomhet, dvs. overfor krigsadvokatene og militærpolitiet. Forutsetningene for dagens ordning er at denne fagledelsen også skal kunne tjene beredskapsformål. Arbeidsgruppen mener forutsetningene for dagens struktur er urealistiske. Arbeidsgruppen mener at fagledelsesoppgaven bør utvikles i takt med det fagledelsesarbeid som før øvrig forestås i Den høyere påtalemyndighet.

Arbeidsgruppen mener forpliktelsene knyttet til beredskap og fagledelse i utgangspunktet er av en slik art at de naturlig hører hjemme ved Riksadvokatembetet. Arbeidsgruppens forslag er derfor at ansvaret for å forestå beredskapsplanlegging for påtalemyndigheten særlig utpeker seg som en nasjonal og prioritert oppgave som best tiligger riksadvokaten. Arbeidsgruppen mener også at de nasjonale instruksjoner som forutsettes utformet og kontakten med Forsvaret på sentralt nivå, formentlig vil passe best med det arbeid som utøves ved Riksadvokatembetet.

Arbeidsgruppen foreslår en ny § 466 i straffeprosessloven der det fremgår at riksadvokaten utpeker et antall tjenestepersoner i påtalemyndigheten som skal ha ansvar for å behandle straffesaker med tilknytning til Forsvaret «når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare». I bestemmelsens andre ledd foreslås det at slikt personell, etter søknad fra riksadvokaten, skal ha fritak fra tjeneste i Forsvaret ved krig, når krig truer og ved styrkeoppbygging.

Arbeidsgruppen foreslår også endringer i påtaleinstruksen der ansvaret for beredskapsplanlegging og for å utøve fagledelse og virke for å styrke kompetansen innen saksfeltene militærstrafferett og beredskap, legges til riksadvokaten.

### 5.4.3 Høringsinstansens syn

Flere av høringsinstansene har hatt innspill til håndteringen av beredskapsoppgaver knyttet til straffesaker med tilknytning til Forsvaret.

*Universitetet i Bergen (UiB)* påpeker at for beredskapsarbeidet i Norge er likhetsprinsippet et av de bærende prinsipper. De skriver at i sin kjerne fokuserer prinsippet på at organisering i dyp fred og i beredskapssituasjoner så langt som mulig skal være den samme, og at «[d]et regelverket som er vedtatt i fredstid bør så langt som mulig være av en slik karakter at det også kan videreføres inn i en beredskapssituasjon». UiB skriver videre at departementet kritisk bør vurdere alle tiltak som er, eller er foreslått, skjøvet ut av fredstidsregelverket og over til vedtakelse, eller vurdering, i beredskapssituasjonen. Så langt mulig bør alle slike tiltak tas inn i regelverket som gjelder også i fredstid.

*Riksadvokaten* deler arbeidsgruppens vurdering om at ordningen med mobiliseringspliktige krigsadvokater er lite realistisk, og er enig i at arbeidet med å utarbeide beredskapsplaner for særskilt behandling av straffesaker i krig må adresseres. I likhet med arbeidsgruppen mener også Riksadvokaten at gode grunner taler for å overføre til Den høyere påtalemyndighet oppgaven om å utarbeide beredskapsplaner. Riksadvokaten støtter også forslaget om å presisere ansvaret for beredskapsoppgaver i påtaleinstruksen. Vedrørende hvordan landet best kan sørge for nødvendig beredskap for straffesaksbehandlingen i krise og krig uttaler Riksadvokaten:

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

*Forsvaret* viser til at dagens ordning innebærer at Generaladvokatembetet har et ansvar for påtalemyndighetens beredskap i krise og krig, for å kunne håndtere militære straffesaker. Forsvaret understreker viktigheten av at dette ansvaret blir ivaretatt slik det foreslås i arbeidsgruppens rapport, slik at militærpolitiet kan basere seg på tilgang på en fungerende påtalemyndighet også ved forhøyet beredskap, krise og krig.

*Norsk militærjuridisk forening* uttaler at Generaladvokatembetet utgjør en viktig del av den totale beredskapsorganisasjonen på en slik måte at funksjonen er en del av landets forsvar. Beredskapshensyn og ansvarsprinsippet – at den etat som har ansvar for normalsituasjonen også skal ha ansvar i krigs- og krisesituasjoner – taler etter Norsk militærjuridisk forening sitt syn for å videreføre ordningen med en særskilt militær påtalemyndighet. De skriver videre at de ikke kan se at det har vært rom for en grundig drøfting av Generaladvokatembetets forhold til beredskap eller Forsvarets særskilte karakter i rapporten, og advarer mot å begrunne en beslutning om omorganisering av den militære påtalemyndighet uten at de særlige forholdene ved Forsvarets virksomhet og beredskapsbetraktninger er grundigere belyst og utredet. De viser til at dersom overgangen til mobilisering og krigstid skal gå raskt, er det viktig at også fredstidsorganisasjonen er innrettet slik at den kan forestå en slik hurtig overgang. Etter Norsk militærjuridisk forening sitt syn er det ikke forsvarlig å la dagens saksmengde og ressurs-hensyn være styrende for valg av organisering av Generaladvokatembetet. De viser til at det vil være vanskelig å håndtere militære straffesaker i et fullt ut sivilt system når behovet er på sitt største, og at en overføring av oppgaver fra Generaladvokatembetet til den sivile påtalemyndigheten av den grunn alene neppe vil være klokt. Avslutningsvis skriver de at:

«Beredskapshensyn er for øvrig best tjent med at organiseringen langt på vei er den samme i fred- og krigstid. På denne måten vil systemet være best forberedt på å håndtere straffesaker i krigstid, men også i «*gråsonen*» før krig er konstatert hvor situasjonen kan være vesentlig mer ustabil enn ellers. Det er en ikke ubetydelig utfordring i dag at forskjellen mellom regelverket for krig og fred er slik at Generaladvokaten og krigsadvokatene gis liten adgang til å opparbeide den erfaring og etablere de rutiner det er behov for.»

*Generaladvokaten* uttaler at håndteringen av saker med tilknytning til Forsvaret i krigstid bør vies særskilt oppmerksomhet:

«Både denne og tidligere utredninger har foreslått ordninger som er ment å lette overgangen fred til krise og til krig. Det er altså synet på hva som best sikrer denne overgangen som skiller de ulike posisjoner ad. Sistnevnte er etter generaladvokatens syn en gjennomgående utford-

ring, nemlig å bygge beredskap for straffesaks-håndtering i krigstid.

[...]

Blant de sentrale hensyn for å ha et eget håndhevelsesapparat for Forsvaret, er å gjøre Forsvaret rustet til å håndtere lovbrudd og andre disiplinære forgåelser ved tilfelle av krig. Akkurat som at Forsvaret er en beredskapsaktør som først og fremst skal virke avskrek-kende og dersom det bryter ut krig, har ordningen med generaladvokaten og krigsadvokatene hatt samme begrunnelse. For å være en beredskapsaktør, bør overgangen til krig forberedes så godt det lar seg gjøre. I dag er generaladvokaten tillagt i oppgave å «planlegge og forberede den militære disiplinær- og påtalemyndighets virksomhet i krig, i samråd med forsvarer, riksadvokaten og andre berørte myndigheter. Det skal utarbeides planer for disponering av personell, kommunikasjon, ressursbehov mv.» (FOR-1997-06-13-581 § 13). Dersom dagens ordning med en særskilt militær påtalemyndighet opphører, må den påtale-relaterte delen av beredskapsoppgaven legges til påtalemyndigheten på vanlig måte. Dette er også beskrevet i utredningen, bl.a. i avsnitt 6.11.4. Generaladvokaten ser faren for at en slik oppgave lett kan glippe i konkurranse med annen daglig og prioritert aktivitet og kriminalitetsbekjempelse. Nettopp av denne grunn støtter generaladvokaten forslaget om å presisere beredskapsoppgaven i de foreslåtte nye bestemmelsene i påtaleinstruksen §§ 36-1 og 36-2 og antar at øving og trening i beredskaps-øymed vil kunne planlegges og gjennomføres i samarbeid med Forsvaret og militær-juristene.»

*Arild Vestrheim* mener at det å stille spørsmål ved krigsadvokatorordningens fremtid på grunn av en sterk nedgående tendens i antall saker som behandles krigsadvokatene og Generaladvokaten, er et høyst snevert synspunkt uten tanke på ordningens betydning ved krig og mobilisering. Etter hans syn har arbeidsgruppen unnlatt å drøfte problemstillinger rundt beredskap. Han skriver at planer for krigsadvokatorordningen under mobilisering og krig fremstår som en nedprioritert oppgave i disse dager, og at han antar den sivile påtalemyndigheten har mer enn nok med å ta unna egne saker ved mobilisering og krig.

*Arne Willy Dahl* uttaler at «[s]pørsmålet om hvor Generaladvokaten og krigsadvokatene skal gjøre av seg i tilfelle krig som berører Norge direkte forblir uavklart». Han viser til at uavhen-

gig av organisasjonsmodell bør det fastlegges om man skal ha plass i krigshovedkvarter, eller ikke, og at uten plass i et militært hovedkvarter, kan det være behov for å forberede alternativt kvarter utenom hovedstaden. Videre skriver han at hvis Generaladvokatembetets funksjoner skal dekkes av et kontor under forsvarssjefen, er det grunn til å revurdere spørsmålet om militær grad og uniform. «Dette ikke minst fordi et argument for utviklingen var at man ikke kunne være stridende samtidig som man sto utenfor det militære disiplinærssystem».

#### 5.4.4 Departementets vurdering

Departementet støtter arbeidsgruppens forslag om at oppgaver som omfatter beredskap for håndtering av straffesaker med tilknytning til Forsvaret i fred, krise og krig overføres til den sivile påtalemyndigheten.

Flere av høringsinstansene er bekymret for at beredskapen til å håndtere militære straffesaker ikke vil være tilfredsstillende dersom Generaladvokatembetet ikke lenger skal ha ansvaret for disse oppgavene. Departementet viser i den forbindelse til arbeidsgruppens vurdering, som departementet tiltrer, om at dagens ordning ikke er dimensjonert for økt sakstilfang og heller ikke for å ta ut tiltaler i mer alvorlige saker. Som arbeidsgruppen beskriver, er ikke systemet med mobilisering av generaladvokat og krigsadvokater mulig å gjennomføre i praksis i dag, ettersom de ikke er militært personell og derfor kan ikke underlegges Forsvarets kommandomyndighet.

Det vises videre til tingrettenes tilbakemelding til Generaladvokaten, som beskrevet under punkt 6.4.1. I tilbakemeldingene fremkom det at det ikke finnes lister over utvalg av militære meddommere, slik forskrift om militær domstolsordning § 1 stiller krav om at skal settes opp årlig. Dagens ordning med at Generaladvokaten skal føre oppsyn med at rettergangsordningen er forberedt ved mobilisering, er dermed heller ikke gjennomførbar i praksis.

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

Hensynet til kvalitet i den løpende straffesaksbehandlingen taler etter departementets syn mot

en særløsning med en militær påtalemyndighet som ligger administrativt på siden av den sivile påtalemyndigheten for øvrig. Departementet støtter arbeidsgruppens vurdering om at den samlede fagkompetanse og forvaltningen av denne anses som avgjørende for å kunne bygge opp og bevare den nødvendige beredskap for straffesaksbehandling i krise og krigstid i påtalemyndigheten. God beredskap sikres gjennom å bygge og ha den nødvendige kompetansen, og dette innebærer blant annet «mengdetrening». Som vist til i punkt 4.4.2 var det i 2019 og i 2020 færre enn ti militære straffesaker i året.

Departementet er derfor enig med arbeidsgruppen i at én påtalemyndighet, uten for mange særordninger, anses som den beste garantisten for en enhetlig straffesaksbehandling. Det er fordelaktig ved at store fagmiljøer samles, med løpende fagledelse og fokus på kvalitets- og utviklingsarbeid. Dagens ordning innebærer få militære straffesaker i året, og dermed også lite øving og trening på hvordan situasjonen vil være i ved økt beredskap og krig. Etter departementets syn vil den samlede sivile påtalemyndighet, med et stort sakstilfang i fredstid, være bedre rustet, og ha bedre kapasitet og kompetanse, til å møte overgangen fra fred til krise til krig. Det har ikke Generaladvokatembetet i dag. Dette er viktig av beredskapsmessige hensyn i dagens sikkerhetspolitiske situasjon. Det er viktig at den sivile påtalemyndigheten også har forsvarlig beredskap for den endring i straffesakstilfanget som en væpnet konflikt kan innebære. Dette vil etter departementets vurdering ivaretas godt, og på en bedre måte enn den som praktiseres i dag, ved at ansvaret for beredskapen og beredskapsplanlegging på dette området legges til riksadvokaten. Departementet legger til grunn at denne oppgaven prioriteres hos riksadvokaten. Når det gjelder ansvaret for beredskap for straffesaksbehandling, har også Justis- og beredskapsdepartementet i *Hovedinstruks til Den høyere påtalemyndighet* for 2022 påpekt at Den høyere påtalemyndighet skal ha nødvendige beredskapsplaner og gjennomføre årlige øvelser. Etter hva departementet kjenner til pågår det et arbeid med utarbeidelse av beredskapsplaner for Den høyere påtalemyndighet. Riksadvokaten har følgelig allerede et ansvar for å planlegge og forberede den sivile påtalemyndighets virksomhet i krig. Etter departementets vurdering er det hensiktsmessig, og også en mer gjennomførbar løsning enn dagens ordning, at ansvaret for beredskap knyttet til militær påtale inkluderes i dette. Departementet mener en slik løsning vil kunne innebære en styrking av bered-

skapen, forutsatt tydelige pålegg om at beredskapen for å håndtere de militære straffesaker skal være en prioritet hos den sivile påtalemyndighet.

Departementet foreslår derfor at det inntas en ny § 466 i straffeprosessloven, i tråd med arbeidsgruppens forslag. Bestemmelsen etablerer en beredskapsplikt for personell i påtalemyndigheten, og en ordning for å ivareta påtalemyndighetens ansvar for beredskap med hensyn til straffesaksporføljen ved tilfelle av krig eller annen nødstilstand. Øvrige bestemmelser om riksadvokatens ansvar for beredskapsplanlegging og utøvelse av fagledelse og virke for å styrke kompetansen innen saksfeltene militær strafferett og beredskap vil følges opp i forskriftsarbeidet.

Forskrift 13. juni 1997 nr. 581 om tjenesteordning og instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene faller, som beskrevet i punkt 4.2.4, bort. Adgangen til å utpeke et antall tjenestepersoner i påtalemyndigheten som skal ha ansvar for å behandle straffesaker med tilknytning til Forsvaret «når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare» er imidlertid foreslått videreført, i forslaget til ny § 466 i straffeprosessloven.

Forslaget om å videreføre straffeprosessloven § 480 i ny bestemmelse i straffeprosessloven behandles under punkt 5.5.

## **5.5 Domstolsordningen for militære straffesaker**

### **5.5.1 Gjeldende rett**

Domstolsordningen for militære straffesaker er regulert i straffeprosessloven tiende del, kapittel 34. Det følger av straffeprosessloven § 466 at militære straffesaker både i krig og i fred behandles ved de alminnelige domstolene. Fredstidsbehandlingen for domstolene går altså som enhver annen straffesak og omtales ikke nærmere i det følgende. Ordningen med krigsretter og militær forhørsrett i krigstid ble opphevet ved endringene i straffeprosessloven som trådte i kraft i 1997. Straffeprosessloven § 466 andre ledd første punktum gir hjemmel for å sentralisere de militære straffesakene i krig til visse tingretter, se Ot.prp. nr. 43 (1993–94) Om lov om endringer i straffeprosessloven mv. (rettergangsmåten i militære straffesaker) s. 30.

Dagens ordning for militære straffesaker i krigstid innebærer å sette ting- og lagmannsrett med henholdsvis to og fire meddommere under hovedforhandling, jf. straffeprosessloven § 466

andre ledd siste punktum. De militære meddommerne trekkes fra lister utarbeidet for hver domstol av Forsvaret, jf. straffeprosessloven § 468. Regler for utarbeidelse av listene, som skal settes opp årlig for den påfølgende mobiliseringstermin, følger av forskrift 13. juni 1997 nr. 582 om domstolsordningen i saker etter militær straffelov i krigstid (forskrift om militær domstolsordning). I medhold av nevnte forskrift § 1 er det i dag fastsatt 24 tingretter til å behandle militære straffesaker i krigstid. Virkekretsen for disse tingrettene i slike saker er angitt i forskrift 6. oktober 1997 nr. 1081 om stedlig virkekrets for tingretter som skal behandle militære straffesaker etter krigsretsreglene. Tingrettsstrukturen og kommuneinndelingen slik disse er beskrevet i forskriftene er i stor grad utdatert.

Forskrift om militær domstolsordning er videre delvis utdatert når det gjelder benevnelse av Forsvarets organisasjon. Forsvarets overkommando er i dag erstattet av Forsvarets integrerte ledelse med Forsvarsstab og Forsvarssjef samlokalisert med Forsvarsdepartementet. Det legges til grunn at rett adressat for å utarbeide meddommerlister etter forskriftens § 3 ligger til sjef Forsvarsstaben og grenstabene. Forsvaret er i dag betraktelig mindre enn da forskriften ble vedtatt i 1994, noe som kan medføre utfordringer for sammensetning av lister i en slik størrelsesorden som forutsatt.

Generaladvokaten skal føre oppsyn med at rettergangsordningen er forberedt ved mobilisering, jf. forskriften § 5.

### **5.5.2 Arbeidsgruppens rapport**

Arbeidsgruppen viser i rapportens punkt 6.11.7 til at Straffeprosesslovutvalget har foreslått å oppheve ordningen med militær meddomsrett slik den er i dag, og heller ved behov oppnevne meddommere med militærfaglig bakgrunn etter lovens generelle regel om fagkyndige meddommere. Arbeidsgruppen mener at dette forslaget har de beste grunner for seg. Arbeidsgruppen mener at en videreføring av det nåværende instituttet er urealistisk og i verste fall ikke mulig å gjennomføre i tråd med det menneskerettslige kravet om uavhengighet. Ved at ordningen med militær meddomsrett for en forhåndsdefinert gruppe av saker (militære straffesaker) kan opphøre, opphører også behovet for en nærmere definisjon av militære straffesaker for dette formålet.

Arbeidsgruppen foreslår å oppheve straffeprosesslovens kapittel 34. Dette innebærer blant annet at straffeprosessloven § 466 andre ledd som

gir hjemmel til å forskriftsfeste hvilke tingretter som skal behandle militære straffesaker i krig, oppheves. Det samme gjør straffeprosessloven § 468, som oppstiller en forskriftshjemmel om lister med militære meddommere og hvordan disse skal utarbeides og oppdateres.

Det foreslås en ny § 463 der det fremgår at straffesaker med tilknytning til Forsvaret følger lovens alminnelige regler med de unntak som følger av straffeprosesslovens tiende del. Sakene er foreslått behandlet i fred og i krig ved de alminnelige domstoler. Sistnevnte er en videreføring av gjeldende § 466 første ledd.

Gjeldende § 480 er foreslått videreført i ny § 465. Bestemmelsen regulerer at i saker som gjelder overtredelse av militær straffelov § 34, jf. § 95 eller § 35, jf. § 96, og hvor tiltalte ikke er til stede, kan hovedforhandling i krig fremmes etter reglene i § 281. Dette gjelder uten hensyn til den straff som vil bli påstått idømt, eller etter § 336 andre ledd uten hensyn til den straff som er idømt. Bestemmelsen er en ren videreføring av gjeldende rett i straffeprosessloven § 480.

Arbeidsgruppen foreslår en ny § 467 i straffeprosessloven som gir hjemmel til å gi forskrift om påtalemyndighetens behandling av straffesaker med tilknytning til Forsvaret, særskilt verneting, fagkyndige meddommere og adgangen til å sette rett i utlandet. Innholdet i bestemmelsen er i det vesentlige en videreføring av gjeldende rett på særskilte områder.

Domstolsordningen for militære straffesaker foreslås følgelig opphevet av arbeidsgruppen, men en særskilt forskriftshjemmel til å bestemme at enkelte domstoler skal få ansvar ved tilfelle av krig, videreføres i arbeidsgruppens forslag til ny § 467. Dernest oppheves ordningen med militære meddommere. Ordningen erstattes av ovennevnte adgang til å forskriftsregulere sammensetningen av retten med fagkyndige meddommere.

### 5.5.3 Høringsinstansens syn

*Domstoladministrasjonen* støtter arbeidsgruppens forslag til, og begrunnelse for, endringer i straffeprosesslovens tiende del. *Domstoladministrasjonen* uttaler videre at dersom det er behov for meddommere med militærfaglig bakgrunn, kan dette ivaretas under lovens generelle regel om fagkyndige meddommere, i stedet for dagens ordning med militær meddomsrett.

*Norsk militærjuridisk forening* har ikke spesifikt kommentert på forslaget om å oppheve domstolsordningen for militære straffesaker, men har fremhevet at de mener det er særlig uheldig med

en «sivilgjøring» av den militære rettspleien. De skriver at militære straffesaker bør behandles av personer med solid kjennskap til Forsvaret og til militære operasjoner, og at dette er en viktig forutsetning for rettferdig rettergang i saker rettet mot personell i Forsvaret.

### 5.5.4 Departementets vurdering

Departementet støtter arbeidsgruppens forslag om å oppheve domstolsordningen for militære straffesaker. Dagens ordning har vist seg å ikke fungere i praksis. Som vist til i punkt 5.4.1 tilskrev Generaladvokaten i desember 2020 samtlige tingretter og anmodet om tilbakemelding på hvorvidt det fantes slike lister som forskrift om militær domstolsordning foreskriver. Tilbakemeldingene viste at slike lister ikke fantes, og at tingrettene, med enkeltstående unntak, ikke kan huske at listene har eksistert tidligere.

Departementet er enig i *Domstoladministrasjonens* innspill om at et behov for meddommere med militærfaglig bakgrunn kan ivaretas gjennom fagkyndige meddommere. Ordningen med militære meddommere foreslås derfor opphevet og erstattet av en adgang til å regulere sammensetningen av retten med fagkyndige meddommere i forskrift.

Til *Norsk militærjuridisk forening* sitt innspill presiserer departementet at det er viktig at de fagkyndige meddommerne har militærfaglig bakgrunn. Dette vil følges opp i forskriftsarbeidet.

Forslaget innebærer at straffeprosesslovens kapittel 34 oppheves, og at forskrift 13. juni 1997 nr. 582 om domstolsordningen i saker etter militær straffelov i krigstid og forskrift 6. oktober 1997 nr. 1081 om stedlig virkekrets for tingretter som skal behandle militære straffesaker etter krigstidsreglene faller bort. Adgangen til å gi forskrift om særskilt verneting i straffesaker med tilknytning til Forsvaret videreføres imidlertid i ny § 467 bokstav b i straffeprosessloven, og det åpnes dermed for at Kongen kan gi ny forskrift som legger ansvaret for slike saker til enkelte domstoler. I straffeprosessloven § 467 foreslås det også en hjemmel til å gi forskrift om påtalemyndighetens behandling av straffesaker med tilknytning til Forsvaret og om adgangen til å sette rett i utlandet. Sistnevnte må gjøres i overenskomst med det aktuelle vertslandet.

Gjeldende § 480 foreslås videreført i ny § 465, i tråd med arbeidsgruppens forslag.

Se for øvrig departementets vurdering under punkt 4.7.4 vedrørende videreføringen av straffeprosessloven § 463 femte ledd annet punkt.



## 5.6 Andre straffeprosessuelle særregler

---

### 5.6.1 Gjeldende rett

Straffeprosessloven § 475 inneholder i dag en særregel om underretning til militære sjefer, om klageadgang og om innhenting av uttalelse fra militære sjefer. Bestemmelsen har sitt opphav i overgangen fra militære sjefers tiltalekompetanse til dagens ordning, hvor forutsetningen er at tiltalespørsmålet skal avgjøres i tett samarbeid med militære sjefer.

### 5.6.2 Arbeidsgruppens rapport

Arbeidsgruppen mener det ikke lenger er behov for straffeprosessloven § 475, og foreslår å oppheve bestemmelsen. De skriver i sin rapport at dette skyldes flere forhold. For det første vises det til at underretning til militære myndigheter i dag er regulert i forskrift 20. september 2013 nr. 1097 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterforskriften) § 10-9, som pålegger politiet straks å gi underretning til Forsvaret i en rekke tilfeller som tidligere har vært omfattet av straffeprosessloven § 475. For det andre vises det til at Forsvaret i en rekke saker vil ha rettslig interesse og dermed klageadgang etter straffeprosessloven § 59 a overfor nærmere bestemte vedtak fattet av påtalemyndigheten. Straffeprosessloven § 59 a ble tilføyd ved lov etter at særregelen i § 475 om klageadgang for militære sjefer var vedtatt. Arbeidsgruppen legger derfor til grunn at de alminnelige klagereglene er tilstrekkelig dekkende for militære sjefers interesser i straffesaker med tilknytning til Forsvaret.

Arbeidsgruppen skriver at det kun er reglene i straffeprosessloven § 475 tredje ledd, om uttale rett for militær sjef dersom det kan skje uten vesentlig forsinkelse av saken, som ikke er direkte regulert dersom § 475 oppheves. Arbeidsgruppen mener imidlertid at retningslinjer for når uttalelse fra militær sjef bør innhentes, bør kunne gis fra riksadvokaten med virkning overfor politiet og påtalemyndigheten for øvrig.

Avslutningsvis viser arbeidsgruppen til at den nye organiseringen av Generaladvokatembetets oppgaver, som foreslås i arbeidsgrupperapportens punkt 6.11.6, inviterer til et samarbeid som bør legge til rette for at uttalelser innhentes der det er hensiktsmessig. Det legges blant annet opp til en dialog mellom Forsvaret og den sivile påtalemyndigheten om de spørsmål som tidligere er behandlet ved Generaladvokatembetet (behandlingen av straffesaker med tilknytning til Forsvaret).

### 5.6.3 Høringsinstansens syn

Som vist til i punkt 5.5.3 støtter *Domstoladministrasjonen* forslaget til og begrunnelse for endringer i straffeprosesslovens tiende del.

### 5.6.4 Departementets vurdering

Departementet støtter arbeidsgruppens forslag om at det ikke lenger er behov for straffeprosessloven § 475. Departementet legger til grunn at bestemmelser om innhenting av uttalelse fra militær sjef før et tiltalespørsmål blir avgjort, vil reguleres på en hensiktsmessig måte av den myndighet som overtar den fremtidige håndteringen av oppgavene til militær påtalemyndighet.

## 6 Endringer i andre lover

Departementet foreslår å gjøre tekniske endringer i andre lover for å oppdatere regelverket til endringene i forsvarsloven. I lov 21. november 1952 nr. 3 om tjenesteplikt i politiet (polititjenestepliktloven) § 6 må henvisningen til disiplinærloven endres til en henvisning til forsvarsloven kapittel 8. I lov 22. mai 1902 nr. 13 (Militær Straffelov) §§ 4 og 9 må ordlyden «det militære Retsvæsen ansatte Tjenestemænd» og «tjenestemenn som er ansatte ved det militære rettsvesen», som sikter til Generaladvokaten og krigsadvokatene, tas ut.

Departementet foreslår også å rette inkurier i lover Forsvarsdepartementet forvalter. Dette gjelder lov 29. juni 1951 nr. 19 om militære rekvisisjoner (rekvisisjonsloven) § 16 andre ledd, lov 26. juni 1953 nr. 8 om oppfinnelser av betydning for rikets forsvar (lov om forsvarsviktige oppfinnelser) § 10 og lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakt (kystvaktloven) § 9 første ledd bokstav c og § 35 femte ledd. Inkuriene består av henvisning til lover som er opphevet eller overgangsbestemmelser uten praktisk betydning.

## 7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovforslaget innebærer å avvikle Generaladvokatembetet som egen etat, og å overføre oppgavene som i dag er lagt til Generaladvokatembetet til henholdsvis sivil påtalemyndighet og til Forsvaret. Det antas at forslaget vil innebære en innsparing for staten på lengre sikt, men at det må påregnes noen engangskostnader forbundet med omorganisering av Generaladvokatembetet.

Generaladvokatembetet bruker i dag om lag 1,2 millioner kroner til leie av lokaler. Avviklingen av etaten vil innebære reduserte kostnader til administrasjon og husleie. Generaladvokatembetet har i dag 7,5 årsverk, fordelt på åtte ansatte, hvorav to personer er ansatt i administrative stillinger. De administrative stillingene utgjør tilsammen halvannet årsverk. Forslaget om å avvikle Generaladvokatembetet som egen etat innebærer at Prop. 1 S kapittel 446 kan avvikles, og midlene fordeles på Den høyere påtalemyndighet og Forsvaret, utfra hvor stor del av embetets oppgaver og kostnader de overtar. I hovedsak vil oppgavene og midlene gå til Forsvaret.

Det samlede lovforslaget innebærer en beskjeden økning i utgifter og utvidede oppgaver for Den høyere påtalemyndighet. Det er foreslått at den påtalemessige behandlingen av enkeltsaker med tilknytning til Forsvaret overføres fra Generaladvokatembetet til den sivile påtalemyndighet. Det foreslås at sakene påtalemessig behandles i det distriktet de oppstår. Det antas å være beskjedne kostnader knyttet til forslaget om at oppgaver som omfatter straffesaksbehandlingen i løpende enkeltsaker overføres til den sivile påtalemyndigheten. Erfaringsmessig har det årlige antallet straffesaker med tilknytning til Forsvaret vært svært lavt. Generaladvokatens årsrapport fra 2022 over disiplinær- og straffesaker i Forsvaret viser statistikk over militære straffesaker som har endt med dom, og der Generaladvokaten eller krigsadvokatene har aktorert saken eller fremmet den for tilståelsespådommelse. Statistikken viser at det i snitt er under fem straffesaker i året. I 2022 var det kun tre straffesaker. Sakene fra 2022 gjaldt to militærnektersaker og én sak om brudd på militær tjenesteplikt. Overføringen av disse typer straffesaker til den sivile påtalemyndigheten

innebærer kun en mindre økning i kostnader hos politidistriktene, da dette er en svært liten endring i saksmengden sammenlignet med deres totale saksmengde. Det kan imidlertid påregnes en mindre økning i antall straffesaker dersom det kalles inn flere til tjeneste i Forsvaret.

Når det gjelder overføringen av ansvaret for fagledelsen knyttet til disse straffesakene og beredskap for straffesakshåndteringen i fred, krise og krig, vil dette kunne medføre noen økte kostnader for den sivile påtalemyndigheten. I dette ligger også overføringen av faglig oppfølging av militærpolitiet i straffesakssporet. Fagledelse og kompetansebygging av statsadvokatene og påtalemyndigheten innen saksfeltet er nytt, og vil kreve noe ressurser, særlig i en overgangsfase. Det antas at dette på sikt likevel ikke vil innebære noen merkbar økning i årlige utgifter, ettersom det erfaringsmessig er få straffesaker med tilknytning til Forsvaret i året. Disse anslås å utgjøre et marginalt omfang sett hen til politiets løpende saksmengde for øvrig.

Det er foreslått en generell beredskapsplikt for personell i påtalemyndigheten i ny § 466 i straffeprosessloven. Riksadvokaten utpeker et antall tjenestepersoner i påtalemyndigheten som skal ha ansvar for å behandle straffesaker med tilknytning til Forsvaret når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. Påtalemyndigheten har fra før en plikt til å sørge for beredskap i sin alminnelighet. Tilføyselsen av ansvaret for straffesaker med tilknytning til Forsvaret antas å utgjøre en marginal endring i deres oppgaver. Når det gjelder ansvaret for beredskap for straffesakshåndteringer, har Justis- og beredskapsdepartementet i *Hovedinstruks til Den høyere påtalemyndighet* for 2022 påpekt at Den høyere påtalemyndighet skal ha nødvendige beredskapsplaner og gjennomføre årlige øvelser. Riksadvokaten har følgelig allerede et ansvar for å planlegge og forberede den sivile påtalemyndighets virksomhet i krig. En inkludering av militær påtale i dette anslås ikke å medføre en nevneverdig økning i administrative eller økonomiske kostnader. Som nevnt over er det årlige antallet straffesaker med tilknytning til Forsvaret svært

lavt. Selv om det kan antas å øke noe i en krigssituasjon der flere kalles inn til tjeneste, og det eksempelvis kan oppstå flere fraværssaker, vil det likevel være et svært lavt tillegg av saker sammenlignet med påtalemyndighetens vanlige saksmengde. Nærmere vilkår for fagansvar for straffesaker med tilknytning til Forsvaret og for beredskap vil reguleres i forskrift. Eventuelle økonomiske og administrative konsekvenser som følge av forskriftsbestemmelser om fagansvar for straffesaker med tilknytning til Forsvaret og for beredskap, vil derfor utredes nærmere i forbindelse med forskriftsarbeidet.

Det ble i arbeidsgruppens rapport anslått å være behov for to til tre statsadvokatstillinger. Det var da vektlagt at overføringen av ansvaret for beredskap, fagledelse og forholdet til Forsvaret, ville kreve ressurser hos den sivile påtalemyndigheten. Etter en nærmere vurdering, i samråd med Justis- og beredskapsdepartementet, kan departementet ikke se at det vil være behov for så mange statsadvokatstillinger. Straffesakstallet kan variere, som vist over, og det er vanskelig å anslå eksakt omfang av straffesaker med tilknytning til Forsvaret. Erfaringsmessig er likevel det årlige antallet slike straffesaker av meget beskjedent omfang. I tillegg har Den høyere påtalemyndighet allerede et ansvar for beredskapsplaner for straffesaksbehandling i krig, noe som uten store økonomiske og administrative konsekvenser bør kunne omfatte straffesaker med tilknytning til Forsvaret. Behovet for ekstra stillinger i Den høyere påtalemyndighet som følge av lovforslaget vurderes derfor til å være mindre enn arbeidsgruppen antok, antakelig nærmere to årsverk. Dette antas å kunne finansieres ved overføring av midler som i dag tildeles Generaladvokatembetet.

Forslaget om å avvikle særordningen med militære meddommere vil ikke ha noen økonomiske eller administrative konsekvenser, etter som ordningen med militære meddommere ikke praktiseres i dag.

Forslaget om å overføre Generaladvokatembetets oppgaver knyttet til juridisk rådgivning, tilsyn og kontroll med disiplinærsaker til Forsvaret, samt administrative oppgaver som statistikkføring, antas å medføre et behov for fire til fem årsverk. Antall refselsaker i Forsvaret, kontrollert av Generaladvokaten, har i snitt vært 354 i årene 2017 til 2022. Generaladvokatens årsrapporter over militære disiplinær- og straffesaker viser at det er i all hovedsak vernepliktige i førstegangstjeneste som refses. Antall tjenestepliktige som har fullført førstegangstjenesten i disse årene har i snitt vært 7642. Det må påregnes en økning i

antall ilagte refselsaker dersom det kalles inn flere til tjeneste i Forsvaret. Det forventede antall refselsaker som følge av personellopptrappingen vil likevel være vanskelig å tallfeste nøyaktig.

Hvordan oppgavene organisatorisk skal ivaretas i Forsvaret er opp til forsvarssjefen å vurdere. Departementet antar det vil påløpe noen kostnader i starten i forbindelse med kompetanseoverføring. Hvilke administrative kostnader som for øvrig vil påløpe, avhenger av den konkrete organisatoriske løsning som velges.

Forslaget om å oppheve ordningen med to klageinstanser, vil kunne medføre økt arbeidsbelastning på Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvaret, og samtidig lette arbeidsbelastningen hos Forsvaret (nåværende førsteinstans). Antallet saker til klagenemnda har de siste fem årene ligget mellom null og fire i året. Antall klagesaker til førsteinstans har i snitt ligget rundt 14 saker fra 2017–2020. I 2022 var det 15 klagesaker til førsteinstans. I Langtidsplanen for forsvarssektoren for 2021–2024, legger regjeringen opp til å øke bemanningen på utvalgte områder fra 2021 for å styrke reaksjonsevnen og utholdenheten til Forsvaret, se Prop. 14 S (2020–2021) *Evne til forsvar – vilje til beredskap* kapittel 5. Den økte bemanningen vil primært innebære flere spesialister og vernepliktige i førstegangstjeneste. Det må, som nevnt, påregnes en økning i antall ilagte refselsaker når det foreslås å kalle inn et høyere antall personell til tjeneste, men erfaringsmessig utgjør ikke klagesakene en vesentlig andel av de ilagte refselsene.

Det er foreslått at den som disiplinærundersøkelsen retter seg mot kan la seg bistå av en advokat. Forslaget innebærer ikke at kostnadene til dette som hovedregel skal dekkes av Forsvaret. Forsvaret skal kun dekke kostnader til advokat i særegne tilfeller. Forslaget antas derfor ikke å medføre vesentlige kostnader for Forsvaret.

Det er også foreslått å innføre en adgang til å gi oppreisningserstatning i tillegg til erstatning for økonomisk tap dersom frihetsinnskrenkning er gjennomført, og refselsen deretter blir opphevet. Av Generaladvokatens årsrapport fra 2022 over disiplinær- og straffesaker i Forsvaret fremkommer det at frihetsinnskrenkning som refselsesmiddel brukes sjeldent. Forslaget anses derfor å medføre få kostnader for Forsvaret. Det er foreslått å forskriftsfeste hvor mye som kan gis i oppreisning. Eventuelle økonomiske konsekvenser som følge av forskriftsbestemmelser om adgang til å gi oppreisningserstatning, vil utredes nærmere i forbindelse med forskriftsarbeidet.

Det foreslås en effektivisering av kontrollen med disiplinærmyndigheten, noe som vil kunne

være administrativt arbeidsbesparende for Forsvarets avdelinger. Det er vanskelig å tallfeste denne besparelsen. Forslaget legger til rette for en digitalisering i disiplinærsaksbehandlingen. Dette innebærer en besparelse i administrative kostnader, og vil bidra til mer oversikt og kontroll. De nærmere bestemmelsene om digitalisering er

foreslått forskriftsfestet. Eventuelle økonomiske og administrative konsekvenser som følge av forskriftsbestemmelser om digitalisering, vil utredes nærmere i forbindelse med forskriftsarbeidet.

Departementet legger til grunn at det samlede forslaget innebærer en effektivisering og en innsparing på sikt.

## 8 Merknader til de enkelte bestemmelsene

### 8.1 Til endringene i forsvarsloven

---

#### *Til § 57 a*

Bestemmelsen erstatter, sammen med forsvarsloven § 58, forsvarsloven § 7. Paragraf 7 oppheves. Se nærmere omtale i punkt 4.9.4.

Paragrafen 57 a gir Forsvaret behandlingsgrunnlag til å behandle personopplysninger når det er nødvendig for å utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter forsvarsloven, blant annet behandling av opplysninger til forvaltning av de personellkategorier som faller inn under forsvarsloven. Paragrafen harmoniserer forsvarsloven med systematikken og begrepsbruken som benyttes i personvernforordningen, og gir et klart rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger.

Bestemmelsen fastsetter i *første ledd* behandlingsgrunnlaget for Forsvarets behandling av personopplysninger. Forsvaret kan behandle personopplysninger når det er nødvendig for å utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter forsvarsloven. Behandlingen må knytte seg til myndighetsutøvelse eller andre oppgaver som følger av forsvarsloven. Det inkluderer blant annet utøvelse av disiplinærmyndighet, vurdering av skikkethet og innkalling av personell til tjeneste. Behandlingen av opplysningene til disiplinære formål vil eksempelvis være nødvendig som ledd i undersøkelse, saksbehandling, ileggelse, forkynning eller effektivering av avgjørelser om refselse. Første ledd omhandler også behandling av personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10. Personvernforordningen artikkel 9 og 10 gjelder behandling av særlige kategorier av personopplysninger og personopplysninger om straffedommer og lovovertridelser. Behandlingen begrenses gjennom et krav om at den må være nødvendig.

Etter første ledd er det «Forsvaret» som kan behandle personopplysningene. «Forsvaret» omfatter her alt personell i Forsvaret som har myndighet til å utøve myndighet eller utføre oppgaver etter forsvarsloven. I nødvendighetsvilkåret

ligger et krav om at det kun er den som har tjenstlige behov, som skal kunne behandle personopplysningene.

Forsvaret kan behandle personopplysninger om personer som er omfattet av forsvarsloven. I den grad utøving av myndighet eller utføring av oppgaver etter forsvarsloven gjør det nødvendig å behandle personopplysninger om sivilt tilsatte i Forsvarsdepartementet og underliggende etater, vil også disse være omfattet av bestemmelsen.

Det følger av *andre ledd* at Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvaret kan behandle personopplysninger som nevnt i første ledd når det er nødvendig i forbindelse med klagebehandling etter loven her. Dette innebærer at medlemmene av Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvaret kan behandle personopplysningene i forbindelse med klagebehandling av refselsene etter § 76, samt § 72. Klagenemnda er ikke en del av Forsvaret og må derfor reguleres særskilt.

Det følger av *tredje ledd* at departementet i forskrift kan gi nærmere regler om behandling av personopplysninger, blant annet om formålet med behandlingen, behandlingsansvar, hvilke personopplysninger som kan behandles, hvem det kan behandles personopplysninger om, adgangen til viderebehandling, utlevering, registerføring, tilgang til registre og sletting. Viderebehandling og utlevering vil kunne være aktuelt i noen disiplinærsaker, se departementets vurdering i punkt 4.9.4. Det vil eksempelvis kunne være behov for å utlevere personopplysninger innhentet i forbindelse med disiplinærsaker, til påtalemyndigheten. Dette vil være i saker der den sivile påtalemyndigheten har behov for opplysninger om ilagte refselsener for å kunne vurdere om påtale skal unnlates i saker der forholdet er anmeldt til politiet, jf. straffeprosessloven § 70 andre ledd. En slik utlevering av opplysninger vil være i den refsesdes interesse. Den nærmere regulering av hvilken type opplysninger som kan behandles for å utbetale godtgjøring til tjenestepliktige, reguleres nærmere i forskrift. Formålet vil være å sikre detaljerte regler om behandlingen i forskriften og dette vil sikre forutberegneligheten for den enkelte.

*Til § 58*

*Første ledd* viderefører hjemmelen i § 7 første ledd til å innhente personopplysninger når det er nødvendig til visse formål, se departementets vurdering i punkt 4.9.4.

I første ledd *bokstav a* gis det adgang til å innhente personopplysninger når det er nødvendig for å avgjøre hvem som anses skikket til tjeneste. Dette er en videreføring av § 7 første ledd bokstav a.

Første ledd *bokstav b* omhandler innhenting av personopplysninger når det er nødvendig for å innkalle tjenestepiktige til tjeneste. Dette er en videreføring av § 7 første ledd bokstav b. Begrepet «tjenestepiktig» brukes om alle som etter loven har en tjenestepikt i Forsvaret i fred, krig og når krig truer, jf. § 2.

Første ledd *bokstav c* gir hjemmel til å innhente personopplysninger når det er nødvendig for å holde verneplikts- og tjenesteregisteret oppdatert. Dette er en videreføring av § 7 første ledd bokstav c.

Første ledd *bokstav d* gir hjemmel til å innhente personopplysninger når det er nødvendig for å utbetale godtgjøring til tjenestepiktige. Se nærmere omtale av behovet for å innhente og behandle i forbindelse med utbetaling av godtgjøring til tjenestepiktige i punkt 4.9.4.

*Andre ledd første og andre punktum* slår fast at Forsvaret kan innhente opplysninger som nevnt i første ledd bokstav a til c, fra det året personer fyller 17 år, og at disse opplysningene kan registreres i Forsvarets verneplikts- og tjenesteregister. Dette er en videreføring av forsvarsloven § 7 andre ledd. Innhenting av personopplysninger om personer også før de er vernepliktige, er nødvendig for at Forsvaret skal kunne vurdere hvem som er aktuelle for tjeneste i Forsvaret.

*Andre ledd tredje punktum* oppstiller en plikt for offentlige myndigheter, arbeidsgivere, utdannings- og helseinstitusjoner, prester og forstandere i tros- og livssynssamfunn til, på forespørsel fra Forsvaret og uten hinder av lovpålagt taushetsplikt, å gi opplysninger som er nødvendige for å avgjøre hvem som anses skikket til tjeneste, innkalle tjenestepiktige til tjeneste, holde verneplikts- og tjenesteregisteret oppdatert og utbetale godtgjøring til tjenestepiktige. Nødvendighetskriteriet setter en skranke for hvilke opplysninger som skal utleveres til Forsvaret. Opplysningene kan gis fra det året personene fyller 17 år. Det kan ikke kreves betaling for slike opplysninger.

*Til § 64*

Paragrafens nye *andre ledd* viderefører delvis disiplinærloven § 49 om at forvaltningsloven ikke kommer til anvendelse på saker etter disiplinærloven. Bestemmelsen innebærer at forvaltningslovens regler om blant annet habilitet, saksbehandlingen, partenes adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter og administrative sanksjoner, inkludert domstolenes prøvingskompetanse, i utgangspunktet gjelder ved behandlingen av disiplinærsaker etter §§ 65–83. Med andre ord gjelder forvaltningslovens regler for saksbehandling med de unntak og særregler som er nødvendige for å imøtekomme de særegne behov som foreligger ved utøvelse av disiplinærmyndighet i Forsvaret. Spesielt nevnes behovet for en tilstrekkelig effektiv saksbehandling for å oppnå den ønskede effekten på disiplinen i den aktuelle avdelingen. Se nærmere redegjørelse om dette i punkt 4.4.4.

*Til § 65*

Bestemmelsen viderefører disiplinærloven § 1.

I *første ledd* omtales blant annet «militære tjenesteplikter som følger av lov», noe som i hovedsak omfatter militære tjenesteplikter etter militær straffelov og forsvarsloven. Militære tjenesteplikter kan også følge av reglement, instruks, direktiv, forskrift eller rettmessig ordre. Med «rettmessig ordre» menes enhver befaling som gjelder den militære tjeneste, som er gitt av foresatt og som ikke er rettsstridig. Bestemmelsen er en videreføring av disiplinærloven § 1 første ledd.

*Andre ledd* omtaler «militær skikk og orden». Dette er en videreføring av disiplinærloven § 1 andre ledd. Begrepet «militær skikk og orden» knytter seg til militære tradisjoner og sedvaner, som i stor grad baserer seg på skrevne og uskrevne regler. Det har etablert seg skikker og vaner som omfatter både hva militært personell kan og bør gjøre, og hva de bør unngå å gjøre. Det er oppførsel som ikke passer for militærpersoner, særlig når vedkommende er i uniform, eller oppfattet som en militærperson. Dette går ikke kun på ytre forhold, men griper også inn i den enkeltes levestil og holdninger. Dette kan for eksempel være utilbørlige forhold som ikke dekkes av noen enkeltbestemmelse. Dette kan blant annet omfatte forulemping av medsoldater, upassende opptreden overfor foresatte, militærpoliti eller vakter og upassende eller annen utilbørlig atferd som ikke er straffbar. Begrepet militær skikk og orden er

vidt innarbeidet i Forsvaret. For nærmere omtale om begrepet se punkt 4.2.4.

*Tredje ledd* er en videreføring av disiplinærloven § 1 tredje ledd. Det er gjort noen mindre språklige endringer, hvor begrepet «borgerlig straffbare forhold» er erstattet av «andre straffbare forhold». Hensikten med endringen er å omfatte straffbare forhold som ikke er regulert i den militære straffelovgivning, men i straffeloven og særlovgivningen. Ordlyden «vernepliktige i tjeneste og militært tilsatte» oppdateres til «tjenestepiktige, jf. § 2 første ledd», i tråd med ordlyden i forsvarsloven § 2. Begrepet «tjenestepiktige» omfatter alle kategorier, både vernepliktige, militært tilsatte og andre som har inngått kontrakt om tjeneste med Forsvaret. Bestemmelsen er ment å videreføre gjeldende rett. Det er kun handlinger overfor tjenestepiktige som er inne til tjeneste i Forsvaret som omfattes. «Militært område» skal forstås på samme måte som i lov om politimyndighet i forsvar § 1, det vil si at også umiddelbar nærhet av militært område omfattes. «Militært område» er geografiske områder som Forsvaret har rådighet over eller som har blitt erklært som militært område. Det vil være områder hvor det foregår permanent eller midlertidig militær aktivitet, eller som fyller en beredskapsfunksjon for Forsvaret. Militært fartøy eller transportmiddel omfattes også, jf. lov om politimyndighet i forsvar § 1 første ledd andre setning.

I forskrift om politimyndighet i Forsvaret angis i punkt 5 nærmere hva som regnes som militært område:

«Med militært område forstås område som Forsvaret har rådighet over og/eller er erklært som militært område. Militært område omfatter også militært fartøy eller transportmiddel, herunder også sivilt eid fartøy eller transportmiddel når slikt i sin helhet disponeres av Forsvaret til militært organisert transport.

Under feltforhold regnes de steder hvor det etableres bivuakk, stillinger, kommandoplasser og tilsvarende som militært område.».

Overtredelse av § 62 om pliktmessig avhold er også refsbart etter § 65 første ledd, se punkt 4.2.4.

#### Til § 66

*Første ledd* lovfester at grunnvilkårene i straffeloven kapittel 3 gjelder tilsvarende i disiplinærsaker med de unntak som følger av paragrafen her. Dette innebærer blant annet at straffrihetsgrunnene gjelder tilsvarende i disiplinærsaker, og

at medvirkning til et refsbart forhold kan refs. Første ledd er en lovfesting av gjeldende praksis.

I *andre ledd* presiseres det at forsøk kan refs uavhengig av lovbruddets strafferamme. Begrunnelsen er at det anses hensiktsmessig å kunne refse også forsøk på straffbare forhold som har lavere strafferamme enn ett års fengsel siden det er mindre alvorlige forhold som kan refs.

Paragrafen viderefører i *tredje ledd* gjeldende rett i disiplinærloven § 2 om at uaktsomhet er tilstrekkelig for å bli ilagt refselse.

Se nærmere vurdering om grunnvilkårene for straffansvar i disiplinærsaker i punkt 4.2.4.

#### Til § 67

*Første ledd* viderefører disiplinærloven § 3, det vil si at alle tjenestepiktige i Forsvaret skal kunne refs disiplinært. Ordlyden «vernepliktige i tjeneste og militært tilsatte» endres til «tjenestepiktige» fordi begrepet «tjenestepiktige» omfatter alle kategorier, både vernepliktige, militært tilsatte og andre som har inngått kontrakt om tjeneste med Forsvaret. Det presiseres at en forutsetning for å kunne refs er at du står under militær kommando. Første ledd refererer til forsvarsloven § 2 slik at innholdet i begrepet «tjenestepiktige» blir tydelig og entydig. Personer under 18 år kan ikke være tjenestepiktige, og de er derfor heller ikke omfattet av det disiplinærsystemet, se punkt 4.2.4.

Personell som gjør noe refsbart mens de tjenestegjør i Forsvaret kan også ilegges refselse etter at de har dimittert fra Forsvaret, såfremt de fremdeles er tjenestepiktige i Forsvaret. Se nærmere om dette i departementets vurdering i punkt 4.2.4.

*Andre ledd* er en videreføring av disiplinærloven § 3 andre ledd og § 48. Refselse kan brukes overfor krigsfanger med de særregler som følger av Genève-konvensjonen av 12. august 1949 om behandling av krigsfanger, og overfor den som omfattes av lov 17. mars 1916 om straffebestemmelse for utenlandske militærpersoner som er internert her i riket under krig mellom fremmede makter.

*Tredje ledd* viderefører gjeldende rett og lovfester at sivile ikke kan refs bortsett fra i krig eller når krig truer, slik dette nærmere følger av § 87. Bruk av refselse er knyttet opp mot kommandomyndigheten, og det er derfor kun militært personell som kan refs disiplinært i fredstid. Det vises for øvrig til nærmere redegjørelse i punkt 4.2.4.



*Til § 68*

*Første ledd* viderefører disiplinærloven § 4. Refselse kan brukes så lenge det refsbare forholdet er «utvist i tjenestetiden». For vernepliktige er dette tiden fra innkalling til dimisjon, døgnet rundt. Forståelsen av «tjenestetiden» i disiplinærregelverket videreføres. Tjenestetiden er definert som den tid vedkommende gjør militærtjeneste. Den omfatter den tid som medgår til reise til og fra tjenestestedet, i alle fall minst 24 timer før fremmøte og like lang tid etter dimisjon. Tjenestetiden omfatter også fritid, inkludert permisjon. Definisjonen av tjenestetiden foreslås fastsatt nærmere i forskrift.

*Andre ledd* er en videreføring av gjeldende rett og regulerer når refselse kan brukes utenfor tjenestetiden. Begrepet «utenfor tjenestetiden» omfatter den tid tjenestepliktige, utenom militært tilsatt, ikke er inne til tjeneste. I andre ledd bokstav a henvises det til § 84, som tilsvarer gjeldende straffebestemmelse i forsvarsloven § 66.

*Andre ledd bokstav c* tar sikte på klanderverdige forhold utvist utenfor tjenestetiden og er ikke ment å ramme ethvert forhold som faller innenfor § 65 og som er utvist mens vedkommende lovlig hadde på seg militær uniform på offentlig sted eller militært område. Det må avgrensnes hvilke forhold som kan og bør refses i henhold til kommandomyndigheten. Andre ledd bokstav e presiserer plikten til ikke å misbruke militært utstyr og bekledning, slik at det ikke skal oppstå tvil om hva som ligger i «oppbevaring» etter forsvarsloven § 63 og vernepliktsforskriften § 87.

*Tredje ledd* viderefører foreldelsesfristen på to år i disiplinærloven § 9. Det vises for øvrig til redegjørelse i punkt 4.2.4.

*Til § 69*

*Første ledd* omhandler hvilke disiplinære reaksjoner som kan brukes. Sempel og streng irettesettelse slås sammen til «irettesettelse», og adgangen til å gi en simpel irettesettelse i tjenstlig skriv videreføres ikke. Normalt gis irettesettelse i enerom med ett vitne til stede, men det kan av allmennpreventive grunner i tillegg opplyses om refselsen til de øvrige i avdelingen. En alminnelig tilrettevisning eller pålegg om å utføre eller gjenta en tjeneste som er forsømt eller dårlig utført, er ikke en refselse.

Refselsesmiddelet «bot» endrer navn til «overtredelsesgebyr». Dette understreker at det ikke er snakk om en strafferettslig reaksjon.

Videre tas arrest ut som refselsesmiddel i både fred og krigstid, men ved å derogere fra EMK i krigstid vil man kunne gjennomføre frihetsinnskrenkning på en måte som innebærer frihetsberøvelse, se § 82 andre ledd. Som følge av at arrest tas ut som refselsesmiddel, bortfaller også subsidiær arrest (ved manglende betaling av overtredelsesgebyr). For øvrig videreføres de tidligere refselsesmidlene i disiplinærloven § 5, og det videreføres at kollektive reaksjoner i refselseshensikt er forbudt.

*Andre ledd* omhandler overtredelsesgebyr. Overtredelsesgebyret fastsettes på grunnlag av tjenestetillegget som gjelder for menige inne til førstegangstjeneste. Andre ledd andre punktum viderefører disiplinærloven § 40 første ledd og andre ledd første punktum. Det er i tillegg inntatt at det kan gjøres trekk i dimisjonsgodtgjørelse. Dette for å sikre at det kan trekkes i dimisjonsgodtgjørelse uten at det kreves samtykke fra den refsede.

*Tredje ledd* lovfester at refselsesvedtak som går ut på overtredelsesgebyr, og som ikke blir brakt inn for domstolene ved søksmål, har samme virkning som en rettskraftig dom og kan fullbyrdes etter reglene for dommer. Dette medfører at krav som er knyttet til overtredelsesgebyr, er et alminnelig tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdesloven § 4-1 andre ledd bokstav b som kan begjæres fullbyrdet etter tvangsfullbyrdesloven.

*Fjerde ledd* viderefører disiplinærloven § 5 tredje ledd.

Etter *femte ledd* kan departementet i forskrift gi nærmere bestemmelser om refselsesmidlene, blant annet om gjennomføringen av frihetsinnskrenkningen, de maksimale grensene for overtredelsesgebyr, utmålinger og trekk i tjenestetillegg, dimisjonsgodtgjørelse eller lønn ved innkreving av overtredelsesgebyr.

Se for øvrig departementets vurdering i punkt 4.3.4.

*Til § 70*

Bestemmelsen er ny og lovfester en plikt for militære sjefer med disiplinærmyndighet og sivilt ansatte ledere i Forsvaret med tilsvarende funksjon, til å forelegge forhold som kan kvalifisere til straff for påtalemyndigheten etter nærmere retningslinjer fra riksadvokaten. Formålet er å sørge for lik håndhevelse av lovbrudd som begås i Forsvaret, og at den sivile kontrollen med militærmakten understøttes av en uavhengig påtalemyndighet. Foreleggelsesplikten har også til formål å

forhindre konflikt med forbudet mot dobbel straffeforfølgning, og å legge til rette for et effektivt og nyansert sanksjonssystem.

*Første ledd* innebærer at riksadvokaten gis hjemmel til å gi retningslinjer for når militære sjefer og sivilt ansatte ledere i Forsvaret har foreleggelsesplikt overfor påtalemyndigheten. Det er forhold som «kan kvalifisere til straff» som skal forelegges påtalemyndigheten. Det er de mer graverende forholdene som kan kvalifisere til straff som aktualiserer en foreleggelsesplikt, eksempelvis mer alvorlige ulykker, promillekjøring og vold.

Ansatte i og kilder eller oppdragstakere for Etterretningstjenesten, må fra tid til annen handle i strid med den objektive gjerningsbeskrivelsen i straffebestemmelser som ledd i lovlig tjeneste eller oppdragsutførelse. Slike lovlige tjenestehandlinger kan ikke straffes etter norsk rett, og faller derfor utenfor foreleggelsesplikten som gjelder «forhold som kan kvalifisere til straff». Det vises for øvrig til nærmere redegjørelse av hva som kan kvalifisere til straff i punkt 4.8.4.

*Andre ledd* viser til hvem som har foreleggelsesplikt. Det er militære sjefer med disiplinærmyndighet og sivilt ansatte ledere i Forsvaret som har slik foreleggelsesplikt overfor påtalemyndigheten. Ved spørsmål om en sak skal forelegges påtalemyndigheten, altså om forholdet kan kvalifisere til straff, vil det være naturlig at disiplinærmyndigheten forhører seg med militærpolitiet.

*Tredje ledd* omhandler fremgangsmåten der som det er grunn til å anta at både straff og refselse kan være en aktuell reaksjon mot samme forhold. I praksis vil det være naturlig at disiplinærmyndigheten (sjefen med foreleggelsesplikt) vurderer spørsmålet om foreleggelse i samråd med militærpolitiet. Foreleggelsesplikten i enkelt saker skjer til påtalemyndigheten i det politidistriktet som saken vil høre under. Det forutsettes at riksadvokaten utarbeider en instruks for gjennomføringen av foreleggelsesplikten. Forsvaret vil også få et fast kontaktpunkt i påtalemyndigheten, plassert ved Riksadvokatembetet, for faglig oppfølging utenom enkeltsaker.

#### Til § 71

Paragrafens *første ledd* viderefører disiplinærloven § 12. Det er den som fører kompanisjefs eller tilsvarende eller høyere kommando, som beslutter hvorvidt refselse er en formålstjenlig reaksjonsmåte. Begrunnelsen for refselsesmyndigheten er at den som fører kommando, plikter å sørge for at

avdelingen er en effektiv enhet. Til dette hører også å opparbeide, styrke og opprettholde disiplin i avdelingen.

*Andre ledd* viderefører at disiplinærmyndigheten ikke kan delegeres. Dette har sammenheng med at disiplinærmyndighet er et ledelsesverktøy. Av pedagogiske hensyn erstattes «refselsesmyndighet» med «disiplinærmyndighet», se nærmere om dette i punkt 4.2.4.

Etter *tredje ledd* kan departementet i forskrift gi nærmere bestemmelser om hvem som har begrenset og full disiplinærmyndighet.

#### Til § 72

Paragrafen viderefører disiplinærloven § 17 med enkelte språklige endringer. Forvaltningsloven § 17 om forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt skal ikke gjelde ved behandlingen av disiplinærsaker. Grunnen er at forvaltningsloven § 17 ikke er treffende for disiplinærsaker, og at kravet om «tilstrekkelig opplysning» av saken vil ivareta behovet for utredning av saken før det tas en avgjørelse. Det vises til departementets vurderinger i punkt 4.4.4.

*Første ledd andre punktum* lovfester videre beviskravet i disiplinærsaker, som ikke tidligere har fremkommet av lov. Det stilles krav til «klar sannsynlighetsovervekt for de faktiske omstendigheter» som ligger til grunn for et refselsesvedtak. Dette er i utgangspunktet en videreføring av gjeldende rett, men vil i realiteten innebære en viss oppmykning sammenlignet med dagens praksis, hvor kravet ligger tett opp mot det strafferettslige beviskravet.

*Andre ledd* viderefører disiplinærloven § 17 andre ledd med noen språklige endringer. Se nærmere om dette i punkt 4.4.4.

*Tredje ledd* viser til at de samme kravene som nevnt i første og andre ledd også gjelder for klagebehandling i Klagenemda for disiplinærsaker i Forsvaret.

#### Til § 73

Paragrafens *første ledd* viderefører bestemmelsen i disiplinærloven § 18 om at den forfølgningen retter seg mot, har rett til å la seg bistå av vernepliktig i tjeneste, tillitsvalgt eller militært tilsatt. I tillegg kan vedkommende la seg bistå av advokat, noe som er nytt. Denne retten følger av forvaltningsloven § 12 (i kapittel III), som nå gjelder ved behandlingen av disiplinærsaker, jf. forsvarsloven § 64 andre ledd. Som etter gjeldende rett må valget av bistandsperson ikke vesentlig forsinke

saken, og kun i særegne tilfeller bør Forsvaret dekke kostnadene til dette.

I tillegg er det gjort noen språklige endringer. Ordet «forfølgningen» endres til «disiplinærundersøkelsen». Videre er ordlyden «vernepliktige i tjeneste» og «militært tilsatte» endret til «tjenesteppliktige, jf. § 2 første ledd», i tråd med ordlyden i forsvarsloven § 2.

*Andre ledd* er ny og presiserer at retten til å la seg bistå også gjelder ved Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvarets klagebehandling etter loven her. Dessuten kan nemnda beslutte om det skal oppnevnes advokat på Forsvarets bekostning, i motsetning til på det «offentliges bekostning» etter gjeldende rett.

Det vises for øvrig til departementets vurderinger i punkt 4.4.4.

#### Til § 74

Paragrafens *første ledd første punktum* viderefører hovedsakelig bestemmelsen i disiplinærloven § 20 om at den refsede uten opphold skal underrettes om avgjørelsen i saken. Det er gjort visse språklige endringer ved at «den refsede» byttes ut med «den disiplinærundersøkelsen retter seg mot». I tillegg er kravet om underretning utvidet til også å gjelde avgjørelser som går ut på at det ikke ilegges refselse etter at det har vært åpnet disiplinærundersøkelse.

*Første ledd andre punktum* er ny og innebærer at i saker hvor det er en personlig fornærmet, skal også vedkommende underrettes om avgjørelsen i disiplinærsaken. Dette gjelder både når det blir ilagt en refselse og når det blir besluttet at det ikke skal brukes en disiplinær reaksjon. Retten til å bli underrettet om et vedtak er viktig for å ivareta en reell klageadgang, se § 76. Med «personlig fornærmet» forstås den som gjennom den utførte handling er rammet som person og ikke som innehaver av en tjenestestilling. Begrepet innføres for å tydeliggjøre at det er en person som er fornærmet, ikke (bare) en avdeling eller lignende, noe som kan være aktuelt i saker om vold, plagsom atferd eller seksuell trakassering. Det vises for øvrig til departementets vurdering vedrørende den fornærmedes rettsstilling i punkt 4.4.4.

*Andre ledd* viderefører gjeldende rett om at den refsede skal underrettes om klageadgangen og om klagefristen.

*Tredje ledd* viderefører gjeldende rett om at dersom forholdet blir forelagt påtalemyndigheten, skal den som disiplinærundersøkelsen har rettet seg mot, gis underretning om dette med mindre

det kan være til hinder for oppklaringen av saken. Dette er en videreføring av disiplinærloven § 20 femte ledd. I tillegg tilføyes det at dersom det er en personlig fornærmet i saken, skal også vedkommende underrettes. Underretning om slik foreleggelse er særlig viktig for den refsede og en eventuelt personlig fornærmet dersom refselse ikke blir ilagt.

Etter *fjerde ledd* gir departementet i forskrift nærmere bestemmelser om hvordan underretningen skal gjennomføres, herunder om bruk av elektronisk kommunikasjon.

#### Til § 75

Paragrafens *første ledd* viderefører bestemmelsen i disiplinærloven § 22 når det gjelder adgangen til å oppheve eller omgjøre en ilagt refselse. Se departementets vurdering i punkt 4.4.4. Vilkårene for å oppheve eller omgjøre en refselse er at vedtaket er uriktig, eller det på grunn av etterfølgende omstendigheter er urimelig at det blir stående. Refselsen kan oppheves eller omgjøres uten at den er påklaget. For å forhindre en eventuell konflikt med forbudet mot gjentatt straffefølgning og av hensynet til forutberegnelighet, innføres det en ny regel om en frist på tre måneder for oppheving og omgjøring av avgjørelsen i en disiplinærsak.

*Andre ledd* utvider adgangen til å oppheve eller omgjøre avgjørelsen noe ved at den refsende sjefs foresatte også kan omgjøre en beslutning om å ikke ilegge refselse, ved å ilegge en refselse. Dette fremgår av ordlyden «avgjørelsen i saken», som omfatter både en avgjørelse om ikke å ilegge refselse og en avgjørelse om å ilegge refselse. Slik omgjøring kan også være aktuell i de tilfeller en personlig fornærmet klager på avgjørelsen om ikke å ilegge refselse. At bare en foresatt kan endre en beslutning om å ikke ilegge refselse, samsvarer med regelen i straffeprosessloven § 75.

Etter *tredje ledd* vil adgangen til omgjøring falle bort når en eventuell klage over refselse er sendt til klagenemnda.

Etter *fjerde ledd* kan departementet i forskrift gi nærmere bestemmelser om adgangen til å oppheve og omgjøre en avgjørelse i saken.

#### Til § 76

Paragrafens *første ledd* viderefører disiplinærloven § 23 om at den som er ilagt en refselse, kan klage på refselsen. Første ledd første punktum er ny og medfører en forenkling av klageordningen ved å

fjerne en klageinstans, slik at det kun er én klageinstans, nemlig Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvaret. I første ledd andre punktum endres også klagefristen fra 48 timer som er gjeldende rett, til to virkedager. Videre skal klagen fremsettes for den refsende sjef, og dersom klagen ikke tas til følge, sender vedkommende saken til klagenemnda.

I *andre ledd* utvides klageretten til å omfatte en personlig fornærmet i en disiplinærsak hvor det ikke blir ilagt refselse. Vedkommende gis i slike tilfeller samme klageadgang til klagenemnda som den disiplinærundersøkelsen har vært rettet mot og på de samme vilkår. Styrkingen av den fornærmede rettsstilling gjennom denne klageadgangen er nærmere omtalt i punkt 4.4.4.

Etter *tredje ledd* gir departementet i forskrift nærmere bestemmelser om klagen, klagebehandlingen og klagenemnda. Dette kan eksempelvis være bestemmelser om at klagenemnda kun kan ta stilling til lovligheten ved avgjørelsen ved klage over avgjørelsen om ikke å ilegge noen disiplinær reaksjon.

#### Til § 77

Paragrafens *første ledd* viderefører disiplinærloven § 36 om at søksmål etter tvisteloven bare kan reises når klageadgangen er uttømt. Det videreføres at søksmål må reises innen to måneder etter at den refsede fikk underretning om avgjørelsen og om fristen til å reise søksmål.

Selv om det ikke fremgår av bestemmelsen, utvides domstolenes kompetanse slik at de kan prøve alle sider av saken ved prøving av refselsesvedtak. Det vises i den forbindelse til forvaltningsloven § 50 og at «retten kan prøve alle sider av saken» ved prøving av vedtak om administrative sanksjoner. Ettersom disiplinærbestemmelsene flyttes til forsvarsloven, gjelder forvaltningslovens bestemmelse om domstolenes kompetanse, jf. en antitetisk tolkning av forsvarsloven § 64. Dette er også i tråd med EMKs krav om full prøvingsadgang hos en ordinær domstol.

*Andre ledd* viderefører punkt 150 tredje ledd i forskrift om disiplinærreglement for Forsvaret, og fastslår at søksmål ikke har oppsettende virkning for iverksetting av refselsen.

Det vises for øvrig til punkt 4.4.4.

#### Til § 78

Paragrafens *første ledd* viderefører disiplinærloven § 37 andre ledd om at utøvelsen av disiplinærmyndigheten skjer med de begrensninger som er

anerkjent i folkeretten eller som følger av avtale med fremmed stat eller med internasjonal organisasjon.

Etter *andre ledd* kan departementet i forskrift gi nærmere bestemmelser om utøvelsen av disiplinærmyndighet etter første ledd. Forskriftshjemmelen i disiplinærloven § 37 første ledd, om å gi nærmere bestemmelser om utøvelsen av disiplinærmyndighet overfor personell som tjenestegjør ved internasjonal enhet, er videreført i ny § 83 i forsvarsloven.

#### Til § 79

*Første ledd* viderefører hovedregelen etter disiplinærloven § 38 om at et endelig vedtak skal settes i verk uten opphold. Fristen for å iverksette et refselsesvedtak endres fra ett år til tre måneder etter at vedtaket ble endelig. Dette anses både tilstrekkelig og hensiktsmessig all den tid en disiplinær reaksjon er et ledelsesverktøy, noe som innebærer at det er en fordel med en rask reaksjon. Det fremstår derfor som unødvendig lang tid med en frist på ett år, se punkt 4.4.4.

Etter *andre ledd* kan departementet i forskrift gi nærmere bestemmelser om unntak fra første ledd første punktum.

#### Til § 80

Paragrafens *første og tredje til femte ledd* viderefører disiplinærloven § 42 om erstatning i de tilfeller hvor en refselse er opphevet, se punkt 4.4.4. Det fastsettes for øvrig i *andre ledd* at det kan gis oppreisningserstatning i tillegg til erstatning for økonomisk tap dersom en refselse på frihetsinnskrenkning oppheves etter at den er gjennomført. Dette er nytt. Adgangen til oppreisningserstatning er innført på bakgrunn av at det er hjemmel for å iverksette frihetsinnskrenkning før klagen av avgjørt.

#### Til § 81

Paragrafen regulerer juridisk rådgivning i disiplinærsaker, tilsyn med utøvelsen av refselsesmyndigheten og kontroll med ilagte refselser. *Første ledd* viderefører at militære sjefene skal bistås av jurister ved utøvelsen av disiplinærmyndighet. I motsetning til disiplinærloven § 15 første ledd skilles det ikke mellom hvem som bistår Forsvarssjefen og grensjefene, og hvem som bistår andre militære sjefene som har myndighet til å ilegge refselse. I alle tilfeller er det Forsvarets jurister som skal bistå i disse sakene, se nærmere vurderinger i punkt 4.6.4. Det forutsettes at den juridiske råd-

givningen i forbindelse med disiplinærsaker skjer ved en identifiserbar enhet sentralt plassert i Forsvarets organisasjon, og at juristene er uavhengige i sin rådgivning innen disiplinærsaker.

*Andre ledd* viderefører disiplinærloven § 43 første ledd om at enhver sjef skal føre tilsyn med sine undergittes utøvelse av disiplinærmyndigheten.

Etter *tredje ledd* skal Forsvaret gjennomføre legalitetskontroll av ilagte refselsaker og føre en sentral oversikt over disse. Det er dermed ikke lenger Generaladvokatembetet som skal utføre disse oppgavene, men jurister i Forsvaret. Dette er nærmere beskrevet i punkt 4.5.4.

Etter *fjerde ledd* gir departementet i forskrift nærmere bestemmelser om rådgivning, tilsyn og kontroll. Det innebærer bestemmelser som blant annet sikrer at juristene som gir råd i disiplinærsaker er uavhengige i sin rådgivning, og ikke underlagt forsvarssjefens kommando- og instruksjonsmyndighet, samt bestemmelser som nærmere regulerer gjennomføringen av tilsynet, legalitetskontrollen og statistikkføring over ilagte refselsaker.

#### Til § 82

Paragrafen viderefører gjeldende særregler i krigstid med noen språklige endringer og presiseringer.

I *første ledd* erstattes ordlyden i disiplinærlovens § 47 «i krigstid» med «i krig». En slik begrepsbruk harmonerer med øvrige beredskaps hjemler i forsvarsloven. Særreglene § 82 gjelder også når krig truer, men da kun for personer i de avdelinger som er under styrkeoppbygging. Det innebærer at sivile som ikke er en del av en avdeling som er under styrkeoppbygging heller ikke kan refses når krig truer. Dette er en videreføring av punkt 181 bokstav b i forskrift om disiplinærreglement for Forsvaret. Se nærmere om dette i departementets vurdering i punkt 5.7.4. Bestemmelsen gjelder fra det tidspunkt myndighetene har fattet beslutning om at Norge er i krig eller krig truer, sml. forsvarsloven § 34.

*Andre ledd* innfører en ny bestemmelse om at frihetsinnskrenkning, i tilfeller som nevnt i første ledd, kan innebære frihetsberøvelse. Dette forutsetter imidlertid at det gjøres et lovvedtak om derogasjon fra EMK artikkel 5, jf. artikkel 15, se punkt 4.7.4.

*Tredje ledd* viderefører gjeldende rett om at i tilfeller som nevnt i første ledd gjelder ikke bestemmelsen i § 76 om klagemennd. I de tilfellene er den refsede sjefs nærmeste foresatte er klage-

instans. Vedkommende vil da være eneste klageinstans.

*Fjerde ledd* viderefører at bestemmelsene i første, andre og tredje ledd også gjelder i de tilfeller hvor Kongen har truffet bestemmelse i medhold av straffeprosessloven § 463 andre ledd. Det innebærer de tilfeller når Kongen har bestemt at krigstidsbestemmelsene i den militære straffelov og i forsvarsloven kapittel 8 helt eller delvis skal kunne anvendelse ved handlinger foretatt av norsk militært personell i internasjonale operasjoner eller i andre internasjonal innsats. Begrepet internasjonale operasjoner skal forstås på samme måte som i forsvarsloven § 3.

I *femte ledd* presiseres det at departementet i forskrift gir nærmere bestemmelser som gjelder i krig eller når krig truer om begrenset disiplinærmyndighet, økning av maksimale satser for overtreddelsesgebyr, økning i antall dager frihetsinnskrenkningen kan anvendes, saksbehandling for krigsfanger og internerte og forenkling i saksbehandlingen, herunder om rådgivning, frist for iverksetting og kontroll. Departementet kan også i forskrift i bestemmelser om bruk av refselse under styrkeoppbygging.

#### Til § 83

Foruten forskriftshjemler som er nevnt i de enkelte paragrafer, gir departementet etter *første ledd* nærmere bestemmelser i forskrift om visse forhold som det er foreslått å regulere i forskrift. I tillegg kan departementet gi nærmere bestemmelser om gjennomføring av disiplinærbestemmelsene i forsvarsloven i forbindelse med tjenestegjøring ved internasjonale enheter, i internasjonale operasjoner og lignende. Dette er en videreføring av forskriftshjemmelen i disiplinærloven § 37.

Etter *andre ledd* kan Kongen gi forskrift om gjennomføring av kapittel 8 for øvrig. Bestemmelsen tar sikte på å gi en generell forskriftshjemmel dersom det oppstår behov for å regulere spørsmål som ikke er berørt av forslagene.

## 8.2 Til endringene i militær straffelov

#### Til § 4

Som følge av at ordningen med et særskilt militært rettsvesen er opphevet er unntaket for det militære rettsvesen i bestemmelsens nr. 4 ikke lenger relevant. Henvisningen til «det militære Retsvæsen» tas derfor ut.

*Til § 9*

I *første ledd nr. 1 og 3* tas «unntatt de tjenestemenn som er ansatt ved det militære rettsvesen» ut da unntaket for ansatte ved det militære rettsvesen ikke lenger er relevant som følge av at ordningen med et særskilt militært rettsvesen er opphevet.

### 8.3 Til endringene i lov om militære rekvisisjoner

---

*Til § 16*

I *andre ledd* erstattes henvisningen til rettergangsloven § 142 andre ledd, som beror på en inkurie, med en henvisning til tvisteloven § 19-3 fjerde ledd. Dette innebærer ikke noen realitetsendring.

### 8.4 Til endringene i lov om tjenesteplikt i politiet

---

*Til § 6*

Som en følge av at disiplinærloven oppheves og at reglene om militær disiplinærmyndighet tas inn i forsvarsloven kapittel 8, erstattes henvisningen i paragrafen til disiplinærloven med tilhørende disiplinærreglement, med en henvisning til forsvarsloven.

### 8.5 Til endringene i lov om oppfinnelser av betydning for rikets forsvar

---

*Til § 10*

Paragrafen inneholder bestemmelser som henviser til overgangsbestemmelser i § 12, annet ledd, annet punktum uten praktisk betydning og som er fjernet fra § 12. Det foreslås derfor å fjerne henvisningen til § 12, annet ledd, annet punktum. Rettelsen medfører ingen realitetsendring.

### 8.6 Til endringene i straffeprosessloven

---

*Til kapittel 33*

Kapitlet er vesentlig omredigert og skal etter forslaget inneholde bestemmelsene i §§ 463 til 467. Etter forslaget blir kapittel 33 eneste kapittel i tiende del.

*Til § 463*

*Første ledd* er en omskrevet videreføring av straffeprosessloven § 463 første ledd andre punktum og § 466 første ledd.

Kategorien «militære straffesaker» er opphevet, og første ledd fastsetter dermed det alminnelige utgangspunktet for enhver straffesak med tilknytning til Forsvaret. Begrepet «straffesak med tilknytning til Forsvaret» skal forstås på samme måte som den tidligere kategorien «militær straffesaker». Alle straffesaker med tilknytning til Forsvaret behandles etter straffeprosesslovens alminnelige regler og for de alminnelige domstolene. Bestemmelsen er først og fremst ment å være av opplysende art, idet eldre særregler nå er bortfalt. Se departementets vurdering i punkt 5.2.4.

Begrepet «krig» skal tolkes i tråd med begrepsbruken i forsvarsloven, og i den norske beredskapslovgivningen for øvrig.

*Andre ledd* er en videreføring av straffeprosessloven § 463 femte ledd annet punktum, se departementets vurdering i punkt 4.7.4. Henvisningen til hjemmel for disiplinærreglene er oppdatert til forsvarsloven kapittel 8. Bestemmelsen slår fast at Kongen kan bestemme at krigstidbestemmelsene innen disiplinærretten kommer til anvendelse ved handlinger foretatt av norsk militært personell i internasjonale operasjoner eller i annen internasjonal innsats. Begrepet «internasjonale operasjoner» skal forstås på samme måte som i forsvarsloven § 3. «Annen internasjonal innsats» betegner operasjonsrettet aktivitet, nærvær og oppdrag i utlandet som ikke er definert som en internasjonal operasjon. Begrepet omfatter ikke aktiviteter som tjenestereise, seminar, kurs, attachéopphold e.l.

Bestemmelsen må ses i sammenheng med ny § 467, som gir forskriftshjemmel til å fastsette regler om særskilt verneting.

*Til § 464*

Bestemmelsen er ny og innebærer dels en videreføring av gjeldende rett.

*Første ledd* gir militærpolitiet, offiserer og befal i Forsvaret kompetanse til å etterforske straffesaker som er nærmere definert i lov om politimyndighet i forsvaret § 5. Lovforslaget innebærer en videreføring av gjeldende rett, i lov om politimyndighet i forsvaret § 5.

*Andre ledd* viderefører straffeprosessloven § 478 om at militærpoliti og militære befalingsmenn likestilles med polititjenestemenn ved

etterforskning og bruk av tvangsmidler. Dette er utvalgt personell i Forsvaret med etterforskningskompetanse. Ordlyden oppdateres til å samsvare med lov om politimyndighet i forsvar § 5, slik at det ikke lenger står «militære befalingsmenn», men «offiserer og befal». Bestemmelsen medfører at når militærpoliti, offiserer og befal etterforsker straffesaker eller bruker tvangsmidler, omfattes de av straffeprosesslovens regler på vanlig måte.

*Tredje ledd* er ny og etablerer påtalefaglig etterforskningsledelse for militærpoliti, offiserer og befal ved etterforskning og bruk av tvangsmidler i straffesakssporet. Bestemmelsen er med på å sikre en påtalestyrt etterforskning. Se departementets vurdering i punkt 5.2.4.

#### Til § 465

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett i straffeprosessloven § 480, se punkt 5.5.4. Bestemmelsen regulerer at i saker som gjelder overtredelse av militær straffelov § 34, jf. §§ 95 eller 35, jf. § 96, og hvor tiltalte ikke er til stede, kan hovedforhandling i krig fremmes etter reglene i § 281. Dette gjelder uten hensyn til den straff som vil bli påstått idømt, eller etter § 336 andre ledd uten hensyn til den straff som er idømt.

#### Til § 466

Bestemmelsen er ny og etablerer en generell beredskapsplikt for personell i påtalemyndigheten, se punkt 5.4.4.

*Første ledd* er en konsekvens av at ordningen med en særskilt militær påtalemyndighet foreslås opphørt. Ordningen med særskilt utpekt personell er ment å ivareta påtalemyndighetens ansvar for beredskap med hensyn til straffesaksporfølgen ved tilfelle av krig eller annen nødstilstand. Bestemmelsen omtaler kun «påtalemyndigheten».

Riksadvokaten kan utøve kun arbeidsrettslig styringsrett overfor personell i Den høyere påtalemyndighet. Bestemmelsen er derfor ment slik at riksadvokaten i dialog med Politidirektoratet utpeker personell i påtalemyndigheten i politiet. Plikten påhviler likevel riksadvokaten, som øverste ansvarlig for straffesaksbehandlingen. Terskelen i loven for hvilke situasjoner ordningen er ment å ivareta, sammenfaller med terskelen for konstitusjonell nødrett og beredskapsloven, men er ikke ment å innskrenke påtalemyndighetens plikt til å sørge for beredskap i sin alminnelighet.

*Andre ledd* skal sørge for at det personell som er utpekt av riksadvokaten, skal kunne få fritak fra tjeneste i Forsvaret uten selv å måtte søke om dette hvert tredje år etter forsvarsloven og vernepliktsforskriften § 59. Når det gjelder påtalemyndigheten i politiet, må fritaksadgangen ses i sammenheng med den særskilte adgangen til fritak etter vernepliktsforskriften § 61.

#### Til § 467

Bestemmelsen er ny, men inneholder i det vesentlige en videreføring av gjeldende rett på særskilte områder.

*Bokstav a* gir Kongen adgang til å gi forskrift om påtalemyndighetens behandling av straffesaker med tilknytning til Forsvaret. Dette viderefører forskriftshjemmelen i straffeprosessloven § 477 for de deler som gjelder som gjelder den militære påtalemyndighets behandling av militære straffesaker. Forskrift 13. juni 1997 nr. 581 om tjenesteordning og instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene faller bort. Behandlingen av militære straffesaker er i dag nærmere regulert i påtaleinstruksen kapittel 36. Kapittelet vil bli endret i tråd med lovendringene.

*Bokstav b* viderefører adgangen i § 466 til å gi forskrift om særskilt verneting i straffesaker med tilknytning til Forsvaret i krig. Kongen kan gi forskrift som legger ansvaret for slike saker til enkelte domstoler. Domstolsordningen for militære straffesaker oppheves, og forskrift 13. juni 1997 nr. 582 om domstolsordningen i saker etter militær straffelov i krigstid og forskrift 6. oktober 1997 nr. 1081 om stedlig virkekrets for tingretter som skal behandle militære straffesaker etter krigstidsreglene faller bort.

*Bokstav c* gir en adgang til å regulere sammenstillingen av retten med fagkyndige meddommere. Dette erstatter ordningen med militære meddommere.

*Bokstav d* gir Kongen hjemmel til å gi forskrift om adgangen til å sette rett i utlandet. Dette må gjøres i overenskomst med det aktuelle vertslandet. Se departementets vurdering i punkt 5.5.4.

## 8.7 Til endringene i kystvaktloven

#### Til § 9

*I første ledd* oppheves bokstav c som viser til lov av 17. juni 1966 nr. 19 om forbud mot at utledninger driver fiske m.v. i Norges territorialfarvann. Loven ble opphevet som følge av at lov 16. juni 2017 nr. 16 om endringer i havressurslova m.m. trådte i

kraft 1. juli 2017 uten at henvisningen i kystvaktlova § 9 første ledd bokstav c samtidig ble oppdatert. Opphevelsen av § 9 første ledd bokstav c medfører ikke noen realitetsendring.

*Til § 35*

I *femte ledd* erstattes henvisningen til tvangsfullbyrdelsesloven §§ 14-9 til 14-11, som beror på en inkurie, med en henvisning til tvisteloven kapittel 32 og 33. Ved vedtakelsen av tvisteloven ble reglene om arrest flyttet fra tvangsfullbyrdelses-

loven til tvisteloven, uten at det samtidig ble gjort nødvendige endringer i kystvaktloven. Rettelsen medfører ikke noen realitetsendring.

Forsvarsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i forsvarsloven mv. (militær disiplinærmyndighet).

---

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i forsvarsloven mv. (militær disiplinærmyndighet) i samsvar med et vedlagt forslag.

---



## Forslag

### til lov om endringer i forsvarsloven mv. (militær disiplinærmyndighet)

I lov 12. august 2016 nr. 77 om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. gjøres følgende endringer:

§§ 7 og 65 oppheves.

§ 57 a skal lyde:

§ 57 a *Behandling av personopplysninger*

*Forsvaret kan behandle personopplysninger, inkludert personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, når det er nødvendig for å utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter loven her.*

*Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvaret kan behandle personopplysninger som nevnt i første ledd når det er nødvendig ved klagebehandling etter loven her.*

*Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om behandlingen av personopplysninger, blant annet om formålet med behandlingen, behandlingsansvar, hvilke personopplysninger som kan behandles, hvem det kan behandles personopplysninger om, adgangen til viderebehandling, utlevering, registerføring og tilgang til registre.*

§ 58 skal lyde:

§ 58 *Forsvarets rett til å innhente personopplysninger og andre aktørers plikt til å gi opplysninger til Forsvaret*

*Forsvaret kan innhente personopplysninger om norske statsborgere og personer som oppholder seg i Norge uten å være norske statsborgere, når det er nødvendig for å*

- a. avgjøre hvem som anses skikket til tjeneste
- b. innkalle tjenestepliktige til tjeneste
- c. holde verneplikts- og tjenesteregisteret oppdatert
- d. utbetale godtgjøring til tjenestepliktige.

*Opplysningene i første ledd bokstav a til c kan innhentes fra offentlige og private registre fra det året personer fyller 17 år. Opplysningene registreres i Forsvarets verneplikts- og tjenesteregister.*

*Offentlige myndigheter, arbeidsgivere, utdannings- og helseinstitusjoner, prester og forstandere i tros- og livssynssamfunn skal på forespørsel fra*

*Forsvaret og uten hinder av lovpålagt taushetsplikt gi opplysninger som nevnt i første ledd, om personer som er knyttet til dem eller registrert hos dem. Det kan ikke kreves betaling for slike opplysninger. Opplysningene i første ledd bokstav a til c kan gis fra det året personene fyller 17 år.*

§ 64 andre ledd skal lyde:

*Forvaltningsloven §§ 16, 17 og 21 og kapittel V og VI gjelder ikke ved behandlingen av disiplinærsaker etter §§ 65 til 83.*

Nåværende andre ledd blir tredje ledd.

Kapittel 8 skal lyde:

#### **Kapittel 8 Refselse og straff**

§ 65 *Hvilke handlinger det kan ilegges refselse for*

*Den som overtrer eller forsømmer militære tjenesteplikter som følger av lov, reglement, instruks, direktiv, forskrift eller rettmessig ordre, kan refses disiplinært.*

*Det samme gjelder den som overtrer eller forsømmer seg mot militær skikk og orden.*

*Refselse kan også ilegges den som gjør seg skyldig i andre straffbare forhold*

- a. på militært område,
- b. overfor tjenestepliktige, jf. § 2 første ledd
- c. mot eller ved bruk av militært materiell.

§ 66 *Grunnvilkår for straffansvar i disiplinærsaker*

*Grunnvilkårene for straffansvar etter straffeloven kapittel 3, gjelder tilsvarende i disiplinærsaker med de unntak som følger av paragrafen her.*

*Forsøk kan refses uavhengig av lovbruddets strafferamme.*

*Refselse kan ilegges for forsettlig og uaktsomme forhold.*

§ 67 *Hvem som kan ilegges refselse*

*Refselse kan ilegges tjenestepliktige, jf. § 2 første ledd.*

*Refselse kan også ilegges krigsfanger med de særregler som følger av Genève-konvensjonen 12. august 1949 om behandling av krigsfanger, og overfor den som omfattes av lov 17. mars 1916 om*

straffebestemmelse for utenlandske militærpersoner som er internert her i riket under krig mellom fremmede makter.

Med unntak av det som gjelder i krig eller når krig truer, jf. § 82, kan sivilt ansatte i Forsvaret ikke ilegges refselse.

#### § 68 Disiplinærbestemmelsernes virkeområde i tid

Refselse kan ilegges for forhold som finner sted i tjenestetiden.

Utenfor tjenestetiden kan refselse brukes når det gjelder

- a. forhold som kan straffes etter § 84
- b. overtredelse av militær straffelov § 34
- c. forhold utvist mens vedkommende på offentlig sted eller militært område lovlige var iført militær uniform
- d. unnlattelse av å besvare tjenstlige henvendelser om forhold oppstått i tjenestetiden
- e. bruk av utlevert militær bekledning, effekter eller utstyr i strid med militære bestemmelser.

Adgangen til å ilegge refselse faller bort to år etter det refsbare forholdet.

#### § 69 Refselsesmidlene

Som refselsesmiddel kan brukes

- a. irettesettelse
- b. overtredelsesgebyr
- c. frihetsinnskrenkning.

Overtredelsesgebyret fastsettes på grunnlag av tjenestetillegget som gjelder for menig inne til første gangstjeneste. Overtredelsesgebyret kan kreves inn ved trekk i tjenestetillegg, dimisjonsgodtgjørelse eller lønn.

Refselsesvedtak som går ut på overtredelsesgebyr og som ikke blir brakt inn for domstolene ved søksmål, jf. § 77, har samme virkning som en rettskraftig dom og kan fullbyrdes etter reglene for dommer.

Frihetsinnskrenkning består i forbud mot til visse tider av døgnet eller hele døgnet å

- a. gå utenfor leiren eller annet nærmere avgrenset område eller fartøy for et tidsrom av inntil 30 dager
- b. forlate et fartøy for bestemte landgangsturer innen samme tidsrom.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om refselsesmidlene, blant annet om gjennomføringen av frihetsinnskrenkningen, de maksimale grensene for overtredelsesgebyr, utmålingen og trekk i tjenestetillegg, dimisjonsgodtgjørelse eller lønn ved innkreving av overtredelsesgebyr.

#### § 70 Plikt til å forelegge forhold for påtalemyndigheten

Forhold som kan kvalifisere til straff, skal etter nærmere retningslinjer fra riksadvokaten forelegges påtalemyndigheten for avgjørelse av om det skal iverksettes etterforskning.

Plikten til å forelegge forhold for påtalemyndigheten ligger til militære sjefer med disiplinærmyndighet og sivilt ansatte ledere i Forsvaret med tilsvarende funksjon.

Dersom det er grunn til å anta at både straff og refselse kan være en aktuell reaksjon mot samme forhold, må disiplinærmyndigheten i samråd med påtalemyndigheten avklare om forholdet skal følges strafferettslig, disiplinært eller begge deler.

#### § 71 Hvem som har disiplinærmyndighet

Enhver offiser som fast eller for tilfellet fører kompanisjefs eller tilsvarende eller høyere kommando, har myndighet til å ilegge undergitt personell refselse.

Disiplinærmyndighet kan ikke delegeres.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om hvem som har begrenset og full disiplinærmyndighet.

#### § 72 Plikt til å sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst

Den som utøver disiplinærmyndighet, skal sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst før det avgjøres om refselse skal ilegges. Det kreves klar sannsynlighetsovervekt for de faktiske omstendigheter som ligger til grunn for et vedtak om å ilegge en refselse.

Før refselse ilegges, skal den som disiplinærundersøkelsen er rettet mot, gjøres kjent med de opplysninger som foreligger om det aktuelle forholdet. Vedkommende skal også gis adgang til å forklare seg muntlig eller skriftlig og oppgi bevis.

Første og andre ledd gjelder også ved Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvarets klagebehandling etter loven her.

#### § 73 Rett til bistand

Ut over det som følger av forvaltningsloven § 12, har den som disiplinærundersøkelsen retter seg mot, rett til å la seg bistå av tillitsvalgt eller en tjenestepiktig i tjeneste. Valget av bistandsperson må ikke vesentlig forsinke saken.

Første ledd gjelder også ved Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvarets klagebehandling etter loven her. Nemnda kan beslutte om det på Forsvarets bekostning skal oppnevnes advokat til å bistå klageren.

#### § 74 Underretning om avgjørelse og klageadgang

Den disiplinærundersøkelsen har rettet seg mot, skal uten opphold underrettes om avgjørelsen i saken. Dersom det er en personlig fornærmet i saken, skal også vedkommende underrettes om avgjørelsen i saken.

Dersom avgjørelsen går ut på refselse, skal den refsede underrettes om klageadgangen og klagefristen.

Dersom forholdet vil bli forelagt for påtalemyndigheten, skal den som disiplinærundersøkelsen har rettet seg mot, underrettes om dette med mindre det vil kunne være til hinder for oppklaring av saken. Dersom det er en personlig fornærmet i saken, skal også vedkommende på samme vilkår underrettes om dette.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om avgjørelsen og hvordan underretningen skal gjennomføres, inkludert om bruk av elektronisk kommunikasjon.

#### § 75 Adgang til å oppheve og omgjøre en avgjørelse i saken

Offiser som har ilagt en refselse, kan innen tre måneder fra illeggelsen oppheve eller omgjøre refselsen, dersom det viser seg at vedtaket er uriktig, eller det på grunn av etterfølgende omstendigheter er urimelig at det blir stående.

Den refsende sjefs foresatte kan oppheve eller omgjøre avgjørelsen i saken innen tre måneder fra den undergitte sjefen tok en avgjørelse i saken.

Adgangen til omgjøring etter første og andre ledd faller bort når klage over refselsen er sendt til klagenemnda etter § 76.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om adgangen til å oppheve og omgjøre en avgjørelse i saken.

#### § 76 Klage til Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvaret

Den som er ilagt en refselse, kan klage på refselsen til Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvaret. Vedkommende må fremsette klagen innen to virkedager etter å ha blitt underrettet om vedtaket. Klagen fremsettes for den som har ilagt refselsen (den refsende sjef). Dersom den refsende sjef ikke tar klagen til følge, sender vedkommende saken til klagenemnda.

En personlig fornærmet i en disiplinærsak som ikke blir avgjort med refselse, har samme klageadgang til klagenemnda som den undersøkelsen har rettet seg mot og på de samme vilkår, jf. første ledd.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om klagen, klagebehandlingen og klagenemnda.

#### § 77 Særskilte begrensninger i adgangen til å bringe en disiplinærsak inn for domstolene

Søksmål etter tvisteloven kan bare reises når klageadgangen er uttømt. Søksmål må være reist innen to måneder etter at den refsede fikk underretning om avgjørelsen og om fristen til å reise søksmål.

Søksmål har ikke oppsettende virkning for iverksetting av refselsen, jf. § 79.

#### § 78 Begrensninger som følger av folkeretten eller avtale

Utøvelsen av disiplinærmyndigheten skjer med de begrensninger som er anerkjent i folkeretten eller følger av avtale med fremmed stat eller med en internasjonal organisasjon.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om utøvelsen av disiplinærmyndighet etter første ledd.

#### § 79 Iverksetting av refselse

Et endelig vedtak om refselse skal iverksettes uten opphold. Iverksetting kan skje senest tre måneder etter at vedtaket ble endelig.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om unntak fra første ledd første punktum.

#### § 80 Erstatning

Blir en refselse opphevet, skal den refsede ha erstatning av staten for det økonomiske tapet vedkommende måtte ha lidt.

Blir en refselse på frihetsinnskrenkning opphevet etter at den er gjennomført, kan det gis oppreisning.

Erstatning tilkjennes ikke når vedkommende ved tilståelse eller på annen måte ved eget forsettlig forhold har fremkalt disiplinærundersøkelsen.

Har den refsede medvirket til skaden på en måte som kan legges vedkommende til last, kan erstatningen settes ned eller falle helt bort.

Erstatningsspørsmålet avgjøres av departementet.

#### § 81 Rådgivning, tilsyn og kontroll

De militære sjefer skal bistås av Forsvarets jurister ved utøvelsen av disiplinærmyndigheten.

Enhver sjef skal føre tilsyn med sine undergittes utøvelse av disiplinærmyndigheten.

Forsvaret skal gjennomføre legalitetskontroll av ilagte refselser og føre en sentral oversikt over disse.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om rådgivning, tilsyn og kontroll.

### § 82 Særregler i krig eller når krig truer

*I krig kan refselse anvendes mot enhver som kan straffes etter militær straffelov § 9, i tillegg til personer som nevnt i § 67. Det samme gjelder når krig truer, for personer i de avdelinger som er under styrkeoppbygging.*

*I tilfeller som nevnt i første ledd kan frihetsinnskrenkning innebære frihetsberøvelse, forutsatt derogasjon fra den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 5, jf. artikkel 15.*

*I tilfeller som nevnt i første ledd gjelder ikke bestemmelsene i § 76 om klagenemnd. Den refsende sjefs nærmeste foresatte er klageinstans. De øvrige reglene for klagebehandlingen ved klagenemnda gjelder så langt de passer.*

*Bestemmelsen i første, andre og tredje ledd gjelder også i de tilfeller hvor Kongen har truffet bestemmelse i medhold av straffeprosessloven § 463 andre ledd.*

*Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser som gjelder i krig eller når krig truer om begrenset disiplinærmyndighet, økning av satser for overtredelsesgebyr, økning i antall dager frihetsinnskrenkning kan anvendes, saksbehandling for krigsfanger og internerte og forenkling i saksbehandlingen, inkludert om rådgivning, frist for iverksetting og kontroll.*

### § 83 Forskrifter i medhold av loven

*Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om forholdet til forvaltningsloven, hvilke handlinger det kan ilegges refselse for, skyldkravet, virkeområde i tid, foreleggelsesplikten, opplysningsplikten, rett til bistand og erstatning. Departementet kan i forskrift også gi nærmere bestemmelser om gjennomføring av kapittel 8 i forbindelse med tjenestegjøring ved internasjonale enheter, i internasjonale operasjoner og lignende.*

*Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om gjennomføring av kapittel 8 for øvrig.*

Nåværende § 66 blir § 84.

I kapittel 9 gjøres følgende endringer:

Nåværende § 67 blir § 85.

Nåværende § 68 blir § 86.

Nåværende § 69 blir § 87.

Nåværende § 70 blir § 88.

## II

I lov 22. mai 1902 nr. 13 militær straffelov gjøres følgende endringer:

§ 4 nr. 4 skal lyde:

4. Civilmilitære Personer i tilsvarende Stillinger med Undtagelse af de ved *Udskrivningsvæsenet ansatte* Tjenestemænd.

§ 9 første ledd nr. 1 skal lyde:

1. alle ved rikets vebnede makt ansatte eller dertil hørende personer;

§ 9 første ledd nr. 3 skal lyde:

3. enhver, som i hvilkenksomhelst egenskap gjør tjeneste ved den vebnede makt eller følger avdeling av samme;

## III

I lov 29. juni 1951 nr. 19 om militære rekvisisjoner skal § 16 andre ledd lyde:

Reglene i § 15 annet til fjerde ledd gjelder tilsvarende, likevel slik at reglene i *tvisteloven § 19-3 fjerde* kommer til anvendelse når det ikke er flertall for noe beløp.

## IV

I lov 21. november 1952 nr. 3 om tjenesteplikt i politiet skal § 6 lyde:

*Forsvarsloven kapittel 8* får anvendelse med de avvikelser som etter Kongens bestemmelse anses påkrevd av hensyn til tjenesten i politiet.

## V

I lov 26. juni 1953 nr. 8 om oppfinnelser av betydning for rikets forsvar skal § 10 lyde:

*Den som forsettlig eller uaktsomt overtredet denne lovs § 2, første eller tredje ledd, eller unnlater å gi opplysninger som kreves etter § 4, eller gir ufullstendige eller uriktige opplysninger, eller som overtrer bestemmelser utferdiget med hjemmel i § 6, annet ledd, eller § 7, første ledd, straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år hvis ikke forholdet rammes av et strengere straffebud. Medvirkning straffes ikke.*

## VI

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker gjøres følgende endringer:

Overskriften til tiende del skal lyde:

**Tiende del. Straffesaker med tilknytning til Forsvaret**

Kapittel 33 skal lyde:

**Kap 33. Straffesaker med tilknytning til Forsvaret**

§ 463

*Straffesaker med tilknytning til Forsvaret følger lovens alminnelige regler med de unntak som følger av denne del. Sakene behandles i fred og i krig ved de alminnelige domstoler.*

*Kongen kan bestemme at krigstidsbestemmelsene i militær straffelov og i forsvarsloven kapittel 8 helt eller delvis skal kunne anvendes ved handlinger foretatt av norsk militært personell i internasjonale operasjoner eller i annen internasjonal innsats.*

§ 464

*Militærpolitiet, offiserer og befal kan etterforske de straffesaker som fremgår av lov om politimyndighet i forsvaret § 5.*

*Personer som nevnt i første ledd likestilles med polititjenestemenn ved etterforskning og bruk av tvangsmidler.*

*Påtalemyndigheten kan i etterforskningen gi pålegg til personer som nevnt i første ledd.*

§ 465

*I saker som gjelder overtredelse av militær straffelov § 34, jf. § 95 eller § 35, jf. § 96 og hvor tiltalte ikke er til stede, kan hovedforhandling i krig fremmes etter reglene i § 281 uten hensyn til den straff som vil bli påstått idømt, eller etter § 336 andre ledd uten hensyn til den straff som er idømt.*

§ 466

*Riksadvokaten utpeker et antall tjenestepersoner i påtalemyndigheten som skal ha ansvar for å*

*behandle straffesaker med tilknytning til Forsvaret når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare.*

*Slikt utpekt personell har etter søknad fra riksadvokaten fritak fra tjeneste i Forsvaret ved krig, når krig truer og ved styrkeoppbygging.*

§ 467

*Kongen kan for straffesaker med tilknytning til Forsvaret gi forskrift om*

- a. påtalemyndighetens behandling av slike saker*
- b. særskilt verneting*
- c. fagkyndige meddommere*
- d. adgangen til å sette rett i utlandet.*

Kapittel 34, 35 og 36 oppheves.

## VII

Lov 20. mai 1988 nr. 32 om militær disiplinærmyndighet oppheves.

## VIII

I lov 13. juni 1997 nr. 42 om kystvakten gjøres følgende endringer:

§ 9 første ledd bokstav c oppheves.

§ 35 femte ledd skal lyde:

For øvrig gjelder bestemmelsene om arrest i *twisteloven kapittel 32 og 33* tilsvarende for hefte etter denne paragraf så langt de passer.

## IX

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. De enkelte bestemmelsene kan settes i kraft til ulik tid.
2. Kongen kan gi nærmere overgangsregler.





Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: Departementenes sikkerhets- og

serviceorganisasjon – 06/2023

