LOV OM MILITÆR DISIPLINÆRMYNDIGHET, LOV OM POLITIMYNDIGHET I FORSVARET OG PÅTALEMESSIG BEHANDLING AV MILITÆRE STRAFFESAKER

UTREDNING FRA ARBEIDSGRUPPE NEDSATT AV FORSVARSDEPARTEMENTET

Utredning avgitt til Forsvarsdepartementet

Oslo, 1. mars 2021

Lars Morten Bjørkholt
(leder)

Reidar Bruusgaard
Sigrid Redse Johansen
Arild Aaserød

Elise Christiansen
Terje Raknerud

Sofia Holland
Erlend Magnus Sogn-Skeie

Joachim Nordgreen
(til mai 2020)
Birgitte Magnus Weyde
(fra juni 2020)
Marie Valen
(til august 2019)
Mille Bruun-Olsen Hauge
(fra mai 2020)

INNHOLD

1. SAMMENDRAG 13

1.1. BAKGRUNN 13

1.2. DISIPLINÆRORDNINGEN 13

1.3. MILITÆR POLITIMYNDIGHET 14

1.4. GENERALADVOKATEMBETET MV 15

1.4.1. Påtalemessig behandling av militære straffesaker 15

1.4.2. Disiplinærsaker og fagforvaltning 15

1.4.3. Organisasjonsmessige forhold 15

1.5. MILITÆR INSPEKSJON 15

2. ARBEIDSGRUPPENS SAMMENSETNING, MANDAT OG ARBEID 17

2.1. ARBEIDSGRUPPENS SAMMENSETNING 17

2.2. MANDAT OG TILLEGGSMANDAT 17

2.3. ARBEIDSGRUPPENS ARBEID 20

3. FORSVARET OG FORSVARETS UTVIKLING 21

3.1. INNLEDNING 21

3.2. FORSVARETS OPPGAVER I DAG 22

3.3. SIKKERHETSPOLITISK UTVIKLING 23

3.4. FORSVARET SOM ETAT 23

3.5. FORVARETS STRUKTURER OG AKTIV RESERVE 24

3.6. VERNEPLIKTSORDNINGEN 25

3.6.1. Vernepliktige 25

3.6.2. Førstegangstjenesten 25

3.7. PERSONELLORDNINGEN 26

3.7.1. Innledning 26

3.7.2. Utvikling av befalsordningen 26

3.7.3. Ordning for militært tilsatte (OMT) 26

3.8. PERSONELL MED TJENESTEPLIKT 27

3.8.1. Innledning 27

3.8.2. Vernepliktige 27

3.8.3. Militært tilsatte 27

3.8.4. Andre som har inngått kontrakt om tjeneste (frivillige) 28

3.8.5. Sivilt ansatte i Forsvaret 28

3.9. UTVIKLINGEN AV MILITÆRPOLITIET 29
4. LEGALITETSPRINSIPP OG RETTIGHETSTENKNING – GRUNNLOVENS OG FOLKERETTENS SKRANKER 31
4.1. INNLEDNING 31
4.2. REFS ELLER STRAFF? 31
4.2.1. Bakgrunnen for dagens disiplinærlov 31
4.2.2. Sanksjonsutvalget og endringene i forvaltningsloven mv. 32
4.3. GRUNNLOVEN 33
4.3.1. Legalitetsprinsippet i samfunnet og i Forsvaret 33
4.3.2. Det alminnelige legalitetsprinsippet 33
4.3.3. Det strafferettslige legalitetsprinsippet 34
4.3.4. Arbeidsgruppens vurderinger 36
4.4. BEGREPET «STRAFF» ETTER EMK ARTIKKEL 6 OG 7 36
4.4.1. Bakgrunnen for dagens lov 36
4.4.2. Nyere utvikling i synet på EMK 36
4.4.3. Arbeidsgruppens vurderinger 37
4.5. EMK: FORBUDET MOT GJENTATT STRAFFEFORFØLGNING 38
4.5.1. Tilleggsprotokoll 7 artikkel 4 (P7-4) til EMK 38
4.5.2. Arbeidsgruppens vurderinger 39
4.6. FRIHETSBERØVELSE OG ARREST 39
4.6.1. Grunnloven og EMK 39
4.6.2. Arrest som refselsesmiddel 41
4.6.3. Vurderingen ved vedtakelsen av dagens disiplinærlov 41
4.6.4. Arbeidsgruppens vurderinger av arrestinstituttet 41
4.7. BEVEGELSESFRIHET OG FRIHETSINNSKRENKNING 42
4.7.1. Retten til bevegelsesfrihet i EMK og bakgrunnen for dagens lov 42
4.7.2. Arbeidsgruppens vurdering av frihetsinnskrenkning 43
4.8. KOMMANDOMYNDIGHET 44
4.8.1. Kommandomyndighet og disiplinærmyndighet i gjeldende rett 44
4.8.2. Kommandomyndighet og militær politimyndighet 46
4.9. FOLKERETTENS KRAV OM ET DISIPLINÆRSYSTEM 47
4.9.1. Innledning 47
4.9.2. Folkerettens forutsetning om et internt disiplinærsystem 47
4.9.3. Kommandoansvar – norsk rett og folkeretten 48

4.9.4. Arbeidsgruppens vurderinger 49
4.10. PLIKTEN TIL ETTERFORSKNING 50
4.10.1. Bakgrunnen for dagens lover 50
4.10.2. Det alminnelige utgangspunktet for etterforskning 50
4.10.3. Forholdet mellom krigens folkerett og menneskerettighetene 52
4.10.4. Terskel og innhold i militære operasjoner 53
4.10.5. Krav om tilstrekkelig uavhengig etterforskning 55
4.10.6. Arbeidsgruppens vurderinger 58
5. DISIPLINÆRMYNDIGHET I FORSVARET 59
5.1. INNLEDNING 59
5.2. GRUNNLEGGENDE HENSYN 59
5.3. GJELDENDE RETT 60
5.3.1. Historisk bakgrunn 60
5.3.2. Hvem som har disiplinærmyndighet 62
5.3.3. Hvem som kan refses 63
5.3.4. Hva det kan refses for 64
5.3.5. Hvilke disiplinære reaksjoner som kan ilegges 66
5.3.6. Saksbehandlingsregler 69
5.3.7. Klageadgang 76
5.3.8. Domstolsprøving 78
5.3.9. Iverksetting og erstatning 78
5.3.10. Tilsyn med utøvelsen av disiplinærmyndighet 78
5.3.11. Krigstid 80
5.3.12. «Sporvalget» mellom disiplinærsak og straffesak 81
5.3.13. Generaladvokaten og krigsadvokatenes rolle i disiplinærsaker 86
5.3.14. Behandling av personopplysninger 87
5.3.15. Andre lands rett 87
5.4. ANDRE ADMINISTRATIVE SANKSJONSMULIGHETER I DET OFFENTLIGE 91
5.4.1. Sivilforsvaret 91
5.4.2. Arbeidsgivers adgang til å ilegge administrative reaksjoner 93
5.4.3. Enkelte andre ordninger 93
5.5. ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER OG FORSLAG 94
5.5.1. Generelle betraktninger om disiplinærinstituttet 94
5.5.2. Hvor disiplinærinstituttet bør reguleres 96

5.5.3. Hvilke bestemmelser må stå i lov, og hvilke kan stå i forskrift? 97
5.5.4. Hvem som skal ha disiplinærmyndighet 101
5.5.5. Juridisk rådgivning i disiplinærsaker 103
5.5.6. Hvem som skal kunne refses 104
5.5.7. Hva det skal kunne refses for 105
5.5.8. Disiplinære reaksjoner som bør kunne ilegges 108
5.5.9. Hvilke saksbehandlingsregler som bør gjelde 114
5.5.10. Klage- og kontrollordningen 123
5.5.11. Domstolsprøving 126
5.5.12. Iverksetting og erstatning 127
5.5.13. Krigstid 127
5.5.14. Foreleggelsesplikt for Forsvaret til påtalemyndigheten 128
5.5.15. Saker som bør forelegges for påtalemyndigheten – sporvalg 130
5.5.16. Hvordan foreleggelsen bør gjennomføres 131
5.5.17. Behandling av personopplysninger 131
6. DEN MILITÆRE PÅTALEMYNDIGHET, GENERALADVOKATEMBETET OG BEHANDLINGEN AV MILITÆRE STRAFFESAKER 139
6.1. INNLEDNING 139
6.2. HISTORIKK 139
6.3. GRUNNLEGGENDE HENSYN 141
6.4. RUUD-UTREDNINGEN OG STRAFFEPROSESSLOVUTVALGET 142
6.5. PÅTALEMYNDIGHETEN OG «DEN MILITÆRE PÅTALEMYNDIGHET» 143
6.5.1. Den høyere påtalemyndighet og påtalemyndigheten i politiet 143
6.5.2. Den militære påtalemyndighet 144
6.6. GENERALADVOKATEMBETET 144
6.6.1. Embetets organisering og overordnede oppdrag 144
6.6.2. Generaladvokatens og krigsadvokatenes oppgaver 145
6.6.3. Generaladvokatembetets kommunikasjon og saksbehandlingssystem 146
6.7. DEN PÅTALEMESSIGE BEHANDLINGEN AV MILITÆRE STRAFFESAKER 147
6.7.1. Generelt 147
6.7.2. Definisjonen av militære straffesaker 147
6.7.3. Alminnelige regler for saksbehandlingen 151
6.7.4. Fag- og etatsledelse 151
6.7.5. Påtalen 152

6.7.6. Påtalefaglig etterforskningsledelse 152
6.7.7. Etterforskningsløftet 153
6.7.8. Aktorater 154
6.8. HÅNDTERINGEN AV ØVRIGE SAKER DER MILITÆRT PERSONELL ER INVOLVERT 155
6.9. BEREDSKAP OG KRIGSTID 156
6.10. BEHANDLINGEN FOR DOMSTOLENE 157
6.11. ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER 158
6.11.1. Avveining av grunnleggende hensyn 158
6.11.2. Behovet for endringer i reglene om militær rettergang 161
6.11.3. Militære straffesaker 162
6.11.4. Hvilke oppgaver som bør videreføres i påtalemyndigheten 163
6.11.5. Hvor og hvordan oppgavene til den militære påtalemyndighet bør ivaretas 164
6.11.6. Den fremtidige organiseringen av Generaladvokatembetet 166
6.11.7. Behandlingen for domstolene 168
6.11.8. Andre straffeprosessuelle særregler 169
7. MILITÆR POLITIMYNDIGHET 171
7.1. INNLEDNING 171
7.2. GRUNNLEGGENDE HENSYN 171
7.3. GJELDENDE RETT 173
7.3.1. Historikk 173
7.3.2. «Politimyndighet i Forsvaret» eller «militær politimyndighet»? 178
7.3.3. Hva militær politimyndighet innebærer 179
7.3.4. Hvem som har militær politimyndighet 183
7.3.5. Hvor og overfor hvem kan militær politimyndighet utøves? 186
7.3.6. Utøvelse av militær politimyndighet 194
7.3.7. Etterforskning 196
7.3.8. Særskilt om etterforskning av militære straffesaker i utlandet 201
7.3.9. Beredskap og krig 208
7.3.10. Militærpolitiets organisering og oppgaver i dag 209
7.3.11. Saksomfang – etterforskning 212
7.3.12. Utenlandske militære styrker i Norge 213
7.3.13. Andre lands rett 219
7.4. ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER OG FORSLAG 222

7.4.1. Avveining av grunnleggende hensyn 222
7.4.2. Strukturelle hensyn 222
7.4.3. Hvilke bestemmelser lov om militær politimyndighet bør inneholde 223
7.4.4. Hva militær politimyndighet bør omfatte 224
7.4.5. Hvem som bør ha militær politimyndighet 230
7.4.6. Hvor militær politimyndighet bør kunne utøves 230
7.4.7. Overfor hvem militær politimyndighet skal kunne utøves 237
7.4.8. Utøvelse av militær politimyndighet 238
7.4.9. Bruk av arrest 239
7.4.10. Etterforskning 240
7.4.11. Beredskap og krig 249
7.4.12. Hvordan utenlandske allierte militære styrkers politimyndighet bør reguleres i norsk rett 249
8. MILITÆR INSPEKSJONSRETT I FORSVARET 253
8.1. INNLEDNING 253
8.2. FORMÅL OG BEGRUNNELSE 253
8.3. LEGALITETSPRINSIPPETS BETYDNING FOR INSPEKSJONSRETTEN 253
8.4. GJELDENDE RETT 254
8.4.1. Hjemmelsgrunnlag 254
8.4.2. Forsvarssjefens instruks 254
8.4.3. Generaladvokatens veiledning om inspeksjon 255
8.5. ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER OG FORSLAG 256
8.5.1. Behov for lovfesting av militær inspeksjonsrett 256
8.5.2. Forslag til lovfesting 258
9. ENDRINGER I ANDRE LOVER OG FORSKRIFTER 259
10. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER 261
11. MERKNADER TIL DE ENKELTE LOVBESTEMMELSENE 263
11.1. DISIPLINÆRBESTEMMELSER I FORSVARSLOVEN 263
11.2. NY LOV OM MILITÆR POLITIMYNDIGHET 271
11.3. NY TIENDE DEL I STRAFFEPROSESSLOVEN (STRAFFESAKER MED TILKNYTNING TIL FORSVARET) 278
12. FORSLAG TIL LOV- OG FORSKRIFTSBESTEMMELSER 281
12.1. DISIPLINÆRORDNINGEN I FORSVARET 281
12.1.1. Endringer i forsvarsloven 281
12.1.2. Ny forskrift om disiplinærordningen i Forsvaret 286

12.2. MILITÆR POLITIMYNDIGHET 302
12.2.1. Ny lov om militær politimyndighet 302
12.3. STRAFFESAKER MED TILKNYTNING TIL FORSVARET 309
12.3.1. Endringer i straffeprosessloven 309
12.3.2. Endringer i påtaleinstruksen 310
VEDLEGG 313

1. SAMMENDRAG

1.1. BAKGRUNN

Målet med utredningen er å revidere gjeldende lovgivning i lys av dagens oppgaver, organiseringen av Forsvarets virksomhet og bruken av refselser slik at den oppfyller de krav som følger av blant annet den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Arbeidsgruppen har derfor vurdert forhold som bør reguleres eller som bør reguleres på en annen måte, sett hen til behovet for å opprettholde disiplin og effektivitet i Forsvaret, men også ivareta hensynet til den enkeltes rettssikkerhet.

Arbeidsgruppen har videre vurdert behov for endringer i reguleringen av den militære politimyndighet, herunder politimyndighetens saklige og stedlige virkeområde og etterforskningskompetansen i Forsvaret. Kravet om uavhengig etterforskning er særskilt adressert.

I tillegg har arbeidsgruppen vurdert regelverket for den påtalemessige behandlingen av militære straffesaker og hva som er en hensiktsmessig fremtidig organisering av den militære påtalemyndighet. Arbeidsgruppen har sett hen til forslagene i NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov* kapittel 23 og Morten Ruuds utredning «Gjennomgang av ordningen med generaladvokat og krigsadvokater».

1.2. DISIPLINÆRORDNINGEN

Arbeidsgruppen foreslår 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. Det anses hensiktsmessig at de bestemmelser som må stå i lov flyttes til forsvarsloven, og at mer detaljerte regler fastsettes i forskrift.

For det første foreslår arbeidsgruppen å la forvaltningslovens regler gjelde i større grad enn i dag og for øvrig videreføre gjeldende rett når det gjelder saksbehandlingsregler. Dette innebærer blant annet at fornærmedes rettsstilling styrkes.

For det andre foreslår arbeidsgruppen å forenkle klageordningen ved at det kun skal være én klageinstans, nemlig dagens klagenemnd. Avgjørelser fra klagenemnda kan bringes inn for domstolene, som kan prøve alle sider av saken. Det foreslås særregler for krigstid.

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

For det fjerde foreslås 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 satsene for maksimalt overtredelsesgebyr øker fra inntil 50 til inntil 100 ganger tjenestetillegget for militært tilsatte og øvrige tjenestepliktige etter gjennomført førstegangstjeneste. Det foreslås at sivilt ansatte fortsatt ikke kan refses disiplinært i fredstid, men i krigstid når de følger Forsvarets styrker i en støttefunksjon.

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 at behandlingen av personopplysninger i disiplinærsaker lovfestes.

1.3. MILITÆR POLITIMYNDIGHET

Politimyndigheten i Forsvaret ivaretar både Forsvarets behov for å opprettholde disiplin, ro og orden internt, og Forsvarets behov for å sikre virksomheten sin mot aktivitet som forstyrrer eller truer sikkerheten. Disse behovene gjør seg fortsatt gjeldende. Regelverket for den militære politimyndighet er i dag til dels fragmentert, og en rekke regler fremgår av forskrift og interne instrukser. Dagens krav til lovhjemmel for inngrep overfor den enkelte tilsier at flere regler bør tas inn i lov. Arbeidsgruppen foreslår derfor at det vedtas en ny lov om militær politimyndighet.

Det foreslås å videreføre gjeldende rett når det gjelder hvem som har militær politimyndighet, overfor hvem den skal kunne utøves og i hovedsak hvor den kan utøves.

Videre foreslår arbeidsgruppen å lovfeste gjeldende rett som i dag følger av enten forskrift, instruks eller sedvane. Dette gjelder blant annet lovfesting av definisjonen av militært område og momenter for vurderingen av hva som er umiddelbar nærhet til dette, i tillegg til særskilte inngrepshjemler og objektsikring i væpnet konflikt. Det foreslås også å lovfeste gjennomføring av enkelte bestemmelser i NATO SOFA.

Arbeidsgruppen foreslår å videreføre adgangen til å etterforske enkelte straffesaker ved bruk av militære etterforskere. For å sikre at den militære etterforskningen er tilstrekkelig effektiv og uavhengig, foreslår arbeidsgruppen at utpekte, militære etterforskere underlegges påtalefaglig styring i enkeltsaker, i tråd med straffeprosessloven. I tillegg til å justere omfanget av hvilke lovbrudd som militære etterforskere kan etterforske, foreslås det en generell adgang for påtalemyndigheten til å beslutte etterforskning i Forsvaret når det for øvrig anses hensiktsmessig. Ved mistanke om lovbrudd som kan kvalifisere til straff, vil som nevnt Forsvaret ha plikt til å forelegge saker for påtalemyndigheten (sporvalg). Riksadvokaten skal gi nærmere retningslinjer om hvilke saker dette omfatter.

Arbeidsgruppen foreslår å videreføre adgangen til innledende etterforskingsskritt i enhver straffesak.

1.4. GENERALADVOKATEMBETET MV.

1.4.1. PÅTALEMESSIG BEHANDLING AV MILITÆRE STRAFFESAKER

Straffesaker med utspring i Forsvaret skal 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 alminnelige 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, bør 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.

1.4.2. DISIPLINÆRSAKER OG FAGFORVALTNING

Arbeidsgruppen foreslår at kjernen av Generaladvokatembetets oppgaver bør videreføres i Forsvaret. Dette omfatter de oppgavene som er knyttet til disiplinærsaksbehandlingen, spørsmål om sporvalg og forholdet til påtalemyndigheten og en bredere fagforvaltning av rettsspørsmål knyttet til Forsvarets militære håndhevelsesadgang i fred, krise og krig.

1.4.3. ORGANISASJONSMESSIGE FORHOLD

Arbeidsgruppen foreslår å legge ned Generaladvokatembetet som etat. Det foreslås å videreføre oppgavene i henholdsvis påtalemyndigheten og Forsvaret. Hovedtyngden av oppgavene foreslås overført til Forsvaret. Oppgavene anses egnet for å bli behandlet sentralt i Forsvaret sammen med Forsvarets øvrige militærjuridiske oppgaver.

Organisasjonsmessig foreslås det å samle Forsvarets juridiske rådgivere i én militærjuristtjeneste.

1.5. MILITÆR INSPEKSJON

Arbeidsgruppen foreslår å lovfeste retten til militær inspeksjon i Forsvaret i tråd med gjeldende, instruksfestet praksis. Inspeksjonsadgangen foreslås regulert i lov om militær politimyndighet.

2. ARBEIDSGRUPPENS SAMMENSETNING, MANDAT OG ARBEID

2.1. ARBEIDSGRUPPENS SAMMENSETNING

Arbeidsgruppen har hatt følgende sammensetning:

- advokat Lars Morten Bjørkholt (leder)
- generaladvokat Sigrid Redse Johansen, Generaladvokatembetet
- seniorrådgiver Sofia Holand, Forsvarsdepartementet, til mai 2020
- oberstløytnant Erlend Magnus Sogn-Skeie, Forsvarets spesialstyrker
- major Terje Raknerud, sjef Etterforskningsavdelingen, Militærpolitiet
- førstestatsadvokat Reidar Bruusgaard, Riksadvokatembetet
- seniorrådgiver Arild Aaserød, Justis- og beredskapsdepartementet
- førstekrigsadvokat Joachim Nordgreen (sekretær), Generaladvokatembetet, til mai 2020
- krigsadvokat Birgitte Magnus Weyde (sekretær), Generaladvokatembetet, fra juni 2020
- rådgiver Marie Valen (sekretær), Forsvarsdepartementet, til august 2019
- seniorrådgiver Elise Christiansen (sekretær/medlem), Forsvarsdepartementet, sekretær fra august 2019 og medlem fra mai 2020
- rådgiver Mille Bruun-Olsen Hauge (sekretær), Forsvarsdepartementet, fra mai 2020

2.2. MANDAT OG TILLEGGSMANDAT

Arbeidsgruppen mottok først følgende mandat, i oversendelse datert 20.2.2019:

Mandat – arbeidsgruppe for revisjon av lov om disiplinærmyndighet og lov om militær politimyndighet i Forsvaret

1. Bakgrunn

Gjeldende lov om disiplinærmyndighet (disiplinærloven) er utformet etter hvordan Forsvarets oppgaver, organisering, omfang og personellstruktur var rundt 1980. På den tiden hadde man et invasjonsforsvar basert på mobilisering og vernepliktige, og en stor grad av geografisk spredning av avdelinger og personell.

Siden 2001 har Forsvaret gjennomført omfattende endringer for å styrke den operative evnen. Forsvarets struktur og organisasjon har fått et betraktelig mindre omfang enn tidligere. Ny ordning for militært tilsatte medfører omfattende endringer i personellstrukturen.

Forsvaret har et bredere oppgavespekter, der det legges vekt på evne til episode- og krisehåndtering, reaksjonsevne og mobilitet, samt alliert og internasjonalt forsvarssamarbeid. I 2016 begynte også dreiningen mot å styrke evnen til tilstedeværelse, forflytning, reaksjonsevne og utholdenhet for å håndtere krise og væpnet konflikt i våre nærområder og hos våre allierte på kort varsel. Mer konkret består Forsvarets oppgaver av

å sikre troverdig avskrekking, forsvare Norge og allierte mot alvorlige trusler, anslag og angrep, avverge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser, ivareta myndighetsutøvelse på avgrensede områder og ivareta samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver.

Anvendelse av refselse har også endret seg vesentlig siden loven ble ikraftsatt. Frem til 1988 ble det ilagt i overkant av 11000 refselser hvert år. I årene etter har det vært en klar nedadgående trend. Generaladvokatens årsrapport over disiplinær- og straffesaker i Forsvaret i 2017 viser at totalt antall refselser for 2017 var 362.

I tillegg har den juridiske kompetansen i Forsvaret gjennomgått endringer, ved at den er bygget opp i egen organisasjon, bl.a. i operative staber, forsvarsgrenene, Forsvarets militærpolitiavdeling og ved Forsvarets stabsskole.

Norsk deltakelse internasjonale operasjoner skaper også nye utfordringer.

Spørsmålet om forholdet til menneskerettighetene og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen ble vurdert da nåværende disiplinærlov ble gitt, med særlig fokus på spørsmålet om bruk av arrest som refselse. Den gangen ble det konkludert med at arrest som refselse ikke stred mot menneskerettighetskonvensjonen. Utviklingen innenfor menneskerettighetene og rettspraksis fra EMD nødvendiggjør en ny vurdering av hvordan de ulike refselsesmidlene stiller seg i forhold til menneskerettighetene.

Et velfungerende disiplinærsystem henger tett sammen med evne og mulighet til å etterforske hendelser. Også på dette området har det vært en utvikling innenfor rettspraksis fra EMD, som tilsier strengere krav til uavhengighet i etterforskning som gjennomføres i det militære system. Det er derfor naturlig at arbeidsgruppen også ser på spørsmål knyttet til lov om politimyndighet i Forsvaret og etterforskningskompetansen til militære befalingsmenn og militærpoliti. Det antas at spørsmålet om militære etterforskere bør underlegges påtalemyndigheten ved etterforskning bør være gjenstand for særlig vurdering.

Som følge av at de forhold som preget Forsvaret ved utformingen av disiplinærloven har endret seg så vesentlig, er det behov for en revisjon av disiplinærloven som gjør den tilpasset dagens Forsvar.

Det er derfor grunn til å foreta en samlet gjennomgåelse av dagens regelverk, hvor man ser på spørsmål som bør reguleres, og spørsmål som bør reguleres på en annen måte enn i dag.

Den sentrale begrunnelsen om et eget militært disiplinærsystem ut fra behovet for å opprettholde disiplin for å sikre et effektivt forsvar, er 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. Det er derfor behov for en lovendring i disiplinærloven 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.

Det er også behov for språklige forenklinger og oppdatering av loven.

2. Arbeidsgruppens oppdrag

Arbeidsgruppen skal i lys av dagens oppgaver og organiseringen av Forsvarets virksomhet, fremme forslag om en revidert disiplinærlov med hovedvekt på følgende:

- Militære sjefers rolle ved kontroll av ilagte refselser
- 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 skal videre, i lys av dagens oppgaver og organisering av Forsvarets virksomhet, foreslå nødvendige endringer i lov om politimyndighet i det militære forsvar. I tillegg skal 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 i som straffesak eller som disiplinærsak.

Arbeidsgruppen skal i tillegg vurdere lovfesting av retten til militær inspeksjon.

Arbeidsgruppen kan også foreslå nødvendige endringer i andre lover og forskrifter som følge av forslag til endringer av disiplinærloven og lov om militær politimyndighet.

Arbeidsgruppen må om nødvendig selv presisere mandatet innenfor rammen av dette oppdraget.

3. Arbeidsgruppens sammensetning

[…]

4. Kontakt med organisasjonene i Forsvaret

Arbeidsgruppen skal som en del av sitt arbeid etablere kontakt med personellorganisasjonene og de tillitsvalgte for de vernepliktige.

5. Avslutning

Arbeidsgruppen skal redegjøre for de økonomiske og administrative konsekvensene av sine forslag, jfr. utredningsinstruksen punkt 3.1.

Arbeidsgruppen skal utforme sitt lovforslag i tråd med reglene i Justisdepartementets veiledning Lovteknikk og lovforberedelse (2000), jfr. utredningsinstruksen punkt 7.1.

Arbeidsgruppen skal avgi sin utredning innen 1. mai 2020.

Den 16.12.2019 mottok arbeidsgruppen følgende tilleggsmandat:

Tilleggsmandat – arbeidsgruppe for revisjon av lov om disiplinærmyndighet og lov om militær politimyndighet i Forsvaret

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 ARBEID

Arbeidsgruppen hadde sitt første møte 6.3.2019 og sitt siste fysiske møte 21.1.2021. I alt har det vært avholdt 14 møter.

Arbeidsgruppen var på studietur til det danske Forsvarsministeriets Auditørkorps ved generalauditøren i København den 13.8.2019 for å høre om utviklingen av den danske disiplinærordningen og organiseringen av den militære påtalemyndigheten i Danmark. Danmark ble valgt blant annet fordi det ved auditørkorpset tidligere er utarbeidet et stort komparativt nordisk materiale når det gjelder de ulike lands disiplinær- og straffesaksbehandling.

Den 13.12.2019 presenterte arbeidsgruppens leder mandatet og hovedlinjene i drøftelsene på et såkalt «fredagsmøte» i regi av Generaladvokatembetet og Norsk militærjuridisk forening, der 40–50 tilhørere både med og uten tilknytning til Forsvaret deltok.

Som en del av arbeidet har arbeidsgruppen etablert kontakt med personellorganisasjonene og de tillitsvalgte for de vernepliktige. Dette ble gjort i møte 11.1.2021.

Arbeidsgruppen har ved to anledninger fått utsatt fristen for levering av utredningen. Dette skyldes flere forhold, men først og fremst at arbeidet har vært mer omfattende enn forutsatt og at mandatet er blitt utvidet. Arbeidsgruppens innstilling er enstemmig.

3. FORSVARET OG FORSVARETS UTVIKLING

3.1. INNLEDNING

Utformingen av dagens disiplinærlov henger nært sammen med Forsvarets oppgaver, organisering og omfang rundt 1980. Det var da et invasjonsforsvar basert på mobilisering, vernepliktige og en stor grad av geografisk spredning av avdelinger og personell. Bare en mindre del av Forsvaret besto av stående styrker.

Etter at dagens disiplinærlov og lov om politimyndighet i forsvaret ble vedtatt,[1] har Forsvaret i løpet av de siste 20 årene gjennomgått en lang omstillingsperiode. Langtidsplanen for 2002–2005 innebar en vesentlig endring av Forsvarets innretning, fra mobiliseringsforsvar til innsatsforsvar med fokus på internasjonale operasjoner og evne til krisehåndtering.[2] Målet om at alle tjenestedyktige skulle kalles inn til tjeneste, ble satt til side. Forsvarets behov skulle være styrende, og verneplikten skulle i større grad fungere som en rekrutteringsbrønn for verving og utdanning i Forsvaret. Dette medførte en gradvis reduksjon i antall vernepliktige i førstegangstjeneste fra ca. 30 000 i 1980[3] og 1995[4] ned mot om lag 7 400 i 2020.[5] Samtidig økte antallet som hadde interesse av tjeneste i Forsvaret betydelig. Dette fikk stor betydning for seleksjonen; der Forsvaret tidligere sorterte ut de som ikke klarte minimumskravene, kunne Forsvaret etter 2002 i større grad velge blant de best egnede og mest motiverte. Innkalling av tjenestedyktige mot sin uttalte vilje ble dermed mindre fremtredende enn tidligere, og stadig flere ble ikke kalt inn til tross for et ønske om å gjennomføre førstegangstjeneste. Som følge av langtidsplanen for 2013–2016 har Forsvaret også lagt vekt på å tilpasse personellstrukturen til innsatsforsvarets behov, blant annet ved å justere sammensetningen av de ulike personellkategoriene og gradsstrukturen, se nedenfor i punkt 3.7.3. Situasjonen i dag er med andre ord svært forskjellig fra slik den var på 1980- og 1990-tallet.

Som følge av Forsvarets omstilling, endret personellsammensetning og rettsliggjøring av samfunnet siden gjeldende regelverk ble vedtatt, har antallet refselser og bruken av refselser endret seg vesentlig. Særlig har utviklingen ført til færre disiplinære reaksjoner overfor vernepliktige. Også hvilken type lovbrudd som begås i Forsvaret og hvordan disse håndteres, har endret seg. For eksempel var det tidligere mange tilfeller av ulovlig fravær og militærnekting som normalt ble behandlet som straffesaker, noe det er lite av i dag. I dag behandles disse lovbruddene i hovedsak i disiplinærsporet fordi fraværet som regel er av kort varighet. På den andre siden har det de siste årene vært stadig flere tilfeller av mobbing og særlig seksuell trakassering. Også disse sakene behandles i hovedsak disiplinært på grunn av

[1] Lov 20.5.1988 nr. 32 og lov 20.5.1988 nr. 33.
[2] St.prp. nr. 45 (2000–2001).
[3] Statistisk årbok 1980 fra Statistisk sentralbyrå (SSB) s. 49, tilgjengelig her: https://www.ssb.no/a/histstat/aarbok/1980.pdf
[4] Statistisk årbok 1995 fra Statistisk sentralbyrå (SSB) s. 81, tilgjengelig her: https://www.ssb.no/a/histstat/aarbok/1995.pdf
[5] Tall fra Forsvaret per 20.10.2020, tilgjengelig her: https://www.forsvaret.no/om-forsvaret/forsvaret-i-tall, sist besøkt 2.2.2021.

deres milde alvorlighetsgrad. For øvrig går utviklingen igjen i retning av flere vernepliktige, noe som isolert sett kan føre til noen flere disiplinær- og straffesaker.

Både militære straffesaker og disiplinærsaker etterforskes i dag som tidligere av militærpolitiet eller unntaksvis av andre med etterforskningskompetanse i Forsvaret (offiserer og befal). Det har imidlertid de siste årene vært en utvikling innenfor rettspraksis fra EMD hvor det stilles strengere krav til uavhengighet i etterforskningen som gjennomføres i det militære system. Som følge av dette er det nødvendig å vurdere spørsmål knyttet til etterforskningskompetansen til militære befalsmenn og militærpolitiet.

Samlet sett er dette forhold som gjør det nødvendig med lovendringer som tilpasser regelverket til dagens forsvar.

3.2. FORSVARETS OPPGAVER I DAG

Sammenlignet med tidligere har Forsvaret i dag et bredere oppgavespekter, der det legges vekt på evne til episode- og krisehåndtering, reaksjonsevne og mobilitet og dessuten alliert og internasjonalt forsvarssamarbeid. I 2016 begynte også dreiningen mot å styrke evnen til tilstedeværelse, forflytning, reaksjonsevne og utholdenhet for å håndtere krise og væpnet konflikt i våre nærområder og hos Norges allierte på kort varsel.

I langtidsplanen for 2017–2020 er det lagt til grunn at førstegangstjenesten skal videreutvikles og tilpasses Forsvarets krav til reaksjonsevne, operative avdelingers behov for fleksibilitet og handlefrihet samt økte krav til kompetanse og kostnadseffektivitet. Som følge av dette har regjeringen lagt opp til en ny innretning av verneplikten og førstegangstjenesten i Hæren.

Langtidsplanen for 2021–2024[6] innebærer en fortsatt styrking og modernisering av Forsvaret, hvor satsingen som startet i forrige plan bygges videre, og Forsvaret settes bedre i stand til å kunne møte den sikkerhetspolitiske situasjonen. Arbeidet med å bygge et forsvar med en styrket forsvarsevne og høyere beredskap fortsetter, og planen vil øke Forsvarets reaksjonsevne og utholdenhet. Bemanningen økes, Hæren styrkes med flere soldater og moderniseringen av Heimevernet fortsetter. En økning i antall vernepliktige i Hæren vil kunne gi flere disiplinær- og straffesaker.

I henhold til både den gjeldende og den forrige langtidsplanen for forsvarssektoren består er Forsvaret tillagt ni oppgaver: (1) sikre troverdig avskrekking, (2) forsvare Norge og allierte mot alvorlige trusler, anslag og angrep, (3) avverge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser, (4) sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom overvåkning og etterretning, (5) hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter, (6) ivareta myndighetsutøvelse på avgrensede områder, (7) delta i flernasjonal krisehåndtering, (8) bidra til internasjonalt samarbeid på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området og (9) bidra til å ivareta samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver.[7] Særlig forsvar av Norge og allierte mot alvorlige trusler, anslag og angrep, hevding av norsk suverenitet og deltakelse i

[6] Prop. 14 S (2020–2021) *Evne til forsvar – vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren*.
[7] Gjeldende langtidsplan for 2021–2024: Prop. 14 S (2020–2021) Evne til forsvar – vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren, s. 11.

flernasjonal krisehåndtering, herunder fredsoperasjoner, er dimensjonerende oppgaver for Forsvaret.

3.3. SIKKERHETSPOLITISK UTVIKLING

I tillegg til endrede strukturer i Forsvaret og skjerpet beredskap, er den sikkerhetspolitiske situasjonen forverret, noe som medfører økt risiko for spionasje, digital kartlegging og sabotasje.[8] Situasjoner der en aktør bruker et spekter av virkemidler for å påvirke oss, omtales som sammensatte trusler i den nyeste samfunnssikkerhetsmeldingen til Stortinget, som har vært tett koordinert med Forsvarsdepartementets langtidsplan for forsvarssektoren.[9]

Den potensielle bredden i virkemiddelbruken i hendelser med sammensatte trusler gjør det krevende å etablere en best mulig situasjonsforståelse på tvers av sektorer og ulike virkemidler. Desinformasjon, sjikane mot myndighetspersoner, rekruttering eller innplassering av utro tjenere i kommersielle eller offentlige virksomhet og digitale angrep er eksempler på mulige virkemidler. I en situasjon nær opp til eller i en militær konflikt, vil militær virkemiddelbruk kunne kombineres med ikke-militære virkemidler for å oppnå størst mulig effekt.[10] Eksempelvis kan strategisk kommunikasjon (fra en statlig eller ikke-statlig aktør) være et virkemiddel i gjennomføringen av militære operasjoner.[11]

Sammensatte trusler er et sentralt tema i det sivil-militære samarbeidet og viktig i totalforsvaret.[12] Arbeidet mot sammensatte trusler berører alle departementer og en rekke underliggende virksomheter,[13] herunder Forsvaret. Behovet for å opprettholde ro, orden og sikkerhet på egne områder blir med andre ord ikke mindre, og dette øker behovet for klare hjemler for militærpolitiets ordens- og rettshåndhevelsesoppdrag.

3.4. FORSVARET SOM ETAT

Forsvaret er Forsvarsdepartementets største underliggende etat med ansvar for styrkeproduksjon og de ulike våpengrener. Etaten ledes av forsvarssjefen og forsvarsstaben, som siden 2003 har vært samlokalisert med Forsvarsdepartementet og inngår i en integrert strategisk ledelse (ISL). Ved integrert strategisk ledelse ble forsvarssjefen, som regjeringens og forsvarsministerens øverste militære rådgiver, integrert i Forsvarsdepartementet. Formålet med integrert strategisk ledelse er blant annet å bygge bro mellom det fagmilitære og det forsvarspolitiske. Forsvarsdepartementet representerer den politiske ledelsen og er ansvarlig for strategisk ledelse av Forsvaret, mens forsvarsstaben er ansvarlig for å utøve oppdrag fra departementet og følge opp avgjørelser på forsvarssjefens vegne. Forsvarssjefen er både øverste fagmilitære rådgiver og etatsleder.

[8] Meld. St. 5 (2020–2021) *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*, pkt. 1.2 (s. 8).
[9] Meld. St. 5 (2020–2021) pkt. 1.7 (s. 14).
[10] Meld. St. 5 (2020–2021) pkt. 9.1 (s. 92).
[11] Meld. St. 5 (2020–2021) pkt. 9.7 (s. 101).
[12] Meld. St. 5 (2020–2021) pkt. 1.7 (s. 13).
[13] Meld. St. 5 (2020–2021) pkt. 9.5 (s. 94).

Under forsvarssjefen og forsvarsstaben er det 13 driftsenheter i Forsvaret (DIF) med forskjellige oppgaver, blant annet de tre forsvarsgrenene Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret. Hæren er Forsvarets styrker på bakken for å sikre Norges suverenitet på landjorda. Sjøforsvaret hevder norsk suverenitet til havs og tar vare på og beskytter Norges maritime interesser. Luftforsvaret overvåker, kontrollerer og hevder norsk suverenitet i luftrommet over norsk territorium og tilstøtende områder. Videre er også Heimevernet (HV), som utgjør hoveddelen av Norges førstelinjeforsvar, en egen driftsenhet og kan stille opp på kort varsel når Forsvaret og det sivile samfunnet trenger det.

For øvrig er også spesialstyrkene, Etterretningstjenesten, Forsvarets operative hovedkvarter (FOH), Cyberforsvaret, Forsvarets sanitet, Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) og Forsvarets personell- og vernepliktssenter (FPVS) egne driftsenheter. I tillegg er Forsvarets fellestjenester (FFT) felles stab og administrasjon for flere av Forsvarets avdelinger. Den siste driftsenheten er Forsvarets høgskole.

Enkelte oppgaver som tidligere ble løst i Forsvaret, ligger nå til andre etater i forsvarssektoren, for eksempel Forsvarsbygg, som bygger, drifter og selger eiendom for Forsvaret, og Forsvarsmateriell (FMA), som støtter Forsvarsdepartementet og Forsvaret i planleggingen av fremtidige nyanskaffelser. I tillegg er Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) en egen etat som driver forskning og utvikling for Forsvarets behov.

3.5. FORVARETS STRUKTURER OG AKTIV RESERVE

Forsvaret består av en stående produksjonsstruktur og en styrkestruktur. Den stående produksjonsstrukturen omfatter alle avdelinger som er i daglig drift, mens styrkestrukturen er den strukturen Forsvaret har for å løse oppdrag i krig eller når krig truer. Sistnevnte omfatter alle avdelinger som er nødvendige for gjennomføringen av militære operasjoner, og kapasitetene utdannes som hovedregel i produksjonsstrukturen. Den delen av produksjonsstrukturen som inngår i styrkestrukturen, omtales som Forsvarets stående styrkestruktur, mens den delen av styrkestrukturen som ikke er en del av produksjonsstrukturen, omtales som Forsvarets ikke-stående styrkestruktur.[14] Et eksempel på en del av produksjonsstrukturen som ikke har en rolle i krise og krig, er skoler.

Forsvarets styrkestruktur er altså ikke fullt oppsatt i det daglige. Avdelinger og enheter i Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret samt fellesavdelinger er i varierende grad avhengige av ferdig utdannet og øvet vernepliktig (reserve)personell i tilfelle styrkeoppbygging for å løse spesielt de mest krevende av Forsvarets oppdrag. Det vil si at styrkestrukturen er mye større enn produksjonsstrukturen. Det er reservistene som bemanner den største andelen av styrkestrukturen, og det største volumet av disse er knyttet til Heimevernet.[15] I tillegg til reservistene som er disponert i styrkestrukturen, har Forsvaret en betydelig ressurs av

[14] Høring – forslag til endringer i forsvarsloven og vernepliktsforskriften, sendt på høring av Forsvarsdepartementet 14.2.2020 med høringsfrist 20.4.2020 (høringsbrev 14.2.2020) s. 3.
[15] Det er over 50 000 reservister i styrkestrukturen, inkludert HV-soldater, jf. Høringsbrev 14.2.2020 s. 14.

reservister som ikke er disponert. Dette er tjenestepliktig personell som kan anvendes som erstatningsmannskaper i styrkestrukturen ved langvarig krise og pågående operasjoner.[16]

På bakgrunn av at den sikkerhetspolitiske utviklingen og den skjerpede beredskapen stiller nye krav til Forsvarets evne til hurtig og samtidig styrkeoppbygging, ble begrepet «aktiv reserve» introdusert i landmaktproposisjonen fra 2017–2018.[17] Den aktive reserven skal øves årlig og kunne være stridsklar i løpet av få dager. Den vil videre være todelt: en nasjonal reserve, som i hovedsak vil bestå av vernepliktige, og en innsatsreserve, som primært vil bestå av frivillig personell som inngår kontrakt om tjeneste som reservist i Forsvaret i en fastsatt periode (beredskapskontrakt),[18] se punkt 3.8.4 under. Reserven vil rekruttere fra tidligere tilsatte og vernepliktige som har gjennomført førstegangstjenesten, i tillegg til militært tilsatte utenfor den operative strukturen.[19]

3.6. VERNEPLIKTSORDNINGEN

3.6.1. VERNEPLIKTIGE

Utgangspunktet er at alle norske statsborgere som er skikket til tjeneste i Forsvaret, har plikt til i fred og krig å gjøre tjeneste i Forsvaret fra det året de fyller 19 år til utgangen av det året de fyller 44 år, jf. forsvarsloven § 2 andre ledd, jf. § 6 første ledd. Dette er den allmenne verneplikten. Verneplikten gjelder ikke for kvinner som er født før 1.1.1997, jf. § 6 fjerde ledd. Også utenlandske statsborgere kan på nærmere vilkår pålegges verneplikt i Norge, jf. forsvarsloven § 6 tredje ledd. I krig eller når krig truer, kan verneplikten utvides til å inntre fra fylte 18 år til fylte 55 år, jf. forsvarsloven § 16.

3.6.2. FØRSTEGANGSTJENESTEN

I førstegangstjenesten lærer de vernepliktige grunnleggende soldatferdigheter som basis for sin senere tjeneste i årene de har verneplikt. Førstegangstjenesten er normalt 12 måneder. Alle som skal i førstegangstjeneste, må gjennom en rekruttperiode på seks til åtte uker før de går ut i vanlig tjeneste. I rekruttperioden gis det grunnleggende opplæring i militære disipliner. Etter rekruttutdanningen overføres de vernepliktige til den avdelingen de skal gjennomføre førstegangstjenesten i. Der blandes de vernepliktige fra ulike kontingenter i respektive lag og tropper, noe som legger til rette for erfaringsoverføring mellom erfarent og uerfarent personell.

De minst kompetansekrevende stillingene har 12 måneders tjeneste, mens de mest kompetansekrevende stillingene har 16 måneders tjeneste. Dette er nødvendig for å få en god operativ nytteeffekt av soldatutdanningen og et mer målrettet tjenesteløp. En kombinasjon av 12 og 16 måneders førstegangstjeneste ivaretar også behovet for å kunne anvende de

[16] Høringsbrev 14.2.2020 s. 3.
[17] Prop. 2 S (2017–2018) *Videreutviklingen av Hæren og Heimevernet. Landmaktproposisjon* pkt. 7.2 (s. 21). Det har også vært en generell utvikling i europeiske lands forsvar, som i Storbritannia, Frankrike, Nederland og Finland, å revitalisere reservistkonseptet og/eller øke andelen av reservister.
[18] Prop. 2 S (2017–2018) pkt. 7.2 (s. 21–22).
[19] Prop. 2 S (2017–2018) pkt. 7.2 (s. 22).

vernepliktige til videre tjeneste i Heimevernet eller i Forsvarets øvrige reserver innenfor dagens ramme på 19 måneders verneplikt.

Om lag 8 000 vernepliktige gjennomfører førstegangstjeneste årlig.[20]

3.7. PERSONELLORDNINGEN

3.7.1. INNLEDNING

Rammene for forvaltning av militært tilsatte er regulert gjennom statsansatteloven, forsvarsloven, den til enhver tid gjeldende ordning for militært tilsatte og Forsvarsdepartementets nærmere tilpasninger og regelverk. På bakgrunn av disse rammene definerer Forsvaret egen forvaltningspraksis gjennom Forsvarets personellhåndbok.

3.7.2. UTVIKLING AV BEFALSORDNINGEN

Før innføringen av ordningen for militært tilsatte (OMT), som startet i 2016, var befalsordningen gjeldende ordning. Befalsordningen har gjennomgått en rekke endringer gjennom årene, blant annet ved justeringer fastsatt i langtidsplanen for 2005–2008.[21]Avdelingsbefal ble innført som en ny befalskategori med intensjon om å tilføre Forsvaret spesialisert kompetanse, erfaring og kontinuitet på lavere nivå i organisasjonen. Avdelingsbefal fikk fast tilsetting til 35 år, mens yrkesbefal hadde fast tilsetting til pensjonsalder. Det ble i tillegg innført beordringsplikt til internasjonale operasjoner for alt befal, og utdanningsordningen ble gitt akkreditering på lik linje med det sivile utdanningssystemet.

3.7.3. ORDNING FOR MILITÆRT TILSATTE (OMT)

Ordning for militært tilsatte (OMT) ble innført ved Stortingets behandling av Prop.111 LS (2014–2015) *Ordningen for militært tilsatte og endringer i forsvarspersonelloven m.m.* (militærordningen). Sentralt i ordningen var innføringen av to kategorier for militært tilsatte: spesialister (OR) og offiserer (OF). Målet med ordningen var å legge grunnlaget for en balansert personellstruktur som styrker Forsvarets operative evne.

Spesialistene består av befal, grenaderer og konstabler og forkortes OR («other ranks»). De kjennetegnes ved at de representerer dybdekompetanse innenfor sine respektive fagfelt i et tilpasset karrieresystem. Befal får sin befalsutdanning gjennom tilpassede profesjonsmoduler og har befalsgrader (OR 5–9). Grenaderer og matroser har soldat-, korporal- eller konstabelgrader (OR 1–4). Menige er også representert i OR-søylen, men er ikke militært tilsatte.

Offiserene har militær og akademisk utdanning og forkortes OF («officers»). Offiserer kjennetegnes generelt ved at de er generalister med militær akademisk offisersutdanning og har offisersgrader (OF 1–9). Deres primære rolle er ledelse, kommando og kontroll.

[20] Prop. 1 S (2018–2019) kapittel 9 s. 163.
[21] St.prp.nr.42 (2003–2004), jf. Innst. S. nr. 234 (2003–2004).

Militært tilsatte plikter å overholde reglene om tilsetting, utdanning, disponering og avansement mv. som er fastsatt i den til enhver tid gjeldende ordningen for militært tilsatte. Ordningen for militært tilsatte fastsettes av Kongen med Stortingets samtykke. Departementet har instruksjons- og organisasjonsmyndighet og kan utforme nødvendige tilpasninger og regelverk innenfor de overordnede rammene i ordningen for militært tilsatte.

Ved etablering av OMT ble det innført en egen tilsettingsordning, som skal sikre Forsvaret nødvendige rammebetingelser for å opprettholde en balansert personellstruktur og gi den enkelte mer forutsigbarhet. Normen for tilsetting av militært personell skal være fast tilsetting til 35 eller 60 år (pensjonsalder). Offiserer med offisersutdanning (krigsskole) vil få tilsetting til 60 år. For operativt personell, som geværsoldat og lagfører, vil mange tidlig i karrieren representere en kompetanse og funksjon som setter høyere krav til fysisk egnethet. Disse vil normalt bli tilsatt fast til 35 år, men skal ha livslange karrieremuligheter innenfor sitt fagfelt, ut fra Forsvarets behov. Midlertidig tilsetting skal kun benyttes for å dekke Forsvarets tidsbegrensede behov for kompetanse og/eller kompetanse for bestemte oppdrag.

3.8. PERSONELL MED TJENESTEPLIKT

3.8.1. INNLEDNING

Forutsetningen for at Forsvaret kan disponere en person inn i styrkestrukturen, er at vedkommende har en tjenesteplikt. Alle som har verneplikt, som har et ansettelsesforhold i Forsvaret (militært tilsatte) eller som har inngått annen kontrakt om tjeneste med Forsvaret, har tjenesteplikt, jf. forsvarsloven § 2 første ledd. Tjenesteplikten er plikten til i fred og krig å utføre de oppgavene som Forsvaret tildeler, i den stillingen og på det stedet Forsvaret bestemmer, jf. forsvarsloven § 2 tredje ledd.

3.8.2. VERNEPLIKTIGE

Tjenesteplikten som følger av den lovpålagte verneplikten, se over i punkt 3.6.1, omfatter ordinær og ekstraordinær tjeneste, jf. forsvarsloven § 17. Ordinær tjeneste i fred er førstegangstjeneste, repetisjonstjeneste, årlig heimevernstjeneste og offisers-, befals- og spesialistopplæring, maksimalt 19 måneder samlet, jf. forsvarsloven § 17 andre ledd og § 18 første ledd. Ekstraordinær tjeneste kan vare inntil seks måneder hver gang og kommer i tillegg til den ordinære tjenestetiden i fred.

3.8.3. MILITÆRT TILSATTE

Offiserer, befal og andre militært tilsatte er gjennom sitt tilsettingsforhold med Forsvaret pålagt en tjenesteplikt. Tjenesteplikten innebærer blant annet en generell plikt til å la seg beordre til stilling i Norge og i utlandet i samsvar med Forsvarets behov, inkludert en beordringsplikt til tjenestegjøring i internasjonale operasjoner. Høsten 2020 hadde Forsvaret i underkant av ca. 15 900 tilsatte, inkludert sivile.[22]

[22] Pr. 20.10.2020, jf. https://www.forsvaret.no/om-forsvaret/forsvaret-i-tall (besøkt 12.1.2021).

3.8.4. ANDRE SOM HAR INNGÅTT KONTRAKT OM TJENESTE (FRIVILLIGE)

Personer som har fylt 19 år, kan inngå kontrakt om heimevernstjeneste, jf. forsvarsloven § 24 andre ledd. En slik kontrakt om beredskap i Heimevernets innsatsstyrke utløser samme tjenesteplikt og tjenestevilkår som for pliktige heimevernssoldater, men innebærer ikke et tilsettingsforhold med Forsvaret.

Dessuten kan kvinner som er født før 1.1.1997 og som dermed ikke har verneplikt, inngå kontrakt om tjenesteplikt i Forsvaret, jf. forsvarsloven § 25 første ledd, på samme vilkår som vernepliktige og tjenestepliktige.[23]

I tillegg kan personer som er norske statsborgere og som ikke er underlagt beordringsplikt til tjeneste i internasjonale operasjoner etter forsvarsloven § 49, inngå kontrakt om tjeneste i en internasjonal operasjon, jf. forsvarsloven § 50. Dette kan være personer som ønsker et tidsbegrenset tilsettingsforhold med Forsvaret, eller sivile som er ansatt i Forsvaret.

Stortinget har i langtidsplanen for forsvarssektoren sluttet seg til regjeringens økte ambisjon for anvendelse av reservister og en revitalisering av reservistkonseptet.[24] Hjemmelsgrunnlaget for å inngå en kontrakt om tjenesteplikt som aktiv reserve nasjonalt, er imidlertid avgrenset til Heimevernet. En slik frivillig kontrakt om tjenesteplikt innebærer dessuten særlig inngripende plikter for den enkelte og konsekvenser for tredjeparter, som hovedarbeidsgiver og familie. Forsvarsdepartementet har derfor foreslått å lovfeste adgangen til å inngå kontrakt om frivillig tjeneste (tjenesteplikt) som reservist i hele Forsvaret, ikke bare i Hæren. Den foreslåtte bestemmelsen vil bare gjelde tjeneste nasjonalt.[25] Arbeidet er fremdeles pågående. Dersom høringsforslaget blir vedtatt, vil det kunne øke antall tjenestepliktige, noe som potensielt kan medføre flere disiplinær- og straffesaker. I langtidsplanen som var gjeldende da forslaget ble sendt på høring, var det lagt opp til at flere reservister må trene oftere og mer enn før.[26] Dette kan medføre et større antall fraværssaker, både disiplinærsaker og straffesaker.[27]

3.8.5. SIVILT ANSATTE I FORSVARET

I 2019 hadde Forsvaret ca. 4 300 sivilt ansatte. Utgangspunktet for sivilt ansatte er at de også ved krise og i krig plikter å stille på jobb, utføre arbeidsoppgavene som vanlig og etterkomme de pålegg og instrukser som blir gitt av arbeidsgiver i kraft av styringsretten. Dette er imidlertid ikke en tjenesteplikt etter forsvarsloven. Sivilt ansattes rettigheter er regulert i statsansatteloven og arbeidsmiljøloven, og de har ikke plikter etter forsvarsloven. Arbeidsmiljøloven § 2-3 andre ledd bokstav c gir arbeidstakere rett og plikt til å avbryte arbeid som kan medføre fare for liv eller helse.

De sivilt ansatte som er vernepliktige, jf. punkt 3.6.1, kan imidlertid kalles inn etter forsvarsloven til å gjøre tjeneste i Forsvaret i krig og når krig truer. Dette gjelder på linje med andre sivilt ansatte som jobber i andre sektorer og som er vernepliktige. Sivilt ansatte i

[23] Kvinner født etter 1.1.1997 fikk verneplikt 1.1.2015, jf. Prop.122 L (2013–2014).
[24] Høringsbrev 14.2.2020 s. 3.
[25] Høringsbrev 14.2.2020 s. 10–11.
[26] Høringsbrev pkt. 5 (s. 14), jf. langtidsplanen for 2017–2020 (Prop. 151 S (2015–2016)).
[27] Generaladvokatens høringssvar 19.3.2020 pkt. 3 (s. 2).

forsvarssektorens underliggende etater kan imidlertid trolig være spesielt nyttige for Forsvaret, som kan disponere dem i styrkestrukturen. Som andre sivile blir de innkalt som vernepliktige, og de bytter status fra sivile til militært personell hvis de kalles inn med hjemmel i verneplikten etter forsvarsloven.

3.9. UTVIKLINGEN AV MILITÆRPOLITIET

Etter at lov om politimyndighet i forsvaret ble vedtatt, har militærpolitiet (MP) gjennomgått flere omstillinger internt i Forsvaret. De grenvise militærpolitiskolene har blitt slått sammen til én skole for hele Forsvaret, og de små MP-enhetene i de ulike forsvarsgrenene har blitt samlet til større enheter under felles ledelse i Hæren, se nærmere i punkt 7.3.10. I samsvar med gjeldende NATO-doktrine for militærpolititjeneste[28] er militærpolitiet ansvarlig for å utføre fangehåndtering, sikkerhetsoperasjoner, mobilitetsstøtte og stabiliserende polititjenester i tillegg til tradisjonelle politioppgaver.

Ifølge langtidsplanen for 2021–2024 skal det i tillegg til Forsvarets eksisterende militærpolitiavdeling og MP-kompaniet i Brigade Nord etableres en ny kadrebasert[29] militærpolitibataljon med kapasitet til vertslandsstøtte og understøttelse av fellesoperasjoner.[30] Videreutvikling av vertslandsstøttekonseptet er også nevnt i den nyeste stortingsmeldingen om samfunnssikkerhet som et område som kan forbedres.[31] Militærpolitibataljonen skal styrkeproduseres og settes opp av Hæren, og vil den utgjøre felleselementer for hele Forsvaret.[32] I tillegg er det besluttet å opprette et MP-kompani i Nord-Norge. Dette kompaniet skal videreutvikles for å understøtte de nye elementene i Brigade Nord (en fjerde mekanisert manøverbataljon).[33] Uavhengig av denne planlagte økningen vil ansvaret for militærpolitiets politi- og etterforskningsoppgaver ligge direkte under sjefen for Forsvarets Militærpolitiavdeling.

[28] *Allied Joint Publication for Military Police* (AJP) (NATOs grunnlagsdokument for militærpolititjeneste) pkt. 3.2.3.3.
[29] Basert på en kjerne av fast ansatt personell, jf. Stortingets vedtak 119 den 1.12.2020 i sak om langtidsplan for forsvarssektoren.
[30] Prop. 14 S (2020–2021) pkt. 9.3.5 (s. 100). Se også vedtaksforslag VI på s. 137 i proposisjonen.
[31] Meld. St. 5 (2020–2021) pkt. 6.5 (s. 62) og pkt. 6.6.4 (s. 4).
[32] Prop. 14 S (2020–2021) pkt. 9.3.5 (s. 100). Se også vedtaksforslag på s. 137.
[33] Prop. 14 S (2020–2021) pkt. 9.3.3 (s. 99), jf. vedtaksforslag II, som er videreutviklet i forsvarssjefens plan.

4. LEGALITETSPRINSIPP OG RETTIGHETSTENKNING – GRUNNLOVENS OG FOLKERETTENS SKRANKER

4.1. INNLEDNING

Denne utredningen berører grunnlovs- og menneskerettighetsspørsmål. Enkelte av disse vies særskilt oppmerksomhet i dette kapittelet. Et grunnleggende spørsmål er refselsenes status som administrative sanksjoner og forholdet til definisjonen av straff i Grunnloven og i den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Hvorvidt det skal reageres med straff eller refselse på et lovbrudd i Forsvaret, er ikke utelukkende et rettslig spørsmål. I sin mest rettslige form er spørsmålet om refs eller straff omtalt som «sporvalget» i denne utredningen. Sporvalget er viet særskilt oppmerksomhet i kapittel 5. Det mer overordnede spørsmålet om utviklingen i synet på bruk av straff i samfunnet er omtalt i punktet under.

Et særlig spørsmål er bruken av arrest som refselsesmiddel. Slik bruk av frihetsberøvelse er ikke særskilt angitt i EMK, og arbeidsgruppen er gitt i særskilt mandat å utrede arrestens lovlighet.

Disiplinærmyndighet er koblet til kommandomyndighet. Utøvelse av kommandomyndighet kan etter sin art innebære begrensninger i den frie livsutfoldelse, herunder retten til bevegelsesfrihet, privatliv og ytringsfrihet. Brudd på militære plikter og ordre gitt med hjemmel i kommandomyndigheten er refsbart og enkelte ganger straffbart. Det er en forutsetning for en militær ordres lovlighet at den ligger innenfor kommandomyndighetens rekkevidde og er forenlig med de individuelle frihetsrettighetene i Grunnloven og de internasjonale menneskerettighetene.

Folkeretten inneholder ulike forpliktelser for statene til å sørge for etterlevelse av krigføringsregler og å sanksjonere brudd på krigføringsregler blant egne væpnede styrker. Forpliktelsene berører både disiplinærsystemet og militærpolitiets etterforskningskompetanse og er viet særskilt oppmerksomhet i slutten av dette kapittelet.

4.2. REFS ELLER STRAFF?

4.2.1. BAKGRUNNEN FOR DAGENS DISIPLINÆRLOV

Med hjemmel i dagens lov kan det refses også for straffbare forhold. Hvilke forhold det kan refses for, er det redegjort for i kapittel 5. Det er kun prinsipielle utgangspunkt som omtales i dette punktet. Før vedtakelsen av dagens lov var det forutsatt at mindre alvorlige overtredelser av straffelovgivningen burde avgjøres med refselse, mens de grovere lovbrudd burde anmeldes til påtalemyndigheten. Overtredelser som kan refses, er forutsatt å være «så bagatellmessige» at det ikke er ansett som nødvendig eller hensiktsmessig å reagere med straff, men likevel graverende nok til at det er behov for å sanksjonere atferden. Fordi området for strafferettspleien og disiplinærmyndigheten griper inn i hverandre, var det behov for en bestemmelse som regulerer forholdet mellom straffereaksjon og refselse, se NOU

1980: 58 s. 11, 44 og 45. Denne bestemmelsen finnes i disiplinærloven § 10 og er omtalt i punkt 5.3.12 om sporvalg.[34]

4.2.2. SANKSJONSUTVALGET OG ENDRINGENE I FORVALTNINGSLOVEN MV.

Spørsmålet om hvorvidt man skal reagere med en administrativ sanksjon eller straff på en bestemt handling (overtredelse), er i senere tid blitt grundig vurdert av både sanksjonsutvalget i NOU 2003:15 *Fra bot til bedring* og Justis- og beredskapsdepartementet i Prop.62 L (2015–2016) *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)*.

I lovproposisjonen ble det foreslått «visse alminnelige regler for administrative sanksjoner gjennom endringer i forvaltningsloven, straffeprosessloven og tvangsfullbyrdelsesloven». Det «mest omfattende forslaget [var] et nytt kapittel om administrative sanksjoner i forvaltningsloven».[35] Hovedsiktemålet med proposisjonen var:

> […] å legge til rette for mer enhetlig behandling av saker om administrative sanksjoner innenfor betryggende rettslige rammer, og med oppfyllelse av de krav til rettssikkerhet som følger av Grunnloven og internasjonale konvensjoner, i første rekke den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK).[36]

Lovproposisjonen fulgte opp sanksjonsutvalgets utredning NOU 2003:15 *Fra bot til bedring*, men tok også opp utviklingen som siden hadde skjedd. Et hovedpunkt i NOU 2003:15 var at «bruken av straff bør reduseres», og utvalget anbefalte «økt bruk av administrative sanksjoner som alternativ til straff»:

> Særlig hensynet til å begrense bruken av straff, hensynet til effektiv håndhevelse og behovet for et mer helhetlig og fleksibelt sanksjonssystem taler for å benytte administrative sanksjoner i større grad enn nå. Mothensynet er først og fremst kravene til rettssikkerhet. Utvalget peker på at avveiningen mellom disse hensynene vil kunne falle ulikt ut. […]
>
> Etter utvalgets forslag til utforming av straffebestemmelser kan det i mange tilfeller – som nå – for én og samme handling være hjemmel både for straff og administrativ sanksjon. Imidlertid bør reglene utformes slik at sanksjonsspørsmålet blir avgjort samlet. Det må derfor legges opp til sanksjonering i ett spor: Enten må forfølgningen skje forvaltningsrettslig med sikte på at det skal ilegges en administrativ sanksjon, eller saken må anmeldes til politiet med henblikk på straffesak.[37]

Med «administrative sanksjoner» menes «negative reaksjoner som kan ilegges av et forvaltningsorgan, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som regnes som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjon».[38] Denne forståelsen av administrative sanksjoner omfatter militære disiplinærreaksjoner i form

[34] Lov om militær disiplinærmyndighet (disiplinærloven) 20.5.1988 nr. 32.
[35] Prop.62 L (2015–2016) pkt. 2.3.
[36] Prop.62 L (2015–2016) kapittel 1 (s. 7).
[37] NOU 2003:15 pkt. 10.1 (s. 143).
[38] Prop.62 L (2015–2016) kapittel 1 (s. 7).

av refselse. Vurderingene som ble gjort av utvalget i NOU 2003:15 og departementet i Prop.62 L (2015–2016), er dermed relevante for arbeidsgruppens arbeid.

I Prop.62 L (2015–2016) ble det dessuten uttalt:

> Som utvalget gir departementet generelle anbefalinger for når det bør kunne anvendes administrative sanksjoner, jf. særlig proposisjonens punkt 7.4.3. Disse anbefalingene bør tas i betraktning både ved ny lovgivning og ved endringer i gjeldende regelverk (utvalgets forslag til trinn to og tre i regelverksreformen).[39]

Arbeidsgruppens vurderinger av hvordan sporvalget (valget mellom straffesak, disiplinærsak eller begge deler) bør reguleres, er nærmere omtalt i punkt 5.3.12.

4.3. GRUNNLOVEN

4.3.1. LEGALITETSPRINSIPPET I SAMFUNNET OG I FORSVARET

Før vedtakelsen av dagens lov ble forholdet til Grunnloven § 96 og det strafferettslige legalitetsprinsippet vurdert. Deler av de vurderingene som ble lagt til grunn da, er gjengitt nedenfor. Etter vedtakelsen av disiplinærloven er Grunnloven endret og legalitetsprinsippet er grunnlovsfestet i sin alminnelige form. Arbeidsgruppen legger også til grunn at synet på legalitetsprinsippets status i samfunnet er styrket. Ved vurderingen av hvilke inngrep overfor militært personell som kan hjemles i disiplinærloven og lov om politimyndighet i forsvaret, har derfor arbeidsgruppen funnet det formålstjenlig å vie legalitetsprinsippet et særskilt og fornyet fokus. I det følgende gjennomgås først det alminnelige og deretter det strafferettslige legalitetsprinsippet.

4.3.2. DET ALMINNELIGE LEGALITETSPRINSIPPET

Det alminnelige legalitetsprinsippet ble grunnlovsfestet i Grunnloven § 113 i 2014. Bestemmelsen lyder slik:

> Myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov.

Det fremgår dermed av Grunnloven at myndighetene trenger hjemmel i lov for å gripe inn i den enkeltes rettssfære, enten de treffer beslutninger eller utøver faktiske handlinger. Dette samsvarer med den tradisjonelle forståelsen av legalitetsprinsippet.[40]

Etter Grunnloven § 92 og menneskerettsloven § 2 må legalitetsprinsippet forstås i lys av internasjonale menneskerettigheter og da særlig EMK-retten. Inngrep overfor den enkelte vil i mange tilfeller være et inngrep i en vernet menneskerettighet, slik at den aktuelle

[39] Prop.62 L (2015–2016) pkt. 2.3 (s. 17). Som trinn to og tre av regelverksreformen foreslår utvalget at det nye systemet for administrative sanksjoner og regulering av straffbarhetsvilkår gjennomføres for ny lovgivning der det er aktuelt (trinn to) og at eksisterende særlover gjennomgås og endres der det er behov (trinn tre), jf. Prop.62 L (2015–2016) pkt. 2.3 (s. 16).
[40] Dok. 16 s. 247 og 249.

lovhjemmelen må tilfredsstille kravene til tilgjengelighet, presisjon og klarhet slik de kan utledes av praksisen til Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD).[41]

4.3.3. DET STRAFFERETTSLIGE LEGALITETSPRINSIPPET

4.3.3.1. BAKGRUNNEN FOR DAGENS LOV

Etter Grunnloven § 96 kan ingen «straffes uten etter dom». Reaksjoner som utgjør straff i § 96 sin forstand, kan bare ilegges ved «dom», dvs. «av domstolen i første instans etter en prosess initiert av staten», jf. Rt. 2014 s. 620 avsnitt 48. Dette innebærer at forvaltningsorganer som hovedregel ikke kan ilegge reaksjoner som utgjør straff etter Grunnloven, blant annet fordi de mangler uavhengighet av den utøvende makt.[42] Domskravet er i utgangspunktet absolutt dersom en reaksjon er å anse som straff i Grunnlovens forstand.[43]

Før vedtakelsen av dagens disiplinærlov ble forholdet til Grunnloven § 96 vurdert. Ved vurderingen ble det, under henvisning til eldre lovgivning og juridisk litteratur, lagt til grunn at det klart var innenfor Grunnlovens grenser å opprettholde disiplinærstraffer så lenge adgangen til å ilegge arrest og frihetsinnskrenkning var begrenset til henholdsvis 20 og 30 dager.[44] Man mente altså at disiplinærstraffens omfang tilsa at det ikke var snakk om straff i Grunnlovens forstand. Spørsmålet for arbeidsgruppen er om dette synet kan opprettholdes i dag.

4.3.3.2. NYERE VURDERINGER AV BEGREPET «STRAFF» I GRUNNLOVEN § 96

Ordlyden i Grunnloven § 96 gir ingen nærmere veiledning om hvilke reaksjoner som skal regnes som straff, men det er sikker rett at det i prinsippet ikke er avgjørende om lovgivningen benevner en reaksjon som straff eller ikke. Grunnloven § 96 opererer altså med et materielt, ikke et formelt, straffebegrep.[45]

Sanksjonsutvalget uttalte blant annet følgende om administrative sanksjoner og begrepet straff:

> Den sanksjonstypen som lettest ville kunne komme i konflikt med Grunnloven § 96, er eventuell forvaltningsmessig ilagt frihetsstraff. I gjeldende rett er det bare i lov om militær disiplinærmyndighet man finner hjemmel for å ilegge frihetsstraff administrativt (arrest inntil 20 dager etter § 5 nr. 1 og frihetsinnskrenkning etter § 5 nr. 3). Disiplinærsanksjoner behandles som nevnt i punkt 3.2.3 ikke av utvalget, og det er heller ikke aktuelt for utvalget å foreslå innført nye frihetsberøvende administrative sanksjoner.
>
> […]
>
> Det foreligger etter utvalgets syn ingen avgjørelser som endrer den tradisjonelle oppfatning om at lovgivers karakteristikk av en sanksjon normalt er avgjørende også i

[41] Norsk lovkommentar note 256A til Grunnloven § 113.
[42] Prop.62 L (2015–2016) pkt. 4.1 (s. 26).
[43] NOU 2003:15 *Fra bot til bedring* pkt. 5.1.1 (s. 54).
[44] NOU 1980: 58 *Militær disiplinær og politimyndighet*, s. 16-17.
[45] NOU 2003:15 pkt. 5.1.1 (s. 54).

> forhold til Grunnloven, selv om reaksjonen har et klart pønalt formål, så lenge det ikke er tale om frihetsberøvelse.
>
> Til tross for dette kan det selvsagt ikke utelukkes at en administrativ sanksjon unntaksvis kan bli bedømt som straff i Grunnlovens forstand. Hensyn ved vurderingen vil være reaksjonens art og omfang, samt hva slags overtredelse den er en reaksjon på. Forholdet til Grunnloven må vurderes for den enkelte sanksjonshjemmel i lovverket og i prinsippet også i forhold til den konkrete sak der en sanksjonshjemmel benyttes.

Utvalget konkluderte med at bestemmelser om tilleggsbetaling (tilleggsskatt, tilleggsavgift mv.) ifølge rettspraksis ikke er i strid med Grunnloven § 96, uavhengig av tilleggsskattens størrelse, og at mindre inngripende sanksjoner vil falle utenfor Grunnloven § 96 dersom lovgiver ikke har rubrisert sanksjonen som formell straff etter straffeloven §§ 15 og 16:

> Etter utvalgets syn er det dessuten klart at bestemmelser om mindre inngripende rettighetstap (for eksempel tap av retten til å føre motorvogn), tap av offentlig ytelse på mindre beløp, lave overtredelsesgebyrer, administrativ inndragning og formell advarsel ikke vil være i strid med Grunnloven. Utvalget legger til grunn at også mer inngripende rettighetstap, større overtredelsesgebyrer og tap av offentlig ytelse for et større beløp eller et lengre tidsrom vil være forenlig med Grunnloven dersom ordningene er saklig begrunnet, bygget opp med gode rettssikkerhetsgarantier – herunder klageadgang og adgang til domstolsprøvelse – og lovgiver har gitt uttrykk for at sanksjonene ikke skal anses som straff i Grunnlovens forstand.
>
> Selv om en sanksjon ikke er straff i Grunnlovens forstand, kan det være at den må regnes som straff i forhold til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK). I Rt-2000-996 ble det f.eks. lagt til grunn at forhøyet tilleggsskatt ikke var straff etter Grunnloven, selv om Høyesterett kom til at en slik sanksjon innebar en straffesiktelse etter EMK artikkel 6. Det samme ble forutsetningsvis lagt til grunn i de omtalte plenumsavgjørelsene av 3. mai 2002. Dette har konsekvenser for hvilke krav som må stilles til saksbehandling og adgang til domstolsbehandling i forbindelse med ileggelse av den aktuelle sanksjonen. Kravet til domstolsprøving i konvensjonen er ikke like strengt som domskravet i Grunnloven § 96. En etterfølgende adgang til domstolskontroll anses i en del tilfeller som tilstrekkelig.[46]

I Prop.62 L (2015–2016), som fulgte opp NOU 2003:15, ble det uttalt at lovgivers klassifisering av den enkelte reaksjonen har betydelig vekt, jf. Rt.2014 s. 620 avsnitt 51, og at spørsmålet blir når lovgivers klassifisering av en reaksjon som noe annet enn straff, ikke kan legges til grunn. Det ble vist til at Høyesterett uttalte i samme dom avsnitt 52 at administrative reaksjoner «uten straffeformål» faller utenfor Grunnloven § 96, og at det karakteristiske for en straffereaksjon er at den er «et onde som staten tilføyer en lovovertreder på grunn av lovovertredelsen, i den hensikt at han skal føle det som et onde»,[47] – som et virkemiddel for å sikre lovlydighet. Videre ble det uttalt:

> Et pønalt element kjennetegnes som nevnt ved at reaksjonen har et individual- og allmennpreventivt formål og retter seg mot tidligere handlinger. Dette står i motsetning til

[46] NOU 2003: 15 pkt. 5.1.1.

[47] Prop.62 L (2015–2016) pkt. 4.1 (s. 26–27), jf. Andenæs, Statsforfatningen i Norge (1976) på side 352, gjengitt av Høyesterett i Rt-1977-1207 på side 1209. Se også Ot.prp.nr.90 (2003–2004) punkt 1.3.

> reaksjoner som retter seg mot fremtidige handlinger, for eksempel for å skape et fremtidig oppfyllelsespress, typisk tvangsmulkt.
>
> På den annen side vil ikke et fremtredende straffeformål være tilstrekkelig til at reaksjonen anses som straff i Grunnlovens forstand. […] Når reaksjonen ikke er klassifisert som straff, men likevel har et pønalt formål, må det gjøres en konkret vurdering der en rekke momenter tas i betraktning. […]
>
> Ved den konkrete vurderingen er selv relativt høye overtredelsesgebyrer akseptert uten at dette medførte at reaksjonen var å anse som straff, jf. Rt. 2014 s. 620. Sterkt skjønnspregede vurderinger og kompliserte faktum- og skyldvurderinger kan medføre at reaksjonen som ilegges etter omstendighetene er å anse som straff – særlig dersom dette medfører at adgangen til etterprøving av vedtaket svekkes.[48]

Videre fastsetter Grunnloven § 96 andre ledd at «[e]nhver har rett til å bli ansett som uskyldig inntil skyld er bevist etter loven». Departementet la til grunn at denne regelen bare kommer til anvendelse i saker som er straff etter straffebegrepet i første ledd.[49]

4.3.4. ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER

Arbeidsgruppen legger til grunn at det fortsatt er slik at en disiplinær reaksjon ikke er å anse som straff i Grunnlovens forstand. Det legges her særlig vekt på at overtredelsene det er snakk om ikke innebærer alvorlige lovbrudd, at bøtesatsene ved refselser fortsatt er lave (også dersom det vedtas en oppjustering i tråd med arbeidsgruppens forslag) og at klageadgangen er godt ivaretatt. Arbeidsgruppen har særlig vurdert om bruk av frihetsberøvelse (arrest) tilsier at refselse vil være å anse som straff, men opprettholder det syn som er lagt til grunn i rettstilstanden frem til i dag. Som det fremgår av punkt 5.5.8.5 nedenfor, foreslår arbeidsgruppen å oppheve adgangen til å bruke arrest som refselsesmiddel i fredstid, mens frihetsinnskrenkning fortsatt kan brukes. Under disse forutsetninger vil det etter arbeidsgruppens syn være klart at refselse ikke er å anse som straff etter Grunnloven § 96.

4.4. BEGREPET «STRAFF» ETTER EMK ARTIKKEL 6 OG 7

4.4.1. BAKGRUNNEN FOR DAGENS LOV

Før vedtakelsen av dagens disiplinærlov ble også forholdet til EMK artikkel 6 vurdert, men da i tett tilknytning til spørsmålet om bruken av arrest og EMK artikkel 5. Bruk av arrest er omtalt særskilt nedenfor i punkt 4.6. I det følgende gjennomgås nyere utvikling i synet på EMK artikkel 6 og 7, herunder definisjonen av «straff».

4.4.2. NYERE UTVIKLING I SYNET PÅ EMK

I forbindelse med endringene i forvaltningsloven mv. om administrative reaksjoner ble også EMK artikkel 6 og 7 redegjort for. Redegjørelsen er relevant for arbeidsgruppens arbeid og gjengis i grove trekk i det følgende. Artikkel 6 fastsetter grunnprinsippet om rett til en

[48] Prop.62 L (2015–2016) pkt. 4.1 (s. 26–27).
[49] Prop.62 L (2015–2016) pkt. 4.1 (s. 27).

rettferdig rettergang ved avgjørelsen av borgerlige rettigheter og plikter og straffesiktelser, og den ble omtalt utførlig i både NOU 2003: 15 og Prop.62 L (2016–2016). Bestemmelsen omfatter aller personer og retter seg først og fremst mot saksbehandlingen hos domstolene, men kan også komme til anvendelse ved visse forvaltningsprosesser, herunder ved forvaltningens ileggelse av administrative reaksjoner.[50] Både departementet og sanksjonsutvalget fremhevet EMDs autonome fortolkning av begrepet straff, blant annet at det måtte forstås på samme vis i artikkel 6 nr. 1, 2 og 3 og i EMK protokoll 7 artikkel 7,[51] og at en reaksjon kunne være «straff» selv om det ikke var klassifisert slik etter intern rett.

De ulike straffebegrepene er av lovgiver omtalt som «straff etter EMK». Hvorvidt en reaksjon er å anse som straff etter EMK, vurderes etter de såkalte «Engel-kriteriene».[52] Ved den konkrete vurderingen legges det vekt på «klassifikasjonen etter nasjonal rett, normens karakter og innholdet og alvorligheten av reaksjonen».

Etter å ha gjennomgått Engel-kriteriene vurderte departementet om EMK artikkel 6 nr. 1 tillater at forvaltningsorganer ilegger administrative sanksjoner og konkluderte slik:

> Enkelte sanksjoner vil nok også være av en slik art at EMK artikkel 6 nr. 1 stiller krav om at de bare kan ilegges av organer som tilfredsstiller kravene til uavhengige og upartiske domstoler. […] Departementet antar at dersom retningslinjene angitt i punkt 7.4 om hvilke overtredelser som bør sanksjoneres med administrative sanksjoner følges, vil administrative sanksjoner kunne ilegges av forvaltningsorganer dersom det foreligger mulighet for prøving av vedtaket hos en domstol med «full jurisdiction», se punkt 23.8.1 om innholdet av dette kravet.[53]

«Straff etter EMK» er altså en felles betegnelse på forståelsen av straffebegrepet etter EMK artikkel 6 og 7 og tilleggsprotokoll 7 artikkel 4 til EMK (P7-4)[54] og omfatter også administrative sanksjoner etter norsk rett.

4.4.3. ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER

Arbeidsgruppen legger til grunn at refselse er straff etter EMK. Refselse omfattes derfor av blant annet forbudet mot gjentatt straffeforfølgning og må undergis full prøvingsadgang hos en ordinær domstol. I det følgende omtales rekkevidden av forbudet mot gjentatt straffeforfølgning.

[50] Prop.62 L (2016–2016) pkt. 4.3.2.
[51] Prop.62 L (2016–2016) pkt. 4.5.2 og NOU 2003: 15 pkt. 5.7.1.5.
[52] Engel mfl. mot Nederland, 8.6.1976 (nr. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 og 5370/72).
[53] I punkt 23.8.1 uttalte departementet blant annet: «Saker om administrative sanksjoner vil etter departementets forslag innebære avgjørelse av en straffesiktelse etter EMK artikkel 6 nr. 1. Domstolene må da ha det EMD omtaler som full kompetanse («full jurisdiction»).»
[54] Se bl.a. Rt. 2014 s. 620.

4.5. EMK: FORBUDET MOT GJENTATT STRAFFEFORFØLGNING

4.5.1. TILLEGGSPROTOKOLL 7 ARTIKKEL 4 (P7-4) TIL EMK

Tilleggsprotokoll nr. 7 til EMK fastsetter i artikkel 4 (P7-4) et forbud mot å bli stilt for retten («tried») og straffet («punished») to ganger. Forbudet omtales gjerne som «forbudet mot dobbeltstraff». I norsk oversettelse lyder bestemmelsen slik:

1. Ingen skal kunne bli stilt for retten eller straffet på ny i en straffesak under den samme stats domsmyndighet, for en straffbar handling som han allerede er blitt endelig frikjent eller domfelt for i samsvar med loven og rettergangsordningen i straffesaker i denne stat.
2. Bestemmelsene i forrige avsnitt skal ikke være til hinder for å gjenoppta en sak i samsvar med vedkommende stats lov og rettergangsordning i straffesaker, hvis det foreligger bevis for nye eller nyoppdagede omstendigheter eller hvis det i den tidligere rettergangen har vært en grunnleggende feil, som kunne påvirke utfallet av saken.
3. Denne artikkel kan ikke bli fraveket etter artikkel 15 i Konvensjonen.

Det er altså seks vilkår som må være oppfylt for at en forfølgning rammes av forbudet: For det første må begge forfølgninger innebære straff etter EMK, for det andre må de gjelde samme forhold, for det tredje må avgjørelsen være endelig, for det fjerde må behandlingen av den andre saken innebære en gjentatt forfølgning, for det femte må forfølgningen være rettet mot samme rettssubjekt (med mindre det er snakk om identifikasjon) og for det sjette må den nye forfølgningen være innenfor samme stat.

Vilkåret om at begge forfølgningene må være straff etter EMK, innebærer at mer enn straffeforfølgning omfattes etter norsk rett. Som det er redegjort for i punkt 4.4, legger arbeidsgruppen til grunn at refselser er straff etter EMK og derfor undergitt forbudet mot gjentatt straffeforfølgning.

Forbudet mot dobbeltstraff omfatter ikke fortsatt forfølgning. For å rammes av forbudet, må altså den første forfølgningen være endelig. Når det henvises til samme forhold, betyr dette i EMKs forstand det samme faktiske forhold, ikke utelukkende det rettslige.

En disiplinær refselse er som nevnt over ikke kategorisert som straff i disiplinærretten, men fordi det må anses som straff etter EMK, kommer rettssikkerhetsgarantiene for straffesaker etter EMK artikkel 6 og P7-4 til anvendelse,[55] jf. punkt 4.4.2. I tillegg kan en administrativ sanksjon innebære en avgjørelse av noens «borgerlige rettigheter og plikter» etter EMK artikkel 6. Også andre internasjonale forpliktelser, slik som EØS-retten, kan ha betydning.

For spørsmålet om en militær refselse får sperrevirkning for senere straffesanksjoner, er EMDs dom *Zolotukhin mot Russland*, avsagt i storkammer 10.2.2009, relevant. I dommen er det blant annet lagt til grunn (gjengitt som det andre vilkåret over) at det er forholdets faktiske og ikke utelukkende rettslige sider som er avgjørende.[56]

[55] Prop.62 L (2015–2106) pkt. 3.4 (s. 24).

[56] For en redegjørelse for saksforholdet, se for eksempel «Dobbeltstraff er ikke enkelt. Gjentatt straffeforfølgning etter Den europeiske menneskerettskonvensjons protokoll 7 artikkel 4 – en oppdatering» av seniorrådgiver Morten Holmboe og lagdommer Hans-Petter Jahre, Lov og Rett 04/2011 (Volum 50) s. 191–212.

Med bakgrunn i EMDs praksis har det de senere årene vært lagt til grunn som klart 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. Disiplinærloven § 10 er nærmere omtalt nedenfor i punkt 5.3.12 i forbindelse med fremstillingen av «sporvalget» mellom straffesak og disiplinærsak.

I lovproposisjonen til forvaltningslovens sanksjonskapittel vurderte departementet om det var behov for å lovfeste et forbud mot gjentatt straffeforfølgning i forvaltningsloven og straffeprosessloven, men kom til at det ikke var tilstrekkelig behov for dette.[57] Løsningen ble i stedet parallelle bestemmelser om samordningsplikt mellom påtalemyndigheten og forvaltningsorganet. Bestemmelsene er nå nedfelt i henholdsvis straffeprosessloven § 223 og forvaltningsloven § 47 og er nærmere omtalt nedenfor i punkt 5.3.12 og 5.5.14–15 om sporvalg.

4.5.2. ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER

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. Denne vurderingen er lagt til grunn ved vurderingene i kapittel 5 nedenfor og ved utformingen av lovforslaget.

4.6. FRIHETSBERØVELSE OG ARREST

4.6.1. GRUNNLOVEN OG EMK

Både Grunnloven og menneskerettighetene setter visse skranker for frihetsberøvelse og andre innskrenkninger i en persons frihet og privatliv. Grunnloven § 94 første ledd lyder:

> Ingen må fengsles eller berøves friheten på annen måte uten i lovbestemte tilfeller og på den måte som lovene foreskriver. Frihetsberøvelsen må være nødvendig og ikke utgjøre et uforholdsmessig inngrep.

Grunnloven § 94 første ledd andre punktum inneholder et forholdsmessighetskrav. Utformingen av vilkårene for frihetsberøvelse etter forskjellige internasjonale konvensjoner varierer. I FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SPR) er vilkåret at frihetsberøvelsen ikke skal være «vilkårlig»,[58] mens EMK har som utgangspunkt et forbud mot frihetsberøvelse og deretter en uttømmende liste med kategorier frihetsberøvelse som er tillatte unntak fra dette utgangspunktet.[59] Det er antatt at forholdsmessighetskravet i Grunnloven konsumerer vilkårlighetsstandarden i SPR.[60]

[57] Prop.62 (2015–2016) pkt. 17.4.5.
[58] SPR artikkel 9.
[59] EMK artikkel 5 (1).
[60] Se for eksempel Aall, Jørgen, Rettsstat og menneskerettigheter, 4. utgave, Fagbokforlaget (2015) s. 357.

EMK artikkel 5 lyder slik:

1. Enhver har rett til personlig frihet og sikkerhet. Ingen må berøves sin frihet uten i følgende tilfelle og i samsvar med en fremgangsmåte foreskrevet ved lov:
   a. lovlig fengsling av en person etter dom av en kompetent domstol;
   b. lovlig pågripelse eller fengsling av en person for ikke å etterkomme lovlig pålegg av en domstol eller for å sikre oppfyllelsen av forpliktelser foreskrevet ved lov;
   c. lovlig pågripelse eller fengsling av en person i den hensikt å fremstille ham for den kompetente rettslige myndighet når det er skjellig grunn til mistanke om at han har begått en forbrytelse eller når det er rimelig grunn til å tro at dette er nødvendig for å hindre ham i å begå en forbrytelse eller i å flykte etter å ha begått en;
   d. forvaring av en mindreårig etter lovlig beslutning for å bringe ham under tilsyn i oppdragelsesøyemed, eller lovlig pågripelse for å fremstille ham for den kompetente, rettslige myndighet;
   e. lovlig forvaring av personer for å hindre at smittsomme sykdommer blir spredt, av sinnsyke personer, alkoholikere, narkotikere eller løsgjengere;
   f. lovlig pågripelse eller fengsling av en person for å hindre at han på ulovlig vis kommer inn i landet eller av person mot hvem det tas skritt til utvisning eller utlevering.
2. Den som pågripes skal snarest mulig, og på et språk han forstar, få opplysninger om grunnen til pågripelsen og om siktelsen som er rettet mot ham.
3. Den som pågripes eller fengsles i samsvar med bestemmelsene i paragraf 1 © i denne artikkel, skal straks fremstilles for en dommer eller en annen embetsmann som ved lov er gitt domsmyndighet, og skal ha rett til å få sin sak pådømt innen rimelig tid eller til å bli løslatt i påvente av rettergangen. Løslatelsen kan gjøres betinget av garantier for at han fremstiller seg ved rettsmøtet.
4. Den som er berøvet friheten ved pågripelse eller fengsling, skal ha rett til å få lovligheten av fengslingen snarest prøvet av en domstol og til å bli løslatt hvis fengslingen ikke er lovlig.
5. Den som er blitt utsatt for pågripelse eller fengsling i strid med bestemmelsene i denne artikkel skal ha rett til erstatning.

Det antas også at frihetsberøvende tiltak som faller utenfor unntakene i EMK artikkel 5 nr. 1, vil være i strid med Grunnloven § 94 ved at de anses uforholdsmessige.[61] EMD peker også tydelig i retning av at det ikke tillates unntak fra unntakene i artikkel 5.[62] I det følgende vil det derfor foretas en vurdering av arrest som refselsesmiddel opp mot vilkårene i EMK artikkel 5, herunder et tilbakeblikk til hvordan dette ble vurdert i forbindelse med vedtakelsen av gjeldende lov og deretter en vurdering av hvorvidt denne vurderingen står seg i dag.

Mildere former for inngrep i den enkeltes bevegelsesfrihet er regulert i EMK tilleggsprotokoll nr. 4 artikkel 2. Denne bestemmelsen setter vilkår for når det kan pålegges innskrenkninger i den enkeltes bevegelsesfrihet som faller under terskelen for frihetsberøvelse, og vil derfor vurderes opp mot refselsesmiddelet frihetsinnskrenkning. Konvensjonsteksten gjengis nedenfor i tilknytning til vurderingen av frihetsinnskrenkning som refselsesmiddel opp mot bestemmelsen.

[61] Se også Grunnloven § 92.
[62] Se bl.a. Saadi mot Storbritannia, no. 13229/03 (storkammer 2008).

4.6.2. ARREST SOM REFSELSESMIDDEL

Arrest er det mest inngripende refselsesmiddelet. Det følger av disiplinærloven § 5 første ledd nr. 1 at det i fredstid kan ilegges maksimalt 20 dager arrest, mens det maksimale antall dager økes til 60 i krigstid, jf. disiplinærloven § 47 første ledd nr. 2.

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 (forskrift til disiplinærloven, del A) pkt. 158–164 og militært arrestreglement (del B).

4.6.3. VURDERINGEN VED VEDTAKELSEN AV DAGENS DISIPLINÆRLOV

Bestemmelsen om at arrestanten skal tas ut til daglig tjeneste kom i all hovedsak som en konsekvens av EMDs storkammerdom i saken *Engel m.fl. mot Nederland*.[63] EMD kom til at både lett arrest («soft arrest»), som innebar at vedkommende ikke fikk forlate leir og lignende, og strengere arrest («aggravated arrest»), som innebar at vedkommende ble forvist til opphold i en spesiell bygning eller lignende og ikke fikk gå i kantine, på kino, velferdsrom og lignende, falt utenfor rekkevidden av EMK artikkel 5. Disse typene arrest ble altså ansett å falle under terskelen for hva som utgjør frihetsberøvelse etter artikkel 5. Såkalt strikt arrest («strict arrest»), som innebar at vedkommende var innlåst på celle hele døgnet (formodentlig avbrutt av lufting), ble derimot ansett å falle innenfor virkeområdet til artikkel 5. EMD måtte derfor vurdere om strikt arrest hadde hjemmel i noen av unntakene i artikkel 5. Hvis dette var tilfelle, forelå det ikke noe brudd på bestemmelsene. I denne forbindelse drøftet EMD om det forelå hjemmel for denne typen arrest i artikkel 5 nr. 1 bokstav a, b eller c. EMD konkluderte med at det ikke forelå hjemmel i noen av disse unntakene for den reaksjon som var ilagt.

I NOU 1980: 58 side 17 flg. ble det gjort en vurdering av forholdet til EMK, særlig med henblikk til hvorvidt en videreføring av arrest som refselsesmiddel ville være i tråd med EMK artikkel 5. Det ble ved vedtakelsen lagt avgjørende vekt på at det etter datidens standard var snakk om kortere frihetsberøvelse («kun» 20 dager arrest), og at arrestanten skulle tas ut til daglig tjeneste.[64]

4.6.4. ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER AV ARRESTINSTITUTTET

Utgangspunktet for arbeidsgruppens vurdering er etter dette hvorvidt de vurderinger som ble gjort av lovutvalget og departementet, fortsatt står seg. Det er ikke kjent for arbeidsgruppen at det ved noen senere anledning er vurdert hvorvidt dagens arrestinstituttet er i tråd med begrensningene i EMK artikkel 5. Engel-dommens kriterier for vurdering av arrest som disiplinærreaksjon opp mot vilkårene i EMK artikkel 5, anses fremdeles som et relevant utgangspunkt.[65] Innholdet i forståelsen av kriteriene har imidlertid utviklet seg.

[63] Engel m.fl. mot Nederland (1976), jf. Ot.prp.nr.82 (1986–1987) s. 56–57.
[64] Jf. Ot.prp.nr.82 (1986–1987) s. 55 flg.
[65] Se f.eks. Aall, på s. 349 flg.

I tillegg til å peke på frihetsbegrepets relative natur, herunder at det kan være en annen vurdering når det gjelder militærtjeneste i motsetning til sivilt, oppstilte EMD i Engel-dommen noen generelle retningslinjer for vurderingen av hvorvidt et inngrep utgjør frihetsberøvelse i artikkel 5 sin forstand. Med utgangspunkt i Engel-kriteriene om inngrepets 1) art, 2) varighet, 3) virkning og 4) gjennomføringsmåte ble kun strikt arrest ansett å innebære frihetsberøvelse, mens tvungent opphold i leiren i en ulåst bygning falt utenfor.

Ett av Engel-kriteriene er inngrepets varighet, og tidligere var det indikasjoner i praksis på at helt kortvarige frihetsberøvelser falt utenfor vernet etter artikkel 5. Nyere EMD-praksis tyder imidlertid klart på at der hvor intensiteten er høy (innlåsing), foreligger det en frihetsberøvelse selv om varigheten er kort.[66] Blant disse eksemplene nevnes *Novotka*, hvor tvungen transport til politistasjon og opphold i arresten i til sammen rundt en time, innebar frihetsberøvelse i artikkel 5 sin forstand.[67] I *Witold Litwa* la EMD uten videre til grunn at en 6 ½ times tilbakeholdelse i avrusningsklinikk, var frihetsberøvelse.[68] Arbeidsgruppen legger etter dette til grunn at rettstilstanden i dag innebærer at enhver innlåsing på celle, selv av kort varighet, utgjør frihetsberøvelse i konvensjonens forstand. Arbeidsgruppen legger også til grunn at det neppe er noe ved militærtjenestens natur i fredstid som fraviker dette standpunktet. Vurderinger knyttet til behovet for ekstraordinære tiltak i krig, er drøftet i punkt 5.5.13.

Arbeidsgruppen legger etter dette til grunn at arrest som refselsesmiddel, slik dette er regulert i gjeldende disiplinærlov, er å anse som frihetsberøvelse etter artikkel 5. 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.[69] Dagens arrestregime passer ikke inn i noen av unntakene i artikkel 5 nr. 1 bokstavene a til f, og arbeidsgruppen har tatt dette som utgangspunkt i sine vurderinger i punkt 5.5.8.5.

4.7. BEVEGELSESFRIHET OG FRIHETSINNSKRENKNING

4.7.1. RETTEN TIL BEVEGELSESFRIHET I EMK OG BAKGRUNNEN FOR DAGENS LOV

Før vedtakelsen av dagens disiplinærlov ble som nevnt forholdet til menneskerettighetene vurdert, uten at forholdet til bevegelsesfriheten ble omtalt utførlig (eller overhodet, se NOU 1980: 58 s. 40–42). I lys av arbeidsgruppens mandat og utviklingen i EMDs praksis gjennomgås rettstilstanden som følger av EMK i det følgende.

[66] *Ibid* s. 350 med videre henvisning i fotnote 8 og 9.
[67] Novotka mot Slovakia (2003) sak nummer 47244/99.
[68] Se Aall s. 350 med videre henvisninger.
[69] Se bl.a. Saadi mot Storbritannia.

Retten til bevegelsesfrihet er nedfelt i EMKs tilleggsprotokoll nr. 4 artikkel 2.[70] Bestemmelsen lyder slik:

1. Enhver som lovlig befinner seg på en stats territorium, skal ha rett til bevegelsesfrihet innenfor dette territorium og til fritt å velge sitt bosted.
2. Enhver skal være fri til å forlate ethvert land, også sitt eget.
3. Utøvelsen av disse rettigheter skal ikke bli pålagt andre innskrenkninger enn slike som er i samsvar med lov og er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til nasjonal sikkerhet eller offentlig trygghet, for å opprettholde samfunnsordenen (ordre public), for å forebygge forbrytelser, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.
4. De rettighetene som er slått fast i avsnitt 1 kan også i bestemte områder bli pålagt innskrenkninger i samsvar med lov og begrunnet med samfunnsmessige hensyn i et demokratisk samfunn.

Artikkel 2 sikrer individets frihet til å bevege seg innenfor et gitt område og retten til å forlate området. Restriksjoner på individets bevegelsesfrihet må 1) være lovlig, 2) forfølge et legitimt formål og 3) oppnå en rimelig balanse mellom offentlige interesser og individets rettigheter. Et tiltak er lovlig dersom det bygger på en forutberegnelig rettsregel, og en rettsregel er forutberegnelig dersom den sikrer borgerens mulighet til å forutse konsekvensen av gitte handlinger og den beskytter borgeren mot vilkårlige avgjørelser fra statlige myndigheter. Det presisjonsnivå som kreves, er avhengig av innholdet i regelen og hvilket rettsområde og hvilke personer regelen gjelder for. Regler som legger opp til et skjønn, må klarlegge grensene for skjønnet.[71]

4.7.2. ARBEIDSGRUPPENS VURDERING AV FRIHETSINNSKRENKNING

Det antas at frihetsinnskrenkning, slik dette er regulert i gjeldende disiplinærlov (se punkt 5.3.5.4), utgjør en restriksjon som faller innenfor virkeområdet til artikkel 2.

Frihetsinnskrenkning som refselsesmiddel er regulert i disiplinærloven § 5 første ledd nr. 3. Frihetsinnskrenkning innebærer at det gis 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 må ikke gå ut over retten til permisjon, jf. disiplinærreglementet pkt. 28 (til lovens § 5).

Frihetsinnskrenkning er hjemlet i lov, og loven angir hvem det kan ilegges frihetsinnskrenkning overfor[72] og vilkårene for å ilegge dette.[73] De som er underlagt militær disiplinærmyndighet har derved mulighet til å forutberegne når de kan bli utsatt for dette tiltaket.

[70] Tilleggsprotokoll nr. 4 av 16.09.1963, ikraft 02.05.1968. Norge er tilsluttet protokollen.
[71] Se bl.a. De Tommaso mot Italia, EMD, storkammer, 2017-02-23.
[72] Jf. disiplinærloven § 3 og § 47 første ledd nr. 1.
[73] Jf. disiplinærloven kapittel 1.

Spørsmålet blir hvorvidt det foreligger en rimelig balanse mellom det offentliges interesse i å opprettholde militær disiplin og individets rettigheter, i dette tilfellet tjenestepliktiges rett til å forlate leir eller annet nærmere avgrenset område eller fartøy.

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 ileggelse 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 nattestid. 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.

Arbeidsgruppen legger til grunn at frihetsinnskrenkning, slik dette er regulert i gjeldende lov, er i tråd med EMK tilleggsprotokoll 4 artikkel 2.

4.8. KOMMANDOMYNDIGHET

4.8.1. KOMMANDOMYNDIGHET OG DISIPLINÆRMYNDIGHET I GJELDENDE RETT

Før vedtakelsen av dagens lov ble det vurdert hvorvidt disiplinærmyndigheten skulle følge kommandomyndigheten.[74] Blant de hensyn som etter utvalgets syn talte mot å forene refselsesmyndigheten og kommandomyndigheten, var likhetene mellom refselse og straff og at ileggelse av refselse i så henseende tilla både anklage og dom på samme hånd.[75] I tillegg ble det pekt på at ileggelse av refselse innebar en juridisk vurdering, og at den som var tillagt refselsesmyndighet ikke hadde juridisk skolering. Utvalget vurderte å legge refselsesmyndigheten ut av kommandolinjen, til en nemnd, men kom frem til at eksisterende løsning – med forenet kommandomyndighet og refselsesmyndighet – var å foretrekke. For ordens skyld nevnes det at utvalget la vekt på at de påpekte svakheter, kunne avhjelpes ved

[74] Se NOU 1980: 58 s. 46 flg.
[75] *Ibid*. s. 47.

saksbehandlingsregler, god klageadgang og klare rettsgrunnlag (i form av enten straffebud eller tjenesteplikter i instruks eller reglement).

Utøvelse av disiplinærmyndighet forutsetter altså militær kommandomyndighet. De refsbare forhold omfatter blant annet overtredelse av tjenesteplikter slik disse er nedfelt i lov, reglement, instruks, direktiv, forskrift eller rettmessig ordre, jf. disiplinærloven § 1 første ledd. Rekkevidden av hva som er rettmessig ordre, må ses i sammenheng med utøvelse av den militære kommandomyndighet og dennes rettslige rammer.

Kommandomyndigheten kan spores tilbake til Grunnloven. I Grunnloven § 25 står det at «Kongen har høgste befalinga over forsvarsmakta til riket».[76] Forsvarssjefen utøver, på vegne av regjeringen, alminnelig (full) kommando over Forsvaret. Denne kommandomyndigheten er definert i forsvarstilsatteforskriften § 3, hvor det står:

> Forsvarssjefen har kommandomyndighet over de militært tilsatte. Kommandomyndigheten er retten og plikten til å føre kommando på den måten og i det omfanget som er tjenstlig påkrevd og tillatt. Militært tilsatte som ut fra Forsvarets behov beordres til stillinger utenfor Forsvaret, er også under forsvarssjefens kommandomyndighet.[77]

Den generelle definisjonen av «kommandomyndighet» finnes i den eldre forskrift om ansiennitet og kommandomyndighet for befal i Forsvaret fra 1957 og omfatter «rett og plikt til å føre kommando på den måte og i det omfang som er tjenstlig påkrevet og tillatt».[78]

Som det fremgår av ordlyden, er «kommandomyndighet» definert vidt med henvisning til hva som etter den militære sjefs skjønn er «tjenstlig påkrevd», og hva som etter en rettslig vurdering er «tillatt».

De ytre rammene for hva som til enhver tid er tjenstlig påkrevd, følger av de oppgaver som Forsvaret er tillagt (Forsvarets oppgaver i gjeldende langtidsplan er omtalt over, se punkt 3.2). Forsvaret skal utføre det som til enhver tid er politisk bestemt. Politikken omdannes på denne måten til ordre for forsvarssjefen og hans etat. Det som er «tjenstlig påkrevd», er i praksis en forening av rettsregler, politisk styring, operative forhold og etiske betraktninger. Myndighetsutøvelse (Forsvarets oppgave nr. 6; ivareta myndighetsutøvelse på avgrensede områder) er en lovregulert oppgave, til forskjell fra suverenitetshevdelse, avskrekking og forsvar av landet. Sistnevnte oppgaver er først og fremst folkerettslig regulert. For vårt formål bør Forsvarets maktbruk som del av myndighetsutøvelse holdes atskilt fra maktbruk som del av suverenitetshevdelse. Utøvelse av militær politimyndighet tilhører førstnevnte kategori.

I avgrensningen av hva som er tjenstlig påkrevd og tillatt, ligger en avgrensning i tid, sted og sak. Militær straffelov § 46 gjenspeiler kommandomyndighetens rekkevidde og fastsetter straff for ikke å utvise «skyldig lydighet» i «tjenesteanliggende». Kommandomyndigheten omfatter naturlig alle aspekter av den militære oppgaveløsning.

---

[76] Norges Grunnlov, 17.5.1814.

[77] Forskrift om tjeneste for militært tilsatte og for sivilt ansatte i Forsvarsdepartementet og underliggende etater (forsvarstilsatteforskriften), 24.6.2017 nr. 997.

[78] Forskrift om ansiennitet og kommandomyndighet for befal i Forsvaret, 18.10.1957 nr. 9092.

En viss ytterligere veiledning av kommandomyndighetens rekkevidde finnes i avgrensning av disiplinærlovens virkeområde i § 4. Disiplinærlovens virkeområde er omfattet til «tjenestetiden» og enkelte forhold utenfor tjenestetiden, herunder forhold utvist mens vedkommende er på militært område eller offentlig sted iført militær uniform og unnlatt oppmøte til førstegangstjeneste. Definisjonen av disiplinærlovens virkeområde er likevel ikke mer enn et utgangspunkt for å bestemme kommandomyndighetens virkeområde for andre enn vernepliktige og for all atferd utvist under tjenestetiden eller for øvrig i tilknytning til utøvelse av Forsvarets oppgaver. Det skal fremheves at definisjonen av «tjenestetid» i disiplinærloven § 4 kun relaterer seg til denne loven og ikke kommandomyndigheten i sin alminnelighet, men virkeområdet er likevel interessant, idet utøvelse av disiplinærmyndigheten forutsetter kommandomyndighet.

Kommandomyndigheten har visse fellestrekk med arbeidsgivers styringsrett, men også vesentlige forskjeller. For det første er oppmøte- og lydighetsplikten straffesanksjonert, til forskjell fra i en alminnelig arbeidsavtale. For det andre er kommandomyndigheten mer gjennomgripende enn arbeidsgivers styringsrett.

Kommandomyndigheten kan gripe inn i forhold som ellers ville vært omfattet av vernet etter EMK artikkel 8 om retten til privatliv, for eksempel temmelig detaljerte regler om påkledning av uniform, leggetid og atferdsregler ved sosial omgang – så lenge reglene har en side til utførelsen av militære tjenesteplikter i tid og sted.

Likevel er det slik at enkelte forhold naturlig nok tilligger privatlivets sfære og etter sin art faller utenfor kommandomyndigheten. Helt klart må det være at følelser og personlige preferanser ikke kan være gjenstand for kommandomyndighet. På den annen side kan hvilket uttrykk slike følelser og preferanser gir seg, være gjenstand for regulering med hjemmel i kommandomyndigheten. Et tilbakevendende spørsmål er adgangen til å regulere kjæresteforhold i Forsvaret. Som et utgangspunkt legges det til grunn at forelskelse ikke kan reguleres, men at praktiseringen av et kjæresteforhold kan det – så lenge slik praktisering vil ha betydning for tjenesten.

4.8.2. KOMMANDOMYNDIGHET OG MILITÆR POLITIMYNDIGHET

Kommandomyndighet som definert i forsvarstilsatteforskriften § 3, er ikke det samme som militær politimyndighet. Kommandomyndigheten omfatter tjenesten i sin alminnelighet, mens den militære politimyndighet etter sitt formål er begrenset til å gjelde opprettholdelse av den alminnelige ro og orden (lov om politimyndighet i forsvaret § 3) og etterforskning av brudd på militær straffelov eller disiplinærloven (lov om politimyndighet i forsvaret § 5).

Kommandomyndigheten har altså et videre nedslagsfelt. Kommandomyndighet og militær politimyndighet henger likevel sammen. Offiserer og befal som har kommandomyndighet, har også militær politimyndighet. Ordre kan gis med hjemmel i kommandomyndigheten og håndheves med hjemmel i den militære politimyndigheten. Samtidig er håndhevelsen av brudd på ordre begrenset av kommandomyndighetens rekkevidde; plikten til å utvise lydighet mot foresatte er begrenset til tjenesteanliggende, jf. militær straffelov § 46.

4.9. FOLKERETTENS KRAV OM ET DISIPLINÆRSYSTEM

4.9.1. INNLEDNING

Krigens folkerett pålegger stater å respektere og sørge for etterlevelse av, håndhevelse av og kunnskap om krigføringsreglene. Forpliktelsene følger av både traktatretten og sedvaneretten, herunder fjerde Haag-konvensjon av 1907 (landkrigsreglementet) artikkel 1, som pålegger statene å utstede instruksjoner til de stridende. [79] Forpliktelsen er utvilsomt en del av sedvaneretten og er blant annet kommet til uttrykk i regel 142 i Det internasjonale røde kors sin sedvanerettsstudie. Dernest inneholder både traktatretten og sedvaneretten en plikt til å søke å hindre og å rettsforfølge brudd på krigens folkerett.[80] Det er altså en todelt handleplikt for stater og dem som handler på staters vegne: en plikt til å handle der krigføringsreglene oppstiller slike handleplikter (blant annet til å sørge for at angrep kun rettes mot militære mål og at egne stridende kan skilles fra sivilbefolkningen), og en plikt til å stanse og rettsforfølge rettsbrudd dersom slike først skjer i kommandokjeden.

Kravet i artikkel 43 i første tilleggsprotokoll (TP) til Genève-konvensjonene om å ha ansvarlig kommando og et internt disiplinærsystem for statlige styrker er en videreføring av denne plikten og kommenteres ytterligere i det følgende.

4.9.2. FOLKERETTENS FORUTSETNING OM ET INTERNT DISIPLINÆRSYSTEM

Artikkel 43 nr. 1 i første tilleggsprotokoll til Genève-konvensjonene regulerer hvem som utgjør en stats[81] væpnede styrker. Bestemmelsen slår fast at styrkene skal være organisert og underlagt en ansvarlig kommando («command responsible») for undergittes atferd («for the conduct of its subordinates») og underlagt et internt disiplinærsystem som blant annet skal sørge for etterlevelse («enforce compliance») av krigens folkerett.

Kravene om ansvarlig kommando og et internt disiplinærsystem henger sammen. En forutsetning for å inneha privilegiet som «lovlig stridende» og derfor ha rett til å delta i stridigheter (uten å pådra seg straffansvar for handlinger som ellers ville vært straffbelagt), er at maktbruken er kontrollert, og at brudd på reglene kan håndheves. En forutsetning for å kunne etterleve reglene er disiplin.[82]

Det er altså kravet i artikkel 1 i landkrigsreglementet (vist til over) om å utstede instruksjoner til de militære styrkene, som er videreført i første tilleggsprotokoll artikkel 43, og det er forutsatt at et internt disiplinærsystem i traktatens forstand favner både et militært disiplinærsystem og militær strafferett.[83] Det kan nevnes at militær straffelov § 108 fikk en tilføyelse – som nettopp dekker brudd på protokollene – som følge av at Norge ratifiserte protokollene i 1981. Folkeretten sier ingenting om at disiplinærsystemet må være militært, men det forutsettes langt på vei at kontrollen med etterlevelsen av krigføringsreglene skjer i

[79] Overenskomst om landkrigens lover og sedvaner, 18.10.1907 nr. 7.
[80] TP I artikkel 86 og sedvanerettsstudien regel 158.
[81] I enkelte tilfeller også anerkjente frigjøringsbevegelser, se TP I artikkel 1nr. 4.
[82] Kommentarutgave til TP I, til artikkel 43, avsnitt 1675.
[83] Ibid.

den militære kommandokjeden. Det er vanskelig å se for seg at dette kan bli ivaretatt uten muligheter til militære disiplinære reaksjoner. I kommentarutgaven til protokollen er dette uttrykt som at det er «clearly impossible to comply with the requirements of the Protocol without discipline».[84]

Plikten til å sørge for etterlevelse peker tilbake på reglene i krigens folkerett. Dette følger av siste setning i artikkel 43 nr. 1. Med dette menes altså Genève-konvensjoner med tilleggsprotokoller, våpenkonvensjoner staten er tilsluttet og gjeldende sedvanerett. Enhver som deltar direkte i stridigheter uten å være en del av en organisert væpnet (statlig) styrke som sørger for etterlevelse av krigføringsreglene gjennom disiplinære sanksjonsmuligheter, er i utgangspunktet ikke lovlig stridende med rett til krigsfangeprivilegium. Et internt disiplinærsystem er dermed medvirkende til å gjøre styrkene lovlig stridende under krigens folkerett.

Tredje Genève-konvensjon forutsetter også at det finnes et disiplinærsystem som krigsfanger kan underlegges. Dette følger av artiklene 82 følgende. Artikkel 82 slår fast:

> Krigsfanger skal være underlagt de lover, forskrifter og alminnelige instrukser som gjelder for væpnede styrker til den makt som har dem i sin varetekt. Denne skal ha adgang til å ta rettslige eller disiplinære skritt overfor enhver krigsfange som har overtrådt disse lover, forskrifter og alminnelige instrukser [norsk oversettelse på Lovdata].

I valget mellom disiplinære eller rettslige virkemidler skal det utvises mildhet («leniency») slik at disiplinære virkemidler velges fremfor rettslige, jf. artikkel 83. Det påhviler staten en plikt til å legge til rette for å utvise slik «mildhet» ved å åpne i lovverket for en diskresjonær adgang til å velge disiplinære virkemidler overfor krigsfanger.[85]

Adgangen til å ta rettslige eller disiplinære skritt mot krigsfangene må ses i sammenheng med statens ansvar for krigsfangenes behandling så lenge de er i statens militære styrkers varetekt, jf. tredje Genève-konvensjon artikkel 12 nr. 1. For å kunne ivareta dette ansvaret, er det behov for rettslig adgang til å opprettholde lov og orden (disiplin) blant fangene.[86]

Tredje Genève-konvensjon artiklene 88–90 slår fast at krigsfanger ikke skal disiplineres hardere enn det som gjelder tilsvarende for militært personell med samme grad i vertslandet. Det er fastsatt relativt detaljerte regler for hvilke typer disiplinære reaksjoner som kan ilegges, og det må ikke gå mer enn en måned mellom ileggelsen av en disiplinærreaksjon og soningen av den (artikkel 90).

4.9.3. KOMMANDO*ANSVAR* – NORSK RETT OG FOLKERETTEN

Håndhevelseskravet i artikkel 43 må ses i sammenheng med de bestemmelser i både protokollen og Genève-konvensjonene som definerer militære sjefers ansvar (kommandoansvaret) og hvilke brudd på reglene som innebærer grove brudd, altså krigsforbrytelsene. Det er en forutsetning i protokollen at militære sjefer har tilstrekkelige

[84] Ibid. para 26.
[85] Kommentarutgave (2020), para 3588.
[86] *Ibid*. para 3571.

virkemidler for å sikre etterlevelse av reglene. Dersom slik etterlevelse ikke sikres, holdes sjefen ansvarlig.

Artikkel 86 andre ledd er formulert som en unnlatelsesbestemmelse og slår fast kommandoansvaret for militære sjefer som:

> visste eller hadde informasjoner som under daværende forhold burde ha satt dem i stand til å slutte, at vedkommende var i ferd med å begå eller kom til å begå et slikt brudd, og dersom de ikke traff alle praktiske tiltak innen rammen av det som var mulig for dem, for å forhindre eller bekjempe bruddet.

«[E]t slikt brudd» peker her tilbake på første ledd, som omfatter både grove brudd (krigsforbrytelser) og alle andre brudd.[87] I norsk rett er bestemmelsen dekket ved straffeloven § 109 (som gjennomfører Roma-vedtektene artikkel 28 og gjelder krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten og folkemord) og militær straffelov §§ 77 og 78 om henholdsvis brudd på tjenesteplikt og tjenesteforsømmelse (som gjelder unnlatt oppfølging av ethvert folkerettsbrudd).

Artikkel 87 fastsetter positive plikter som staten skal fastsette overfor militære sjefer, herunder at militære sjefer skal «hindre og om nødvendig å bekjempe og melde fra til kompetente myndigheter om brudd», at de skal sørge for at enhver «under deres kommando er klar over» sine folkerettslige forpliktelser og at de skal iverksette «slike tiltak som er nødvendige for å hindre slike krenkelser». Militære sjefer som selv ikke sørger for å reagere (eventuelt disiplinært) over folkerettsbrudd, risikerer disiplinære eller strafferettslige tiltak.

Første tilleggsprotokoll går altså ganske langt i å forutsette intern militær kontroll med etterlevelsen av krigføringsreglene og sanksjonering av eventuelle brudd, både disiplinært og strafferettslig, avhengig av rettsbruddets grovhet.

4.9.4. ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER

Arbeidsgruppen har lagt til grunn at folkeretten pålegger Norge å ha et adekvat disiplinærsystem som er egnet til å sanksjonere brudd på krigføringsreglene. 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 eventuelt 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 favner tjenestepliktige som ikke er tilsatt i Forsvaret, sivile som følger de væpnede styrker i krigstid eller krigsfanger. Disse vurderingene er det gjort mer utførlig rede for i kapittel 5, hvor spørsmålet om sivile bør kunne refses, er behandlet punkt 5.5.6.

[87] Kommentarutgave para 3542.

4.10. PLIKTEN TIL ETTERFORSKNING

4.10.1. BAKGRUNNEN FOR DAGENS LOVER

Ved vedtakelsen av dagens disiplinærlov og lov om politimyndighet i forsvaret ble *etterforskning* sparsomt drøftet. Bestemmelsen i lov om politimyndighet i forsvaret § 5 ble ny ved at denne loven ble skilt ut fra disiplinærloven, noe som er nærmere omtalt i kapittel 7. Det skal likevel fremheves allerede her at formålet med bestemmelsen var å gi Forsvaret en klar hjemmel til å innlede etterforskning i «alle saker som gjelder brudd på den militære straffelov og disiplinærlov, samt andre forhold som omfattes av politimyndighet etter § 1, eksempelvis overtredelser av loven om forsvarshemmeligheter».[88] Vedtakelsen av hjemmelen må ses i sammenheng med at den militære rettergangsordning tidligere var blitt opphevet (i 1956), og at ny påtaleinstruks ikke da omfattet et eget kapittel om behandlingen av militære straffesaker.

Forholdet mellom en etterforskningsplikt – herunder for saker oppstått under militære operasjoner i utlandet – og militære etterforskeres uavhengighet, er ikke berørt i lovforarbeidene. Problemstillinger knyttet til militære etterforskeres (manglende) uavhengighet fra den militære kommandokjeden er viet særskilt oppmerksomhet i lys av utviklingen i EMDs praksis. Arbeidsgruppen er gitt i særskilt mandat å utrede hvordan uavhengighet kan etableres. Både etterforskningsplikten og kravet om uavhengighet er kommet til uttrykk ved EMDs tolkning av EMK artikkel 2. Problemstillingene behandles suksessivt i det følgende.

Enkelte særspørsmål oppstår i tilknytning til behandlingen av spørsmålet om etterforskningsplikt av handlinger utført under væpnet konflikt. Blant disse er forholdet mellom krigens folkerett (humanitærretten) og menneskerettighetene. Forholdet mellom regelsettene er derfor kort behandlet nedenfor.

4.10.2. DET ALMINNELIGE UTGANGSPUNKTET FOR ETTERFORSKNING

Det norske utgangspunktet for plikten til etterforskning følger av straffeprosessloven § 224 første ledd, som fastsetter at «etterforskning foretas når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold som forfølges av det offentlige».

I Riksadvokatens rundskriv om etterforskning fra 1999 ble det blant annet uttalt følgende om straffeprosessloven § 224 og opportunitetsprinsippet:

> Uttrykket «foretas» må tolkes antitetisk; etterforsking kan ikke settes i verk med min- dre det er rimelig grunn til det. På den annen side står påtalemyndigheten relativt fritt; den har ikke plikt til å sette i gang etterforsking i alle tilfeller det er rettslig adgang til det. Det er for eksempel anledning til å unnlate å sette i verk etterforsking i enkelte saker ut fra ressursprioritering eller av andre saklige grunner. Det kan også på dette stadium utøves et skjønn innenfor rammen av det opportunitetsprinsipp som gjelder i norsk straffeprosess.[89]

[88] Ot.prp.nr.82 (1986–1987) Om lov om militær disiplinærmyndighet og om lov om politimyndighet i det militære forsvar, del 6 B pkt. 5.3.
[89] RAs rundskriv 1999/3 om etterforskning side 5, til § 224.

Utgangspunktet er altså opportunitetsprinsippet, hvor påtalemyndigheten står relativt fritt, men likevel slik at det i enkelte tilfeller foreligger plikt til å etterforske eller undersøke.[90]

Norge som stat er ansvarlig for brudd på krigføringsreglene, i tråd med de folkerettslige reglene om statsansvar.[91] Enkeltpersoner er strafferettslig ansvarlig for brudd på krigføringsreglene dersom betingelsene for straffansvar er oppfylt. Grove brudd på en rekke av krigføringsreglene utgjør krigsforbrytelser, deriblant brudd på distinksjons- og proporsjonalitetsprinsippet,[92] men ikke brudd på plikten til å ta forholdsregler under angrep. Mindre alvorlige brudd innebærer brudd på militær straffelov § 108, herunder brudd på plikten til å ta forholdsregler under angrep. Brudd på engasjementsregler eller operasjonsprosedyrer vil innebære brudd på tjenesteplikt etter militær straffelov § 77.

Etter krigens folkerett er stater forpliktet til å håndheve brudd på krigføringsreglene ved å etterforske mulige lovbrudd og å forfølge disse enten disiplinært eller strafferettslig, avhengig av lovbruddets grovhet.[93] Forholdet mellom krigføringsreglene og etterforskningsplikten etter EMK omtales nedenfor.

EMK artikkel 2 innebærer krav om en prosessuell etterforskningsplikt, herunder om uavhengighet, bevis, hurtighet/effektivitet og involvering av fornærmede/etterlatte.[94]

I riksadvokatens brev 17.2.2005 vurderte riksadvokaten hvorvidt forskjellige hendelser, for eksempel der bruk av militær makt fører til at noen dør eller blir alvorlig skadet, alltid skal etterforskes av politiet:

> Dersom maktbruken har skjedd som ledd i stridshandlinger i en væpnet konflikt hvor Norge er part, vil den i utgangspunktet være lovlig. Det er da ikke aktuelt med politietterforsking med mindre det skulle foreligge mistanke om krigsforbrytelse. […]
>
> Det kan også forekomme at bruk av militær makt under fredsoperasjoner fører til at noen mister livet. […][95]

Riksadvokaten bemerket at maktbruk som fører til at noen dør eller blir alvorlig skadet i slike situasjoner, kan være i samsvar med gjeldende regler, eller at det kan ha skjedd en feilvurdering eller et brudd på instruks. Konklusjonen var deretter:

> Vedkommende militære myndigheter vil ved behov kunne iverksette nødvendige undersøkelser og kan bistås av generaladvokaten eller vedkommende krigsadvokat for vurdering av eventuelt disiplinært eller strafferettslig ansvar.

---

[90] Se bl.a. påtaleinstruksen § 7-4 femte og sjette ledd, som fastsetter etterforskningsplikt ved brann og ved ulykker som har medført alvorlig eller betydelig skade på eiendom, samt ved enkelte barnedødsfall.
[91] Dette følger av de alminnelige reglene om statsansvar og av TP I artikkel 91 og *Sedvanerettsstudien* regel 149.
[92] I norsk rett slått fast i straffeloven (2005) § 106 første ledd bokstav a og c.
[93] GK I art. 49, GK II art. 50, GK III art. 129 og GK IV art. 85–87. Forpliktelsen gjelder også uttrykkelig – i hvert fall for krigsforbrytelsenes del – i ikke-internasjonale væpnede konflikter. Se *Sedvanerettsstudien*, regel 158. Se for ordens skyld også fortalen til Roma-vedtektene, hvor plikten til straffeforfølgning er forutsatt.
[94] Storkammerdom i Güzelyurtlu med flere mot Kypros og Tyrkia, avsnitt 219, saksnummer: 36925/07. Se også EMDs storkammerdom i Hanan mot Tyskland, sak nr. 4871/16.
[95] Brev 17.2.2005 til førstestatsadvokaten i Oslo, Ra 05-113 HST/mw 799.

> Som hovedregel bør politiet avvente en eventuell anmodning om bistand eller en innberetning om saken fra militære myndigheter før man foretas etterforsking i slike tilfeller.[96]

Forsvaret skal altså innvilges en viss frihet til å vurdere om det er behov for undersøkelser og deretter om saken bør innrapporteres til politiet – med bistand fra generaladvokaten eller krigsadvokat.

4.10.3. FORHOLDET MELLOM KRIGENS FOLKERETT OG MENNESKERETTIGHETENE

I utgangspunktet gjelder både krigens folkerett og de internasjonale menneskerettighetene når det er væpnet konflikt. I enkelte tilfeller kan det oppstå normkonflikter mellom de to regelsettene.

Folkeretten inneholder ingen klar løsning på normkonflikter, men noen utgangspunkter finnes blant folkerettens alminnelige prinsipper. Traktat- og sedvanerett har som hovedregel samme trinnhøyde, men en nyere traktatsregel vil gå foran tidligere sedvanerett når det gjelder samme rettsspørsmål. På samme måte vil en nyere traktat, som trer istedenfor den eldre, gå foran når det gjelder samme rettsspørsmål.[97] De nevnte utgangspunkter kan anses som uttrykk for prinsippet om *lex posterior*, men er av begrenset veiledning for de spørsmål som omtales her fordi menneskerettighetene og krigens folkerett ikke har identisk anvendelsesområde selv om de delvis er overlappende. Når det gjelder forholdet mellom krigens folkerett og menneskerettighetene, er det særlig rekkevidden av folkerettens prinsipp om *lex specialis,* nemlig at den spesielle lov går foran den generelle, som har vært diskutert. Den internasjonale domstolen har drøftet forholdet mellom regelsettene ved flere anledninger.

I Den internasjonale domstolens rådgivende uttalelse i atomvåpensaken ble det i tilknytning til anvendelsesområdet for FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) lagt til grunn at krigens folkerett måtte anses som *lex specialis*.[98] I Den internasjonale domstolens rådgivende uttalelse om opprettelsen av en mur i de palestinske områdene, ble det vist til atomvåpensaken og videre lagt til grunn:

> In order to answer the question put to it, the Court will have to take into consideration both these branches of international law, namely human rights law and, as *lex specialis*, international humanitarian law.[99]

I saken mellom Kongo og Uganda om væpnede aktiviteter på Kongos territorium, viste Den internasjonale domstolen til de to ovennevnte saker og slo fast at «international law, namely

[96] *Ibid*.
[97] Wien-konvensjonen om traktatretten artikkel 59.
[98] «Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons», Advisory Opinion, *I.C.J. Reports* 1996, s. 226, avsnitt 25.
[99] «Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory», Advisory Opinion, *I.C.J. Reports 2004*, s. 136, avsnitt 106.

international human rights law and international humanitarian law, would have to be taken into consideration».[100]

Langt på vei har altså Den internasjonale domstolen slått fast at begge regelsett er komplementære i væpnet konflikt. Det samme har FNs menneskerettighetskomite.[101] Et tilsvarende syn er også lagt til grunn i internasjonal litteratur, nylig i Leuven-manualen.[102] Denne komplementære tilnærmingen ble opprettholdt av EMD i Hassan-saken (i tilknytning til spørsmålet om frihetsberøvelse), hvor det ble lagt til grunn at EMKs forpliktelser i slike tilfeller (i internasjonale væpnede konflikter og under okkupasjon) fortsatte å gjelde «side om side» med humanitærrettens regler.[103] Videre ble det lagt til grunn:

> In the light of the above considerations, the Court accepts the Government's argument that the lack of a formal derogation under Article 15 does not prevent the Court from taking account of the context and the provisions of international humanitarian law when interpreting and applying Article 5 in this case.[104]

Etter dette var det ikke nødvendig med fravikelse for å foreta frihetsberøvelse under internasjonale væpnede konflikter når frihetsberøvelsen var foretatt i tråd med tredje eller fjerde Genève-konvensjon.

EMDs avgjørelse i Hassan-saken er avsagt under dissens og kritisert for å tolke artikkel 5 for snevert – altså for å «lese ned» forpliktelsene som i utgangspunktet påhviler staten med mindre disse fravikes. Det dissenterende mindretallet la til grunn at fravikelse var den eneste rettslige mulighet for å unngå at frihetsberøvelsen ble ansett som vilkårlig i konvensjonens forstand.[105] Til tross for dissens og kritikk ser det ut til å være samsvar mellom staters praksis og EMDs flertall i senere litterære fremstillinger. De springende, mer krevende spørsmål er når krigens folkerett ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å tolke bort normkonflikt slik at fravikelse blir påkrevd.

4.10.4. TERSKEL OG INNHOLD I MILITÆRE OPERASJONER

Det har vært noe uklart om etterforskningsplikten etter EMK oppstår nærmest ved ethvert dødsfall relatert til stridshandlingene i væpnet konflikt, men slik at denne må tolkes i lys av de ekstraordinære omstendighetene som stridigheter innebærer, eller om det må en viss grad av

[100] «Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo mot Uganda)», Judgment, *I.C.J. Reports* 2005, s. 168, avsnitt 216.
[101] FNs menneskerettighetskomité, *General comment No. 35*, CCPR/C/GC/35, avsnitt 64.
[102] Leuven Manual om internasjonal rett gjeldende for fredsoperasjoner (omtalt som «Leuven Manual»), kommentar 1 til regel 5.8, s. 90.
[103] Hassan mot Storbritannia, saksnummer-2009-29750, dom 16.9.2014, avsnitt 101–102. For en kritikk av EMDs standpunkt basert på staters fravær av derogasjoner, se mindretallets votum og Hill-Cawthorne, hvor han i sin blogg påpeker at fravær av derogasjon kan skyldes andre forhold enn synet på forholdet mellom regelsettene, blant annet at statene ikke ønsker å bekrefte at konvensjonen kommer til anvendelse ekstraterritorielt.
[104] Hassan mot Storbritannia avsnitt 103.
[105] *Ibid*, dommer Spano m.fl. avsnitt 9.

mistanke til[106] fordi det i utgangspunktet er lovlig å ta liv i væpnet konflikt, også sivile når dette tar form som følgeskade.

I EMDs storkammerdom i *Hanan mot Tyskland*, avsagt 16.2.2021, er det lagt til grunn at etterforskningsplikten som gjaldt under stridshandlinger, var sammenfallende med etterforskningsplikten etter EMK artikkel 2. Domstolen viste i denne forbindelse til de krav som påhviler statene etter krigens folkerett i både internasjonal og ikke-internasjonal væpnet konflikt, se punkt 4.10.2 over.[107]

Et særskilt spørsmål er forholdet mellom straffeprosessuell etterforskning og andre undersøkelser, herunder militære disiplinære undersøkelser. I EMDs praksis er det åpnet for at formen for etterforskning/undersøkelse kan variere avhengig av arten av krenkelsen av retten til liv.[108] Ved dødsfall som skyldes uaktsomhet, legges det til grunn at disiplinære undersøkelser kan tilfredsstille kravet etter EMK artikkel 2. Kravet til uavhengighet vil da måtte forstås i lys av omstendighetene ettersom slike undersøkelser etter sin art foretas i kommandokjeden.

Dersom en handling har skjedd som en *stridshandling*, er formålet med etterforskningen å avdekke brudd på krigføringsregler eller ordre om maktbruk. Rammene for etterforskningsplikten er altså knyttet til brudd på proporsjonalitetsprinsippet eller plikten til å ta forholdsregler under angrep, eventuelt til brudd på misjonsspesifikke ordre (militær straffelov i norsk rett). Uansett vil bevistemaet være hva som var rimelig å ta i betraktning på tidspunktet for avgjørelsen om å utføre handlingen, ikke handlingens faktiske effekter.

Kravene til hurtighet, saksopplysning (bevis) mv. må tolkes i lys av hva som er praktisk mulige[109] etterforskningskritt under de rådende omstendigheter. Ut fra EMDs praksis er det ikke klart hva som ligger i kravet om «praktisk mulig». I væpnet konflikt må det særlig legges vekt på graden av territoriell kontroll, og graden av uavhengighet vil prege den hurtighet etterforskningen kan gjennomføres med; uavhengige etterforskere kan i liten eller ingen grad være samlokalisert med avdelingen ute, uten å kompromittere uavhengigheten. I Hanan-saken vurderte EMD forholdet mellom uavhengighet og «promptness» og la til grunn at kvaliteten på etterforskningen ikke var kompromittert selv om etterforskningskritt utført i initialfasen (på åstedet de første timene etter bombeangrepet) var utført av etterforskere i kommandokjeden.[110] Fravær av faktiske kamphandlinger, størrelsen på styrkebidraget og adgangen til å foreta etterforskningskritt i vertslandet vil prege hva som er praktisk mulig og hvilke alternativer som finnes.

Kvalitet i etterforskningen er viet stor oppmerksomhet i politi- og påtalemyndigheten de siste årene, og det er lagt til grunn en høy terskel for etterforskningens kvalitet. Dette

---

[106] Utgangspunktet i EMDs avgjørelse i Tunc og Tunc mot Tyrkia, saksnummer 24014/05, dom 14.4.2015 er at forpliktelsen innebærer et krav om offentlig etterforskning der det er grunn til å tro («reason to believe») at en person er blitt utsatt for livstruende skader under mistenkelige omstendigheter (avsnitt 171).
[107] EMDs dom i Hanan mot Tyskland, sak nr. 4871/16, avsnitt 199.
[108] Se for eksempel Tunc-saken avsnitt 170.
[109] Se også *Guidelines on investigation of violations of international humanitarian law: law policy and good practice*, som omtaler kravet som et krav om «feasibility», s. 25–26.
[110] Hanan mot Tyskland, avsnitt 222–224.

utgangspunktet gjelder også for saker som oppstår i tilknytning til væpnet konflikt, men slik at de faktiske omstendigheter vil kunne diktere hvilke etterforskningskritt som etter omstendighetene er mulige å gjennomføre.

Uavhengig av om stridshandlingene er mistenkelige, har imidlertid partene i en væpnet konflikt plikt til å søke og samle syke, sårede og døde etter trefninger. De formål som en bredere etterforskning eller administrativ undersøkelse kunne ivaretatt, vil da i noen grad ivaretas gjennom krigens folkeretts ordinære mekanismer, tilpasset hva krigføringen krever.

4.10.5. KRAV OM TILSTREKKELIG UAVHENGIG ETTERFORSKNING

4.10.5.1. INNLEDNING

Det er ingen forskjell på straffesaker med tilknytning til Forsvaret og andre, vanlige straffesaker når det gjelder krav til etterforskningen. De samme grunnleggende kravene til en rettssikker og effektiv prosess gjør seg gjeldende. Blant annet stilles det krav om at etterforskningen må være uavhengig, både formelt og reelt fra politisk styring og fra den eller de som er gjenstand for etterforskning eller har en direkte interesse i utfallet av saken. I det følgende er det uavhengighet i sistnevnte betydning som er tema.

I militær sammenheng er det forholdet mellom kommandolinjen og militærpolitiet, som etterforsker de fleste sakene, som i praksis setter uavhengighetskravet på prøve. Militærpolitiet er en del av de væpnede styrker og ikke en egen enhet som står på siden av Forsvaret for øvrig. Når politiet etterforsker saker mot personell i Forsvaret eller mot Forsvaret som sådan, er det ingen utfordringer med hensyn til uavhengighet.

Spørsmålet om uavhengighet er en praktisk problemstilling dersom ordningen der militære saksforhold blir eller kan bli etterforsket av spesialister, i praksis personell i militærpolitiet, skal videreføres.

4.10.5.2. NÆRMERE OM KRAVET TIL UAVHENGIG ETTERFORSKNING

Kravet til uavhengighet innebærer at saker må etterforskes av personer som er uavhengige av personellet som er innblandet i hendelsene. Dette innebærer både et krav om fravær av hierarkisk og institusjonell forbindelse, men også praktisk (faktisk) uavhengighet.[111]

Det er ikke et krav om absolutt uavhengighet. Kravet er at det skal være tilstrekkelig uavhengighet.[112] Hvorvidt kravet er oppfylt, beror på en konkret helhetsvurdering av den enkelte etterforskning, der både systemet som sådan og de faktiske forhold tas i betraktning.[113]

[111] Al-Skeini og andre mot Storbritannia (55721/07), dom 7.6.2011, avsnitt 167, og Jaloud mot Nederland (47708/08), dom 20.11.2014, avsnitt 186.
[112] Tunc og Tunc mot Tyrkia, avsnitt 217 og 223, og Ramshai og andre mot Nederland (52391/99) avsnitt 343–344.
[113] Hanan mot Tyskland, avsnitt 222–224.

I tilfeller der det kan stilles spørsmål ved om etterforskningen har vært tilstrekkelig hierarkisk og institusjonelt uavhengig,[114] er spørsmålet om den rent faktisk var det.[115] For det tilfellet vil det blant annet vurderes nærmere 1) hvorvidt iverksatte etterforskningskritt var adekvate, 2) hvorvidt etterforskningen ble igangsatt raskt nok og 3) hvorvidt etterlatte ble involvert i tilstrekkelig grad.[116] EMD har konkludert med manglende uavhengighet både som følge av manglende formell uavhengighet, for eksempel på grunn av militære kommandoforhold, og som følge av at EMD i den konkrete saken finner handlinger eller unnlatelser som indikerer at etterforskningen i praksis ikke var tilstrekkelig uavhengig – selv om det hierarkiske opphenget var uavhengig.[117]

En konkret vurdering av en aktuell etterforskning kan føre til at etterforskningen ikke anses som tilstrekkelig uavhengig selv om den formelle uavhengigheten var tilstede.[118] Etterforskerne må være uavhengige av dem som potensielt kan bli gjenstand for etterforskning[119] og av andre som er involvert i hendelsene.[120] Samtidig vil det ikke nødvendigvis være et brudd med kravene til uavhengighet dersom deler av etterforskningen er skjedd i kommandokjeden, så lenge de aktuelle etterforskningskritt ikke konkret tar sikte på å fastlegge overordnet militært personells eventuelle straffeskyld.[121]

I saken Tunc og Tunc mot Tyrkia vurderte EMD både domstolens og påtalemyndighetens uavhengighet, men også om etterforskerne som var underlagt påtalemyndigheten («non-prosecutorial investigators») var tilstrekkelig uavhengige.[122] Både etterforskere og avdøde samt potensielt mistenkte og vitner tilhørte det tyrkiske gendarmeriet. Det tyrkiske gendarmeriet er en væpnet styrke som er underlagt innenriksministeriet i visse spørsmål og forsvarsstaben i forbindelse med sine militære oppgaver. Sjefen for gendarmeriet er ansvarlig overfor innenriksministeren. I dommen legger EMD vekt på at etterforskerne og de involverte ikke tjenestegjorde samme sted, tilhørte samme avdeling eller var direkte kolleger av dem som var eller potensielt kunne bli involvert i etterforskningen. EMD la også vekt på at etterforskerne ikke var ansvarlige for å styre etterforskningen, men at det var et ansvar som tillå påtalejuristen. Konklusjonen var at etterforskningen hadde vært tilstrekkelig uavhengig.

I Jaloud mot Nederland vurderte EMD også etterforskerne. Saken gjaldt en sivil iraker som ble skutt i en hendelse ved en veikontrollpost i Irak, noe som involverte nederlandske styrker. Etterforskningen ble gjennomført av Koninklijke Marechaussee (KM). KM er en egen gren i det nederlandske forsvaret på lik linje med Hæren, Luftforsvaret og Sjøforsvaret. De ledes av en generalløytnant som svarer direkte til forsvarsministeren. I sin kapasitet som etterforskere er KM underlagt påtalemyndigheten ved den regionale domstolen i Arnhem.[123] EMD vurderte

[114] For eksempel i tilfeller der organiseringen av etterforskningsorganet gir inntrykk av manglende uavhengighet.
[115] Tunc-saken, avsnitt 224.
[116] Tunc-saken, avsnitt 225.
[117] Tunc-saken, avsnitt 227.
[118] Tunc-saken, avsnitt 228–229.
[119] Tunc-saken, avsnitt 237.
[120] Jaloud-saken, avsnitt 186, som siterer Al-Skeini avsnitt 167.
[121] Hanan-saken, avsnitt 227.
[122] Tunc-saken, avsnitt 243 flg.
[123] Jaloud-saken, avsnitt 60–63.

om KM var tilstrekkelig uavhengig. Det kan se ut til at EMD tok utgangspunkt i at KMs etterforskere var tilstrekkelig hierarkisk og institusjonelt uavhengige – det er nemlig ikke drøftet særskilt i dommen. Det som ble drøftet, var om KM i den aktuelle etterforskningen kunne sies å ha vært uavhengige, det vil si faktisk uavhengige. Spesielt dreide dette seg om deres tilknytning til den nederlandske bataljonen de var forlagt sammen med. Denne drøftelsens innretning skyldes formentlig klagers anførsler. Klager anførte ikke at KM måtte anses utilstrekkelig uavhengige på generelt grunnlag,[124] men at avstanden til den overordnede påtalemyndighet i Arnhem, som både praktisk og formelt ledet etterforskningen, medførte at KM i det daglige var under ledelse av den nederlandske bataljonssjefen.[125] EMD kom til at det verken forelå informasjon som tilsa at KMs samlokalisering med bataljonen påvirket deres uavhengighet, eller at de tok ordre fra bataljonssjefen i det daglige. Konklusjonen ble derfor at KM ble ansett å være tilstrekkelig uavhengig selv om det for øvrig ble funnet brudd på EMK artikkel 2.

I Al-Skeini mot Storbritannia ble etterforskningen av samtlige dødsfall[126] funnet å være i strid med EMK artikkel 2 på grunn av etterforskernes manglende uavhengighet til den militære kommandokjeden. I tre av sakene ble det kort fastslått av EMD at en etterforskning som utelukkende ble utført innen den militære kommandokjede, ikke oppfylte kravene etter EMK artikkel 2.[127] I de tre andre sakene ble etterforskningen utført av Special Investigation Branch (SIB). SIB er en egen avdeling under militærpolitiet. På det aktuelle tidspunktet rapporterte SIB direkte til Army Prosecution Service (APS) i etterforskningsøyemed.[128] Britene fremholdt at både SIB og APS var institusjonelt uavhengige av den militære kommandokjede i forbindelse med etterforskning. EMD vurderte ikke dette konkret når det gjaldt APS, men kom til at SIB ikke kunne anses uavhengige. Begrunnelsen var 1) at det var opp til en militær sjef å avgjøre hvorvidt SIB skulle iverksette etterforskning eller undersøkelser, og 2) at dersom SIB på eget initiativ valgte å iverksette etterforskning, kunne en militær sjef beslutte at etterforskningen skulle avsluttes.[129]

I Hanan mot Tyskland ble etterforskningen ikke ansett å være i strid med kravene til uavhengig etterforskning. Dette ble lagt til grunn selv om enkelte etterforskningskritt ble utført av personell i kommandokjeden til obersten som hadde beordret bombeangrepet. Det overordnede ansvaret for og styringen av etterforskningen lå hos tysk, sivil påtalemyndighet. Saken skilte seg også fra tidligere saker ved at hendelsen skjedde under aktive kamphandlinger, og at årsaksforholdene var klarere enn i Jaloud mot Nederland.[130]

Kravet til tilstrekkelig uavhengig etterforskning av militære straffesaker er vurdert ved flere anledninger de senere årene. Både Ruud-utredningen og straffeprosesslovutvalget

[124] Jaloud-saken, avsnitt 159 flg. om klagers anførsler om dette.
[125] Jaloud-saken, avsnitt 189–190.
[126] Al-Skein-saken omhandlet seks dødsfall.
[127] Al-Skeini-saken, avsnitt 171.
[128] Storbritannia har nå en felles militær påtalemyndighet: Service Prosecution Authority.
[129] Al-Skeini-saken, avsnitt 172. Britene har siden endret sitt syn.
[130] Hanan-saken, avsnitt 224-229.

konkluderer med at dersom det skal brukes militære etterforskere, må det foretas justeringer for å gjøre etterforskningen tilstrekkelig uavhengig. [131]

4.10.6. ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER

Arbeidsgruppen legger til grunn at etterforskningsplikten er aktuell under militære operasjoner både i Norge og i utlandet – i form av en plikt til å foreta administrative undersøkelser og i form av straffeprosessuell etterforskning. Der det er rimelig grunn til å etterforske om et dødsfall eller personskade er forårsaket av et brudd på krigføringsreglene, vil det etter arbeidsgruppens syn foreligge plikt til å foreta (straffeprosessuell) etterforskning.

Arbeidsgruppen legger videre til grunn at militære etterforskere må underlegges påtalemyndigheten i etterforskningsøyemed. De nærmere vurderinger av alternativer for hvordan dette kan gjøres, følger av kapittel 6.

[131] Enmannsutredning fra spesialrådgiver Morten Ruuds «Gjennomgang av ordningen med generaladvokat og krigsadvokater» på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet (2015) side 32 og NOU 2016:24 *Ny straffeprosesslov* punkt 23.5.6.

5. DISIPLINÆRMYNDIGHET I FORSVARET

5.1. INNLEDNING

Disiplinærmyndighet i Forsvaret er militære sjefers adgang til å ilegge sine undergitte en administrativ (disiplinær)sanksjon i form av en refselse. Disiplinærmyndighet, også omtalt som refselsesmyndighet, er et ledelsesverktøy som kan benyttes for å korrigere uønsket atferd i Forsvaret. Refselse kan derfor ilegges for overtredelse eller forsømmelse av militære tjenesteplikter eller militær skikk og orden og i visse, avgrensede tilfeller også for brudd på annen straffelovgivning.

Disiplinærmyndigheten er regulert i lov om militær disiplinærmyndighet (disiplinærloven)[132] og forskrift om disiplinærreglement for Forsvaret og militært arrestreglement (disiplinærreglementet),[133] som ble fastsatt ved kongelig resolusjon 16.12.1988. I tillegg har generaladvokaten gitt en veiledning i behandling av militære disiplinærsaker, sist oppdatert 16.11.2020, som gir veiledning om saksbehandlingen.

I det følgende vil grunnleggende hensyn på rettsområdet gjennomgås kort før en redegjørelse for gjeldende rett, herunder den historiske bakgrunnen innledningsvis og andre lands rett avslutningsvis. Andre administrative sanksjoner i det offentlige vil også bli omtalt før arbeidsgruppens vurderinger og forslag presenteres.

5.2. GRUNNLEGGENDE HENSYN

«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. disiplinærreglementet pkt. 1 (til lovens § 1). Det bør bare nyttes 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, jf. samme punkt.

Det følger av formålet med refselse at disiplinærmyndighet er et militært ledelsesverktøy. Myndigheten til å ilegge refselser 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. Disiplinærmyndigheten er også 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.[134]

[132] Lov 20.5.1988 nr. 32. Lovens tittel ble endret da den ble gitt ny korttittel ved vedtakelsen av forsvarsloven, jf. Prop.102 L (2015–2016) pkt.16.9.
[133] FOR-1988-12-16-1033.
[134] Sammen med blant annet innføringen av militær straffelov § 108 som kriminaliserer overtredelser av Genève-konvensjonene med tilleggsprotokoller.

En disiplinær refselse kan være et inngripende tiltak for den det gjelder. Refselse er ikke straff etter norsk rett, men etter EMK. Forbudet mot gjentatt straffeforfølgning har dermed betydning ved utøvelse av disiplinærmyndigheten.

Videre bør bestemmelser om disiplinærmyndighet være enkle å praktisere for den som utøver disiplinærmyndighet, og det bør være enkelt for den som blir refset å kontrollere om vedkommende er refset med rette.

5.3. GJELDENDE RETT

5.3.1. HISTORISK BAKGRUNN

Disiplinærordningen har sitt utspring i den militære strafferett og henger nøye sammen med denne. Grunnlaget for utviklingen av norsk militær straffelov og disiplinærlovgivning på slutten av 1800-tallet ble i hovedsak lagt under innflytelse fra tysk militær rett.[135] Innflytelsen fra den franske revolusjonen og tankene bak verneplikten tvang frem en selvstendig norsk lovgivning.

Den første norske militære straffelov kom 23.3.1866. Denne loven hjemlet et eget reglement for disiplinærrett, og det ble gitt ut egne reglement for Hæren og Marinen. Reglene her var slik at disiplinærmyndigheten kunne delegeres helt ned til yngste befalingsmann. Kritikken som reiste seg raskt, var at reaksjonen ovenfor enkeltpersoner ble for inngripende til at man kun kunne ha dette regulert i bestemmelser og ikke i en egen lov. I 1896 ble det derfor satt ned en egen komite som skulle se på revisjonen av militær straffelov med tilhørende reglement for disiplinærmyndigheten. Resultatet ble militær straffelov 22.5.1902.[136] I denne loven ble det laget et eget kapittel som regulerte hvordan disiplinærmyndigheten skulle utføres. Disse reglene gjorde at samspillet mellom militære sjefer og militærjuristene ble lovpålagt, og at alle disiplinære reaksjoner ble behandlet i samsvar med ordinære rettsprinsipper. I høringssvarene fra de militære avdelinger i forbindelse med tilblivelsen av militær straffelov gikk det igjen at disiplinærdelen av loven ikke tok inn over seg hvor viktig militær disiplin og respekt var for stridsevnen. I det ene ble uttalt:

> Kommandoen advarer paa det alvorligste mod disse Svagheder i Udkastet og fremholder nødvendigheten af, at dette rettes og at Befalet gives den fornødne Støtte i sine bestræbelser for at grundlægge i fredens Dage den Diciplin, som skal være Armeens Grundpille og mindst kan undværes i Krig, naa samholdet og Troppens Moral skal staa sin alvorlige prøve; der vil da falde et tungt ansvar paa dem, der maatte have medvirket til at svække Diciplinen og respekt og derved den Tillid til Førerne, som er en unndværlig Betingelse for et gunstig resultat.[137]

I 1921 ble kapittelet om disiplinærmyndigheten opphevet og erstattet av en egen lov: «Lov om den militære disciplinær- og politimyndighet». Det var nytt at man inkluderte politimyndigheten i loven. Det ble gjort mindre endringer i denne loven før man i 1974

[135] NOU 1980: 58 s 11.
[136] NOU 1980: 58 s. 12.
[137] Justis- og politidepartementet. 1899–1900 s. 12.

besluttet at den skulle revideres. Dette arbeidet endte med en utredning i 1980, NOU 1980: 58.

I forarbeidene til loven sies det noe om hvilke endringer i samfunnet man måtte ta hensyn til i ny disiplinærlovgivning. Nytt avansert materiell satte større krav til befal og soldater. Nytt materiell innebar bl.a. større innsikt, utdannelse og ansvarsfølelse hos den enkelte. Dette var nye forhold som de som skulle utøve disiplinærmyndighet, måtte ta hensyn til: «Hensynet til innøving, opplæring og understreking av ansvarsfølelse vil måtte tillegges større betydning enn et krav om blind lydighet.»[138] En annen utfordring ny lovgivning måtte ta hensyn til, var at det var omtrent 35 000 stadig tjenestegjørende i 1974, men ca. seks ganger så mange sto i mobiliseringsforsvaret. Utvalget la derfor til grunn at de fleste menn og noen frivillige kvinner ville bli omfattet av loven. Man så for seg at konsekvensene ved denne loven for enkelte ville fremstå som tvangsmessige og at enkelte ville bygge seg opp en motvilje mot Forsvaret. Utvalget advarte derfor om at en utstrakt bruk av refselsesmidler, i alle fall unødvendige, kunne svekke forsvarsviljen.

Utvalget beskrev formålet med Forsvaret og hvordan disiplinærsystemet kunne brukes for å oppnå militær effektivitet:

> For at disse oppgaver skal kunne løses, kreves det effektivitet innen styrkene. Det er flere midler som kan bidra til å skape, styrke og opprettholde denne effektivitet. Ett av disse midler er innøvelsen og opprettholdelsen av disiplinen. Dersom disiplinen svikter, må de ansvarlige innen Forsvaret ha midler som kan tas i bruk for å søke å stryke eller gjenopprette den. Hovedformålet med denne militære disiplinærutøvelsen blir således å fremme Forsvarets effektivitet.[139]

Utvalget var likevel tydelig på at man skulle oppnå lydighet gjennom tillit, respekt og samvirke. Man skulle få den undergitte til å forstå hensikten og nødvendigheten av de oppgaver de ble satt til å løse. Det var derfor viktig at man benyttet positive virkemidler i sitt lederskap, som motivering, veiledning, instruksjon, øvinger, ros etc., men også kritikk. Det var når disse midlene ikke førte frem at de mente at det ville bli aktuelt å bruke straff eller refselse for å påvirke personelles handlemåte. Utvalget diskuterte også muligheten for å innta positive reaksjoner som en del av disiplinærloven ved at man skulle kunne belønne også de som gjør en utpreget god jobb. De forkastet dette med argument om at man ikke hadde behov for en lovhjemmel for å gi positive reaksjoner. Et annet viktig poeng med bruken av disiplinærmyndigheten var at reaksjonen kunne ha en allmennpreventiv effekt.

Utvalget diskuterte om loven skulle ha en formålsparagraf. En tidligere utredning hadde lagt inn et forslag om at «[d]enne lov gir adgang til å ilegge refselse som et middel til å holde nødvendig disiplin i det militære forsvar».[140] Utvalget forkastet dette med en begrunnelse om at dette uansett ville fremgå av de enkelte paragrafene i loven. Man ønsket ikke å ha med en formålsparagraf fordi man trodde at dette kunne virke innskrenkende på hvordan loven ble brukt. Likevel gjentar de i denne diskusjonen at formålet er militær disiplin for å oppnå tilstrekkelig effektivitet. Formålet uttales også ettertrykkelig i lovproposisjonen fra

[138] NOU 1980: 58 s. 20.
[139] *Ibid.*
[140] *Ibid.*

Forsvarsdepartementet, hvor det siteres: «Departementet har – som utvalget – forutsatt at det fortsatt skal være en militær disiplinærutøvelse til disposisjon for kommandomyndigheten som hjelpemiddel til å skape, opprettholde og styrke disiplinen i de militære styrker.»[141]

Lov om militær disiplinærmyndighet (disiplinærloven) ble vedtatt 20.5.1988 og trådte i kraft 1.1.1989. Forskrift om disiplinærreglement for Forsvaret og militært arrestreglement (disiplinærreglementet) ble vedtatt 16.12.1988 og trådte også i kraft 1.1.1989.

5.3.2. HVEM SOM HAR DISIPLINÆRMYNDIGHET

5.3.2.1. NÆRMESTE FORESATTE MED TILSTREKKELIG KOMMANDOMYNDIGHET

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

Refselsesmyndighet kan ikke delegeres, jf. § 12 andre ledd, og kan bare utøves av den som er den undergittes foresatte på det *tidspunktet* refselsen ilegges, jf. disiplinærreglementet pkt. 47 (til lovens § 12). Dette har sammenheng med at disiplinærmyndighet er et ledelsesverktøy. Refselse bør derfor bare brukes når andre virkemidler som blant annet veiledning og opplæring anses utilstrekkelig, jf. disiplinærreglementet pkt. 1 (til lovens § 1).

Videre er det i utgangspunktet den nærmeste foresatte med refselsesmyndighet som skal utøve denne, jf. § 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. Dersom vedkommende er uenig med lavere sjef, kan vedkommende imidlertid avgjøre saken selv, jf. disiplinærreglementet pkt. 56 (til lovens § 14).

5.3.2.2. BEGRENSET OG FULL REFSELSESMYNDIGHET

Den som fører kompanisjefs eller tilsvarende kommando,[142] har begrenset refselsesmyndighet og kan ilegge arrest inntil 12 dager[143] og bøter inntil halvparten av maksimumsbeløpet som følger av § 5 første ledd nr. 2 bokstav b (overfor militært tilsatte), jf. § 13 første ledd. For øvrig kan vedkommende ilegge alle refselser, det vil si bøter inntil maksimumsbeløpet overfor menige, frihetsinnskrenkning og irettesettelse.

[141] Ot.prp.nr.82 (1986–1987) Om lov om militær disiplinærmyndighet og om lov om politimyndighet i det militære forsvar pkt. 1.1.

[142] I Sjøforsvaret tilsvarer dette stillinger som sjef for fartøy, rekruttavdeling m.m. og i Luftforsvaret stillinger som sjef for skvadron, batteri m.m. Heimevernet kan stillingen som områdesjef og avsnittssjef tillegges slik myndighet, jf. disiplinærreglementet pkt. 51 til lovens § 13.

[143] Se pkt. 5.3.5.2 om arrest, som fra 1.1.2018 er suspendert som primært refselsesmiddel i fredstid.

Den som innehar høyere kommando, det vil si bataljonssjef eller tilsvarende, har full refselsesmyndighet og kan ilegge alle refselser uten de nevnte begrensninger, jf. § 13 andre ledd.

Hvis den refsende sjef ønsker å ilegge refselse på arrest i mer enn 12 dager eller frihetsinnskrenkning over 15 dager, er imidlertid vedkommende forpliktet til å innhente råd fra generaladvokaten/krigsadvokatene, 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.

5.3.3. 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 og offiserer og menige i Forsvaret, jf. disiplinærreglementet pkt. 14 (til lovens § 3). Refselse kan ikke brukes overfor sivilt ansatte, jf. samme pkt. Dette henger også sammen med at disiplinærmyndighet (refselsesmyndighet) 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.

I krigstid kan refselse brukes overfor «enhver som kan straffes etter den militære straffelovs § 9», jf. § 47 nr. 1. Militær straffelov § 9 nr. 3 omfatter blant annet «enhver, som i hvilkensomhelst egenskap gjør tjeneste ved den vebnede makt eller følger avdeling av samme, unntatt de tjenestemenn som er ansatt ved det militære rettsvesen». Sivile som følger Forsvaret, for eksempel som verksteds- eller vedlikeholdspersonell, kan altså refses i krigstid.

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

Refselse kan også brukes overfor krigsfanger og den som omfattes av lov om straff for internerte militære,[144] jf. disiplinærloven § 3 andre ledd. Det kan brukes refselse overfor alt personell som er berøvet friheten med hjemmel i Genève-konvensjonen 12.8.1949 om behandling av krigsfanger, jf. disiplinærreglementet pkt. 15 (til lovens § 3). Refselsesmyndigheten utøves i samsvar med lovens § 48 med tilhørende bestemmelser i disiplinærreglementet pkt. 184–187, som viser til de relevante reguleringer i Genève-konvensjonen.

For øvrig kan Kongen gi nærmere bestemmelser om utøvelsen av disiplinærmyndighet overfor personell som tjenestegjør ved internasjonal enhet, og gjøre unntak fra bestemmelsene i kapittel 3 (disiplinærorganene og deres kompetanse), jf. disiplinærloven § 37 første ledd. Slik utøvelse skjer med de begrensninger som er anerkjent i folkeretten eller følger av avtale med fremmed stat eller med en internasjonal organisasjon, jf. § 37 andre ledd. I disiplinærreglementet pkt. 151 (til lovens § 37) er det presisert at utøvelsen av disiplinærmyndighet overfor norsk militært personell i alliert eller annen internasjonal tjeneste

[144] Lov om straffebestemmelser for utenlandske militærpersoner som er internert her i riket under krig mellem fremmede magter (LOV-1916-03-17).

er et nasjonalt ansvar, og myndigheten skal tilligge norske sjefer. Forsvarsdepartementet gir nærmere bestemmelser om hvordan reglementet skal praktiseres i de aktuelle tjenestesituasjoner, jf. disiplinærreglementet pkt. 152 (til lovens § 37).

5.3.4. HVA DET KAN REFSES FOR

5.3.4.1. REFSBARE FORHOLD

Refselse kan ilegges den som «overtrer eller forsømmer militære tjenesteplikter som følger av lov, reglement, instruks, direktiv, forskrift eller rettmessig ordre», jf. disiplinærloven § 1 første ledd. Vanligvis følger de aktuelle tjenestepliktene av den militære straffelov, forsvarsloven, sentrale eller lokale reglement/instrukser eller stående ordre. Ifølge disiplinærreglementet pkt. 5 (til lovens § 1) er en rettmessig ordre enhver befaling som gjelder den militære tjeneste (se punkt 4.8.2), gitt av foresatt og som ikke er rettsstridig.

Refselse kan også ilegges den som «overtrer eller forsømmer seg mot militær skikk og orden», jf. disiplinærloven § 1 andre ledd. Dette er den eneste materielle tjenesteplikten som følger direkte av disiplinærloven. Begrepet «militær skikk og orden er lite konkretisert i forarbeidene,[145] 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 pkt. 9 (til lovens § 1) bør borgerlig straffbare forhold bare avgjøres ved refselse dersom de disiplinære sider ved handlingen er de 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 ikke ilegges for enhver overtredelse 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,[146] det vil si at også umiddelbar nærhet av militært område omfattes. Hovedsynspunktet bak oppregningen 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, jf. forarbeidene.[147]

[145] Ot.prp.nr.82 (1986–1987).
[146] Norsk lovkommentar note 3 til disiplinærloven § 1.
[147] NOU 1980: 58 kapittel VI pkt. 2 (s. 31 første spalte).

5.3.4.2. SKYLDKRAVET

Skyldkravet for å ilegge refselse er uaktsomhet, jf. disiplinærloven § 2. Et forhold regnes ikke som uaktsomt hvis det skyldes et hendelig uhell, jf. disiplinærreglementet pkt. 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 pkt. 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, 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.[148]

Utvalget sluttet seg til dette og var enig i at gjerningsmannen måtte være tilregnelig for å kunne anvende 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.[149]

5.3.4.3. BEGRENSNING I TID

Refselse kan bare brukes når det refsbare forholdet er «utvist i tjenestetiden», jf. disiplinærloven § 4 første ledd. 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 fremmøte og like lang tid etter dimisjon. Tjenestetiden omfatter også fritid, herunder permisjon, jf. § 4 første ledd. Ordlyden «gjør militær tjeneste» tilsier at utøvelse av disiplinærmyndighet skal være begrenset for handlinger begått *før* vedkommende faktisk har møtt, jf. Norsk lovkommentar note 7 til § 4.[150]

Utenfor tjenestetiden kan refselse ifølge § 4 andre ledd også brukes når det gjelder

1) forhold som kan straffes etter forsvarsloven § 66
2) overtredelse av militær straffelov § 34 (ulovlig fravær), eller
3) forhold utvist mens vedkommende på offentlig sted eller militært område lovlig var iført militær uniform

Ifølge disiplinærreglementet pkt. 18 (til lovens § 4) tar § 4 andre ledd nr. 3 sikte på «klanderverdige forhold» utvist utenfor tjenestetiden.

---

[148] NOU 1980: 58 kapittel VI pkt. 2 (s. 32).
[149] Stein Hegdal *Disiplinærretten – Disiplinærmyndighet i Forsvaret* (1994) s. 22.
[150] Et eventuelt straffansvar etter militær straffelov trenger likevel ikke å bortfalle, jf. militær straffelov § 5, som definerer tjenestetiden som den tid «hvori de skal deltage i de militære Øvelser».

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.[151] Ifølge disiplinærreglementet pkt. 18 (til lovens § 4) tar dette sikte på spørsmål som erstatning, tapte effekter og lignende økonomiske og andre forhold.

Av disiplinærreglementet pkt. 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. Det nevnes dessuten en rekke plikter som dette i hovedsak gjelder. Videre presiseres det at den som uten gyldig grunn unnlater å møte frem til tjeneste som vedkommende lovlig er innkalt til eller uten gyldig grunn forlater tjenestestedet, kan ilegges refselse, jf. disiplinærreglementet pkt. 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 pkt. 40 (til lovens § 9).

5.3.5. HVILKE DISIPLINÆRE REAKSJONER SOM KAN ILEGGES

5.3.5.1. INNLEDNING

Som refselsesmiddel må bare brukes arrest inntil 20 dager, bot som fastsettes på grunnlag av tjenestetillegget for vernepliktige i tjeneste, frihetsinnskrenkning eller irettesettelse, jf. disiplinærloven § 5 første ledd. Ifølge generaladvokatens årsrapport over militære disiplinær- og straffesaker i 2019 ble det av generaladvokaten kontrollert 494 refselser i 2015 med en jevn, nedadgående utvikling til 381 refselser i 2018 og 265 i 2019. Dette antallet tilsvarer henholdsvis 5,9 %, 5,2 % og 3,6 % refselser per soldatårsverk.[152] Det mest brukte refselsesmiddelet er bot med subsidiær arrest, som de siste årene er blitt brukt i 80–90 % av refselsene generaladvokaten har kontrollert.[153] I 2019 ble det brukt irettesettelse i 7,1 % av refselsene og frihetsinnskrenkning i 3,0 % av refselsene.[154] Arrest er ikke brukt etter 2017, noe som er en følger av at forsvarssjefen har suspendert bruken av arrest i fredstid, jf. punkt 5.3.5.2 nedenfor.

[151] Det antas at denne må avgrenses mot forespørsler om forhold hvor vedkommende er mistenkt for straffbart eller refsbart forhold, jf. prinsippet om siktedes rett til å nekte å avgi forklaring, jf. Norsk lovkommentar note 8 til disiplinærloven § 4.

[152] I 2018 og 2019 er det tatt utgangspunkt i antallet soldater som *fullførte* ordinær førstegangstjeneste, som tar høyde for at mannskapsstyrke reduseres gjennom frafall av forskjellige årsaker, i motsetning til tidligere år der det er tatt utgangspunkt i antallet *rekvirert* styrke, jf. generaladvokatens årsrapport over militære disiplinær- og straffesaker i 2019 (GAs årsrapport 2019) s. 7.

[153] Fra 380 saker (81,7 %) i 2015 til 345 saker (90,5 %) i 2018 og 238 saker (89,8 %) i 2019, jf. GAs årsrapport 2019 s. 14.

[154] Andelen refselser der irettesettelse er blitt brukt varierer mellom 9,8 % (2016) og 5,5 % (2018), mens andelen refselser der frihetsinnskrenkning er blitt brukt varierer mellom 2,1 % (2016) og 8,3 % (2017) i perioden 2015–2019, jf. GAs årsrapport 2019 s. 14.

Kollektive reaksjoner i refselseshensikt er forbudt, jf. § 5 tredje ledd. Det er også presisert at reaksjoner ikke kan brukes i refselseshensikt uten at det skjer etter disiplinærlovens regler, jf. disiplinærreglementet pkt. 20 (til lovens § 5).

Refselse som ilegges, må stå i passende forhold til den refsbare handling og gjerningspersonens skyld og tidligere oppførsel, jf. disiplinærreglementet pkt. 21 (til lovens § 5). Den som skal refse, må vurdere hvilket refselsesmiddel som er best egnet til å opprettholde militær moral og disiplin. Lokale forhold og tjenestens art er relevante momenter, jf. pkt. 22 (til lovens § 5).

Generaladvokaten har som nevnt gitt en veiledning i behandling av militære disiplinærsaker, sist oppdatert 30.1.2018, som blant annet inneholder veiledning i utmålingen av refselser.

5.3.5.2. ARREST

Innledning

Arrest er det strengeste refselsesmiddelet. Etter disiplinærloven § 5 første ledd nr. 1 kan det ilegges refselse på arrest i inntil 20 dager. Ønsker sjefen med disiplinærmyndighet å ilegge refselse på arrest i mer enn 12 dager, må vedkommende som nevnt først innhente råd fra krigsadvokat/generaladvokaten, jf. disiplinærloven § 15 andre ledd. Den som fører kompanisjefs eller tilsvarende kommando, 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 (forskrift til disiplinærloven, del A) pkt. 158–164 og militært arrestreglement (del B).

Arrest er suspendert av forsvarssjefen som prinsipalt refselsesmiddel i fredstid

I 2014 foretok Generaladvokaten en inspeksjon av Forsvarets arrestlokaler, i forståelse med forsvarssjefen. Generaladvokatens funn ble presentert i en rapport med tittelen *Rapport etter inspeksjon av militære arrestlokaler 2014*, som ble avgitt til forsvarssjefen sammen med generaladvokatens bemerkninger datert 22.1.2015.

Rapporten dannet noe av grunnlaget for forsvarssjefens beslutning om å suspendere bruken av arrest som prinsipalt refselsesmiddel i fredstid. Beslutningen trådte i kraft 1.1.2018. Forsvarssjefens begrunnelse står i brevets punkt 2 om sakens hovedpunkter:

2.1 Status for bruk av refselser

> I de senere år har det vært en nedgang i bruk av refselser i Forsvaret generelt sett, og arrest som refselsesmiddel benyttes i meget begrenset grad. Det antas at denne positive trenden henger sammen med økt profesjonalisering og skjerpede krav til tjeneste i Forsvaret.

2.2 Bruk av arrest i fredstid

> Bruk av arrest er ett av refselsesmidlene det gis adgang til å benytte i «Lov om militær disiplinærmyndighet» (kapittel 2). Arrest er det strengeste og mest inngripende refselsesmiddelet og er derfor forbeholdt de grovere overtredelser av militære tjenesteplikter. GA er av den oppfatning at denne reaksjonsformen oppfattes som mer

> alvorlig i 2017 enn for noen tiår tilbake ettersom refselseshyppigheten er synkende og arrest oppfattes i større grad som et fremmedelement i den daglige militærtjenesten.
>
> Det er ikke alle sjefer med disiplinærmyndighet som har reell anledning til å velge arrest som refselsesmiddel grunnet manglende tilgjengelighet på arrestlokaler. GA påpeker at i tilfeller hvor det reageres med arrest ved en avdeling, kan det i en annen for same [sic] type refselsesgrunnlag reageres med bot fordi muligheten til arrest ikke er praktisk gjennomførbar. Denne systematiske mangelen på likebehandling er uheldig. På bakgrunn av dette beslutter FSJ at arrest som refselsesmiddel ikke skal benyttes i fredstid. Ved endring av beredskapsnivå eller i en krisesituasjon kan FSJ beslutte at bruk av arrest i fredstid gjeninnføres.
>
> Det presiseres at dette dreier seg utelukkende om bruk av arrest som refselsesmiddel. Arrest som subsidiært refselsesmiddel til bot kan fortsatt benyttes. Enn så lenge er det heller ingen endring vedrørende bruk av Forsvarets arrestlokaler ved innbringelse, pågripelse, foreløpig arrest eller som «fyllearrest».

Også i de siste årene før forsvarssjefen fattet denne beslutningen, var det svært sjelden at arrest ble anvendt som refselsesmiddel.[155] Det er nok flere årsaker til dette, men mangelen på godkjente arrestlokaler synes å ha vært fremtredende.

5.3.5.3. BOT

Innledning

Reglene for bøtesatsene i disiplinærsaker står i disiplinærloven § 5 første ledd nr. 2. 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 kronebeløpet som personell i førstegangstjeneste får utbetalt per dag. Fra 1.1.2021 er beløpet 185,50 kroner, noe som utgjør 5 565 kroner per måned. Dermed er maksimal bot overfor menige på 3 710 kroner. I praksis rundes dette ned til 3 700 kroner. Maksimal bot overfor militært tilsatte avrundes til 9 200 kroner.

Når bot ilegges, skal det samtidig fastsettes subsidiær arrest på inntil 15 dager, jf. disiplinærloven § 6. Den subsidiære arresten skal utmåles slik at den blir et press på den refsede til å betale boten, jf. disiplinærreglementet pkt. 31 (til lovens § 6). I praksis fastsettes det én dag arrest per 200 kroner for menige og én dag arrest per 500 kroner for militært tilsatte, men maksimalt 15 dager. Den subsidiære arresten for en bot på 1 000 kroner, blir dermed henholdsvis fem og to dager.

Den som fører kompanisjefs eller tilsvarende kommando, kan ilegge bøter inntil halvparten av de nevnte bøtesatsene, jf. disiplinærloven § 13.

Disiplinærloven § 40 fastsetter at til dekning av bot hos vernepliktige i tjeneste, kan det trekkes inntil halvparten av de løpende tjenestetillegg ved hver utbetaling. Hos militært tilsatte kan inndrivning skje ved trekk i lønn, men ikke mer enn en firedel av lønna ved hver utbetaling uten samtykke fra den refsede.

[155] Arrest ble brukt i 4,5 % og 2,7 % av refselsene generaladvokaten kontrollerte i henholdsvis 2015 og 2017, jf. GAs årsrapport 2019 s. 14.

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 innkrevingssentral, 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 setning og disiplinærreglementet pkt. 168 (til lovens § 40).

5.3.5.4. FRIHETSINNSKRENKNING

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, jf. disiplinærloven § 5 første ledd nr. 3. Frihetsinnskrenkning skal ikke gå ut over retten til permisjon slik det er fastsatt i det til enhver tid gjeldende permisjonsdirektiv, jf. disiplinærreglementet pkt. 28 (til lovens § 5). I praksis vil en refselse på frihetsinnskrenkning derfor gå ut over den alminnelige kvelds-, natt- og helgepermisjon.

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

Frihetsinnskrenkning brukes sjelden som refselsesmiddel (brukt i ca. 4 % av refselsene ilagt i 2018).

5.3.5.5. IRETTESETTELSE

Reglene for irettesettelse som refselsesmiddel står i disiplinærloven § 5 første ledd nr. 4. Bestemmelsen skiller mellom simpel og streng irettesettelse. Forskjellen 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. § 5 andre ledd. Irettesettelse brukes sjelden som refselsesmiddel (brukt i ca. 5 % av refselsene ilagt i 2018).

5.3.6. SAKSBEHANDLINGSREGLER

Saksbehandlingsreglene følger av disiplinærloven kapittel 4 og disiplinærreglementet pkt. 64–121.

I forarbeidene til ny disiplinærlov konkluderte utvalget slik om hva saksbehandlingsreglene måtte inneholde:

> Det er under disse omstendigheter påkrevet at det gis regler om saksbehandlingen som i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til rettssikkerheten. Man må oppstille regler som sikrer en objektiv behandling fra den befalingsmanns side som skal treffe avgjørelsen. Det må gis bestemmelser om en forsvarlig opplysning av saken før noe vedtak treffes. Den mistenktes rettigheter må sikres. Det er likeledes behov for ganske inngående

saksbehandlingsregler. På den annen side må man påse at disse bestemmelser blir enkle og praktikable.[156]

I større utstrekning enn hva nå er tilfelle bør etter utvalgets oppfatning saksbehandlingsregler inntas i selve loven.[157]

5.3.6.1. HABILITET

Regler om habilitet følger av disiplinærloven § 16, som fastsetter at en offiser ikke kan etterforske en sak eller utøve refselsesmyndighet mot noen som vedkommende 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 offiseren 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 fornærmet ved handlingen, jf. andre ledd. Med personlig fornærmet menes i denne sammenheng den som gjennom den utførte handling er rammet som *person* og ikke som innehaver av tjenestestilling, jf. disiplinærreglementet pkt. 65 (til lovens § 16). Hvis det foreligger slike forhold som nevnt, skal saken behandles av offiserens nærmeste foresatte, jf. § 16 tredje ledd.

Det var i hovedsak to grunner til at man ved vedtakelsen av gjeldende disiplinærlov valgte ikke å la forvaltningslovens alminnelige regler om habilitet gjelde for behandlingen av disiplinærsaker. For det første ble det påpekt at slik habilitetsreglene var utformet i forvaltningsloven, kunne det medføre den uriktige oppfatning at en sjef ikke kunne refse noen som tilhørte vedkommendes avdeling. For det andre ble det påpekt at begrepet «part» kunne skape usikkerhet da det ikke er tilsvarende partsforhold i en disiplinærsak som i en vanlig forvaltningssak.[158] Det ble også påpekt at inhabilitetsbestemmelsen i den daværende disiplinærloven ble «endret i forbindelse med at forvaltningsloven trådte i kraft », at inhabilitetsspørsmålet da ble «undergitt en grundig behandling» og at bestemmelsen sammen med § 14 tredje ledd svarte til reglene i domstolloven § 106 og § 108.[159]

5.3.6.2. TILSTREKKELIG OPPLYST

Videre skal den som utøver refselsesmyndighet, sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst før det avgjøres om refselse skal ilegges, jf. disiplinærloven § 17. Før refselse ilegges, skal den som forfølgningen er rettet mot, gjøres kjent med det aktuelle forholdet og de opplysninger som foreligger. Vedkommende 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. Ifølge NOU 1980: 58 kapittel XI pkt. 1.4 (s. 63) er regelen utformet «noenlunde på samme måte som i forvaltningslovens § 13», dvs. gjeldende § 17 og § 18 i forvaltningsloven.

[156] NOU 1980: 58 pkt. 2.1, s. 64.
[157] NOU 1980: 58 pkt. 2.1, s. 64.
[158] NOU 1980: 58 *Militær disiplinær- og politimyndighet*, kapittel XI pkt. 1.3 (s. 62).
[159] NOU 1980: 58 kapittel XI pkt. 2.2 (s. 64).

Disiplinærreglementet pkt. 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. Disiplinærloven åpner ikke for innhenting av bevis ved bruk av tvang. Dette betyr at det ikke kan tas beslag eller foretas ransaking eller pågripelse. I praksis opplyses saken ved forklaringer, dokumentbevis og annet som Forsvaret allerede har råderett over, eller ved samtykke. Samtykke skal her forstås bokstavelig.

I NOU 1980: 58 kapittel XI pkt. 2.3 (s. 64–65) ble det uttalt følgende om opplysningsplikten:

> Sentralt i såvel forvaltningsretten som prosessen står reglene som tar sikte på å sørge for at en sak blir tilstrekkelig opplyst før vedtak treffes. I forvaltningsretten gjelder etter forvaltningslovens § 17, første ledd, generelt den regel at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt som mulig opplyst før den avgjøres. I sivilprosessen er det partene som har plikt til å opplyse saken, unntatt i tvister der de ikke har rådighet over saksgjenstanden. Etter straffeprosessloven våker retten over sakens rette opplysning og forståelse, jfr straffeprosesslovens § 331 femte ledd.
>
> I disiplinærsaker er det en offentlig interesse at det faktisk riktige forhold blir lagt til grunn for refselsesvedtaket. Ut fra dette er det klart at disiplinærmyndigheten, slik ordningen også er i dag, plikter å sørge for at sakene blir tilstrekkelig opplyst. Den befalingsmann som skal utøve refselsesmyndighet, må søke saken opplyst i enhver henseende som har relevans. Det må fremskaffes opplysninger såvel mot som til gunst for den mistenkte. Det kan tilføyes at en forsvarlig tilrettelegging av saken i første instans er av betydning ved en senere overprøving i klageinstansene.

Når det gjelder prinsippet om den frie bevisvurdering, ble det uttalt i NOU 1980: 58 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.[160]

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 der 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

[160] NOU 1980: 58 kapittel XI pkt. 2.4 (s. 65).

> 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.[161]

Dette er ikke kommentert i verken disiplinærloven, disiplinærreglementet eller odelstingsproposisjonen til disiplinærloven.[162] Det praktiseres et strengt krav til bevisenes styrke, nærmest tilsvarende kravene i straffeprosessen.

5.3.6.3. RETT TIL Å LA SEG BISTÅ

Den forfølgningen retter seg mot, har rett til å la seg bistå av vernepliktig i tjeneste, tillitsvalgt eler militært tilsatt, men valget må ikke vesentlig forsinke saken, jf. disiplinærloven § 18. 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 pkt. 97 (til lovens § 18).

I forarbeidene ble det uttalt at forslaget skilte seg fra forvaltningsloven § 12 «dels ved at vedkommendes valgrett er begrenset til militærpersoner, dels ved at fullmektigen kan være umyndig eller kan være tjenestemann ansatt ved avdelingen». Det ble fremhevet at bruk av fullmektig som ikke er militærperson, kunne volde sikkerhetsmessige problemer og føre til at saken forsinkes. Det ble også pekt på at «forslaget representerer de alternativer som vanligvis vil være de praktisk mest brukbare for den som skal refses, og at forslaget ikke hindrer vedkommende i å konsultere hvem han vil i sakens anledning».[163] Videre ble det uttalt at retten til representasjon under en disiplinærsak er av stor betydning fra et rettssikkerhetssynspunkt, og at det ville være fordelaktig også for disiplinærmyndigheten at en annen enn den mistenkte vurderer hvordan saken skal legges opp.[164] Praksisen med at advokat engasjeres under klagebehandling, kunne dessuten fortsette.[165]

Utvalget drøftet også om det burde åpnes adgang for den mistenkte til å få juridisk bistand på det offentliges bekostning. Det ble vist til at «refselsesmyndighetene alltid vil kunne få bistand av militær jurist», som «lett vil kunne oppfattes ikke som en objektiv innstilt jurist, men som sjefens forlengede arm».[166] Det ble også sett hen til ordningen i den ordinære straffeprosess, hvor siktede på ethvert trinn av saken har rett til å la seg bistå av forsvarer, men ikke alltid vil ha krav på å få oppnevnt offentlig forsvarer. Å gi den mistenkte «rett til i alle tilfeller å la seg bistå av en forsvarer på det offentliges bekostning», ville dermed innebære et brudd med prinsippet i straffeprosessen. Saken kunne likevel være av «en slik særegen beskaffenhet» at dersom «den refsende sjef finner det rimelig og valg av bistandsperson ikke vesentlig forsinker saken, kan han bestemme at den mistenkte kan la seg

[161] *Ibid.*
[162] Ot.prp.nr.82 (1986–1987) Om lov om militær disiplinærmyndighet og om lov om politimyndighet i det militære forsvar.
[163] NOU 1980: 58 kapittel XI pkt. 1.5 med sitat fra Ot.prp.nr. 27 (1968–1969) side 68.
[164] NOU 1980: 58 kapittel XI pkt. 2.6 (s. 67).
[165] NOU 1980: 58 kapittel XI pkt. 1.5 med sitat fra Ot.prp.nr. 27 (1968–1969) side 68.
[166] NOU 1980: 58 s. 67.

bistå av andre enn dem som er nevnt i lovens regel, og at utgiftene som er forbundet med valget skal dekkes av Forsvaret».[167]

Utvalget vurderte også om ordningen burde være at «den mistenkte kan la seg bistå av hvem han måtte ønske, så lenge ikke dette medfører økede utgifter for Forsvaret», men mente at den mistenkte «i de aller fleste tilfeller vil måtte sies å være tilstrekkelig hjulpen ved at det gis ham adgang til å velge sin fullmektig innenfor denne personkrets». Det ble vist til at de fleste disiplinærsaker er «klare og greie, og bagatellmessige». Dessuten kunne en utvidet adgang til å velge fullmektig brukes til å «trenere og kanskje også fordunkle sakene». I tillegg ville muligheten til å skaffe seg annen hjelp variere sterkt, noe som kunne føre til forskjellsbehandling.[168]

Mindretallet, bestående av ett utvalgsmedlem, foreslo at den som refselsesforfølgningen retter seg mot, fritt skulle kunne velge bistandsperson og ikke måtte begrense valget til en militærperson.[169]

5.3.6.4. FORMALIA

Vedtak som går ut på refselse, skal være skriftlig, underskrevet og datert og 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, en kort beskrivelse av det (faktiske) forhold refselsen gjelder og opplysninger som ellers har betydning for utmålingen av refselsen, jf. disiplinærloven § 19. Det skriftlige vedtaket utstedes på en fysisk blankett i fem eksemplarer, jf. disiplinærreglementet pkt. 100 (til lovens (§ 19).

5.3.6.5. 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. Ifølge disiplinærreglementet skal refselse vanligvis meddeles ved opplesning under oppstilling eller i nærvær av flere befal, men opplesning kan unnlates hvis refselsen gjelder forhold av særlig personlig art eller opplesning av andre grunner vil være særlig lite hensynsfullt overfor refsede, jf. pkt. 104 (til lovens § 20). Bakgrunnen for at også andre enn den vedtaket rammer blir gjort kjent med refselsen, er at det er «av betydning for å opprettholde disiplinen innen en avdeling».[170]

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.

[167] NOU 1980: 58 s. 67.
[168] NOU 1980: 58 s. 67.
[169] NOU 1980: 58 kapittel XI pkt. 2.6 s. 67.
[170] NOU 1980: 58 kapittel XI pkt. 2.8 (s. 69).

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. Disse opplysningene fremgår av refselsesordren. En refselse som er vedtatt, kan iverksettes uten opphold, jf. disiplinærreglementet pkt. 113 (til lovens § 21). Det samme gjelder dersom refsede ikke påklager refselsen innen betenkningstiden på 48 timer fra refselsen forkynnes, jf. disiplinærreglementet pkt. 114 (til lovens § 21). Se nærmere om iverksetting i punkt 5.3.9 under.

5.3.6.6. OPPHEVING OG OMGJØRING

Offiseren som har ilagt en refselse, kan oppheve eller omgjøre den 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 eller at det ikke passer å bruke bestemmelsen som er brukt eller opplysninger av betydning for utmålingen av refselsen, jf. disiplinærreglementet pkt. 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 pkt. 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.

5.3.6.7. 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, 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 ikrafttredelsen av forvaltningsloven om saksbehandlingen:

> 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 varierer sterkt i viktighetsgrad, ligger et kompliserende moment når det skal gis regler om saksbehandlingen. [171]

[171] NOU 1980: 58 kapittel XI pkt. 1.1 med videre henvisning til forvaltningslovens forarbeider, Ot.prp.nr.27 (1968–1969) s. 67.

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. [172] Dessuten må den befalingsmann som er tillagt refselsesmyndighet, treffe en avgjørelse av juridisk art selv om juridisk veiledning i forbindelse med avgjørelsen er noe vedkommende «ofte vil måtte savne». [173]

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 vil 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». [174]

I odelstingsproposisjonen til disiplinærloven ble det uttalt at det var hensiktsmessig å ha

> egne habilitetsregler i disiplinærloven, fremfor å måtte la forvaltningslovens regler om dette gjøres gjeldende. Dette fordi det i så fall bare vil være deler av forvaltningslovens saksbehandlingsregler som vil kunne anvendes i disiplinærsakene. [175]

Videre ble det uttalt at det var i overensstemmelse med dagens ordning at forvaltningsloven ikke skulle gjelde, men det betydde ikke at «forvaltningslovens alminnelige prinsipper ikke gjelder tilsvarended [sic] for disiplinærsaker». [176]

Praksis i dag er at saksbehandlingsreglene i disiplinærloven følges, og at alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper brukes til å supplere disiplinærlovgivningen der denne er taus.

5.3.6.8. ELEKTRONISK KOMMUNIKASJON

Disiplinærloven § 49 a fastsetter at krav i eller i medhold av loven om at forklaring, rapport, meddelelse, samtykke eller annet skal være skriftlig, ikke er til hinder for bruk av elektronisk kommunikasjon. Krav om rekommandert brev er heller ikke til hinder for elektronisk kommunikasjon dersom det er benyttet en betryggende metode for å sikre at meldingen er mottatt. Bruk av elektronisk kommunikasjon ved underretning om et vedtak er imidlertid bare

[172] NOU 1980: 58 pkt. 2.1, s. 64.
[173] NOU 1980: 58 pkt. 2.1, s. 64.
[174] NOU 1980: 58.
[175] Ot.prp.nr.82 (1986–1987) pkt. 6 A kapittel 4 pkt. 16.3 (s. 39).
[176] Ot.prp.nr.82 (1986–1987) pkt. 6 A kapittel 13 pkt. 49.3 (s. 63).

tillatt når den vedtaket retter seg, uttrykkelig har godtatt dette. For eksempel har elektronisk underretning til førstegangstjenestegjørende ikke vært mulig i praksis.

5.3.7. KLAGEADGANG

5.3.7.1. KLAGE TIL HØYERE MYNDIGHET (FØRSTE KLAGEINSTANS)

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

Klagen må fremsettes innen 48 timer etter at den refsede er gjort kjent med vedtaket, og den kan være skriftlig eller muntlig og settes frem for en foresatt, jf. disiplinærloven § 24.[177] Det bør angis hvilke omstendigheter klagen bygges på. Selv om klagefristen ikke er overholdt, skal den tas under behandling hvis særlige omstendigheter foreligger eller fristoversittelsen ikke kan legges refsede til last og klagen er satt frem innen 48 timer etter at vedkommende fikk adgang til det, jf. § 24 tredje ledd.

Klageinstansen skal påse at saken er tilstrekkelig opplyst, jf. disiplinærloven § 25. Saken skal legges frem for krigsadvokat/førstekrigsadvokat eller generaladvokaten *før* klageinstansen treffer sin avgjørelse.[178] Klageinstansen har likevel selvstendig ansvar for avgjørelsen som treffes, jf. disiplinærreglementet pkt. 134 (til lovens § 25). Krigsadvokaten eller generaladvokaten skal normalt sende saken til klageinstansen med sitt råd innen sju dager, jf. pkt. 135 (til lovens § 25). Basert på Generaladvokatens årsrapporter har det fra 2012 vært et synkende antall klagesaker hvert år. I 2020 var tallet 10. Ifølge generaladvokatens årsrapport antas det at det lave antallet klager blant annet skyldes utstrakt bruk av krigsadvokatene som rådgivere til disiplinærmyndigheten i enkeltsaker.[179]

Blir det klaget over refselse som går ut på arrest, bot eller frihetsinnskrenkning, skal refselsen ikke iverksettes før klagen er avgjort. Refselse som går ut på bot, kan likevel iverksettes dersom den refsede dimitterer før klagen er avgjort, jf. disiplinærloven § 26 første ledd. Frihetsinnskrenkning i inntil sju dager kan iverksettes uten opphold dersom særlige hensyn tilsier at refselsen bør gjennomføres uten opphold eller utsettelse innebærer at refselsen ikke kan fullbyrdes, jf. disiplinærreglementet pkt. 137 (til loves § 26), jf. disiplinærloven § 26 andre ledd.

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 i punkt 5.3.6, 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

[177] I NOU 1980: 58 kapittel XI pkt. 2.8 (s. 70) ble det foreslått at klagefristen skulle settes til 72 timer.
[178] Hvorvidt saken skal fremlegges for en krigsadvokat eller generaladvokaten, avhenger av hvilket nivå i organisasjonen den refsende sjef befinner seg på.
[179] Generaladvokatembetets årsrapport over militære disiplinær- og straffesaker i 2020.

§ 27 første ledd. Eksempelvis skal refselsen oppheves hvis den er uhjemlet eller det er begått grove saksbehandlingsfeil, jf. disiplinærreglementet pkt. 138 bokstav b (til lovens § 27). Opphevelse er ikke til hinder for at det senere ilegges ny refselse for det samme forhold dersom hjemmelsmangelen eller saksbehandlingsfeilen avhjelpes.

Refselsen kan bare skjerpes hvis det er misforhold mellom den anvendte reaksjon og den refselse klagemyndigheten finner passende, jf. disiplinærloven § 27 andre ledd.

5.3.7.2. KLAGENEMNDA

Den refsede kan påklage en avgjørelse i klagesak til Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvaret (heretter klagenemnda), jf. disiplinærloven § 28. Klagefristen er sju dager etter at den refsede ble gjort kjent med vedtaket, jf. disiplinærloven § 30. For øvrig gjelder bestemmelsene i § 24 (hva klagen må inneholde) og § 26 (utsatt iverksetting). Klage til klagenemnda fremmes normalt gjennom første klageinstans, som innhenter sakens dokumenter, jf. disiplinærreglementet pkt. 145 (til lovens § 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.

Et medlem av klagenemnda må ikke delta i behandlingen av en klagesak når medlemmet selv har utøvd refselsesmyndighet i saken, er inhabil etter § 16 første og andre ledd eller særlige grunner taler for at vedkommende ikke bør være med på avgjørelsen, jf. disiplinærloven § 31.

Lederen og et annet medlem som nemnda velger, kan nekte en sak fremmet dersom de finner det klart at klagen ikke fører frem, jf. disiplinærloven § 32. Vedtaket kan fullbyrdes når en slik avgjørelse er fattet, og alle saker som er nektet fremmet, skal omtales for nemnda i møte som kan beslutte at saken skal fremmes likevel.

Lederen skal dra omsorg 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 § 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. Bestemmelsene i kapittel 4 (saksbehandlingen) gjelder tilsvarende så langt de passer, jf. disiplinærreglementet pkt. 147 (til lovens § 34).

En fulltallig klagenemnd avgjør saken i møte, og avgjørelsen skal grunngis, jf. disiplinærloven § 35. Bestemmelsen i § 27 (prøve alle sider ved saken) gjelder tilsvarende, men begrensningen i andre ledd for når refselsen kan skjerpes, gjelder også for adgangen til å lempe på refselsen. Hvis refsende sjef eller høyere foresatt ønsker å endre refselsen etter at den er tatt under klagebehandling, fatter ikke klagenemnda realitetsvedtak, jf. disiplinærreglementet pkt. 149 (til lovens § 35). De siste årene har klagenemnda avsagt fra 0

(2017) til 4–5 avgjørelser årlig, i gjennomsnitt drøyt 3 per år i perioden 2014–2018.[180] Også i 2019 avsa klagenemnda én avgjørelse.[181] Til første klageinstans (refsende sjefs nærmeste sjef i stilling tillagt grad oberst/kommandør eller høyere) har det i samme periode i gjennomsnitt vært rundt 22 klagesaker.[182]

5.3.8. DOMSTOLSPRØVING

Når klageadgangen er uttømt, kan det reises søksmål etter tvisteloven. Søksmål må være reist innen to måneder etter at den refsede fikk underretning om både avgjørelsen og fristen til å reise søksmål, jf. disiplinærloven § 36. Ved søksmål er det bare lovligheten av refselsesvedtaket som kan prøves, jf. disiplinærreglementet pkt. 150 (til lovens § 36). Refselsesutmålingen og valg av refselsesmiddel kan ikke omgjøres av domstolene. Søksmål har ikke oppsettende virkning for fullføring av refselsen, jf. disiplinærreglementet pkt. 150 (til lovens § 36).

5.3.9. IVERKSETTING OG ERSTATNING

Et vedtak om refselse skal som hovedregel settes i verk uten opphold med de begrensninger som følger av § 26 (klage til høyere myndighet) og § 30 (klage til klagenemnda), 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 pkt. 155 (til lovens § 38). Adgangen til å iverksette faller bort ett år etter at refselsen er blitt endelig, jf. § 38 andre ledd.

Iverksetting av refselse påligger den refsedes nærmeste foresatte med refselsesmyndighet på tidspunktet for iverksetting. Vedtak om iverksetting kan ikke påklages, jf. disiplinærloven § 41 og disiplinærreglementet pkt. 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, og 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.

5.3.10. TILSYN MED UTØVELSEN AV DISIPLINÆRMYNDIGHET

Det er ikke bare påklagede refselser som skal gjennomgå militært tilsyn og juridisk kontroll. Det skal også refselser som er *vedtatt* (akseptert) av refsede, jf. disiplinærloven kapittel 10. Enhver militære sjef skal føre tilsyn med sine undergittes utøvelse av refselsesmyndigheten,

[180] Jf. Generaladvokatens årsrapport over militære disiplinær- og straffesaker 2018 s. 14.
[181] Generaladvokatembetets årsrapport over militære disiplinær- og straffesaker i 2019 s. 14.
[182] Ibid.

jf. disiplinærloven § 43. Det følger videre av bestemmelsen at hvis en refselse er ilagt for et forhold som ikke lovlig kan avgjøres med refselse, skal den oppheves. Hvis en sjef finner at en lovlig ilagt refselse er ufortjent eller for streng, kan vedkommende oppheve, omgjøre eller nedsette refselsen. Den foresatte kan også beslutte å oversende saken til påtalemyndigheten.

Før en refselse blir opphevet eller omgjort eller forholdet anmeldt til påtalemyndigheten, skal imidlertid krigsadvokaten, førstekrigsadvokaten eller generaladvokaten ha gitt uttalelse, dvs. veiledning og råd i saken, jf. § 43 femte ledd. Det er likevel bare militære sjefer som har kompetanse til å beslutte endringer i et refselsesvedtak. 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.

Formålet med tilsynsplikten er å sikre ensartet og forsvarlig utøvelse av refselsesmyndigheten, jf. disiplinærreglementet pkt. 172 (til lovens § 43). Disiplinærreglementet fastsetter nærmere hvordan tilsynet (refskontroll) 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).

Foresatt sjef skal gi undergitte sjefer med refselsesmyndighet slik veiledning som tilsynet gir grunn til. Tilsynet foregår ved at ett eksemplar av avdelingens refselsesordre sendes tjenestevei til nærmeste foresatte sjef i stilling tillagt grad oberst eller tilsvarende eller høyere senest en uke etter månedens utløp, jf. disiplinærreglementet pkt. 173 (til lovens § 43). Vedkommende forelegger uten opphold kontrolleksemplarene fra underlagte ledd samt de refselser han eller hun selv har ilagt, for krigsadvokat. Uttalelsen fra krigsadvokaten eller førstekrigsadvokaten (refskontroll) bør foreligge innen7 dager. Vedkommende sjef kan også beslutte oversendelse av saken til generaladvokaten, førstekrigsadvokat eller krigsadvokat med sikte på straffeforfølgning, jf. disiplinærreglementet pkt. 175 (til lovens § 43).

I forbindelse med fremsendelse til kontroll, kan enhver sjef oppheve, omgjøre eller nedsette refselsen, men før den oppheves eller omgjøres, må det foreligge uttalelse fra krigsadvokat, førstekrigsadvokat eller generaladvokaten, jf. disiplinærreglementet pkt. 174 (til lovens § 43).

Etter at krigsadvokatens eller førstekrigsadvokatens uttalelse er sendt til nærmeste foresatte sjef i stilling tillagt grad oberst eller tilsvarende eller høyere, jf. pkt. 173, sender sistnevnte månedens kontrolleksemplarer med alle merknader samlet direkte til generaladvokaten og skal spesielt opplyse om hvilke tiltak som er iverksatt etter lovens § 43 andre, tredje og fjerde ledd (oppheving, omgjøring, nedsettelse og oversendelse til påtalemyndigheten), jf. disiplinærreglementet pkt. 176 (til lovens § 43). Generaladvokaten sender dem uten ugrunnet opphold videre med sin uttalelse til de respektive generalinspektører. Refselser ilagt ved fellesinstitusjoner og integrerte staber ekspederes fra generaladvokaten til forsvarssjefen. Grensjefene returnerer kontrolleksemplarene med sin uttalelse vanlig tjenestevei til vedkommende avdeling.

Endringer etter lovens § 22 og § 43 (oppheving, omgjøring, nedsetting, skjerping) skal fremgå av kontrolleksemplaret eller særskilt melding, jf. disiplinærreglementet pkt. 177 (til lovens § 43).

Den omfattende prosessen av militært tilsyn og juridisk kontroll (legalitetskontroll) foregår altså ved at refsende sjefs nærmeste foresatte sjef i stilling tillagt grad oberst eller tilsvarende eller høyere mottar refselsene fra underliggende avdeling og sender dem videre til krigsadvokat, som gir en uttalelse og sender dem tilbake til vedkommende sjef. Etter en vurdering sender sjefen (oberst/tilsvarende/høyere) dem til generaladvokaten, som sammen med sin uttalelse sender dem videre til sjefen for vedkommende forsvarsgren, Sjef Forsvarsstaben eller forsvarssjefen, som deretter sender 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.

Denne omstendelige prosessen er tilpasset et større forsvar, langt flere refselser og et manuelt system for arkivering og ekspedering. Arbeidsgruppens nærmere vurderinger fremgår av punkt 5.5.10.

I perioden 2014–2018 kontrollerte generaladvokaten i snitt 454 refselser hvert år, skjønt med noe nedadgående trend. I 2019 var antallet 265,[183] Men i 2020 økte det til 453.[184]

5.3.11. KRIGSTID

I krigstid fastsetter disiplinærloven § 47 første ledd særregler om hvem som kan refses (enhver som kan straffes etter militær straffelov § 9, dvs. blant annet også sivilt ansatte), at arrest kan ilegges i inntil 60 dager, at kompanisjefens kompetanse til å ilegge arrest forhøyes til 36 dager, at ileggelse av arrest over 12 dager og frihetsinnskrenkning over 15 dager ikke må vurderes av krigsadvokat bortsett fra ved arrest over 30 dager, at verken klageinstansen (refsende sjefs nærmeste foresatte) eller den som utøver tilsyn og vil oppheve, omgjøre eller anmelde til påtalemyndigheten må legge saken frem for krigsadvokat med mindre det antas å være særlig grunn til det eller det klages videre til høyere sjef, at refselse kan iverksettes før klagen er avgjort med mindre den som har ilagt refselsen eller høyre myndighet etter begjæring bestemmer noe annet, at kapittel 6 om klagenemnd ikke gjelder og at disiplinært ilagt 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 fremgår av disiplinærreglementet pkt. 183 (til lovens § 47) at klagen bør legges frem for krigsadvokat dersom klageinstansen finner saken særlig tvilsom, at oppsettende virkning (utsatt iverksettelse) bør besluttes dersom saken finnes særlig tvilsom og refselsesmiddelet er arrest, at refselse på arrest eller bot kan påklages videre til nærmeste foresatte sjef i stilling tillagt grad oberst eller tilsvarende eller høyere og at improvisert lokale kan benyttes hvis militært arrestlokale ikke er tilgjengelig og skal godkjennes at bataljonssjef eller tilsvarende eller høyere.

Videre fremgår det av disiplinærreglementet pkt. 181 (til lovens § 47) 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

[183] Generaladvokatembetets årsrapport over militære disiplinær- og straffesaker i 2019 s. 7.
[184] Generaladvokatembetets årsrapport over militære disiplinær- og straffesaker i 2020 s. 6.

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

Bestemmelsene i § 47 første ledd gjelder også i den utstrekning Kongen har truffet bestemmelse i medhold av straffeprosessloven § 463 femte ledd andre setning, dvs. at de helt eller delvis skal kunne anvendes ved handlinger foretatt av en person som deltar i internasjonale fredsoperasjoner, jf. disiplinærlove § 47 andre ledd.

Videre fastsetter disiplinærloven § 48 at disiplinærforføyninger mot krigsfanger og andre internerte som nevnt i § 3 andre ledd (se punkt 5.3.3), skal tilfredsstille kravene etter Genève-konvensjonen av 12.8.1949 om behandling av krigsfanger. Som refselse kan i slike tilfeller brukes de disiplinærmidler som er nevnt i konvensjonens artikkel 89, jf. artikkel 90. 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 pkt. 185 (til lovens § 48) at saken skal etterforskes før refselsessak 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 pkt. 187 (til lovens § 48). Kontroll med disiplinærmyndighetens utøvelse skjer ved at foresatt sjef eller militærjurist kan kreve seg forelagt de første registre og saksdokumentene, jf. disiplinærreglementet pkt. 187.

5.3.12. «SPORVALGET» MELLOM DISIPLINÆRSAK OG STRAFFESAK

5.3.12.1. RETTSLIG UTGANGSPUNKT

Med «sporvalg» siktes det til valget som tas når en sak forfølges enten som straffesak eller som disiplinærsak eller som begge deler. Utgangspunktet er klart og følger av straffeprosessloven § 226 første ledd. Dersom siktemålet med den aktivitet som bedrives er «å avklare om straffbart forhold finner eller har funnet sted», er aktiviteten å anse som etterforskning, jf. Riksadvokatens rundskriv nr. 3 1999. Samme sted er det også presisert at det er klart at både ansvaret for å beslutte at det ikke skal iverksettes etterforskning og ansvaret for undersøkelser for å avklare om det skal iverksettes etterforskning, ligger hos påtalemyndigheten.[185]

Et sporvalg inneholder i realiteten to elementer: for det første utvelgelse av hvilke saker der det er tvil om hvorvidt en sak bør behandles i det ene eller det andre sporet, og for det andre beslutning av noen med myndighet til å avgjøre sporvalget. Sporvalget er omtalt, uten å benevnes som «sporvalg», i straffeprosessloven og forvaltningsloven når det gjelder valget

[185] Se også NOU 2017: 5 *En påtalemyndighet for fremtiden – Påtaleanalysen*, avsnitt 2.4.1.

mellom straffeforfølgelse og administrative sanksjoner generelt og i disiplinærloven når det gjelder valget mellom straffeforfølgelse og disiplinærsak spesielt.

Straffeprosessloven § 229 tredje ledd 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), og formålet 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, se punkt 5.2 over. Samordningsplikten i forvaltningsloven og straffeprosessloven skal forstås slik at bestemmelsene likevel ikke griper inn i påtalemyndighetens eksklusive rett til å avgjøre påtalespørsmålet.[186]

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.

Disiplinærloven § 11 regulerer forhold der det er ilagt refselse før straffesak:

> Iverksatt refselse skal tas i betraktning når straff utmåles. Straffen kan da settes ned under det lovbestemte lavmål og til en mildere straffeart eller helt falle bort. Er refselsen ikke iverksatt, faller den bort når straff er idømt eller ilagt.
>
> Frifinnes den refsede for det forhold refselsen gjelder, bortfaller refselsen med mindre frifinnelsen bare er begrunnet i at forholdet ikke anses straffbart på grunn av manglende forsett. I så fall avgjør Forsvarssjefen med bistand av Generaladvokaten om refselsen

[186] Prop. 62 L (2015-2016), merknad til § 47 i forvaltningsloven.

fortsatt skal bli stående ved makt fordi refsede anses å ha gjort seg skyldig i uaktsom overtredelse etter § 2.

Som nevnt over i punkt 5.3.4, kan det ilegges refselse for brudd på borgerlig straffbare forhold, jf. disiplinærloven § 1 tredje ledd. Ifølge disiplinærreglementet pkt. 9 (til lovens § 1) bør imidlertid borgerlig straffbare forhold bare avgjøres ved refselse dersom de disiplinære sider ved handlingen er de fremtredende og forholdet ikke blir å anmelde til påtalemyndigheten. Videre er det normalt bare mindre overtredelser av borgerlige straffebestemmelser som kan avgjøres ved refselse. Disiplinærlovens ordning er altså at straffeforfølgning har forrang for disiplinære reaksjoner.

I straffeprosessloven § 70 andre ledd åpner man for at påtalemyndigheten kan gi påtaleunnlatelse – det vil si konstatere straffeskyld – når det er ilagt refselse for det samme forholdet: «Påtale kan […] unnlates når det er ilagt militær refselse for forholdet.»

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

5.3.12.2. PRAKTISERING AV SPORVALGET FREM TIL I DAG

I saker som oppstår i Forsvaret, der det er grunn til å anta at både refselse og straff kan ilegges for det samme forholdet, har sporvalget etter straffeprosessloven § 229 tredje ledd vært foretatt under henvisning til disiplinærloven § 10 første ledd, slik at «[…] refselse bare brukes dersom spesielle forhold gjør en forføyning nødvendig.» I praksis har det vist seg å være få (eller ingen) tilfeller hvor det har vært mulig å gjennomføre slik samlet sanksjonsfastsettelse som lovgiver har ansett som ønskelig[187] for å unngå å støte an mot forbudet mot gjentatt straffeforfølgning.

Arbeidsgruppen er ikke kjent med norske enkeltsaker av nyere dato der det er reagert både med refselse og med straff, bortsett fra én sak, avgjort i 2018. Saken var i utgangspunktet vurdert som straffesak av generaladvokaten. På grunn av spesielle omstendigheter valgte man å avgjøre saken med refselse på maksimal bot og påtaleunnlatelse etter straffeprosessloven § 70 andre ledd. Lenger tilbake i historien finnes det flere eksempler. Et eksempel er dommen inntatt i Rt. 1984 s. 389, som gjaldt unnlatelse av å utføre vaktrunder ved grensen til Sovjetunionen. Den vernepliktige var ilagt refselse på bot og saken ble senere – etter generaladvokatens initiativ i forbindelse med etterfølgende legalitetskontroll – anmeldt. Høyesterett gjorde straffen betinget under henvisning til at domfelte etter refselsen trodde seg ferdig med saken og for lengst var etablert i sivilt arbeid.[188]

[187] Se bl.a. Prop.62 L (2015–2016) pkt. 17.1.

[188] Det ble henvist til den dagjeldende § 9 i disiplinærloven, der det het: «At refselse er ilagt, eller at foreldelse er inntrådt efter § 8, er ikke til hinder for straff-forfølgning på vanlig måte. Men utholdt refselse kommer i betraktning ved straffutmålingen.»

Av annen praksis er arbeidsgruppen kjent med ØKOKRIMs påtegning 2.5.2010 til riksadvokaten i den såkalte Siemens-saken.[189] I påtegningen heter det, blant annet under henvisning til EMDs avgjørelse i Zolotukhin,[190] at det «etter undertegnedes syn [er] riktigst å legge til grunn at refselse for et forhold som det aktuelle, etter det aktuelle straffebudet og med den reaksjon [siktede] risikerte etter loven» forelå straff i EMKs forstand. I sitt påfølgende vedtak av 11. juni 2010 skriver riksadvokaten at «en er enig i at førstnevnte del av siktelsen må henlegges med den begrunnelse at refselse er ilagt og vedtatt av [siktede] 16.3.2005, vurderes som sperrende for videre straffeforfølgelse mot ham for dette forholdet». Riksadvokaten tiltrådte i det vesentlige ØKOKRIMs argumentasjon og konklusjon.

5.3.12.3. HVILKE SAKER KAN AVGJØRES MED REFSELSE?

Utgangspunktet etter gjeldende rett er at alle typer mindre alvorlige forhold kan refses, mens alvorlige forhold må forfølges strafferettslig. Dette er også et uttrykk for *kvalifikasjonskravet* som er lagt til grunn i Prop.62 L (2015–2016) pkt. 7.4.3.3 (s. 54) og i disiplinærreglementet pkt. 9 (til lovens § 1), som også presiserer at de disiplinære sider ved handlingen må være fremtredende. Sakens alvor og art er altså styrende for sporvalget mellom disiplinærsak og straffesak.

Dernest må det som et utgangspunkt være utsikt til at straffbetingelsene er oppfylt og at forholdet er straffverdig for at det skal være aktuelt å vurdere sporvalg og straffesak. Som utgangspunkt for samordningsplikten i straffeprosessloven og forvaltningsloven er det i lovforarbeidene lagt til grunn at:

> I mange tilfeller vil det, sett fra forvaltningens ståsted, være åpenbart at overtredelsen ikke er av en slik art og så alvorlig at forholdet bør anmeldes. Forvaltningen bør da som utgangspunkt kunne ilegge administrative sanksjoner, uten å konsultere politi og påtalemyndighet. I andre saker kan det, sett fra forvaltningens ståsted, være mer tvilsomt om saken bør forfølges administrativt eller strafferettslig. Sporvalget bør i slike tilfeller foretas i samråd med politiet og påtalemyndigheten. Som utvalget, antar departementet at normalsituasjonen vil være at det er forvaltningen som oppdager et lovbrudd hvor det kan ilegges både straff og administrativ sanksjon. Tilsvarende vurderinger må imidlertid foretas av politiet og påtalemyndigheten ved behov.[191]

Typiske eksempler på forhold som klart er disiplinære, er vådeskudd i sikker retning (uten farepotensial), ordreunnlatelse med lite eller intet skadepotensiale, respektstridig oppførsel overfor en overordnet, forsømmelse (soving) som fyringsvakt, vaktforsømmelse, ulovlig fravær av kortere varighet, brudd på ordre om smittevernrestriksjoner, inntak av alkohol i leir, beruselse i leir, urinering i leir, nedlatende baksnakking, (mindre) tyveri og mindre skadeverk av militært materiell samt frivillig intim omgang mellom vernepliktige i leir eller mellom en vernepliktig og en ansatt i eller utenfor leir. Også mindre alvorlige forhold (i hovedsak enkeltstående handlinger) som gjelder seksuell handling uten samtykke (straffeloven § 297),

[189] En korrupsjonssak som gjaldt det norske selskapet Siemens Business Services og Forsvaret. I saken var en kontreadmiral i Sjøforsvaret ilagt refselse.
[190] A og B mot Norge, saksnummer 24130 (2011).
[191] Prop.62 L (2015–2016) avsnitt 17.4.2, side 116.

for eksempel beføling, og seksuelt krenkende atferd uten samtykke (straffeloven § 298), for eksempel slibrige kommentarer og blotting av kjønnsorganer, kan i utgangspunktet være refsbare forhold, men omstendighetene og alvorligheten må vurderes konkret.

Et godt eksempel for å illustrere hvor grensa mellom disiplinærsak og straffesak går, er ulovlig tjenestefravær etter militær straffelov § 34. Det avgjørende for om man skal reagere disiplinært eller strafferettslig, er fraværets lengde – selv om det i og for seg er straffbart når for eksempel vernepliktige forsover seg til morgenreveljen. Riksadvokaten har i brev 21.5.2010[192] uttalt at man ved sammenhengende fravær inntil åtte dager kan reagere disiplinært, mens man må reagere strafferettslig hvis fraværet overstiger åtte dager. Det kan da gis forelegg ved fravær opp til 21 dager, mens det ved fravær over 21 dager må reageres med fengsel. Hvis det på gjerningstidspunktet forelå hensikt om varig å unndra seg militærtjeneste, jf. militær straffelov § 35 (militærnekting), er utgangspunktet at det alltid reageres strafferettslig.

Videre er vaktforsømmelse, jf. militær straffelov § 71, for eksempel ved å sovne på vakt eller forlate vaktposten under vakt, forhold som vanligvis håndteres disiplinært, men det er ikke utenkelig med forhold som bør håndteres strafferettslig, særlig hvis vaktforsømmelsen har medført betydelig skade. Ved unnlatelse av å utføre en tjenesteplikt eller overtredelse av tjenesteplikten, jf. militær straffelov § 77, kan det være krevende å avgjøre om forholdet bør håndteres disiplinært eller strafferettslig. Overtredelser av militær straffelov § 77 kan favne en rekke ulike situasjoner, fra de mest trivielle unnlatelser til brudd på tjenesteplikt med alvorlige konsekvenser. Bestemmelsen har en uklar randsone, men kjernen omfatter overtredelse av våpenregler, vådeskudd mv.

Når det gjelder voldslovbrudd, kan i utgangspunktet en kroppskrenkelse (straffeloven § 271) avgjøres disiplinært, forutsatt at den har skjedd på militært område eller overfor vernepliktige i tjeneste eller militært tilsatte, jf. disiplinærloven § 1 tredje ledd. En kroppsskade (straffeloven § 273) bør imidlertid behandles i straffesporet.

Eksemplene over er gitt under den forutsetning at det refsbare forhold finner sted under normale omstendigheter i fredstid. Dersom det refsbare forhold finner sted under forhøyet militær beredskap, i forbindelse med en skarp militær operasjon eller i krigstid, er dette normalt skjerpende omstendigheter som gjør forholdet mer alvorlig.

Grensen for hvilke saker som kan avgjøres med refselse, er undergitt en særskilt vurdering i punkt 5.5.7 i tilknytning til den foreslåtte foreleggelsesplikten for påtalemyndigheten. Arbeidsgruppen legger til grunn at terskelen for hva som til enhver tid anses som akseptabelt å avgjøre med administrativ reaksjon, er under utvikling og gjenspeiler samfunnets syn på handlingens alvor og straffverdighet.

[192] Riksadvokatens retningslinjer om hvilke forhold som kan avgjøres med straff (2006-325-2), signert 21.5.2010 av førstestatsadvokat Terje Nybøe.

5.3.12.4. HVORDAN BLIR PÅTALEMYNDIGHETEN KJENT MED ENKELTSAKER DER SPORVALG ER AKTUELT?

Straffesaker kommer til på forskjellige måter. Påtalemyndigheten kan selv gripe fatt i og etterforske et forhold den blir kjent med. I mange straffesaker er det slik at den fornærmede i saken har bestemt seg for å anmelde forholdet til påtalemyndigheten. En tredje variant er at forholdet bringes inn for påtalemyndigheten av en tredjepart.

Den militære påtalemyndighet ved generaladvokaten og krigsadvokatene blir kjent med en rekke enkeltsaker ved å være rådgivere til militære sjefer i disiplinærsaker, herunder gis det råd nettopp om sporvalget. I praksis blir generaladvokaten og krigsadvokatene oftest kjent med enkeltsaker der sporvalget er aktuelt, ved at militærpolitiet ber om veiledning. Generaladvokaten får også kjennskap til saker gjennom den etterfølgende legalitetskontrollen. Denne foretas imidlertid i tid en stund etter at refselsen er ilagt og denne vil dermed kunne være til hinder til straffeforfølgning av det samme faktiske forholdet nettopp av hensynet til forbudet mot gjentatt straffeforfølgning.

Samtidig finnes det en rekke eksempler på at saker ikke blir kjent for generaladvokaten eller krigsadvokatene. Dersom det av ulike årsaker ikke har vært ønskelig fra militær side å sanksjonere et mulig regelbrudd i Forsvaret, vil hendelsen neppe være kjent for den militære påtalemyndighet (eller påtalemyndigheten for øvrig).

For øvrig følger det av disiplinærreglementet pkt. 10 (til lovens § 1) at dersom befal med refselsesmyndighet finner det klart at det forhold som er utvist, bør behandles som straffesak, fremmes saken tjenestevei. Det samme gjøres ved tvil om saken bør behandles som disiplinærsak eller som straffesak.

5.3.13. GENERALADVOKATEN OG KRIGSADVOKATENES ROLLE I DISIPLINÆRSAKER

Ved utøvelsen av og tilsynet med myndigheten til å refse og ved etterforskningen av disiplinærsaker bistås de militære sjefer av generaladvokaten, førstekrigsadvokat og krigsadvokat, jf. disiplinærloven § 44. Det fremgår av disiplinærreglementet pkt. § 180 (til lovens § 44) at refselsesordrene under den månedlige kontrollen (jf. punkt 5.3.10) skal forelegges for krigsadvokat, førstekrigsadvokat eller generaladvokaten til uttalelse, jf. lovens § 15. I tillegg står som nevnt generaladvokaten og krigsadvokatene for den juridiske kontrollen også i klagesaker (jf. punkt 5.3.7.1).

For øvrig er som nevnt over 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 (se henholdsvis punkt 5.3.5.2 og 5.3.5.4 over). Den refsende sjef kan dessuten be om råd i alle andre saker, jf. disiplinærloven § 15 tredje ledd (omtalt i punkt 5.3.2.2 over). Dette gjelder både ved etterforskningen av disiplinærsaker og ved utøvelsen av disiplinærmyndigheten.

Generaladvokaten tilbyr dessuten undervisning i disiplinærrett, danner statistikk basert på refskontrollen og utgir en årlig rapport over disiplinærsaker, se punkt 6.6.2 under.

5.3.14. BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Lov 15.6.2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) § 1 gjør EUs personvernforordning, forordning (EU) 2016/679, til norsk rett. Personopplysningloven gjelder for all behandling av personopplysninger som gjøres i Forsvaret dersom ikke annet er bestemt. I dag foreligger det ingen spesielle lovbestemmelser om behandling av personopplysninger ved disiplinærsaker hvor Forsvaret har behandlingsansvar.

Personvernforordningens artikkel 6 oppstiller krav til behandlingsgrunnlag for at behandling av personopplysninger skal være lovlig. For Forsvarets og klagenemdas behandling av personopplysninger til disiplinære formål, vil det aktuelle grunnlaget være forordningens artikkel 6 nr. 1bokstav e ettersom «behandlingen er nødvendig for å utføre oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt». Dette grunnlaget krever nærmere regulering i norsk rett, jf. artikkel 6 nr. 2 og 3. Dersom behandlingen av personopplysninger utgjør et inngrep i retten til privatliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, stiller også disse bestemmelsene, samt legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113, krav til det supplerende rettsgrunnlaget.[193] Noen av de personopplysningene som behandles av Forsvaret i forbindelse med disiplinærsaker, er særlige kategorier av personopplysninger, jf. personvernforordningen artikkel 9 nr. 1. Videre vil Forsvaret i enkelte tilfeller også behandle personopplysninger om straffbare forhold. Opplysninger om straffedommer, lovovertredelser og tilknyttede sikkerhetstiltak er særskilt regulert i personvernforordningen artikkel 10.

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

Adgangen til å behandle personopplysninger i disiplinærsaker følger i dag forutsetningsvis av disiplinærloven ved at de oppgaver som Forsvaret skal utføre, forutsetter behandling av personopplysninger. Gjeldende disiplinærlov har altså ingen uttrykkelig regulering av behandling av personopplysninger.

5.3.15. ANDRE LANDS RETT

5.3.15.1. DANMARK

I likhet med Norge har Danmark et eget disiplinærsystem hvor formålet er å sikre disiplin i forsvaret.[194] Disiplinærretten reguleres i *lov nr. 532 af 24. juni 2005 - Militær disciplinarlov*.

[193] Prop.56 LS (2017-2018) punkt 6.4, side 34–35.
[194] Lov nr. 532 af 24. juni 2005 - Militær disciplinarlov.

Hvem som har disiplinærmyndighet

Kompetansen til å ilegge refselser 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.[195] Dersom en overordnet ikke har disiplinærmyndighet, skal vedkommende snarlig rapportere skriftlig om saken til sin nærmeste overordnede. Dersom den overordnede ikke har kompetanse til å treffe disiplinære avgjørelser, skal rapporten videresendes disiplinærmyndigheten.[196]

Hvem som kan ilegges refselser

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 overenskomster.[197] I tillegg kan militære sjefer også ilegges refselser dersom de forskjellsbehandler eller sjikanerer en underordnet, dersom de unnlater å gripe inn overfor en underordnets krenkende behandling av en annen eller dersom en overordnet ved handling eller ord krenker en underordnet. Ved væpnet konflikt utvides lovens personkrets til å omfatte enhver som tjenestegjør i forsvaret eller som følger en enhet av forsvaret og krigsfanger, samt sanitetspersonell og feltprester som tilbakeholdes til bistand for krigsfanger.[198]

Når man kan ilegge refselser

Refselse kan ilegges i de tilfeller hvor det er personell som gjør seg skyldig i en overtredelse som knytter seg til mindre grove pliktforsømmelser, og når det av disiplinære grunner er behov for å sanksjonere.[199] Eksempler på slike pliktforsømmelser er å unnlate å etterkomme en ordre, krenkende ord eller handlinger og uteblivelse fra tjeneste.

Refselsesmidler

Refselsesmidlene som benyttes i Danmark er skriftlig irettesettelse, fremstilling overfor et befal, ekstraarbeid og praktisering av manglende militære ferdigheter på fritiden, ekstra tjenestegjøring og disiplinærbot.[200] Disiplinærbøter kan maksimalt utgjøre 1/10 av den refsedes månedslønn for hver enkelt forseelse.

5.3.15.2. FINLAND

I likhet med Danmark og Norge eksisterer det et eget disiplinærsystem i Finland. Disiplinærretten reguleres av *lag om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten*. Loven inneholder blant annet bestemmelser om forebygging, avdekking og etterforskning av lovbrudd innen Forsvaret, samt bestemmelser om disiplinærsanksjoner og prosedyren i en militær disiplinærsak.[201]

[195] Lov nr. 532 af 24. juni 2005 - Militær disciplinarlov § 8.
[196] Lov nr. 532 af 24. juni 2005 – Militær disciplinarlov § 8.
[197] Lov nr. 532 af 24. juni 2005 – Militær disciplinarlov § 2.
[198] Lov nr. 532 af 24. juni 2005 – Militær disciplinarlov § 3.
[199] Lov nr. 532 af 24. juni 2005 – Militær disciplinarlov § 1.
[200] Lov nr. 532 af 24. juni 2005 – Militær disciplinarlov § 6.
[201] Lag om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten 28.3.2014/255 § 1.

Det finske forsvarsdepartementet satte i januar 2020 ned en arbeidsgruppe som skal vurdere behovet for å endre *lag om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten (255/2014*). Arbeidsgruppens mandattid varer frem til 31.12.2020.

Hvem som har disiplinærmyndighet

Kompetansen til å ilegge refselser er fordelt mellom ulike gradsnivåer, avhengig av alvorlighetsgraden på overtredelsen. 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*.[202]

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 videre 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.[203]

Hvem som kan ilegges refselser

Disiplinære reaksjoner kan ilegges en *krigsman* som bryter eller unnlater å oppfylle en tjenesteplikt eller unnlater å overholde reglene for militær orden.[204] Bestemmelser om personer som omfattes videre av det militære disiplinærsystemet i Finland og som kan ilegges disiplinære reaksjoner, finnes i 45 kapittel 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)*.[205]

Refselsesmidlene

Refselsesmidlene som benyttes i Finland, er anmerkninger, ekstra tjenestegjøring, advarsel, portforbud, disiplinærbot og arrest.[206]

5.3.15.3. 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 som omfatter statsansatte, og et displinærsystem som omfatter tjenstegjørende personell i Forsvaret, men som ikke er ansatt.

[202] Lag om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten 28.3.2014/255 § 12, jf. § 10.
[203] Lag om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten 28.3.2014/255 § 12.
[204] Lag om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten 28.3.2014/255 § 1, jf. Lov 19.12.1989/39 - Strafflag kap 45 § 1.
[205] Lag om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten 28.3.2014/255 § 1.
[206] Lag om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten 28.3.2014/255) § 3, jf. Strafflag 39/1889 kapittel 6 § 1 (4).

Hvem som kan ilegges refselser

Refselse av ansatt personell gjøres ved et arbeidsrettslig disiplinærsystem med hjemmel i *lagen (1994:260) om offentlig anställning*. Loven omfatter alle ansatte i den svenske staten, uavhengig av om personen er militær eller sivil tjenestemann. Loven hjemler muligheten for å refse en arbeidstaker som forsettlig eller uaktsomt har brutt sine plikter som arbeidstaker.

Annet personell som tjenestegjør i Forsvaret, men som ikke er ansatt, slik som vernepliktige og heimevernssoldater, refses med hjemmel i *lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret.* Loven hjemler muligheten for å refse militært personell som unnlater å følge ordre fra overordnet eller andre sjefer.[207]

Hvem som har disiplinærmyndighet

Kompetanse til å ilegge vernepliktige og heimevernssoldater refselser ligger til sjefen for avdelingen hvor den refsede tjenestegjør eller sist tjenestegjorde.[208]

Refselsesmidler

Refselsesmidlene som benyttes i Sverige, er advarsel og lønnstrekk.[209]

5.3.15.4. NEDERLAND

I likhet med de nordiske landene har også Nederland et eget disiplinærsystem. Disiplinærordningen er hjemlet i loven *Wet militair tuchtrecht*. Loven omfatter mindre overtredelser og brudd på interne regler og regler av militær karakter.

Hvem som har disiplinærmyndighet

Kompetansen til å ilegge refselse ligger hos sjefer som er autorisert til å ilegge refselser.[210] Hvilke militære sjefer som har slik kompetanse, varierer avhengig av hvor lovbruddet er begått, men felles er at det er befal som er tillagt slik kompetanse.

Hvem som kan ilegges refselser

Refselse kan ilegges militært personell som bryter en regel for militær orden.[211] 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, bolig som militært personell benytter ved internasjonale oppdrag eller der hvor militært personell er i fangenskap.[212]

Refselsesmidler

Refselsesmidlene i Nederland er irettesettelse, bot, ekstra tjenestegjøring og portforbud.[213]

---

[207] Lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret § 8.
[208] Lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret § 20.
[209] Lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret § 10.
[210] Wet militair tuchtrecht § 4, jf. § 49.
[211] Wet militair tuchtrecht § 2.
[212] Wet militair tuchtrecht § 3.
[213] Wet militair tuchtrecht kapittel 3 § 41.

5.4. ANDRE ADMINISTRATIVE SANKSJONSMULIGHETER I DET OFFENTLIGE

5.4.1. SIVILFORSVARET

5.4.1.1. HVA SOM KAN REFSES

Forskrifter for sivilforsvaret (disiplinærreglement) (korttittel: forskrift om disiplin i sivilforsvaret)[214] § 1 fastslår at overtredelse eller forsømmelse av tjenesteplikter i sivilforsvaret kan refses disiplinær. Tjenesteplikter skal forstås som plikter som følger av lov, forskrifter, reglementer og instrukser samt skriftlige eller muntlige pålegg, ordrer og direktiver som gjelder tjenesten, jf. forskriften § 4.

Refselse etter forskriften og ordensstraff eller avskjed etter tjenestemannsloven (nå statsansatteloven) kan ikke anvendes samtidig overfor «en og samme forseelse», jf. forskrift om disiplin i sivilforsvaret § 2 andre ledd.

5.4.1.2. HVEM SOM KAN REFSES

Forskrift om disiplin i sivilforsvaret § 12 lister opp hvem som kan ilegges refselse, blant annet personer som gjør tjeneste i visse stillinger (som sivilforsvarsinspektør, brannkompanisjefer og kvartermestre), befal og mannskaper som frivillig eller etter oppnevning, beordring eller pålegg gjør tjeneste i sivilforsvaret, rodemestre og deres stedfortredere, instruktører som gjør tjeneste etter beordring eller pålegg og deltakere i kurs ved sivilforsvarets skoler.

5.4.1.3. HVEM SOM KAN ILEGGE REFSELSER

Videre lister § 15 opp hvem som har myndighet til å ilegge refselser, blant annet sjefen for direktoratet for sivilt beredskap,[215] fylkesmennene, kretssjefene, sjefene for lokale sivilforsvar og lederne av kurs som holdes av fylket. Under forsterket beredskap og i krigstid har enhver som fører kommando over en avdeling, som på grunn av forholdene ikke kan motta befaling fra den som har refselsesmyndighet, adgang til å ilegge refselse i samme utstrekning som den som normalt har refselsesrett, jf. forskriften § 16.

5.4.1.4. REFSELSESMIDLER

Refselsesmidler som kan benyttes i fredstid, er vanlig irettesettelse i enerom eller tjenstlig skriv, streng irettesettelse i nærvær av sivilforsvarspersonell eller ved opplesning for avdelingen ved samlet oppstilling, straffevakt (inntil tre vakter), nektelse av permisjon (inntil ti dager), bøter (inntil 200–500 kroner avhengig av grad) eller frihetsinnskrenkning (inntil sju dager), jf. forskrift om disiplin i sivilforsvaret § 10. Under forsterket beredskap og i krigstid kan også vaktarrest (inntil 20 dager), nektelse av permisjon (inntil én måned) og frihetsinnskrenkning (inntil 21 dager) anvendes.

[214] FOR-1973-06-29-9785.
[215] Dvs. direktøren for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).

5.4.1.5. SAKSBEHANDLINGSREGLER

En befalingsmann kan ikke etterforske en sak eller utøve refselsesmyndighet hvis vedkommende er i slekt eller svogerskap med den forfølgingen er rettet mot, i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken, eller fosterfar eller verge for vedkommende, jf. forskrift om disiplin i sivilforsvaret § 19.

Den som utøver refselsesmyndighet, har plikt til å sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst før vedkommende avgjør hvorvidt det skal ilegges refselse, jf. forskriften § 20. Avhør bør som hovedregel foretas av den som skal avgjøre saken i første instans, jf. forskriften § 22. Mistenkte skal gjøres kjent med at vedkommende ikke plikter å avgi forklaring eller svare på andre spørsmål enn personalia, jf. forskriften § 25, og at vedkommende har rett til bistand av befalingsmann, tillitsmann eller annen sivilforsvarsmann under etterforskningen, jf. forskriften § 27.

Et refselsesvedtak skal fattes skriftlig, og det stilles visse krav til vedtakets innhold, jf. forskriften § 39.

5.4.1.6. KLAGEADGANG

Den som er ilagt en refselse, kan påklage refselsen til den sivilforsvarsmyndighet som er nærmeste overordnet den som har gitt refselsen. Den overordnede myndighets avgjørelse kan ikke påklages til høyere myndighet, jf. forskrift om disiplin i sivilforsvaret § 42. Klagen må fremsettes innen 48 timer etter at den refsede mottok meddelelsen om refselsesvedtaket, jf. forskriften § 44. Dersom en ilagt refselse påklages, har klagen alltid oppsettende virkning når refselsen er arrest eller bøter, men ellers bare når det bestemmes av den som har ilagt refselsen eller den refselsen er brakt inn for, jf. forskriften § 48. Gjennomføringen av refselsesvedtaket kan derfor ikke igangsettes før klagen er behandlet.

5.4.1.7. FULLBYRDELSE

En ilagt refselse skal som hovedregel fullbyrdes straks, jf. forskrift om disiplin i sivilforsvaret § 56, men fullbyrdelsen kan utsettes hvis den vil medføre ulempe for tjenesten eller virke åpenbart urimelig av hensyn til refsede eller vedkommendes pårørende, jf. § 57. Utsettelse besluttes av den som har ilagt refselsen eller høyere myndighet, jf. forskriften § 58.

Til inndrivelse av bøter og eventuell fullbyrdelse av subsidiær arrest, sendes refselsesordren til politimesteren der refsede har sin bopel, jf. forskriften § 59.

Ved fullbyrdelse av arrest bør sivilforsvarets skikkede lokaler benyttes i den utstrekning de disponerer slike. Dersom det vil medføre uforholdsmessige utgifter eller særlige omstendigheter gjør det nødvendig, kan arrest fullbyrdes i krets- eller hjelpefengsel, jf. forskrift om disiplin i sivilforsvaret § 61.

5.4.2. ARBEIDSGIVERS ADGANG TIL Å ILEGGE ADMINISTRATIVE REAKSJONER

5.4.2.1. ADVARSEL

Arbeidsgiver kan i kraft av styringsretten gi en skriftlig eller muntlig advarsel/tilrettevisning til arbeidstaker. Formålet med å gi advarsel, er å korrigere uønsket atferd og opplyse om at gjentakelser kan få konsekvenser for arbeidsforholdet. Det gjelder ingen spesielle saksbehandlingsregler for advarsel/tilrettevisning. Høyesterett har lagt til grunn at en arbeidstaker kan gå til søksmål for å få prøvd gyldigheten av en advarsel.

5.4.2.2. ORDENSSTRAFF

Statsansatte kan ilegges ordensstraff for overtredelse av tjenesteplikter, unnlatelse av å oppfylle tjenesteplikter eller utilbørlig adferd i eller utenfor tjenesten som skader den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen, tjenesten eller embetet, jf. statsansatteloven § 25 første ledd. Dette gjelder ikke for statsansatte som ved lov er underlagt annen disiplinærmyndighet, jf. § 25 femte ledd. Bestemmelsen innebærer at militært ansatte ikke kan ilegges ordensstraff siden de er underlagt et eget disiplinærsystem i Forsvaret. Det er ansettelsesorganet som kan ileggeordenstraff, jf. § 30.

Som ordensstraff kan statsansatte ilegges tap av ansiennitet fra en måned til to år eller varig eller midlertidig omplasseres til en annen stilling. I likhet med advarsel er formålet med ordensstraff å gi arbeidsgiver en mulighet for å sanksjonere uønsket adferd og å verne om tjenesten.

Ileggelse av ordenstraff anses som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og rettighetene etter forvaltningsloven gjelder, herunder klageadgang, jf. statsansatteloven §§ 32 og 33. En statsansatt kan dessuten reise søksmål for å få prøvd lovligheten av klageinstansens vedtak, jf. statsansatteloven § 34.

Et vedtak om ordensstraff kan ikke iverksettes før klagefristen er ute, og dersom det påklages, kan det ikke iverksettes før klagen er avgjort, jf. statsansatteloven § 35 andre ledd. Hvis den statsansatte reiser søksmål, kan ordensstraffen ikke iverksettes før saken er rettskraftig avgjort, jf. § 35 tredje ledd.

5.4.3. ENKELTE ANDRE ORDNINGER

5.4.3.1. HELSEPERSONELL

Statens helsetilsyn kan ilegge helsepersonell administrative reaksjoner dersom de blant annet bryter plikter gitt i eller i medhold av helsepersonelloven eller er uegnet til å utøve sitt yrke forsvarlig. Aktuelle administrative reaksjoner er skriftlig advarsel, tilbakekall eller suspensjon av autorisasjon, lisens eller spesialistgodkjenning, begrensing av autorisasjon og tap av retten til å rekvirere legemidler i gruppe A og B, jf. helsepersonelloven §§ 56, 57, 58, 59 og 63.

5.4.3.2. POLITIET

Tjenestemenn i politiet vil kunne ilegges administrative reaksjoner dersom de i tjeneste har opptrådt i strid med politiloven og politiinstruksen, og er å bebreide. Eksempler på slike handlinger kan være feilaktig bruk av tvangsmidler og brudd på instruksverk om arrest. Politiet har ingen særskilte regler for ileggelse av administrative sanksjoner, og det er derfor statsansattelovens regler som må anvendes.

Ved saker som omhandler hvorvidt en ansatt i politiet har begått en straffbar handling i tjenesten, skal etterforskningen foretas og ledes av Spesialenheten for politisaker.[216] Dersom det kommer frem forhold som tilsier at saken kan gi grunnlag for en disiplinær reaksjon, skal saken sendes til berørt politimester for vurdering.[217]

5.5. ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER OG FORSLAG

5.5.1. GENERELLE BETRAKTNINGER OM DISIPLINÆRINSTITUTTET

Arbeidsgruppen har ved vurderingen av disiplinærinstituttets stilling i dag tatt utgangpunkt i følgende avsnitt i mandatet:

> Den sentrale begrunnelsen om et eget militært disiplinærsystem ut fra behovet for å opprettholde disiplin for å sikre et effektivt forsvar, er 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. Det er derfor behov for en lovendring i disiplinærloven 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.
>
> Det er også behov for språklige forenklinger og oppdatering av loven.

Mandatet legger altså til grunn at behovet for et eget militært disiplinærsystem fremdeles er tilstede, og at statsansattelovens sanksjonssystem ikke kan dekke Forsvarets behov. Det ligger derfor *utenfor arbeidsgruppens mandat å vurdere alternativer til et eget militært disiplinærsystem.* Utgangspunktet for arbeidsgruppens vurdering er å foreslå en revidert disiplinærlov som både støtter opp om et effektivt forsvar og opprettholder balansen mellom den militære disiplin og den enkeltes rettssikkerhet.

Arbeidsgruppen vil likevel kort påpeke 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, jf. punkt 4.9 over. For det andre er ikke statsansatteloven anvendelig av flere grunner. Loven regulerer primært arbeidsrettslige forhold, ikke kommandomyndighet og

[216] Straffeprosessloven § 67 femte ledd og påtaleinstruksen § 34-1 første ledd.
[217] Påtaleinstruksen § 34-7 (2).

ledelse, og den gir hjemmel for å benytte reaksjoner som ikke tilsvarer refselsesmidlene.[218] Statsansatteloven gjelder ansatte, men kommer ikke til anvendelse overfor ansatte som ved lov er underlagt annen disiplinærmyndighet, jf. § 25 (5). Brorparten av det personellet 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, herunder 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.

På bakgrunn av dette går arbeidsgruppen inn for at de fleste av bestemmelsene i disiplinærloven og forskriften materielt sett videreføres, men at regelverket forenkles og i stor grad tar utgangspunkt i de alminnelige regler for administrative sanksjoner slik disse følger av forvaltningsloven, herunder særskilt saksbehandlingsreglene. De nødvendige bestemmelser lovfestes i forsvarsloven, mens mer detaljerte regler fastsettes i forskrift for å forenkle tilgangen til regelverk om Forsvaret og hvilken rettsstilling den enkelte som er tilknyttet Forsvaret har. En vurdering av hvorvidt bestemmelser som i dag står i disiplinærloven burde inntas i forsvarsloven, ble også bebudet i forarbeidene til forsvarsloven.[219]

I all hovedsak fungerer disiplinærinstituttet i Forsvaret bra. Militære sjefer synes fornøyde med muligheten til å kunne anvende refselse som et reaksjonsmiddel i sitt lederskap. Refselse brukes sjeldnere i dag enn tidligere (målt etter refselser pr. soldatårsverk/ansatt). Årsaken til det er nok sammensatt. Det antas blant annet å skyldes selektering (mer motiverte soldater som er positive til gjennomføring av førstegangstjeneste). Endringer i disiplinærloven er derfor gjort med det for øye at det som fungerer, skal beholdes. Både lov og forskrift (som best leses integrert, da forskriftsbestemmelsene er knyttet til spesifikke bestemmelser i loven) er lett tilgjengelig, med et tilstrekkelig godt språk.

På en rekke områder skiller ikke Forsvaret seg vesentlig fra andre offentlige virksomheter. Det er også andre offentlige virksomheter som utøver tvang og gjør inngrep i individers personlige integritet. Samtidig er Forsvaret statens ytterste maktmiddel, hvor det gjelder en straffesanksjonert lydighetsplikt, som i ytterste konsekvens innebærer å beordre unge mennesker ut i livsfare, ved bruk av dødelige maktmidler, både i trening og under operasjoner. Arbeidsgruppen legger til grunn at behovet for kontroll med maktbruken står i en særstilling når det gjelder Forsvaret. Dette gjelder altså særlig fordi Forsvaret hvert år har mange tusen svært unge voksne til å betjene livsfarlig utstyr etter kort opplæring, uten at oppholdet nødvendigvis er basert på frivillighet.

[218] Oppsigelse, avskjed, ordensstraff og suspensjon er aktuelle reaksjoner etter statsansatteloven. Som ordensstraff kan statsansatte ilegges tap av ansiennitet eller omplasseres, mens embetsmenn kan ilegges skriftlig irettesettelse eller tap av ansiennitet, jf. § 25.
[219] Prop.102 L (2015–2016) kapittel 13.4 (s. 114–115).

5.5.2. HVOR DISIPLINÆRINSTITUTTET BØR REGULERES

Ved vedtakelsen av forsvarsloven uttalte Forsvarsdepartementet at det hadde «sett behov for å se nærmere på bestemmelsene [om refs og straff] i forhold til disiplinærloven og militær straffelov. Dette må gjøres på et senere tidspunkt, når militær straffelov og disiplinærloven skal revideres».[220] Arbeidsgruppen har derfor vurdert om bestemmelsene i disiplinærloven kan flyttes til forsvarsloven og mener at dette kan være hensiktsmessig.

Lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (forsvarsloven) trådte i kraft 1.7.2017. Loven er en revisjon og sammenslåing av lov om Heimevernet, lov om verneplikt, lov om fritaking for militærtjeneste av overbevisningsgrunner og lov om forsvarspersonell. En felles lov ville forbedre og forenkle regelverket om verneplikt og tjeneste i Forsvaret og ville gjøre det enklere å finne frem til hvilke rettigheter og plikter som gjaldt for vernepliktige og militært og sivilt tilsatte i Forsvarsdepartementet og underliggende etater, jf. Prop.102 L (2015–2016) kapittel 1 s. 7. Formålet med sammenslåingen av lovene var å få «et helhetlig regelverk for verneplikt og tjeneste i Forsvaret».[221]

Videre er formålet med loven å sikre Forsvarets operative evne gjennom allmenn verneplikt og tjenesteplikt, sikre Forsvaret egnet bemanning, legge til rette for at bemanningen kan brukes slik at Forsvarets nasjonale og internasjonale oppgaver blir gjennomført og ivareta de vernepliktige og tjenestepliktige, jf. forsvarsloven § 1.

Loven gjelder tjenesteplikt i Forsvaret og rettigheter og plikter knyttet til den, herunder alle som har verneplikt, militært tilsatte og andre som har inngått kontrakt om tjeneste i Forsvaret, jf. forsvarsloven § 2. Loven gjelder også sivilt tilsatte der det er fastsatt i loven, jf. § 2 fjerde ledd.

Forsvarsloven har bestemmelser om refselse (§ 65) og straff (§ 66) i kapittel 8 (refselse og straff).

I forarbeidene til forsvarsloven ble det uttalt at «[f]ormålet med høringsforslagene til paragrafene om refs og straff har vært å videreføre de straffebestemmelsene som følger av gjeldende rett».[222] Utover dette er det ikke begrunnet hvorfor det er behov for sanksjoner i forvarsloven. Arbeidsgruppen legger til grunn at et slikt behov er så åpenbart at det ikke trenger noen nærmere begrunnelse for å videreføre.

Arbeidsgruppen har vurdert om disiplinærinstituttet bør reguleres i forsvarsloven i stedet for i en egen lov, slik departementet indirekte uttalte i forbindelse med vedtakelsen av forsvarsloven.[223] Hensynet til god lovstruktur tilsier at de nødvendige bestemmelser i disiplinærloven bør flyttes til forsvarsloven fordi dette vil innebære at regelverk om forvaltning av militært personell samles i én lov. Dette vil gjøre det lettere å få oversikt over det samlede lovverket og bidra til at regelverket når best mulig frem til dem det angår

[220] Prop.102 L (2015–2016) kapittel 13.4 (s. 114–115).
[221] Prop.102 L (2015–2016) kapittel 4.1 (s. 15).
[222] Prop.102 L (2015–2016) kapittel 13.4 (s. 114–115).
[223] Prop.102 L (2015–2016) kapittel 13.4 (s. 114–115).

(rettspedagogiske hensyn).[224] På den andre siden kan det være vanskelig å forholde seg til lover som blir for omfattende.[225] Disiplinærbestemmelsene som flyttes til forsvarsloven, bør derfor begrenses til de bestemmelser som er nødvendige å ha i lovs form.

Dagens ordning med en egen lov om disiplinærinstituttet er godt kjent for dem som bruker denne. Å flytte bestemmelsene til forsvarsloven kan dermed redusere tilgjengeligheten, i alle fall i en overgangsperiode. Videre er dagens disiplinærlov tilstrekkelig omfattende (51 paragrafer) til å kunne stå på egne ben. Dersom dagens bestemmelser flyttes til forsvarsloven, som i dag har 70 paragrafer, vil disiplinærbestemmelsene utgjøre nærmere halvparten av en revidert forsvarslov. Dette kan bidra til at forsvarsloven blir mindre oversiktlig og unødvendig omfattende, noe som tilsier at det i utgangspunktet kan være mest hensiktsmessig med to separate lover.

Arbeidsgruppen mener imidlertid at antallet disiplinærbestemmelser som må stå i lovs form, kan reduseres betraktelig, og at en stor del av bestemmelsene kan flyttes til forskriftsnivå. Det gjør det dermed mer hensiktsmessig å integrere de nødvendige bestemmelser om disiplinærinstituttet i forsvarsloven.

Integrering av disiplinærloven i forsvarsloven kan dessuten bidra ytterligere til å få et helhetlig regelverk for verneplikt og tjeneste i Forsvaret, jf. formålet med sammenslåingen av de øvrige lovene i forsvarsloven som nevnt i Prop.102 L (2015–2016) kapittel 4.1 (s. 15). Arbeidsgruppen mener at det ovennevnte taler for å flytte de nødvendige disiplinærbestemmelser til forsvarsloven.

5.5.3. HVILKE BESTEMMELSER MÅ STÅ I LOV, OG HVILKE KAN STÅ I FORSKRIFT?

Som nevnt over er omfanget av antall bestemmelser som må plasseres i lovs form, av betydning for om det er hensiktsmessig å plassere dem i forsvarsloven. Arbeidsgruppen har vurdert hvilke bestemmelser som må stå i lovs form, og hvilke som kan og bør plasseres i forskrift.

5.5.3.1. GENERELT OM REGULERING I LOV

Grunnlag i lov er nødvendig for tiltak som innebærer inngrep overfor den enkelte, herunder både myndighetenes beslutninger og myndighetenes faktiske handlinger, jf. legalitetsprinsippet, som omtalt over i punkt 4.3.2. Dette innebærer ikke et krav om at rettslig regulering som griper inn i private forhold, i sin helhet skal gis i lovs form. Spørsmålet er hvor detaljerte regler som bør tas med i en lov.[226] Lovformen kan også brukes i andre tilfeller, særlig når «lovgiveren tar opp et emne der bare enkelte spørsmål krever regulering i lovs

[224] Se Lovteknikk og lovforberedelse kapittel 2.2.2 s. 20–22, hvor det uttales at det som et utgangspunkt bør unngås at lovverket innenfor ett enkelt livsområde eller for en avgrenset brukergruppe deles opp i små enkeltlover, noe som øker faren for at regelverket ikke blir godt koordinert og gjør det vanskeligere å få oversikt over det samlede lovverket. Se også NOU 1992: 32 kapittel 8.
[225] Lovteknikk og lovforberedelse kapittel 2.2.2 s. 22.
[226] Lovteknikk og lovforberedelse kapittel 2.1 s. 19 og Dok. 16.

form, men der det er naturlig å ha et samlet regelverk som dekker hele emnet», jf. Lovteknikk og lovforberedelse kapittel 2.1 s. 19.

Det kan også være ønskelig av politiske grunner at Stortinget medvirker og får ansvar for reglene. Alle spørsmål som er av en slik karakter at Stortinget bør ta stilling til dem, bør reguleres i lov og ikke forskrift. I denne vurderingen vil både politiske hensyn og borgernes rettssikkerhet være av betydning. Rettssikkerhetshensyn tilsier at grunnleggende saksbehandlingsregler tas inn i lov.[227] Også rettigheter og plikter bør i størst mulig grad fremgå av loven. Det er dessuten lettere å få tilgang til regelverk som gis i lovs form enn i forskrift. Tekniske detaljregler kan imidlertid plasseres i forskrift, særlig hvis de retter seg til en avgrenset brukergruppe.

Videre innebærer Norges folkerettslige forpliktelser forhold som kan påvirke reguleringen. Som nevnt over i punkt 4.4 er utgangspunktet at en administrativ (disiplinær) reaksjon i form av en refselse er straff etter EMK. Dette kan medføre at man ved reguleringen av disiplinærinstituttet må følge kravene som følger av det strafferettslige legalitetsprinsippet.

5.5.3.2. FORVALTNINGSLOVEN

I forarbeidene til forvaltningslovens kapittel om administrative sanksjoner, som ble vedtatt i mai 2016 og trådte i kraft 1.7.2017, ble det uttalt:

> Hjemmel for å ilegge administrative sanksjoner tas inn i den enkelte særlov, hvor det også fremgår hvilke overtredelser som kan sanksjoneres, hvilke sanksjoner som kan ilegges, vilkår for ileggelse og regler om utmålingen av sanksjonen mv. Det vil ofte også følge av den enkelte loven hvilket forvaltningsorgan som har myndighet til å ilegge sanksjonen.[228]

Hjemmel for å ilegge disiplinære refselser, hvilke handlinger som kan refses, hvilke refselsesmidler som kan ilegges, vilkår for ileggelse av refselse, utmåling og hvem som kan ilegges refselse bør altså reguleres i lov.

5.5.3.3. AKTUELLE HENSYN

Refselse er et inngripende tiltak for den det gjelder, både selve reaksjonen og særlig det forhold at reaksjonen står på det militære rullebladet i ti år, noe som kan få betydning for den refsedes karrieremuligheter i Forsvaret. Det klare utgangspunktet er derfor at hjemmelen for å ilegge refselse, må fremgå av loven.

I utgangspunktet er lover mer tilgjengelige enn forskrifter for folk flest, men vernepliktige og militært tilsatte har tilgang til Forsvarets regelverksportal,[229] hvor relevante lover, forskrifter og instrukser finnes. Hensynet til regelverkets tilgjengelighet er derfor ikke like tungtveiende som ellers på dette rettsområdet.

Faren for at enkelte regler, særlig reglene om rådgivning, klageadgang, tilsyn og kontroll, blir for lette å endre dersom de blir plassert i forskrift, tilsier at de bør stå i lovs form slik at

[227] Lovteknikk pkt. 2.2.3 s. 23.
[228] Prop.62 L (2015–2016) pkt. 3.4.
[229] På Forsvarets intranett og delvis på www.forsvaret.no.

Stortinget må ta stilling til eventuelle endringer. Som et minimum bør det fremgå av loven *at* det skal være rådgivning, klageadgang, tilsyn og kontroll, mens *gjennomføringen* kan reguleres i forskrift. En viss regulering i lov antas også å kunne være en fordel for økonomisk prioritering og synliggjøring i budsjettprosesser av de aktuelle oppgavene.

Samfunnsmessige utviklingstrekk som økt rettsliggjøring tilsier også at de viktigste bestemmelsene bør stå i lovs form og utfylles i relativt stor grad i forskrift.

Selv om en disiplinær reaksjon (refselse) ikke er straff, men et ledelsesverktøy, er refselse straff etter EMK. Dette tilsier at det er tilnærmet like strenge krav til lovhjemmelen for disiplinære reaksjoner som for straffereaksjoner.

5.5.3.4. BESTEMMELSER SOM BØR STÅ I LOV

På bakgrunn av ovennevnte hensyn og vurderinger mener arbeidsgruppen at følgende bestemmelser bør stå i lovs form:

- hvem som kan ilegges refselse
- hvilke handlinger det kan ilegges refselse for
- hvilke refselsesmidler som kan ilegges
- hvem som har disiplinærmyndighet
- hvem som gir råd til militære (refsende) sjefer, uttalelse i klagesaker og ved ev. oppheving/omgjøring/anmeldelse og bistand ved disiplinærundersøkelsen
- grunnleggende saksbehandlingsregler
- klageordning
- søksmålsadgang / domstolenes kompetanse
- kontrollordning
- foreleggelse for påtalemyndigheten (sporvalg)
- regler i krigstid
- behandling av personopplysninger

Øvrige og mer detaljerte regler kan stå i forskrift.

I tillegg må det gis forskriftshjemmel i lov. Arbeidsgruppen foreslår at forskriftshjemmel i hovedsak gis i de respektive lovbestemmelsene i stedet for å samle alle forskriftshjemlene i én lovbestemmelse. Dette vil gjøre det enklere for de militære sjefer å se at det i tillegg til den aktuelle lovbestemmelsen er gitt bestemmelser i forskrift. I tillegg foreslås det å gi en mer generell bestemmelse med forskriftshjemler som ikke passer så godt å plassere i de respektive lovbestemmelsene, se lovforslaget § 83 første ledd.

I samme paragraf foreslås det å gi en generell forskriftshjemmel som fastsetter at Kongen i forskrift kan gi nærmere regler om gjennomføring av kapittel 8, se lovforslaget § 83 andre ledd. Denne er ment som hjemmel for forskriftsregulering der det ikke anses å være nødvendig med en spesiell forskriftshjemmel i de respektive lovbestemmelsene eller dersom det oppstår uforutsette problemstillinger som bør presiseres i forskrift.

Arbeidsgruppen foreslår at myndigheten til å fastsette nærmere bestemmelser i forskrift i hovedsak gis til «departementet» og ikke til «Kongen» eller «Kongen i statsråd». Det vises til

at det i utgangspunktet er ønskelig å legge myndigheten til å fastsette forskrift så «langt ned» som mulig for å avlaste statsråd, og at alle grunnleggende spørsmål som Stortinget bør ta stiling til i lys av denne utredningen, foreslås regulert i lov. Selv om deler av regelverket er inngripende, foreslås det få vesentlige endringer fra gjeldende rett, og de anses å være ukontroversielle. Arbeidsgruppes anser det som klart at Kongen umiddelbart ville delegert myndigheten til (Forsvars)departementet. Det er heller ingen forhold som tilsier stor grad av koordinering mellom flere departementer på fagfeltet. Det som foreslås regulert i forskrift, antas heller ikke å være så viktig at Kongen i statsråd må ta stilling til det.

For den generelle forskriftshjemmelen foreslås det imidlertid at Kongen gis myndighet til å fastsette forskrift siden dette kan angå spørsmål som ikke berøres i denne utredningen og dermed heller ikke i en eventuell lovproposisjon. Myndigheten kan da delegeres til departementet i en kongelig resolusjon ved behov.

5.5.3.5. BESTEMMELSER SOM BØR STÅ I FORSKRIFT

Enkelte hensyn (ensartethet, tilgjengelighet, samlet oversikt) taler for at flere bestemmelser enn det som strengt tatt er påkrevd, bør stå i forskrift. Arbeidsgruppen foreslår derfor at alle andre bestemmelser fremgår i forskriften slik at det ikke er behov for en instruks i tillegg. Hovedbegrunnelsen for dette er at en uttømmende regulering i forskrift vil gi færre regelverk og bedre oversikt over det relevante regelverket. Forsvarets regelverk for øvrig er ganske omfattende, og det er ikke hensiktsmessig med unødvendig mange regelverk.

En slik regulering i forskrift vil sikre ensartethet og øke/opprettholde tilgjengeligheten (som reduseres noe når flere bestemmelser flyttes fra lov til forskrift) for brukerne. Det vises særlig til at sjefer med disiplinærmyndighet kan beslutte relativt inngripende tiltak uten at de har formell juridisk kompetanse, og at mange militære sjefer erfaringsmessig finner stor hjelp i gjeldende disiplinærreglement, som fremstår som hensiktsmessig, brukervennlig og praktisk siden det er såpass uttømmende regulert. Arbeidsgruppen mener derfor at gode grunner taler for å videreføre dette.

I tillegg vil en uttømmende regulering i forskrift i større grad sikre forutberegneligheten og rettssikkerheten for dem som kan refses, siden det stilles strengere krav for å endre en forskrift enn en instruks. Arbeidsgruppen foreslår på bakgrunn av dette at bestemmelsene som fins i dagens forskrift (disiplinærreglementet), i hovedsak videreføres i forskrift.

Selv om arbeidsgruppen ikke foreslår noen hjemmel for å gi utfyllende instruks, kan det selvsagt gis nærmere bestemmelser om utøvelse av disiplinærmyndighet i Forsvaret dersom det er behov for det.

5.5.3.6. PLASSERING AV DISIPLINÆRBESTEMMELSENE I FORSVARSLOVEN

Forsvarsloven består i dag av ni kapitler, hvorav et kort kapittel 8 om refselse og straff. Arbeidsgruppen anser det som mest hensiktsmessig å plassere de aktuelle disiplinærbestemmelsene i kapittel 8 og nummere de nye bestemmelsene fortløpende med siffer. Det må også gis ny nummerering til resten av bestemmelsene i forsvarsloven, dvs.

bestemmelsene fra §§ 66 (straff) til 70 (endringer i andre lover), samtidig som kapittel 9 (ikrafttredelse og overgangsregler) begynner med ny § 85 (nåværende § 67 om ikrafttredelse).

Alternativt kan man nummere de nye disiplinærbestemmelsene med bokstaver etter gjeldende § 65, dvs. § 65 a, § 65 b osv., men siden det dreier seg om ca. 20 nye lovbestemmelser og loven inneholder få bestemmelser etter § 65 i dag, anses det mer hensiktsmessig å gi lovens siste bestemmelser ny nummerering. Dette vil også bevare forsvarslovens systematikk og samtidig synliggjøre disiplinærbestemmelsene, noe som er viktig for å opprettholde tilgjengeligheten.

Videre foreslår arbeidsgruppen at det gis overskrift til den enkelte paragraf, og at paragrafene deles inn i ledd og deretter bokstaver, noe som er i tråd med forsvarslovens struktur.

5.5.4. HVEM SOM SKAL HA DISIPLINÆRMYNDIGHET

Refselsesmyndighet er i dag en militær sjefs ansvar og er knyttet til kommandomyndigheten. Begrunnelsen 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. Ut fra et rettssikkerhetsperspektiv kan det stilles spørsmål ved ordningen, der den som initierer en disiplinærsak også er den som ilegger refselsen. For eksempel er det etter statsansatteloven § 30 et organ (ansettelsesorganet) som treffer avgjørelse om ordensstraff, mens arbeidsgiver «kun» kan treffe hastevedtak om suspensjon, som senere kan endres av ansettelsesorganet. Sett hen til at refselsesmyndigheten henges så nøye sammen med kommandomyndigheten og kommandoansvaret, mener arbeidsgruppen at det fortsatt bør være slik at det er den som fører kommando som beslutter hvorvidt refselse er en formålstjenlig reaksjonsmåte overfor militære lovbrudd. De rettssikkerhetsmessige svakheter ved en slik ordning er i dagens lovverk bøtt på ved at en har en lovfestet rådgivningsordning og en utvidet klageordning sammenlignet med forvaltningsloven. Når arbeidsgruppen foreslår en mindre omfattende klageordning samt en overføring av rådgivningsansvaret fra generaladvokaten og krigsadvokatene til jurister internt i Forsvaret, mener arbeidsgruppen at dette, særlig på kort sikt, representerer en risiko for avvik ved kvaliteten på disiplinærsakene. Når arbeidsgruppen likevel mener at den foreslåtte ordning vil være rettssikkerhetsmessig forsvarlig, er det fordi det legges til grunn at særskilt utpekte fagressurser overføres til Forsvaret, og at Forsvaret oppretter en sentralt plassert enhet eller funksjon for å ivareta oppgavene. Den nærmere vurderingen av hva som kreves av juridisk bistand er omtalt nedenfor.

Dagens regelverk bruker begrepet «disiplinærmyndighet» og «refselsesmyndighet» om hverandre. 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.

Gjeldende rett (§ 13) deler disiplinærmyndighet inn i to kompetansenivåer: begrenset og full disiplinærmyndighet. Begrensningen gjelder utmålingen av arrest og bot. Arbeidsgruppen går inn for å videreføre dette skillet for bot, som foreslås å endre betegnelse til

overtredelsesgebyr. Siden det foreslås at arrest bortfaller som refselsesmiddel, jf. punkt 5.5.8.5, videreføres ikke skillet for arrest.

Det gjeldende disiplinærreglementet gir en oppregning av hvilke sjefer som har begrenset disiplinærmyndighet og hvilke sjefer som har full disiplinærmyndighet. Denne reguleringen er sårbar for Forsvarets hyppige organisasjonsendringer. Arbeidsgruppen mener det vil være mer fornuftig at forsvarssjefen (i stedet for Kongen) bestemmer hvilke sjefer som skal ha full disiplinærmyndighet og hvilke sjefer som skal ha begrenset disiplinærmyndighet, innenfor lovens rammer, der forslaget følger gjeldende rett, jf. forskriftsforslaget § 38. Det videreføres imidlertid i lovforslaget § 71 at det bare er offiserer i stilling som kompanisjef eller tilsvarende eller høyere som har disiplinærmyndighet. Det videreføres at den nærmeste foresatte med disiplinærmyndighet skal utøve denne, at den skal utøves etter offiserens overbevisning om hva som er sant etter bevisene og rett etter loven og at foresatte ikke kan gi pålegg om hvordan den skal utøves i det enkelte tilfellet, jf. forskriftsforslaget § 39 første ledd, som i hovedsak er en videreføring av gjeldende lovs § 14. Gjeldende forskrifts pkt. 56 og 57 videreføres ikke, men innholdet omfattes av forskriftsforslaget § 39 slik at nærmere regulering ikke er nødvendig. At den foresatte ikke kan gi pålegg om hvordan myndigheten skal utøves i det enkelte tilfellet (forskriftforslag § 39 andre ledd), omfatter altså både pålegg om å ilegge refselse og pålegg om å anvende refselse av en bestemt art eller størrelse, slik det fremgår av gjeldende forskrift. Den foresatte kan overta en disiplinærsak for eksempel ved uenighet med lavere sjef om hvilken refselse som skal anvendes i en sak den foresatte er blitt kjent med eller dersom den foresatte av andre grunner ønsker å behandle en bestemt type saker.

Det videreføres også at sjefer med disiplinærmyndighet i visse tilfeller må innhente råd fra en juridisk rådgiver, herunder at refselse på frihetsinnskrenkning over 15 dager og refselse på overtredelsesgebyr over 50 ganger tjenestetillegget ikke kan ilegges uten at saken har vært forelagt for en juridisk rådgiver, jf. forskriftsforslaget § 93. Det foreslås imidlertid at de juridiske rådgiverne skal kalles «militærjurister», se nærmere omtale i punkt 5.5.5 under. Er det av særlige grunner nødvendig at slik refselse blir ilagt straks, kan det gis melding om saken til en militærjurist så snart som mulig etter at refselsen er ilagt. Refselse ilagt i strid med disse reglene faller bort for den del som overstiger de nevnte grensene.

Grensa på 50 ganger tjenestetillegg er en dobling av grensa i gjeldende rett siden det foreslås at tjenestepliktige som ikke er inne til førstegangstjeneste, skal kunne ilegges overtredelsesgebyr på inntil 100 ganger tjenestetillegget.

I tillegg til å kunne ilegge refselse, har offiseren med disiplinærmyndighet også adgang til å oppheve eller omgjøre refselsen. Dette gjelder uavhengig av om det er klaget på refselsen. Adgangen til omgjøring faller imidlertid bort når klagen er sendt til klagenemnda. Dette er i prinsippet en videreføring av gjeldende rett, hvor adgangen faller bort når klagen er avsendt til klageinstansen, som kan være høyere sjef eller klagenemnda.

I lys av innføringen av ny ordning for militært tilsatte (OMT), se punkt 3.7.3, har arbeidsgruppen vurdert hvorvidt det kun er offiserer som bør ha kompetanse til å ilegge refselser. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at refselsesmyndigheten er uløselig knyttet til kommandomyndigheten og kommandoansvaret. Ansvaret for disiplinen i en avdeling hviler

til syvende og sist på sjefen for den aktuelle militære avdeling, og det er således naturlig at det er vedkommende som også har kompetanse til å iverksette de 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 sjefsersjanter og lignende vil være viktige rådgivere for offiserer som skal utøve sin disiplinærmyndighet.

5.5.5. JURIDISK RÅDGIVNING I DISIPLINÆRSAKER

Arbeidsgruppen foreslår at Forsvaret overtar oppgavene knyttet til disiplinærsaksbehandlingen, og at Generaladvokatembetet opphører som egen etat. Vurderingene som er knyttet til Generaladvokatembetets fremtid og nærmere organisering, fremgår av punkt 6.11.6. Nærmere omtale og vurdering av oppgavene knyttet til tilsyn og kontroll med vedtatte refselser, herunder spørsmålet om tilsynet og kontrollen bør være organisatorisk uavhengig, følger av punkt 5.5.10.2 nedenfor. I det følgende omtales rådgivningen som gis før ileggelse av refselser.

Funksjonene som Generaladvokatembetet har hatt, er det fremdeles behov for: Generaladvokatens statistikk og erfaring viser tydelig at militære sjefer har behov for juridisk bistand i forbindelse med utøvelsen av disiplinærmyndighet. For å sikre forsvarlig saksbehandling, bør derfor oppgavene videreføres i Forsvaret og lovfestes, som i dag. 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. Som det fremgår av kapittel 6, foreslår arbeidsgruppen å legge den påtalemessige behandlingen av militære straffesaker til den alminnelige påtalemyndigheten. Kjernen i Generaladvokatembetets virksomhet foreslås overført til Forsvaret.

Funksjonen som juridisk rådgiver i verserende disiplinærsaker foreslås dermed overtatt av Forsvaret selv. Dette forutsetter at det etableres tilstrekkelig, robust kompetanse, fortrinnsvis sentralt i Forsvaret, med ansvar for rådgivning i alle ledd av behandlingen av disiplinærsaker. Arbeidsgruppens nærmere organisatoriske forslag fremgår av punkt 6.11.6.

Arbeidsgruppen har vurdert om uttrykket «militærjurist» kan brukes i lovteksten. Uttrykket var opprinnelig en samlebetegnelse for generaladvokaten og krigsadvokatene, mens det i de senere år nok heller er blitt oppfattet som en samlebetegnelse på jurister i Forsvarets militære organisasjon. Arbeidsgruppen mener at uttrykket «militærjurist» med fordel kan gjeninnføres. Uttrykket skaper lett gjenkjennelighet og en naturlig avgrensning til de juridiske oppgaver som ligger til rollen, uten at denne blir for snever. Arbeidsgruppen legger til grunn at en militærjurist kan være både sivil og militær. Selv om det er en risiko for at man kan oppfatte vedkommende entydig som militært tilsatt, mener ikke arbeidsgruppen at dette er til hinder for å anse benevnelsen som hensiktsmessig. Arbeidsgruppen mener videre at benevnelsen «militærjurist» ikke er til hinder for også å videreføre bruken av titlene «generaladvokat» og «krigsadvokat», slik det er lagt til grunn i dagens regelverk.

Arbeidsgruppen foreslår at militærjuristene skal være tilgjengelige for de militære sjefer ved utøvelsen av disiplinærmyndighet, jf. lovforslaget § 81. Når en disiplinærsak forelegges for en militærjurist, gir vedkommende råd om hvordan saken bør avgjøres. Råd kan gis både i forbindelse med disiplinærundersøkelser og tilsynet og før klagenemndas behandling. Det skal foreligge en skriftlig uttalelse fra en militærjurist før oversendelse til klagenemnda, jf. forskriftsforslaget § 94 tredje ledd. Dette er i praksis en videreføring av gjeldende rett.

Arbeidsgruppens forslag innebærer å endre en ordning som i dag, faglig sett, fungerer bra. Generaladvokaten og krigsadvokatene er i dag involvert i samtlige refselser som ilegges i Forsvaret og har dermed bred oversikt over refselsenes kvalitet og lokal kompetanse i de militære avdelinger. Embetet har også 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.

5.5.6. HVEM SOM SKAL KUNNE REFSES

I mandatet til arbeidsgruppen fremgår det blant annet at arbeidsgruppen skal: «fremme forslag om en revidert disiplinærlov med hovedvekt på følgende: [...] Om sivilt ansatte skal kunne refses disiplinært».

Arbeidsgruppen foreslår å videreføre gjeldende rett, det vil si at alle tjenestepliktige i Forsvaret skal kunne refses disiplinært. Begrepet «tjenestepliktige» omfatter alle kategorier, både vernepliktige, militært tilsatte og andre som har inngått kontrakt om tjeneste med Forsvaret, jf. forsvarsloven § 2 første ledd. Dette er mer presist enn dagens ordlyd («vernepliktige i tjeneste og militær tilsatte») 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, jf. lovforslaget § 67 første ledd, og bemerker at det er viktig å referere til § 2 slik at innholdet i begrepet «tjenestepliktige» blir tydelig og entydig.

Når det gjelder hvorvidt sivilt tilsatte i Forsvaret skal kunne ilegges disiplinær refselse i fredstid, går arbeidsgruppen inn for å videreføre gjeldende rett og lovfeste at sivile ikke kan refses bortsett fra i krig eller når krig truer, jf. lovforslaget § 67 tredje ledd.

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 støttefunksjon. Administrative virkemidler for å reagere overfor tjenesteforsømmelser eller annen uønsket atferd hos sivilt ansatte, finnes i statsansattelovens bestemmelser om ordensstraff, i arbeidsmiljølovens bestemmelser om advarsler mv. og i den alminnelige straffelovens bestemmelser om tjenestefeil og grovt uaktsom tjenestefeil.

Arbeidsgruppen har vurdert ulike hensyn i vurderingen av om sivile bør omfattes av den militære disiplinærmyndigheten også i fredstid.

Ved vurderingen er det lagt vekt på at disiplinærmyndigheten etter sin art innebærer utøvelse av militær kommandomyndighet. Disiplinærmyndighet er altså etter arbeidsgruppens syn noe annet enn arbeidsgivers styringsrett. Enkelte refselser og kategorier av refsbare forhold er i liten grad militære, men dette tilhører likevel unntakene når det gjelder antall og omfang. 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.

Et forhold som kunne tale for en utvidelse av adgangen til å ilegge refselse overfor sivilt ansatte, er at oppgaver som tidligere ble utført av militært personell, i dag i større grad blir utført av sivile. Dette gjelder blant annet anskaffelser av våpen og annet kritisk materiell. Det har funnet sted en utvikling i løpet av om lag de siste 20 årene med opprettelsen av egne etater i forsvarssektoren, der oppgaver som tidligere tillå Forsvaret, nå utføres av blant annet Forsvarsbygg og Forsvarsmateriell. Arbeidsgruppen mener likevel at utgangspunktet for utøvelse av den militære disiplinærmyndighet fortsatt bør være den militære kommandomyndighet. Det er ved denne vurderingen særlig sett hen til Forsvarsdepartementets mulighet til å gjøre stillinger militære dersom det er behov for å underlegge funksjonen militær kommando.

5.5.7. HVA DET SKAL KUNNE REFSES FOR

Innledningsvis bemerker arbeidsgruppen at en del forhold som man i dag refser disiplinært, er straffbare etter militær straffelov. Samtidig er det fra lovgivers side ønskelig å benytte administrative sanksjoner i større grad der det er mulig, jf. Prop.62 L (2015–2016). Dette tilsier at det bør foretas en revisjon av den militære straffeloven, og at det kan være en fordel å avkriminalisere noe og vurdere inkorporering av typisk militære lovbrudd i et eget kapittel i straffeloven.

For øvrig har fokuset på ytringsfrihet i Forsvaret ført til nye spørsmål om hvilke handlinger man kan refse, jf. punkt 4.1 over.

5.5.7.1. REFSBARE FORHOLD

Arbeidsgruppen foreslår å videreføre gjeldende rett. Dette betyr at alle overtredelser av militære tjenesteplikter fastsatt i lov, ordre, instruks mv., er refsbare. Arbeidsgruppen legger videre til grunn at det også etter lovrevisjon vil være behov for å foreta en konkret vurdering av hvilke forhold som har en saklig tilknytning til tjenesten og dermed er refsbare. Dessuten bør refselse, som etter gjeldende rett, bare brukes når andre virkemidler som motivering, veiledning, opplæring, ros mv. ikke fører frem eller anses utilstrekkelige.

Arbeidsgruppen har vurdert om kategorien «militær skikk og orden» skal presiseres under henvisning til krav om klarhet i legalitetsprinsippet, men er kommet 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 skjønnsmessig standard. Arbeidsgruppen finner også grunn til å påpeke at det er relativt få refselser som henføres under kategorien militær skikk og orden hvert år. 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, jf. under, for eksempel likestillings- og diskrimineringsloven,[230] påpeker arbeidsgruppen at forholdet enten må innebære et brudd på en militær tjenesteplikt (forslaget § 65 første ledd) eller et brudd på «militær skikk og orden» (andre ledd). For at et slikt forhold 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. lovforslaget § 65 tredje ledd. Det vises til at gjeldende straffelov fra 2005 heter «lov om straff (straffeloven)» i motsetning til straffeloven 1902, som het «almindelig borgerlig Straffelov». Det er derfor ingen grunn til å videreføre henvisningen til «borgerlig». Hensikten med henvisningen i § 65 tredje ledd til gjeldende «borgerlig straffbare forhold» og forslagets «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 lovforslaget § 65 første ledd, jf. ordlyden «militære tjenesteplikter som følger av lov».

For å kunne refse forhold som ikke er regulert der, gjelder nærmere bestemte vilkår. Den som overtrer eller forsømmer militære tjenesteplikter som følger av den militære straffeloven eller forsvarsloven, kan refses etter § 65 første ledd. Det foreslås å presisere i forskriften at man med «andre straffbare forhold» mener forhold som er omtalt i straffeloven eller i en straffebestemmelse i andre lover enn den militære straffeloven og forsvarsloven (forskriftsforslaget § 5). 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 refses 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 refsbar, jf. forsvarsloven § 65. Arbeidsgruppen mener at § 65 bør tas ut av forsvarsloven og flyttes til forskriften (§ 4) når disiplinærbestemmelsene flyttes til forsvarsloven. Dette vil ikke innebære noen realitetsendring av gjeldende rett da overtredelse av § 62 uansett er refsbart etter lovforslaget § 65 første ledd. Gjeldende § 65 i

[230] Lov 16.6.2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven).

forsvarsloven kan likevel stå i forskriften slik at det ikke er noen tvil om at slike overtredelser er refsbare.

5.5.7.2. SKYLDKRAVET

Arbeidsgruppen foreslår å videreføre gjeldende rett om at uaktsomhet er tilstrekkelig for å bli ilagt refselse, jf. lovforslaget § 66 tredje ledd. Det foreslås å ta straffelovens legaldefinisjon av uaktsomhet inn i en bestemmelse i forskriften, noe som vil gjøre det enkelt for brukerne av regelverket å finne de nødvendige bestemmelser.

Skyldkravet i disiplinærloven § 2 gjelder også for forhold som faller inn under disiplinærloven § 1 tredje ledd. Dette innebærer at man kan refses for en uaktsom overtredelse av et straffebud som krever forsett for ileggelse av straff, jf. punkt 5.3.4.2 over. Arbeidsgruppen foreslår at vilkårene for å kunne refses reguleres i lov, og at kravet til subjektiv skyld kommer tydelig frem.

I praksis bruker man strafferettens prinsipper om medvirkning, forsøk, nødrett, nødverge og spørsmål om uvitenhet av faktisk eller rettslig art i disiplinærsaker. Arbeidsgruppen foreslår å lovfeste i forsvarsloven § 66 første ledd at grunnvilkårene i straffeloven kapittel 3 gjelder tilsvarende i disiplinærsaker. Dette innebærer blant annet at straffrihetsgrunnene gjelder i disiplinærsaker, og at medvirkning til et refsbart forhold kan refses. Dette er altså i tråd med gjeldende rett (jf. punkt 5.3.4.2) og anses derfor hensiktsmessig å lovfeste.

Straffelovens bestemmelse om forsøk (§ 16) krever at det aktuelle lovbruddet kan medføre fengsel i 1 år eller mer for å kunne straffe for forsøk. Når det gjelder disiplinærsaker, anses det imidlertid hensiktsmessig å kunne refse også for forsøk på forhold som har lavere strafferamme enn fengsel i 1 år fordi det er mindre alvorlige forhold som kan refses. Det foreslås derfor å presisere i lovforslaget § 66 andre ledd at forsøk kan refses uavhengig av lovbruddets strafferamme.

5.5.7.3. VIRKEOMRÅDE I TID

Bestemmelsene i gjeldende rett er gjennomgående preget av å være skrevet først og fremst med tanke på soldater inne til førstegangstjeneste. I praksis oppstår det ofte spørsmål om hvilken tidsmessig begrensning som gjelder for disiplinærloven – og dermed for disiplinærmyndigheten – overfor tilsatte. 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» i disiplinærregelverket og å forskriftsfeste hva begrepet «tjenestetiden» innebærer i § 10. Fjerde setning i § 10 er ny, men er i hovedsak i tråd med gjeldende rett. Selv om denne innebærer at det er adgang til å refse tilsatte i hele den perioden de er tilsatt i Forsvaret, også for handlinger som begås når de ikke utfører militær tjeneste, må den aktuelle handlingen være refsbar etter lovforslaget § 65, jf. punkt 5.5.7.1 over. Handlingen eller dens konsekvenser må også ha «en saklig tilknytning til tjenesten», noe som innebærer at

handlingen eller konsekvensene av handlingen må være egnet til å påvirke tjenesteutførelsen til vedkommende eller andre. Dette er etter arbeidsgruppens oppfatning en presisering av det som må legges til grunn etter en tolkning av kommandomyndighetens rekkevidde.

5.5.7.4. UTENFOR TJENESTETIDEN

Begrepet «utenfor tjenestetiden» tar sikte på den tid andre tjenestepliktige enn militært tilsatte ikke er inne til tjeneste, for eksempel heimevernssoldater og andre reservister.

I lovforslaget § 68 andre ledd bokstav e er det foreslått en presisering av plikten man har 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. Misbruk av utlevert uniform, våpen eller effekter vil etter omstendighetene i seg selv kunne rammes av militær straffelov § 77 og er da ikke avhengig av nærmere regulering for å kunne møtes med refselse. For øvrig foreslås ingen endringer i gjeldende rett.

Når det gjelder lovforslaget § 68 andre ledd for øvrig, bemerker arbeidsgruppen at det i hovedsak er heimevernsoldater og reservister i styrkestrukturen som omfattes, ikke de som er inne til tjeneste eller er tilsatt. Heimevernsoldater og øvrige reservister regnes som tjenestepliktige etter forsvarsloven § 17, jf. § 2, og de vernepliktiges tjenesteplikt omfatter årlig heimevernstjeneste, jf. forsvarsloven § 17 første ledd, jf. andre ledd bokstav c.

Når det gjelder lovforslaget § 68 andre ledd bokstav c om «forhold utvist mens vedkommende på offentlig sted eller militært område lovlig var iført militær uniform», bemerker arbeidsgruppen at dette ikke er ment å ramme ethvert forhold som faller innenfor lovforslaget § 65 (gjeldende § 1) og som er utvist mens vedkommende lovlig hadde på seg militær uniform på offentlig sted eller militært område. Det må foretas en saklig avgrensning av hvilke forhold som kan og bør refses i henhold til kommandomyndigheten. Eksempelvis kan ikke ethvert forhold som en heimevernsoldat begår iført militær uniform på en gallamiddag, rammes. Men hvis vedkommende raver overstadig beruset rundt, vil det være et forhold som kan refses. For øvrig skal «offentlig sted» forstås på samme måte som i straffeloven. Straffelovens legaldefinisjon av «offentlig sted» i § 10 første ledd er derfor tatt inn i forskriftsforslaget § 12.

Foreldelsesfristen på to år (gjeldende § 9 i disiplinærloven) videreføres i lovforslaget § 68 tredje ledd. Det foreslås å endre ordlyden i andre punktum i gjeldende forskriftsbestemmelse (pkt. 40) slik at den omfatter «et sammenhengende refsbart forhold» i stedet for «et fortsatt eller varig forhold». Dette tilsvarer straffelovens begrepsbruk i § 3 andre ledd.

5.5.8. DISIPLINÆRE REAKSJONER SOM BØR KUNNE ILEGGES

5.5.8.1. INNLEDNING

Arbeidsgruppen ønsker å gjøre bestemmelsen om refselsesmidlene (disiplinærloven § 5) mer oversiktlig og foreslår derfor en ny utforming. Arbeidsgruppen foreslår å ta ut arrest som refselsesmiddel i fredstid. Videre foreslås det at dagens skille mellom simpel og streng

irettesettelse fjernes og erstattes av refselsesmiddelet *irettesettelse*, som tilsvarer streng irettesettelse i gjeldende rett.

For øvrig foreslås det å videreføre dagens refselsesmidler, men med en økning i bøtesatsene (overtredelsesgebyr) for militært tilsatte og øvrige tjenestepliktige etter gjennomført førstegangstjeneste.

Dårlig utført eller forsømt tjeneste som blir pålagt utført eller pålagt gjentatt, regnes fortsatt ikke som reaksjon i refselseshensikt, jf. forskriftsforslaget § 16. Det tas ut fra forskriften at slik tjeneste ikke skal legges til tid eller sted som gjør den unødig byrdefull, da det ikke anses nødvendig å regulere dette i forskrift. Endringen avviker imidlertid ikke fra gjeldende rett.

Kollektive reaksjoner i refselseshensikt er fortsatt forbudt.

5.5.8.2. IRETTESETTELSE

Arbeidsgruppen går inn for å slå sammen simpel og streng irettesettelse. Skillet mellom simpel og streng irettesettelse ser ut til å ha mistet sin aktualitet, og en sammenslåing fremstår derfor som hensiktsmessig. 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.

Normalt gis irettesettelse i enerom med ett vitne til stede. Dersom det allmennpreventive ved irettesettelsen er fremtredende (noe det ofte er), kan selve irettesettelsen skje i enerom, mens det i tillegg opplyses om refselsen til de øvrige i avdelingen. Adgangen til å gi en simpel irettesettelse i tjenstlig skriv videreføres ikke.

Arbeidsgruppen bemerker at en alminnelig tilrettevisning ikke er refselse. Det samme gjelder pålegg om å utføre eller gjenta en tjeneste som er forsømt eller dårlig utført.

5.5.8.3. OVERTREDELSESGEBYR

Etter gjeldende rett er et av refselsesmidlene bot. Arbeidsgruppen foreslår å endre navn til overtredelsesgebyr. Dette er den mest brukte betegnelsen i lovgivningen for øvrig,[231] og både utvalget og departementet anbefalte å bruke denne betegnelsen «konsekvent også i fremtidig lovgivningsarbeid».[232] 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.

Videre mener arbeidsgruppen at den innebygde inflasjonssikringen som ligger i tjenestetilleggets størrelse, er fornuftig. Arbeidsgruppen foreslår derfor å videreføre dagens

[231] Prop.62 L (2015–2016) pkt. 13.1.1. Betegnelsen brukes i blant annet konkurranseloven, plan- og bygningsloven, personopplysningsloven, skipssikkerhetsloven og akvakulturloven. Den nynorske betegnelsen «lovbrotsgebyr» benyttes i yrkestransportlova, havressurslova, omstillingslova og havenergilova.
[232] Prop.62 L (2015–2016) pkt. 13.1.2 og 13.1.4.

ordning med at overtredelsesgebyret fastsettes på grunnlag av «tjenestetillegget som gjelder for menig inne til førstegangstjeneste», jf. lovforslaget § 69 andre ledd.

Arbeidsgruppen er likevel av den oppfatning at det er nødvendig med et vesentlig påslag fra dagens satser for at refselsesmiddelet skal ha den nødvendige effekt. Dette gjelder særlig fraværssaker i Heimevernet, hvor dagens bøtesatser antas å ha liten avskrekkende effekt.

Heimevernet utgjør ca. 40 000 tjenestepliktige. Det er den klart største delen av soldatmassen i Forsvaret og derfor en viktig del av den militære beredskap. Soldater i Heimevernet kalles normalt inn til trening – det man tidligere kalte for repetisjonsøvelse – én gang i året. Treningen varer i inntil 6 dager. Soldatene er fordelt på ulike områder innen heimevernsdistriktet. Soldatene er menn og kvinner med alminnelig arbeid og inntekt i sitt sivile liv. Den årlige treningen vil ofte ramme ubeleilig; mange av de tjenestepliktige har annet å bruke tiden til, store deler av en uke. I praksis har det lenge vært slik at det er bot (overtredelsesgebyr) som utgjør det reelle refselsesmiddelet. Maksimal bot for en HV-soldat utgjør i dag 3 700 kroner, noe som etter arbeidsgruppens syn er lite avskrekkende for en person med normal arbeidsinntekt. For å oppnå en tilstrekkelig individual- og allmennpreventiv effekt, mener derfor arbeidsgruppen at satsene må økes betraktelig.

Arbeidsgruppen foreslår at maksimalt overtredelsesgebyr for både heimevernsoldater og militært tilsatte, dvs. de som er tjenestepliktige uten å være inne til førstegangstjeneste, økes fra 50 til 100 ganger tjenestetilleggets størrelse. Med grunnlag i tjenestetillegget for personell i førstegangstjeneste i 2021 blir maksimalt overtredelsesgebyr for en militært tilsatt 18 500 kroner etter forslaget i stedet for 9 200 kroner etter gjeldende rett. Bestemmelsen må holdes sammen med forskriftsforslaget § 93, der det i andre ledd er lagt inn en sikkerhetsventil i form av en rådføringsplikt for refsende sjef. Plikten til å rådføre seg med en militærjurist slår inn når sjefen ønsker å ilegge overtredelsesgebyr som overstiger 50 ganger tjenestetillegget. Arbeidsgruppens vurdering er at dette ikke vil anses som straff etter Grunnloven, idet beløpet fortsatt anses som lavt. Overtredelsesgebyr for personell inne til førstegangstjeneste foreslås fastsatt til det samme som i gjeldende rett, maks 20 ganger tjenestetillegget.

Hensikten med utvidelsen er både å gi rom for et overtredelsesgebyr som er følbart i større grad enn hva dagens satser gir, og å gi et spenn som tillater en reell opptrapping i gjentagelsestilfeller. Det siste er nødvendig ikke minst sett hen til at arrest er foreslått tatt ut som refselsesmiddel i fredstid, og at maksimale satser må være så høye at det ikke vil være mer lønnsomt å jobbe enn å betale et overtredelsesgebyr. Det vil også legge til rette for at man forsøker med disiplinære tiltak så lenge som mulig, før man bringer saken inn for domstolen.

Det videreføres at overtredelsesgebyret kan inndrives ved trekk i tjenestetillegg eller lønn, og at krav kan innkreves av Statens innkrevingssentral, jf. forskriftsforslaget § 84.

Arbeidsgruppen foreslår også å lovfeste 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, jf. forskriftsforslaget § 84 femte ledd. Dette medfører at krav knyttet til overtredelsesgebyr er et alminnelig tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdelsesloven § 4-1 andre ledd bokstav b som kan begjæres fullbyrdet etter

tvangsfullbyrdelsesloven.[233] Arbeidsgruppen antar at dette vil kunne være et tilstrekkelig press på den refsede til å betale overtredelsesgebyret når adgangen til subsidiær arrest bortfaller, jf. punkt 5.5.8.5 under.

For øvrig anses det ikke hensiktsmessig å gi tilsvarende hjemmel for tvangsfullbyrdelse av irettesettelse og frihetsinnskrenkning. Det vises til at irettesettelse etter sin natur er iverksatt ved underretning, og at frihetsinnskrenkning ikke vil være praktisk mulig å «inndrive» eller tvangsfullbyrde etter dimisjon. Dessuten tilsier formålet med både irettesettelse og frihetsinnskrenkning at de må iverksettes i tjenestetiden. Dette stiller seg annerledes med overtredelsesgebyr, som krever inndrivning av kravet, noe som kan ta noe tid og kan by på utfordringer dersom tjenestetiden opphører og vedkommende ikke vil betale overtredelsesgebyret.

5.5.8.4. FRIHETSINNSKRENKNING

Arbeidsgruppen mener det fortsatt er behov for å beholde frihetsinnskrenkning som refselsesmiddel. Frihetsinnskrenkning innebærer forbud mot til visse tider av dagen eller hele døgnet å gå utenfor leiren eller annet nærmere avgrenset område eller fartøy for et tidsrom av inntil 30 dager, eller å forlate et fartøy for bestemte landgangsturer i inntil 30 dager. Det foreslås å videreføre dette i lov (lovforslaget § 69 tredje ledd). Frihetsinnskrenkning må ikke gå ut over retten til permisjon (forskriftsforslaget § 22).

Frihetsinnskrenkning fremstår i militær sammenheng ikke 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 o.l.

Arbeidsgruppen foreslår å opprettholde frihetsinnskrenkning som refselsesmiddel som i dag. Det foreslås imidlertid noen endringer i forskriften ved at gjeldende pkt. 30 andre og tredje ledd ikke videreføres, og at meldeplikten som kan gis i medhold av første ledd ikke må være «begrenset». Endringene begrunnes med at det må ligge til sjefen å vurdere hvilke tiltak som er hensiktsmessige.

5.5.8.5. ARREST

Arrest er i alminnelighet å betrakte som det strengeste refselsesmiddelet og bør etter gjeldende rett bare brukes ved grovere overtredelser eller forsømmelser og ved gjentagelsestilfelle.[234] Som for de øvrige refselsesmidlene er tanken at man søker å disiplinere både den refsede (individualprevensjon) og andre (allmennprevensjon).

[233] «Tvangsfullbyrdelse av et krav kan bare begjæres når det foreligger et alminnelig eller et særlig tvangsgrunnlag for kravet, og dette tvangsgrunnlaget er tvangskraftig», jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 4-1 første ledd. De alminnelige tvangsgrunnlagene er blant annet «avgjørelse av en annen norsk myndighet som har virkning som dom», jf. § 4-1 andre ledd bokstav b.
[234] Jf. disiplinærreglementet pkt. 23 første punktum.

Bruken av arrest som refselsesmiddel har endret seg betraktelig de siste ca. 40 årene. Refselsesstatistikken for 1978 viser at arrest var det mest anvendte refselsesmiddelet, med 4 444 tilfeller.[235] I 1985 ble arrest anvendt i 1 340 tilfeller,[236] og i 1986 ble det ilagt refselse på arrest over 8 dager i ca. 600 tilfeller.[237] I 2014 ble det ilagt 37 refselser på arrest, hvorav 17 for ulovlig fravær fra årlig trening i Heimevernet,[238] og i 2016 var antallet nede i 16.[239]. 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.[240]

Som det er redegjort for i punkt 5.3.5.2, valgte forsvarssjefen å suspendere muligheten til å benytte arrest som primært refselsesmiddel i fredstid. Beslutningen ble tatt på bakgrunn av en rapport fra generaladvokaten som viste at det var meget dårlig tilgang på godkjente arrestlokaler i Forsvaret. Dette innebar i praksis at det kun var et fåtall militære sjefer som hadde refselse på arrest tilgjengelig som et aktuelt refselsesmiddel. Denne faktiske og geografiske forskjellen var muligens i seg selv grunn god nok til å suspendere bruken av arrest i fredstid, men det var også en erkjennelse av at synet på bruken av arrest som refselsesmiddel hadde endret seg. Arbeidsgruppen er ikke kjent med at det verken i forkant eller i etterkant av beslutningen har vært fremsatt kritikk mot denne, ei heller at det har vært tatt til orde for at Forsvaret må sørge for å innrette seg slik[241] at arrest blir et reelt valg for refsende sjef. Bortfallet av arrest som refselsesmiddel i fredstid fremstår derfor som et tiltak som ikke har gått ut over de reelle behov for militære sjefer.

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. Ifølge Prop.62 L (2015–2016) ble det påpekt at det finnes ett unntak i gjeldende rett, nemlig arrest i inntil 20 dager, som ilegges administrativt etter disiplinærloven.[242]Dersom arrest skal videreføres som refselsesmiddel, må ileggelse 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.

---

[235] Jf. NOU 1980: 58 side 27 annen spalte.
[236] Jf. Ot.prp. 82 (1986-87) side 5 første spalte.
[237] Jf. Generaladvokatens brev til Forsvarsdepartementet datert 12.5.1987, GA ref. 282/87/6.016.2/OB/gd (GA arkivkode 610.21).
[238] Generaladvokatens årsrapport over disiplinær- og straffesaker i Forsvaret i 2014 pkt. 2.4 (s. 5).
[239] Generaladvokatens årsrapport over disiplinær- og straffesaker i Forsvaret i 2016 pkt. 2.4 (s. 6).
[240] Se også referanse til forsvarssjefens uttalelser om dette i punkt 6.3.5.2 hvor det er sitert fra forsvarssjefens beslutning om suspendere bruken av arrest som refselsesmiddel i fredstid.
[241] Både med hensyn til godkjente arrestlokaler og med hensyn til vaktpersonell mv.
[242] Prop.62 L (2015–2016) pkt. 3.4.

De generelle argument for strengere reaksjoner i krigstid enn i fred gjør seg også gjeldende med hensyn til hvorvidt arrest bør opprettholdes som refselsesmiddel i krig. I krig vil det imidlertid stilles enda strengere krav til lydighet og disiplin, og militære sjefer kan godt tenkes å ha behov for å reagere både synlig og strengt ved brudd på disiplinen av individualpreventive hensyn, men kanskje særlig av allmennpreventive hensyn. Det kan også tenkes situasjoner hvor den militære sjefen har behov for å fjerne vedkommende fra de andre i avdelingen av ulike grunner. Det er imidlertid verdt å understreke at refselse på arrest er et reaktivt middel og ikke et preventivt slik som for eksempel polisiær innbringelse eller straffeprosessuell pågripelse. Har den militære sjef av alvorlige disiplinære grunner behov for å fjerne en soldat fra de øvrige i krigstid, kan det tenkes at saken heller bør forfølges i det strafferettslige sporet eller at vedkommende dimitteres. Arbeidsgruppen er imidlertid av den oppfatning at det kan være gode grunner til å legge til rette for arrest som refselsesmiddel i krigstid, men at dette ikke kan forventes å skje på en måte som oppfyller de strenge krav til domstolinvolvering som frihetsberøvelse etter EMK artikkel 5 krever.

Forpliktelsene etter EMK opphører imidlertid ikke uten videre i en krigssituasjon. Kravene til «dom» som grunnlag for arresten vil derfor som det klare utgangspunkt være det samme. Dersom en skal forbeholde seg retten til å anvende arrest som refselsesmiddel i krig, men uten samtidig å innføre et system som oppfyller kravene i EMK,[243] må det derfor derogeres i medhold av EMK artikkel 15.

Gitt behovet, særlig i fred, for å anvende arrest som refselsesmiddel, har arbeidsgruppen kommet til at det verken er behov for eller økonomisk forsvarlig å opprette en ny, tilstrekkelig uavhengig instans som oppfyller vilkårene i EMK artikkel 5 første ledd bokstav a til «kompetent domstol». Arbeidsgruppen har også kommet til at det ikke er ønskelig å belaste de ordinære domstoler i forbindelse med ileggelse av refselse på arrest. Etter arbeidsgruppens syn bør de forhold som er så alvorlige at de med rette kunne blitt avgjort med refselse på arrest, henvises enten til straffesakssporet eller til frihetsinnskrenkning av lengre varighet (maksimalt 30 dager som i dag). Arbeidsgruppens forslag om å heve satsene for overtredelsesgebyr vil også avhjelpe bortfallet av arrest noe, særlig med hensyn til HV-soldater som unnlater å møte til HV-øvelser en eller flere ganger.

Som en følge av konklusjonen om bruk av arrest som refselsesmiddel, må også subsidiær arrest (ved manglende betaling av overtredelsesgebyr) bortfalle. Dette innebærer at disiplinærloven § 39 og de nærmere regler om gjennomføringen av arrest i disiplinærreglementet (forskrift til disiplinærloven, del A) pkt. 158–164 og militært arrestreglement (del B), ikke videreføres for arrest som refselsesmiddel eller som subsidiært refselsesmiddel. Behovet for regler om videreføring av foreløpig arrest blir vurdert i punkt 7.4.9.

Arbeidsgruppen foreslår at arrest som refselsesmiddel bortfaller både i fred og i krigstid, men mener at det bør åpnes for å derogere fra EMK i krigstid og derved kunne gjennomføre arrest. Dette kan sannsynligvis gjøres enklest ved at man i lov åpner for at refselsesmiddelet frihetsinnskrenkning i krigstid kan gjennomføres på en måte som innebærer frihetsberøvelse,

[243] Særlig artikkel 5 og 6.

for eksempel innlåsing på celle eller annet egnet rom, telt etc. I tillegg må det derogeres fra EMK artikkel 5, jf. artikkel 15 i lov.

5.5.9. HVILKE SAKSBEHANDLINGSREGLER SOM BØR GJELDE

5.5.9.1. FORHOLDET TIL FORVALTNINGSLOVEN

Generelle saksbehandlingsregler

Forvaltningsloven gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov, jf. forvaltningsloven § 1. Det er fastsatt en rekke unntak fra forvaltningslovens saksbehandlingsregler i disiplinærloven og forskriften (disiplinærregelverket).

Gjeldende saksbehandlingsregler 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 forvaltningsrettslige prinsipper brukes til å supplere disiplinærlovgivningen der denne er taus, jf. punkt 5.3.6.7.

Arbeidsgruppen har 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 en hurtig sanksjon for å oppnå ønsket effekt på disiplinen i den aktuelle avdelingen. Reglene for behandling av disiplinærsaker bør for øvrig utformes under den forutsetning at disiplinære sanksjoner er sivilrettslige sanksjoner, og at refselser derfor utgjør administrative sanksjoner slik det følger av forvaltningsloven. Det er derfor verken ønskelig eller behov for å åpne for bruk av straffeprosessuelle tvangsmidler, for eksempel ransaking, i disiplinærsaker. Hvis slike inngrep 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 mener videre at flere av de hensyn som ble gjort gjeldende i Ot.prp.nr.38 (1964–1965),[244] NOU 1980: 58 og i Ot.prp.nr.82 (1986–1987) om forholdet mellom forvaltningsloven og disiplinærloven, som nevnt over i punkt 5.3.6.7, også gjør seg gjeldende i dag. Dette innebærer etter arbeidsgruppens vurdering at det i utgangspunktet fortsatt er behov for særregler for behandling av disiplinærsaker med tanke på både regulering (plassering) og innhold (materielt).

Særskilt regulering for behandlingen disiplinærsaker gjør at reglene blir mer tilgjengelige for dem som skal ta beslutninger (sjefer med disiplinærmyndighet). Beslutningstakerne har ikke disiplinærsaker som sin primæroppgave, men behandler dem når aktuelle saker dukker opp. Beslutningene er forholdsvis inngripende for dem det gjelder, og da bør det være enkelt å

[244] Ot.prp.nr.38 (1964-1965) Om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

finne frem til hvilke saksbehandlingsregler som gjelder. Det vil det ikke være hvis man må slå opp i en annen lov, som forvaltningsloven, for å finne de relevante bestemmelsene. Særskilt regulering er en særlig fordel siden sjefer med disiplinærmyndighet ikke har juridisk kompetanse og ofte har begrenset tid, både når de setter i gang disiplinærundersøkelse og når de fatter avgjørelse i saken.

I tillegg er det høy «turnover» i Forsvaret, hvor de fleste offiserer har tidsbegrensede stillinger, noe som helt klart er en særstilling for Forsvaret. Det er derfor lite institusjonell hukommelse og kunnskap om disiplinærmyndigheten, særlig på det nivået hvor utøvelsen av disiplinærmyndigheten er mest aktuell, nemlig blant kompanisjefene. Dette tilsier også at reglene må være lett tilgjengelige og ha noe større detaljeringsgrad enn forvaltningsloven. Dette taler for en særskilt regulering av saksbehandlingsreglene mv. for Forsvarets disiplinærsaker.

Videre er det en del av bestemmelsene i forvaltningsloven som ikke passer i disiplinærsaker materielt sett. Dette er etter arbeidsgruppens oppfatning også særegent for Forsvaret. Egne bestemmelser i disiplinærloven (kontra henvisning til forvaltningsloven) vil medføre at reglene kan tilpasses og spisses for forholdene de skal anvendes på. Bestemmelser i forvaltningsloven som ikke er relevante for behandlingen av disiplinærsaker kan utelates, samtidig som de særskilte reglene kan være mer detaljerte der det trengs, noe som gjør dem mer relevante for brukerne.

I NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov* foreslår dessuten utvalget at «særlovgivningen kan sette andre krav til saksbehandlingen for enkelte sakstyper eller forvaltningsorganer».[245] Utvalget foreslår også at «dagens unntak for saker som behandles etter enkelte andre lover, videreføres».[246] Forslaget åpner altså for at disiplinærrettens særlige regler for saksbehandlingen videreføres.

I tillegg har arbeidsgruppen sett hen til hvordan forholdet til forvaltningsloven er regulert i forsvarsloven siden arbeidsgruppen anbefaler å flytte disiplinærbestemmelsene dit. I forsvarsloven § 64 første ledd er det fastsatt at forvaltningsloven kapittel IV til VI ikke gjelder behandlingen av saker etter visse bestemmelser (om blant annet verneplikten, i krig eller når krig truer, internasjonale operasjoner, hjemsending og erstatning).

På bakgrunn av disse forholdene mener arbeidsgruppen at det er hensiktsmessig å videreføre gjeldende rett, men endre noe av reguleringen. 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 generelt regelverk som forvaltningsloven.

Når det gjelder det materielle innholdet i bestemmelsene, foreslår altså arbeidsgruppen i hovedsak å videreføre gjeldende rett. Dette innebærer at deler av forvaltningsloven ikke kommer til anvendelse for disiplinærsakene. Arbeidsgruppen foreslår at forvaltningsloven § 16 (forhåndsvarsling), § 17 (forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt) og § 21

[245] Boks 11.1 i kapittel 11 (s. 161).
[246] Boks 12.1 i kapittel 12 (s. 171).

(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 fordi de ikke passer sakstypen særlig godt og heller ikke gjelder fullt ut for øvrige deler av forsvarsloven. Forvaltningslovens alminnelige prinsipper bør imidlertid fortsatt gjelde. I tillegg foreslår arbeidsgruppen at forvaltningslovens regler om samordning av sanksjonssaker (§ 47) gjelder for disiplinærsaker, se mer om dette i punkt 5.5.14–16.

Arbeidsgruppen mener det er hensiktsmessig å ha egne regler om vedtaket og klageadgangen i disiplinærregelverket, noe som blir omtalt nærmere i punktene nedenfor.

Når det gjelder habilitetsreglene, bemerker arbeidsgruppen 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 viser her til tilsvarende begrunnelse i NOU 1980: 58, se over i punkt 5.3.6.1. Det foreslås derfor å tydeliggjøre dette i forskriften, se forskriftsforslaget § 2 andre ledd.

Videre går arbeidsgruppen inn for at man i tillegg til dagens adgang til å la seg bistå av vernepliktig i tjeneste, tillitsvalgt eller militært tilsatt, også kan la seg bistå av en advokat, jf. forvaltningsloven § 12, jf. lovforslaget § 73. Som etter gjeldende rett (lovens § 18) må valget ikke vesentlig forsinke saken. Endringen innebærer imidlertid ikke at kostnadene til dette som hovedregel skal dekkes av Forsvaret. Forsvaret bør som tidligere kun dekke kostnader til advokat i særegne tilfeller. Det foreslås å presisere dette i forskriften, se forskriftsforslaget § 56.

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 også dersom klagenemnda beslutter dette, jf. lovforslaget § 73 andre ledd andre punktum. Dette er rimelig siden alle som kan refses, tilhører forsvaret i disiplinær sammenheng også selv om de jobber utenfor etaten Forsvaret, og siden det er Forsvaret som dekker kostnader til advokat i særegne tilfeller under disiplinærundesøkelsen.

Når det gjelder partsinnsyn og fornærmedes rettigheter, er arbeidsgruppens inntrykk at det i noe større grad enn det som følger direkte av disiplinærloven og disiplinærreglementet, i praksis er gitt innsyn i sakens dokumenter for den undersøkelsen retter seg mot (gjerningspersonen) og fornærmede, og at dette er gjort for å være mer i tråd med dagens oppfatning av rettigheter for partene. I tillegg har man kanskje flere saker nå enn tidligere der det er en personlig fornærmet i tillegg til at Forsvaret er fornærmet, typisk i saker om krenkende atferd. Med andre ord innebærer både utviklingen og sakstypen på dette området at det fremstår som egnet å styrke partenes rettigheter i regelverket. Arbeidsgruppen foreslår derfor at det bør gis innsyn og rettigheter så langt det lar seg gjøre, noe som omtales nærmere i punkt 5.5.9.2 under.

Særskilte saksbehandlingsregler for administrative sanksjoner

Arbeidsgruppen har også vurdert om forvaltningslovens saksbehandlingsregler for administrative sanksjoner bør gjelde ved behandlingen av disiplinærsaker. I forarbeidene til kapittel IX ble det uttalt:

> Departementet ser det som hensiktsmessig å regulere visse fellesspørsmål om saksbehandlingen i vid forstand i forvaltningsloven. Derfor foreslås visse alminnelige bestemmelser for alle saker om administrative sanksjoner, om samordning av sanksjonssaker (§ 47), orientering om taushetsrett mv. (§ 48), underretning om sakens utfall (§ 49) og domstolskontroll (§ 50).[247]

Disse bestemmelsene gjelder hele forvaltningen, og arbeidsgruppen mener at de nevnte bestemmelsene også bør gjelde for disiplinærsaker. Det foreslås å tydeliggjøre samordningsplikten (forvaltningsloven § 47) ved å ta inn en bestemmelse om at disiplinærmyndigheten i samråd med påtalemyndigheten må avklare om et forhold skal forfølges strafferettslig, disiplinært eller begge deler dersom det er grunn til å anta at både straff og refselse kan være en aktuell reaksjon mot samme forhold,[248] se punkt 5.5.16 og lovforslaget § 70 tredje ledd. Videre foreslås det å ta inn i forskrift at forvaltningsloven § 48 (orientering om taushetsrett mv.) gjelder tilsvarende så langt den passer, se forskriftsforslaget § 53 og punkt 5.5.9.3. Det foreslås også at både den som disiplinærundersøkelsen har rettet seg mot og en eventuelt personlig fornærmet i saken, skal underrettes om avgjørelsen i saken (sammenlign forvaltningsloven § 49), se punkt 5.5.9.5 og lovforslaget § 74 første ledd. Endelig foreslås det at domstolene ved prøving av refselsesvedtak kan prøve alle sider av saken (forvaltningsloven § 50), se punkt 5.5.11.

5.5.9.2. HVEM SOM ER PARTER

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. Disse vurderingene fremgår av punkt 5.5.10 om fornærmedes klageadgang.

Med «personlig fornærmet» mener arbeidsgruppen den som gjennom den utførte handling er rammet som person og ikke som innehaver av en tjenestestilling. Denne forståelsen tas inn i forskriften (forskrifsforslaget § 33 andre ledd). 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 ordreunnlatelse, 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 i tillegg til at Forsvaret eller avdelingen og disiplinen er fornærmet.

Det fremgår av formålet med disiplinærinstituttet, som beskrevet i disiplinærloven § 1 og utredningens punkt 5.3.2.1 og 5.5.1, at refselse er et militært ledelsesverktøy. Dette kan

[247] Prop.62 L (2015–2016) pkt. 8.4.1,
[248] Jf. forvaltningsloven § 47 og straffeprosessloven § 229 tredje ledd.

brukes for å opprettholde militær moral og disiplin for å sikre effektiv gjennomføring av ordre gitt i kommandolinjen. I en disiplinærsak er det derfor i utgangspunktet Forsvaret (den militære kommando) og den som er mistenkt i disiplinærsaken, som er å anse som parter. Denne innretningen er også tydelig i dagens saksbehandlingsregler for disiplinærsaker.

I mange disiplinære overtredelser vil Forsvaret og den undersøkelsen retter seg mot (gjerningspersonen), også være de eneste berørte da det kun er tjenestens utførelse som er skadelidende av handlingen eller unnlatelsen. Men disiplinære reaksjoner benyttes for å avgjøre flere ulike mindre lovovertredelser, herunder også forhold hvor flere enn Forsvaret kan ha lidd et rettighetstap. På dette punktet er disiplinærsaker sammenlignbare med straffesaker. Den eller de som kan kalles fornærmet i en disiplinærsak, vil kunne ha interesser i saken uten nødvendigvis å få mulighet til å bli hørt eller å kunne gis relevant innsyn i saken eller utfallet av saken etter dagens regelverk.

Det kan hevdes at hensynet til en fornærmet i en disiplinærsak ikke er av avgjærende betydning for formålet med disiplinærinstituttet. Men til sammenligning er heller ikke hensynet til fornærmede det primære formål i en straffesak. Det er også en realitet at utfallet av en disiplinærsak kan få konsekvenser for den eller de som er å anse som fornærmet. Det faktum at disiplinærinstituttet overhodet eksisterer, vil medføre at en del fornærmede som har blitt usatt for mindre straffbare handlinger, unnlater å anmelde forholdet i den tro at saken blir håndtert tilfredsstillende disiplinært. På samme måte øker mulighetene for at påtalemyndigheten velger å henlegge mindre alvorlige saker og overføre disse til Forsvaret for vurdering av disiplinær reaksjon (avgjørelse utenom straffesak) når muligheten finnes. Bruk av disiplinære reaksjoner vil være til hinder for en senere straffeforfølgning dersom fornærmede likevel bestemmer seg for å anmelde forholdet fordi dette vil fremstå som dobbeltstraff etter EMK. Under visse omstendigheter kan også en formell beslutning om ikke å ilegge refselse for en overtredelse skape en slik hindring, da det kan fremstå som gjentatt forfølgning av samme forhold.

Arbeidsgruppen foreslår på bakgrunn av det ovennevnte å gi fornærmede, dvs. den som har lidd et rettstap som en følge av overtredelsen, noen klare rettigheter i disiplinærsaker. Arbeidsgruppen ser ikke at det er hensiktsmessig med fulle partsrettigheter for å kunne ivareta interessene til denne kategorien, men anser det som nødvendig å anerkjenne at fornærmede har en interesse i slike saker, og at fornærmede vil ha behov for å kunne gjøre seg kjent med beslutninger som fattes i anledning saken og ha mulighet til å påklage disse.

Etter arbeidsgruppens syn bør en eventuelt personlig fornærmet i en disiplinærsak ha krav på informasjon om avgjørelse i saken, jf. lovforslaget § 74 første ledd. Dette gjelder både positive og negative avgjørelser. I de tilfeller hvor det reageres disiplinært, bør fornærmede informeres om hvilken refselse som er ilagt og grunnlaget for denne. Dersom saken avgjøres uten en disiplinær reaksjon, bør fornærmede gis anledning til å påklage avgjørelsen til klagenemnda innen to virkedager etter underretning, jf. lovforslaget § 76 andre ledd, se punkt 5.5.10.1 under.

Ved å bli informert om at saken er henlagt disiplinært, får den personlig fornærmede dessuten anledning til å vurdere på nytt om forholdet skal anmeldes til politiet.[249] Dersom vedkommende anmelder forholdet til politiet, må politiet ta stilling til om etterforskning vil innebære brudd på forbudet mot gjentatt straffeforfølgning eller om det kan være en lovlig parallell (samtidig) eller fortsatt forfølgning, jf. også samordningsplikten etter forvaltningsloven § 47 og straffeprosessloven § 229 tredje ledd. En personlig fornærmet vil imidlertid ikke ha rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter mv. etter forvaltningslovens regler, slik det foreslås at en mistenkt i en disiplinærsak vil. For mistenkte innebærer dette en viss utvidelse fra gjeldende rett.

5.5.9.3. KRAV OM AT SAKEN ER TILSTREKKELIG OPPLYST

Arbeidsgruppen foreslår ingen endring i gjeldende rett om at den som har disiplinærmyndighet, skal sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst før det avgjøres om refselse skal ilegges, jf. gjeldende § 17. Som nevnt over foreslås det at forvaltningsloven § 17 om forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt ikke skal gjelde ved behandlingen av disiplinærsaker. Dette begrunnes med at den ikke passer helt for disiplinærsaker, og at kravet om «tilstrekkelig opplysning» av saken vil ivareta behovet for utredning av saken før det tas en avgjørelse. Det foreslås derfor å videreføre disiplinærloven § 17 med enkelte språklige justeringer, se lovforslaget § 72. Adgangen til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter (gjeldende § 17 andre ledd siste setning), flyttes til forskriftsforslaget § 41 med henvisning til forvaltningsloven § 18 flg.

Ved forklaring fra gjerningspersonen og vitner foreslår arbeidsgruppen at reglene i påtaleinstruksen §§ 8-2 (avhør av mistenkte) og 8-10 til 8-13 (avhør av vitne) gjelder tilsvarende så langt de passer, jf. forskriftsforslaget § 53. Reglene om dette i disiplinærreglementet og påtaleinstruksen er i dag i stor grad sammenfallende, og arbeidsgruppen anser det hensiktsmessig at reglene i påtaleinstruksen gjelder i disiplinærsaker. Selv om det følger indirekte av lovforslaget § 64 andre ledd at forvaltningslovens kapittel IX gjelder, tas det også inn en henvisning til forvaltningsloven § 48 (orientering om taushetsrett mv.) for å synliggjøre at den gjelder tilsvarende (ved gjerningspersonens forklaring) så langt den passer.

5.5.9.4. BEVISENES STYRKE (BEVISKRAV)

Som nevnt over i omtalen av gjeldende rett, ble det uttalt i NOU 1980: 58 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». Dette er imidlertid ikke kommentert i verken disiplinærloven, disiplinærreglementet eller odelstingsproposisjonen til disiplinærloven, se punkt 5.3.6.2.

I Prop.62 L (2015–2016) til forvaltningslovens nye kapittel om administrative sanksjoner ble det uttalt blant annet følgende om bevisenes styrke (bevisregler):

[249] En personlig fornærmet skal gjøres kjent med forskjellen på disiplinærrettslig og strafferettslig behandling av saken, jf. forskriftsforslaget § 33 tredje ledd.

> Det må etter dette legges til grunn at EMK stiller krav til bevisenes styrke ved ileggelse av administrative sanksjoner. Så langt en bygger på Høyesteretts avgjørelse i Rt-2012-1556, må det også legges til grunn at det generelt gjelder et minstekrav om «klar sannsynlighetsovervekt» ved vilkår for ileggelse av administrative sanksjoner som har karakter av straff etter EMK artikkel 6. Det kan imidlertid være usikkert hvor absolutt et slikt standpunkt gjelder. […] Uansett om en bygger på at det gjelder et generelt minstekrav om klar sansynlighetsovervekt [sic] ved vilkår for ileggelse av sanksjon, eller om en skulle anta at det i visse tilfeller gjelder et lavere beviskrav, følger det i alle fall av Rt-2008-1409 og Rt-2012-1556, jf. dommene henholdsvis avsnitt 104 og 50, at hvor strengt beviskravet er, må vurderes konkret for hvert enkelt rettsområde og hver enkelt sanksjon.[250]

Departementet foreslo ikke lovfesting av noe «beviskrav ved vilkår for ileggelse av administrative sanksjoner» og heller ikke for «fakta av betydning for sanksjonsfastsettelsen (utmåling)».[251]

De menneskerettslige kravene til bevisenes styrke er i utgangspunktet et krav om klar sannsynlighetsovervekt, altså et krav som ligger over sannsynlighetsovervekt, men under kravene til bevisenes styrke i straffesaker, og at det må vurderes konkret hvor strengt beviskravet er for hvert enkelt rettsområde og hver enkelt sanksjon.

Arbeidsgruppen har vurdert om gjeldende rett (jf. uttalelse i forarbeidene) bør videreføres eller endres og om kravet bør lovfestes. En har sett hen til at det ved vedtakelsen av forvaltningsloven kapittel IX ikke ble funnet hensiktsmessig å lovfeste et beviskrav.

Arbeidsgruppen mener at det for disiplinærsakene er hensiktsmessig å videreføre gjeldende rett om et kvalifisert krav til bevisenes styrke. I vurderingen er det lagt vekt på gjeldende praksis (strengt krav til bevisenes styrke, nærmest tilsvarende kravene i straffeprosessen), hvilken signaleffekt et kvalifisert kravet har og at en disiplinærundersøkelse i praksis vil ha mange fellestrekk med en straffesak. Dette vil også være i samsvar med forvaltningsrettens krav til bevisenes styrke.

Det neste spørsmålet blir dermed om kravet til bevisenes styrke skal lovfestes. Arbeidsgruppen mener at dette har de beste grunner for seg. Dersom bevisenes krav til styrke først omtales, bør det hefte så liten tvil som mulig om anvendelsen av en ellers skjønnspreget vurdering. Arbeidsgruppen foreslår å lovfeste at det kreves klar sannsynlighetsovervekt, se lovforslaget § 72 første ledd andre setning. Dette vil i realiteten innebære en viss oppmykning sammenlignet med dagens praksis, hvor kravet ligger tett opp mot det strafferettslige beviskravet, men vil harmonere bedre med forvaltningsrettens krav til bevisenes styrke.

5.5.9.5. UNDERRETNING

Tradisjonelt har refselsesvedtak blitt meddelt ved opplesning under oppstilling, jf. disiplinærreglementet pkt. 104 (til lovens § 20), men dette er nå forbeholdt gjentakende og alvorlige saker, jf. pkt. 5.3.6.5 over. Arbeidsgruppen har vurdert om adgangen til å meddele

[250] Prop.62 L (2015–2016) kapittel 19.1 (s. 123–124).
[251] Prop.62 L (2015–2016) kapittel pkt. 19.4.

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. Arbeidsgruppen mener at hovedhensikten med å ilegge refselse, nemlig å underbygge den militære disiplinen i en avdeling, oppnås best hvis det blir alminnelig kjent i avdelingen at refselse er ilagt for et forhold. Det bør derfor fortsatt være adgang til å opplyse om dette på oppstilling eller lignende i form av opplesning av refselsesvedtaket i nærvær av tjenestepliktige i samme avdeling. Det bør imidlertid unnlates dersom det vil være særlig lite hensynsfullt overfor refsede eller den personlig fornærmede. Forslaget til lov- og forskriftsbestemmelser gjenspeiler dette.

Arbeidsgruppen foreslår å videreføre dagens krav om at den refsede uten opphold skal underrettes om vedtaket, men utvider kravet om underretning til også å gjelde i saker som avsluttes uten at det ilegges en refselse etter at det har vært åpnet for disiplinærundersøkelse, jf. lovforslaget § 74 første ledd første setning. Dette følger også av forvaltningsloven § 49 og har betydning for vedkommendes forutsigbarhet.

I saker der det er en personlig fornærmet, mener arbeidsgruppen at også vedkommende skal underrettes om avgjørelsen i disiplinærsaken, jf. lovforslaget § 74 første ledd andre setning. Dette gjelder altså både når det blir ilagt en refselse og når det blir besluttet at det ikke skal brukes en disiplinær reaksjon og gjelder uavhengig av hvordan avgjørelsen bekjentgjøres for den refsede. Regelen om underretning har sammenheng med at arbeidsgruppen foreslår å gi en personlig fornærmet samme mulighet (som den refsede) til å klage på en avgjørelse om ikke å ilegge refselse, jf. lovforslaget § 76 andre ledd, se under i punkt 5.5.10.1. Dette er altså nytt.

Videre foreslår arbeidsgruppen at dagens ordning der refselser deretter *kunngjøres* 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. lovforslaget § 74 andre ledd. Dette er en videreføring av gjeldende rett. Det fjernes fra forskriften at refsede kan kreve å gjøre seg kjent med de bestemmelser som følger av gjeldende § 1 første og andre ledd, jf. § 21 (forskriftsforslaget § 59 første ledd). Dersom refsede vil gjøre seg kjent med bestemmelsene som er oppgitt som grunnlag for refselse, står refsede fritt til å gjøre det.

Videre foreslår arbeidsgruppen at dersom forholdet vil bli forelagt for påtalemyndigheten, jf. lovforslaget § 70 (omtalt i punkt 5.5.14–16), skal både den disiplinærundersøkelsen har rettet seg mot og en eventuelt personlig fornærmet i saken, gis underretning om dette med mindre det vil kunne være til hinder for oppklaringen av saken, jf. lovforslaget § 74 tredje ledd. Dette er en naturlig konsekvens av at arbeidsgruppen foreslår å pålegge militære sjefer med disiplinærmyndighet og sivilt tilsatte ledere i Forsvaret med tilsvarende funksjon en plikt til å forelegge forhold som kan kvalifisere til straff, for påtalemyndigheten, jf. lovforslaget § 70. Underretning om slik foreleggelse er særlig viktig for den refsede og en eventuelt personlig fornærmet dersom refselse ikke blir ilagt.

Unntaket fra hovedregelen om underretning om foreleggelse for påtalemyndigheten, gjelder i hovedsak dersom underretning vil kunne innebære bevisforspillelsesfare.

For øvrig bemerker arbeidsgruppen at elektronisk kommunikasjon kan brukes der det er hensiktsmessig så lenge slik kommunikasjon/underretning er forsvarlig.

5.5.9.6. FRIST FOR OPPHEVING OG OMGJØRING AV AVGJØRELSEN

Arbeidsgruppen foreslår å videreføre gjeldende rett når det gjelder adgangen til å oppheve eller omgjøre en ilagt refselse, og at adgangen fastsettes i lov med de nærmere vilkårene i forskrift. Arbeidsgruppen foreslår også å utvide adgangen noe ved at den foresatte til sjefen med disiplinærmyndighet («den refsende sjefs foresatte») også 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. lovforslaget § 75. Dette er en ny regel. Bakgrunnen for forslaget er å hindre gjentatt straffeforfølgning og hensynet til forutberegnelighet ved at den som disiplinærundersøkelser har rettet seg mot, etter en viss tid skal kunne slå seg til ro med at avgjørelsen i saken er endelig. Dette gir dessuten samme type regel for en foresatt til å overprøve en undergitt sin avgjørelse som overordnet påtalemyndighet har etter straffeprosessloven § 75,[252] hvor fristen er satt til tre måneder.

Det foreslås at offiseren som har ilagt en refselse (den refsende sjef), kan «oppheve eller omgjøre refselsen», jf. lovforslaget § 75 første ledd, mens den refsende sjefs foresatte kan «oppheve eller omgjøre avgjørelsen i saken» (jf. lovforslaget § 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, dvs. der saken er avsluttet med henleggelse. Den refsende sjefs foresatte kan altså beslutte å ilegge en refselse innen tre måneder etter at den refsende sjef henla disiplinærsaken. Dette vil kunne være aktuelt når en personlig fornærmet klager på avgjørelsen om ikke å ilegge refselse til sjefen som har tatt avgjørelsen. Vedkommende må da orientere sin høyere foresatte sjef om klagen, jf. forskriftsforslaget § 71 andre ledd (se under i punkt 5.5.10.1). At bare en foresatt kan endre en henleggelse, samsvarer med regelen i straffeprosessloven § 75. Fristen begynner i alle tilfeller å løpe fra det tidspunktet den refsende sjef tok en avgjørelse i saken eller opphevet eller omgjorde en ilagt refselse.

Adgangen til omgjøring faller bort når en eventuell klage over refselsen er sendt til klagenemnda, jf. lovforslaget § 75 tredje ledd. Oversendelse til klagenemnda er imidlertid ikke til hinder for at en ilagt refselse kan oppheves.

5.5.9.7. DIGITALISERING AV SAKSBEHANDLINGEN

Arbeidsgruppen er i mandatet blant annet bedt om å vurdere om klage- og kontrollordningen kan digitaliseres. Arbeidsgruppen mener at all saksbehandling i disiplinærsaker kan digitaliseres, og at dette ikke er begrenset til klage- og kontrollordningen.

[252] En beslutning om å unnlate påtale eller om å frafalle en påbegynt forfølgning mot en siktet, kan omgjøres av overordnet påtalemyndighet innen tre måneder, jf. straffeprosessloven § 75 andre ledd.

5.5.10. KLAGE- OG KONTROLLORDNINGEN

5.5.10.1. KLAGEORDNINGEN

I mandatet er arbeidsgruppen bedt om å vurdere blant annet om «klage- og kontrollordningen kan forenkles og digitaliseres».

Nåværende ordning er omfattende og tar lang tid. 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 dagens klagenemnd overtar som eneste klageinstans. Både dagens ordning og den foreslåtte fraviker forvaltningslovens regler om klageinstans fordi de ikke passer. Den foreslåtte ordningen blir imidlertid i samsvar med det som gjelder resten av forvaltningen, nemlig en klageinstans og deretter adgang til å bringe saken inn for domstolene. 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.

Når det gjelder klagefristen, mener arbeidsgruppen med samme begrunnelse som for gjeldende rett, hvor det viktigste er effektivitetshensyn, at det ikke er hensiktsmessig å følge forvaltningslovens regler om tre ukers klagefrist (§ 29). Arbeidsgruppen foreslår imidlertid å justere klagefristen noe ved at den settes til to virkedager i stedet for 48 timer, jf. lovforslaget § 76. Bakgrunnen for dette er at 48 timer er kort tid hvis det er helg eller helligdager, og at det derfor kan være hensiktsmessig med to virkedager. Domstollovens regler i §§ 148 og 149 om beregning av frister[253] gjelder tilsvarende ved beregning av fristen, slik at man ikke regner timer, men dager. Hvis fristen faller på en lørdag eller helgedag, vil den dessuten forlenges til den første følgende virkedagen. Klagefristen blir dermed i realiteten forlenget noe ved at et vedtak som eksempelvis underrettes mandag kl. 11.00, nå har klagefrist onsdag kl. 23.59 i stedet for onsdag kl. 11.00, og ved at et vedtak som underrettes torsdag kl. 11.00 vil ha klagefrist mandag kl. 23.59 i stedet for lørdag kl. 11.00.

Arbeidsgruppen har vurdert hvor det er mest hensiktsmessig å fremsette klagen og mener at klagen må fremsettes for den som har ilagt refselsen (refsende sjef) eller for den sjef som har besluttet at det ikke ilegges en disiplinær reaksjon for det aktuelle forholdet. Arbeidsgruppen bemerker at en slik klageadgang forutsetter at militære sjefer har tilstrekkelig kompetanse til å veilede klagere i tilstrekkelig grad og å videreformidle en klage til klageinstansen.

Etter gjeldende rett (disiplinærreglementet pkt. 128) må en muntlig klage nedskrives og undertegnes straks av både den foresatte (refsende sjef) og klageren. Arbeidsgruppen foreslår at det kun er den foresatte som må undertegne en slik nedskrivning da dette anses tilstrekkelig og mest hensiktsmessig, jf. forskriftsforslaget § 69 første ledd. Dersom den refsende sjef ikke tar klagen til følge, dvs. ikke opphever eller omgjør refselsen, sender vedkommende avgjørelsen til klagenemnda sammen med dokumentene i saken. Siden den refsende sjef

[253] Lov om domstolene (domstolloven) kapittel 8.

allerede har sakens dokumenter, innebærer dette en viss forenkling fra gjeldende rett, der sakens dokumenter må sendes fra den refsende sjef til første klageinstans og deretter til klagenemnda. Det skal ikke være behov for at klagenemnda innhenter ytterligere opplysninger, og saken er i utgangspunktet ferdig opplyst når nemnda får den. Klagenemnda kan imidlertid få saken ytterligere belyst om nødvendig jf. lovforslaget § 72 og forskriftsforslaget § 81.

Arbeidsgruppen foreslår også å gi klagerett til en personlig fornærmet i en disiplinærsak som *ikke* blir avgjort med refselse, jf. lovforslaget § 76 andre ledd, se også punkt 5.5.9.2 over. Det foreslås at vedkommende i slike tilfeller gis samme klageadgang til klagenemnda som den undersøkelsen 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, se forskriftsforslaget § 74 andre ledd, for eksempel om den refsende sjef var inhabil eller avgjørelsen innebærer usaklig forskjellsbehandling o.l. 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, se forskriftsforslaget § 71 andre ledd. 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. lovforslaget § 75 andre ledd.

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 ivaretatt ved at klageadgangen er begrenset til disiplinærsaker som er avgjort uten en disiplinær reaksjon (dvs. henlagt).

For øvrig foreslår arbeidsgruppen å fjerne reguleringen av muntlige forhandlinger i klagenemnda. Dagens bestemmelser om at lederen eller nemnda kan beslutte at det skal holdes muntlige forhandlinger (gjeldende § 33 andre ledd) og at den refsede har rett til å være til stede dersom det er besluttet å holde muntlige forhandlinger (gjeldende § 34 første ledd), videreføres derfor ikke. Dette innebærer en endring fra gjeldende rett, men etter arbeidsgruppens oppfatning er det ikke behov for eller nødvendig med denne ordningen. Så vidt arbeidsgruppen er kjent med, er det holdt muntlige forhandlinger kun en gang.

Arbeidsgruppen foreslår å videreføre at klagenemnda kan prøve alle sider av saken og mener at dette bør fremgå av forskriften siden forvaltningslovens regler om klageinstansens kompetanse (§ 34) i kapittel VI ikke gjelder for disiplinærsaker, jf. lovforslaget § 64 andre ledd, se forskriftsforslaget § 74.

Klagenemndas adgang til å nekte en sak fremmet dersom det er klart at klagen ikke fører frem, jf. disiplinærloven § 32, videreføres ikke. Det vises til at det ikke antas å være behov for denne adgangen, og at nemnda da like gjerne kan fatte et realitetsvedtak.

Arbeidsgruppen foreslår ikke å videreføre at refselsen bare kan skjerpes eller lempes hvis det er misforhold mellom den anvendte reaksjon og den refselse klagemyndigheten finner passende (jf. gjeldende § 35, jf. § 27), slik det er lovfestet i dag. Dette begrunnes med at klagenemnda bør stå fritt til å vurdere eventuelle endringer enten de er store eller små.

I krigstid er det ikke praktisk at klagenemnda er klageinstans. Situasjonen gjør det da nødvendig at det er den refsende sjefs nærmeste foresatte med disiplinærmyndighet som er første og eneste klageinstans.

5.5.10.2. TILSYNS- OG KONTROLLORDNINGEN

I mandatet er arbeidsgruppen blant annet bedt om å vurdere militære sjefers rolle ved kontroll av ilagte refselser.

Gjeldende rett skiller i dag mellom tilsyn og kontroll. Tilsynet ligger til militære sjefer, men med bistand fra en uavhengig aktør, nemlig generaladvokaten og krigsadvokatene. Kontrollen utøves av disse som uavhengig instans. Det er imidlertid ikke et krav i gjeldende rett om at tilsyn og kontroll med administrative sanksjoner skal utføres av en uavhengig instans. Arbeidsgruppen legger imidlertid til grunn at det blant annet er krav om forsvarlig og objektiv saksbehandling, og en prosess som kan sikre materielt riktige avgjørelser. For ordens vises det til punkt 5.5.9 når det gjelder den særskilte behandlingen av spørsmålet om habilitet.

Etter gjeldende rett er tilsynet og kontrollen med refselser («refskontroll») en svært omstendelig ordning tilpasset et mye større forsvar og mange flere refselser enn i dag. Arbeidsgruppen foreslår derfor en vesentlig forenkling av refskontrollen, der tilsynet fortsatt utøves av militære sjefer, men uten bistand fra generaladvokaten og krigsadvokatene *som uavhengig* instans. Det foreslås videre at den etterfølgende legalitetskontrollen videreføres ved det som i dag er Generaladvokatembetet, men underlagt Forsvaret. Dette vil gjøre dagens ordning med kontroll og tilsyn vesentlig mindre omstendelig uten at den reelle kvaliteten bør gå ned. Dette vil bli nærmere gjennomgått i det følgende.

Kontroll av refselsesvedtak (refskontroll)

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

Etter gjeldende rett står Generaladvokaten (som egen etat) for legalitetskontrollen i disiplinærsaker. En slik ordning med et uavhengig kontrollorgan skiller seg fra andre forvaltningsorgan som har hjemmel til å ilegge lignende administrative sanksjoner. Ved for eksempel sivilforsvarets ileggelse av administrative sanksjoner med hjemmel i sivilbeskyttelsesloven, kommer forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandling og klageadgang til anvendelse. Det foreligger ingen legalitetskontroll av et uavhengig organ.

Ettersom ordningen etter gjeldende rett 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.

For det første er personellet som ilegger refselser i Forsvarets avdelinger, ofte 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.

Eventuelt manglende kompetanse vil imidlertid avhjelpes ved at disiplinærmyndigheten i realiteten vil få samme bistand som før, men at kompetansemiljøet legges inn i Forsvaret, jf. punkt 5.5.5, og arbeidsgruppen mener at dette vil ivareta de krav som stilles til den refsedes rettssikkerhet.

For det andre har arbeidsgruppen 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 refskontroll vil kunne rokke ved uavhengigheten til Ombudsmannen, ettersom Ombudsmannen også kan få befatning 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, og at 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 går derfor inn for at kontrollfunksjonen, som Generaladvokatembetet har som uavhengig instans i dag, overtas av Forsvaret, og at oppgaven lovfestes. Den juridiske kontrollen kan skje i én omgang og ikke to, jf. disiplinærreglementet § 173 og forskriftsforslaget §§ 96–97.

Av hensyn til de refsedes rettssikkerhet (rettssikkerhetsgaranti) forutsetter arbeidsgruppen at tilsyn med og kontroll av ilagte refselser gjennomføres sentralt i Forsvaret. Når det gjelder arbeidsgruppens synspunkter på organisatorisk plassering, vises det til punkt 6.11.6. 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.

Militært tilsyn med disiplinærmyndigheten

Det legges til forsvarssjefen å bestemme hvilket tilsyn høyere militære sjefer skal føre med lavere sjefers disiplinærmyndighetsutøvelse og hvordan tilsynet skal føres, jf. forskriftsforslaget § 98. Dette er noe forsvarssjefen kan bestemme med hjemmel i sin instruksjonsmyndighet. Forsvarssjefen må også kunne bestemme om saksbehandlingen skal foregå elektronisk eller per papir.

Det foreslås ikke å videreføre pkt. 174 andre ledd og pkt. 177.

5.5.11. DOMSTOLSPRØVING

Arbeidsgruppen foreslår å videreføre deler av gjeldende rett og utvide domstolenes kompetanse ved prøving av refselsesvedtak, se punkt 5.3.8 over.

Det følger av forvaltningsloven § 50 at «retten kan prøve alle sider av saken» ved prøving av vedtak om administrative sanksjoner. Når disiplinærbestemmelsene flyttes til forsvarsloven, gjelder forvaltningslovens bestemmelse om domstolenes kompetanse, jf. en antitetisk tolkning av forsvarsloven § 64. Dette innebærer en utvidelse av domstolenes kompetanse og er i tråd med arbeidsgruppens vurdering av at refselse er straff etter EMK og dermed må undergis full prøvingsadgang hos en ordinær domstol, se punkt 4.4.3. Arbeidsgruppen ser heller ingen grunn til at domstolene bare skal kunne prøve lovligheten av refselsesvedtaket og ikke sakens faktiske sider, refselsesutmålingen og valg av refselsesmiddel. Det foreslår derfor å gi domstolene full prøvingskompetanse.

Det foreslås å videreføre den særskilte fristen for å reise søksmål (to måneder etter at klageadgangen er uttømt), og at dette fortsatt må følge av en lovbestemmelse.

Det foreslås også å videreføre at søksmål ikke har oppsettende virkning for fullføring av refselsen, jf. disiplinærreglementet pkt. 150 (til lovens § 36) og lovforslaget § 77 andre ledd.

5.5.12. 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 settes til tre måneder, jf. lovforslaget § 79 andre ledd. 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.

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 lovforslaget § 80 andre ledd. Det foreslås i forskriften § 90 at dersom frihetsinnskrenkning allerede er gjennomført når en refselse oppheves, gis det oppreisning som tilsvarer en dags tjenestetillegg per dag frihetsinnskrenkning.

5.5.13. KRIGSTID

I mandatet er arbeidsgruppen bedt om å vurdere om man skal redusere eller fjerne skillet mellom krigs- og fredstidsbestemmelsene.

Med vesentlig samme begrunnelse som i forarbeidene til gjeldende lov foreslår arbeidsgruppen ikke å gjøre endringer i gjeldende rett, herunder utvidelse av personkretsen som kan refses i krigstid, se lovforslaget § 82. Det foreslås imidlertid å legge til «når krig truer, herunder at krigserklæring er avgitt eller mottatt, eller når riket er utsatt for et væpnet angrep». En slik utvidelse av virkeområdet harmonerer blant annet med beredskapslovgivningen for øvrig. Arbeidsgruppen foreslår å videreføre virkeområdet i disiplinærloven § 47, som viser til disiplinærloven § 3 og militær straffelov § 9, se lovforslaget § 82 første ledd.

Under væpnet konflikt kan Forsvaret gjøre bruk av sivil støtte i utstrakt grad. Sivile personer som følger de væpnede styrker, har krav på krigsfangestatus dersom vilkårene for dette er oppfylt etter tredje Genève-konvensjon artikkel 4 nr. 5 og 6. En forutsetning for at de skal opprettholde sin krigsfangestatus, er at de er under militærmaktens kontroll. Disiplinærmyndigheten er derfor et ledd i utøvelsen av denne kontrollen blant annet med at de sivile ikke utføres andre oppgaver enn det de settes til, for eksempel verkstedsoppgaver og andre vedlikeholdsfunksjoner.

I krigstid er det som nevnt ikke praktisk at klagenemnda er klageinstans, se punkt 5.5.10.1. Det er da den refsende sjefs nærmeste foresatte med disiplinærmyndighet som er første og eneste klageinstans, se lovforslaget § 82 tredje ledd. De øvrige reglene for klagebehandlingen gjelder så langt de passer.

I tillegg mener arbeidsgruppen at det i krig eller når krig truer bør være adgang til skjerpede sanksjoner ved økte satser for overtredelsesgebyr og forlenget frihetsinnskrenkning, og at krig eller at krig truer er en skjerpende omstendighet i reaksjonsutmålingen. Videre foreslår arbeidsgruppen å oppheve skillet mellom begrenset og full disiplinærmyndighet i krig eller når truer slik at alle med disiplinærmyndighet kan ilegge alle refselser. Plikten til å innhente råd eller uttalelse fra en militærjurist bør heller ikke gjelde med mindre det antas å foreligge særlig grunn til å innhente slikt råd eller uttalelse. Reglene om utsatt iverksetting ved klage bør ikke gjelde, men den som har ilagt refselsen eller høyere myndighet kan beslutte utsatt iverksetting. Fristen for å iverksette vedtaket er en måned etter at det er blitt endelig. Avslag på krav om innsyn etter forskriftens § 41 andre ledd bør ikke kunne påklages. Kontroll med disiplinærmyndighetens utøvelse skjer ved at foresatte sjefer eller juridiske rådgivere kan kreve å få saken forelagt. For øvrig skjer utøvelse av disiplinærmyndighet overfor krigsfanger med de begrensninger som følger av tredje Genève-konvensjon, og det er den militære sjefen for krigsfangeleiren som har disiplinærmyndighet. Dette reguleres i forskriften, se §§ 100 flg.

Når det gjelder anvendelse av arrest som refselsesmiddel i krigstid, vises det til fremstillingen over i punkt 5.5.8.5. Adgangen til å fullbyrde en refselse på arrest i et borgerlig fengsel videreføres derfor ikke. Det foreslås imidlertid å lovfeste at frihetsinnskrenkning kan innebære frihetsberøvelse. Bruk av frihetsinnskrenkning som frihetsberøvelse forutsetter at det gjøres et lovvedtak om derogasjon fra EMK artikkel 5, jf. artikkel 15 i tråd med dette.

5.5.14. FORELEGGELSESPLIKT FOR FORSVARET TIL PÅTALEMYNDIGHETEN

I mandatet er arbeidsgruppen bedt om å vurdere «Påtalemyndighetens rolle ved behandling av disiplinærsaker» og å vurdere:

> 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.

De to forholdene – påtalemyndighetens rolle ved behandling av disiplinærsaker og spørsmålet om foreleggelsesplikt til påtalemyndigheten – henger sammen. I dag har den militære påtalemyndighet ved generaladvokaten og krigsadvokatene en rolle som rådgiver og

kontrollør. Ved å utføre oppgavene som i dag tilligger generaladvokaten og krigsadvokatene, gis det også juridisk bistand til å avgjøre sporvalget mellom disiplinærsak og straffesak. Arbeidsgruppen foreslår i dette kapittelet at Forsvaret selv, ved bistand fra juridiske rådgivere, skal overta den løpende rådgivningen i disiplinærsaker. Da vil påtalemyndigheten miste tilgangen til å vurdere enkeltsaker, med mindre det innføres en foreleggelsesplikt fra Forsvaret til påtalemyndigheten i saker der det er tvil om saken bør behandles som en disiplinærsak, straffesak eller begge deler. Spørsmålet er derfor, som angitt i mandatet, om det bør oppstilles en foreleggelsesplikt for Forsvaret i tvilstilfeller. Dette spørsmålet var også vurdert av Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet før høringsrunden i 2016.

I Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev 1.6.2016 er det foreslått et nytt § 10 tredje ledd til disiplinærloven. Bestemmelsen lyder:

> Ved mistanke om lovbrudd som kan kvalifisere til straff, skal saken forelegges påtalemyndigheten for avgjørelse om det skal iverksettes etterforsking.

Arbeidsgruppen vurderer lovforslaget som egnet og hensiktsmessig å videreføre. Som fremhevet av Justis- og beredskapsdepartementet i høringsbrevet, vil Forsvaret da være den eneste virksomhet som får plikt til å forelegge saker for påtalemyndigheten for å avklare om det er begått noe straffbart. Arbeidsgruppen mener at det er gode grunner for en slik ordning, og at disse veier tyngre enn ulempene det medfører å etablere foreleggelsesplikt. Det vises her til de hensyn som det er redegjort for i punkt 5.5.1 når det gjelder Forsvarets særstilling i samfunnet. Arbeidsgruppen legger til grunn at de samme hensyn gjør seg gjeldende som begrunnelse for en særskilt foreleggelsesplikt. 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 offentliges interesse at hendelsene vurderes av en uavhengig påtalemyndighet for å ta stilling til eventuelt straffansvar for individer eller foretak.

En foreleggelsesplikt vil også etter arbeidsgruppens syn bidra til å etterleve etterforskningsplikten som fremgår av EMDs praksis ved anvendelsen av EMK artikkel 2. Etterforskningsplikten er det særskilt gjort rede for i punkt 4.10. For å kunne etterleve denne, er det avgjørende at påtalemyndighet får kunnskap om hendelser som kan kvalifisere til straff, før tiden har gjort det umulig å iverksette nødvendige etterforskningskritt eller en disiplinær reaksjon har forhindret straffeforfølgelse.

Forleggelsesplikten vil være nært beslektet med, men ikke identisk med samordningsplikten i straffeprosessloven § 229 tredje ledd og forvaltningsloven § 47. Arbeidsgruppen mener at en foreleggelsesplikt i tråd med lovforslaget inntatt over, vil gå lenger enn samordningsplikten. Samordningsplikten favner de tilfeller der sanksjoner er aktuelt for forvaltningsorganet. Ved saker som oppstår i Forsvaret, vil det ikke alltid være tilfelle at den/de militære sjefer vurderer at (disiplinære) sanksjoner er egnet. Slike tilfeller kan være for eksempel nesten-ulykker med tungt materiell mv. I disse tilfellene vil det likevel være foreleggelsesplikt etter arbeidsgruppens forslag. Det vises til at lovforslaget omfatter «mistanke om lovbrudd som kan kvalifisere til straff». Idet disiplinærmyndigheten er et lederverktøy, 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 – men slik at det i praksis vil være en sammenfallende prosess. I ny § 70 foreslår arbeidsgruppen å ta inn foreleggelsesplikten.

Formålet med en foreleggelsesplikt er å sørge for lik håndhevelse av lovbrudd som begås i Forsvaret, og at den sivile kontrollen med militærmakten understøttes av en uavhengig påtalemyndighet.

5.5.15. SAKER SOM BØR FORELEGGES FOR PÅTALEMYNDIGHETEN – SPORVALG

Når det gjelder hvilke tilfeller som vanligvis klart kan anses som disiplinærsak, vises det til fremstillingen i punkt 5.3.12.3 over. Blant de saker som ofte vil kunne kvalifisere til straff, er mer alvorlige ulykker, promillekjøring, vold og gjentatte eller alvorlige seksuallovbrudd.

Kategorien «ulykkessaker» er en stor og uensartet gruppe tilfeller. Arbeidsgruppen legger til grunn at det fortsatt vil være hendelser i Forsvaret som kunne medført ulykker og som ikke vil være pliktige å forelegge. I motsatt fall vil forleggelsesregimet fort bli for gjennomgripende for Forsvarets virksomhet, som i sin kjerne er en risikobedrift. Arbeidsgruppen legger altså til grunn at samfunnet må tåle en risiko, som er straffri, ved Forsvarets alminnelige virksomhet. Likefullt legger arbeidsgruppen til grunn at antakelig flere hendelser bør forelegges for påtalemyndigheten enn hva som gjøres kjent i dag. Det er her lagt vekt på at rapportering i dag i praksis er ulik for de ulike forsvarsgrenene – rapporteringskulturen er altså ulik. Arbeidsgruppen anser en tilnærmet lik rapporteringskultur som hensiktsmessig. Arbeidsgruppen legger dernest vekt på at en rapporteringskultur – særlig i saker som medfører alvorlige nestenulykker med tungt materiell – anses egnet for å unngå at saker ikke unntas fra den folkerettslige etterforskningsplikten, særlig i utlandet og i væpnet konflikt.

Det vil med nødvendighet være enn annen terskel for å vurdere mulig straffbarhet i væpnet konflikt enn i fredstid. Foreleggelsesplikten må naturligvis gjenspeile dette. Det vises her til redegjørelsen for etterforskningsplikten i væpnet konflikt i punkt 4.10.

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 sjefer. Arbeidsgruppen mener derfor at hjemmel bør gis i lov og at det her fremgår at riksadvokaten kan instruere militære sjefer om når de har foreleggelsesplikt overfor påtalemyndigheten.

Det foreslås dernest å presisere i forskriften at dersom det i en sak er en personlig fornærmet som ønsker å anmelde forholdet til påtalemyndigheten, skal den militære sjefen med foreleggelsesplikt etter lovforslaget § 70 legge til rette for det, jf. forskriftsforslaget § 33. I praksis har dette vært gjort blant annet i seksuallovbruddsaker som har oppstått i Forsvaret. Arbeidsgruppen legger til grunn at en slik ordning bør formaliseres og videreføres. Det foreslås også å forskriftsfeste at dersom den personlig fornærmede ikke ønsker å anmelde saken til påtalemyndigheten, skal det noteres i saken, og at sjefen med foreleggelsesplikt etter

lovforslaget § 70 likevel skal forelegge saken for påtalemyndigheten hvis det følger av riksadvokatens retningslinjer. Ved tvil bør sjefen be en militærjurist om råd.

5.5.16. HVORDAN FORELEGGELSEN BØR GJENNOMFØRES

Det foreslås i ny § 70 andre ledd at foreleggelsesplikten skal gjelde for militære sjefer med disiplinærmyndighet og sivile ledere 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.

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 kapittel 6 at Den høyere påtalemyndighet vil være et generelt kontaktpunkt for Forsvaret. Dette kontaktpunktet vil i utgangspunktet ikke ha befatning 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.

5.5.17. BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

5.5.17.1. INNLEDNING

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

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.

Arbeidsgruppen har vurdert om behandling av personopplysninger i disiplinærsaker kan reguleres gjennom en ny bokstav d i forsvarsloven § 7, men har kommet til at dette ikke er hensiktsmessig, både fordi 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.

Paragraf 7 ble utformet før personopplysningsloven trådte i kraft og mangler derfor en henvisning til personvernforordningen artikkel 9 og 10 om særskilte kategorier personopplysninger. Hjemmelen for behandling av slike typer opplysninger fremgår i dag av forsvarslovens §§ 58 og 59, men arbeidsgruppen anbefaler likevel å oppdatere

personopplysningsbestemmelsen i forsvarslovens § 7 slik at den er i tråd med dagens utforming av personvernbestemmelser.

Arbeidsgruppen har også vurdert om det er hensiktsmessig å utforme en egen bestemmelse om behandling av personopplysninger til disiplinære formål, men er kommet til at det kan skape forvirring om det lages en ny bestemmelse som henviser til personvernforordningen artikkel 9 og 10 uten å forklare hvorfor § 7 ikke gjør det samme.

Ettersom § 7 foreslås også å omfatte Forvarets behandling av personopplysninger til disiplinære formål, mener arbeidsgruppen at det er hensiktsmessig å flytte bestemmelsen til forsvarsloven kapittel 7 om fellesbestemmelser. Dette er også en naturlig plassering, sammen med lovens øvrige bestemmelser knyttet til behandling av personopplysninger i § 58 om plikt til å gi opplysninger til Forsvaret og § 59 om vandelskontroll.

Den nye personvernbestemmelsen foreslås ikke å ha en opplisting av formål, slik § 7 har i dag, men å hjemle at Forsvaret kan 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. Bestemmelsen 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. Hjemmel til nærmere å regulere innhenting og behandling av personopplysninger i forskrift foreslås å følge av forsvarsloven § 57 tredje ledd. Arbeidsgruppen foreslår at bestemmelser om oppbevaring, sletting, utlevering og viderebehandling reguleres i forskrift.

Arbeidsgruppen har vært i dialog med Datatilsynet og Forsvarets personvernombud om hvilke hensyn som bør ligge til grunn for utformingen av lovbestemmelsen for å oppnå samsvar med personvernregelverket, herunder hvilke konsekvenser behandlingen av opplysninger vil ha for den registrertes friheter og rettigheter. Arbeidsgruppen vurderer det slik at forslaget oppfyller personvernforordningens krav om gjennomsiktighet, rimelighet og formålsbestemthet.

5.5.17.2. FORMÅLET MED BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Personopplysninger kan samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål. I tråd med prinsippet om formålsbestemthet kan personopplysningene kun behandles når det er nødvendig for å utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter forsvarsloven. Dette vil blant annet være for å avgjøre hvem som anses skikket til tjeneste, å innkalle tjenestepliktige til tjeneste, å holde verneplikts- og tjenesteregisteret oppdatert og for disiplinære formål. Med disiplinære formål menes det undersøkelse, saksbehandling, ileggelse, forkynning og effektuering av avgjørelse om refselse etter denne loven. Refselsens formål er å skape og opprettholde militær disiplin.

Behandlingen av opplysninger vil eksempelvis innebære innsamling, registrering, sammenstilling, lagring, utlevering, viderebehandling eller en kombinasjon av slike bruksområder.

Behandlingen av opplysningene til disiplinære formål kan kun gjøres når det er nødvendig som ledd i undersøkelse, saksbehandling, ileggelse, forkynning og effektuering av avgjørelser om refselse.

Dersom en deling av personopplysninger ikke er forenlig med innsamlingsformålet, følger det av formålsbegrensningen i forordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b at delingen som hovedregel ikke er tillatt. Personopplysninger innsamlet til disiplinære formål kan derfor i utgangspunktet ikke brukes senere til formål som er uforenlige med dette formålet. Det er imidlertid behov for at opplysninger som har kommet frem under en disiplinærundersøkelse, kan brukes som bevisgrunnlag også i en eventuell straffesak eller i forebyggende militærpolititjeneste. Dersom slik deling skal være lovlig, krever forordningen artikkel 6 nr. 4 at det finnes et særskilt grunnlag for viderebehandlingen. Arbeidsgruppen foreslår derfor en forskriftsbestemmelse om viderebehandling av opplysninger. Bestemmelsen hjemler at opplysninger samlet inn til disiplinære formål kan benyttes til politimessige formål i Forsvaret når det er nødvendig. For Forsvarets behandling av personopplysninger til politimessige formål, det vil si i anledning militærpolitiets arbeid, gjelder for øvrig politiregisterloven. Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet jobber for øvrig med endringer i politiregisterregelverket for å hjemle militærpolitiets behandling av opplysninger. De nye reglene vil sikre at militærpolitiet kan utlevere opplysninger til bruk i disiplinærsaker. Av aktører utenfor Forsvaret er det spesielt påtalemyndigheten, herunder militær påtalemyndighet, som har behov for opplysninger som er registrert av Forsvaret. Siden disse ikke er en del av Forsvaret, vil deling av informasjonen være å regne som utlevering. Den sivile påtalemyndigheten har behov for opplysninger om ilagte refselser 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. Videre vil den militære påtalemyndigheten ha behov for opplysninger dersom forholdet skulle vise seg å være omfattet av militær straffelov. Opplysningene må av den grunn kunne deles med påtalemyndigheten.

Det foreslås derfor inntatt en bestemmelse i forskrift om utlevering av opplysninger til påtalemyndigheten når det er nødvendig for å avgjøre spørsmål om påtaleunnlatelse etter straffeprosessloven § 70 andre ledd eller behandling av saker etter straffeprosesslovens tiende del.

Videre foreslås det en bestemmelse i forskrift om behandling til andre formål for de tilfeller der opplysninger innhentet til disiplinære formål er nødvendige å behandle i forbindelse med politimessige formål i Forsvaret.

5.5.17.3. HVEM SOM KAN BEHANDLE PERSONOPPLYSNINGER

Det er «Forsvaret» som skal behandle personopplysningene. Dette innebærer alt personell i Forsvaret som har myndighet til å utøve myndighet eller utføre oppgaver etter forsvarsloven. I anledning disiplinærsaker vil det både kunne være refsende sjef, sjef som opptrer som klageinstans, foresatt sjef, personell ved arkivtjenesten i Forsvaret, personell i Forsvarsstaben, personell med militær politimyndighet, samt personell som støtter refsende sjef, sjef som er klageinstans og foresatt sjef i sin behandling av saken.

I tillegg vil Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvaret behandle personopplysninger når det gjennomføres en klagebehandling av refselsene. Dette innebærer at medlemmene av Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvaret kan behandle personopplysningene i forbindelse med klagebehandlingen.

Behandlingen begrenses gjennom et krav om at den må være nødvendig. Behandlingen må knytte seg til myndighetsutøvelse eller andre oppgaver som følger av forsvarsloven.

I nødvendighetsvilkåret i bestemmelsen ligger et krav om at det kun er den som har tjenstlige behov, som skal kunne behandle personopplysningen. Det er bevisst ikke inntatt en uttømmende opplisting av hvilke persongrupper dette kan være i Forsvaret, all den tid stillingstitler og ansvarsområder vil kunne endre seg.

For å sikre at kun personer med tjenstlig behov har tilgang til opplysningene, må Forsvarets registre for arkivering av personopplysninger til enhver tid ha streng tilgangsstyring.

5.5.17.4. HVEM SOM ER BEHANDLINGSANSVARLIG

Behandlingsansvaret i Forsvaret følger av hovedregelen om plassering av behandlingsansvar i personopplysningsforordningen artikkel 4 nr. 7. Det er dermed forsvarssjefen som er behandlingsansvarlig i Forvaret.

5.5.17.5. HVEM DET KAN BEHANDLES OPPLYSNINGER OM

Forsvaret må kunne behandle opplysninger om personer som er omfattet av forsvarsloven. Det presiseres at det kun kan gjøres når det er nødvendig for å utøve myndighet eller utføre andre oppgaver som følger av forsvarsloven.

Etter gjeldende rett kan Forsvaret innhente opplysninger om opplysninger om «norske statsborgere og personer som oppholder seg i Norge uten å være norske statsborgere» fra det året de fyller 17 år. Dette videreføres når slik behandling er nødvendig for å avgjøre hvem som anses skikket til tjeneste, å innkalle tjenestepliktige til tjeneste eller å holde verneplikts- og tjenesteregisteret oppdatert. Forsvaret må fortsatt ha adgang til å innhente opplysninger om personer som oppholder seg i riket for å kunne avgjøre om de er vernepliktige etter forsvarsloven § 6. Arbeidsgruppen finner det likevel ikke nødvendig å videreføre dagens ordlyd, da det anses å være omfattet av den foreslåtte ordlyden i § 57 a om behandling av opplysninger når det er «nødvendig å behandle for å utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter loven her». Det presiseres at «personer som oppholder seg i Norge uten å være norske statsborgere», er avgrenset til personkretsen som omfattes. Utenlandske statsborgere som oppholder seg i og har en fast tilknytning til Norge, kan bli pålagt verneplikt hvis ikke avtale med landet de er statsborgere av, er til hinder for det, jf. forsvarsloven § 6 tredje ledd. Det vil derfor være nødvendig for Forsvaret å kunne behandle opplysninger om personer som oppholder seg i Norge uten å være norske statsborgere. Det vises for øvrig til vurderingene i Prop.102 L (2015–2016) punkt 7.2.

For disiplinære formål vil det være aktuelt å behandle personopplysninger om personell som kan refses, jf. forsvarsloven § 65 og 76. Etter forsvarsloven § 65 kan den som overtrer eller

forsømmer militære tjenesteplikter som følger av lov, reglement, instruks, direktiv, forskrift eller rettmessig ordre, refses disiplinært. Refselse kan brukes mot vernepliktige i tjeneste og militært tilsatte, samt overfor krigsfanger og den som omfattes av lov 17.3.1916 om straffebestemmelse for utenlandske militærpersoner som er internert her i riket under krig mellom fremmede makter, jf. forsvarsloven § 67. Det vil også være nødvendig å behandle personopplysninger om andre enn den som kan refses, slik som den fornærmede i saken eller vitner, dersom slike opplysninger er nødvendig for å utøve disiplinærmyndighet etter loven.

5.5.17.6. HVA SLAGS TYPE PERSONOPPLYSNINGER SOM KAN BEHANDLES

For å sikre at rett person ilegges refselse for riktig faktiske forhold, er det nødvendig å behandle opplysninger som knyttes til den registrerte som enkeltperson. I henhold til forskriftsforslaget § 58, som videreføre gjeldende disiplinærlov § 19, skal vedtak om refselse inneholde

a) den refsedes navn, grad og tjenestested
b) opplysninger om hvilken lov, reglement, instruks, direktiv, forskrift eller rettmessig ordre som menes overtrådt
c) en dekkende beskrivelse av det forhold refselsen gjelder
d) opplysninger som ellers har betydning for utmålingen av refselsen

Innsamlingen av faktagrunnlag i disiplinærsaker består av både avhør og undersøkelse av tekniske bevis. I forbindelse med innsamlingen vil det kunne fremkomme ulike personopplysninger, avhengig av hva saken gjelder.

I tillegg kan det lagres opplysninger om vitner i saken, herunder fullt navn, alder, militær grad, sivil stilling og bopel, og om vedkommende er beslektet eller besvogret med den undersøkelsen retter seg mot (gjerningspersonen) eller fornærmede eller står i noe avhengighetsforhold til noen av disse.

Når det gjelder behandlingen av særlige kategorier av personopplysninger og personopplysninger om straffedommer og lovovertredelser, som følger av personvernforordningen artikkel 9 og 10, er det i noen tilfeller nødvendig å behandle slike opplysninger for å kunne utøve myndighet etter disiplinærloven. Forsvarets hjemmel til å kreve vandelsvurdering hvis det er nødvendig for å vurdere om det skal gis disiplinær refselse, følger av forsvarsloven § 59 andre ledd bokstav b. Det kan ilegges refselse for straffbare forhold, og i forbindelse med undersøkelsene av faktum i en sak, vil det kunne komme frem opplysninger om straffbare forhold. Dette vil kunne være opplysninger som er nødvendige for å gi en dekkende beskrivelse av det forhold refselsen gjelder.

Videre vil opplysninger om eventuelle tidligere straffbare forhold også kunne ha betydning for utmålingen av refselsen, og det er derfor også av den grunn nødvendig å behandle slike typer opplysninger. Det kan også være nødvendig å få avklart om et forhold allerede har vært ilagt en reaksjon av politiet, slik at man unngår å refse et forhold som det allerede er blitt reagert mot. I forbindelse med undersøkelsene av sakens faktum, vil også helseopplysninger kunne være relevant for å gi et dekkende bilde av det som har skjedd. Dette vil kunne være opplysninger som gjerningspersonen selv oppgir i sin forklaring og som kan være av

betydning for saken. Hvilke personopplysninger som er aktuelle å behandle, vil derfor variere fra sak til sak, avhengig av hvilke forhold som ligger til grunn for refselsen.

5.5.17.7. INNHENTING AV PERSONOPPLYSNINGER

I vernepliktsaker kan opplysningene kan innhentes fra offentlige og private registre fra det året personer fyller 17 år. Dette er i dag regulert i forsvarsloven § 7 andre ledd, men foreslås flyttet til vernepliktsforskriften.

Før refselse ilegges, skal den som utøver disiplinærmyndighet sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst. Innhentingen i disiplinærsaker må skje i tråd med forsvarsloven §§ 73–76 om saksbehandling. Innhentingen skjer gjennom både avhør og innsamling av tekniske bevis under disiplinærundersøkelsen. Personopplysninger vil i den forbindelse bli innhentet gjennom både forklaringer og innsamlingen av bevis.

5.5.17.8. OPPBEVARING OG SLETTING AV PERSONOPPLYSNINGER

Opplysningene i vernepliktsaker registreres i Forsvarets verneplikts- og tjenesteregister. Dette er i dag regulert i forsvarsloven § 7 andre ledd, men foreslås flyttet til vernepliktsforskriften.

Opplysninger i disiplinærsaker arkiveres i dag av Forsvaret. Vedtak (refselsesordre) registreres på den registrertes militære rullebladet i Forsvarets saksbehandlingssystem. Det føres også register over alle disiplinærsaker som behandles av militærpolitiet i et saksregister, med tilknyttede opplysninger og saksbehandlingsskritt. Opplysningene behandles i et digitalt saksbehandlingssystem som driftes av Forsvarets militærpolitiavdeling.

Arbeidsgruppen foreslår å videreføre dagens system for registrering av refselsesordre på den registrertes militære rulleblad i Forsvarets saksbehandlingssystem. På det militære rullebladet bør det kun stå reaksjon og ikke årsak. Forsvarets saksbehandlingssystem skal være strengt tilgangsstyrt slik at kun personer med tjenstlig behov har tilgang til den enkeltes militære rulleblad.

Opplysningene skal ikke lagres lenger enn det som er nødvendig for formålet med behandlingen av personopplysninger. Når formålet med behandlingen av personopplysninger ikke lenger er til stede, skal personopplysningene slettes. Den behandlingsansvarlige skal etablere rutiner for å sikre at behovet for å slette registrerte opplysninger blir jevnlig vurdert.

I dag lagres refselsesordre på det militære rullebladet i 10 år. Arbeidsgruppen vurderer det som hensiktsmessig å videreføre dette. Ved vurdering av opprykk til ny militær stilling vil ilagte refselser være av betydning. Disiplinærforhold lenger tilbake i tid enn 10 år bør likevel ikke være avgjørende for den enkeltes mulighet til å få opprykk, og arbeidsgruppen vurderer det derfor ikke nødvendig å lagre opplysningene knyttet til refselsen lenger enn 10 år.

5.5.17.9. KONSEKVENSER FOR DE REGISTRERTES FRIHETER OG RETTIGHETER

I vurderingen av hvilke konsekvenser registrering av personopplysninger i forbindelse med refselser vil ha for den enkelte, har arbeidsgruppen blant annet sett på hvor inngripende den aktuelle behandlingen av opplysningene kan være for den registrerte.

Registrering av personopplysninger i disiplinærsaker kan i utgangspunktet fremstå som en mellomting mellom personalmapper og et reaksjonsregister. Det er likevel en vesentlig forskjell mellom de konsekvenser registrering av opplysninger i disiplinærsaker vil ha for den registrerte og de konsekvenser registrering av reaksjon i for eksempel politiets reaksjonsregister vil ha for vedkommende. Dette har sammenheng med at det er andre begrunnelser for å ilegge refselser og registrere disse i en organisasjon som Forsvaret. Refs er en form for administrativ sanksjon overfor enkelte typer tilsatte i Forsvaret og regnes ikke som straff. Refselser og registrering av disse er nødvendig for å skape og opprettholde militær disiplin. Prinsippet om å overholde militære tjenesteplikter og militær skikk og orden er avgjørende for at Forsvaret kan utføre pålagte oppgaver. Det er også en vesensforskjell mellom registrering i politiets registre, som i det sivile liv har innvirkning på den enkeltes adgang til visse typer arbeid som krever politiattest, og registrering av opplysninger i disiplinærsaker, som kun har betydning for den registrertes karriere i Forsvaret.

Når det gjelder refselse av befal (og vervede) generelt, rammer refselse gjennomgående hardere overfor disse enn overfor vernepliktige korporaler og menige under førstegangstjeneste. For en som har sitt levebrød i Forsvaret, vil en refselse henge ved og kunne forstyrre fremtidig karriere på en helt annen måte enn for en som i hovedsak er ferdig med Forsvaret etter fullført førstegangstjeneste og som skal ut i studier eller sivil jobb uten at arbeidsgiveren (eller politiet) får kjennskap til eventuelle refselser.

Selv om registeringen kun vil kunne ha betydning intern i forsvarssektoren, vil det altså kunne ha store konsekvenser for den enkelte som ønsker en militær karriere. Det er derfor viktig at de opplysninger som registreres er riktige, samt at opplysningene slettes når de ikke lenger er nødvendige for det formålet de er lagret og at ikke andre enn de som har tjenstlig behov for å behandle opplysningene for å kunne utføre sine oppgaver i forbindelse med utøvelsen av disiplinærmyndighet og kontroll av denne.

Både i gjeldende regelverk og i forslaget til reviderte bestemmelser er det derfor et kontrollregime som skal sikre at disiplinærmyndigheten utøves riktig. Alle refselser som ilegges i Forsvaret, er underlagt en legalitetskontroll. Dette innebærer at refselsene skal kontrolleres av en jurist, som sjekker at refselsen er i tråd med regelverket. Den refsede har adgang til å klage på et refselsesvedtak til en klagenemnd. Når klageadgangen er uttømt, kan den refsede reise søksmål etter tvisteloven dersom vedkommende er uenig i utfallet av klagesaken. Kontrollregimet er viktig for å sikre at refselser som ilegges er i tråd med regelverket, herunder at opplysningene som er registrert og som ligger til grunn for et refselsesvedtak, er riktige.

6. DEN MILITÆRE PÅTALEMYNDIGHET, GENERALADVOKATEMBETET OG BEHANDLINGEN AV MILITÆRE STRAFFESAKER

6.1. INNLEDNING

I Norge har vi ikke en egen militær strafferettspleie. Alle straffesaker i Norge behandles ved våre ordinære domstoler, etter én straffeprosesslov. Vi har ikke lenger krigsretter, og Forsvarets egen adgang til å sanksjonere lovbrudd under den militære tjeneste, er begrenset til militære sjefers disiplinærmyndighet. Vår sivile eller *borgerlige* straffetradisjon. som det tidligere har vært vist til som motsats til den militære, står sterkt og har gjort det i fredstid de siste hundre år.

Løsningen i dagens straffeprosesslov innebærer en viss grad av særregulering for de 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.

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.[254] Det er verken formell adgang til å styre etterforskningen eller en reell struktur som kan sikre tilstrekkelig kompetanse og oppfølging. Arbeidsgruppen legger derfor til grunn at dagens løsning for straffesaksbehandlingen ikke er bærekraftig, og at det er påkrevd med endringer.

6.2. HISTORIKK

I eldre tider (rundt år 1700 og lenge før Grunnlovens krav om dom før straff) kunne militære sjefer ilegge straffer som ordre uten at det forelå domfellelse på forhånd. En militær sjef var altså både anklager og dommer.

Straffeprosessloven av 1887 medførte viktige endringer i prosessordningen, hvor det blant annet ble lagt vekt på at behandlingene av straffesaker skulle være en partsprosess. Til å ivareta dette hensynet ble det på det offentliges vegne etablert et eget embetsverk («påtalemyndigheten») under ledelse av en riksadvokat, som skulle ha ansvar for hele straffeforfølgningen. Påtalemyndighetens organisering har i grove trekk forblitt uendret med tre nivåer, jf. straffeprosessloven §§ 55, 56, 58 og 59.

[254] Se bl.a. riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv for 2015–2020.

I år 1900 fikk vi en egen lov om rettergangsmåten i militære straffesaker og et hierarki med militære domstoler, herunder en militær Høyesterett, som riktignok ble avskaffet allerede i 1920. Også etter den militære rettergangslov var de militære sjefer påtalemyndighet. Militære sjefer hadde altså, som et slags utslag av deres kommandomyndighet, myndighet til å ta ut tiltale overfor militært personell for overtredelse av den militære straffelov av 1902. Påtalen var altså offentlig, som i dag, men ikke uavhengig. De militære sjefene, jurisdiksjonssjefene, ble bistått av generaladvokaten og krigsadvokatene, som var jurister og hadde i oppgave å gi råd og uttalelser ved behov. Frem til 1945 var generaladvokaten underlagt Forsvarsdepartementet. Fra 1945 har generaladvokaten vært underlagt Justis- og beredskapsdepartementet.

Allerede fra 1921 ble den militære rettergang opphevet i fredstid ved ikrafttredelsen av fredsrettergangsloven. Etter avviklingen av krigsrettssakene etter første verdenskrig ble det militære rettsapparat lagt ned i 1923. Da ble samtidig stillingene som generaladvokat og krigsadvokater gjort ubesatt. Etter dette ble militære straffesaker behandlet som alle andre straffesaker – helt frem til krigsutbruddet i 1940. Den militære rettergangsordning (med militære sjefer som kompetent påtalemyndighet) ble da gjeninnført og varte frem til etter rettsoppgjøret, i 1956. Det militære rettsapparat ble med dette på ny lagt ned, men denne gangen ble stillingene som generaladvokat og krigsadvokater opprettholdt – med et annet hjemmelsgrunnlag og oppdrag. Med hjemmel i kronprinsregentens resolusjon 14.6.1956, gitt med hjemmel i lov 6.5.1921 om den militære disiplinær- og politimyndighet § 23, skulle generaladvokaten og krigsadvokatene bistå de militære sjefer under utøvelsen av og kontrollen med disiplinærmyndigheten.

Etter 1956 har det ikke vært praktisert militær rettergang, men helt frem til 1997, da lovendringer fra 1994 trådte i kraft, har den militære rettergangsordning vært vår krigstidsordning. Stillingen som generaladvokat var fra 1945 til 1989 besatt ved konstitusjon, og fra 1949 frem til 2010 hadde vedkommende grad som generalmajor ved mobilisering. I etterkrigstiden og frem til dagens løsning var det flere utredninger og forslag til militære rettergangsløsninger. I 1946 ble det nedsatt et utvalg ledet av høyesterettsdommer Henrik Bahr (Bahr-utvalget) som avga i alt fire innstillinger, uten at noen ble vedtatt. Ved kronprinsregentens resolusjon 14.7.1956 ble generaladvokatens og krigsadvokatenes medvirkning ved utøvelse av disiplinærmyndighet regulert i påvente av passende nye lovbestemmelser. Etter dette har det vært avgitt utredninger av komiteer ledet av Kai Knudsen (Knudsen-utvalget) og generaladvokat Alf Monsen (Monsen-utvalget). Ingen av disse medførte lovendringer.

Dagens tiende del i straffeprosessloven (om rettergangsmåten i militære straffesaker) trådte i kraft 1.7.1997 etter utredning fra militærjuristutvalget.[255] Ved lovendringen ble generaladvokaten og krigsadvokatene en del av påtalemyndigheten i behandlingen av militære straffesaker, og rollen som folkerettsrådgivere for Forsvaret falt bort samtidig som Forsvarets militære sjefer mistet 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

[255] NOU 1988: 25 *Ny militær straffeprosesslov*.

uteblivelser fra pliktig oppmøte, og ca. 11 000 refselser ilagt årlig, med utstrakt bruk av arrest som refselsesmiddel. Det er i dag langt færre disiplinær- og straffesaker enn på tidspunktet for vedtakelse. De siste årene har det vært under 10 militære straffesaker hvert år.

Utredninger avgitt de senere år og som opptakt til denne utredningen, er det redegjort for særskilt nedenfor.

6.3. GRUNNLEGGENDE HENSYN

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 rettssikkerhet og trygghet. Samfunnsoppdraget til Den høyere påtalemyndighet er i tildelingsbrevet for 2020 definert til å skulle «bidra til redusert kriminalitet ved målrettet og effektiv straffesaksbehandling, samtidig som kravene til høy kvalitet og rettssikkerhet ivaretas».[256]

I de senere år har det vært satset på å utvikle statsadvokatenes fagledelse både innholdsmessig og organisatorisk. Hovedmålet i handlingsplanen for et løft av etterforskningsfeltet (omtalt i kapittel 8), er å «bidra til å heve kvaliteten ved etterforskning og påtalearbeid i hele landet og bidra til mer enhetlig oppgaveløsning». Riksadvokaten har ved gjentatte anledninger og i ulike sammenhenger utdypet dette. Det har vært understreket at det gjøres mye godt straffesaksarbeid, men at kvaliteten er for ujevn. Et hovedmål for Den høyere påtalemyndighet er derfor å legge til rette for en straffesaksbehandling som holder jevnt høy kvalitet. For å utvikle en enhetlig straffesaksbehandling og på den måten redusere risikoen for fragmenterte løsninger og forskjellsbehandling, har riksadvokaten sett det som avgjørende at all påtale inngår i en felles påtalemyndighet under en riksadvokat. Det kan derfor legges til grunn at de senere års utvikling har gått i retning av en mer ensartet og enhetlig innretning av påtalemyndigheten.

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.[257] Også dagens løsning innebar en tilnærming til den ordinære påtalemyndighet og de ordinære reglene for straffesaksbehandling – sett hen til hva som var rettstilstanden frem til 1997. Det er altså likevel fremdeles særløsninger for militære straffesaker i dag.

Både Ruud-utredningen og straffeprosesslovutvalget (se nedenfor) har omtalt hvilke hensyn som må ivaretas ved en eventuell omorganisering av dagens løsning. I Ruud-utredningen er det vist til at de oppgaver som i dag utføres, må ivaretas på en forsvarlig måte, og at det må opprettholdes fleksibilitet med hensyn til endret trusselbilde og bemanning samt evne til å

[256] Tildelingsbrev for 2020 punkt 2. I NOU 2017: 5 *En påtalemyndighet for fremtiden (Påtaleanalysen)* er det anbefalt et vidt samfunnsoppdrag, der påtalemyndighetens rolle som kontrollør og garantist for rettssikkerhet er fremhevet, i tillegg til å være deltakende, kompetent og aktuell samarbeidspartner i prioriteringsspørsmål, utviklingsarbeid og annen ledelse av politidistriktet.
[257] Se NOU 2016: 24 side 475 med videre henvisninger.

forestå påkrevet etterforskning (og undersøkelser) for å etterleve folkerettens krav i utenlandsoperasjoner.[258] De hensyn som har vært gjort gjeldende for å opprettholde en særskilt ordning for militære straffesaker, ble av straffeprosesslovutvalget oppsummert til å utgjøre uavhengighet, kompetanse, beredskap og mobilitet. Herunder er det lagt vekt på at personell i Forsvaret skal bli etterforsket av personell som ikke er underlagt militær kommando i straffesakssporet, at militære straffesaker bør behandles av personell med kunnskap om Forsvaret og om militære operasjoner, at det bør være etablert ordninger som kan sikre overgangen fra fredstid til krigstid og at den militære påtalemyndighet er mobil og kan fungere i krigstid.[259]

Avveiningen av de ulike hensyn – både hensynet til ensartethet og særlige forsvarsrelaterte hensyn – fremgår av punkt 6.11, hvor arbeidsgruppen vurderer om det fortsatt er grunnlag for særløsninger og hvordan dagens oppgaveportefølje best kan ivaretas.

6.4. 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).[260] Oppdraget var å beskrive generaladvokatens og krigsadvokatenes oppgaver og rådgivningen til Forsvaret og dernest å vurdere behovet for rådgivning til Forsvaret og å vurdere påtaleordningen i straffeprosessloven kapittel 10, herunder om rådgivnings- og påtalefunksjonen bør skilles, om en særskilt militær påtalemyndighet bør opprettholdes og hvilke oppgaver den i så fall bør ha. På tidspunktet for avgivelse av utredningen var det om lag 15 straffesaker og 554 refselser i året. Blant de spørsmål som ble vurdert, var om det stadig er behov for en militær rettergang i krig og hvem som skal ha ansvaret for beredskapsplanlegging og å sikre overgangen fra fred til krig og sørge for øvelser og trening.

Ruud-utredningens anbefaling var at den militære påtalemyndighet inkorporeres med Kripos/NAST,[261] at Forsvaret selv overtar tilsyn og kontroll med disiplinærsaksporteføljen, at militære sjefer får en plikt til å konsultere påtalemyndigheten ved spørsmål om et forhold skal forfølges som straffesak eller disiplinærsak og at organiseringen og styringen av militærpolitiets etterforskning gjennomgås for å sikre uavhengighet.

Ruud-utredningen ble sendt ut 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

[258] Ruud-utredningen s. 22.
[259] *Ibid*. s. 474-475.
[260] Enmannsutredning fra spesialrådgiver Morten Ruuds «Gjennomgang av ordningen med generaladvokat og krigsadvokater» på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet (2015).
[261] Det nasjonale statsadvokatembetet (NAST).

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 etterforskingen 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 etterforskingen.
>
> 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.

Generaladvokaten er kjent med 27 høringssvar til Ruud-utredningen. Flere av disse 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 er faren for forvitring av fagkompetanse fremhevet ved inkorporering i påtalemyndigheten. Forslaget om å skille tilsynet med disiplinærsakene fra påtaleoppgavene, har relativt stor oppslutning.

6.5. PÅTALEMYNDIGHETEN OG «DEN MILITÆRE PÅTALEMYNDIGHET»

6.5.1. DEN HØYERE PÅTALEMYNDIGHET OG PÅTALEMYNDIGHETEN I POLITIET

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, og påtalemyndigheten i politiet tilhører organisatorisk politi- og lensmannsetaten, men er faglig underordnet riksadvokaten og statsadvokatene, jf. straffeprosessloven § 56 andre ledd.

Den høyere påtalemyndighet har en tradisjonell hierarkisk organisering, som har vært relativt uendret over tid. Statsadvokatembetene er, med unntak av Det nasjonale statsadvokatembetet (NAST) og Økokrim, organisert i ti regionale embeter, som i all hovedsak er ansvarlige for

straffesaksbehandlingen i sine geografisk avgrensede områder. Riksadvokaten har i brev 29.10.2020 nedsatt en arbeidsgruppe som er bedt om å utrede hensiktsmessigheten av dagens organisering.

6.5.2. DEN MILITÆRE PÅTALEMYNDIGHET

Opprinnelig var de militære sjefer tillagt påtalemyndighet i tråd med den militære rettergangsloven fra 1900 (se over), 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 tildelingsbrev mv.) som betegnelse på Generaladvokatembetet, herunder 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 alminnelig 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 krigsadvokaten. Likefullt står generaladvokaten og krigsadvokatene administrativt på siden av resten av påtalemyndigheten. Hvilke utfordringer og behov for endringer dette innebærer, er nærmere adressert nedenfor i 6.11.

6.6. GENERALADVOKATEMBETET

6.6.1. EMBETETS ORGANISERING OG OVERORDNEDE OPPDRAG

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 refselser i Forsvaret. De krav som gjelder for generaladvokaten og krigsadvokatene som en del av påtalemyndigheten, er regulert i

straffeprosessloven § 472. Generaladvokaten er embetsmann, mens førstekrigsadvokaten og krigsadvokatene beskikkes av departementet.

Generaladvokaten er øverste leder av Generaladvokatembetet, som i tillegg til generaladvokaten består av Krigsadvokatene for Sør-Norge (KASØR) og Krigsadvokatene for Nord-Norge (KANORD). KASØR er samlokalisert med Generaladvokaten i Karl Johans gate 18 C i Oslo, og KANORD har lokaler inne på Bodø flystasjon. Embetet har i dag åtte ansatte, hvorav to personer er ansatt i administrative stillinger. Embetet har for tiden en årlig tildeling på i overkant av 9 millioner kroner.

6.6.2. GENERALADVOKATENS OG KRIGSADVOKATENES OPPGAVER

Generaladvokatens og krigsadvokatenes alminnelige oppgaver er nedfelt i forskrift om tjenesteordning og instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene §§ 8 og 9.[262]

Som en del av generaladvokatens og krigsadvokatenes 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. Saksbehandlingen i disiplinærsaker er det redegjort for i kapittel 6. Behandlingen av militære straffesaker er omtalt i punkt 6.7. Disse oppgavene omtales derfor ikke nærmere her.

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, beredskapsplanlegging og bidrag til rettsutvikling. Det redegjøres i det følgende i grove trekk for oppgavene.

Generaladvokatembetet har gjennom en årrekke prioritert å besitte kompetanse om de rettslige spørsmål som ligger i grensesnittet mellom folkerett, militærrett, strafferett og straffeprosess, herunder om rettsspørsmål knyttet til disiplinærrett, militær politimyndighet og folkerettens krigføringsregler.

Generaladvokaten skal «lede og føre tilsyn med krigsadvokatene, og er ansvarlig for nødvendig opplæring og for å gi retningslinjer og veiledning i faglige spørsmål».[263] Som påtaleansvarlige jurister er generaladvokaten og krigsadvokatene ansvarlige for kvalitetssikring av etterforskningen av militære straffesaker, og de skal blant annet sørge for at etterforskningen er planmessig og formålsstyrt.[264] Selv om generaladvokaten og krigsadvokatene etter eksisterende regelverk ikke kan gi pålegg direkte til militære tjenestemenn, utføres påtalefaglig etterforskningsledelse og fagledelse av militærpolitiet i tilknytning til militære straffesaker.

[262] FOR-1997-06-13-581
[263] Forskrift om tjenesteordning og instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene, av 13.6.1997 nr. 58 § 8.
[264] Påtaleinstruksen § 7-5 og nasjonal straffesaksinstruks, punkt 2.3.3, RA-2017-12-I.

Generaladvokaten og krigsadvokatene skal «ved befaringer og besøk holde seg kjent med de stedlige vilkår for utøvelse av disiplinærmyndighet, og i nødvendig utstrekning gi veiledning til forsvarets personell om behandling av disiplinærsaker og straffesaker, og bistå ved opplæringstiltak».[265] Undervisning ved militære avdelinger er en prioritert oppgave og er en del av embetets løpende undervisningsaktivitet.

Generaladvokaten og krigsadvokatene skal etter anmodning fra Justis- og beredskapsdepartementet og/eller Forsvarsdepartementet gi uttalelser om spørsmål av militærjuridisk art.[266] Slike uttalelser utgjør noen få hvert år og omfatter ulike deler av det militærjuridiske fagfelt. Generaladvokaten og krigsadvokatene skal ellers gi uttalelser til myndigheter etter behov, innenfor sitt saksområde.[267]

Generaladvokaten skal «holde seg orientert om forhold i andre land og om utviklingen av rettsspørsmål som har betydning for hans funksjon.»[268] Generaladvokatembetet har i denne forbindelse i en årrekke vært vertskap for månedlige militærjuridiske «fredagsmøter», som har vært gjennomført i samarbeid med Norsk militærjuridisk forening (NMF). Til møtene velges det aktuelle temaer innen det militærjuridiske saksfelt i bred forstand.

Basert på refskontrollen danner Generaladvokaten statistikk og utgir en årlig rapport over disiplinærsaker i Forsvaret.[269] Målet med statistikken og sammenstillingen i årsrapporten er blant annet å danne et bilde av utviklingstrekk, som militære myndigheter kan bruke i forbindelse med sitt tilsyn. Tilsynsplikten er nærmere omtalt i kapittel 6.

Generaladvokaten har dernest særskilte oppgaver knyttet til beredskap. Disse er nærmere omtalt nedenfor i punkt 6.9.

6.6.3. GENERALADVOKATEMBETETS KOMMUNIKASJON OG SAKSBEHANDLINGSSYSTEM

Generaladvokatembetet benytter digitale systemer tilhørende politiet og Forsvaret. Til alminnelig bruk benyttes digital infrastruktur etablert via Politiets IKT-systemer – politinettet. For gradert kommunikasjon med Forsvaret har embetet FISBasis-maskiner.

Generaladvokatembetet har imidlertid ikke egne saksbehandlingssystemer for henholdsvis disiplinær- og straffesaksbehandlingen. Det ble i 2005 gitt tilsagn fra Politidirektoratet om tilslutning til politiets straffesakssystem Brukerløsning (BL), men slik tilslutning er ikke skjedd. Embetet benytter heller ikke andre saksbehandlingssystemer verken for behandling av disiplinærsaker, straffesaker eller annen sakshåndtering. Digital kommunikasjon skjer via e-post (enten ugradert eller gradert BEGRENSET) eller via mottak av dokumenter fra politi- og påtalemyndighet i Altinn.

[265] Forskrift om tjenesteordning og instruks for generaladvokaten og krigsadvokaten av 13.6.1997 nr. 581 § 12.
[266] *Ibid.*§ 9.
[267] *Ibid.*
[268] *Ibid.*
[269] *Ibid*. § 16

Høsten 2020 er embetet blitt tilknyttet militærpolitiets eget sakssystem MP BL. Arbeid i dette systemet er foreløpig kun delvis operativt. MP BL er et lukket system som ikke kommuniserer med andre aktører i rettssystemet.

6.7. DEN PÅTALEMESSIGE BEHANDLINGEN AV MILITÆRE STRAFFESAKER

6.7.1. GENERELT

Definisjonen av en militær straffesak er først og fremst bestemmende for om saken skal behandles etter særreglene for slike saker i straffeprosessloven 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. Definisjonen av en militær straffesak har også vært bestemmende for hvilke saker som ligger til den militære politimyndighet å etterforske, men da som en avledet konsekvens av førstnevnte. Diskusjonen om de særlige rettergangsreglene har preget diskusjonen gjennom historien i større grad enn rekkevidden av politimyndigheten, som har hatt en beskjeden utøvelse.

6.7.2. DEFINISJONEN AV MILITÆRE STRAFFESAKER

Definisjonen av en militær straffesak fremgår av straffeprosessloven § 463 første og andre ledd:

> 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 egenskap gjør tjeneste ved de væpnede styrker, eller som følger en avdeling av de væpnede styrker,
b) krigsfanger som står under militær bevoktning

Etter første ledd er det i fredstid to vilkår for at en sak er en militær straffesak: Det må gjelde overtredelse av militær straffelov, og overtredelsen må være begått av en militærperson, som definert i andre ledd. Fjerde og femte ledd er nærmere omtalt nedenfor i punktet om beredskap og krigstid.

6.7.2.1. MILITÆRPERSON

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 forsvarstilsatteforskriften § 3, og antakelig etter en konkret vurdering også enkelte sivile i Forsvarsdepartementets underliggende etater i tillegg til tilsatte i Forsvaret. I krigstid utvides personkretsen som angitt i tredje ledd til å omfatte såkalt «følgepersonell» og krigsfanger. Dette kan i praksis omfatte sivile kontraktører som utfører logistikktjenester for Forsvaret.

I andre lover finnes andre og mindre vidtrekkende definisjoner, se for eksempel lov om krigspensjonering for militærpersoner § 1 andre ledd som definerer militærpersoner slik: «Som militærperson anses enhver som deltar i krigen (krigsdeltaker) etter bestemmelsene i forsvarsloven eller som frivillig.» En lignende bestemmelse finnes i krigsskadestønadsloven § 1. Til forskjell fra straffeprosessloven definerer de sistnevnte lovene militærpersoner forutsetningsvis som noe annet enn sivilpersoner.

6.7.2.2. OVERTREDELSER AV MILITÆR STRAFFELOV

Den militære straffelov ble vedtatt i 1902, samtidig med vedtakelsen av den tidligere (borgerlige) straffeloven. Loven bestod opprinnelig av fire deler, men siste del (om den militære disiplinærmyndighet) ble opphevet allerede i 1921 da den tidligere disiplinærloven ble vedtatt. De tre delene som gjenstår i loven, omfatter alminnelige bestemmelser, militære lovbrudd og krigsartikler. Hensynene bak den militære straffelov er blant annet å beskytte militær orden, disiplin og kommandostruktur og derigjennom bidra til å fremme effektivitet i Forsvaret. Det er altså Forsvaret selv og kontrollen med militærmakten som i dag er vernet gjennom de fleste av bestemmelsene i militær straffelov.

De alminnelige bestemmelser angir blant annet virkeområdet, straffene – som omfatter straffarten militær arrest –, de alminnelige straffbarhetsvilkår med visse særregler om rettslig uvitenhet (§ 24) og nødrett (§§ 25 og 26) og regler om forhøyelse av straffen ved handlinger forøvet i fellesskap (§ 28).

De militære lovbrudd (§§ 34–79) inneholder en rekke bestemmelser som er særegne for Forsvarets virksomhet og en rekke bestemmelser som har sin parallell i den alminnelige straffeloven, men med enkelte militære særtrekk. Når det gjelder de lovbrudd som særlig gjelder Forsvarets virksomhet, omfatter disse blant annet ulovlig fravær (§§ 34 flg.), respektstridig atferd (§ 38), uvilje mot å utføre ordre (§ 39), brudd på ordre (§ 46) og oppvigleri (§ 49 flg.) samt uberettiget bruk av disiplinærmyndigheten (§ 58), vaktforsømmelse (§ 71), synlig beruselse (§ 72), utilbørlig tale (§ 72) og drikkfeldighet (§ 79).

Blant de lovbrudd som også kan straffes etter den alminnelige straffeloven, er vold mot offentlig tjenestemann (§ 43), myndighetsmisbruk (§ 56), bestemmelser om korrupsjon (§§ 63 og 64), dokumentfalsk (§ 67), bedrageri/myndighetsmisbruk (§ 68), avsløring av (militære) hemmeligheter (§ 69), tjenestefeil og grovt uaktsom tjenesteforsømmelse (§§ 77 og 78) og uforsiktig omgang med våpen og ammunisjon med skade- eller dødsfølge (§ 75). Enkelte av disse bestemmelsene omfatter grove forbrytelser med strafferamme på 6 år, der tjenestefeilen eller omgangen med våpen eller ammunisjon har skade- eller dødsfølge (§ 75 andre alternativ, § 77 andre ledd og § 78 tredje ledd).

I enkelte sammenhenger der forholdet er straffbart etter både den alminnelige straffeloven og den militære straffelov, oppstår det spørsmål om valg av lovbestemmelse. For eksempel er overtredelser av militær straffelov § 43 (vold eller trusler mot foresatt eller overordnet) også straffbare etter straffeloven § 155. Bestemmelsene kan ikke anvendes i konkurrens, og § 43 kan velges etter *lex specialis*-betraktninger. I alvorlige tilfeller har også § 43 høyere strafferamme (6 år, mens § 155 i straffeloven har 3 års strafferamme).

Der et forhold kan rammes av både militær straffelov og straffeloven, er det ofte ikke fullt ut samsvar mellom bestemmelsene. Dette har ulike årsaker. Enkelte steder rammer militær straffelov forhold som er avkriminalisert, for eksempel simpel tjenesteforsømmelse (militær straffelov § 78 første ledd), som hadde sin parallell i den gamle straffeloven § 324 som ble opphevet ved ny straffelov. Andre steder er nedslagsfeltet videre i ny straffelov, for eksempel den ovennevnte § 43, som kun rammer vold og trusler, mens § 155 i straffeloven også rammer skadeverk og annen rettsstridig atferd. Den militære straffelov rammer atter andre steder flere aspekter i samme straffebud, for eksempel «militært bedrageri» i § 68, som rammer bedrageri ved usannheter og som i det øvrige ligner myndighetsmisbruk i straffeloven § 173 og § 371. Det særlige behovet for fortsatt å ha militære bestemmelser som uansett er omfattet – og modernisert – i straffeloven, er ikke til enhver tid klart.

Blant krigsartiklene[270] er det i dag kun tre gjenstående bestemmelser om krigsforræderi og blottstillelse av krigsmakten (§§ 87, 88 og 89) etter at en rekke bestemmelser ble opphevet da ny alminnelig straffelov trådte i kraft i 2015. Blant de opphevede bestemmelser er landssvikhandlinger begått av krigsmenn, som i dag rammes av straffelovens landssvikbestemmelser i kapittel 17. Bestemmelser om misbruk av rekvisisjonsmyndigheten, plyndring og andre brudd på krigføringsreglene står fremdeles igjen som militære forbrytelser i krigstid – i tillegg til straffskjerpelser for andre militære forbrytelser, herunder blant annet ulovlig fravær, ordrenekt, myndighetsmisbruk og vaktforsømmelse. Brudd på krigføringsreglene fortjener litt nærmere omtale, idet det er delvis overlapp i gjerning mellom disse lovbruddene og krigsforbrytelsene i straffeloven kapittel 16.

Brudd på krigføringsreglene og beskyttelsesreglene i krigens folkerett er straffebelagt i militær straffelov §§ 101 og 102, som rammer plyndring av beskyttede personer, i § 103, som rammer ødeleggelse av fremmed eiendom når dette ikke er militært nødvendig, og i § 108, som rammer overtredelser av Genève-konvensjonene med tilleggsprotokoller. § 107 gjaldt brudd på folkerettens regler om bruk av stridsmidler og ble opphevet ved ikrafttredelse av straffelovens kapittel om krigsforbrytelser. Bestemmelsene i § 103 (tidligere § 107) og § 108 vil bli omtalt nærmere.

Militær straffelov § 103 straffer ødeleggelse av *fremmed* eiendom der ødeleggelsen ikke er *nødvendig*. Bestemmelsens andre ledd inneholder straffskjerpelse i situasjoner som ellers ville vært rammet av straffelovens bestemmelser om fremkallelse av fare for allmennheten (straffeloven § 355). Bestemmelsen knytter an til landkrigsreglementet artikkel 23 g, som forbyr ødeleggelse eller beslagleggelse av fiendens («enemy») eiendom når dette ikke er strengt nødvendig. Vilkåret om «nødvendighet» henspiller på den militære nødvendighet,

[270] Virkeområdet knyttet til «krigstid» er omtalt nærmere nedenfor, i avsnitt 9.8.

nemlig noe som er påkrevd å gjøre for å oppnå militære målsetninger. Det er kun fiendens eiendom som er beskyttet i folkerettens regler. Straffebudet i militær straffelov § 103 benytter ikke samme formulering som landkrigsreglementet, men det fremgår av lovforarbeidene at det også i norsk rett er ment å ramme fiendtlig eiendom. Dette betyr at skader på norsk eiendom påført i tilknytning til ulovlige stridshandlinger i henhold til folkeretten, må straffes som skadeverk mv. etter straffeloven,[271] eller som krigsforbrytelse dersom folkerettsbruddet er tilstrekkelig grovt til å rammes av straffeloven § 104 bokstav b. I praksis kan dette for eksempel innebære at unødvendige ødeleggelser som følge av militære forflytninger (herunder for eksempel skader på kaianlegg, bruer, dyrka mark og bebyggelse) kan rammes av militær straffelov eller alminnelig straffelov, enten som alminnelig forbrytelse eller som krigsforbrytelse. I tillegg kan slike ødeleggelser innebære brudd på militær ordre eller tjenesteplikt. Historisk har eksempler knyttet til ødeleggelse av eiendom vist seg praktiske i sammenheng med rettsoppgjør. Grensen for hva som er nødvendig, er heller ikke alltid klar. Som det er redegjort for under i punkt 6.7.6 og kapittel 7, vil det etter dagens regler være ulike enheter som kan etterforske og påtale brudd på de respektive bestemmelser.

Den tidligere bestemmelsen i militær straffelov § 107 gjaldt fra 1981 til vedtakelsen av ny straffelov i 2005 og lød slik:

> Med fengsel straffes den som mot fienden bruker våpen eller stridsmidler som er forbudt ved noen av Norge tiltrådt internasjonal overenskomst, eller som medvirker hertil.

Formålet med bestemmelsen var å gjennomføre ulike folkerettslige forbud mot ulovlige stridsmidler,[272] blant annet i landkrigsreglementet fra 1907, giftgasskonvensjonen fra 1925 og biologivåpenkonvensjonen fra 1972. I dag straffes ikke bruk av ulovlige stridsmidler som en militær straffesak, men som krigsforbrytelse hvis det er alvorlig nok, eller som brudd på spesiallovgivning der slike straffebud er vedtatt. Slike straffebud finnes i lov om konvensjon om kjemiske våpen § 5, lov om konvensjon mot antipersonellminer § 5 og klaseammunisjonsloven § 3,[273] men det finnes ikke andre straffebud for brudd på våpenkonvensjonen med tilleggsprotokoller enn krigsforbrytelser.

Militær straffelov § 108 ble vedtatt i 1954 etter ratifiseringen av Genève-konvensjonene av 1949 og deretter utvidet til å omfatte konvensjonenes to tilleggsprotokoller av 1977 etter vedtakelse av disse og norsk tilslutning i 1981. Formålet med bestemmelsen var å gjennomføre forpliktelsen i konvensjonene til å kriminalisere brudd på konvensjonens bestemmelser. Alle mindre alvorlige brudd, dvs. brudd som ikke er krigsforbrytelser, kan straffes etter § 108, både de som er begått av militært personell og de som er begått av sivilt personell. Eksempler kan være brudd på plikten til å ta tilstrekkelige forholdsregler under angrep når man skal gjøre alt som er praktisk mulig for å forsikre seg om at målet det siktes på, er et militært og ikke sivilt objekt, og bruk av sanitetspersonell til oppgaver som går ut

[271] Ot.prp. 8 (2007–2008), pkt. 12.2.1.3.
[272] Ot.prp.nr.80 (1980–81) s. 8–10.
[273] Lov om gjennomføring av Konvensjonen om forbod mot utvikling, produksjon, lagring og bruk av kjemiske våpen samt øydelegging av dei, lov om gjennomføring av Konvensjonen om forbud mot bruk, lagring, produksjon og overføring av antipersonellminer og om ødeleggelse av slike miner og lov om gjennomføring av Konvensjonen om klaseammunisjon.

over det eksklusivt medisinske. Samtidig kan brudd på plikten til å etterleve distinksjonsprinsippet, for eksempel å rette et angrep mot sivile personer eller gjenstander, være en krigsforbrytelse. Det samme militære angrepet kan altså gi grunnlag for å vurdere om det har funnet sted både et militært lovbrudd (som går som militær straffesak) og en krigsforbrytelse. Det er frem til i dag ingen som er tiltalt for brudd på militær straffelov § 108. Enkelte hendelser har vært etterforsket for å avdekke om bestemmelsen har vært brutt, men etterforskning har ikke endt med tiltale.

Etter vedtakelsen av ny straffelov med bestemmelser om krigsforbrytelser og opphevelse av militær straffelov § 107 og bestemmelsene om krigsforræderi i militær straffelov §§ 80 flg., er altså omfanget av en «militær straffesak» blitt mindre. Hvilken betydning dette eventuelt har for den påtalemessige behandlingen av militære straffesaker og den militære rettergangen, vurderes i punkt 6.11.

6.7.3. ALMINNELIGE REGLER FOR SAKSBEHANDLINGEN

Det følger av straffeprosessloven § 463 første ledd andre punktum at lovens alminnelige bestemmelser gjelder for straffesaksbehandlingen så langt det ikke er bestemt noe særskilt i tiende del om militære straffesaker. I fredstid gjelder det for alle praktiske formål like regler for militære straffesaker som for alle andre saker – med det unntak at det kan tas ut tiltale for enkelte saker av generaladvokaten og krigsadvokatene, og at sakene også kan etterforskes av personell med militær politimyndighet.

Straffeprosessloven § 478 sidestiller militærpolitiet og militære befalingsmenn med polititjenestemenn ved etterforskning og bruk av tvangsmidler. I praksis benyttes lite tvangsmidler bortsett fra beslag. For øvrig vises det til fremstillingen i kapittel 8 når det gjelder etterforskning.

6.7.4. FAG- OG ETATSLEDELSE

Som leder av påtalemyndigheten har riksadvokaten ansvar for fag- og etatsledelse og straffesaksbehandling.[274] Etatsledelsen gjelder Riksadvokatembetet og landets statsadvokatembeter og omfatter ikke Generaladvokatembetet, som er en egen etat, slik det er redegjort for over i punkt 6.6.

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, også de militære straffesakene. Generaladvokaten er faglig underordnet riksadvokaten (og statsadvokatene i

[274] Se for eksempel Påtaleanalysen, s. 60.

fredstid), og fagledelsen ved Generaladvokatembetet utøves i henhold til dette, jf. påtaleinstruksen § 36-5. Samtidig blir en enhetlig fagledelse i praksis mer krevende når det utøves fra to etater.

6.7.5. PÅTALEN

Kompetansen til å avgjøre spørsmålet om tiltale er i dag ulikt regulert for henholdsvis fredstid og krigstid i straffeprosessloven § 474:

> I fredstid avgjør statsadvokaten spørsmålet om tiltale i saker om militære lovbrudd når det ikke hører under riksadvokaten. Politiet avgjør spørsmålet om tiltale i saker om militære lovbrudd dersom politiet ellers har slik kompetanse med hjemmel i § 67 andre ledd. Generaladvokaten, førstekrigsadvokaten og krigsadvokaten har samme kompetanse som politimesteren til å ta ut tiltale.
>
> 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. Krigsadvokaten har samme kompetanse til å utferdige forelegg som politiets embets- og tjenestemenn med påtalemyndighet.

Kompetansereglene er gjentatt i påtaleinstruksen §§ 36-2 og 36-3. I § 36-5 er det presisert at generaladvokaten og krigsadvokatene i fredstid står under statsadvokatens instruksjonsmyndighet, og at generaladvokaten og førstekrigsadvokaten(e) i krigstid står direkte under riksadvokatens instruksjonsmyndighet.

Det følger av det ovennevnte at generaladvokaten og krigsadvokatene i fredstid kan avgjøre tiltalespørsmålet i saker som gjelder overtredelse av militær straffelov § 34 og andre militære lovbrudd med ett års strafferamme. I alle andre saker ligger tiltalespørsmålet til statsadvokaten. I praksis har flestepartene av sakene ved Generaladvokatembetet vært fraværssaker for unnlatt oppmøte til militærtjeneste. I dag er det kun et fåtall slike saker, og embetet har dermed en liten straffesaksportefølje. Særlige merknader til kompetansen i krigstid følger i punkt 6.9.

Generaladvokaten og krigsadvokatene har også kompetanse med hjemmel i straffeprosessloven § 479 til å utferdige forelegg på straffarten arrest. Det er i dag kun et fåtall arrestlokaler i drift i Forsvaret, og i praksis utstedes ikke lenger forelegg på arrest.

6.7.6. PÅTALEFAGLIG ETTERFORSKNINGSLEDELSE

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. Etterforskningsledelse består av både en formell del – adgangen til å gi pålegg – og en materiell del – selve håndverket. Gjennom flere år har riksadvokaten avdekket uønskede kvalitetsavv ik i anslagsvis ¼ av straffesakene. Mangelfull etterforskningsledelse er pekt på som hovedårsaken til avvikene. Av samme grunn er etterforskningsledelse viet stort fokus i fagledelsen i politi- og påtalemyndighet. Etterforskningsløftet fra 2016 er omtalt nærmere nedenfor.

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 militærpolitiet 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 militærpolitiet og påtales av general- eller krigsadvokaten.

Ved den militære straffesaksbehandlingen er det altså mangler knyttet til både det formelle utgangspunktet og til den reelle kompetansen til å forestå etterforskningsledelse. Manglene har i liten eller ingen grad gitt seg utslag i manifesterte avvik. Dette skyldes formentlig at straffesaksporteføljen er liten, relativt ensartet og i liten grad har krevd påtalefaglig etterforskningsledelse. I praksis forestås imidlertid etterforskningsledelse etter et konkret samarbeid mellom krigsadvokaten og militærpolitiet også i disse sakene. En fortsatt lik praksis ville neppe fremkalt særlige utfordringer for rettssikkerheten. Dersom porteføljen skulle utvides, kan dette stille seg annerledes. Man ser da blant annet hen til at også militær straffelov inneholder flere alvorlige forbrytelser. Arbeidsgruppens nærmere vurdering av behovet for lovregulering på dette punktet er særskilt omtalt i punkt 6.11.

Det vises videre til redegjørelsen og vurderingene i kapitlene 4 og 7 om behovet for uavhengighet fra den militære kommandomyndighet i etterforskningssporet og behovet for å underlegge militære etterforskere påtalemyndighetens styring.

6.7.7. ETTERFORSKNINGSLØFTET

I arbeidet med handlingsplan for et løft av etterforskningsfeltet ble det blant annet avdekket fravær av nasjonale standarder og «beste praksis», og det ble besluttet at det skulle etableres et forvaltnings- og utviklingsapparat. Det er et system som skal sikre en kunnskapsbasert, enhetlig og styrt videreutvikling av etterforskningsfaget.

Politidirektoratet og riksadvokaten utgjør øverste nivå i dette apparatet (fagmyndighet) og har bestilt til sammen ti rapporter fra ulike deler av etterforskningsområdet. I fremlegg til politimestrene høsten 2020 er status beskrevet slik:

> Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet (31.5.2016) ble etablert for å sikre en kunnskapsbasert, enhetlig og styrt videreutvikling av etterforskningsfeltet.
>
> Tiltak 1 i planen er etablering av et forvaltnings- og utviklingsapparat. Apparatet ble etablert i desember 2018 og fagforvalter (Kripos og Økokrim) fikk sitt første oppdrag i disponeringsskriv 2019: «Fagforvalter skal innen første halvår 2019 kartlegge fagområdet

> for å få opp status god nok til å identifisere mulige forbedringsområder og foreslå tiltak på kort og lengre sikt, innen det enkelte fagområdet.»
>
> NLG (nasjonal ledergruppe i politiet, vår innsetting) ble 21. november 2019 orientert om kartleggingen, funn og anbefalte tiltak. I mars 2020 ble 17 oppdrag satt i bestilling. Oppdragene har ulikt innhold, dels utrede nye og oppdatere eksisterende retningslinjer og rutiner, dels kartlegge eksiterende kompetanse. Se vedlegg for oversikt over oppdrag. Flere av oppdragene leveres denne høsten til beslutning og implementering.

På linje med andre fagområder er militære straffesaker tiltenkt å inngå i denne strukturen.

6.7.8. AKTORATER

Straffeprosessloven § 476 angir hvem som kan føre militære straffesaker for retten. Generaladvokaten, førstekrigsadvokaten eller en krigsadvokat kan føre saker for Høyesterett etter riksadvokatens beslutning. Generaladvokaten eller førstekrigsadvokaten kan føre saker for lagmannsrett eller utpeke en krigsadvokat. Førstekrigsadvokatene og krigsadvokatene fører saker for tingretten.

Bestemmelsens fjerde ledd inneholder en særregel som gir militært befal eller offiser anledning til å møte for tingretten i saker hvor det er utferdiget forelegg, og i rettsmøter utenfor hovedforhandling. Bestemmelsen har liten eller ingen praktisk verdi i dag, idet det ikke lenger er praksis for å utstede forelegg på arrest.

Bestemmelsen er et supplement til den alminnelige regelen i § 76 og innebærer at påtalemyndighetens øvrige tjenestemenn kan føre militære straffesaker på vanlig måte.

Forskrift om tjenesteordning og instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene[275] § 11 gir nærmere regler for utførelse av aktorater:

> Generaladvokaten og de fast tjenestegjørende krigsadvokater skal uten særskilt godtgjørelse utføre aktorater i militære straffesaker slik det følger av reglene i straffeprosessloven og påtaleinstruksen. Dette gjelder også saker som er forenet til felles behandling i medhold av straffeprosessloven § 465, eller i andre saker av militærjuridisk art etter høyere påtalemyndighets bestemmelse, jf straffeprosessloven § 76.
>
> Generaladvokatene og krigsadvokatene kan pålegge de mobiliseringspliktige krigsadvokatene å utføre et begrenset antall aktorater i fredstid. Aktoreringen godtgjøres med salær iht salærforskrift fastsatt av Justisdepartementet.

Generaladvokaten og krigsadvokatene kan altså aktorere i tre typer av saker: Rent militære straffesaker, saker som gjelder både overtredelse av militær straffelov og overtredelse av øvrig straffelovgivning og som er forenet til felles behandling og saker av «militærjuridisk art» etter nærmere fordeling. Den praktiske håndteringen av saker som ikke er militære straffesaker, er omtalt i punktet nedenfor.

[275] 13.juni 1997 nr. 581.

6.8. HÅNDTERINGEN AV ØVRIGE SAKER DER MILITÆRT PERSONELL ER INVOLVERT

Det oppstår flere straffesaker enn militære straffesaker i Forsvaret. Her omtales rettslige utgangspunkter og praksis ved håndteringen av straffesaker som ikke utelukkende gjelder overtredelser av militær straffelov og hvor militært personell er involvert.

Påtaleinstruksen § 36-4 pålegger «den militære og den borgerlige påtalemyndighet» å yte hverandre gjensidig nødvendig bistand ved forfølgning av straffbare handlinger. Forskrift om utøvelse av politimyndighet i det militære forsvar (forskrift om politimyndighet i Forsvaret eller politireglementet) pkt. 21 pålegger militærpolitiet å kontakte politiet i følgende situasjoner:

> Politiet skal kontaktes og overlates videre etterforskning i alle saker som er:
>
> a) mot sivilpersoner utenfor Forsvaret
> b) mot sivilansatte i Forsvaret når forholdet ikke kommer inn under militær straffelov
> c) mot militærpersoner når det foreligger forhold som ikke dekkes av militær straffelov og som er for alvorlige til å avgjøres disiplinært.

Politiet har ikke plikt til å kontakte krigsadvokaten eller militærpolitiet i *etterforskningsøyemed*, men plikter å underrette militære myndigheter om enkeltsaker i de tilfeller som er listet opp i politiregisterforskriften §§ 10-9 (melding om strafferettslige forføyninger mot militærpersoner) og 10-10 (sikkerhetsrelaterte opplysninger).

Ut over utgangspunktet om gjensidig bistand er det ikke etablerte instrukser eller praksis for samvirket mellom generaladvokaten og krigsadvokaten på den ene siden og den øvrige påtalemyndigheten på den andre siden. Det er varierende kjennskap til generaladvokaten og krigsadvokatene i politi- og påtalemyndigheten. I distrikter med store militære avdelinger er det naturlig nok bedre kjennskap til den militære påtalemyndighet enn i øvrige distrikt. I enkelte saker som både gjelder alminnelige straffbare forhold og eventuelle militære lovbrudd, begått av militært personell, ber påtalemyndigheten i politiet om krigsadvokatens vurdering av de militære lovbrudd. Slike eksempler kan være vinningslovbrudd mot Forsvaret, for eksempel tyveri, underslag eller heleri av militært materiell, og uforsiktig omgang med våpen og ammunisjon. Avhengig av sakens karakter tildeles noen ganger krigsadvokaten aktoratet.

Når det gjelder praktiseringen av tildeling av aktorater, har riksadvokaten i brev 2.7.2019 til alle statsadvokatene og alle politimestrene uttalt:

> Antall straffesaker som aktoreres av den militære påtalemyndighet er i dag svært begrenset, og en økning i antall oppnevninger forventes. Men riksadvokaten forutsetter at det i hver enkelt sak foretas en konkret vurdering av krigsadvokatens kompetanse og erfaringsgrunnlag sammenholdt med sakens egnethet, dens tjenstlige karakter og omfang for øvrig, før en oppnevnelse finner sted.

I praksis har det vært et fåtall (under ti) slike aktorater som utføres hvert år de siste årene. Beslutning om fordeling har vært tatt av statsadvokaten, vanligvis etter et samarbeid mellom krigsadvokaten og politiet under sakens etterforskning.

Det praktiske samarbeidet utfordres stadig av at den militære påtalemyndighet ikke har tilgang til politiets straffesakssystem BL og dermed har begrensede muligheter for digital samhandling og ensartethet i straffesaksbehandlingen.

6.9. BEREDSKAP OG KRIGSTID

Straffeprosesslovens tiende del har særregler for «krigstid». Loven definerer ikke selv krigstid, men det er klart at det er det folkerettslige krigstidsbegrep det siktes til. Videre må det være en krig som berører norsk territorium og ikke i utgangspunktet ved norsk deltagelse i en internasjonal væpnet konflikt.

Straffeprosessloven § 463 fjerde og femte ledd, som omtaler anvendelsesområdet dersom krig truer eller ved norsk deltagelse i internasjonale militære operasjoner, 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 deltakelse 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 til både en ikke-internasjonal væpnet konflikt (Afghanistan) og en internasjonal væpnet konflikt (Libya).

Som vist til i punkt 6.7.5, får generaladvokaten og krigsadvokatene en utvidet påtalekompetanse i krigstid. Fra lovgivers side var det en forutsetning at alle militære straffesaker skulle behandles ved den militære påtalemyndighet i krigstid. Dagens ordning er ikke dimensjonert for verken økt sakstilfang eller å ta ut tiltaler i mer alvorlige saker.

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 påtaleinstruksen § 36-7, og om gjennomføring av hovedforhandling uten tiltaltes oppmøte, jf. § 480 om hovedforhandling uten tiltaltes oppmøte.

Generaladvokaten skal planlegge og forberede den militære påtalemyndighetens virksomhet i krig, i samråd med Forsvaret, riksadvokaten og andre berørte myndigheter.[276] Som ledd i denne forberedelsen er det forutsatt at Justis- og beredskapsdepartementet beskikker et antall mobiliseringspliktige krigsadvokater, herunder hjelpekrigsadvokater, med plikt til å tjenestegjøre under mobilisering, jf. forskrift og instruks om tjenesteordning for generaladvokaten og krigsadvokatene § 3.

[276] Forskrift om tjenesteordning og instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene § 13.

Bestemmelsen om mobilisering er imidlertid ikke praktisk i dag. Generaladvokaten og krigsadvokatene er sivile både i fred og krig og kan ikke underlegges Forsvarets kommandomyndighet.

Generaladvokaten skal også føre oppsyn med at rettergangsordningen er forberedt ved mobilisering, jf. forskrift 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. Domstolsordningen er nærmere omtalt i det følgende.

6.10. BEHANDLINGEN FOR DOMSTOLENE

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.

Dagens ordning for krigstid innebærer å sette ting- og lagmannsrett med henholdsvis to og fire meddommere under hovedforhandling, jf. straffeprosessloven § 466 andre ledd siste setning. 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 13.6.1997 nr. 582 om domstolsordningen i saker etter militær straffelov i krigstid (forskrift om militær domstolsordning).[277] Generaladvokaten skal, slik det fremgår av fremstillingen over i punkt 6.9, føre oppsyn med at rettergangsordningen er forberedt ved mobilisering. I medhold av nevnte forskrift § 1 er det i dag fastsatt 24 tingretter til å behandle militære straffesaker i krigstid. Generaladvokaten har i desember 2020 tilskrevet samtlige tingretter og anmodet om tilbakemelding med opplysning om hvorvidt det fins slike lister som forskriften foreskriver. Samtlige tilbakemeldinger opplyser om at lister ikke finnes, og at tingrettene, med enkeltstående unntak, ikke kan huske at listene har eksistert tidligere.

Forskrift om militær domstolsordning er delvis utdatert når det gjelder benevnelse av Forsvarets organisasjon. Forsvarets overkommando er i dag erstattet av Forsvarets integrerte ledelse med Forsvarsstab og Forsvarssjef samlokalisert Forsvarsdepartementet. Arbeidsgruppen legger til grunn at rett adressat for å utarbeide meddommerlister etter § 3 ligger til sjef Forsvarsstaben og grenstabene. Forsvaret er i dag betraktelig mindre enn da forskriften ble vedtatt i 1994. Dette innebærer utfordringer for sammensetning av lister i en slik størrelsesorden som forutsatt. Disse utfordringene er adressert under punkt 6.11 om arbeidsgruppens vurderinger.

[277] FOR-1997-06-13-582.

6.11. ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER

6.11.1. AVVEINING AV GRUNNLEGGENDE HENSYN

Arbeidsgruppen skal vurdere den fremtidige påtalemessige behandlingen av militære straffesaker og foreslå en hensiktsmessig organisering av den militære påtalemyndighet. Blant de spørsmål arbeidsgruppen må ta stilling til, er om det fortsatt er grunnlag for å opprettholde en særskilt påtalemessig behandling av militære straffesaker, slik løsningen er i dag, og om ordningen skal være lik for fredstid og krigstid. 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. De to utredninger skilles likevel ad i synet på hvordan militære straffesaker bør behandles i fremtiden. Av mandatet fremgår det at arbeidsgruppen skal se hen til begge utredninger. Det er særlig i synet på behandlingen av enkeltsaker i fredstid at de tidligere utredninger – og høringsinstanser – har ulike syn. Når det gjelder generaladvokatens og krigsadvokatenes ansvar for og arbeid med forberedelse til krig og tilknyttede militærjuridiske spørsmål, ser det ut til å ha vært enighet om at den særegne militærjuridiske fagkompetansen er viktig for påtalemyndigheten og bør bevares. Spørsmålet er hvordan slik fagkompetanse best kan bevares i og for påtalemyndigheten, og om behandling av enkeltsaker i fredstid bør beholdes sammen med fagledelsen innenfor det militærjuridiske fagfelt.

Det er både prinsipielle og praktiske hensyn som ligger til grunn for dagens løsning og som gjør seg gjeldende i dag – om enn med litt ulikt fortegn. Da generaladvokaten og krigsadvokatene ble gitt påtalemyndighet ved lovendring i 1994, som trådte i kraft i 1997, innebar dette en tilnærming til ordinær straffesaksbehandling av militære straffesaker, i den forstand at militære sjefer samtidig mistet sin påtalekompetanse i krigstid og at påtalekompetansen dermed ble skilt fra den militære kommandomyndigheten. Det var ved lovendringene ansett som viktig å etablere en påtaleordning som i minst mulig grad avvek fra behandlingen av straffesaker for øvrig.[278]

Samtidig var det praktiske grunner til å gi påtalekompetanse til generaladvokaten og krigsadvokatene (omtalt som «militærjuristene») for å avvikle en rekke, ganske like militære straffesaker i fredstid. Hovedsiktemålet var at generaladvokaten og krigsadvokatene ved en krigssituasjon skulle ta seg av alle militære straffesaker. Ordningen i fredstid skulle altså gjøre overgangen fra fred til krig enklere.[279]

Hensynet til å ha så lik straffesaksbehandling som mulig i militære straffesaker og i andre straffesaker og til å ha så lik ordning som mulig i fred og krig, er tungtveiende også for denne 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,

[278] Ot.prp.nr. 43 (1993-94) s. 14.
[279] Ibid. s. 15-16.

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. En utfordring i dag er at de få saker som i dag tilligger den militære påtalemyndighets portefølje, neppe er representative for det samlede straffesaksbildet i krigstid.

Som utgangspunkt for den videre vurderingen ser arbeidsgruppen hen til de grunnleggende hensyn som må ivaretas ved behandlingen av straffesaker i sin alminnelighet og ved behandlingen av militære straffesaker i fred, krise og krig. De ulike hensyn er det redegjort for i punkt 6.3. Ved vurderingen av hensynet til kvalitet i straffesaksbehandlingen er det sett hen til både de alminnelige kravene og de krav til kvalitet som er særlig relevante for saksbehandlingen ved den militære påtalemyndighet.[280] Ved Generaladvokatembetet er det særlig kompetanse og kapasitet knyttet til enkelte sakstyper, deriblant fraværssakene, som var blant grunnene til at generaladvokaten og krigsadvokatene ble gitt påtalekompetanse i utgangspunktet. Arbeidsgruppen legger til grunn at disse sakene og enkelte andre saker som oppstår i Forsvaret, er tidsriktige og av god faglig kvalitet. Samtidig er det krevende over tid å opprettholde et kompetansemiljø for straffesaksbehandling når antall saker de siste par årene har vært under ti. Kvalitet i straffesaksbehandlingen handler om mer enn fagkunnskap – det kreves også praktisk trening i å håndtere saker i et læringsmiljø. Trening og erfaring anses blant annet som en forutsetning for å unngå unødig ressursbruk for hver enkelt sak. Også de tidligere utredninger peker på behovet for økt mengdetrening i sakshåndtering som en forutsetning for en fortsatt militær påtalemyndighet.

For arbeidsgruppen er det et spørsmål om særlige, faglige hensyn taler for å opprettholde en særløsning for den påtalemessige behandlingen av militære straffesaker. Kompetanse om militære forhold er sentralt ved behandlingen av straffesaker som vedrører utøvelse av tjenesteplikten, og er fremhevet i tidligere utredninger. Dette hensynet slår likevel ikke inn med full tyngde ved behandlingen av militære straffesaker i dag. Det er i dag kun et fåtall militære straffesaker hvert år, og hver sak representerer i mindre grad spesifikke militære forhold. Det er ikke 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. Likevel bør det etter arbeidsgruppens syn utvilsomt være kompetanse om Forsvaret i påtalemyndigheten. Dette behovet skyldes ikke først og fremst den daglige straffesakshåndteringen av mindre alvorlige saker i fredstid, men behovet for tidsriktig og adekvat kompetanse for å kunne håndtere overgangen fra fred og krise til krig og for å kunne håndtere særspørsmål knyttet til saker som oppstår i militære operasjoner i utlandet eller ved besøkende militære styrker på norsk territorium. Dernest legges det til grunn at påtalemyndigheten bør ha kompetanse til å håndtere de særlige eller prinsipielle spørsmål som måtte oppstå ved militærpolitiets etterforskning av saker i tråd med det omfang som foreslås i kapittel 8. Det legges til grunn at kompetansen for å håndtere slike særspørsmål, bør være fast i påtalemyndigheten og ikke tilegnes for tilfellet i hver straffesak.

[280] Se Riksadvokatens rundskriv 3/2018 *Kvalitetskrav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene mv. (Kvalitetsrundskrivet)*.

Dagens portefølje ved den militære påtalemyndighet anses imidlertid i mindre grad som egnet til å bygge faglig beredskap for straffesakshåndteringen ved tilfelle av krig og i situasjoner som nevnt over. Arbeidsgruppen legger derfor til grunn i den videre vurdering 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.

De militære straffesakene behandles i dag relativt ensartet. Denne formen for ensartethet vil kunne svekkes dersom sakene ikke behandles ved en enhet, som i dag, men ved hvert politidistrikt. En behandling av alle militære straffesaker ved de politidistrikter de naturlig hører under, vil likevel antakelig innebære større grad av lik oppgaveløsning mellom alle typer av straffesaker. Sistnevnte er i dag et styrende hensyn for påtalemyndigheten.

Det er videre flere praktiske utfordringer ved håndteringen av militære straffesaker ved den militære påtalemyndighet i dag. Blant disse er hensynet til et hensiktsmessig samarbeid med domstoler og andre i straffesakskjeden og hensynet til hensiktsmessig redigering, tilgjengelighet og bevisoppbevaring. Generaladvokatembetet er i dag organisert som en egen etat og ligger administrativt atskilt fra resten av påtalemyndigheten. Embetet har ikke tilgang til politiets straffesakssystem og har få muligheter til digital samhandling med domstoler og forsvarere. Fordi embetet ligger på siden av påtalemyndigheten for øvrig, mottas heller ikke løpende informasjon knyttet til fagledelse og annen oppdatering av relevans for straffesaksbehandlingen.

Det er altså en rekke utfordringer knyttet til at embetet behandler straffesaker uten tilgang til straffesakssystemet. Det er i seg selv en utfordring å etterleve påtalemyndighetens kvalitetskrav når det er så få straffesaker hvert år og hver sak behandles utenfor de ordinære kanaler. Det krever uforholdsmessig store ressurser å sørge for at påtalemessige avgjørelser tilfredsstiller nødvendige krav til notoritet, og at sakens dokumenter er hensiktsmessig redigert og oppdatert. De militære straffesakenes omfang, tids- og ressursbruk risikerer i enkelte tilfeller å bli unødig omfattende, sett hen til sakenes alvor. De nevnte utfordringene kan til dels avhjelpes ved å gi embetet tilgang til straffesakssystemet for å «strømlinjeforme» saksbehandlingen. Selv om det gis tilgang til straffesakssystemet og bedre digitale verktøy for samhandling, er det imidlertid etter arbeidsgruppens syn en grunnleggende kvalitetsmessig utfordring å ha en egen enhet som behandler kun en håndfull straffesaker hvert år. Det legges ved denne vurderingen til grunn at det er en reell risiko for avvik i straffesakshåndteringen dersom straffesaksbelastningen enten er for liten eller for stor for de personer som skal behandle sakene.

Hensynet til kvalitet i den løpende straffesakshåndtering taler etter arbeidsgruppens syn mot en særløsning med en militær påtalemyndighet som ligger administrativt på siden av 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. Hvordan denne kompetansen kan sikres og straffesakene kan håndteres i tråd med dette synet, drøftes i det følgende.

6.11.2. BEHOVET FOR ENDRINGER I REGLENE OM MILITÆR RETTERGANG

Arbeidsgruppen er i mandatet 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».

Den militære påtalemyndighetens organisering og oppgaver er i dag regulert i straffeprosesslovens tiende del, forskrift om tjenesteordning og instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene og påtaleinstruksen kapittel 36. Både domstolenes sammensetning (straffeprosessloven kapittel 34) og påtalemyndigheten (kapittel 35) er bundet til avgrensningen «overtredelser av den militære straffelov». Generaladvokaten og krigsadvokatene mv. (straffeprosessloven § 471 nr. 3) er påtalemyndighet kun i militære straffesaker.

Straffeprosesslovutvalget går i NOU 2016: 24 punkt 23.5.1 inn for å videreføre dagens ordning med egne bestemmelser om militære straffesaker under henvisning til:

> de helt særegne hensyn som gjør seg gjeldende på området, særlig i krigstid. Behovet for fleksibilitet, beredskap og ekspertise på området tilsier at visse særregler er nødvendig. Saker med tilknytning til Forsvaret skiller seg således fra andre spesialområder, hvor et tilsvarende behov ikke melder seg. Det må antas å være helt avgjørende for rettssikkerheten at disse sakene behandles i et system som er tilpasset de forutsetninger Forsvaret opererer under, og av personer med kunnskap om militære forhold, herunder om militære operasjoner.

Arbeidsgruppen er enig i de hensyn som gjør seg gjeldende på området, og mener at det er behov for særlige regler som sikrer adekvat, påtalemessig behandling av saker med tilknytning til Forsvaret. Som straffeprosesslovutvalget mener også arbeidsgruppen at det er gode grunner for ikke å opprettholde skillet mellom krigstid og fredstid. Likevel mener arbeidsgruppen at det ikke er hensiktsmessig å ha en egen militær påtalemyndighet eller militære domstoler som i dag for å imøtekomme de særlige hensyn. Synspunktet følger av det utgangspunkt som er lagt til grunn i punkt 6.11.1, og begrunnes nærmere i de følgende punkter.

For at generaladvokaten og krigsadvokatene skal få tilstrekkelig erfaring og for at militære straffesaker skal bli gjenstand for enhetlig behandling, foreslår 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 spørsmålet om de militære straffesakenes saklige virkeområde har vært gjenstand for atskillige diskusjoner i arbeidsgruppen. Ved å se nærmere på hvilke saker som etter straffeprosesslovutvalgets forslag til definisjon vil omfattes av reglene om militær rettergang og dermed avvike fra den alminnelige, regionale straffesaksbehandlingen i distriktene, har det vist seg svært vanskelig å finne en definisjon som både er praktisk gjennomførbar og samtidig sikrer de hensyn som må ivaretas. Arbeidsgruppen har altså et annet syn enn straffeprosesslovutvalget på enkeltsakenes betydning og hensiktsmessighet for å sikre beredskap i krigstid. Disse overveielser er nærmere utdypet nedenfor. Arbeidsgruppen mener det er behov for å revidere tiende del i straffeprosessloven, men ikke med utgangspunkt i en revidert definisjon av militære

straffesaker. Av de grunner som det er redegjort for under i punkt 6.11.3, mener tvert imot arbeidsgruppen at denne definisjonen i dag er overflødig. De springende spørsmål for arbeidsgruppen er etter dette hvordan de særlige militære forhold og faghensyn skal ivaretas, og hvilke organisasjonsmessige grep som er egnet for slik ivaretakelse.

6.11.3. MILITÆRE STRAFFESAKER

Militære straffesaker utgjør i dag en liten gruppe saker. Både i 2019 og i 2020 var det færre enn ti militære straffesaker i året. I fremstillingen i punkt 6.7.2.2. over er det redegjort for utviklingen av militær straffelovs nedslagsfelt, særlig etter vedtakelsen av ny straffelov i 2005 og særlovgivningen på våpen- og sikkerhetsområdet. Flesteparten av de militære straffesaker som gjennom årene er behandlet av den militære påtalemyndighet, er fraværssaker. Ut over dette er sakene mer varierte og favner alt fra enkelte saker som gjelder uforsiktig omgang med våpen og ammunisjon, til rene vinningslovbrudd.

Særlig etter vedtakelsen av ny straffelov må kategorien «militær straffesak» kunne karakteriseres som til dels utvannet. Det er gode grunner som taler for revisjon av den militære straffelov. Loven kan etter arbeidsgruppens syn med fordel moderniseres og inkluderes i den alminnelige straffeloven, formentlig som et eget kapittel. I dag kan det være vel så fremtredende militære hensyn i straffesaker som gjelder overtredelse av den alminnelige straffeloven eller spesiallovgivningen, som i de egentlige militære straffesakene. Dette kan for eksempel gjelde bruk av stridsmidler (våpen) i strid med traktatforpliktelser eller krigsforræderi (landssvik). De militærspesifikke hensyn som rettergangen for «militære straffesaker» er ment å ivareta, ivaretas dermed bare delvis ved dagens lovgivning.

De opprinnelige hensyn bak en militær rettergangsordning kan antakelig ivaretas bedre dersom virkeområdet til de militære straffesakene utvides til å omfatte flere lovbrudd. En slik løsning er foreslått av straffeprosesslovutvalget. Arbeidsgruppen mener likevel at en slik 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 Det nasjonale statsadvokatembetet (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 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 på nasjonalt nivå. En rekke høringsinstanser stilte seg kritiske til en slik løsning som den sistnevnte, der voldtekt, drap og annen alvorlig (men alminnelig) kriminalitet etter forslaget skulle kunne håndteres som en militær straffesak. Arbeidsgruppen har etter disse overveielser funnet en hensiktsmessig avgrensning av en fornyet kategori militære straffesaker som både ivaretar særlige militære hensyn, ikke griper unødig inn i den alminnelige straffesaksbehandlingen i distriktene og gir et tilstrekkelig antall saker hvert år til å kunne forsvare en egen rettergangs- og påtaleordning. De nærmere organisatoriske drøftelser følger av punkt 6.11.5 og 6.11.6 nedenfor.

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at det militære straffesaksfeltet i bredt, herunder saker med tilknytning til Forsvaret, krever særskilt oppfølging og ivaretakelse i påtalemyndigheten, men ikke gjennom en revidert definisjon av militære straffesaker, som arbeidsgruppen foreslår å oppheve fordi den ikke er nødvendig eller hensiktsmessig.

Når det gjelder militære etterforskeres etterforskningskompetanse, viser arbeidsgruppen til drøftelsene i kapittel 7. Deres saklige etterforskningskompetanse foreslås positivt avgrenset og ikke bestemt ut fra kategorien «militære straffesaker». Den positive oppramsing av saker som militære etterforskere foreslås å kunne etterforske, er i stor grad begrunnet i praktiske hensyn og i enkelte henseende av den særlige kjennskap og tilgang militærpolitiet har til resten av Forsvaret.

6.11.4. HVILKE OPPGAVER SOM BØR VIDEREFØRES I PÅTALEMYNDIGHETEN

I kapittel 5 er det gjort nærmere rede for grunnene til at det foreslås at Forsvaret overtar oppgavene knyttet til rådgivning ved og kontroll av utøvelsen av disiplinærmyndigheten i Forsvaret. I punkt 6.6.2 er det gjort rede for generaladvokatens og krigsadvokatenes oppgaver. I det følgende omtales de oppgaver som etter arbeidsgruppens syn bør videreføres og videreutvikles 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.

Når det gjelder oppgave 1, å sikre beredskap for påtalemyndigheten, er dette 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. Arbeidsgruppen 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 ved tilfelle krig, bør personellet fristilles til øving, trening og faglige oppdateringer.

Når det gjelder oppgave 2, å forestå fagledelse innen det militærjuridiske straffesaksfeltet, er dette en oppgave som dels er foreslått videreført og dels er foreslått videreutviklet. Oppgaven må også ses i sammenheng med oppgave 1 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. Forutsetningene er med dagens struktur urealistiske. Arbeidsgruppen mener at fagledelsesoppgaven bør utvikles i takt med det fagledelsesarbeid som før øvrig forestås i Den høyere påtalemyndighet. Blant de konkrete oppgaver som arbeidsgruppen antar vil inngå i arbeidet med fagledelse, er å bidra til å utforme instrukser for militære etterforskeres etterforskningskompetanse, utforme instrukser for eventuell etterforskning av straffesaker begått i tilknytning til militære operasjoner i utlandet, gi nødvendige pålegg og instrukser for påtalemyndighetens oppgaver i tilknytning til sporvalget og

foreleggelsesplikten som det er redegjort for i kapittel 5 og for øvrig bidra til rettsutvikling, ajourføring og faglig oppdatering innen fagfeltet. Det ligger også til oppgaven å forestå alminnelig fagledelse av militærpolitiet utenfor enkeltsaker. Det følger av arbeidsgruppens forslag til påtalemessig behandling av saker som etterforskes av militærpolitiet, at sakene skal påtaleavgjøres i det politidistrikt de tilhører. 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.

Når det gjelder oppgave 3, å utgjøre et kontaktpunkt for Forsvaret, er dette begrunnet i behovet for å sikre kontinuitet og faglig oppfølging ut over enkeltsaksbehandling. I enkeltsaker er det viktig at den ordinære linjen fra politiadvokat til statsadvokat opprettholdes. Et sentralt kontaktpunkt er ikke tiltenkt å håndtere henvendelser i enkeltsaker. Dette er likevel 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. Arbeidsgruppen foreslår etter dette at både militære etterforskere og Forsvaret som sådan får et fast kontaktpunkt i påtalemyndigheten for faglig oppfølging og øvrig faglig samarbeid av relevans for straffesakshåndteringen i fred, krise og krig.

6.11.5. HVOR OG HVORDAN OPPGAVENE TIL DEN MILITÆRE PÅTALEMYNDIGHET BØR IVARETAS

Arbeidsgruppen legger i de følgende drøftelser til grunn at den fremtidige ivaretakelsen av oppgaver knyttet til straffesaker med tilknytning til Forsvaret, ikke omfatter disiplinærsaker annet enn gjennom saker som er forelagt for vurdering av sporvalg.

Straffeprosesslovutvalget foreslo i NOU 2016: 24 å videreføre den militære påtalemyndighet som en egen enhet underlagt riksadvokaten. Utvalget tok ikke stilling til den nærmere organisatoriske tilknytningen til Den høyere påtalemyndighet, herunder om den militære påtalemyndigheten skulle samlokaliseres eller også sammenslås med NAST.[281] Kjernen i forslaget innebar altså at det opprettes et eget eller utvidet statsadvokatembete med ansvar for militære straffesaker. Arbeidsgruppen er enig i at oppgavene bør ivaretas av Den høyere påtalemyndighet, men er uenig i at videreføringen av de oppgaver som i dag ligger til Generaladvokatembetet, skal knyttes til enkeltsaksportefølje. Blant de utfordringer som arbeidsgruppen først drøftet, var spørsmålet om hvordan politiadvokatnivået skulle ivaretas i fremtiden.

Straffeprosesslovutvalget forutsetter at det skal være en avgrenset straffesaksportefølje (en ny definisjon av militære straffesaker) som undergis nasjonal behandling ved ett (militært) statsadvokatembete. Utfordringene ved å avgrense denne straffesaksporteføljen er omtalt over. Utfordringene viser seg også når man skal ta stilling til organisering da nivået under statsadvokatnivå ikke er adressert. Straffeprosesslovutvalget har ikke foreslått en tilsvarende nasjonal, militær påtaleenhet på politinivå. For å opprettholde to nivåer som for resten av

[281] NOU 2016: 24 s. 481.

straffesaksbehandlingen, vil man derfor enten måtte etablere to nivåer ved en ny enhet eller overta saker ved ett statsadvokatembete fra hvert av politidistriktene. Begge deler bryter med etablerte ordninger for straffesaksbehandlingen for øvrig. Dessuten er den saklige begrunnelsen for å skulle opprette en slik særløsning for to nivåer etter arbeidsgruppens syn svak. De saker som i dag er militære straffesaker, er stort sett mindre alvorlig kriminalitet og saker som i varierende grad passer med for eksempel NAST sin portefølje. De fleste av enkeltsakene med tilknytning til Forsvaret i fredstid, er saker som passende behandles og aktoreres på politiadvokatnivå. I enkelte tilfeller oppstår prinsipielle problemstillinger eller større saker, slik som Helge Ingstad-saken og enkelte andre ulykker med militært materiell. Slike saker og spørsmål fortjener adekvat fagledelse og eventuell påtalefaglig styring. Arbeidsgruppen mener imidlertid at enkeltsakstilfanget ikke er egnet for å danne grunnlag for organisatoriske grep.

Med dette som utgangspunkt har arbeidsgruppen vurdert hvor de oppgaver som tilfaller det militærjuridiske straffesaksfeltet, bør ivaretas, og hvordan enkeltsakene bør behandles påtalemessig. Til det siste først: Enkeltsakenes art passer etter arbeidsgruppens syn vanligvis på politiadvokatnivå og foreslås undergitt påtalefaglig ledelse i det distrikt de oppstår, på både politi- og statsadvokatnivå. 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 fagledelse. Slik fagledelse vil i praksis antakelig omfatte et fåtall politidistrikter og statsadvokatembeter, tilknyttet områder hvor det er militære styrker. Dette er det redegjort for over. Arbeidsgruppen foreslår altså at alle saker med tilknytning til Forsvaret i fred og krig undergis påtalemessig behandling i det distrikt de oppstår. Når det gjelder faglig oppfølging av militærpolitiet for øvrig, vises det til punkt 6.11.6 under.

Når det gjelder hvilke organisatoriske grep som bør gjøres for å ivareta fagledelsen, vil arbeidsgruppen først presisere at det er en risiko for at særkompetanse og ansvar fordamper og forvitrer dersom oppgaver legges til Den høyere påtalemyndighet og undergis løpende prioriteringer og oppgavefordeling. Av disse grunner mener arbeidsgruppen at det er hensiktsmessig at ansvar og oppgaver fastsettes i lov og forskrift.

Arbeidsgruppens forslag er at Generaladvokatembetets oppgaver i straffesakskjeden legges til Den høyere påtalemyndighet, men uten at det medfølger en nærmere avgrenset enkeltsaksportefølje. Det følger altså av dette at arbeidsgruppen foreslår at det som i dag er påtalemyndigheten i militære straffesaker i straffeprosessloven § 471 opphører, og at oppgavene i straffesakskjeden legges til påtalemyndigheten i sin alminnelighet. I tidligere utredninger er det vurdert hvor i påtalemyndigheten man bør overføre det som i dag er Generaladvokatembetet. Det følger av arbeidsgruppens forslag i punkt 6.11.6 at Generaladvokatembetet best kan overføres til Forsvaret. Arbeidsgruppen foretar derfor ikke en nærmere avveining av påtalemyndighetens organisatoriske løsning når det gjelder

oppgavene nevnt over, men mener at forpliktelsene knyttet til beredskap og fagledelse i utgangspunktet er av en slik art at de naturlig hører hjemme ved Riksadvokatembetet.

Ved Riksadvokatembetet er det fra 2021 etablert to avdelinger, hvor den ene heter etat- og fagledelse. Det er her oppfølgingen av de militære straffesakene på et overordnet nivå etter arbeidsgruppens syn vil passe inn. Særlig utpeker ansvaret for å forestå beredskapsplanlegging for påtalemyndigheten seg som en nasjonal og prioritert oppgave som etter arbeidsgruppen best tilligger riksadvokaten, men også de nasjonale instrukser som forutsettes utformet og kontakten med Forsvaret på sentralt nivå, vil formentlig passe best med det arbeid som utøves ved Riksadvokatembetet. Innholdet i de faglige føringer som forutsettes utarbeidet, vil berøre påtalemyndigheten som helhet og ikke kun utvalgte embeter eller distrikter.

Arbeidsgruppens forslag er etter dette at Generaladvokatembetets straffesaksrelaterte oppgaver utenfor enkeltsaker, legges til Riksadvokatembetet.

6.11.6. DEN FREMTIDIGE ORGANISERINGEN AV GENERALADVOKATEMBETET

Arbeidsgruppen er i mandatet gitt i oppdrag å foreslå en hensiktsmessig fremtidig organisering av den militære påtalemyndighet. Punktene over inneholder arbeidsgruppens vurderinger og forslag til fremtidig håndtering av den militære påtalemyndighets oppgaver i straffesakssporet. Arbeidsgruppens vurderinger og forslag til fremtidig håndtering av disiplinærsakene fremgår av kapittel 5. Særlige merknader til den juridiske bistanden er tatt inn i punkt 5.5.5. Dette punktet inneholder arbeidsgruppens vurderinger av Generaladvokatembetets (den militære påtalemyndighets) fremtidige organisering og den samlede oppgaveforvaltningen i fremtiden.

Til grunn for vurderingene i dette punktet ligger to forutsetninger: for det første at det er behov for endringer i dagens organisering av Generaladvokatembetet. Dette er forutsatt i arbeidsgruppens mandat, er videre omtalt i punkt 5.5 om vurderingen av disiplinærmyndigheten og følger av punkt 6.11.1 over når det gjelder den påtalemessige delen av straffesaksbehandlingen. For det andre at Generaladvokatembetets oppgaveutførelse i dag er av større betydning for Forsvaret enn for politiet og påtalemyndigheten for øvrig. Overfor Forsvaret ytes det daglig rådgivning og tilsynsoppgaver i enkeltsaker, i tillegg til at embetet bidrar med undervisning og faglig arbeid i håndhevelsessporet, herunder blant annet med bidrag til regelverksutvikling og faglig oppfølging av militærpolitiet. I tillegg føres det statistikk over alle disiplinære reaksjoner som ilegges hvert år, og avvik følges opp. Overfor politiet og påtalemyndigheten bidrar embetet med fagkompetanse for militærspesifikke aspekter i straffesaksbehandlingen og som beredskapsembete. Dernest bidrar embetet med fagkunnskap mer bredt innen det militærjuridiske fagfelt, blant annet i form av å være vertskap for kontaktmøtene til Norsk militærjuridisk forening («fredagsmøtene»).

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.

Med visse foreslåtte forenklinger i disiplinærsaksbehandlingen følger det av arbeidsgruppens anbefaling i denne utredningen at embetets samlede oppgaver videreføres. Spørsmålet er dermed hvordan oppgavene som helhet skal utføres i fremtiden, og hvilken rolle det som i dag er etaten Generaladvokatembetet, skal ha. Delvise anbefalinger når det gjelder oppgaveutførelse følger av punkt 5.5.5 (juridisk rådgivning i disiplinærsaksbehandlingen) og 6.11.5 (oppgavene til den militære påtalemyndighet) over. I det følgende inntas arbeidsgruppens helhetlige og organisatoriske merknader.

I lys av risikoen for at samfunnsnyttig institusjonell og historisk kompetanse skal gå tapt, har arbeidsgruppen vurdert ulike organisatoriske alternativer for å ivareta de tre kategorier av oppgaver som det er redegjort for over. Det er tatt utgangspunkt i tre alternativer, grovt sett.

Alternativ 1 innebærer å beholde en særordning som avviker fra de ordinære strukturer når det gjelder enten straffesaksbehandling, disiplinærsaksbehandling eller begge deler (som i dag). Av de grunner som er nevnt tidligere i utredningen, legger arbeidsgruppen til grunn at en særløsning ikke er hensiktsmessig verken i straffesakssporet, i et rent disiplinærspor eller ved å videreføre dagens løsning.

Alternativ 2 innebærer å legge de oppgaver som Generaladvokatembetet utfører i dag til de ordinære strukturer i henholdsvis Forsvaret og politi- og påtalemyndigheten. Slik det fremgår av kapitlene 5 og 6 i denne utredningen for øvrig, foreslås det langt på vei en slik fordeling av oppgavene. Det springende spørsmålet ved dette alternativet er likevel hvordan oppgaveporteføljen nærmere skal avgrenses, og hvordan det som er omtalt som den tredje oppgavekategori over (den militærjuridiske), skal ivaretas.

Alternativ 3 er til dels en kombinasjon av de to foregående og innebærer en særløsning for de forsvarsrelaterte oppgavene som i dag utføres ved Generaladvokatembetet. Selv om man skiller straffe- og disiplinærsakssporet i større grad i fremtiden, vil det fortsatt være behov for en klar forbindelse mellom de to. Arbeidsgruppen har i kapittel 5 og 7 foreslått at all straffesaksbehandling skal underlegges påtalefaglig styring i den alminnelige påtalemyndigheten og følge politidistriktenes geografiske sakstilflyt. Utviklingen er ledd i en historisk trend der straffesaksbehandlingen i økende grad er blitt sivilisert, fra å være kombinert kommando- og påtalemyndighet hos de militære sjefer i eldre tider (se punkt 6.2) til å følge det ordinære straffesaksspor i både krig og fred. Arbeidsgruppen legger til grunn at det også for fremtiden må være tilstrekkelig kompetanse om sporvalget mellom

disiplinærsaker og straffesaker i både fred, krise og krig, og at det er behov for fagforvaltning som går ut over enkeltsaksbehandling. Dette fagfeltet spenner fra militær disiplinærrett, strafferett og prosess til norske og folkerettslige regler for Forsvarets maktbruk i fred og krig. Herunder omfattes særlige, folkerettslige spørsmål knyttet til å sende militære styrker til utlandet – og å motta besøkende styrker på norsk territorium – og om håndhevelse av rettsbrudd under slike operasjoner. Som en del av det faglige virket, har det vært opprettholdt internasjonalt samarbeid med andre lands fagmiljøer om «militær justis» og rettergang. Det er i løpet av de senere år opparbeidet kompetanse om tilstøtende og til dels overlappende rettsområder også i akademia. Fagmiljøet i Norge er imidlertid fremdeles smalt, og arbeidsgruppen legger til grunn at fagfeltet bør ivaretas som en del av en samlet løsning i fremtiden. Som lagt til grunn over, mener arbeidsgruppen at den daglige nytten av Generaladvokatembetet i dag finner sted i Forsvaret, og at den fagspesifikke oppgaveforvaltning best kan forenes med Forsvarets juridiske fagportefølje. 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. Som foreslått for Den høyere påtalemyndighet, foreslås det også for Forsvarets vedkommende at det skal være et kontaktpunkt for alminnelige spørsmål som gjelder behandlingen av straffesaker med tilknytning til Forsvaret.

Arbeidsgruppen foreslår etter dette at Generaladvokatembetet legges ned som egen etat, og 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 (som foreslås overført til påtalemyndigheten), overføres til Forsvaret. For å oppnå de fordeler som skisseres over, anbefaler arbeidsgruppen at de ovennevnte oppgavene til Generaladvokatembetet overføres til Forsvaret, og at man organisasjonsmessig samler Forsvarets juridiske rådgivere som én militærjuristtjeneste.

6.11.7. BEHANDLINGEN FOR DOMSTOLENE

Arbeidsgruppen er ikke gitt i særskilt mandat å vurdere en eventuell fremtidig domstolsordning for saker med tilknytning til Forsvaret (militære straffesaker). Straffeprosesslovutvalget har imidlertid 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, og 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. Det vises til redegjørelsen i punkt 6.10 over. 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.

6.11.8. ANDRE STRAFFEPROSESSUELLE SÆRREGLER

Straffeprosessloven § 475 inneholder i dag en særregel om underretning til militære sjefer, om klageadgang og om uttalelse. 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.

Arbeidsgruppen mener det ikke lenger er behov for bestemmelsen. Dette skyldes flere forhold. For det første er underretning til militære myndigheter i dag regulert i 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 altså til grunn at de alminnelige klagereglene er tilstrekkelig dekkende for militære sjefers interesser i straffesaker med tilknytning til Forsvaret.

Etter dette er det kun reglene om uttalerett 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, i tilfredsstillende grad bør kunne gis fra riksadvokaten med virkning overfor politiet og påtalemyndigheten for øvrig. Avslutningsvis vises det til at den struktur som foreslås i punkt 6.11.6, inviterer til et samarbeid som bør kunne legge til rett for at uttalelser innhentes der det er hensiktsmessig.

7. MILITÆR POLITIMYNDIGHET

7.1. INNLEDNING

Lov om politimyndighet i forsvaret[282] ble vedtatt 20.5.1988 og trådte i kraft 1.1.1989, samtidig med disiplinærloven. Som beskrevet tidligere i utredningen, har det siden den gang skjedd flere endringer som påvirker lovens innretning og utforming, herunder endringer av Forsvaret, endringer i samfunnet og ikke minst rettslige endringer.

Arbeidsgruppen skal i henhold til mandatet foreslå nødvendige endringer i lov om politimyndighet i forsvaret sett i lys av dagens oppgaver og organisering av Forsvarets virksomhet. I tillegg skal arbeidsgruppen vurdere den etterforskning som utføres med hjemmel i denne loven, og foreslå endringer som ivaretar krav i EMD-praksis med henblikk på effektiv og tilstrekkelig uavhengig etterforskning, særlig etterforskning knyttet til internasjonale operasjoner og militær aktivitet i utlandet. I tilknytning til etterforskning har arbeidsgruppen også sett på hvordan denne kan underlegges påtalemyndighetens faglige styring, og hvordan sporvalg mellom disiplinær- og straffesak kan foretas.

Arbeidsgruppen har særlig sett på sammenhengen mellom lovtekst og forskrift og forholdet til andre lover. Forskriften gir hjemmel til inngripende tiltak, og arbeidsgruppen er av den oppfatning at den i enkelte sammenhenger går lenger enn det er hjemmel for i loven. I tillegg er flere viktige bestemmelser fastsatt i forskrift selv om de etter sin art er bestemmende for enkeltpersoners rettigheter og forpliktelser og med fordel kunne stått i lov. For å besvare mandatet, foreslår arbeidsgruppen å flytte flere bestemmelser fra forskrift til lov. Samtidig foreslår ikke arbeidsgruppen ny forskrift. Særlig når det gjelder NATO SOFA,[283] mener arbeidsgruppen at ut over de bestemmelser som foreslås å ta inn i lov, ligger det utenfor arbeidsgruppens mandat å utforme en eventuell forskriftsregulering. Arbeidsgruppen har dernest vurdert behovet for å ta inn i loven enkelte bestemmelser som i dag er regulert i forskrifter til andre lover.

7.2. GRUNNLEGGENDE HENSYN

Lov om politimyndighet i forsvaret er ment å ivareta tre ulike forhold. Det sentrale ved loven er å gi visse personellkategorier myndighet til å håndheve disiplin, ro og orden innad i Forsvaret. Videre gir loven Forsvaret en viss myndighet til å beskytte seg selv og sin lovlige virksomhet. Begge disse hensyn blir ivaretatt gjennom den militære politimyndighet. I tillegg er det inkludert en konkret bestemmelse som åpner for at militære offiserer, befal og militærpoliti kan etterforske visse typer lovbrudd. Ved revisjon av loven er det lagt vekt på at disse til dels ulike hensynene skal bli ivaretatt videre.

Både militær politimyndighet og militær etterforskningskompetanse er fra lovgiver ment som et supplement til politiets overordnede myndighet for å ivareta Forsvarets særskilte behov.

[282] LOV-1988-05-20-33.
[283] Avtale mellom partene i Traktat for det nordatlantiske område om status for deres styrker av 19. juni 1951 (NATO SOFA).

Dette fremgår ikke eksplisitt av dagens lov, men fremgår tydelig av forskriften, hvor det i pkt. 1 fremgår:

> I forhold som medfører samarbeid med sivil politimyndighet er militær politimyndighet underordnet denne, jfr. dog beredskapslovens § 6.

Det er altså myndigheten, ikke personellet, som er underordnet. Arbeidsgruppen mener at bestemmelsen gir uttrykk for et grunnleggende prinsipp i norsk statsforvaltning om at det er politiet som utgjør den primære politimyndighet.

Politietaten har gjennomgått store endringer de senere årene. Den nåværende organiseringen av politietaten ble fastlagt i 2016 og er beskrevet slik av Politidirektoratet i Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter (2017) på side 17:

> Politi- og lensmannsetaten består av Politidirektoratet, Politiets sikkerhetstjeneste (PST), 12 politidistrikter (…).

Nærpolitireformen er både en struktur- og en kvalitetsreform. Totalansvarspremisset, som i korte trekk innebærer at Politidirektoratet styrer politidistriktene og politimestrene styrer sine driftsenheter, som hver for seg har et selvstendig ansvar for et sett av definerte mål, er videreført. Vekten på økt effektivitet har medført en ansvarliggjøring og økt kostnadsbevissthet. Et sentralt virkemiddel i så henseende har vært å gjøre politiet likere og oppgaveløsningen mer ensartet.

Politimesteren har ansvaret for påtalemyndigheten i politiet. Det tosporede systemet er videreført, noe som innebærer at det faglige ansvaret for straffesaksbehandlingen ligger til riksadvokaten. Det avgjørende er at organiseringen ikke rokker ved påtalemyndighetens uavhengighet.

Større krav til kvalitet i etterforskningen vil også ha betydning for hvordan man bør innrette den etterforskning som eventuelt skal foregå ved bruk av militære etterforskere. Blant de spørsmål arbeidsgruppen må ta stilling til, er hvordan utviklingen i samfunnet og politiets organisering passer med Forsvarets behov. I NOU 2013: 9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer* (politianalysen) ses det hen til blant annet St.meld. nr. 42 (2004–2005) *Politiets rolle og oppgaver*, som diskuterer og identifiserer politiets kjerneoppgaver. Disse kan oppsummeres slik:[284]

- opprettholde alminnelig orden
- forebygge og forhindre straffbare handlinger
- beskytte borgerne og deres lovlydige virksomhet
- etterforske og straffeforfølge lovbrudd

De særskilte behovene som Forsvaret har med hensyn til egen sikkerhet, ro, orden og disiplin, har i stor grad Forsvaret selv ivaretatt. Det er ulike grunner til at det har vært og er slik, men de viktigste er nok at Forsvaret har anledning til å besørge dette selv, og at det er vanskelig å se for seg at politiet settes med ressurser på en slik måte at de kan ta seg av disse oppgavene.

[284] NOU 2013: 9 pkt. 11.1

Etter arbeidsgruppens oppfatning er politiets kjerneoppgaver ikke overførbare til Forsvarets virksomhet som sådan. Dette stiller seg annerledes for hva som er formålet med den militære politimyndigheten og etterforskningen av straffesaker ved bruk av militære etterforskere.[285]

Med utgangspunkt i politiets kjerneoppgaver og med de presiseringer som følger over, legger arbeidsgruppen til grunn at formålet med militær politimyndighet og militær etterforskningskompetanse, er å:

- opprettholde alminnelig ro, orden og disiplin
- forebygge og forhindre straffbare handlinger
- beskytte Forsvarets virksomhet
- etterforske og straffeforfølge lovbrudd med tilknytning til Forsvaret

Til forskjell fra politiets myndighet er militær politimyndighet nærmere avgrenset med hensyn til hvem, hvor og når myndigheten gjelder.

7.3. GJELDENDE RETT

7.3.1. HISTORIKK

7.3.1.1. LOV OM DEN MILITÆRE DISIPLINÆR- OG POLITIMYNDIGHET FRA 1921

Frem til lov om politimyndighet i det militære forsvar ble vedtatt i 1988, var militær politimyndighet regulert i lov om den militære diciplinær- og politimyndighet 6.5.1921 nr. 3 (1921-loven).[286] Bestemmelsene om militær politimyndighet, foreløpig arrest og varetektsfengsel fantes i 1921-loven kapittel 4. Utfyllende bestemmelser var gitt i tjenestereglement for Forsvaret (TFF) undergruppe 562 avsnitt C, punktene 110–123,[287] se vedlegg 1.

I 1921-loven falt den militære politimyndighet i to grupper: For det første hadde militære befalingsmenn og vakter alminnelig politimyndighet til «opprettholdelse av ordenen», og den gjaldt overfor alle, både militære og sivile, på militært område og de nærmeste omgivelser.[288] For det andre var militære befalingsmenn[289] gitt politimyndighet også utenfor militært område og dets umiddelbare nærhet, men bare overfor undergitte som var «krigsmann» etter militær straffelov § 4, som bar militær uniform eller som han i tjenstlig sammenheng var sammen med under forhandlinger og møter.[290] Når ingen foresatt var til stede utenfor (militært område), kunne enhver overordnet utøve politimyndighet.

[285] Disiplinærundersøkelser unnlatt, selv om slike undersøkelser med påfølgende reaksjon ofte har tilnærmet samme formål som etterforskning av straffesak med tilknytning til Forsvaret.
[286] LOV-1921-05-06-3. Loven trådte i kraft 1.1.1923.
[287] NOU 1980: 58 kapittel XVI pkt. 1 (s. 91).
[288] NOU 1980: 58 kapittel XVI pkt. 1 (s. 91–92).
[289] Enhver som hadde grad over menig, jf. NOU 1980: 58 kapittel XVI pkt. 1 (s. 92).
[290] NOU 1980: 58 kapittel XVI pkt. 1 (s. 92).

Loven av 1921 ga ikke nærmere regler om hvilke forføyninger som kunne treffes i kraft av politimyndigheten, bortsett fra foreløpig arrest og varetektsfengsel, men det var antatt at man måtte falle tilbake på de generelle retningslinjer for politimyndighet som var gitt i alminnelig instruks for landets politimenn (kongelig resolusjon 6.2.1920). Bruk av foreløpig arrest kunne besluttes av militære befalingsmenn og overordnede, blant annet når en person forstyrret den offentlige orden eller var i drukkenskap eller annen opphisset tilstand. Foreløpig arrest var en midlertidig ordens- eller sikkerhetsforanstaltning undergitt de straffeprosessuelle bestemmelser om pågripelse og fengsling.

Videre var militære befalingsmenn i saker som gjaldt militære forbrytelser og forseelser, sidestilt med politiets tjenestemenn med hensyn til å utføre forkynnelse, oppta forklaring og iverksette beslag, ransaking og pågripelse. De var dessuten forpliktet til å yte slik bistand i borgerlige straffesaker mot dem som gjorde tjeneste i Forsvaret, og i praksis ble også militærpolitiet brukt til dette.[291] Hver befalingsmann måtte også i alle tilfeller «foreta de skritt som ikke uten skade kan oppsettes til bevaring av gjerningens spor, sikring av vitner og andre bevisligheter og av den mistenktes person», og påtalemyndigheten (politiet) måtte underrettes om det. Veifarende pliktet dessuten å rette seg etter de tegn som ble gitt av militær trafikkpost ved passering av militær avdeling eller kjøretøykolonne. Militære befalingsmenn medvirket videre ved forfølgningen av saker som i krigstid behandles etter den militære rettergangslov 29.3.1900. Militær politimyndighet kunne også ellers komme i en annen stilling under krig på grunn av adgangen til å gi militære myndigheter den øverste ledelse av politiet på krigsskueplass.[292]

7.3.1.2. MILITÆRPOLITIETS UTGANGSPUNKT: STØTTE TIL MILITÆRE SJEFER

Det historiske grunnlaget for den militære politimyndigheten, uavhengig av hvem som utøvde den, var opprettholdelse av militær disiplin og orden til støtte for militære sjefer i deres oppdragsløsning. Før andre verdenskrig hadde ikke det norske forsvaret noe dedikert militærpoliti. Politimyndighet var som nevnt gitt til offiserer, befal og militære vakter. Lov og disiplin ble håndhevet i kommandolinjen. Det eksisterte delvis profesjonelle utøvere av slik myndighet i form av gevaldigere, som var underoffiserer med et spesielt ansvar for å ivareta militær rettspleie. Disse var særlig vanlige ved faste festningsverk, hvor de også hadde ansvar for å håndtere de fanger som til enhver tid sonet ved festningenes fengsel.

Et militærpoliti i Forsvaret oppstod første gang under andre verdenskrig. Det første, kjente oppdraget der militærpolitiet (MP) ble aktivt brukt, var i slaget om Narvik, hvor MP ble satt inn for å beskytte sivilbefolkningen mot overgrep fra både egne og allierte styrker. Dette nyopprettede fagområdet ble etablert etter en britisk modell. [293] MP ble benyttet aktivt under krigen for å opprettholde ro og orden innad i de militære styrker og ble videreført etter

[291] NOU 1980: 58 kapittel XVI pkt. 1 (s. 93).
[292] NOU 1980: 58 kapittel XVI pkt. 1 (s. 93).
[293] Det ble også opprettet et politikompani ved den norske brigade i Skottland, jf. Innstilling fra Militærpolitiutvalget av 1957 s. 24.

krigen.[294] Myndigheten den gang var direkte knyttet til den politimyndighet som var gitt befal gjennom lov om militær diciplinær- og politimyndighet fra 1921. Som en konsekvens kunne ingen tjenestegjøre i MP uten å ha minst korporals grad, som da var laveste befalsgrad i Forsvaret. Kravet om korporals grad bestod frem til lov om politimyndighet i det militære forsvar ble vedtatt i 1988. Frem til 1988 var også militær disiplinær- og politimyndighet regulert i samme lov (1921-loven).

7.3.1.3. TIDLIGERE UTREDNINGER

Follestad-utvalget

MP ble av ulike grunner opphevet i fredstid 1947, blant annet fordi MPs virksomhet ikke hadde noen rettslig hjemmel. Spørsmålet om gjenopprettelse av MP var imidlertid stadig aktuelt.[295] Forsvarsdepartementet satte ned et utvalg 8.4.1949 under ledelse av generaladvokat Follestad (Follestad-utvalget) til å utrede visse spørsmål om fordelingen av oppgaver mellom de militære myndigheter, politiet og Sivilforsvaret, men forslagene deres resulterte ikke i konkrete tiltak.[296] I 1953 ble det tilrådd å opprette et militærpoliti og nedsette et utvalg til å utarbeide et forslag til militærpolitiets organisasjon, utdannelse, tjeneste mv.[297]

Militærpolitiutvalget

I juni 1957 ble det oppnevnt et utvalg (militærpolitiutvalget) med oberstløytnant Larsgaard som formann.[298] Utvalget ga sin innstilling 13.6.1958 og foreslo at militærpolitiet blant annet måtte få til oppgave å opprettholde ro og orden blant de militære styrker, å etterforske disiplinærsaker og straffesaker underlagt militær jurisdiksjon og å regulere og kontrollere trafikk på veiene og holde vakt ved trafikknutepunkter. Det ble ikke foreslått å etablere militærpolitiet som et enhetspoliti for alle forsvarsgrener, men et organisert samarbeid mellom dem.[299] Det ble også uttalt at det ikke var ønskelig eller nødvendig med noen generell borgerlig politimyndighet, men at personkretsen med politimyndighet måtte utvides fra foresatte og overordnede til også å gjelde militærpolitimenn.[300] Utvalgets innstilling ble imidlertid ikke fulgt opp (i form av lovendringer).

Disiplinærutvalget

I tillegg har det vært nedsatt flere utvalg til å lage utkast til endring av 1921-loven. Kai Knudsen-utvalget ble nedsatt i 1953 og avga sin innstilling i 1964. Innstillingen førte ikke til

[294] Særlig i Oslo-området var det et påtrengende behov for et norsk militærpoliti ved frigjøringen, og allerede i mai 1945 ble det opprettet en felles politikommando (Joint Command) under ledelse av en amerikansk offiser. Etter hvert ble det også opprettet egne norske MP-avdelinger, jf. Innstilling fra Militærpolitiutvalget av 1957 s. 24–25.
[295] Innstilling fra Militærpolitiutvalget av 1957 s. 27.
[296] Innstilling fra Militærpolitiutvalget av 1957 s. 32–34.
[297] Innstilling fra Militærpolitiutvalget av 1957 s. 1.
[298] Innstilling fra Militærpolitiutvalget av 1957 s. 1–2.
[299] Innstilling fra Militærpolitiutvalget av 1957 s. 59–60.
[300] Innstilling fra Militærpolitiutvalget av 1957 s. 65.

endringer i lov om den militære disiplinær- og politimyndighet.[301] En av grunnene var den omfattende omorganiseringen av Forsvaret.[302]

Videre ble disiplinærutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 25.9.1973 med høyesterettsdommer Hans M. Michelsen som formann (derav også kalt Michelsen-utvalget). Utvalget avga NOU 1980: 58 *Militær disiplinær- og politimyndighet*[303] til Forsvarsdepartementet i oktober 1980, og dagens lov om politimyndighet i forsvaret ble vedtatt i 1988 etter denne utredningen.

Disiplinærutvalget påpekte at 1921-loven hadde blitt til under andre forhold. Okkupasjonen av landet og Norges deltakelse i den andre verdenskrig hadde fått betydning for den militærjuridiske utvikling, og etterkrigstida stilte forsvaret overfor nye oppgaver og utfordringer.[304] Utvalget foreslo for det første at bestemmelsene om den militære politimyndighet skulle gis i en *egen lov*. Dette hadde også blitt foreslått av Kai Knudsen-komiteen. Begrunnelsen var at disiplinærloven da ville få en mer adekvat ramme, og at en deling var praktisk. Utvalget sluttet seg til dette og fant også en deling hensiktsmessig fordi persongruppene som skulle håndheve disiplinærloven og politimyndighetsloven, i det vesentlige ville være forskjellige.[305] Videre foreslo utvalget en *innskrenkning* i personkretsen med politimyndighet ved at bare befalingsmenn med sersjants grad eller tilsvarende og høyere skulle gis politimyndighet. Det foreslo også en *utvidelse* av personkretsen ved å lovfeste politimyndighet for dem som gjør tjeneste i militærpolitiet, noe som «i realiteten kun [var] en lovfesting av et forhold som har vært etablert i lang tid».[306] Stillingen militærpolitiet hadde i praksis, var utledet av deres status som en form for militær vakt og at de etter sin militærpolitiutdanning ble gitt minimum visekorporals grad eller tilsvarende slik at de var å anse som befalingsmenn i disiplinærsaker. Det skulle imidlertid kun være de fast organiserte militærpolitistyrker som kunne utøve politimyndighet fullt ut, ikke de som ved spesielle anledninger ble organisert innen en avdeling.[307]

Utvalget foreslo at *kompetansen* ble utvidet slik at politimyndigheten (til å opprettholde ro og orden) også kunne håndheves overfor den som opptrådte i strid med forbud gitt i medhold av § 1 i lov om forsvarshemmeligheter,[308] og ikke bare på et militært område eller i umiddelbar nærhet av slikt område.[309] Videre foreslo utvalget å ta inn bestemmelser i loven om blant annet pågripelse og etterforskning.[310]

Loven om den militære disiplinær- og politimyndighet inneholdt ikke noe nærmere om hvilke forføyninger som kunne treffes i kraft av politimyndigheten bortsett fra det som var fastsatt

[301] NOU 1980: 58 kapittel IV pkt. 2 (s. 22).
[302] Ot.prp.nr.82 (1986–1987) pkt. 2.1.
[303] Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 25.9.1973 og avgitt til Forsvarsdepartementet i oktober 1980.
[304] NOU 1980: 58 kapittel IV pkt. 1.
[305] NOU 1980: 58 kapittel XVI pkt. 2.1.1 (s. 93–94).
[306] NOU 1980: 58 kapittel XVI pkt. 2.1.2 (s. 94).
[307] NOU 1980: 58 kapittel XVI pkt. 2.1.2 (s. 94).
[308] Lov 18.8.1914 nr. 3, jf. NOU 1980: 58 pkt. 2.1.3.
[309] NOU 1980: 58 kapittel XVI pkt. 2.1.3 (s. 95).
[310] NOU 1980: 58 kapittel 1 pkt. 10 (s. 9).

om foreløpig arrest og varetekstfengsel.[311] Tradisjonelt hadde man ansett at den militære politimyndighet inneholdt tre hovedelementer: Myndigheten til å 1) gripe inn overfor militært personell og andre når det var nødvendig, 2) foreta anholdelse og 3) eventuelt iverksette foreløpig arrest. Det var først og fremst for å opprettholde ro og orden at militær politimyndighet kunne utøves, men utvalget anså det selvsagt at politimyndigheten også omfattet den sikkerhetsmessige siden, som ofte grep inn i den rent ordensmessige.[312] Utvalget fant det hensiktsmessig å ta de tre elementene (den ytre rammen) inn i lovteksten, og at øvrige bestemmelser om innholdet burde gis ved reglement.[313]

Lov om den militære disiplinær- og politimyndighet inneholdt ingen regler om etterforskning, men slike bestemmelser var gitt i disiplinærreglementet.[314] Etter at ordningen med egen militær rettergangsordning bortfalt i fredstid (fra 1. juli 1956), skulle politiet etterforske alle overtredelser av den militære straffelov som ikke ble avgjort disiplinært. Som utvalget påpekte, var det imidlertid ikke alltid på forhånd klart hvorvidt en sak var så alvorlig at straffesak ble resultatet, og det var heller ikke alltid praktisk mulig for det sivile politiet å komme til stede umiddelbart.[315] Utvalget anså derfor at det var behov for hjemmel for at Forsvaret selv kunne innlede etterforskning, og forslaget til lovbestemmelse var i realiteten en lovfesting av gjeldende praksis.[316] Utvalget mente at enhver befalingsmann skulle ha samme myndighet som militærpolitiet på dette området, men at militærpoliti fortrinnsvis burde benyttes der man hadde det tilgjengelig.[317]

Utvalget foreslo også en ny bestemmelse for å gi militærpolitiet hjemmel for avhenting av personell, og at avhenting fortrinnsvis burde utføres av militærpolitiet.[318] Det ble ikke foreslått å gjøre endringer i politimyndighet tillagt befalingsmenn, militære vakter og militærpolitiet ved andre lover og bestemmelser.[319]

7.3.1.4. GJELDENDE LOV FRA 1988

Gjeldende lov om politimyndighet i det militære forsvar ble vedtatt 20.5.1988 etter utredningen fra Michelsen-utvalget,[320] samme dag som disiplinærloven. Departementet fant delingen av refselsesmyndighet og politimyndighet hensiktsmessig siden persongruppene som i praksis skulle håndheve de to lovene, ville være forskjellige.[321] Politimyndigheten ble regulert til å omfatte opprettholdelse av ro og orden, anholdelse og foreløpig arrest. Departementet foreslo også å lovfeste praksis ved «å gi hjemmel for Forsvaret til selv å innlede etterforskning i alle saker som gjelder brudd på den militære straffelov eller

[311] NOU 1980: 58 kapittel XVI pkt. 2.1.4 (s. 95).
[312] NOU 1980: 58 kapittel XVI pkt. 2.1.4 (s. 95).
[313] NOU 1980: 58 kapittel XVI pkt. 2.1.4 (s. 95).
[314] NOU 1980: 58 kapittel XVI pkt. 2.1.6 (s. 96).
[315] NOU 1980: 58 kapittel XVI pkt. 2.1.6 (s. 96).
[316] NOU 1980: 58 kapittel XVI pkt. 2.1.6 (s. 96).
[317] NOU 1980: 58 kapittel XVI pkt. 2.1.6 (s. 96).
[318] NOU 1980: 58 kapittel XVI pkt. 2.1.7 (s. 96).
[319] NOU 1980: 58 kapittel XVI pkt. 2.1.8 (s. 96).
[320] Ot.prp.nr.82 (1986–1987) pkt. 1.1.
[321] Ot.prp.82 (1986–1987) pkt. 1.2.

disiplinærlov samt for overtredelser av loven om forsvarshemmeligheter», jf. Ot.prp.82 (1986–1987) pkt. 1.2. Avhentingshjemmelen for politi, militærpoliti eller befal overfor den som rettsstridig forlater eller blir borte fra et sted hvor vedkommende plikter å være til stede, var også ny, men det ble gjort unntak for avhenting til førstegangstjeneste hvor bare sivilt politi kan brukes, i tråd med disiplinærutvalgets forslag.

Etter vedtakelsen i 1988 er det kun foretatt mindre endringer, i hovedsak på bakgrunn av endringer i andre lover.

For øvrig ble forskrift om utøvelse av politimyndighet i det militære forsvar (forskrift om politimyndighet i Forsvaret eller politireglementet) vedtatt og trådte i kraft først 26.11.1993.[322]

Videre ble politiloven av 1936 avløst av den gjeldende politiloven, som trådte i kraft 1.10.1995, godt og vel seks år etter ikrafttredelsen av den gjeldende lov om politimyndighet i forsvaret. Den nye lovgivningen skulle rydde opp i en fragmentert regelverksstruktur og ivareta legalitetshensyn, blant annet ved å lovfeste bestemmelser om utøvelse og håndhevelse av politimyndigheten. Lov om politimyndighet i forsvaret ble imidlertid ikke justert samtidig, bortsett fra en helt nødvendig endring av lovhenvisningen i § 3 første ledd med hensyn til hjemmel for innbringelse.

Da politiloven kom, innebar den i realiteten en viss begrensning av rekkevidden til militær politimyndighet. Politiloven definerte begreper som lov om militær politimyndighet var taus om. Disse ulikhetene ble tolket innskrenkende og innebar at militærpolitiet blant annet mistet sin myndighet til å håndtere berusede og syke personer på samme måte som tidligere.

7.3.2. «POLITIMYNDIGHET I FORSVARET» ELLER «MILITÆR POLITIMYNDIGHET»?

Uttrykket «militær politimyndighet» er ikke brukt i lovteksten fra 1988, men har vært utstrakt brukt både skriftlig og i dagligtale når denne loven eller den myndighet som loven gir, beskrives. Uttrykket «militær politimyndighet» brukes også i forskrift om politimyndighet i Forsvaret. Spørsmålet er om de to betegnelsene «politimyndighet i Forsvaret» og «militær politimyndighet», som i det daglige synes å brukes synonymt, kan ha en ulik rettslig betydning.

Argumentet som har vært fremmet, er at «politimyndighet i Forsvaret» viser til politimyndighet som et definert konsept, og at lovens tittel viser til hvordan denne skal utøves i Forsvaret. Den politimyndighet som tildeles gjennom lov om politimyndighet i forsvaret, er ikke identisk med ordinær politimyndighet slik denne fremkommer i politiloven av 1995 og er definert i forarbeidene.[323] Militær politimyndighet hevdes derimot å vise til noe eget, uten direkte parallell til politimyndighet slik det brukes om politiet.

[322] FOR-1993-11-26-1299.

[323] I Ot.prp.nr.22 (1994–1995) del III pkt. 6.4 er politimyndighet omtalt som en «betegnelse på den samlede myndighet til å gi påbud og foreta inngrep overfor publikum, om nødvendig med makt, som er særegen for politiet». Videre er den «knyttet til stillingen og gjelder i forbindelse med utøvelsen av denne, men den gjelder

Selv om uttrykket «militær politimyndighet» ikke er brukt i loven fra 1988, er dette gjennomgående benyttet i lovens forarbeider. Forrige lov som regulerte dette, lov om den militære diciplinær- og politimyndighet fra 1922, benyttet utelukkende begrepet «militær politimyndighet». Dette gir grunnlag for å tro at det ved tidligere lovarbeid ikke ble vurdert om disse to begrepene har en relevant ulik betydning.

Arbeidsgruppen vil benytte betegnelsen «militær politimyndighet» i utredningen.

7.3.3. HVA MILITÆR POLITIMYNDIGHET INNEBÆRER

7.3.3.1. INNLEDNING

Militær politimyndighet omfatter «rett til å gripe inn for å opprettholde den alminnelige ro og orden, anholde og innbringe personer etter politilovens § 8», jf. lov om politimyndighet i forsvaret § 3 første ledd. Den som har politimyndighet, har også rett til å bruke foreløpig arrest på nærmere angitte vilkår, jf. § 3 andre ledd. Dette vil det bli nærmere redegjort for i det følgende.

Selv om lov om politimyndighet i forsvaret også gir hjemmel i § 5 til å etterforske militære straffesaker, vil etterforskningskompetansen bli behandlet særskilt i punkt 7.3.7 under. Bakgrunnen for dette er at kompetansen til å etterforske straffesaker ikke har en direkte sammenheng med politimyndigheten, og at det derfor er ryddig å behandle disse hver for seg. Til sammenligning har politiet sin politimyndighet regulert i politiloven og etterforskningskompetanse regulert i straffeprosessloven.

7.3.3.2. OPPRETTHOLDELSE AV RO OG ORDEN

Politimyndigheten etter lov om politimyndighet i forsvaret innebærer «rett til å gripe inn for å opprettholde den alminnelige ro og orden, anholde og innbringe personer etter politilovens § 8», jf. lovens § 3 første ledd. Myndigheten er utdypet i forskriften punkt 2 første ledd som legger myndigheten til militært befal,[324] militærpoliti og militære vakter «[…] på militært område eller i umiddelbar nærhet av det, håndheve adgangsforbud overfor uvedkommende samt gripe inn mot tyveri og andre åpenbare straffbare handlinger». Videre er det fastsatt at de ut over dette har «samme rett som enhver borger etter straffeprosessloven §§ 176 og 206 til å foreta pågripelse og ta beslag når den mistenkte treffes eller, forfølges på fersk gjerning eller ferske spor».

---

også i fritiden». I tillegg ble adgangen til å «utstyre personer som ikke er ansatt i politiet, med begrenset politimyndighet», videreført.

[324] Før innføringen av ny ordning for militært tilsatte 1.1.2016, ble begrepet «befal» brukt som en samlebetegnelse for både offiserer og befal. Forskriften ble imidlertid ikke endret i henhold til kategoriene i den nye militærordningen slik loven ble. Begrepet «befal» slik det brukes i forskriften, omfatter derfor utvilsomt også offiserer.

7.3.3.3. INNGRIPEN

Bortvisning

Det fremgår av forskrift om politimyndighet i Forsvaret pkt. 2 første ledd at «militær politimyndighet» gir militært befal, militærpoliti og militære vakter «rett til å […] håndheve adgangsforbud overfor uvedkommende». Ifølge pkt. 7 er det spesifisert at samme personkrets på område «underlagt adgangsforbud» etter lov om forsvarshemmeligheter, kan «kreve opplyst identitet, bortvise uvedkommende og pågripe personer som med skjellig grunn mistenkes for straffbar handling mot lovens § 5». Disse skal «snarest» overleveres til politiet.

Lov om forsvarshemmeligheter ble opphevet i 2015, jf. lov om ikraftsetting av straffeloven 2005,[325] som trådte i kraft 1.10.2015 uten at forskriften ble oppdatert tilsvarende. Det som tidligere fremgikk av lov om forsvarshemmeligheter, er nå delvis dekket av sikkerhetsloven og delvis av lov om informasjon om bestemt angitte områder, skjermingsverdige objekter og bunnforhold.

For øvrig kan militært befal, militærpoliti og militære vakter «bortvise personer som er til hinder for lovlige militære operasjoner», jf. forskrift om politimyndighet i Forsvaret pkt. 8 andre setning.

Trafikk

Militærpolitiet har «rett til å dirigere trafikk» utenfor militært område og dettes umiddelbare nærhet når det av «militære hensyn er berettiget behov for det», jf. forskrift om politimyndighet i Forsvaret pkt. 8 første setning. I tillegg har militærpolitiet myndighet til å dirigere trafikk, også av sivile trafikanter, både på og utenfor militært område med hjemmel i trafikkreglene § 3 nr. 2.[326]

Trafikkontroller på militært område og av militære kjøretøy gjennomføres regelmessig for å ivareta militær trafikksikkerhet, jf. tjenestereglement for Forsvaret undergruppe 562 avsnitt A, pkt. 60.

Innbringelse og anholdelse

Adgangen i lov om politimyndighet i forsvaret § 3 til å anholde og innbringe er begrenset til 4 timer. Innbringelse er et polisiært virkemiddel med ordensmessig formål. Det er ikke gitt nærmere bestemmelser for hvordan innbrakt personell skal behandles/oppbevares ved slik innbringelse. Det er imidlertid verdt å merke seg at en innbringelse i mange tilfeller ikke medfører behov for innsetting på celle, men hvis den gjør det, må det etter forholdene kunne brukes både soningscelle og glattcelle avhengig av situasjonen.

I forskriftsbestemmelsen om innbringelse (pkt. 14) står det at innbringelse etter straffeprosessloven § 191 kan brukes overfor så vel sivilt som militært personell som er anholdt for ordensforstyrrelse på militært område eller i dettes umiddelbare nærhet, eller som ulovlig oppholder seg på eller foretar ulovlig handling på militært restriksjonsområde, jf. forskrift om politimyndighet i Forsvaret pkt. 14 første setning. Straffeprosessloven § 191 ble

[325] LOV-2015-06-19-65.
[326] Forskrift 21.3.1986 nr. 747 om kjørende og gående trafikk (trafikkregler).

opphevet da politiloven ble vedtatt i 1995, men lovhenvisningen i forskriftsbestemmelsen ble ikke endret.

Ved ordensforstyrrelse utenfor militært område eller dettes umiddelbare nærhet, kan innbringes «personell som må antas å være militært personell inne til tjeneste, på reise til eller fra eller som er iført militær uniform på offentlig sted», jf. forskrift om politimyndighet i Forsvaret pkt. 14 andre setning.

Foreløpig arrest

Den som har politimyndighet etter loven, har etter lovens § 3 andre ledd også «rett til å bruke foreløpig arrest overfor enhver som omfattes av kapittel I» i disiplinærloven som:

1. forstyrrer den alminnelige ro og orden.
2. har gjort seg skyldig i alvorlig pliktstridig forhold og det av tjenestlige grunner finnes nødvendig at vedkommende straks blir pågrepet.
3. eller har gjort seg skyldig i refsbart forhold og det er særlig grunn til å frykte for at vedkommende vil øve vold eller skadeverk, eller fortsatt gjør seg skyldig i grovt disiplinærbrudd.[327]

Foreløpig arrest har sine røtter i Forsvarets bruk av militær arrest og er et særlig virkemiddel som ikke har sitt motsvar verken i politiloven eller straffeprosessloven. Siden loven kom har det ikke vært utarbeidet klare regler for slik arrest.

Dagens løsning fremstår som en blanding av polisiær innbringelse og straffeprosessuell pågripelse. Militærpolitiet har opplyst at bruken er svært begrenset, men at behovet øker ved større øvelser og annen aktivitet som fordrer innkalling av flere militære mannskap.

Den arresterte «ransakes», og «gjenstander som kan brukes til vold eller til å unnvike, skal fratas vedkommende», jf. § 4 andre ledd. Den foreløpige arrest «må ikke strekke seg utover 24 timer», jf. lovens § 4 tredje ledd.

Det følger av forskriften pkt. 15 første setning at foreløpig arrest kan brukes overfor «militært personell som er inne til tjeneste, på reise til eller fra eller som er iført militær uniform på offentlig sted». Foreløpig arrest kan også brukes «til sikring av påtenkt avhør, blodprøve eller andre etterforskningskritt » når «sakens alvor tilsier det», jf. forskrift om politimyndighet i Forsvaret pkt. 15 andre setning.

Med hjemmel i lov om politimyndighet i forsvaret § 7 er det gitt enkelte utfyllende regler om foreløpig arrest i politireglementet pkt. 15–17. Når det gjelder selve gjennomføringen av denne type arrest, er disse utfyllende bestemmelsene begrenset til å bestemme at gjenstander som er egnet til å skade arrestanten selv, for eksempel skolisser, belte og slips m.m., skal fratas ham ved innsettelse i arrest, jf. forskrift om politimyndighet i Forsvaret pkt. 16.

Når noen skal innsettes i foreløpig arrest, skal den nærmeste foresatte med disiplinærmyndighet snarest mulig underrettes, jf. forskrift om politimyndighet i Forsvaret pkt. 17. Dersom det er behov for å holde en arrestant ut over 24 timer, skal han overlates til politiet, som eventuelt sørger for varetektsfengsling.

[327] Lov om politimyndighet i forsvaret § 3 andre ledd.

I instrukser for henholdsvis militærpolitiets virksomhet i fredstid, militær politimyndighet for befal og militære vakters bruk av våpen og tvangsmidler[328] er det gitt noen bestemmelser om foreløpig arrest som ikke avviker eller legger til noe ut over det nevnte regelverket med unntak av en henvisning om at arrestanter skal behandles i henhold til militært arrestreglement.

7.3.3.4. AVHENTING

Den som «rettsstridig forlater eller blir borte fra et sted hvor det påhviler vedkommende en militær plikt å være til stede», kan avhentes av «politiet, militærpolitiet, offiser eller befal», jf. lov om politimyndighet i forsvaret § 6 første setning. En «vernepliktig som unnlater å møte frem til førstegangstjeneste», kan likevel bare avhentes av politiet, jf. § 6 andre setning.

Ifølge forskrift om politimyndighet i Forsvaret pkt. 22 skjer gjennomføring av avhenting etter reglene om pågripelse og etter ordre eller anmodning fra den fraværendes militære foresatte eller i tilfeller hvor det ulovlige fravær er utvilsomt og slik anmodning åpenbart ville blitt gitt. Den som skal gjennomføre avhentingen, vurderer eventuelle nye opplysninger og kan avbryte gjennomføringen dersom det er grunn til å tro at fremmøteplikten er bortfalt.

Ved avhenting av personell som er eller har vært inne til førstegangstjeneste, brukes fortrinnsvis militærpoliti, jf. forskrift om politimyndighet i Forsvaret pkt. 23. Dersom befal avhenter, følges de regler som gjelder for militærpolitiet om dette.

7.3.3.5. MILITÆRT VAKTHOLD

Vakthold på militært område og dets umiddelbare nærhet

Det følger av lov om politimyndighet i forsvaret § 1 at militære vakter (se nedenfor i punkt 7.3.4.2) har politimyndighetoverfor alle som er på militært område eller i umiddelbar nærhet av det. Militært område omfatter også militært fartøy eller transportmiddel. Politimyndighet kan også utøves overfor den som opptrer i strid med forbud gitt i medhold av sikkerhetsloven § 7-5 (militære forbudsområder).

Forsvaret har i fred, krise og væpnet konflikt ansvaret for sikring av egen virksomhet. Vakthold på militært område og dets umiddelbare nærhet innebærer flere typer tiltak. Militært vakthold i leir innebærer tradisjonelt at det tjenestegjør et visst antall vaktmannskaper til enten å besette stasjonære vaktposter, streifvakter/patruljer eller i form av utrykningsstyrke på beredskap.

Vakthold er en viktig funksjon i Forsvaret, og gjeldende lov er hjemmelsgrunnlaget for å utøve slik myndighet.

Vakthold utenfor militært område

En militær vakt som «under krig og beredskap bevokter et objekt utenfor militært område, har politimyndighet som for militært område bestemt», jf. forskrift om politimyndighet i

[328] Tjenestereglement for Forsvaret (TFF) undergruppe 562 avsnitt A, B og C, utgitt av forsvarssjefen 1.5.1996, se vedlegg 1.

Forsvaret pkt. 9. Den samme politimyndighet har en militær vakt «i fredstid som forestår vakthold på definerte objekter etter anmodning fra politiet», jf. samme punkt. Bestemmelsens siste punktum beskriver hvilken myndighet militært personell har når de i fredstid bevokter et sivilt objekt på anmodning fra politiet. Den gir ikke hjemmel til å etablere militært område og forutsetter heller ikke (midlertidig) militært område. Forskriftens pkt. 9 siste punktum har ingen klar lovhjemmel. De legalitetsutfordringer dette innebærer, er nærmere omtalt i punkt 7.4.6.5 nedenfor.

I medhold av politiloven § 27 a med tilhørende bistandsinstruks, kan Forsvaret bistå politiet. Etter at bestemmelsen i politiloven ble vedtatt, er forskrift om politimyndighet i Forsvaret ikke revidert. Arbeidsgruppen legger til grunn at forskriftens bestemmelse i dag ikke har noen selvstendig betydning i situasjoner som omfattes av bistandsregimet.

En ny, revidert versjon av instruks om vakthold og sikring av objekter ved bruk av sikringsstyrker fra politiet og Forsvaret i fred, krise og væpnet konflikt (objektsikringsinstruksen), ble fastsatt av regjeringen i statsråd 21.6.2019.[329] Forskriften er gitt med hjemmel i Kongens instruksjonsmyndighet. I punkt 4 om Forsvarets objektsikring er det fastsatt blant annet at «Forsvaret har i fred, krise og væpnet konflikt ansvaret for objektsikring innenfor militært område eller innenfor militært områdes umiddelbare nærhet». Videre er det fastsatt:

> Objektsikring av nøkkelobjekter skal kun skje dersom riket er i væpnet konflikt, væpnet konflikt truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet står i fare, og skal kun gjennomføres ved bruk av kombattante militære sikringsstyrker. […] Når Forsvaret har etablert objektsikring av et nøkkelobjekt, er objektet og dets umiddelbare nærhet å anse som militært område etter lov om politimyndighet i Forsvaret og forskrift om politimyndighet i Forsvaret.[330]

For militær bistand til politiets objektsikring gjelder prosedyrene og beslutningsnivåene i bistandsinstruksen, jf. objektsikringsinstruksen § 7 tredje ledd.

7.3.4. HVEM SOM HAR MILITÆR POLITIMYNDIGHET

7.3.4.1. INNLEDNING

«Offiserer, befal, militærpoliti og militære vakter» har politimyndighet overfor alle som er på militært område eller i umiddelbar nærhet av det, jf. lov om politimyndighet i forsvaret § 1 første ledd første setning.[331] Alle kategoriene kan altså utøve myndigheten.

[329] Instruksen opphevet samtidig kongelig resolusjon 24.8. 2012 instruks om sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker fra Forsvaret og politiet i fred, krise og krig.
[330] Objektsikringsinstruksen punkt 4 tredje og femte avsnitt.
[331] Ordlyden ble endret fra «militært befal» til «offiserer, befal» ved vedtakelsen av forsvarsloven i samsvar med kategoriene som ble innført i forbindelse med ny militærordning 1.1.2016, jf. Prop.102 L (2015–2016) pkt.16.9. Også i § 2 første ledd første punktum og § 5 første ledd ble «befal» endret til «offiserer og befal». I den opprinnelige ordlyden i § 1 stod det «Militært befal med sersjants grad eller tilsvarende eller høyere», og kravet om sersjants grad falt også bort.

Myndigheten har ulik rekkevidde avhengig av hvilken funksjon og hvilket formål som skal ivaretas, jf. lov om politimyndighet i forsvaret § 2. Utenfor militært område har «offiserer og befal» også politimyndighet overfor enhver undergitt som omfattes av kapittel I i disiplinærloven, jf. lov om politimyndighet i forsvaret § 2 første ledd første setning. «Militærpolitiet» kan utøve politimyndighet overfor enhver som omfattes av kapittel I i disiplinærloven utenfor militært område, jf. andre setning. Når ikke foresatt eller militærpoliti er til stede, kan «enhver overordnet» utøve slik politimyndighet, jf. § 2 andre ledd.

De nevnte personkategoriene utøver myndigheten med ulike forutsetninger, og myndigheten deres er nærmere regulert i Forsvarets egne instrukser. Politimyndigheten er altså begrenset til ulike personkategorier, men også av hvor den utøves (geografisk begrensning), noe som vil bli nærmere omtalt i punkt 7.3.5. I tillegg begrenses politimyndigheten av formålet med utøvelsen og av tid; en vakt har bare politimyndighet når vedkommende er på vakt, uansett hvilket formål vedkommende søker å oppnå. I det følgende har arbeidsgruppen sett nærmere på hvem de ulike aktørene med militær politimyndighet er, hva de bruker denne til og under hvilke omstendigheter dette normalt blir gjort.

7.3.4.2. MILITÆRE VAKTER

En militær vakt er ikke en definert personellkategori i Forsvaret. Betegnelsen omfatter en hvilken som helst militær person som er beordret som vakt på en militær base, militært fartøy eller lignende militært område eller objekt. I henhold til forskrift om politimyndighet i Forsvaret pkt. 4 er også myndigheten gitt til sivile vakter for militær installasjon når vakten er ansatt i Forsvaret og har militær sjef som foresatt, dvs. at vedkommende er under militær kommando. Det kreves ikke formell kompetanse for å kunne beordre noen som militær vakt. Siden begrepet «militær» vakt er en funksjon som er begrenset i tid og sted, er også myndigheten begrenset av dette. Dette ligger i sakens natur, uavhengig av interne instrukser. Faste vaktmannskaper på lik linje med ambulerende vakter har kun militær politimyndighet på vaktstedet når de utøver vakttjeneste. Hvis vakttjenester settes bort til et sivilt vaktselskap, for eksempel Securitas, vil imidlertid vaktpersonellet anses som sivilt ansatt og kan ikke utøve militær politimyndighet.

Den primære funksjonen til militære vakter er håndhevelse av adgangsforbud og opprettholdelse av fysisk sikring av militært område mv. Som et ledd i dette er det normalt at vaktene etablerer faste vaktposter, og at de går streifrunder og patruljer for å kontrollere at forebyggende sikringstiltak er ivaretatt, for å oppdage eventuelle brudd på sikkerhetsbestemmelsene og overtredelser av adgangsforbud og for å kunne oppdage lovbrudd som innbrudd og tyveri.

De militære vaktene kan være bevæpnet i vakttjenesten, avhengig av den militære verdi av det de er satt til å beskytte og trusselen mot dette. I Forsvaret i dag blir væpnet vakthold normalt utført av faste vaktmannskaper med særskilt opplæring, men det er ingen forutsetning om dette i verken lov eller forskrift.

Militære vakter bruker primært sin militære politimyndighet for å kunne bortvise uvedkommende fra militært område eller annet sted som er underlagt adgangsforbud ut fra et militært behov eller nasjonale sikkerhetsinteresser. Sekundært bruker de sin myndighet til å

innbringe personer som ikke etterkommer pålegg, forstyrrer ro og orden eller begår andre pliktstridige eller ulovlige handlinger.

7.3.4.3. MILITÆRE OFFISERER OG BEFAL

Offiserer og befal i Forsvaret har samme rett og plikt til å gripe inn som militære vakter på militært område og umiddelbar nærhet av dette, jf. lov om politimyndighet i forsvaret § 1. Med unntak av de tilfeller der de også er beordret til vakttjeneste, utøver de fleste offiserer og befal ikke politimyndighet i det daglige. Der myndigheten benyttes, er dette ofte for å håndheve ro og orden blant sine egne underordnede eller unntaksvis i tilstøtende militære avdelinger. Dette personellet har også en plikt etter forskriften pkt. 3 til å gripe inn for å stanse lovbrudd, ordensforstyrrelser mv., men kommer i begrenset grad i en posisjon hvor dette blir naturlig ut over beordret vakttjeneste.

I tillegg har de myndighet overfor undergitte utenfor militært område og overfor alle underordnede når militærpoliti eller vedkommende militære foresatte ikke kan gripe inn selv, jf. lov om politimyndighet i forsvaret § 2. De har også myndighet til å avhente militært personell som unndrar seg sin militære tjenesteplikt, jf. lov om politimyndighet i forsvaret § 6. Denne myndigheten er innskrenket noe gjennom forskrift, slik at det primært er militærpoliti som skal benyttes til avhenting, jf. forskriftens pkt. 23.

Offiserer og befal mottar ingen særskilt opplæring i politifaglige disipliner som en del av sin utdannelse og har som et utgangspunkt ingen spesielle forutsetninger for sin myndighetsutøvelse.

I motsetning til militære vakter er myndigheten til offiserer og befal basert på deres grad og stilling og er uavhengig av tjenesteoppdrag. Myndigheten er derfor ikke avgrenset i tid på samme måte som for vaktmannskapene.

7.3.4.4. MILITÆRPOLITI

Militærpoliti er militært personell som har utdanning og sertifisering innen blant annet politifag og som tjenestegjør ved en militærpolitiavdeling i stilling som militærpoliti.[332] De faglige kvalifikasjonene er fastsatt av forsvarssjefen gjennom hans fagansvarlige sjef for å sikre en nødvending minimumskompetanse. Kravet til tjenestestilling er innført for å sikre faglig ledelse og kontroll.

Det er stor forskjell på de ulike enhetene som til sammen utgjør militærpolitiet. Dette er omtalt nærmere i punkt 7.3.10.

Militærpolitiet har samme politimyndighet som vakter, offiserer og befal på militært område og i umiddelbar nærhet av dette. I tillegg har militærpolitiet full militær politimyndighet overfor militært personell også utenfor militært område. Når foresatt befal er til stede, er det imidlertid normalt denne som avgjør hvordan det skal forholdes, enten man er på eller utenfor militært område, jf. forskrift om politimyndighet i Forsvaret pkt. 13 første ledd andre og tredje setning.

[332] TFF undergruppe 560 avsnitt A, pkt. 2, se vedlegg 1.

Militærpolitiet benytter sin politimyndighet aktivt for å opprettholde ro og orden, for å ivareta sikkerhet på militært område og blant militært personell og for å forebygge eller hindre lovbrudd som berører Forsvaret. Dette gjøres blant annet gjennom forebyggende patruljering, kontroller og målrettede operasjoner. Pålegg, bortvisning, innbringelse og foreløpig arrest[333] benyttes som verktøy for å løse disse oppgavene.

Gjennom sin virksomhet støtter militærpolitiet regelmessig militære vakter, offiserer og befal med myndighetsutøvelse og håndtering av personell som ikke etterkommer normale tilrettevisninger. I anledning av tjenesten kommer også militærpolitiet regelmessig i situasjoner hvor de må ivareta personer som ikke er i stand til å ta vare på seg selv på grunn av sykdom, rus eller annet. Sistnevnte har ingen eksplisitt hjemmel i lov, men følger som en naturlig del av tjenesteutøvelsen for øvrig.

7.3.5. HVOR OG OVERFOR HVEM KAN MILITÆR POLITIMYNDIGHET UTØVES?

7.3.5.1. INNLEDNING

Militær politimyndighet kan utøves «på militært område» og «i umiddelbar nærhet av det», jf. lov om politimyndighet i forsvaret § 1 første ledd. I tillegg kan den utøves overfor den som opptrer i strid med forbud gitt i medhold av sikkerhetsloven § 7-5, jf. lov om politimyndighet i forsvaret henholdsvis § 2 første ledd og § 1 andre ledd.

Lov om politimyndighet i forsvaret deler altså inn rekkevidden av militær politimyndighet både geografisk og etter personkrets, med utgangspunkt i områder som geografisk er definert som militære. Dette er områder som Forsvaret har rådighet over eller har erklært som militært område. Normalt vil det være der hvor det foregår permanent eller midlertidig militær aktivitet. Enkelte områder har status som militært område på historisk bakgrunn, uten at det pågår militær aktivitet av betydning i dag.

I det følgende vil militære områder, deres umiddelbare nærhet, forbudsområder, erklærte midlertidig militære områder og myndigheten overfor militært personell utenfor militært område omtales nærmere. Den adgangen som gjelder trafikkdirigering og bortvisning av personer utenfor militært område, er omtalt i punkt 7.3.3. over og omtales ikke nærmere her.

7.3.5.2. MILITÆRT OMRÅDE

På militært område eller i umiddelbar nærhet av dette området har offiserer, befal, militærpoliti og militære vakter politimyndighet «overfor alle», jf. lov om politimyndighet i forsvaret § 1 første ledd første setning. Dette gjelder alle; både militære og sivile, nordmenn og utlendinger.

Militært område omfatter også militært fartøy eller transportmiddel, jf. lov om politimyndighet i forsvaret § 1 første ledd andre setning.

[333] Lov om politimyndighet i forsvaret § 3

I forskrift om politimyndighet i Forsvaret angis i pkt. 5 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.

Utover det som står i § 1 første ledd andre setning, definerer ikke loven selv hva som skal anses som militært område. Av forarbeidene fremgår det at dette var et bevisst valg fra utvalgets side, men at man likevel fant grunn til å nevne spesifikt militært fartøy og transportmiddel, herunder at «også sivile fly, båter, tog m v som chartres av Forsvaret må betraktes som militært område så lenge disse er disponert av Forsvaret». [334] Militært område kan likevel ikke opprettes ved å forflytte militære kjøretøy til posisjoner hvor man mener å ha behov for militær ordenstjeneste.[335]

Oppsummert kan militære områder etableres på følgende måter:

1. Et område som Forsvaret «har rådighet over»
2. Et område som er «erklært militært område»
3. Militære fartøy eller transportmidler
4. Sivilt eid fartøy eller transportmiddel som disponeres i sin helhet av Forsvaret til militært organisert transport
5. Under feltforhold: Steder hvor det etableres bivuakk, stilling, kommandoplass og tilsvarende

I tillegg kommer det militære områdets *umiddelbare nærhet*. Dette gjelder i tilknytning til alle fem ovennevnte kategorier: a) vei som hovedsakelig tjener som adkomst til militært område, og b) steder som ligger så nær at uro kan forstyrre ordenen på militært område.

Av NOU 1980: 58 fremgår det for øvrig at formuleringen «på militært område eller i umiddelbar nærhet av det» ikke hadde til hensikt å endre den stedlige utstrekningen av politimyndigheten i Forsvaret etter det tidligere regelverket.[336] Dette medfører at oppregningen i den gamle loven om militær politimyndighet av 1921[337] § 20 fortsatt gir en viss veiledning om hvilke områder som er omfattet. Der nevnes festning, ekserserplass, militærleir, kaserne, verksted, verft og krigsfartøy, samtidig som opplistingen inneholder en sekkebestemmelse i form av «annet militært område». Det vil for eksempel kunne gjelde andre faste militære installasjoner eid av Forsvaret, men neppe øvingsområder i nærheten av Forsvarets egentlige leiområde.[338] Her kan det argumenteres for å sette en

[334] NOU 1980: 58, *Militær disiplinær- og politimyndighet*, s. 95.
[335] Thor Leegaard, «Militærpolitiet og tvangsmidlene: Om bruk av tvangsmidler ved utøvelse av militær politimyndighet», *Generaladvokatens militærjuridiske småskrifter* nr. 14, 1996, s. 13.
[336] NOU 1980: 58 *Militær disiplinær- og politimyndighet*, s. 114.
[337] Lov 6.5.1921 nr. 3 om militær disiplinær-og politimyndighet.
[338] Thor Leegaard, «Militærpolitiet og tvangsmidlene: Om bruk av tvangsmidler ved utøvelse av militær politimyndighet», *Generaladvokatens militærjuridiske småskrifter* nr. 14, 1996, s. 13.

grense mot militære øvingsområder som Forsvaret har fast rådighet over, men hva dette innebærer, må avgjøres konkret i det enkelte tilfelle.

Av forskriften pkt. 5 fremgår det videre at militært område utgjør områder som Forsvaret har rådighet over og/eller som er erklært som militært område. I områder hvor en militær avdeling øver, anså utvalget «det som utvilsomt at kun det område hvor avdelingen har sin bivuakk kan henregnes som militært område».[339] Departementet berører ikke dette spørsmålet særskilt i Ot.prp.nr.82 (1986–1987),[340] men nøyer seg med å tiltre «utvalgets forslag og begrunnelse». Likevel fremgår det av reglementet pkt. 5 at «[u]nder feltforhold regnes de steder hvor det etableres bivuakk, stillinger, kommandoplasser og tilsvarende som militært område». Det synes dermed å ha funnet sted en utvidelse av de relevante områder under øvelse. Denne utvidelsen må imidlertid ses på bakgrunn av Forsvarets legitime behov for å hindre at uvedkommende tar seg inn også på disse områdene. For eksempel er det vanskelig å godta at uvedkommende skulle ha noen rett til å gå inn og ut av kommandoteltet.

Militære leirer, festninger mv. er etter sin bruk og formål militært område. Enkelte områder er av historiske årsaker fremdeles ansett som militært område uten at dette nødvendigvis reflekterer dagens situasjon hvor aktivitet på områdene ikke lenger utelukkende er av militær karakter. Et eksempel på dette er Kongsvinger festning. Et annet eksempel på en bygning som Forsvaret selv anser som militært område, er Perminalen i Oslo, som fungerer som forlegning for vernepliktige mannskaper. Fordi bygget også brukes til sivile næringsformål, er det kun den etasjen Forsvaret benytter, som anses som militært område.

Enkelte militære områder er i dag tilgjengelige for allmennheten i det daglige og underlegges adgangskontroll kun ved en endring i beredskap eller dersom særskilt aktivitet innebærer økt behov for sikkerhet. Eksempler på dette er gamle militære festningsverk, som benyttes til museumsvirksomhet i tillegg til den militære aktivitet. Enkelte av disse er også helt uten militær tilstedeværelse. Etter hva arbeidsgruppen forstår, er det praksis for å tilpasse myndighetsbruken der et område er åpent for allmennheten deretter. Det vil si at myndigheten utøves i lys av formålet som er å ivareta orden og sikkerhet på militært område.

Det fremgår ikke av verken lov eller forskrift *hvem* som har kompetanse til å erklære militært område eller prosedyre for erklæring av militært område. Det har vært antatt å ligge innenfor forsvarsministerens myndighet å kunne erklære militære områder, og dette er også slik det har vært praktisert. Erklæring er i hovedsak gjort i forbindelse med alliert/utenlandsk tilstedeværelse i Norge, hvor det har vært behov for å kontrollere og håndheve adgang til området, for eksempel til kaiområdet ved militært flåtebesøk. Slike militære områder er av midlertidig karakter.

Når sivil grunn blir omfattet av militært områdes umiddelbare nærhet og det som en følge av det kan utøves politimyndighet over området (settes opp sikringstiltak o.l.), bør det innhentes samtykke og/eller inngås avtale med grunneier. Ved enkelte tilfeller, for eksempel ved kortvarige behov hvor grunneier ikke vil lide tap av Forsvarets virksomhet, kan det være tilstrekkelig å innhente samtykke fra grunneier uten at det betales vederlag/leie. I slike tilfeller

[339] NOU 1980: 58, *Militær disiplinær- og politimyndighet*, s. 95.
[340] Ot.prp.nr.82 (1986–1987) s. 65.

bør det likevel inngås en skriftlig avtale som regulerer forholdet, blant annet varighet og erstatningsansvar ved eventuell skade.

Forsvarsdepartementet er i forskriften pkt. 24 bemyndiget til å gi utfyllende bestemmelser til forskriften. Forsvarssjefen har gjort dette i tjenestereglement for Forsvaret (TFF) undergruppe 562.[341]

7.3.5.3. UMIDDELBAR NÆRHET

Den umiddelbare nærhet til militært område er ikke omtalt i loven, men er definert slik i forskrift om politimyndighet i Forsvaret pkt. 6:

> Til militært områdes umiddelbare nærhet regnes vei som hovedsakelig tjener som adkomst til militært område samt steder som ligger så nær at uro kan forstyrre ordenen på militært område.

Det er ikke fastsatt noen konkret grense for hvor langt ut fra militært område den umiddelbare nærhet strekker seg. Begrepet må forstås i sammenheng med bakgrunnen for at det er gitt militær politimyndighet på de militære områder; for å ivareta Forsvarets behov for sikkerhet, disiplin, ro og orden.

Hva som kan sies å ligge så nært at uro kan forstyrre ordenen på militært område, må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Det samme gjelder «vei som hovedsakelig tjener som adkomst til militært område». Momenter som er nevnt i litteraturen er trusselens størrelse, bebyggelsestetthet, topografi og muligheten for inngripen fra sivilt politi. I hvilken grad sivilbefolkningen benytter de tilstøtende områdene og omfanget av ikke-militær aktivitet, vil også kunne være faktorer av betydning. Man vil i vurderingen kunne se hen til bestemmelsens formål, nemlig å verne om militære interesser.

Det kan være at den teknologiske utviklingen medfører at aktivitet fra lengre avstand kan ha effekt på militært område, for eksempel avlytting eller fotografering. Dette reiser særlige problemstillinger knyttet til blant annet droner mv. Likevel vil ikke det militære områdets umiddelbare nærhet nødvendigvis strekke seg tilsvarende dronens rekkevidde. Formålet med militær politimyndighet i det militære områdets umiddelbare nærhet er å påse at aktiviteter på utsiden av området ikke direkte skal påvirke Forsvarets virksomhet inne på området. Slike eksempler kan være tilløp til inntrengning, steinkasting mot området og stiftelse av uro på utsiden av et leirgjerde. Bruk av droner reiser imidlertid ytterligere problemstillinger som ligger utenfor rekkevidden av arbeidsgruppens mandat.

Militære fartøy og transportmidler kan også ha et tilstøtende område, men utstrekningen av dette må være meget begrenset. Særskilt fastsatte forbudsområder og restriksjonsområder vil ikke ha et tilsvarende omkringliggende område. Det må forutsettes at den geografiske utstrekningen der reflekterer behovet for myndighetsutøvelse i sin helhet.

[341] Tjenestereglement for Forsvaret (TFF) undergruppe 562 Instrukser i fredstid for militærpolitiets virksomhet, befals politimyndighet, militære vakters bruk av våpen og tvangsmidler og opptreden ovenfor diplomater (avsnitt A, B, C og D), fastsatt av forsvarssjefen 1.5.1996, se vedlegg 1.

Som nevnt ovenfor, var det ikke meningen å endre den etablerte rettstilstand når det gjelder «de nærmest tilstøtende omgivelser» som tilsvarer «umiddelbar nærhet» i 1921-loven § 20. Rettstilstanden som ble lagt til grunn i Høyesteretts dom i Rt. 1965 s. 306 og som ville omfattet en kafeteria 10 minutters gange fra militærleir (Høyesterett tok riktignok ikke eksplisitt stilling til spørsmålet), passer dårlig i dag og kan neppe anses som uttrykk for gjeldende rett.[342] For eksempel la Senja tingrett i dom 27.2.2008 til grunn at det samme geografiske området som var omhandlet i Rt. 1965 s. 306:

> ikke [har] tilstrekkelig tilknytning til militært område. Det er ingen forhold som tilsier at det som skjer utenfor Arctic Club kan forstyrre ordenen i militærleiren på Bardufoss. Det er heller ikke noe som tilsier at militærpolitiet skal ha alminnelig politimyndighet på dette området utover den myndighet de har over militært personell etter lov om politimyndighet i det militære forsvar § 2. Noe annet ville skape meget uryddige jurisdiksjonsforhold mellom sivil og militær politimyndighet.

Det følger av forskriften at også vei som hovedsakelig tjener som adkomst til militært område, omfattes av umiddelbar nærhet. Her som ellers vil man måtte vurdere konkret og ta hensyn til blant annet størrelsen på trusselen, bebyggelsestetthet, topografi og muligheten for at sivilt politi kan gripe inn.

Militært områdes umiddelbare nærhet skal så vidt mulig være beskrevet i lokal instruks.[343] Slik instruks vil typisk være stående ordre for garnison (militærleir), vaktinstrukser o.l.

7.3.5.4. FORBUDSOMRÅDE ETTER SIKKERHETSLOVEN

Utenfor militært område og dets umiddelbare nærhet gjelder den militære politimyndighet ikke i sin helhet, men den kan likevel utøves overfor den som opptrer i strid med forbud gitt i medhold av sikkerhetsloven § 7-5.[344]

Sikkerhetsloven § 7-5 om forbud mot adgang til steder og områder, fastsetter at Kongen «av hensyn til forsvar, sikkerhet og beredskap» kan gi forskrift om eller fatte enkeltvedtak om at personer nektes:

a) adgang til eller opphold i nærheten av militære områder
b) adgang til eller opphold i nærheten av bestemt angitte steder eller områder
c) adgang til å overvære militære øvelser eller forsøk, militære operasjoner eller annen militær aktivitet.

Sikkerhetsloven § 7-5 er en fullmaktsbestemmelse som innebærer at Kongen gis fullmakt til å ilegge forbud mot adgang til eller opphold eller tilstedeværelse i nærheten av visse steder, av blant annet sikkerhetsmessige grunner.

Det er fastsatt fire forskrifter med hjemmel i blant annet sikkerhetsloven § 7-5,[345] og disse er av relevans for utøvelse av militær politimyndighet:

---

[342] Arne Willy Dahl, *Karnovs kommenterte lovsamling*, L20.05.1988 nr. 33 Lov om politimyndighet i det militære forsvar, note 3.
[343] Se TFF undergruppe 562 avsnitt A punkt 2 h, se vedlegg 1.
[344] Lov 1.6.2018 nr. 24.
[345] De to sistnevnte forskriftene har flere hjemler.

- forskrift om militære forbudsområder innen Sjøforsvaret[346]
- forskrift om militære forbudsområder[347]
- forskrift om utenlandske fartøyers anløp til og ferdsel i norsk territorialfarvann[348]
- forskrift om kontroll med informasjon innhentet med luftbårne sensorsystemer[349]

Henvisningen i lov om politimyndighet i forsvaret § 1 foreskriver militær politimyndighet kun overfor den som «opptrer i strid med forbud» gitt med hjemmel i sikkerhetsloven § 7-5. Den gir dermed ikke en generell politimyndighet innenfor eller i forbindelse med de områder som er underlagt slike forbud.

Ifølge forskrift om militære forbudsområder § 1 kreves det tillatelse for adgang til militære forbudsområder, noe som i praksis omfatter store deler av Forsvarets infrastruktur:

> Adgang til landets festningsverk, krigsskip, befestninger eller marinestasjoner, signalstasjoner eller bygninger og anlegg, hvor gjenstander av interesse for rikets forsvar fremstilles, settes i stand eller oppbevares, krever tillatelse.
>
> Når det anses nødvendig, kan den øverste tilstedeværende militære myndigheten, etter samtykke fra den kommanderende generalen eller admiralen gi allmennheten tilgang til anlegget.

I tillegg har militære sjefer myndighet til å beslutte forbud mot ferdsel og tilstedeværelse av militære hensyn etter forskrift om militære forbudsområder §§ 2 og 3:

> § 2. Den kommanderende generalen eller admiralen kan fastsette forbud mot alminnelig ferdsel i områder der det anses nødvendig av hensyn til landets forsvar. Slike forbud skal gjøres alminnelig kjent ved skilt, oppslag, kunngjøring i aviser, på nettsider o.l.
>
> § 3. Den kommanderende generalen, admiralen eller annen øverste tilstedeværende militære myndighet kan forby uvedkommende å overvære militære øvelser eller forsøk eller å oppholde seg ved eller følge Forsvarets avdelinger eller fartøy.

Forskriftsbestemmelsene delegerer myndigheten til å beslutte forbud til militære sjefer og presiserer når slikt forbud kan gis med hjemmel i sikkerhetsloven § 7-5.

Lov om politimyndighet i forsvaret § 1 siste ledd lød opprinnelig: «Politimyndighet kan også utøves overfor den som opptrer i strid med forbud gitt i medhold av § 1 i lov 18.august 1914 nr. 3 om forsvarshemmeligheter.» Da lov om forsvarshemmeligheter ble opphevet i 2015, ble dette endret og erstattet av en henvisning til sikkerhetsloven. Sikkerhetsloven dekker imidlertid kun noen av de forhold som ble regulert i lov om forsvarshemmeligheter. Forbud mot fotografering, opptegning mv. som var regulert i lov om forsvarshemmeligheter, er ikke inntatt i sikkerhetsloven, men reguleres i lov om informasjon om bestemt angitte områder, skjermingsverdige objekter og bunnforhold.[350]

Forskrift om politimyndighet i Forsvaret, som ikke er endret i samsvar med loven, fastsetter at på område «underlagt adgangsforbud etter lov om forsvarshemmeligheter», kan militært

[346] FOR-2018-12-20-2058.
[347] FOR-2018-12-20-2057.
[348] FOR-2018-12-20-2056.
[349] FOR-2018-06-22-951.
[350] LOV-2017-06-21-88.

befal, militærpoliti og militære vakter «kreve opplyst identitet, bortvise uvedkommende og pågripe personer som med skjellig grunn mistenkes for straffbar handling mot lovens § 5», jf. pkt. 7. Adgangen til å kreve opplyst identitet, bortvise uvedkommende og pågripe personer på område underlagt adgangsforbud, eksisterer altså ikke lenger selv om forskriftsbestemmelsen gir inntrykk av det. Videre er Forsvarets adgang til å håndheve fotoforbud, med mindre fotografen befinner seg på militært område, fjernet siden lov om militær politimyndighet kun gir håndhevelseshjemmel for forskrifter gitt i medhold av sikkerhetsloven og ikke hjemmel for håndhevelse av lov om informasjon om bestemt angitte områder, skjermingsverdige objekter og bunnforhold.

7.3.5.5. ERKLÆRT MIDLERTIDIG MILITÆRT OMRÅDE

I forbindelse med øvelser eller annen midlertidig militær aktivitet som foregår utenfor fastsatte militære områder, kan det bli aktuelt å etablere et *midlertidig* militært område innenfor den aktuelle tidsperioden.

I tjenestereglement for Forsvaret (TFF) undergruppe 562 avsnitt C – instruks for militære vakters bruk av våpen og tvangsmidler i fredstid pkt. 4 (se vedlegg 1) fremgår det at Forsvarsdepartementet kan godkjenne at sivilt område tas i bruk som midlertidig militært område. Dette er en høyst praktisk situasjon for besøkende, utenlandske avdelinger som innkvarteres ved sivile anlegg som campingplasser og hotell. Forutsetningen er at det er nødvendig å kunne anvende militær politimyndighet som for militært område bestemt, samtidig som utleier må gjøres kjent med hvilke konsekvenser som følger av en erklæring av området som militært, herunder om utleiers rett til adgang.

Anses det ønskelig og/eller hensiktsmessig at et område erklæres som militært område for en avgrenset periode, må Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) sende forespørsel til Forsvarsstaben, som bringer denne videre til Forsvarsdepartementet for beslutning.

Sivilt område/etablissement som leies til bruk som forlegningsområde for allierte og godkjennes som midlertidig militært område, skal merkes med «adgang forbudt»-skilt. Det skal også fremgå av leiekontrakten at området er tenkt brukt som midlertidig militært område slik at utleier er klar over et mulig adgangsforbud. Det er ikke et krav at militært område skal være inngjerdet, men det skal være synliggjort eller identifisert på hensiktsmessig måte.[351]

7.3.5.6. OVERFOR MILITÆRT PERSONELL

Personer som omfattes av disiplinærloven

Den militære politimyndighet gjelder ikke i sin helhet utenfor militært område og dets umiddelbare nærhet, men gjelder likevel overfor nærmere angitte personer med tilknytning til Forsvaret, jf. lov om politimyndighet i forsvaret § 2. Hvilke typer personell det kan utøves militær politimyndighet overfor når man befinner seg utenfor militært område, fremgår av § 2:

[351] Se TFF undergruppe 562 avsnitt C pkt. 4, se vedlegg 1.

> Offiserer og befal har også utenfor militært område politimyndighet overfor enhver undergitt som omfattes av kapittel I i disiplinærloven. Militærpolitiet kan utøve politimyndighet overfor enhver som omfattes av kapittel I i disiplinærloven utenfor militært område.
>
> Når ikke foresatt eller militærpoliti er til stede kan enhver overordnet utøve slik politimyndighet.

Personkretsen militær politimyndighet kan utøves overfor, avgrenses ved henvisning til personkretsen som omfattes av disiplinærloven kapittel I. Personkretsen omfatter dermed vernepliktige i tjeneste, militært tilsatte og krigsfanger som er internert her i riket, jf. disiplinærloven § 3. Innfor denne personkretsen kan offiserer og befal utøve politimyndighet kun overfor «undergitte», men militærpolitiet overfor «enhver». Hvis verken foresatt eller militærpoliti er til stede, kan enhver overordnet utøve politimyndighet overfor nevnte personkrets.

Overfor befal, menige og krigsfanger

Videre fastsetter forskrift om politimyndighet i Forsvaret pkt. 11 at utenfor militært område gjelder politimyndigheten etter lovens § 2 overfor «befal og menige som er inne til tjeneste i det militære forsvar, personell under reise til og fra, i alle fall minst 24 timer før fremmøte og like lang tid etter dimisjon samt enhver som på militært område eller offentlig sted lovlig er iført militær uniform». I tillegg gjelder politimyndigheten overfor «krigsfanger og fremmed internert militært personell». Hvem som kan utøve politimyndighet overfor nevnte personkategorier, følger av lovens § 2.

Når militærpoliti griper inn mot en militærperson utenfor militært område, skjer dette «på vegne av vedkommendes foresatte», jf. forskrift om politimyndighet i Forsvaret pkt. 13 første ledd. Når foresatt befal er til stede, er det imidlertid normalt denne som avgjør hvordan det skal forholdes. Dette gjelder også innenfor militært område.

Når det foreligger ordre fra vedkommendes foresatte eller forholdet er så alvorlig at slik ordre åpenbart ville blitt gitt og saken haster, kan militærpoliti gripe inn mot befal selv om befalet har høyere grad enn vedkommende militærpoliti, jf. forskrift om politimyndighet i Forsvaret pkt. 13 andre ledd. På samme vilkår kan militærpoliti unntaksvis gripe inn mot militærperson selv dennes foresatte motsetter seg det, jf. forskrift om politimyndighet i Forsvaret pkt. 13 tredje ledd. Denne myndigheten har ingen geografisk begrensning.

Utenlandsk personell utenfor militært område

Overfor «utenlandsk personell tilhørende militær avdeling som oppholder seg i Norge etter samtykke fra norske myndigheter, bør militær politimyndighet utenfor militært område kun utøves etter samtykke fra vedkommende utenlandske sjef», jf. forskrift om politimyndighet i Forsvaret pkt. 12 første ledd. Forskriften går her lengre enn lov om politimyndighet i forsvaret § 2, som forutsetter disiplinærmyndighet overfor dem man benytter politimyndighet mot.

7.3.6. UTØVELSE AV MILITÆR POLITIMYNDIGHET

7.3.6.1. REGLER FOR UTØVELSE

Regler for utøvelse av militær politimyndighet fins i lov om politimyndighet i forsvaret, forskrift om politimyndighet i Forsvaret, beredskapsloven, forsvarssjefens instruks for militære vakters bruk av våpen og tvangsmidler i fredstid og NATO SOFA. Adgangen til bruk av makt som ledd i utøvelsen av den militære politimyndighet er knapt regulert.

For det første foretas innbringelse og arrestasjon «så hensynsfullt som omstendighetene tillater», jf. lov om politimyndighet i forsvaret § 4 første ledd.

For det andre skal maktbruk «alltid begrenses til det som er nødvendig for formålet, og gjennomføres så skånsomt som mulig», jf. forskrift om politimyndighet i Forsvaret pkt. 2 andre ledd første setning.

De øvrige regler for utøvelse er fastsatt i instruks gitt av forsvarssjefen.[352] Det er blant annet slått fast i punkt 39 at «når noen motsetter seg innbringelse eller pågripelse eller nekter å rette seg etter militærpolitiets lovlige pålegg, kan militærpolitiet bruke strengt nødvendige maktmidler for å få og holde kontroll over vedkommende. Fortrinnsvis skal politigrep nyttes i slike tilfeller.» Tilsvarende bestemmelse er tatt inn for å regulere befalets adgang til bruk av makt.

Som utgangspunkt legger arbeidsgruppen til grunn at når det først oppstår et behov for å utøve makt, har personell med militær politimyndighet de samme rammer for maktutøvelsen som politiet. Forskjellen ligger i oppdragets rammer og utgangspunkt for bevæpning. Formålet med militær politimyndighet er angitt i punkt 7.2 og 7.3.3 over og er begrenset til å opprettholde militær sikkerhet, disiplin, ro og orden. Maktbruken må være begrenset til å oppnå dette formålet.

7.3.6.2. PLIKT TIL Å GRIPE INN

Militært befal, militærpoliti og militære vakter har «rett til å gripe inn for å opprettholde den alminnelige ro og orden på militært område eller i umiddelbar nærhet av det, håndheve adgangsforbud overfor uvedkommende samt gripe inn mot tyveri og andre åpenbare straffbare handlinger», jf. forskriften pkt. 2 første ledd.

Samme personkrets er gitt «plikt til å gripe inn» i samsvar med sin myndighet etter pkt. 2 når «saken berører Forsvaret eller er av alvorlig art», jf. forskrift om politimyndighet i Forsvaret pkt. 3. En tilsvarende plikt følger ikke av loven. Forskriften går dermed lengre enn loven i å fastsette plikter for de nevnte personkategorier.

7.3.6.3. BEVÆPNING (I NORGE)

I denne utredningen omtales kun bevæpning knyttet til utøvelse av militær politimyndighet. Bevæpning til bruk for Forsvarets øvrige oppgaver omtales ikke. Forsvarets

[352] TFF undergruppe 562 avsnitt C, se vedlegg 1.

bevæpningsadgang til utførelse av sitt hovedoppdrag hviler på ulovfestet rett. Dette innebærer at Forsvaret bruker og lagrer våpen etter egen beslutning, til trening, øving og vakthold. Arbeidsgruppens vurderinger av dette fremgår av punkt 7.4.8.2.

I dag er forsvarets personell bevæpnet (med skytevåpen) i fredstid i håndhevelsesøyemed, stort sett i tilknytning til utførelse av vakttjeneste. I praksis betyr dette blant annet at det står væpnet vakt i porten ved inngangen til Forsvarets leirer, og at det utføres væpnet streifvakt rundt området. Under utførelse av oppgaver for å opprettholde ro og orden i leir og under etterforskning av brudd på militær straffelov, benyttes ikke skytevåpen for å løse oppdraget.

Hjemmelsgrunnlaget for Forsvarets planlagt bevæpning av militære vakter i fredstid, utenom bevæpning knyttet til oppdrag til støtte for politiet etter bistandsinstruksen, er ikke regulert i lov. I forskrift om politimyndighet i Forsvaret pkt. 2 andre ledd andre setning er det fastsatt at adgangen til «bruk av våpen i fredstid reguleres av Forsvarssjefen i egen instruks».

I forsvarssjefens instruks for militære vakters bruk av våpen og tvangsmidler i fredstid er det fastsatt regler for bevæpning og bruk av våpen under utøvelse av militær politimyndighet.

Prinsippet om at ansvaret for bevæpningen knyttes til formålet med oppgaven og hvem som utfører den, illustreres godt med Grensevaktens oppdrag på grensen mellom Norge og Russland. Her er det militært personell som utøver grensevakten på Norges schengengrense på vegne av lokal politimester. Parallelt utfører Grensevakten suverenitetshevdelse på forsvarssjefens ansvarsgrunnlag. Bevæpningsordre gis i den militære kommandolinjen på bakgrunn av det militære oppdraget. Hvis det skal brukes våpen under utøvelse av grenseoppsynet på vegne av politimesteren, skal dette godkjennes av politimesteren i hvert enkelt tilfelle.

7.3.6.4. UTENLANDSOPERASJONER

Regler for utøvelse av militær politimyndighet gjelder også under militære operasjoner i utlandet, med de begrensninger som følger av folkeretten. Utgangspunktet er nedfelt i forskrift om politimyndighet i Forsvaret pkt. 10 første ledd, som slår fast at for norske styrker utenfor landets grenser, gjelder bestemmelsene i forskriften med de begrensninger som følger av forholdet til vertslandet.

Norsk militær politimyndighet består altså i internasjonale (NATO-)operasjoner i overensstemmelse med NATO SOFA[353] hvis det er i NATO-land eller i PfP-land.[354] Dette innebærer at militærpoliti, befal og offiserer beholder sin myndighet overfor norsk militært personell i utlandet så fremt denne statusavtalen gjøres gjeldende og i den grad det ikke følger begrensninger av forholdet til vertslandet. Ved operasjoner i land utenfor NATO eller utenfor en NATO-operasjon, må norske myndigheter inngå en egen statusavtale med mottakerstaten for å ivareta dette hensynet. Uten en konkret avtale om å utøve myndighetsbeføyelser på fremmed territorium, gjelder folkerettens alminnelige utgangspunkt om statenes eksklusive

[353] Avtale mellom partene i Traktat for det nordatlantiske område om status for deres styrker av 19. juni 1951 (NATO SOFA).

[354] Stater som er parter i Partnerskap for freds statusavtale, jf. punkt 7.3.12.1.

rett til håndhevelsesjurisdiksjon på eget territorium. I krigstid vil utgangspunktet med nødvendighet fortone seg annerledes. Krigstid er nærmere omtalt i punkt 7.3.9 nedenfor.

7.3.7. ETTERFORSKNING

7.3.7.1. INNLEDNING

Etterforskning er en formålsstyrt aktivitet for å avdekke om det har skjedd et straffbart forhold.

Det er påtalemyndigheten som avgjør om en aktivitet er å anse som etterforskning. Grensen mellom innledende undersøkelser og etterforskning kan være krevende. For eksempel vil innledende samtaler med en mistenkt lett kunne gå over i etterforskning, se riksadvokatens rundskriv 2/2016.

Utgangspunktet i norsk rett fremgår av straffeprosessloven § 225, som slår fast at påtalemyndigheten beslutter igangsetting av all etterforskning. Dette gjelder også i de militære straffesakene og gjelder for innledende etterforskningskritt.

Også i saker som kan etterforskes av personell med militær politimyndighet, skal det vurderes konkret om det er militærpolitiet eller det ordinære politiet – eller en kombinasjon – som er best egnet til å ivareta krav til blant annet kvalitet og uavhengighet.

Arbeidsgruppen har lagt det ovennevnte til grunn for den videre gjennomgangen av gjeldende rett.

Militærpoliti, offiserer og befal kan etterforske nærmere bestemte handlinger og innlede etterforskning av andre straffbare forhold, jf. lov om politimyndighet i forsvaret § 5. Bestemmelsen ble innført ved vedtakelsen av loven i 1988.

7.3.7.2. HVA SOM KAN ETTERFORSKES ETTER LOV OM POLITIMYNDIGHET I FORSVARET

Brudd på militær straffelov (militære straffesaker) og disiplinærloven (disiplinærsaker)

Militærpolitiet, offiserer og befal «kan etterforske brudd på den militære straffelov eller disiplinærloven», jf. lov om politimyndighet i forsvaret § 5 første ledd. I praksis er det derfor *militære straffesaker* som hører under etterforskningskompetansen i dag.

I forarbeidene til lov om politimyndighet i forsvaret uttrykte utvalget behov for en hjemmel for at Forsvaret selv kunne *innlede etterforskningen*, og forslaget til lovbestemmelse var i realiteten en lovfesting av gjeldende praksis.[355] Departementet foreslo også «å gi hjemmel for Forsvaret til selv å innlede etterforskning i alle saker som gjelder brudd på den militære straffelov eller disiplinærlov samt for overtredelser av loven om forsvarshemmeligheter».[356] Videre ble det uttalt at siden det ikke hadde vært noen militær rettergang i fred sien 1956, skulle «alle overtredelser av militær straffelov som ikke avgjøres disiplinært [skal]

[355] NOU 1980: 58 kapittel XVI pkt. 2.1.6 (s. 96).
[356] Ot.prp.82 (1986–1987) kapittel 1 pkt. 1.2.

etterforskes av det sivile politi».[357] Hovedhensikten med bestemmelsen var å «skaffe en klar hjemmel for at Forsvaret selv kan innlede etterforskning i alle saker som gjelder brudd på den militære straffelov og disiplinærlov, samt andre forhold som omfattes av politimyndighet etter § 1, eksempelvis overtredelser av loven om forsvarshemmeligheter».[358]

Ordlyden i § 5 er dermed videre enn uttalelsene i forarbeidene ved at det ikke bare er *innledende* etterforskning i militære straffesaker som kan gjennomføres, men full etterforskning av militære straffesaker og innledende etterforskning i alle straffesaker.

Ifølge forskriften kan etterforskning «foretas mot alt personell som mistenkes for overtredelse som kan straffes etter militær straffelov eller refses disiplinært», jf. forskrift om politimyndighet i Forsvaret pkt. 19 første setning.

Innledende etterforskning av andre straffbare forhold

I tillegg til å etterforske militære straffesaker, kan militærpolitiet, offiserer og befal «innlede etterforskning av andre straffbare forhold som omfattes av politimyndigheten etter § 1», jf. § 5 andre ledd, det vil si straffbare forhold på militært område eller i umiddelbar nærhet av det, herunder brudd på sikkerhetsloven § 7-5, jf. § 11-4 tredje ledd, jf. punkt 7.3.5.4.

Dette betyr at de kan innlede etterforskning av brudd på for eksempel straffeloven og vegtrafikkloven overfor alle som er på militært område (herunder militært fartøy eller transportmiddel) eller i umiddelbar nærhet av det og brudd på adgangs- og oppholdsforbud etter sikkerhetsloven § 7-5.

Innledende etterforskning er ikke nøyaktig definert i lov om politimyndighet i forsvaret eller dens tilhørende forskrift.

I forarbeidene ble det uttalt følgende begrunnelse i merknaden til bestemmelsen:

> Utvalget påpeker at det siden 1956 ikke har vært noen militær rettergang i fred. Dette innebærer at alle overtredelser av militær straffelov som ikke avgjøres disiplinært skal etterforskes av det sivile politi. Det er imidlertid behov for de militære myndigheter til å innlede etterforskningen.[359]

Videre uttalte departementet blant annet følgende om formålet med § 5:

> Hovedhensikten med forslaget har vært å skaffe en klar hjemmel for at Forsvaret selv kan innlede etterforskning i alle saker som gjelder brudd på den militære straffelov og disiplinærlov, samt andre forhold som omfattes av politimyndighet etter § 1, eksempelvis overtredelser av loven om forsvarshemmeligheter.[360]

Ut fra dette kan man utlede at det primære formål er å unngå bevisforspillelse i saker som innledningsvis blir håndtert av militærpolitiet eller andre med militær politimyndighet, med andre ord akutte og oppdukkende hendelser på militært område mv.

---

[357] Ot.prp.nr.82 (1986–1987) kapittel 6 B pkt. 5.1.
[358] Ot.prp.nr.82 (1986–1987) kapittel 6 B pkt. 5.3.
[359] Ot.prp.nr.82 (1986–1987) kapittel 6 B pkt. 5.1 (s. 67–68).
[360] *Ibid* pkt. 5.3 (s. 68).

Etterforskning kan «innledes mot annet personell når det er mistanke om straffbar handling på militært område eller dettes umiddelbare nærhet eller ulovlig opphold eller handling på militært restriksjonsområde», jf. forskrift om politimyndighet i Forsvaret pkt. 19 andre setning. Ordlyden «annet personell» forstås som personell som ikke mistenkes for overtredelse som kan straffes etter militær straffelov eller refses disiplinært, sammenlign pkt. 19 første setning. I slike saker skal politiet varsles «så snart som mulig», jf. pkt. 19 tredje setning.

Ifølge forskrift om politimyndighet i Forsvaret pkt. 21 skal politiet kontaktes og overlates videre etterforskning i alle saker som er:

a) mot sivilpersoner utenfor Forsvaret
b) mot sivilansatte i Forsvaret når forholdet ikke kommer inn under militær straffelov
c) mot militærpersoner når det foreligger forhold som ikke dekkes av militær straffelov og som er for alvorlige til å avgjøres disiplinært.

I disse situasjonene har militærpolitiet, offiserer og befal kun myndighet til å innlede etterforskning.

Forholdet til disiplinærsaker

I enkelte saker kan det være vanskelig å trekke grensen for innledende etterforskning, blant annet fordi loven omtaler «etterforskning» av disiplinærsaker. Innenfor rammen av disiplinærmyndigheten kan det ilegges refselse for alle lovbrudd.[361] Det er kun forhold som synes for alvorlige til å kunne avgjøres disiplinært, som skal vurderes anmeldt til politiet som straffesak.[362] Praksis i dag er at innledende etterforskning pågår frem til akutt bevisforspillelse er avverget og til saken er tilstrekkelig opplyst for at sporvalg mellom straffesak og disiplinærsak kan tas der dette er aktuelt, se nærmere om sporvalget i punkt 5.3.12.

I mange av de saker som oppstår i Forsvaret, vil denne grensen være åpenbar. Det er ikke behov for innledende etterforskning for å kunne vurdere at et mistenkelig dødsfall er for alvorlig til å kunne avgjøres disiplinært. Utfordringen ligger i de saker som befinner seg i gråsonen mellom straff og refs, og der det er behov for ytterligere informasjonsinnhenting før sporvalget kan treffes. For eksempel kan et forhold med en soldat som ikke møter til tjeneste, være et simpelt refsbart forhold som tjenesteforsømmelse, eller det kan være et forsøk på å unndra seg militærtjeneste, noe som normalt forfølges strafferettslig. På samme måte kan en soldat som utviser plagsom atferd mot en medsoldat, være et refsbart brudd på militær skikk og orden eller et straffbart brudd på straffeloven.

[361] Disiplinærloven § 1.
[362] Disiplinærloven § 10.

7.3.7.3. HVEM SOM KAN ETTERFORSKE SAKER ETTER LOV OM POLITIMYNDIGHET I FORSVARET

Militærpoliti, offiserer og befal

Det er «[m]ilitærpolitiet, offiserer og befal» som kan etterforske militære straffesaker og disiplinærsaker, jf. lov om politimyndighet i forsvaret § 5 første ledd. Det er altså en noe snevrere personkrets som har etterforskningskompetanse enn politimyndighet.[363]

Militærpolitiet håndterer i det vesentlige all etterforskning relatert til Forsvaret som ikke blir ivaretatt av politiet. For å ivareta kompetansekrav og sikre kvalitet i etterforskningen, har militærpolitiet etablert en dedikert etterforskningsavdeling som kun består av fast tilsatte. I praksis er det personell ved denne avdelingen som utfører etterforskning i Forsvaret og som samarbeider med politiet om etterforskning.

Etter gjeldende rett har også enhver offiser og befal, uavhengig av stilling eller erfaring, hjemmel til å etterforske de samme sakene som militærpolitiets etterforskningsavdeling. Normalt vil disse kun utføre etterforskningsrelaterte oppgaver i akutte tilfeller for å unngå bevisforspillelse og under oppfølging fra politiet eller militærpolitiet.

Militærpoliti likestilt med polititjenestemenn

Straffeprosessloven fastslår at militærpoliti og militære befalingsmenn likestilles med polititjenestemenn «ved etterforskning og bruk av tvangsmidler», jf. straffeprosessloven § 478.

Dette følger også av forskrift om politimyndighet i Forsvaret pkt. 18 første setning, hvor militært befal er likestilt med politiets tjenestemenn under slik etterforskning (dvs. av militære straffesaker i fredstid) for så vidt gjelder utførelse av forkynninger, opptak av forklaringer samt iverksettelse av beslag, ransaking og pågripelse.[364] Myndigheten etter forskriften omfatter også ordre om fremstilling av militærperson til blodprøve ved overtredelse av pliktavholdsloven,[365] jf. forskriften pkt. 18 andre setning. Militærpoliti med grad av korporal eller tilsvarende regnes som befal etter bestemmelsen, jf. tredje setning.

Sjefer med full disiplinærmyndighet likestilt med påtalemyndighetens tjenestemenn

Militære sjefer med full disiplinærmyndighet og offiser med grad av major/tilsvarende eller høyere har samme myndighet som påtalemyndighetens tjenestemenn til å «iverksette tvangsmidlene beslag, ransaking og pågripelse, samt blodprøve ved overtredelse av pliktavholdsloven»,[366] mot undergitte i saker som etterforskes militært, jf. forskrift om politimyndighet i Forsvaret pkt. 20 første setning. Arbeidsgruppen kan ikke se at bestemmelsen har nødvendig hjemmel i lov om politimyndighet i forsvaret for å tildele slik

[363] Militære vakter kan ikke etterforske.
[364] I forskriftsbestemmelsen er det vist til lov om rettergangsmåten i militære straffesaker i fredstid (militær rettergangslov) § 3, som ble opphevet i 1994 og erstattet av en ny tiende del i straffeprosessloven om rettergangsmåten i militære straffesaker. Forskriften er ikke oppdatert.
[365] Pliktavholdsloven (1936) ble opphevet i 2006 og erstattet av forsvarspersonelloven, som var forløperen til forsvarsloven. Den gamle pliktavholdsloven (1916) fins ikke digitalt.
[366] *Ibid*.

påtalemyndighet som den tilsynelatende gjør. Bestemmelsen er i liten eller ingen grad praktisk i dag.

7.3.7.4. HVILKE REGLER SOM GJELDER FOR ETTERFORSKNINGEN

Straffeprosessloven tiende del

Det følger av straffeprosessloven § 463 første ledd første setning at «alle saker om forfølgning av overtredelser av den militære straffelov», behandles etter reglene i straffeprosessloven tiende del (rettergangsmåten i militære straffesaker) «når overtredelsen er begått av en militærperson». «Militærperson» er omtalt over i punkt 6.7.2.1.

Verken lov om politimyndighet i forsvaret eller forskrift om politimyndighet i Forsvaret gir nærmere regler for *hvordan* etterforskningen av militære straffesaker skal utføres eller hvordan påtalefaglig styring skal bli ivaretatt. Etterforskning av straffesaker med hjemmel i lov om politimyndighet i forsvaret er heller ikke regulert i påtaleinstruksen når det gjelder militærpoliti, militære offiserer eller befal.[367]

Videre får de øvrige bestemmelsene i straffeprosessloven «tilsvarende anvendelse» i den utstrekning ikke noe annet følger av reglene i tiende del, jf. § 463 første ledd andre setning.

I forarbeidene til straffeprosessloven tiende del ble det dessuten uttalt:

> Som det går fram av utvalgets utredning, vil både disiplinærsaker og saker som skal avgjøres strafferettslig, kreve en mer eller mindre grundig etterforsking i militær regi. […]
>
> I prinsippet er det ingen forskjell på behandlingen av militære straffesaker og andre straffesaker i fredstid når det gjelder den borgerlige påtalemyndighets ansvar. En viktig praktisk forskjell består imidlertid i at militære straffesaker i alminnelighet etterforskes av militærpolitiet og militære befalingsmenn.[368]

Den eneste spesialregelen som ble foreslått, var en bestemmelse om ransaking av militære områder, som ble tatt inn som nytt andre ledd i straffeprosessloven § 193. Denne var ikke ment å gripe inn i den militære inspeksjonsretten som følger av annet rettsgrunnlag.[369]

Etter straffeprosessloven § 478 er militærpoliti og militære befalingsmenn likestilt med polititjenestemenn ved etterforskning og bruk av tvangsmidler. Dette ivaretar militærpolitiets behov for hjemmel til å utføre etterforskningsoppgaver effektivt etter straffeprosessloven. En del etterforskningskritt blir imidlertid også regulert av spesiallovgivningen. En tilbakevendende problemstilling har vært militærpolitiets myndighet når spesiallovgivningen viser til «politiet». Dette gjelder blant annet helsepersonelloven § 12, som pålegger

---

[367] I Ot.prp.nr.82 (1986–1987) kapittel 6 B pkt. 5.3 (s. 68) ble det uttalt: «På bakgrunn av at utvalgsinnstillingen NOU 1984:27 om ny påtaleinstruks prinsipielt hevder at regler for behandlingen av militære saker ikke bør innarbeides i en ny påtaleinstruks, vil en påkrevet revisjon av påtaleinstruksens kapittel XII – Militære saker – måtte avstemmes mot hva Backer-utvalget eventuelt måtte foreslå med hensyn til egen militær påtaleinstruks. Ved kgl. res. av 28.6.1985 er det fastsatt nye regler om ordningen av påtalemyndigheten (Påtaleinstruksen) uten nye regler for militære saker. Inntil videre gjelder derfor fortsatt tidligere påtaleinstruks kap. XII.»

[368] Ot.prp.nr.43 (1993–1994) *Om lov om endringer i straffeprosessloven mv. (rettergangsmåten i militære straffesaker)* kapittel 8 (s. 23).

[369] Ot.prp.nr.43 (1993–1994) kapittel 12.2 (s. 28).

helsepersonell å bistå politiet med blodprøver og lignende undersøkelser. Hvorvidt bestemmelsen kan tolkes som å omfatte bistand til militærpolitiet er uklart, selv om hensynet er det samme. Tilsvarende er tilfelle i lover og forskrifter som regulerer unntak fra lovpålagt taushetsplikt ved utlevering til politiet i forbindelse med etterforskning av en straffesak.

Påtalefaglig etterforskningsledelse

Som det er redegjort for over i punkt 6.7.6, mangler det strukturelle rammer for ivaretakelse av påtalefaglig etterforskningsledelse i militære straffesaker, og påtalemyndigheten har ikke myndighet til å instruere militærpolitiet i deres etterforskning.

Militærpolitiet har 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. Selv om dagens ordning fungerer tilfredsstillende, oppfyller denne påtalefaglige styringen neppe de prinsipielle eller kompetansemessige kravene som stilles til en moderne påtalemyndighet. Dessuten åpner det for politisk styring av etterforskningen siden militærpolitiet, som en integrert del av Forsvaret, er underlagt forsvarsministerens instruksjonsrett.[370]

7.3.8. SÆRSKILT OM ETTERFORSKNING AV MILITÆRE STRAFFESAKER I UTLANDET

7.3.8.1. RETTSLIG GRUNNLAG OG HENSYN

I utgangspunktet er det reglene om militær rettergang i fredstid som gjelder ved etterforskning av militære straffesaker i utlandet, jf. straffeprosessloven § 463 første ledd. Kongen kan imidlertid bestemme at «reglene om militær rettergang i krigstid helt eller delvis skal gis anvendelse ved norsk deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner» (prosessuelle krigstidsbestemmelser), jf. straffeprosessloven § 463 femte ledd første setning. Dette innebærer at det kan bestemmes i forskrift at for eksempel reglene om at generaladvokaten og førstekrigsadvokatene står direkte under riksadvokaten (straffeprosessloven § 473) og at militærpoliti likestilles med polititjenestemenn ved etterforskning og bruk av tvangsmidler (straffeprosessloven § 478), gjelder ved norsk deltakelse i internasjonale operasjoner.

Ifølge forarbeidene åpner en slik delegasjonsbestemmelse for «anvendelse av det regelsett som i den enkelte situasjon er mest hensiktsmessig og fleksibelt».[371] I praksis er adgangen ikke benyttet.

Materielle regler

Kongen kan samtidig bestemme at krigstidsbestemmelsene i den militære straffelov og i disiplinærmyndighetsloven (disiplinærloven) helt eller delvis skal kunne anvendes ved handlinger foretatt av en person som deltar i internasjonale operasjoner (materielle krigstidsbestemmelser), jf. straffeprosessloven § 463 femte ledd andre setning. Dette

[370] Se Helset og Stordrange: Norsk statsforfatningsrett (1997) side 204, Eckhoff og Smith: Forvaltningsrett (2018) side 151–154, Smith: Konstitusjonelt demokrati (2017) side 231, Graver: Alminnelig forvaltningsrett (2019) side 178–179 og Aaserød: Kystvaktens politi- og påtalemyndighet (2018) side 47.
[371] Ot.prp.nr.43 (1993–1994) pkt. 12.2 til § 463 (s. 29).

innebærer at det kan bestemmes i forskrift at det ved norsk deltakelse i internasjonale operasjoner er flere handlinger som er straffbare, en utvidet personkrets som kan straffes og høyere strafferamme for enkelte handlinger.

Ifølge forarbeidene ble det uttalt at det kunne være «behov for å anvende de særlige materielle reglene for krig» for avdelinger, skip og lignende som «deltar i operasjoner i utlandet».[372] «Fordi norsk deltakelse i utlandet kan skje under vidt forskjellige omstendigheter, vil behovet variere fra sak til sak», og det ville være umulig å oppstille «klare kriterier for når materielle krigstidsbestemmelser i slike tilfeller bør tre i kraft».[373] Bestemmelsen ble derfor gitt som en fullmaktsbestemmelse.[374]

Ved en avdeling utenfor Norge kan militær sjef med full disiplinærmyndighet og offiser med grad av major/tilvarende eller høyere selv treffe beslutning om å iverksette beslag, ransaking eller pågripelse når forføyning må foretas uten at påtalemyndigheten eller rettens beslutning kan avventes, jf. forskrift om politimyndighet i Forsvaret pkt. 20 tredje setning.

I forsvarssjefens direktiv om etterforskningsbistand til norske styrker i utlandet,[375] legges ansvaret for å etterforske hendelser ved avdelinger i utlandet til militærpolitiets etterforskningsavdeling.

Etterforskning av hendelser i utlandet skal for det første ivareta hensynet til å opprettholde disiplin og orden i Forsvaret, noe som er viktig ved øvelser og operasjoner både i Norge og i utlandet. For det andre er det viktig å oppfylle etterforskningsplikten, som er omtalt i punkt 4.10, ved mulige brudd på militære straffesaker og brudd på folkeretten i utenlandsoperasjoner. For det tredje er omdømmet i landet man befinner seg i, et hensyn som begrunner etterforskning.

Videre er tilgangen til sivilt/ordinært politi begrenset i høyrisikoområder, hvor det kreves en viss utdanning og kompetanse innen militære disipliner, militære våpen og materiell. Dessuten er militære statusavtaler i utgangspunktet begrenset til å omfatte styrkens medlemmer eller nærmere angitte personellkategorier. I denne sammenhengen er det praktisk å benytte militære etterforskere.

7.3.8.2. JURISDIKSJONSSPØRSMÅL

I situasjoner der norsk personell i en utlandsoperasjon mistenkes for å ha begått en straffbar handling enten i eller utenfor tjenesten, oppstår spørsmålet om hvilken stat som har rett til å etterforske og straffeforfølge handlingen. Forutsetningen for å kunne utøve etterforskningskompetanse, er uansett at det foreligger et rettslig grunnlag i form av en avtale, enten en generell avtale (som NATO SOFA) eller en egen statusavtale med mottakerlandet.[376]

[372] Ot.prp.nr.43 (1993–1994) pkt. 12.2 til § 463 (s. 30).
[373] *Ibid*.
[374] *Ibid.*
[375] Forsvarssjefens direktiv om etterforskingsbistand i forbindelse med militære disiplinær- og straffesaker ved norske styrker i utlandet, fastsatt av forsvarssjefen 24.11.2006, i kraft 1.1.2007, se vedlegg 2.
[376] For eksempel ble statusavtalen mellom Afghanistan og Tyskland tillagt vekt ved spørsmålet om Tyskland hadde jurisdiksjon i saken Hanan mot Tyskland. Det ble blant annet lagt til grunn at en avtale om eksklusiv

I praksis har det vært tilstrebet å inngå avtaler som sikrer Norge full jurisdiksjon over egne styrker når disse deltar i en militær operasjon i ulike deler av verden. Under militære øvelser og annen aktivitet mellom og i NATO-land gjelder NATO SOFA, med særlige regler om førsterett til jurisdiksjon mv.

I situasjoner hvor norske styrker deltar i en operasjon på fremmed territorium uten vertslandets samtykke, gjelder alminnelige folkerettslige regler og krigens folkerett i de tilfeller hvor det er væpnet konflikt. I slike tilfeller vil Norge ha både rett og plikt til å etterforske mulige lovbrudd begått av egne styrker. Det vises til fremstillingen av etterforskningsplikten i punkt 4.10 over.

7.3.8.3. RETTSBRUDD OG ULYKKER SOM KAN VÆRE AKTUELLE Å ETTERFORSKE

Innledning

Ved militære operasjoner og andre militære oppdrag i utlandet øker sannsynligheten for hendelser der militærpersoner bruker makt i strid med norsk rett og folkeretten. Samtidig vil lovbrudd innad i et styrkebidrag begått i situasjoner uten maktbruk kunne skje i utlandet like gjerne som i Norge. Slike hendelser skal etterforskes på en tilfredsstillende måte under omstendighetene. Når det gjelder terskelen for når etterforskning skal iverksettes ved hendelser i utlandet og i væpnet konflikt, vises det til redegjørelsen over i punkt 4.10.

Avhengig av lovbruddets art vil kompetansen til å etterforske straffbare handlinger i utlandet ligge til Øst politidistrikt (alle overtredelser av straffeloven mv.), Kripos[377] (organisert og annen alvorlig kriminalitet, herunder krigsforbrytelser begått av annet enn norsk militært personell)[378] eller MP (overtredelser av militær straffelov). I det følgende vil mulige hendelser (rettsbrudd) og ulykker med større eller mindre grad av tilknytning til den militære operasjonen bli gjennomgått. Hvilken betydning dette får for sammensetning av etterforskningsstyrken, omtales nærmere i punkt 7.4.10.

Hendelser under ellers regulære stridshandlinger

Straffbare handlinger og ulykker kan oppstå som en del av en ellers regulær stridshandling, for eksempel under angrep eller militære forflytninger med tungt materiell. Påstander eller mistanke om feilbombing kan fort oppstå dersom resultatet av et militært angrep ender med sivil følgeskade. At resultatet av et bombeangrep ender med sivile tap, er ikke i seg selv tilstrekkelig for mistanke om brudd eller grove brudd på krigføringsreglene i krigens folkerett, men det kan innebære brudd på operasjonsspesifikke regler for maktanvendelse (se nedenfor). Når det for øvrig gjelder terskelen for når slike handlinger skal etterforskes straffeprosessuelt, vises det til fremstillingen i kapittel 4. Et illustrerende eksempel på dette er en hendelse i

jurisdiksjon for Tyskland var blant de forhold som tilsa at det var slike «special features» at det kunne slås fast jurisdiksjon etter EMK artikkel 1. Dernest ble rekkevidden av tysk jurisdiksjonskompetanse når det gjaldt etterforskning sett hen til ved vurderingen av om kravene til effektiv etterforskning etter EMK artikkel 2 var oppfylt, se avsnitt 142–144 og fremstillingen over i punkt 4.10.4 og 4.10.5.

[377] Den nasjonale enheten for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet (Kripos).

[378] Det hører under Kripos å etterforske krigsforbrytelser begått i utlandet av personer som befinner seg i Norge, unntatt når de er begått av norsk militær personell, jf. påtaleinstruksen § 37-3 andre ledd.

Afghanistan i 2010, hvor to svenske soldater og en tolk ble drept i en skuddveksling. På bakgrunn av klager fra tolkens pårørende ble det i ettertid utført obduksjon, som viste at de hadde blitt skutt av sine egne, noe den interne granskingen ikke påviste.

Grove brudd på beskyttelses- eller krigføringsreglene

Under og i forbindelse med en væpnet konflikt kan det alltid forekomme grove overgrep som ikke har en naturlig tilknytning til regulære stridshandlinger. Slike eksempler er fangemishandling, målrettede drap av sivile personer eller ren vandalisme. Slike handlinger vil som utgangspunkt ikke tilligge militærpolitiets etterforskningskompetanse, bortsett fra helt innledende etterforskningskritt hvis etterforskerne er i stridsområdet.

Brudd på maktanvendelsesregler mv.

Ved militære operasjoner i utlandet vil det ofte være utarbeidet operasjonsspesifikke regler for maktanvendelse. Disse kan ta form som engasjementsregler («Rules of Engagement», ROE), standard operasjonsprosedyrer (SOP), soldatkort mv. Felles for disse er at de kan være gitt dels med grunnlag i staten(es) tolkning av folkerettslige forpliktelser, dels operasjonelle forhold og dels policy-betraktninger. Maktanvendelsesreglene vil derfor kunne være langt snevrere enn hva folkerettens krigføringsregler tillater. Brudd på konkrete maktanvendelsesregler vil etter norsk rett anses som brudd på ordre eller tjenesteplikter (militær straffelov § 46 eller §§ 77 og 78).

Eksempler på engasjementsregler kan være graderte prosedyrebeskrivelser som er laget for å forsikre seg om at målet er militært og ikke sivilt. Særlig kan dette være ved bruk av indirekte ild, hvor målet ikke kan ses visuelt av den som avfyrer våpenet. Statene og/eller den militære styrkesjefen kan, sett hen til den risiko som vurderes som akseptabel, sette detaljerte krav blant annet til bruk av sensorer, for eksempel om man må se målet med egne øyne eller om bruk av radar og/eller bildemateriale er tilstrekkelig, om bruk av ildledningsfunksjoner på bakken dersom våpenlasten leveres fra fly eller ved krumbanevåpen (såkalte «Forward Air Controllers», FAC) og om prosedyrer om varselskudd.

Et eksempel på slike vurderinger er hendelsen i Kunduz-provinsen i Afghanistan i 2009 (omtalt som *Hanan-saken* i utredningen for øvrig), der to ISAF-tankbiler først ble kapret av opprørere og deretter ble bombet av amerikanske jagerfly etter at tyske styrker ba om luftstøtte. Bombingen ødela tankbilene og drepte et ukjent antall personer som befant seg rundt bilene. Verken antall personer eller deres rettslige status er klar. I ettertid har saken reist spørsmål både om hvorvidt det ble begått krigsforbrytelser og brudd på krigens folkerett som ikke utgjør krigsforbrytelse, og om det under anmodningen om luftstøtte og beordring av bombingen ble begått straffbare feil på operasjonsprosedyrer. Avhengig av hva en slik sak etterforskes som, vil etterforskningskompetansen ligge til alle de tre aktører som er nevnt over. Saken har også reist spørsmål om Tysklands etterlevelse av den menneskerettslige plikten til å etterforske, se omtale av hendelsen i anledning det sistnevnte i kapittel 4.

Enkelte nasjoner kjører av styrkebeskyttelseshensyn hurtig i konvoi ved forflytning av tropper, noe som innebærer økt fare for trafikkulykker. Dette er hendelser hvor det i utgangspunktet kan være vanskelig å fastslå hvem som har ansvaret for etterforskningen – dersom hendelsen skal etterforskes – siden det ikke nødvendigvis er en del av en militær

operasjon eller en situasjon med maktbruk. Troppeforflytningsprosedyrene kan imidlertid være medvirkende til slike ulykker, og i militære operasjoner vil det være større aksept for større risiko enn i andre situasjoner. Det er da viktig å være klar over momenter som utgjør aksepten.

Situasjoner uten maktbruk

Lovbrudd og pliktstridige forhold innad i et styrkebidrag i utlandet eller begått av en militærperson på tjenesteoppdrag i utlandet, etterforskes i dag vanligvis av militærpolitiet såfremt det ikke faller under eksklusiv jurisdiksjon for mottakerstaten. Dette er normalt mindre alvorlige forhold som er begått i situasjoner uten maktbruk og som forekommer mer hyppig enn de forannevnte lovbrudd. Eksempler på slike forhold kan være fyll og bråk utenfor tjenesten, befatning med narkotika eller underslag internt i styrken. Uavhengig av alvorlighetsgrad får slike saker ofte betydning for avdelingen det gjelder.

Ulykker som berører militært personell eller materiell i utlandet

Ulykker som berører militært personell eller materiell i utlandet, kan også bli gjenstand for etterforskning etter de samme kriteriene som står beskrevet i påtaleinstruksen § 7-4 femte ledd.[379] Som ved ulykker i Norge vil en slik etterforskning også ha fokus på å forebygge fremtidige ulykker. Men først og fremst skal den belyse om hendelsen kan skyldes en lovovertredelse eller manglende forebyggende sikkerhetstiltak fra Forsvarets (foretakets) side. Angrep på norske styrker i utlandet kan under visse omstendigheter også bli gjenstand for etterforskning dersom hendelsen ikke synes å være en lovlig stridshandling og har funnet sted i et land der mottakerstatens evne til å gjennomføre en tilfredsstillende etterforskning synes fraværende eller betydelig redusert.

Alvorlig kriminalitet uten særskilt tilknytning til den militære operasjonen

Dersom det begås alvorlig kriminalitet, for eksempel voldtekt eller grov kroppsskade, ligger etterforskningsansvaret til Øst politidistrikt. Disse hendelsene vil nok i større grad ligne på hendelser/lovbrudd som skjer i Norge. Håndteringen vil dermed lettere kunne følge vurderingene man gjør ved mistanke om lovbrudd i Norge når det gjelder sporvalgene mellom henholdsvis disiplinærsak og straffesak og MP og ordinært politi.

7.3.8.4. HVEM I NORGE SOM HAR ANSVARET FOR ETTERFORSKNING

Norsk politi har ikke adgang til å forestå etterforskning i utlandet uten samtykke fra vedkommende stat.[380]

[379] Påtaleinstruksen § 7-4 femte ledd: «Ved brann skal det foretas etterforsking om årsaken selv om det ikke er grunn til mistanke om straffbart forhold. Det samme gjelder ved annen ulykke som har voldt alvorlig personskade eller betydelig ødeleggelse av eiendom. Ved ulykker som skal undersøkes av fast eller særskilt oppnevnt kommisjon eller av vedkommende myndighet, kan etterforsking foretas i den utstrekning påtalemyndigheten finner grunn til det. Kommisjonen eller vedkommende myndighet skal i tilfelle varsles om igangsetting av etterforsking. Også ellers kan politiet foreta etterforsking om årsaken til ulykker, jf. straffeprosessloven § 224 annet ledd.»

[380] Riksadvokatens brev 17.2.2005.

Øst politidistrikt ble i 1995 utpekt som ansvarlig for å etterforske hendelser begått av norsk militært personell i utlandet.[381] Beslutningen er senere opprettholdt i riksadvokatens rundskriv fra 1999[382] og utdypet i brev fra 2005.[383] Samtidig ble det presisert at militærpolitiet fortsatt har myndighet til å etterforske militære straffesaker, slik det fremgår av punkt 7.3.7 over.

I riksadvokatens brev fra 2005 oppsummeres de ovennevnte føringer på følgende måte:

a. For straffesaker begått av norsk militært personell i utlandet, undergitt norsk jurisdiksjon, er politimesteren i Romerike rett myndighet.
b. Pkt. a. medfører ingen endring i militærpolitiets og den militære påtalemyndighets kompetanse etter lov om militær politimyndighet og etter straffeprosesslovens tiende del.
c. Hendelser hvor militær bruk av makt har ført til at noen dør eller blir alvorlig skadet etterforskes kun dersom det er rimelig grunn til å undersøke hvorvidt det foreligger straffbart forhold som forfølges av det offentlige, jf. straffeprosessloven § 224. Militære myndigheters adgang til selv å iverksette undersøkelser ved behov er et rent militært ansvar.
d. Eventuelle etterforskingsmessige tiltak med hjemmel i FN-mandat eller annet rettsgrunnlag som gjelder for militær styrker og som retter seg mot utlending som ikke er under norsk jurisdiksjon, er ikke et anliggende for norsk politi og påtalemyndighet.

I praksis vil det i det alt vesentlige være militære etterforskere som etterforsker slike saker. Dette har sammenheng med at dette personellet vil være omfattet av den militære statusavtalen (der slike er inngått) og dermed har tilgang til åstedet.

Ifølge forskrift om tjenesteordning og instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene § 10 ligger ansvaret for å bistå i militære straffesaker som knytter seg til norske enheter og avdelinger utenfor Norge, til Krigsadvokatene for Sør-Norge.[384]

7.3.8.5. GENERELLE FORBEREDELSER TIL ETTERFORSKNING I UTLANDET

I prinsippet kan militærpolitiets etterforskningsstøtte til norske styrker i utlandet leveres på én av to måter: enten som en fast, dedikert ressurs som er utstasjonert sammen med styrkebidraget, eller som en beredskap hjemme i Norge, hvor det sendes ut etterforskere ved behov. Etterforskning av alvorlige hendelser ledes og utøves primært av etterforskere som sendes «ad hoc» fra Norge. Styrkebidragets egen militærpolitiressurs, som opprettholder ro og orden eller utøver andre militærpolitifunksjoner, kan bli brukt for innledende etterforskningskritt og sikring av bevis.

---

[381] I riksadvokatens brev 17.3.1995, jf. Riksadvokatens rundskriv del II-nr. 2/1999 *Straffbare handlinger begått av utenlandsk militært personell i Norge og av norsk militært personell i utlandet - noen jurisdiksjonsspørsmål* (Ra 96-272), 10.8.1999 og riksadvokatens brev 17.2.2005. (Ra 05-113).

[382] Rundskriv fra Riksadvokaten (Ra 96-272) 10.8.1999, *Straffbare handlinger begått av utenlandsk militært personell i Norge og av norsk militært personell i utlandet - noen jurisdiksjonsspørsmål*.

[383] Riksadvokatens brev 17.2.005 punkt 2 (s. 2).

[384] FOR-1997-06-13-581 (forskrift om instruks for generaladvokaten mm). Se også Generaladvokatens brev 22.4.2015 og Riksadvokatens brev til statsadvokatene 28.5.2015, *Ansvar for saker fra utenlandsavdelingen – endring av virkeområde mellom krigsadvokatene for Nord-Norge (KANORD) og Krigsadvokatene for Sør-Norge (KASØR)*.

Etterforskning er reaktivt av natur. Det militærpolitiet kan gjøre før hendelsen har skjedd, er å forberede seg best mulig for å kunne gjennomføre etterforskning effektivt og med tilstrekkelig kvalitet. Forsvaret har militært personell på oppdrag utenfor Norge til enhver tid, både i andre land og til sjøs. I mange tilfeller vil det derfor være umulig å gjennomføre forberedelser som adresserer de spesifikke utfordringene et bestemt område representerer. Uavhengig av hvor behovet for etterforskning i utlandet kan oppstå, har militærpolitiet iverksatt en del generelle forberedelser for å redusere responstid og heve kvaliteten på etterforskningen.

Militærpolitiets oppdrag om etterforskning i utlandet er gitt til etterforskningsavdelingen ved Forsvarets militærpolitiavdeling. Etterforskerne rekrutteres spesifikt for å være i stand til å kunne etterforske hendelser i utlandet på kort varsel. Seleksjonskriterier som benyttes for å oppnå dette, er:

- Medisinsk skikkethet: Kun personell som tilfredsstiller Forsvarets helsekrav for tjeneste i høyrisikoområder kan tilsettes ved avdelingen.
- Erfaring: Personellet må ha flere års tjenesteerfaring fra politiet og/eller Forsvaret før de er søknadsberettiget på stillinger ved etterforskningsavdelingen. De selekteres videre på relevant politifaglig erfaring og videreutdanning, i tillegg til militær bakgrunn og ikke minst egen erfaring fra utenlandsoppdrag med Forsvaret.
- Sikkerhetsklarering: De som skal bli etterforskere må kunne sikkerhetsklareres Strengt Hemmelig og Cosmic Top Secret ved behov.
- Personlige egenskaper: Militærpolitiet tilstreber å rekruttere personell med interesse for og kvaliteter innen både etterforskningsfag og militærtjeneste samt evne og vilje til å utholde oppdrag i utlandet på kort varsel og av ukjent varighet.

I tillegg til politifaglig kompetanse må etterforskerne ha militære ferdigheter som setter dem i stand til å operere i høyrisikoområder både som enkeltperson og sammen med militære avdelinger ute. For å adressere dette, krever militærpolitiet at etterforskerne har gjennomført grunnleggende soldatutdanning til nivå 2 (GSU2), og at de har vært gjennom en oppsetning til utenlandsoperasjoner før de kan stå på beredskap for etterforskning i utlandet. Konkrete GSU2-ferdigheter som skyting, sanitet og «care under fire» (CUF) trenes regelmessig og resertifiseres årlig for å sikre at nødvendig standard opprettholdes.

I tillegg er vaksiner, tjenestepass, NATO-reiseordre, hensiktsmessig utstyr (blant annet personlig utstyr og sambandssystemer) og andre praktiske forhold forhåndsplanlagt og lett tilgjengelig.[385]

7.3.8.6. SPESIFIKKE FORBEREDELSER TIL ETTERFORSKNING I UTLANDET

I områder der det er størst norsk tilstedeværelse, er det også mulig å gjøre spesifikke forberedelser for å kunne levere bedre etterforskningsstøtte dersom behovet oppstår. I land med fast stasjonerte norske styrker med flere enn 50 utstasjonerte soldater eller der det av andre grunner er økt sannsynlighet for at behovet for etterforskning vil oppstå, har militærpolitiet iverksatt konkrete tiltak for å adressere dette.

[385] Til forskjell fra «vanlig» pass er dette pass til statlige ansatte for bruk under reise med offisielt oppdrag (tjenestereise).

Før utstasjonering av norske styrker tilstrebes det å få på plass bilaterale avtaler med mottakerstaten som sikrer etterforskernes mulighet til å dra inn i landet for å etterforske hendelser som berører norske styrker. Slike avtaler kan blant annet utdype eller inntas som tillegg til statusavtaler som nevnt over. I denne fasen gjennomfører normalt også militærpolitiet møter med ledelsen for styrkebidraget for å legge til rette for samarbeid og komme med innspill til enhetens planverk, noe som vil gjøre en eventuell fremtidig etterforskning enklere. Dette kan være planer for oppbevaring og hjemtransport av falne, avtaler med feltsykehus for sikring av spor, lokalt kontaktpunkt for å fasilitere mottak av etterforskere, lokalt ansvar for innledende sporsikring, forhåndslagring av materiell osv. I styrkebidrag med egen militærpolitiressurs vil normalt mye av dette bli ivaretatt av denne.

I tillegg til den generelle beredskapen som etterforskerne står på, kan de settes på forhøyet beredskap til bestemte oppdrag eller områder.

Så langt det er mulig, tilstreber etterforskerne å etablere relevante, lokale kontakter som kan bidra dersom det må sendes etterforskere til landet. Dette kan omfatte norske og allierte styrker og lokale aktører. På samme måte prøver militærpolitiet å identifisere aktuelle transportruter og transportører for å få fraktet materiell inn og ut av landet.

Det viktigste spesifikke enkelttiltaket som militærpolitiet gjør, er å sende etterforskere på rekognosering i det aktuelle området. Selv om mye kan adresseres fra Norge i dag, er dette ingen fullverdig erstatning for personlig oppmøte og erfaringene som høstes av faktisk å gjennomføre reisen. Dersom det knyttes spesielle utfordringer til det aktuelle området, som klimatiske forhold, sikkerhetstrusler mv., kan disse adresseres særskilt gjennom trening, tilpasning av materiell eller endring av teknikk eller taktikk.

7.3.9. BEREDSKAP OG KRIG

Både straffeprosessloven og lov om politimyndighet i forsvaret gjelder som utgangspunkt i fred, krise og krig. Den etterforskningskompetanse som Forsvaret er gitt, er derfor uendret i krigstid.

Straffeprosessloven § 463 tredje ledd utvider militære straffesaker i krigstid til å gjelde enhver som gjør tjeneste ved de væpnede styrker eller som følger en avdeling av de væpnede styrker, og krigsfanger.[386] Dette innebærer at personkretsen som kan etterforskes med hjemmel i lov om politimyndighet i forsvaret, utvides i krig eller når krig truer dersom Kongen beslutter det, jf. § 463 fjerde ledd. Under slike omstendigheter utvides også kompetansen til generaladvokaten, førstekrigsadvokaten og krigsadvokatene, jf. straffeprosessloven § 474 og påtaleinstruksen § 36-3, se nærmere omtale i punkt 6.9 over. I krigstid skal dessuten den militære påtalemyndighet alltid gi underretning om avgjørelsen av påtalespørsmålet til den militære sjef som har oversendt saken, jf. påtaleinstruksen § 36-7 første ledd.

Beredskapsloven § 6 fastsetter at de militære myndigheter på krigsskueplassen kan «overta den øverste ledelse av politiet» og i så fall om nødvendig midlertidig sette politiets embets- og tjenestemenn ut av virksomhet. I den utstrekning det «anses nødvendig for å fremme og

[386] Det samme følger av militær straffelov § 9 nr. 3 og 4.

trygge militære tiltak kan de militære myndigheter overta ledelsen også av andre sivile forvaltningsorganer», og «sivile tjenestemenn og ombudsmenn i stat og kommune skal gi de militære myndigheter den hjelp som forlanges», jf. beredskapsloven § 6.

Kongen kan bestemme at alt politi, enkelte politikorps eller politiet i visse distrikter skal innlemmes i de militære styrker, jf. beredskapsloven § 6. Kongen kan også gi nærmere regler om hvilke områder som skal regnes for krigsskueplass. Hensikten med krigsskueplass har endret seg i takt med samfunnets utvikling og utviklingen av totalforsvaret. Blant de erfaringer som ble gjort etter øvelse Trident Juncture 2018, var at regjeringen vurderer å opprette et totalforsvarsråd på etats- og direktoratsnivå. Formålet der skal være at forsvarssjefen skal kunne foreta en hensiktsmessig koordinering og oppgaveprioritering overfor sivile etater og forvaltningsorganer uten at Forsvaret behøver å overta ledelsen av disse.[387]

7.3.10. MILITÆRPOLITIETS ORGANISERING OG OPPGAVER I DAG

7.3.10.1. HISTORIKK

På linje med Forsvaret for øvrig har militærpolitiet (MP) gjennomgått flere større omstillinger siden lov om politimyndighet i forsvaret ble vedtatt. På slutten av 1980-tallet hadde alle de ulike forsvarsgrenene eget militærpoliti. Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret hadde også hver sin militærpolitiskole. Innad i de ulike grenene var militærpolitienhetene i stor grad desentralisert med tilknytning til de ulike militære garnisoner rundt om i landet. En slik organisering ga god geografisk dekning, men skapte også svake fagmiljøer og svekket den operative evnen gjennom lav ressurstilgang. Dette presset frem en gradvis sentralisering av enkelte MP-enheter og funksjonsområder, noe som i stor grad var drevet frem av militærpolitiet selv før de større organisasjonsendringene i Forsvaret begynte på 2000-tallet. For eksempel ble etterforskning i stor grad samlet under to kriminalavdelinger, henholdsvis ved Militærpolitiet i Oslo under Forsvarets Overkommando og i MP-bataljonen i Nord-Norge.

De grenvise militærpolitiskolene ble avviklet og slått sammen til Forsvarets Militærpolitiskole i 2004. Denne ble underlagt Hæren og skulle ivareta blant annet fagutdanning og konseptutvikling for militærpolitiet i hele Forsvaret.

I takt med en profesjonalisering og sentralisering av militærpolitiet gjennom 2000-tallet ble også det lokale samarbeidet mellom politiet og MP videreutviklet. I områder med stort militært nærvær og små politienheter har dette samarbeidet vært særlig fruktbart. Men som en følge av politireformen og sentraliseringen av en del politifunksjoner, har dette samarbeidet gått noe tilbake i senere tid fordi det i de fleste tilfeller har vært basert på lokal kjennskap og relasjoner snarere enn formaliserte regler og avtaler. Dette er særlig fremtredende utenfor normal arbeidstid, hvor politiets operasjonssentraler ofte ikke har samme kunnskap eller relasjon til Forsvaret og militærpolitiet som den lokale lensmannen.

[387] Meld. St. 5 (2020–2021), pkt. 6.6.3.

I 2011 overførte Sjøforsvaret og Luftforsvaret sine militærpolitistasjoner til Hæren og la samtidig ned sine militærpolitienheter både i stående struktur og i styrkestrukturen, basert på beslutning fra forsvarssjefen i 2010. Etter denne omstillingen var det kun Hæren og Heimevernet som stod igjen med organisatorisk militærpoliti i egen struktur.

Militærpolitiets etterforskning av straffesaker har også utviklet seg betydelig siden lov om politimyndighet i forsvaret ble innført. Profesjonaliseringen av militære etterforskere og etableringen av en dedikert etterforskningsavdeling med ansvar for hele Forsvaret har vært av særlig betydning for denne utviklingen. Til tross for at regelverket i liten grad regulerer hvordan militærpolitiets etterforskning skal utføres, i motsetning til politiet, har Forsvaret selv tilstrebet å etterkomme de samme reguleringer som for straffesaker for øvrig. Dette innebærer blant annet bruk av krigsadvokater som påtalefaglige ledere i militære straffesaker i fravær av en integrert påtalemyndighet.

I den utstrekning det er mulig, har militærpolitiet tilstrebet å følge politiets utviklingstrekk innen etterforskning. Gjennom en formell samarbeidsavtale med Politihøgskolen har militære etterforskere kunnet delta på etter- og videreutdanning som har latt dem videreutvikle fagområdet internt og henge med på endringer som følge av blant annet etterforskningsløftet, som er beskrevet over.

7.3.10.2. OPPGAVER

Militærpolitiet i Norge har et oppgavesett basert på NATOs doktriner, som inndeler militærpolitifeltet i fem distinkte funksjonsområder. Disse er:

- Polititjeneste («policing»): Utførelse av tradisjonelle polititjenester til Forsvaret gjennom å opprettholde ro og orden, forebygge lovbrudd og etterforske overtredelser.
- Fangetjeneste («detention»): Håndtering av krigsfanger og andre tilfangetatte i krig eller en væpnet konflikt.
- Sikkerhetsoperasjoner («security»): Sikring av Forvarets materiell, personell og objekter mot anslag eller kriminell aktivitet gjennom vakthold, eskorte og livvaktsoppdrag. Funksjonsområdet omfatter også feltsikkerhet, kontraoppklaring, rekognosering og patruljetjeneste.
- Mobilitetsstøtte («mobility support»): Bistå Forsvaret i fremføring av manøveravdelinger, forsterkninger og forsyninger mv.
- Stabiliserende polititjeneste («stability policing failed state»): Utførelse av tradisjonelle polititjenester, men da som erstatning for lokale myndigheter i en kollapset stat fremfor til egne styrker.

7.3.10.3. ORGANISERING

Forsvarets Militærpolitiavdeling (FMPA)

Forsvarets Militærpolitiavdeling (FMPA) er en avdeling rett under Sjef Hæren. Avdelingen har hoveddelen av militærpolitiets stående struktur underlagt seg. Dette omfatter Forsvarets militærpolitiskole (FMPS), Militærpolitikompani felles (MPKP-F), Ordensavdelingen (O-avd), Etterforskningsavdelingen (E-avd), Militær livvaktsavdeling (ML) og Forsvarets Narkotikagruppe (FNG). Selv om FMPA er i stand til å løse oppdrag innen alle de fem nevnte

funksjonsområdene, er den stående styrken primært innrettet mot styrkeproduksjon og polititjeneste. Dette er også avdelingens prioriterte oppdrag i fredstid.

FMPS fungerer som våpenskole for militærpolitiet i hele Forsvaret og er blant annet ansvarlig for faglige reglementer, håndbøker, konsepter og utdanningsprogrammer.

MPKP-F er et dedikert utdanningskompani som ivaretar rekruttskole- og MP-fagutdanning for MP i Forsvaret.

O-avd er ansvarlig for å levere polititjenester til alle militære avdelinger i Norge. Dette omfatter drift av landets ni faste MP-stasjoner og støtte til operasjoner, øvelser og annen militær aktivitet i Norge. I tillegg til polititjeneste utfører O-avd eskorteoppdrag, mobilitetsstøtte og vakthold. Tjenesten ved avdelingen ledes av offiserer og befal med blandet militær og politifaglig utdanning. Utførelsen forestås primært av vernepliktige mannskaper inne til førstegangstjeneste. O-avd utfører disiplinærundersøkelser og etterforsker enkle saker som fraværssaker, men har sitt primære virke innen opprettholdelse av ro og orden og forebyggende polititjeneste.

E-avd er ansvarlig for å etterforske alle straffesaker i Forsvaret, både nasjonalt og ved norske avdelinger i utlandet. I tillegg støtter avdelingen militære sjefer med mer kompliserte disiplinærsaker, råd og veiledning. E-avd står på 24-timers beredskap for å kunne etterforske hendelser i utlandet og nedlegger betydelige, praktiske forberedelser i det daglige for å kunne utføre dette effektivt når behovet oppstår. Dette er en ren spesialistavdeling som utelukkende består av fast tilsatte etterforskere. Personellet ved avdelingen rekrutteres med henblikk på å få blandet erfaring fra Forsvaret og politiet selv om avdelingen har noe overvekt av tilsatte med utdanning fra politihøgskolen, se punkt 7.3.8.5 over.

ML leverer militær livvakttjeneste til prioriterte militære personer og er på linje med E-avd en ren spesialistavdeling.

FNG er en enhet med særskilt ansvar for å forebygge ulovlig bruk av rusmidler og doping i Forsvaret. Gruppen har tidligere også etterforsket straffesaker relatert til narkotika og doping, men da med begrenset politimyndighet fra politiet. Den ordningen er nå avviklet, slik at FNG kun innleder etterforskning eller støtter militære sjefer med disiplinærundersøkelser av slike forhold. FNG er organisert på samme måte som E-avd og består utelukkende av fast tilsatte spesialister under ledelse av en offiser.

Militærpolitikompaniet i Brigade Nord

Brigaden i Nord-Norge har et eget MP-kompani for understøttelse av sine bataljoner. Dette er den eneste MP-enheten i stående struktur som ikke er underlagt FMPA. MPKP/Brig N skal være i stand til å løse oppdrag innen alle fem MP-funksjonsområder, men har sitt primære virke inn mot mobilitetsstøtte og sikkerhetsoperasjoner. Avdelingen leverer ikke polititjenester som en del av sitt daglige virke.

Militærpolitiet i Heimevernet (HV)

De 11 HV-distriktene i landet har alle en MP-kapasitet underlagt seg, enten i form av et MP-kompani eller som mindre MP-tropper. Ingen av disse har MP som en del av sin stående struktur og må basere seg på å bruke tjenestegjørende dager for sine vernepliktige i

styrkestrukturen dersom de har behov for å benytte egen MP-kapasitet. Personellet som benyttes, har normalt dimittert fra tjeneste i en av de stående MP-enhetene i Hæren for deretter å bli styrkedisponert i HV. HVs bruk av MP varierer fra distrikt til distrikt. Som en følge av begrenset treningsmengde og variabel kompetanse brukes MP i HV i stor grad som generalister innen MP-faget, og de skal være i stand til å løse litt av alt innen de fire første MP-funksjonsområdene.

MP i HV benyttes normalt ikke til etterforskning av straffesaker, men enkelte distrikter benytter egen MP-kapasitet på årlig trening til disiplinærundersøkelser og avhenting av personell som ikke har møtt.

7.3.11. SAKSOMFANG – ETTERFORSKNING

Arbeidsgruppen har innhentet tall fra Forsvarets Militærpolitiavdeling for å belyse i hvor stor grad etterforskningshjemmelen gitt etter dagens lov blir benyttet, og hva den benyttes til. Det er hentet ut tall for perioden 2017–2020. Disse baserer seg på registreringer i militærpolitiets saksregister og dekker dermed ikke saker hvor militærpolitiet ikke har vært involvert. Dette er ikke et reaksjonsregister, men baserer seg på aktivitet. En sak som har blitt etterforsket som straffesak, er altså oppgitt som dette, uavhengig av utfall og reaksjon.

I den aktuelle perioden har militærpolitiet i gjennomsnitt behandlet 123 straffesaker årlig. Dette omfatter både straffesaker etter militær straffelov og innledende etterforskning av andre straffbare forhold. De største sakskategoriene er trafikkrelaterte lovbrudd, vinningslovbrudd, rusrelaterte lovbrudd, voldslovbrudd og seksuallovbrudd. I tillegg er det årlig registrert i gjennomsnitt 129 anmeldelser på straffbare forhold som ikke har blitt gjenstand for videre etterforskning fra militærpolitiet. Dette omfatter i hovedsak mindre vinningslovbrudd og enkelte saker som er overført direkte til politiet uten noen form for innledende etterforskning.

I samme periode har militærpolitiet behandlet 226 saker årlig som befinner seg i grensen mellom straffesak og disiplinærsak. Dette er rapporterte forhold som i utgangspunktet omhandler straffbare handlinger, men hvor alvorlighetsgraden kan tilsi at saken likevel er egnet for en disiplinær reaksjon. Disse sakene er i all hovedsak knyttet til de samme sakskategorier som de rene straffesakene. I denne gråsonen foreligger det en del mindre alvorlige seksuallovbrudd som seksuelt krenkende atferd, mindre alvorlige voldslovbrudd som kroppskrenkelse og andre forhold som normalt avgjøres med forelegg dersom de forfølges strafferettslig.

Uten mistanke om at det foreligger et straffbart forhold har militærpolitiet etterforsket ulykker med personskade, betydelig materielle skader eller stort skadepotensial. I den aktuelle perioden har det i snitt blitt etterforsket 58 slike ulykker årlig.

Militærpolitiet har i oppdrag å støtte norske styrker i utlandet med etterforskning av hendelser ved behov. I nevnte periode har norsk militær aktivitet i utlandet vært ganske lav med få og små styrkebidrag. Behovet for slik etterforskning har derfor vært redusert sammenlignet med tidligere år. I snitt har militærpolitiet årlig hatt tre saker som har fordret at etterforskere sendes til utlandet. Øvrig støtte har vært levert fra Norge.

7.3.12. UTENLANDSKE MILITÆRE STYRKER I NORGE

7.3.12.1. INNLEDNING

Det alminnelige utgangspunktet er at enhver stat har eksklusiv håndhevelsesrett på eget territorium. Dette følger av prinsippet om territorialjurisdiksjon, som er et fundamentalt prinsipp knyttet til statssuvereniteten. Territorialstatens eksklusive håndhevelsesrett er innskrenket på blant annet ambassader og statsfartøy.[388] Landbaserte stasjoners område («premises») skal være ukrenkelig og nyte immunitet mot tvangsinngrep.[389] På stasjonens og fartøyets område har senderstaten en viss håndhevelsesadgang. De rettslige rammene for denne myndigheten er basert på sedvanerettslige regler og ligger utenfor rammene for denne utredningen. For øvrig har en stat i noen tilfeller håndhevelsesadgang på en annen stats territorium basert på en konkret folkerettslig avtale mellom statene. NATO SOFA er et slikt eksempel. NATO SOFA er den mest sentrale avtalen som regulerer alliert militær aktivitet mellom medlemslandene. I tillegg gjelder en tilsvarende avtale med land som er parter i Partnerskap for fred (PfP-land), statusavtalen NATO PfP SOFA.[390] I det følgende vises for enkelhets skyld kun til «NATO SOFA» selv om det inkluderer begge statusavtalene.

NATO SOFA regulerer både myndighetsutøvelse («politioppsyn») og jurisdiksjonsspørsmål når militære styrker tilhørende en av partene («senderstaten») tjenestegjør på en annen parts («mottakerstaten») territorium.[391]

I mange tilfeller vil både Norge og mottakerstaten i utgangspunktet ha rett til å utøve jurisdiksjon, jf. NATO SOFA artikkel VII nr. 1. Man må da vurdere om det er Norge eller mottakerstaten som har *førsterett* til å utøve jurisdiksjon, noe som kan være krevende i praksis. Den av statene som ikke har førsterett til å utøve jurisdiksjon, kan anmode staten med førsterett om å frafalle denne.[392]

7.3.12.2. NATO SOFA OG NORSK RETT

Norge ratifiserte NATO SOFA i 1953 ved kongelig resolusjon etter stortingsbehandling.[393] NATO PfP SOFA ble ratifisert i 1996, også denne etter stortingsbehandling.[394] Traktaten er ikke gjennomført ved noen særskilt gjennomføringslov eller egne lovbestemmelser, men ved ulike forskriftsbestemmelser. Forskrift om politimyndighet i Forsvaret inneholder bestemmelser om utøvelse av politioppsyn, og påtaleinstruksen §§ 36-12 til 36-14 inneholder

---

[388] Internasjonal overenskomst om innføring av visse ensartede regler om immunitet om statsskip, 10.4.1926.
[389] Wien-konvensjonen om diplomatisk samkvem artikkel 22.
[390] Original tittel: *Partnership for Peace* (PfP) *Status of Forces Agreement* (SOFA). Norsk tittel: Avtale mellom de stater som er parter i Traktat for det nordatlantiske område og de øvrige deltakerstater i Partnerskap for fred, om status for deres styrker av 19. juni 1995 (NATO PfP SOFA).
[391] Riksadvokatens rundskriv del II-nr. 2/1999 *Straffbare handlinger begått av utenlandsk militært personell i Norge og av norsk militært personell i utlandet – noen jurisdiksjonsspørsmål*, del II.
[392] For å lese mer om statusavtaler, se Riksadvokatens rundskriv del II-nr. 2/1999, 10.8.1999, *Straffbare handlinger begått av utenlandsk militært personell i Norge og av norsk militært personell i utlandet - noen jurisdiksjonsspørsmål*, særlig kapittel II [NATO SOFA, PfP og FN] og III [frafall førsteretten] og Riksadvokatens brev 27.6.2018 *Trident Juncture 2018 – Pålegg og anvisninger fra riksadvokaten*, pkt. 3.2.1.
[393] St.prp.nr.117 (1952) og Innst.S.nr.210 (1952).
[394] St.prp. nr. 51 (1995–1996) og Innst. S. nr. 234 (1995–1996).

bestemmelser om jurisdiksjon. Blant spørsmålene arbeidsgruppen må ta stilling til, er hvilke krav avtalen gir til gjennomføring av folkerettslige forpliktelser i norsk rett i lys av dagens rettstilstand. Dette gjelder særlig spørsmålet om andre lands adgang til å utøve myndighet på norsk territorium. På det tidspunktet forskriften ble vedtatt, ble spørsmålet om utøvelse av politimyndighet formentlig ansett som ukontroversielt ettersom det innebar å videreføre en langvarig etablert praksis.

Under foreleggelsesrunden før vedtakelsen av forskriften fremhevet Justisdepartementet om artikkel VII «at det ut fra alminnelige rettslige, praktiske og politiske betraktinger ikke synes å kunne reises avgjørende innvendinger mot de jurisdiksjonsbestemmelser som er fastsatt i avtalen».[395] Dette ble gjentatt i stortingsinnstillingen. Artikkel VII pkt. 10 (a) om «policing» ble ikke drøftet særskilt i proposisjonen, noe som gjelder mange av enkeltbestemmelsene i avtalen.

NATO SOFA reiser en rekke rettslige spørsmål av litt ulik art. Enkelte av spørsmålene er særlig krevende og har både sikkerhetspolitiske, diplomatiske og rettslige konsekvenser. Arbeidsgruppen har begrenset sin befatning med spørsmålene. Arbeidsgruppen vil for det første vurdere behovet for å lovfeste enkelte av de rettigheter som tilkommer utenlandske styrker i henhold til avtalen, og for det andre adressere enkelte rettslige spørsmål som er av prinsipiell art. Dette betyr samtidig at mange spørsmål ikke behandles eller ikke behandles utførlig.

7.3.12.3. MYNDIGHET TIL Å FØRE POLITIOPPSYN

Rettslig grunnlag

Hvilken myndighet allierte utenlandske militære styrker har i Norge, er regulert i forskrift om politimyndighet i Forsvaret pkt. 10 andre og tredje ledd:

> Allierte styrker på norsk jord som kommer inn under NATO's statusavtale av 19. juni 1951 har rett til å føre politioppsyn innenfor eget militært område og treffe alle nødvendige tiltak for å sikre opprettholdelse av orden og sikkerhet innen området herunder utøve myndighet i henhold til pkt. 1 – 6 i dette reglement. Myndighet i henhold til pkt. 7, 8 og 9 kan ved behov tildeles av Forsvarsdepartementet.
>
> Likeså kan Forsvarsdepartementet tildele slik myndighet til andre lands styrker når disse oppholder seg på norsk jord etter samtykke fra norske myndigheter.

NATO SOFA fastsetter følgende i artikkel VII nr. 10:

(a) En styrkes oppsatte militære enheter eller avdelinger skal ha rett til å føre politioppsyn innenfor alle leirer, anlegg og andre områder som de etter overenskomst med mottakerstaten bruker. Styrkens militærpoliti kan treffe alle nødvendige tiltak for å sikre opprettholdelse av orden og sikkerhet innen området.
(b) Utenfor disse områdene skal militærpoliti bare anvendes etter avtale med mottakerstatens myndigheter og i forståelse med disse myndigheter, og bare så langt det er nødvendig for å opprettholde disiplin og orden blant styrkens medlemmer.

[395] St.prp.nr. 117 (1952) side 3.

Hvilket personell som har politimyndighet

Etter forskrift om politimyndighet i Forsvaret pkt. 10 andre ledd er det «[a]llierte styrker på norsk jord som kommer inn under NATO's statusavtale av 19. juni 1951», som har rett til å føre politioppsyn. Etter tredje ledd kan Forsvarsdepartementet tildele «andre lands styrker» slik myndighet av «når disse oppholder seg på norsk jord etter samtykke fra norske myndigheter».

Hvilket personell i de aktuelle styrkene som har politimyndighet, fremgår av pkt. 2–3 i forskriften: militært befal, militærpoliti og militære vakter. Med militær vakt forstås også sivil vakt for militær installasjon når vakten er tilsatt i Forsvaret og har militær sjef som foresatt, jf. pkt. 4. Ved samarbeid med sivil politimyndighet er militær politimyndighet underordnet, jf. forskriftens pkt. 1.

Siden myndigheten etter forskriftens pkt. 10 andre ledd ikke er begrenset til militærpolitiet, går forskriften etter sin ordlyd lengre enn NATO SOFA artikkel VII nr. 10 i å gi utenlandske militære styrker myndighet i Norge. Arbeidsgruppen kommer tilbake til denne problemstillingen under i punkt 7.4.12.

Hva som omfattes av myndigheten

Myndigheten til de allierte styrkene omfatter «å føre politioppsyn innenfor eget militært område og treffe alle nødvendige tiltak for å sikre opprettholdelse av orden og sikkerhet innen området, herunder å utøve myndighet i henhold til pkt. 1 – 6 i dette reglement». Utover dette er det ikke regulert i norsk rett hva som omfattes av retten til å føre politioppsyn. Hva som nærmere forstås med begrepet «policing», vil også kunne variere mellom de ulike stater. Arbeidsgruppen vil omtale dette nærmere i punkt 7.4.12 nedenfor. Også hvilken myndighet det aktuelle personellet har rett til å utøve, fremgår av pkt. 2–3 i forskriften:

- «rett» til å gripe inn for å opprettholde den alminnelige ro og orden på militært område eller i umiddelbar nærhet av det, håndheve adgangsforbud overfor uvedkommende og gripe inn mot tyveri og andre åpenbare straffbare handlinger (pkt. 2)
- samme rett som enhver borger til å foreta pågripelse og ta beslag når den mistenkte treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor (pkt. 2)
- «plikt» til å gripe inn i samsvar med myndigheten etter pkt. 2 når saken berører Forsvaret eller er av alvorlig art (pkt. 3)

Med militært område og dets umiddelbare nærhet forstås det samme som for norske styrker (pkt. 5 og 6), se punkt 7.3.5 over.

I tillegg kan Forsvarsdepartementet ved behov tildele følgende myndighet etter forskriften pkt. 7–9:

- på område underlagt adgangsforbud kan militært befal, militærpoliti og militære vakter kreve opplyst identitet, bortvise uvedkommende og pågripe personer som med skjellig grunn mistenkes for brudd på militær straffelov, andre straffbare forhold begått på militært område eller i umiddelbar nærhet eller brudd på adgangs- og oppholdsforbud, jf. lovens § 5, jf. § 1 (pkt. 7)
- utenfor militært område og dets umiddelbare nærhet kan militærpolitiet dirigere trafikk når det av militære hensyn er berettiget behov for det, og for øvrig kan militært

befal, militærpoliti og militære vakter bortvise personer som er til hinder for lovlige militære operasjoner (pkt. 8)
- militær vakt som under krig og beredskap bevokter et objekt utenfor militært område, har politimyndighet som for militært område bestemt. Samme politimyndighet har militær vakt som i fredstid forestår vakthold på definerte objekter etter anmodning fra politiet (pkt. 9)

Ved tildeling av myndighet i henhold til pkt. 7, 8 og 9 strekker altså myndigheten seg ut over militært område. Punkt 8 er basert på NATO SOFA artikkel VII nr. 10. I den bestemmelsen er det vist til «national authorities». I forbindelse med øvelse Trident Juncture 2018 ble det presisert at slik tildeling av myndighet skulle skje i forståelse med lokal politimester.[396]

Ved å vise til forskriften pkt. 1–6 i pkt. 10 andre ledd første setning, går forskriften lengre enn NATO SOFA artikkel VII nr. 10 med hensyn til *hva* myndigheten omfatter (håndheve adgangsforbud og gripe inn mot tyveri/straffbare handlinger), særlig ved å gi personkretsen «plikt» til å gripe inn, jf. forskriften pkt. 3 – med mindre henvisningen tolkes innskrenkende i lys av formålet i NATO SOFA artikkel VII nr. 10 bokstav a, som er «å sikre opprettholdelse av orden og sikkerhet innen området».

Hvor myndigheten gjelder

Også når det gjelder *hvor* myndigheten gjelder, kan tildeling etter forskriften pkt. 10 andre ledd andre setning gi en større rett for utenlandske styrker enn det som følger av NATO SOFA artikkel VII nr. 10 bokstav b: Militærpolitiets myndighet utenfor militært område gjelder bare etter avtale og i forståelse med mottakerstatens myndigheter og bare så langt det er nødvendig for å opprettholde disiplin og orden blant styrkens medlemmer etter NATO SOFA artikkel VII nr. 10 bokstav b. Etter forskriften pkt. 7–9 kan imidlertid myndighet tildeles utenfor militært område og dets umiddelbare nærhet ved behov– uten krav om at slik tildeling må være nødvendig for å opprettholde disiplin og orden.

For eksempel kan Forsvarsdepartementet gi senderstatens militærpoliti adgang til å dirigere sivil trafikk utenfor militært område til tross for at dette ikke er hjemlet i trafikkreglene § 3 nr. 2. Forskriften pkt. 7 gir rett til å bortvise og pågripe personer på område underlagt adgangsforbud.

Myndigheten som forskriften pkt. 10 andre ledd gir utenlandske styrker og som etter forskriften kan tildeles dem av Forsvarsdepartementet, er altså etter ordlyden mer omfattende enn det som følger av ordlyden i NATO SOFA artikkel VII nr. 10. Arbeidsgruppens vurderinger av konsekvensene av dette følger av punkt 7.3.12.

For øvrig kan utenlandsk personell tilhørende militær avdeling som oppholder seg i Norge etter samtykke fra norske myndigheter, utøve politimyndighet «overfor eget personell i henhold til sitt eget lands lovgivning på norsk jord så langt det ikke medfører inngrep i norske interesser», jf. forskrift om politimyndighet i Forsvaret pkt. 12 andre ledd, jf. første ledd.

[396] Notat før øvelse Trident Juncture 2018 del III punkt 4.2.1.

Bevæpning i Norge

Erverv, oppbevaring og innførsel av våpen med tilbehør er regulert i våpenloven. Våpenloven gjelder imidlertid ikke for Forsvaret, jf. våpenloven § 4. Faktisk bevæpning og bruk av våpen er regulert i egne instrukser for henholdsvis politi og forsvar.

De fleste unntak som gjelder for politiets og Forsvarets våpenbruk, gjelder også besøkende styrker fra NATO. Våpenloven gjelder ikke for «skyteváپen, våpendeler eller ammunisjon som er bestemt for eller tilhører Forsvaret eller politiet», jf. våpenloven § 4. I rundskriv fra Politidirektoratet 1. juli 2009 punkt 2.4.1 er det bestemt at:

> Unntaket for Forsvarets/politiets våpen omfatter også våpen tilhørende fremmede lands væpnede styrker som befinner seg i landet i forståelse med norske politi- eller forsvarsmyndigheter. Våpen tilhørende private/sivile utenlandske sikkerhetsvakter faller inn under våpenlovgivningens regler.

Det går altså et skille mellom militært personell og sivile sikkerhetsvakter selv om begge kommer fra fremmed stat. Også bevæpning som skjer «for Forsvar av landet» av utenlandsk militært personell, unntas fra bestemmelsene i våpenloven som gjelder blant annet anskaffelse og innførsel av våpen og ammunisjon, se våpenloven § 4. Det vil si at ansvaret for å godkjenne erverv og innførsel av militære våpen og ammunisjon (og bæring av dette) ligger til norske myndigheter som sådan og ikke nødvendigvis politiet, som ofte ellers har ansvaret.

NATO SOFA artikkel VI slår fast at styrkens medlemmer har rett til å bære våpen («right to carry arms»). Hvem som er styrkens medlemmer og hvilke våpen de kan ta med seg, vil følge av senderstatens egen ordre, jf. NATO SOFA artikkel I og VI. Det fremgår imidlertid av artikkel VI andre punktum at mottakerstatens myndigheter skal ta anmodninger fra senderstaten under velvillig overveielse angående spørsmålet om våpen. Så langt arbeidsgruppen kjenner til er senderstatens ordre i utgangspunktet ikke gjenstand for norsk godkjenning (det praktiseres ikke kontrasignatur).

NATO SOFA regulerer ikke ytterligere bruk av våpen eller under hvilke omstendigheter det kan skytes med skarpt. Nærmere mellomstatlig regulering av adgangen til å bruke våpen på annen stats territorium må eventuelt følge av konkrete avtaler, slik det fremgår av fortalen til NATO SOFA. Også uten slike avtaler må det være klart at våpen kan benyttes som ledd i militær øvelsesaktivitet. De springende spørsmål oppstår når det gjelder rekkevidden av bevæpnet styrkebeskyttelse og utøvelse av politimyndighet. Det antas at man må ta utgangspunkt i en avveining mellom senderstatens adgang til å utforme ordre for sin egen styrke og plikten til å respektere vertslandets rett. Det ligger imidlertid utenfor arbeidsgruppens mandat å ta nærmere stilling til gjeldende rett når det gjelder besøkende styrkers utøvelse av retten til å bære våpen.

I praksis har det fra norsk side vært åpnet for at besøkende styrker under visse forutsetninger kan opprettholde beskyttelse av egne styrker med skarpladde våpen. Blant annet kan dette gjelde nærsikring av leir. Ut over dette er rekkevidden av en eventuell internasjonal nødvergerett kontroversiell og omtales ikke nærmere her. Det samme gjelder en eventuell kollektiv nødverge-/selvforsvarsrett.

7.3.12.4. ETTERFORSKNING

Myndigheten som utenlandske militære styrker i Norge har til å føre *politioppsyn* etter NATO SOFA artikkel VII nr. 10, omfatter kun politimyndighet (ordensmyndighet), ikke etterforskningskompetanse. Utøvelse av *etterforskning* forutsetter et rettslig grunnlag i en mellomstatlig avtale, enten en stående avtale (som NATO SOFA) eller en egen avtale med vertsnasjonen som gjelder for den aktuelle operasjonen, øvelsen eller lignende. For NATO-land reguleres senderstatens kompetanse til å etterforske straffbare handlinger begått av egne styrker i Norge av reglene om jurisdiksjon i NATO SOFA artikkel VII.

Artikkel VII regulerer hvorvidt det er senderstaten og/eller Norge som har jurisdiksjon til å etterforske, og dersom begge har jurisdiksjon hvilken stat som har *førsterett* til å utøve denne. Den av statene som ikke har førsterett til å utøve jurisdiksjon, kan *anmode* staten med førsterett om å frafalle denne.[397]

Senderstaten har eksklusiv jurisdiksjon for lovbrudd som kun er straffbare etter senderstatens nasjonale rett, blant annet forbrytelser mot senderstatens sikkerhet mv.[398]

Senderstaten skal ha førsteretten ved lovbrudd som er begått av senderstatens personell og som utelukkende er rettet mot senderstatens personell, eiendom eller materiell, jf. NATO SOFA artikkel VII nr. 3 bokstav a nr. 1. Senderstaten skal også ha førsteretten ved lovbrudd der det straffbare forholdet er skjedd «under utførelse av tjenesteplikter», jf. NATO SOFA artikkel VII nr. 3 bokstav a nr. 2. Dette siste kan være problematisk å anvende i praksis, og stater har gjerne ulik oppfatning av hva de anser som utført under utførelse av tjenesteplikter. Synspunktene strekker seg grovt sagt fra at man på det ene ytterpunktet anser alle styrkens medlemmer å være i tjeneste til enhver tid slik at dette medfører at alle handlinger utført under oppholdet i vertslandet anses som begått under utførelse av tjenesteplikter – uten at disse har noen saklig tilknytning til militærtjenesten, for eksempel seksuallovbrudd. Det andre ytterpunktet er at det foretas en konkret vurdering av hver handling og hvorvidt denne etter sin art anses som saklig knyttet til tjenesten. Et slikt eksempel kan være å havne i en trafikkulykke på vei fra leir til skytebane. Arbeidsgruppen antar at det lett kan oppstå en viss spenning mellom hva senderstaten har interesse av å anse som sin førsterett, og hva vertslandet ønsker å iretteføre av lovbrudd som angår det sivile liv.

Fremgangsmåten for hvordan norske myndigheter skal behandle en anmodning fra senderstatens militære myndigheter om å frafalle førsteretten til jurisdiksjon, jf. NATO SOFA artikkel VII pkt. 3 c), er regulert i påtaleinstruksen § 36-12. Det fremgår av bestemmelsens første ledd at en slik anmodning sendes gjennom Forsvarsdepartementet til riksadvokaten eller statsadvokaten avhengig av hvem som har påtalekompetanse, og at beslutning om jurisdiksjonsoverføring treffes av statsadvokaten eller riksadvokaten dersom statsadvokaten ikke har påtalekompetanse. Det kan knyttes vilkår til jurisdiksjonsoverføringen om at senderstaten «reagerer disiplinær eller strafferettslig i saken», og det bør tas forbehold om at

[397] Se notat fra generaladvokaten til riksadvokaten om spesielle rettslige forhold ved allierte militære styrkers tilstedeværelse i Norge, i et politi- og påtaleperspektiv (notat før øvelse Trident Juncture 2018), 8.6.2018, del II.
[398] NATO SOFA artikkel VII nr. 2 a–c.

norske myndigheter kan «ta tilbake saken såfremt det ikke reageres som nevnt», jf. andre ledd.

Det er også gitt særskilte regler om fremgangsmåten ved pågripelse (§ 36-13) og siktelse (§ 36-14) i saker i tilknytning til militære statusavtaler.

7.3.13. ANDRE LANDS RETT

7.3.13.1. DANMARK

Det danske militærpolitiet (MP) er felles for hele det danske forsvaret og støtter både Hæren, Sjøforsvaret og Flyvåpenet. MP deltar ofte både i nasjonale og internasjonale oppdrag. Militærpolitiets oppgaver kan i hovedsak inndeles i fem overordnede oppgavetyper: politifunksjoner, særlige politifunksjoner, sikkerhetsfunksjoner, tilbakeholdelsesfunksjoner og trafikkontrollfunksjoner.

MPs politifunksjoner innebærer blant annet å sikre at både dansk og underordnet, utenlandsk, militært personell overholder internasjonalt og nasjonalt regelverk. Dette dreier seg for eksempel om forebygging av tyveri og hærverk. Oppgavene løses oftest gjennom patruljering og etterforskning, herunder å samle inn og sikre bevis, og å støtte Generalauditøren.

MPs sikkerhetsfunksjon innebærer blant annet livvaktoppgaver, for eksempel ved besøk av generaler. MP er ofte ansvarlig for beskyttelse av enkeltpersoner og sikkerhet i forbindelse med forskjellige operasjoner/hendelser. De sikrer da områder og eskorterer personell.

MP kan også utføre trafikkontroll når et større antall militære kjøretøy skal forflyttes. Dette gjøres gjennom fysisk regulering av trafikken i veikryss og på veiene, skilting og løpende kontroll.

MP har ikke myndighet overfor sivile utenfor militære områder, kun overfor militært personell og personell på militære områder. Noen militære områder er offentlig tilgjengelige for alle.

Videre har det danske heimevernet (*Hjemmeværnet)* en egen politigren (*Politihjemmeværnet*), som støtter både det sivile danske politiet og militærpolitiet. *Politihjemmeværnet* er gitt myndighet til å opptre på vegne av det sivile politiet med en begrenset myndighet. Oppgavene deres er blant annet ferdselsregulering, avsperring og adgangskontroll samt bistand til søk og observasjonsoppgaver. Det er politiet som setter inn *Politihjemmeværnet,* og de er blant de mest aktive delene av det danske heimevernet.

7.3.13.2. SVERIGE

Militærpolitiet i Sverige, *militärpolisen* (MP), er en del av det svenske forsvaret. MP er underlagt forsvaret, men er uavhengige i sin utøvelse av politimyndighet. MP forebygger og avdekker forbrytelser og yter bistand til forsvaret. Dette gjøres gjennom ordenstjeneste/vakttjeneste, etterforskning og sikkerhetstjeneste.

Når det utføres politioppgaver innad i forsvaret, har militærpolitiet den samme myndigheten som det sivile politiet. MPs geografiske avgrensning av militær politimyndighet er i, ved

siden av og i nærheten av et skjermingsverdig objekt. Militær politimyndighet gjelder også i og ved siden av områder, bygninger, fasiliteter og likende som brukes av forsvaret og som normalt ikke er tilgjengelig for allmennheten.

MP har militær politimyndighet overfor forsvarets personell som er i tjeneste, og overfor forsvarets personell som i svensk uniform befinner seg på et offentlig sted. I tillegg har MP militær politimyndighet overfor personer som påvirker forsvarets generelle orden og/eller sikkerhet og som påvirker forsvarets materiell.

Det er kun militærpolitiet som har militær politimyndighet i Sverige. Militære sikkerhetsvakter som beskytter militære gjenstander, har imidlertid myndighet til å pågripe personer som er mistenkt for spionasje, sabotasje, terrorkriminalitet, grovt ran eller forberedelser til en slik forbrytelse. I likhet med andre vaktposter i forsvaret har de i tillegg rett til å bruke visse typer makt for å utføre sine oppgaver. Denne politimyndigheten er imidlertid svært begrenset slik at det kun er MP som har militær politimyndighet.

MP i Sverige har en plikt til å anmelde straffbare forhold som faller inn under den sivile påtalemyndighet. MP kan ikke lede egne innledende undersøkelser. Det innebærer også at MP må anmelde avdekkede lovbrudd i forsvaret til sivilt politi/påtalemyndighet. I prinsippet har svensk påtalemyndighet muligheten til å bruke MP til å etterforske straffbare handlinger. Forsvaret har bestemt at etterforskningen til MP skal fokusere på «førstehåndstiltak», og at saken deretter overlates til sivilt politi.

MP kan bistå militære sjefer (*förbandschef*) i etterforskninger i henhold til den svenske disiplinærloven.[399] Denne lovgivningen står imidlertid over annen lovgivning når det gjelder mindre brudd på tjenesteplikter og betyr at det er *förbandschef* som leder etterforskningen.

7.3.13.3. FINLAND

Det finske militærpolitiet *(Sotilaspoliisi)* er en del av det finske forsvaret og har som oppgave å opprettholde orden i de væpnede styrkene. Under ekstraordinære omstendigheter inkluderer også oppgavene til militærpolitiet overvåking, søk, beslag og beskyttelse av nøkkelmål og enkeltpersoner.

Myndigheten til å utøve militær politimyndighet i Finland ligger hos vernepliktige som tjenestegjør som militærpoliti, og yrkessoldater som opptrer som vaktoffiser eller vakthavende.

Militærpolitiet har militær politimyndighet på områder og kjøretøy som benyttes av forsvaret. I tillegg har de militær politimyndighet andre steder i situasjoner hvor bruk av makt ikke kan utsettes og assistanse fra sivilt politi ikke er tilgjengelig.

I situasjoner hvor personell med militær politimyndighet er på vakt og blir møtt med motstand, kan de iverksette nødvendig maktbruk. Maktbruken må være proporsjonal, og ved vurderingen skal det legges vekt på om det er nødvendig for å sikre stedet eller området som er bevoktet, soldatens stilling, soldatens oppdrag og faren som motstanden utgjør. Et

[399] Lagen (1994: 1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret m.m.

eksempel på en slik situasjon kan være at en person som nærmer seg et militært område eller et bevoktet område underlagt adgangsforbud, ikke stopper til tross for advarsel fra vaktsoldater. Et annet eksempel kan være bortvisning fra et militært område hvor personell med militær politimyndighet kan anvende makt ved bortvisningen, forutsatt at dette kan anses forsvarlig og proporsjonalt sett i lys av den aktuelle personens handlinger og oppførsel.

Militærpolitiet kan også yte bistand på anmodning fra sivilt politi. I slike tilfeller kan militærpolitiet treffe de tiltak som det sivile politiet anser nødvendig.

Straffbare forhold begått av militært personell blir som regel etterforsket av det finske forsvaret. I mindre saker kan det reageres disiplinært internt i forsvaret, mens mer alvorlige saker blir overført til den sivile påtalemyndigheten. Militærpolitiet har en svært liten rolle ved etterforskning av straffbare forhold og disiplinærsaker ettersom deres hovedjobb er å holde vakt ved garnisoner og viktige militære lokasjoner.

7.3.13.4. NEDERLAND

Militærpolitiet i Nederland, *Koninklijke Marechaussee* (KM), er en del av de væpnede styrkene. KM er derfor underlagt det nederlandske Forsvarsdepartementet. Avhengig av hvor KM er utplassert og hvilke oppgaver de utfører, er likevel ledelsen over KM fordelt mellom Forsvarsdepartementet, Justis- og sikkerhetsdepartementet, Utenriksdepartementet og Innenriksdepartementet.

KM har stedlig myndighet i Nederland og i den karibiske delen av kongeriket Nederland. De utøver militære politioppgaver, og deres virksomhet er regulert i den nederlandske politiloven.[400] KM har tre hovedoppgaver: grensepoliti, vakt og sikring og internasjonale og militære politioppgaver, blant annet etterforskning.

KM er politi for alle forsvarsenheter. KM er derfor etablert ved militære leirer i Nederland og ved flere av de basene der nederlandske, væpnede styrker er utstasjonert i utlandet.

Som grensepoliti overvåker KM blant annet persontrafikken og etterforsker lovbrudd som avdekkes mens de utfører grensekontroll. For eksempel etterforsker de kriminelle organisasjoner som opererer innen menneskesmugling og menneskehandel. Migrasjonskontrollhunder fra KM hjelper med å spore skjulte mennesker i for eksempel lastebiler og busser som krysser grensene.

Som militærpoliti gjennomfører KM for eksempel patruljer, trafikktjenester og ordretiltak under øvelser, de gir råd og informasjon til sjefer og deres personell og de driver eskortering av kolonner. Deres oppgaver er også rettet mot overholdelse av vegtrafikkloven og miljølovgivning og etterforskning av straffbare handlinger på militære steder eller begått av soldater (også på fritiden).

KM er også en del av det nasjonale politiets *spesialintervensjonstjeneste*, som blant annet blir kalt inn i tilfelle en gisselsituasjon eller en større (terror)trussel.

[400] *Politiewet*, spesielt i kapittel 2.

7.4. ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER OG FORSLAG

7.4.1. AVVEINING AV GRUNNLEGGENDE HENSYN

Til forskjell fra ordinær politimyndighet er politimyndigheten i Forsvaret både stedlig, personelt og saklig begrenset. Dette henger nøye sammen med de hensyn politimyndigheten i Forsvaret er ment å ivareta. Politimyndigheten i Forsvaret ivaretar særlig to hensyn: For det første Forsvarets behov for å opprettholde disiplin, ro og orden innad i Forsvaret. For det andre Forsvarets behov for å sikre sin virksomhet, i form av vakthold og hjemler for inngripen mot aktivitet som forstyrrer eller truer sikkerheten, herunder Forsvarets behov for skjerming av sin aktivitet. Arbeidsgruppen mener at disse to hovedhensynene fortsatt gjør seg gjeldende, og at det derfor ikke er ønskelig å gjøre større endringer i innretningen av politimyndigheten i Forsvaret.

Loven gir også militærpoliti og militært befal og offiserer hjemmel til å etterforske straffesaker. Etter arbeidsgruppens oppfatning har dette aspektet av loven grunnleggende svakheter som må utbedres for at en slik ordning skal kunne videreføres.

I gjeldende lov er det ikke gitt noen formålsbestemmelse, men arbeidsgruppen mener at det er gode grunner til å innføre en slik bestemmelse for å tydeliggjøre hva som er hensikten med loven og samtidig gi en overordnet bestemmelse om rekkevidden av politimyndigheten i Forsvaret.

Mange av lovforslagene er lovfesting av gjeldende rett, som enten følger av forskrift, instrukser eller av sedvane. Dette gjøres for å oppfylle det arbeidsgruppen mener følger av legalitetsprinsippets krav til lovfesting av hjemler for inngrep mot borgerne, men også for å tydeliggjøre hva som er gjeldende rett for brukerne. Det antas også at en lovfesting bedre ivaretar krav til klarhet. Lovfestingen gjør det også enklere å utarbeide mer detaljert underliggende regelverk med den nødvendige hjemmel i lov.

7.4.2. STRUKTURELLE HENSYN

Arbeidsgruppen har vurdert om endringene bør foreslås i eksisterende lov eller om de foreslåtte endringene er så omfattende at det bør gis en ny lov. Arbeidsgruppen er kommet til at det vil være mest formålstjenlig å foreslå en ny lov om militær politimyndighet og ikke bare revidere gjeldende lov. I all hovedsak skyldes dette omfanget av nye bestemmelser som arbeidsgruppen mener bør gis i lovs form.

Reguleringen av politimyndigheten i forsvaret er i dag gitt i en relativt kortfattet lov. Det er gitt ytterligere bestemmelser i forskrift og i instruks fra forsvarssjefen i tjenestereglement for Forsvaret når det gjelder utøvelse av myndigheten. Noe av den praksis som er etablert med hensyn til utøvelse av politimyndighet i Forsvaret i dag, bærer preg av dels analogier fra politiets hjemmelsgrunnlag og dels sedvanerettslige betraktninger. Dette gjelder for eksempel adgangen til og grensene for å anvende makt for å utøve den myndighet som loven gir anvisning på. Et annet eksempel er adgangen til bevæpning, som synes basert på sedvanerettslig grunnlag. Arbeidsgruppen mener at det er ønskelig at det inntas regler om

myndighetsutøvelsen i lovs form for å lovfeste den praksis som til nå har vært basert på et noe utydelig rettslig grunnlag.

Arbeidsgruppen har også sett på sammenhengen mellom lovtekst og forskrift. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at forskriften i enkelte sammenhenger går lenger enn det er hjemmel for i loven. I tillegg er flere viktige bestemmelser nedfelt i forskrift selv om de etter sin art er bestemmende for enkeltpersoners rettigheter og plikter og med fordel kunne stått i formell lov. De nødvendige endringer som mandatet etterspør, er i denne sammenheng ment å være av formell art, og det er ikke tilsiktet noen større materielle endringer i de bestemmelser det gjelder.

7.4.3. HVILKE BESTEMMELSER LOV OM MILITÆR POLITIMYNDIGHET BØR INNEHOLDE

Gjeldende lov regulerer kort hva politimyndigheten innebærer, herunder hvem som har myndighet, hvor og når denne myndigheten gjelder og overfor hvem. I tillegg reguleres den militære etterforskningskompetansen.

Selv om arbeidsgruppen gjør et skille mellom utøvelse av politimyndighet og hjemmel til å etterforske straffesaker, mener arbeidsgruppen det fortsatt bør være slik at den militære politimyndigheten og etterforskningskompetansen er regulert i samme lov. Et alternativ ville være å regulere den militære etterforskningskompetansen uttømmende i straffeprosessloven, slik tilfellet er for politiet. Av hensyn til en samlet regulering av myndighet og kompetanse som er nært tilknyttet og gjelder et avgrenset samfunnsområde, har imidlertid arbeidsgruppen falt ned på at militær politimyndighet og militær etterforskningskompetanse bør reguleres i samme lov, men slik at utgangspunktene for kompetansen til å etterforske i nærmere bestemte straffesaker også fremgår av tiende del i straffeprosessloven.

Oppsummert regulerer dagens lov følgende:

- Hvem som har politimyndighet og hvor, overfor hvem og når denne gjelder
- Hvilket personell i Forsvaret som kan etterforske brudd på militær straffelov og disiplinærloven og innlede etterforskning av andre straffbare forhold begått på militært område

I tillegg til dagens lovregulering er det etter arbeidsgruppens syn behov for nye lovbestemmelser om følgende, som enten er en lovfesting av gjeldende instruksfestet praksis (militær inspeksjon og trafikkontroll) eller en lovfesting av forhold som nå er regulert i forskrift:

- Formål med myndigheten og regler for utøvelse av denne (gjeldende forskrift pkt. 2 andre ledd)
- Definisjon av militært område (gjeldende forskrift pkt. 5)
- Hjemmel for å kreve opplyst identitet, bortvise uvedkommende og pågripe personer som med skjellig grunn mistenkes for brudd på adgangsforbud gitt i medhold av sikkerhetsloven § 7-5 (gjeldende forskrift pkt. 7)
- Objektsikring i væpnet konflikt (gjeldende forskrift pkt. 9 og objektsikringsinstruksen)
- Gjennomføring av enkelte bestemmelser i NATO SOFA (gjeldende forskrift)
- Militær inspeksjon (ikke lov- eller forskriftsregulert p.t.)

- Trafikkontroll og rusmiddelkontroll av enhver på militært område og trafikkontroll av militære kjøretøy utenfor militært område (ikke lov- eller forskriftsregulert p.t.)
- Trafikkdirigering begrunnet i militære behov utenfor militært område (gjeldende forskrift pkt. 8 første setning)
- Hjemmel for å bortvise personer som er til hinder for lovlige militære operasjoner (gjeldende forskrift pkt. 8 andre setning)
- Forholdet mellom militære etterforskere og påtalemyndigheten
- Straffebestemmelse om brudd på pålegg gitt av personell med militær politimyndighet

7.4.4. HVA MILITÆR POLITIMYNDIGHET BØR OMFATTE

7.4.4.1. OPPRETTHOLDELSE AV RO, ORDEN OG SIKKERHET

Av gjeldende lov fremgår det at politimyndigheten innebærer at man kan gjøre inngrep for å opprettholde ro og orden på militært område. Hvorvidt politimyndigheten også innbefatter det sikkerhetsmessige aspektet, altså at man har hjemmel til å utøve politimyndighet mot personer som utgjør en sikkerhetstrussel og lignende, fremkommer imidlertid ikke klart. I dagens lov må sikkerhetsaspektet eventuelt innfortolkes i «ro og orden». I forarbeidene til dagens lov fremgår det at lovutvalget mente det var en selvfølge at det sikkerhetsmessige aspektet var den del av myndigheten. Det er praksis i Forsvaret å utøve politimyndighet med et sikkerhetsmessig formål, for eksempel å gripe inn mot personer som antas å utgjøre en sikkerhetstrussel på militært område selv om dette ikke typisk kan føyes inn under «ro og orden». Arbeidsgruppen legger til grunn at utøvelse av politimyndighet i Forsvaret med et sikkerhetsmessig formål er ment å være hjemlet i loven, i hvert fall etter vedtakelsen av dagens lov om politimyndighet i forsvaret. Ofte vil nok det sikkerhetsmessige og ordensmessige gripe inn i hverandre, men det er etter arbeidsgruppens syn ønskelig å tydeliggjøre at det sikkerhetsmessige aspekt inngår i den militære politimyndighet.

7.4.4.2. INNGRIPEN

I punkt 7.3.3.3 over er det redegjort for gjeldende rett når det gjelder adgangen til å foreta inngrep med hjemmel i militær politimyndighet.

Bortvisning

Militær politimyndighet omfatter etter arbeidsgruppens syn adgang til å bortvise uvedkommende fra områder hvor den militære politimyndigheten gjelder. Med uvedkommende menes personer som ikke har lovlig adgang eller opphold i henhold til de regler som gjelder på det aktuelle området. Arbeidsgruppen foreslår ingen endringer i denne adgangen.

Etter gjeldende rett kan personell med militær politimyndighet også bortvise personer som er til hinder for lovlige militære operasjoner, jf. forskriften pkt. 8. Denne bestemmelsen gjelder også utenfor de områder hvor den militære politimyndighet i utgangspunktet gjelder. Arbeidsgruppen legger til grunn at hjemmelen til å bortvise også omfatter hjemmel til å anvende makt for å gjennomføre bortvisningen dersom pålegget om bortvisning ikke etterkommes. Maktanvendelse er for øvrig omtalt nærmere i punkt 7.4.8.

Etter arbeidsgruppens syn er bortvisning som nevnt over en type inngrep som krever hjemmel i lov, og det fremgår ikke tilstrekkelig klart at bestemmelsen har slik hjemmel. Arbeidsgruppen mener det er behov for en lovhjemmel med tilsvarende innhold som i dagens forskrift, nettopp for å kunne gripe inn mot personer som er til hinder for deres lovlige aktivitet. En slik bestemmelse forutsettes anvendt med varsomhet, og inngrepet må være forholdsmessig. Forholdsmessig betyr i denne sammenheng at Forsvarets behov for å bortvise personer må veies opp mot det inngrepet det er å bortvise, herunder hvilken maktbruk som er påkrevet for å gjennomføre bortvisningen og hvilke alternativer som foreligger. Etter arbeidsgruppens syn må en slik hjemmel være tydelig og avgrenset til det nødvendige minimum for å ivareta både Forsvarets og allmennhetens interesser.

Arbeidsgruppen foreslår å lovfeste at personell med militær politimyndighet kan gi pålegg om bortvisning av personer som er til hinder for lovlige militære operasjoner. Før pålegg om bortvisning utenfor militært område gis, må det gjøres en avveining av den ulempen hindringen medfører for Forsvaret og konsekvensen av et slikt pålegg for den som blir bortvist, særlig med tanke på at vedkommende da kan bli bortvist fra offentlig sted eller privat grunn. I den utstrekning det er praktisk mulig, skal bortvisning av sivile utenfor militært område utføres av politiet.

Innbringelse

Gjeldende lov gir i § 3 første ledd adgang til å innbringe personer «etter politilovens § 8». Arbeidsgruppen har vurdert både behovet for adgang til innbringelse og hvordan dette i så fall bør reguleres. Arbeidsgruppen legger til grunn at henvisningen til politiloven § 8 i gjeldende lov § 3 gir hensiktsmessige hjemler for personell med militær politimyndighet til å innbringe personer. Arbeidsgruppen foreslår å videreføre adgangen til innbringelse og viser i denne sammenheng til at adgangen til foreløpig arrest (se nedenfor) foreslås begrenset til kun å gjelde tilfeller med ulovlig fravær. Arbeidsgruppen mener altså at det samlede behovet for å foreta frihetsberøvelser i ordensøyemed, bør i reguleres i én bestemmelse.

Arbeidsgruppen mener likevel at dagens lovgivning, med henvisning til en annen lovbestemmelse som kun til en viss grad passer, er lite gunstig av så vel hensyn til klarhet for borgerne som av pedagogiske hensyn. Arbeidsgruppen foreslår derfor å ta inn en egen bestemmelse med det tilnærmet samme materielle innhold som i dag i lov om militær politimyndighet. Mens politiloven § 8 omhandler personer på offentlig sted, har militær politimyndighet som formål å opprettholde ro, orden og sikkerhet på militært område eller i et militært forbudsområde. Bestemmelsen bør formuleres slik at dette fremgår klart.

Arbeidsgruppen har diskutert hvorvidt det burde være adgang til å innbringe personer som treffes på militært område eller forbudsområde uten gyldig adgang. Behovet for en eventuell slik innbringelse kan oppstå ved mistanke om spionasje eller annen sikkerhetstruende aktivitet, der mistanken ikke er tilstrekkelig til pågripelse. Arbeidsgruppen mener at den adgang som ligger i dagens lovgivning, i de fleste tilfeller vil være tilstrekkelig til å adressere de behov Forsvaret har for å ivareta egen sikkerhet. Herunder legges det til grunn at adgangen til bortvisning og innbringelse ved mistanke om uriktig eller manglende tilkjennegivelse av identitet til sammen gir tilstrekkelige muligheter til å ta kontroll på en situasjon til nærmere avklaring foreligger. Det er også lagt vekt på at de straffbare forhold som ligger til grunn for

et eventuelt utvidet behov for innbringelse (spionasje mv.), er så vidt alvorlige at det i situasjoner med reell mistanke fort vil være adgang til å bruke straffeprosessuelle tvangsmidler. Arbeidsgruppen mener likevel at det kan oppstå situasjoner hvor det er nødvendig for personell med militær politimyndighet å konsultere politiet eller sikkerhetsmyndigheten uten at det er skjellig grunn til mistanke for et straffbart forhold. Dette vil typisk kunne være for å undersøke identiteten til vedkommende og sjekke opplysningene opp mot politiets og sikkerhetsmyndighetens registre. Arbeidsgruppen foreslår derfor en særskilt til adgang til innbringelse av personer som treffes på militært område eller forbudsområde uten gyldig adgang. Slik innbringelse må under enhver omstendighet ikke vare lenger enn nødvendig og ikke ut over fire timer. Arbeidsgruppen legger videre til grunn at det må være notoritet over inngrepet og beslutningen om innbringelse.

Foreløpig arrest

I enkelte tilfeller, primært i forbindelse med avhenting av personell på ulovlig fravær, er det behov for å kunne sette militært personell i arrest frem til disse kan overleveres sin militære avdeling. Uten denne muligheten vil det i praksis ikke være adgang til å bruke tvangsmidler, sett hen til lovbruddets lave strafferamme. Arbeidsgruppen mener derfor at muligheten for å anvende foreløpig arrest fortsatt må være tilstede, men at adgangen innsnevres til kun å gjelde ved avhenting av personell på ulovlig fravær fra militærtjeneste og da kun som et nødvendig virkemiddel for å holde kontroll på vedkommende inntil han/hun kan overleveres den avdeling vedkommende skal tjenestegjøre ved. Foreløpig arrest kan være aktuelt i tilfeller hvor den som er avhentet befinner seg i Sør-Norge, men skal tjenestegjøre ved en avdeling i Nord-Norge, og det kan ta noe tid å få ordnet det praktiske i forbindelse med transport til tjenestestedet. Det kan også være aktuelt i situasjoner med beredskapsheving.

Foreløpig arrest må begrenses til det som er nødvendig for å oppnå formålet og skal som etter gjeldende rett ikke strekke seg ut over 24 timer.

Straks vedkommende kan overleveres til sin avdeling eller det er klart at vedkommende ikke vil kunne utføre militærtjeneste, skal den foreløpige arrest avsluttes. En slik snever adgang til å anvende foreløpig arrest når det anses nødvendig for å hindre ytterligere ulovlig fravær fra militærtjenesten eller for å sikre at vedkommende møter til tjeneste, mener arbeidsgruppen er et forholdsmessig inngrep i den personlige frihet. Foreløpig arrest vil derfor gå inn under unntaket om frihetsberøvelse i EMK artikkel 5 første ledd bokstav b – «for å sikre oppfyllelse foreskrevet ved lov».

Arbeidsgruppen antar at de øvrige forhold som i gjeldende lov kan begrunne foreløpig arrest, er tilstrekkelig ivaretatt ved at det i loven foreslås å videreføre hjemmel for innbringelse tilsvarende politiets hjemmel for dette, og at de alminnelige regler for pågripelse ved skjellig grunn til mistanke om straffbart forhold kan anvendes.

For å kunne fortsette praksisen med foreløpig arrest på en forsvarlig måte, mener imidlertid arbeidsgruppen at det også må stilles tydelige krav til arrestlokalene som kan benyttes, driften av disse og gjennomføring av selve arresten. Det er derfor foreslått en lovbestemmelse om dette, og arbeidsgruppen forutsetter at dette følges opp med nærmere regulering i underliggende regelverk.

Visitasjon

Myndighet til å visitere personer er en nødvending følge av myndigheten til å pågripe eller innbringe noen, i tillegg til å være et viktig tiltak i utøvelsen av politimyndigheten. I dagens lov er dette kun overfladisk beskrevet. Arbeidsgruppen anbefaler en fremhevelse og presisering av denne myndigheten i lovteksten.

Inngrep overfor berusede og syke

Personell med militær politimyndighet har i dag ingen klar hjemmel for å håndtere berusede eller syke personer, ei heller når dette er militært personell som ikke er i stand til å ta vare på seg selv, med mindre disse også forstyrrer ro og orden eller gjør seg skyldig i et straffbart forhold. Etter arbeidsgruppens syn er det hensiktsmessig at Forsvaret selv har myndighet til å ta hånd om berusede og syke uten til enhver tid å være avhengig av politiets medvirkning.

Såkalt drukkenskapsarrest var basert på sedvane (generalfullmakten) før politiloven kom. Med den lovfesting og presisering som følger av politiloven, har «fyllearrest» i Forsvaret gradvis blitt avviklet. Ved behov har man søkt alternative løsninger, som overnatting på celle med åpen dør etc. Dette er ikke hensiktsmessig og neppe tilsiktet. Der personell i Forsvaret har militær politimyndighet, bør de også ha hjemmel til å håndtere både berusede og syke uten å måtte vise til nødrettsbetraktninger eller ty til kreative tiltak. Arbeidsgruppen antar for øvrig at et forebyggende tiltak som drukkenskapsarrest vil føles mer inngripende om det skjer hos politiet enn i militær regi.

Arbeidsgruppen antar at det også kan oppstå situasjoner hvor det er en forventning om at personell med militær politimyndighet tar seg av syke, og at det i visse tilfeller kan være behov for å ta vedkommende i midlertidig (tvungen) forvaring dersom vedkommende er en fare for seg selv eller andre. I en slik situasjon vil militært personell ha ansvar for både den syke og de andre på området. Det er derfor et klart behov for å foreta inngrep som ikke kan utstå. Et slikt inngrep krever hjemmel i lov eller nødrett. Arbeidsgruppen har vurdert hvorvidt adgangen bør lovfestes eller om man skal være henvist til konkrete nødrettsbetraktninger i hvert tilfelle. I tråd med den utvikling som er skjedd i synet på krav til lovhjemmel og de forhold som for øvrig foreslås regulert i lov, anbefaler arbeidsgruppen å ha en særskilt lovhjemmel.

Arbeidsgruppen foreslår derfor å innta en bestemmelse tilsvarende politiloven § 12 første ledd, men da begrenset til de områder hvor den militære politimyndigheten gjelder, i tråd med formålet med politimyndigheten.

7.4.4.3. AVHENTING

Avhenting innebærer at personell som skulle møtt til militær tjeneste frivillig eller ufrivillig, blir avhentet av personell med militær politimyndighet eller av politiet, jf. gjeldende § 6. Personell som ennå ikke har møtt til førstegangstjeneste, kan bare avhentes av politiet. Begrunnelsen er at dette personellet ennå ikke har hatt noen befatning med militærtjenesten (annet enn sesjon), og at det derfor bør være sivilt politi som avhenter.

Dagens lovbestemmelse om avhenting av militært personell på ulovlig fravær fra sin tjenestegjørende avdeling anbefales videreført. Selv om behovet har falt noe i takt med redusert innkalling til verneplikt, er det likevel et regelmessig behov for å kunne avhente personer som ikke møter til tjeneste. Erfaring fra militærpolitiet viser at dette behovet øker ved større øvelser og beredskapsheving. Arbeidsgruppen mener at det særlig i en situasjon hvor Forsvaret blir satt i beredskap, er viktig at det foreligger en klar hjemmel for avhenting av militært personell som ikke har møtt til tjeneste.

Skranken mot å bruke militærpoliti for å avhente personer som ikke har møtt til førstegangstjeneste, har vist seg utfordrende i praksis da politiet i liten grad ser seg i stand til å kunne prioritere slike oppgaver. Militærpolitiet mottar derfor med jevne mellomrom henvendelser fra ulike politidistrikt med forespørsel om å utføre avhenting for dem. Selv om utgangspunktet for dette skillet fremstår som begrunnet, anser ikke arbeidsgruppen at fysisk oppmøte første dag av førstegangstjenesten er et ufravikelig skille i denne sammenheng. Dersom avhenting av tjenestepliktige ikke kan utføres av politiet innen rimelig tid, anbefaler arbeidsgruppen at det gis åpning i loven for å benytte militærpoliti til avhenting også av personell som ikke har møtt til førstegangstjeneste.

7.4.4.4. VAKTHOLD

Militært vakthold utføres med det formål å sikre Forsvarets operative evne. Forsvarets eiendom, bygg og anlegg, materiell, personell og informasjon må beskyttes for å hindre fysisk skade og kompromittering. Etter arbeidsgruppens oppfatning er militært vakthold en særskilt del av politimyndigheten, til forskjell fra ordenshåndhevelse og etterforskning. Militærpoliti, befal og offiserer kan utføre militært vakthold uten at det medfører noen endring med hensyn til deres militære politimyndighet.

Dagens lov hjemler i § 1 utøvelse av militær politimyndighet for militære vakter når de utfører vakthold på militært område. Militært område omfatter også militært fartøy eller transportmidler. Politimyndigheten for militære vakter gjelder også overfor den som opptrer i strid med bestemmelser gitt i medhold av sikkerhetsloven § 7-5, dvs. militære forbudsområder.

Arbeidsgruppen har kommet til at det ikke er behov for å foreslå materielle endringer i regelverket med hensyn til utøvelse av militært vakthold på militært område og forbudsområde. Gjeldende rett foreslås videreført på dette punkt. Når det gjelder vakthold i form av objektsikring (utenfor det som i dag er militært område), vises det til arbeidsgruppens forslag i punkt 7.4.6.5 nedenfor.

7.4.4.5. TRAFIKK

Militærpolitiets rett til å dirigere trafikk på offentlig vei følger i dag av trafikkreglene § 3 nr. 2 og av forskriften pkt. 8. Bestemmelsene er ikke tydelige og har også huller ved seg som en følge av andre lovendringer.

Ett av militærpolitiets hovedoppdrag[401] både i fred, krise og krig er mobilitetsstøtte, herunder trafikkdirigering. I militære operasjoner er dette en viktig oppgave som sikrer effektive militære operasjoner, blant annet ved å sikre fri vei for den eller de militære avdelinger som har prioritet. I fredstid er trafikkdirigering særlig aktuelt ved større øvelser, ikke bare av militære hensyn, men også av hensyn til sivil trafikk slik at en unngår unødig fare for sivile trafikanter som følge av militær aktivitet, kolonner, stridskjøretøy mv.

Militærpolitiet blir spesielt utdannet og trent på trafikkdirigering under sin grunnutdanning, noe som ikke er tilfellet for andre deler av Forsvaret. Etter arbeidsgruppens syn er dagens løsning, der det er militærpolitiet som forestår nødvendig dirigering av både militær og sivil trafikk på offentlig vei, en hensiktsmessig løsning som sikrer Forsvarets behov. Det tas derfor ikke til orde for en endring i gjeldende rett om dette. For å tydeliggjøre denne hjemmelen, foreslås det imidlertid at adgangen til å dirigere trafikk fastsettes i lov.

Militærpolitiet eller andre med militær politimyndighet har ingen eksplisitt hjemmel i lov eller forskrift til å bedrive forebyggende kontroll av trafikanter eller kjøretøy. Dette innebærer at militærpolitiet først kan gripe inn dersom de observerer åpenbare lovbrudd som kan håndteres med hjemmel i politimyndigheten. Etter forsvarssjefens instruks kan likevel militærpolitiet foreta kontroll av militære kjøretøy og vognførere.[402] Arbeidsgruppen legger til grunn at kontroll av Forsvarets egne kjøretøy og førere kan utføres med hjemmel i kommandomyndighet og Forsvarets eiendomsrett, både på og utenfor militært område.

Arbeidsgruppen har vurdert behovet for hjemmel til trafikkontroll av sivile kjøretøy på militært område. Ved vurderingen er det tatt utgangspunkt i at dagens rettsgrunnlag ikke omfatter adgang til å foreta teknisk kontroll av sivile kjøretøy eller sivile førere på militært område. Det er imidlertid hjemmel til å nekte ethvert sivilt kjøretøy adgang til militært område og å bortvise slike dersom dette anses nødvendig av sikkerhetsgrunner mv. I forlengelsen av dette legger arbeidsgruppen til grunn at det er adgang til kontroll av sivile kjøretøy ved passering av vakt med det formål å unngå sikkerhetstruende situasjoner. Slik kontroll anses basert på samtykke. Kjøretøy som ikke ønskes undersøkt for farlige gjenstander, kan parkeres på utsiden av leir.

Trafikkontroll og regulering, herunder kjøretøykontroll, foretas i utgangpunktet av Statens vegvesen eller politiet. Slik kontroll utføres i liten utstrekning på militært område, herunder øvingsområde. Arbeidsgruppen har derfor vurdert å gi særskilt hjemmel til trafikkontroller ut over det som følger av fremstillingen over, men kan vanskelig se det særskilte militære behovet for dette. Arbeidsgruppen har ved vurderingen lagt avgjørende vekt på at Forsvaret har en vid adgang til å håndheve adgangskontroll i et sikkerhetsperspektiv, at dette vil omfatte kontroll av kjøretøyet og at Forsvaret har vid tilgang til å kontrollere egne kjøretøy. Tekniske kontroller ut over dette av sivile kjøretøy kan arbeidsgruppen vanskelig se at er forenlig med militært personells politioppgaver. Ved konkret mistanke om straffbare forhold, for eksempel mistanke om kjøring i ruspåvirket tilstand, vil utgangspunktet naturligvis være annerledes.

---

[401] *Allied Joint Publication for Military Police* (AJP) (NATOs grunnlagsdokument for militærpolititjeneste) pkt. 3.2.3.3.

[402] Instruks for militærpolitiets virksomhet i fredstid, gitt av forsvarssjefen 1.5.1996, pkt. 60 flg.

Arbeidsgruppen har dernest vurdert spørsmålet om adgang til å foreta rusmiddeltesting av sivile førere på militært område. Adgangen til å foreta rusmiddeltesting av tjenestepliktige og nærmere bestemte kategorier av sivilt ansatte, fremgår i dag av forsvarsloven § 62. Denne adgangen er ikke begrenset til trafikk og kan foretas uten mistanke. Arbeidsgruppen har vurdert om adgangen til rusmiddeltesting bør utvides til å omfatte rutinekontroll av sivile førere og mener det er gode grunner for dette. Det vises i denne sammenheng til behovet for kontrollen med sikkerhet på militært område og at denne ikke i alle tilfeller kan avhjelpes ved adgangskontrollen slik som arbeidsgruppen har lagt til grunn ved vurderingen av teknisk kjøretøykontroll. Arbeidsgruppen mener videre at rutinekontroll for rusmiddeltesting av sivile sjåfører er et lite inngripende og forutberegnelig inngrep for enhver fører på militært område.

7.4.4.6. MYNDIGHET TIL Å GI PÅLEGG

Myndighet til å kunne gi pålegg til personer innenfor myndighetsområdet er et viktig verktøy i utøvelse av polititjeneste militært så vel som sivilt. Regelverket som regulerer dette innen militær politimyndighet, er imidlertid fragmentert og utydelig. På det sted eller overfor den person som militærpolitiet har myndighet, gis det pålegg også i dag. Men plikten til å etterkomme dette er i mange tilfeller ikke klar og må innfortolkes via ulike bestemmelser. Overfor militærpersoner kan dette dekkes gjennom militær kommandomyndighet, mens det overfor sivile på militært område eller militære forbuds- eller restriksjonsområder er uklart.

For å bøte på dette, anbefaler arbeidsgruppen at det inntas en tydelig bestemmelse om påleggsmyndighet i loven med tilhørende straffebestemmelse for unnlatelse av å etterkomme slike pålegg.

7.4.5. HVEM SOM BØR HA MILITÆR POLITIMYNDIGHET

Hvem som inngår i de personellkategorier som har militær politimyndighet, ligger det i praksis til Forsvaret å bestemme. Ved innføringen av ny personellordning (se punkt 3.7.3) ble det gjort et skille mellom offiserer og befal, men arbeidsgruppen kan ikke se at dette medførte noen realitetsendring med hensyn til hvem som har politimyndighet.

Arbeidsgruppen mener at gjeldende lov gir en hensiktsmessig tildeling av politimyndighet til personell i Forsvaret og foreslår å videreføre gjeldende rett. Det vil derfor være offiserer, befal, militærpolitiet og militære vakter som har politimyndighet så lenge de er i tjeneste som slike, se også punkt 7.4.10.4 om hvem som bør kunne etterforske militære saker. For ordens skyld presiserer arbeidsgruppen at det i praksis vil være den til enhver tid gjeldende personellordning i Forsvaret som regulerer hvem som har militær politimyndighet.

Etterforskningskompetansen, som er regulert i samme lov, behandles i punkt 7.4.10 og er ikke omfattet av vurderingen om å videreføre gjeldende rett.

7.4.6. HVOR MILITÆR POLITIMYNDIGHET BØR KUNNE UTØVES

Arbeidsgruppen mener at rettstilstanden når det gjelder hvor den militære politimyndigheten kan utøves, i det vesentlige bør videreføres, men at det bør presiseres i loven hvordan militære områder blir etablert, hvem som kan etablere slike områder og på hvilke vilkår.

Opprettelse av militære områder reiser en rekke andre rettslige spørsmål enn bare spørsmål om myndighetsutøvelse. Rettsspørsmål som berører fast eiendoms rettsforhold, erstatningsspørsmål og alminnelige kontraktsrettslige spørsmål ligger utenfor det arbeidsgruppen skal ta stilling til.

I dag har militært personell politimyndighet på to typer av områder: militære områder (enten faste eller midlertidige) med dets umiddelbare nærhet, og militære forbudsområder opprettet med hjemmel i sikkerhetsloven § 7-5. I tillegg har militært personell politimyndighet på tildelte områder under militære operasjoner i utlandet. Det kan også utøves militær politimyndighet utenfor militære områder overfor særskilte persongrupper. Det vises her til redegjørelsen i punkt 7.3.5. Det er visse utfordringer knyttet til avgrensning av militære områders umiddelbare nærhet og til den samlede forståelse av rekkevidden av den militære politimyndigheten på militære forbudsområder.

7.4.6.1. MILITÆRT OMRÅDE

Det primære geografiske området for utøvelse av militær politimyndighet er militære områder i form av faste installasjoner, slik som militærleirer og baser. At også militære transportmidler er definert som militært område, medfører det praktisk viktige at personell med militær politimyndighet kan beskytte slike transportmidler ved å utøve politimyndighet (i tillegg til nødverge) og utøve ordenstjeneste ombord på større transportmidler. Arbeidsgruppen mener at denne rettstilstanden bør videreføres. Faste militære områder som Forsvaret til daglig disponerer til militært bruk, er merket og kjent for omgivelsene, og arbeidsgruppen mener det er ubetenkelig å videreføre gjeldende rett på dette området. Definisjonen av militære områder bør imidlertid tas inn i lov, ikke i forskrift som i dag. I lovforslaget har arbeidsgruppen foreslått enkelte lovtekniske justeringer uten at dette er ment å innebære realitetsendringer.

Videre har arbeidsgruppen lagt til grunn at det fortsatt vil være behov for å kunne etablere midlertidige militære områder til bruk under øvelser eller annen midlertidig militær aktivitet. Blant annet ble det opprettet en rekke slike under øvelse Trident Juncture i 2018. Arbeidsgruppen mener imidlertid at det er behov for presiseringer av prosessuelle forhold knyttet til hvem som kan beslutte å opprette slike områder, hvilke kriterier som skal legges til grunn for opprettelse og områdets nærmere utstrekning, varighet og merking.

Bestemmelser for etablering av militært område finnes i dag kun i internt regelverk i Forsvaret og ikke i lov. Instruks for militære vakters bruk av våpen gir Forsvarsdepartementet myndighet til å godkjenne at sivilt område tas i bruk som midlertidig militært område.[403] Etter arbeidsgruppens oppfatning kan etablering av militære områder, både faste og midlertidige, være et så vidt inngripende tiltak at reguleringen bør fremgå av lov. Et illustrerende eksempel er HR-2018-1907A, som innebar relativt omfattende begrensninger i virksomheten til private næringsdrivende.

Arbeidsgruppen har diskutert hvordan de materielle grensene best kan komme til uttrykk i loven. Vurderingen må nødvendigvis være skjønnsmessig og konkret, men arbeidsgruppen legger til grunn at det i realiteten må foretas en avveining mellom Forsvarets behov på den

[403] TFF undergruppe 562 avsnitt C, se vedlegg 1.

ene siden og sivilsamfunnets interesser på den andre. Sikkerhets- og forsvarspolitiske hensyn vil formentlig tillegges en ikke ubetydelig vekt, men dette vil etter arbeidsgruppens syn likevel ikke nødvendigvis gi grunnlag for inngrep på områder der sivilbefolkningen ellers ferdes fritt. Under enhver omstendighet vil inngrepets art og avtrykk i det lokalmiljø hvor det er tiltenkt, være gjenstand for en forholdsmessighetsvurdering. Ved denne vurderingen mener arbeidsgruppen at man må se hen til områdets planlagte geografiske utstrekning og tiltenkte varighet, intensiteten i inngrepet (om det vil innebære ferdselsforbud) og om det finnes mindre inngripende alternativer.

De helt sentrale vurderingskriteriene bør etter arbeidsgruppens syn fremgå av lov, men det vil samtidig kunne være hensiktsmessig å fastsette forskriftsbestemmelser som gir en nærmere anvisning av forholdsmessighetsvurderingen.

Arbeidsgruppen har vurdert på hvilken måte de prosessuelle krav til etableringen av militære områder kan gjøres mer tydelig i lov. Når det gjelder de områder som Forsvaret har fast, daglig rådighet over, antar arbeidsgruppen at det ikke er behov for særskilt regulering. Det er først og fremst annet regelverk, herunder blant annet regler om ekspropriasjon og erstatning, som vil være utslagsgivende for prosessen Forsvaret vil ha med å skaffe grunn til sine faste installasjoner. Heller ikke bevegelige områder, slik som bivuakk, telt, fartøy, stillinger, mv., tilsier behov for særskilt prosessuell regulering. De særlige spørsmål oppstår ved etableringen av midlertidige militære områder. Arbeidsgruppen legger til grunn at det vil være en konkret vurdering av om og når reglene for ekspropriasjon kommer til anvendelse, også for etableringen av midlertidige militære områder. Arbeidsgruppen behandler ikke ekspropriasjonsreglene ytterligere utover også å peke på adgangen til å rekvirere grunn etter lov om militære rekvisisjoner § 1.

Både hensynet til forutberegnelighet og faren for at sivilsamfunnets interesser ikke vil bli ivaretatt i tilstrekkelig grad, tilsier at det fastsettes visse prosessuelle regler i lov. Ved å etablere et militært område i et ellers sivilt område, vil militært personell kunne bortvise, anholde og for øvrig utøve slik myndighet som er påkrevd av hensyn til den militære orden og sikkerhet. Dette inngrepets art tilsier klare prosessuelle krav til synlighet for publikum og beslutningsnivå. Nettopp fordi det er krevende å fastsette eksakte materielle krav til når behovet for å etablere midlertidige områder er tilstede og fordi disse områdene er mindre iøyenfallende for sivilsamfunnet, mener arbeidsgruppen at prosessuelle krav til en viss grad kan bidra til nødvendig rettssikkerhet.

Når det gjelder hvem som skal ha beslutningsmyndighet, legger arbeidsgruppen til grunn at det er gode grunner for å lovfeste Forsvarsdepartementets praksis med å beslutte opprettelse av militære områder. Forsvarsdepartementet med underliggende etater er nærmest å vurdere de forsvarshensyn som gjør seg gjeldende. Likevel mener arbeidsgruppen at den forholdsmessighetsvurdering som er beskrevet over, fordrer at det holdes løpende kontakt og koordinering med sivile myndigheter. Som et minimum antar arbeidsgruppen at stedlig politi bør konsulteres og informeres for at forholdsmessighetsvurderingen skal kunne betegnes som forsvarlig. Arbeidsgruppen legger også til grunn at et område som erklæres som militært område, må merkes tydelig som sådan.

Forsvarets virksomhets karakter tilsier at det ikke alltid vil være mulig å etterleve forvaltningslovens krav om forhåndsvarsel og klageadgang. Arbeidsgruppen foreslår derfor at det i loven gis adgang til å gjøre unntak fra disse reglene i forskrift.

7.4.6.2. UMIDDELBAR NÆRHET

Formålet med militær politimyndighet i det militære områdets umiddelbare nærhet er i punkt 7.3.5.3 beskrevet slik at aktiviteter på utsiden ikke direkte skal kunne påvirke Forsvarets aktiviteter inne på området. I dag har ikke militære vakter tillatelse (ut over det som tilligger enhver borger) til å gripe inn mot aktiviteter på utsiden av det militære område med mindre aktiviteten forstyrrer ordenen inne på området. Den militære politimyndigheten i umiddelbar nærhet er dermed en avledet myndighet.

I tråd med rettsutviklingen kan det reises spørsmål om angivelsen av «umiddelbar nærhet» er tilstrekkelig klar til å oppfylle legalitetsprinsippets krav. Spørsmålet har vært gjenstand for atskillig drøftelser i arbeidsgruppen. Lovens ordlyd kan i dag tolkes som å favne svært vidt og dermed inngripende for sivilsamfunnet. For eksempel vil trafikktiltak på E-18 ved den militære flystasjonen på Rygge kunne rammes av ordlyden uten at arbeidsgruppen mener at dette er forenlig med gjeldende rett i dag. Etter arbeidsgruppens syn taler de beste grunner for å videreføre gjeldende rett, men slik at formålet med fordel kan tydeliggjøres for å unngå en for vid tolkning.

Nettopp på grunn av formålsbetraktninger og hensynet til klarhet mener arbeidsgruppen at blant annet personer som befinner seg langt unna det militære området, ikke kan underlegges militær politimyndighet selv om deres aktiviteter kan påvirke Forsvarets virksomhet inne på området. Ved denne vurderingen har arbeidsgruppen sett hen til utviklingen i synet på hva som anses som «umiddelbar» nærhet. Arbeidsgruppen legger deretter til grunn at nettopp den umiddelbare nærhet vil kunne forstås ulikt avhengig av de konkrete omgivelser. Det vises her til redegjørelsen over i punkt 7.3.5.3. Det foreslås å ta inn i loven de momenter som er nevnt der (trusselens størrelse og karakter, bebyggelsestetthet, topografi og mulighet for inngripen fra sivilt politi), som retningsgivende for rekkevidden av det militære områdets umiddelbare nærhet.

Også etter arbeidsgruppens lovforslag vil det kunne oppstå krevende avveininger rundt rekkevidden av «umiddelbar nærhet», ikke minst i relasjon til sjenerende og forstyrrende aktiviteter som støy, laserpekere osv. Arbeidsgruppen minner i den forbindelse om retten enhver borger har til å pågripe den som treffes på fersk gjerning og ikke avstår fra den straffbare virksomheten, jf. straffeprosessloven § 173.

7.4.6.3. FORBUDSOMRÅDER

Forbudsområder fastsatt med hjemmel i sikkerhetsloven § 7-5 har et videre nedslagsfelt enn de militære områder som er omtalt over. Selv om hensynene bak opprettelsen av begge typer av områder til en viss grad er overlappende, er det likevel ikke identiske hensyn som ligger til grunn. Sikkerhetsloven favner også en rekke sivile områder med skjermingsverdig informasjon. Dette siste reiser særlige problemstillinger knyttet til rekkevidden av den

militære politimyndighet. Arbeidsgruppen kan vanskelig se behovet for at det skal utøves militær politimyndighet på forbudsområder opprettet med hjemmel i sikkerhetsloven uten at det har militær tilknytning i fredstid. For de tilfeller der det er ønskelig med bistand fra Forsvaret til utøvelse av politimyndighet i sivilsamfunnet, legger arbeidsgruppen til grunn at bistandsregimet i politiloven § 27 a må benyttes.

Den militære politimyndigheten gjelder også overfor personer som opptrer i strid med forbud gitt i medhold av sikkerhetsloven § 7-5, jf. lov om politimyndighet i forsvaret § 1 andre ledd. Avhengig av hvilke forbudsområder som er etablert i medhold av bestemmelsen, vil det kunne utvide det geografiske området betraktelig. Som det er redegjort for i punkt 7.3.5.4 over, foreligger det flere forskrifter som gir en nærmere regulering av dette. Forskrift om militære forbudsområder tildeler militære sjefer på øverste nivå myndighet til nærmere å fastsette forbudsområder. Arbeidsgruppen ser behovet for å utøve militær politimyndighet i områder som er fastsatt under henvisning til rene militære interesser, men mener også at myndigheten bør begrenses til disse. Arbeidsgruppen har blant annet sett hen til den vide muligheten som i dag følger av lov om politimyndighet i forsvaret § 1, jf. forskrift om kontroll med informasjon innhentet med luftbårne sensorsystemer § 3 med tilhørende forbudsområder fastsatt av departementene. I praksis innebærer dette at militær politimyndighet gjelder på alle de områder som er angitt i kart tilgjengelig på Nasjonal sikkerhetsmyndighets nettsider. Flere av områdene er sivile objekter med liten eller ingen tilknytning til Forsvaret i fredstid. Arbeidsgruppen foreslår at det tas inn et kvalifikasjonskrav til utøvelse av militær politimyndighet på forbudsområder gitt med hjemmel i sikkerhetsloven. Arbeidsgruppen har vurdert hvilket militært tilknytningskriterium som er mest hensiktsmessig. Arbeidsgruppen legger uansett til grunn at det vil være snakk om en skjønnsmessig og konkret vurdering også her, og at vurderingen vil kunne endres ved beredskapsheving eller ved tilfelle av væpnet konflikt. På denne bakgrunn har arbeidsgruppen foreslått i lovforslaget at den militære politimyndighet kan utøves på forbudsområder gitt med hjemmel i sikkerhetsloven dersom forbudet er fastsatt under henvisning til militære hensyn.

Samtidig mener arbeidsgruppen at de legalitetshensyn som det er redegjort for over når det gjelder vilkår for opprettelse av militære områder og prosessuelle krav til etableringen av disse, også gjør seg gjeldende for de forbudsområder som fastsettes med hjemmel i forskrifter i medhold av sikkerhetsloven. Det presiseres imidlertid at det ikke ligger til arbeidsgruppen å foreslå vilkår i lov eller forskrift.

Frem til 2015 var håndhevelse av fotoforbud mv. en aktivitet militærpolitiet og militære vakter utøvde regelmessig. Denne håndhevelsen fulgte av lov om forsvarshemmeligheter, som ble opphevet ved ikrafttredelse av ny straffelov i 2015. I 2017 ble ny lov om informasjon om bestemt angitte områder, skjermingsverdige objekter og bunnforhold vedtatt.[404] Loven avløste en midlertidig lov, som trådte i kraft etter at lov om forsvarshemmeligheter ble opphevet. Forsvaret ble imidlertid ikke samtidig gitt myndighet til å håndheve brudd på forbud gitt med hjemmel i loven, slik tilstanden hadde vært etter lov om forsvarshemmeligheter (ved en henvisning i lov om politimyndighet i forsvaret § 1). Dette innebærer at den som opptrer i

[404] Lov 21.6.2017 nr. 88.

strid med forbud ikke kan undergis militær politimyndighet med mindre overtredelsen skjer på det området hvor de for øvrig har myndighet. Før vedtakelsen av dagens lov vurderte Forsvarsdepartementet spørsmålet og uttalte:

> Enkelte høringsinstanser har tatt til orde for at det bør etableres klare hjemler for håndhevelse av forbudene. For områder og objekter i Forsvarets besittelse vil, etter departementets oppfatning, lov om militær politimyndighet gi nødvendig hjemmelsgrunnlag for å kunne gripe inn på området og dets umiddelbare nærhet. En utvidelse av dette hjemmelsgrunnlaget, slik Generaladvokaten foreslår, vil kreve ytterligere utredning. For sivile områder eller sivile objekter, vil politiet ha nødvendig hjemmelsgrunnlag til å kunne gripe inn overfor den som handler i strid med forbudene.[405]

Arbeidsgruppen mener at avgrensningen i dag er uhensiktsmessig, og at den i liten grad er enhetlig. For ordens skyld viser arbeidsgruppen i denne sammenheng til at forskrift om kontroll med informasjon innhentet ved luftbårne sensorsystemer er gitt med hjemmel i både sikkerhetsloven § 7-5 og nettopp lov om informasjon om bestemt angitte områder mv. Dette innebærer at militær politimyndighet allerede i dag kan benyttes for å håndheve forbud gitt med hjemmel i forskrift til loven, men ikke i loven selv. Ved å etablere militær politimyndighet også for å håndheve forbud gitt med hjemmel i loven, herunder blant annet fotoforbud, vil rettstilstanden før 2015 gjenopprettes. Som det er redegjort for og foreslått over, mener arbeidsgruppen at det bør stilles et kvalifikasjonskrav for de områder som er opprettet med hjemmel i sikkerhetsloven. Arbeidsgruppen foreslår tilsvarende for lov om informasjon om bestemt angitte områder mv., slik at de forbud som er fastsatt under henvisning til militære hensyn, kan håndheves med hjemmel i militær politimyndighet.

7.4.6.4. SÆRSKILT OM DRONER

Det følger av fremstillingen over at personer med militær politimyndighet kan håndheve forbudet også overfor droner dersom disse benyttes over et forbudsområde fastsatt under henvisning til militære hensyn. Håndhevelsesadgangen gjelder innenfor området. Utenfor forbudsområdet utøver politiet alminnelig myndighet. Samtidig har personell med militær politimyndighet samme adgang til å gripe inn som enhver etter straffeprosessloven § 176 andre ledd, jf. § 173. Etter disse bestemmelsene kan den som treffes på fersk gjerning og ikke avstår fra den straffbare virksomhet, pågripes av enhver uten hensyn til størrelsen av straffen. Det samme gjelder adgangen som følger av straffeprosessloven § 206 andre ledd til å ta beslag. Dette kan for eksempel være tilfelle der en droneoperatør eller en fotograf med telelinse bryter fotoforbud og befinner seg utenfor det militære området (og dets umiddelbare nærhet) eller forbudsområdet. Ved vurderingen av om militært personell skal gripe inn, vil en måtte se hen til om politiet har kapasitet til å håndtere situasjonen. Arbeidsgruppen forutsetter at det i slike tilfeller vil være etablert tett dialog med lokalt politi. For ordens skyld presiseres det at politiets manglende inngripen ikke i seg selv innebærer at militært personells fullmakter utvides tilsvarende. Inngripen vil i ethvert tilfelle måtte bero på en konkret vurdering av om vilkårene i straffeprosessloven § 176 er oppfylt.

[405] Prop. 116 L (2016-2017) punkt 6.2.3.

Over militært område kan det videre håndheves forbud mot å fly droner som fastsatt i droneforskriften § 7 og § 54.[406] Håndhevelsesadgangen følger her direkte av adgangen til å opprettholde lov og orden på militært område. Når det gjelder hvilke virkemidler som kan benyttes som ledd i håndhevelsen, vises det til vurderingene nedenfor i punkt 7.4.8.

Arbeidsgruppen legger til grunn at droner reiser særskilte utfordringer for Forsvaret og for resten av samfunnet. I enkelte situasjoner kan det være krevende å fastslå hvilken trussel som er oppstått og hvor denne kommer fra. Disse utfordringene er vanskelige å løse i loven, og det oppstår en rekke rettslige spørsmål som ligger utenfor arbeidsgruppens mandat å ta stilling til. Arbeidsgruppen er kjent med at det pågår utredningsarbeid også for politiets del og antar at problemstillingene bør ses i sammenheng. De omtales derfor ikke ytterligere her.

Arbeidsgruppen anerkjenner at det er behov for inngripen som ikke til enhver tid vil kunne møtes med lovhjemler, men presiserer samtidig at det i sin alminnelighet er adgang til å gjøre personer kjent med eventuelle forbud, og at overtredelser vil bli anmeldt. Arbeidsgruppen antar samtidig at det ved samtale vil kunne skapes ytterligere klarhet i hvorvidt det i realiteten foreligger en trussel og hvorvidt det dreier seg om et bevisst eller ubevisst brudd på regelverket.

7.4.6.5. MILITÆR POLITIMYNDIGHET VED OBJEKTSIKRING

Gjeldende forskrift pkt. 9 regulerer i dag vakthold av objekter utenfor militært område under henholdsvis krig og beredskap (første setning) og i fredstid (andre setning). Bestemmelsen er det redegjort for over i punkt 7.3.3.5. I det følgende omtales fredstid først.

Som det fremgår av punkt 7.3.3.5, mener arbeidsgruppen at forskriftens pkt. 9 andre setning lider av legalitetsutfordringer. Arbeidsgruppen er ikke kjent med at denne bestemmelsen er anvendt i praksis og har ikke funnet gode argumenter for å videreføre den. Hovedgrunnen til det er at den bistand politiet måtte ha behov for fra Forsvaret i fredstid, kan gjennomføres i tråd med det bistandsregimet som følger av politiloven § 27 a med tilhørende bistandsinstruks. Arbeidsgruppen har med andre ord ikke klart å identifisere noe «restbehov» utover det som dekkes av dette regimet.

Arbeidsgruppen har videre vurdert hvorvidt det bør videreføres en regulering av militært vakthold under krig og beredskap. Heller ikke gjeldende forskrift punkt 9 første setning har et klart grunnlag i lov om politimyndighet i forsvaret. Arbeidsgruppen legger likevel til grunn at slik myndighetsutøvelse som forutsatt i forskriften, vil kunne hjemles i beredskapsloven. Det vises i denne forbindelse til at situasjonsvilkåret i forskriften ser ut til å være sammenfallende med beredskapsloven av 1950. Militært vakthold av objekter som er av avgjørende for betydning for forsvarsevnen (nøkkelobjekt), er i dag regulert i objektsikringsinstruksen,[407] som er fastsatt med hjemmel i Kongens instruksjonsmyndighet. Ifølge instruksens pkt. 4 femte ledd er de aktuelle objekter og deres umiddelbare nærhet å anse som militære områder.

[406] Forskrift om luftfartøy som ikke har fører om bord mv. (FOR-2015-11-30-1404).
[407] Instruks om vakthold og sikring av objekter ved bruk av sikringsstyrker fra politiet og Forsvaret i fred, krise og væpnet konflikt (objektsikringsinstruksen), fastsatt av regjeringen 21.6.2019.

Arbeidsgruppen foreslår å ta inn i ny lov om militær politimyndighet en bestemmelse som gir objektsikringsinstruksen pkt. 4 femte ledd et tydelig grunnlag i lov. Ved denne vurderingen har arbeidsgruppen vurdert om det er best å videreføre dagens forskrift punkt 9 første setning, som innebærer å gi politimyndigheten anvendelse «som for militært område bestemt», eller om det er bedre å anse objektet som militært område, slik løsningen er i objektsikringsinstruksen. Det er etter arbeidsgruppens syn gode grunner for å regulere også objekter som undergis militært vakthold i krigstid som militære områder. På denne måten kan forberedelser som ivaretar borgernes forutberegnelighet når det gjelder skilting mv., bedre ivaretas enn dersom myndigheten kun følger objektet, slik løsningen er i dagens forskrift.

Arbeidsgruppen bemerker for ordens skyld at den foreslåtte lovreguleringen neppe er påkrevd rettslig sett, all den tid situasjonsvilkåret for alle praktiske formål sammenfaller med vilkårene for konstitusjonell nødrett. Arbeidsgruppen mener likevel at hensyn til sammenheng i regelverket, klarhet og forutsigbarhet taler for å ta inn en slik bestemmelse i ny lov. Ved denne vurderingen er det særlig lagt vekt på at regelverket til dels er fragmentert og uoversiktlig, og at dette i liten grad er egnet til å bidra til god planlegging av oppgaveløsning og forutsigbarhet for sivilbefolkningen som har tilknytning til de berørte objekter.

7.4.7. OVERFOR HVEM MILITÆR POLITIMYNDIGHET SKAL KUNNE UTØVES

I punkt 7.3.5 er det redegjort for hvem som er underlagt militær politimyndighet. I korte trekk er enhver – både sivile og militære personer – på militært område og forbudsområder omfattet. Det samme gjelder militært personell utenfor militært område, på nærmere bestemte vilkår. I tillegg er enhver omfattet av myndigheten til å bortvise personer som er til hinder for militære operasjoner, se punkt 7.3.3.3. Myndighet som utøves som bistand til politiet, anses ikke som utøvelse av militær politimyndighet og omtales ikke nærmere i det følgende.

Arbeidsgruppen har vurdert om personkretsen som omfattes av myndigheten til offiserer og befal utenfor militært område, bør videreføres som i dag. Hovedregelen i dag er at den foresatte eller militærpolitiet utøver myndigheten, og at myndigheten ligger til enhver overordnet dersom den undergittes foresatte eller militærpolitiet ikke er til stede. Det kan anføres grunner for å la enhver overordnet kunne gripe inn overfor ordensforstyrrelser begått av militært personell, også utenfor militært område. Arbeidsgruppen er imidlertid ikke kjent med at det har vært ytret behov for endringer i praksis.

Begrensningen som i dag ligger i at det hovedsakelig er den foresatte som kan utøve politimyndighet utenfor militært område, må ses i sammenheng med det løpende ansvaret for disiplin i en avdeling. Arbeidsgruppen legger til grunn at utøvelse av politimyndighet utenfor militært område i det alt overveiende av tilfeller vil måtte ha en saklig tilknytning til tjenesten, og at myndigheten derfor fortsatt bør utøves i kommandolinjen, eventuelt ved hjelp av militærpolitiet. På denne bakgrunn mener arbeidsgruppen at dagens rettstilstand bør videreføres.

Også når det gjelder den myndighet som utøves på militært område, herunder at myndigheten er tilpasset Forsvarets behov for å kunne opprettholde ro, orden og sikkerhet internt og trusler

mot Forsvarets virksomhet eksternt i form av vakthold, mener arbeidsgruppen at dagens regulering er hensiktsmessig.

7.4.8. UTØVELSE AV MILITÆR POLITIMYNDIGHET

7.4.8.1. REGLER FOR UTØVELSE AV MILITÆR POLITIMYNDIGHET

Gjeldende lov gir verken anvisning på hvorvidt eller hva slags maktbruk som er tillatt i forbindelse med utøvelse av militær politimyndighet. Reglene for hvordan militær politimyndighet skal utøves, er i dag regulert forskriften § 2 andre ledd, hvor det heter at «[m]aktbruk skal alltid begrenses til det som er nødvendig for formålet, og gjennomføres så skånsomt som mulig. Adgangen til bruk av våpen i fredstid reguleres av forsvarssjefen i egen instruks». Arbeidsgruppen mener at dette bør lovfestes på samme måte som for politiet. Det er ikke ment å gjøre materielle endringer sammenlignet med dagens rettstilstand, men foreslås i en form som tilsvarer politilovens tilsvarende bestemmelse (politiloven § 6). Samtidig som utgangspunktet i bestemmelsen nå er tilsvarende som for politiet, er det likevel forskjeller i forutsetningene hos politiet og i forsvaret når det gjelder bruk av makt som myndighetsutøvelse. Det vises i denne sammenheng blant annet til hva det tidligere er redegjort for når de gjelder ulikhetene i de respektive samfunnsoppdrag. Dertil er politiets bakgrunn og opplæring særskilt tilpasset maktbruk i samfunnslivet i fredstid. Forsvarets primæroppgaver er rettet mot makt i væpnet konflikt. Det kan derfor være ungt personell som har vaktoppgaver tillagt politimyndighet og som naturlig nok har færre forutsetninger for å vurdere forholdsmessighet og nødvendighet. Arbeidsgruppen har derfor foreslått i lovteksten at personlige forutsetninger vektlegges.

7.4.8.2. BRUK AV VÅPEN

Arbeidsgruppen har vurdert om Forsvarets bruk av våpen generelt og skytevåpen spesielt under myndighetsutøvelse, bør reguleres i lov om politimyndighet i forsvaret. Temaet har vist seg krevende. Dette skyldes for det første at Forsvarets alminnelige adgang til bevæpning er ulovfestet og knyttet til Forsvarets primæroppdrag som gjelder suverenitetshevdelse. Forsvaret er nettopp på grunn av sine særlige oppgaver ikke underlagt våpenloven, og fastsetter selv regler for både håndtering, lagring og bruk av våpen. Det ligger utenfor arbeidsgruppens mandat å berøre bevæpningsspørsmålet for Forsvarets primæroppdrag.

Enkelte spørsmål berører arbeidsgruppens mandat, idet spørsmål knyttet til bruk av våpen nettopp kan oppstå under utøvelse av militær politimyndighet. Som det er redegjort for i punkt 7.3.6.3, benyttes skytevåpen i fredstid (og som ledd i utøvelsen av militær politimyndighet) i tilknytning til utførelse av militært vakthold. Bruk av våpen under militær vakttjeneste i fredstid skjer i tråd med nødvergeretten. Selv om forsvarets personell i utgangspunktet er bevæpnet med tyngre og skarp ammunisjon, innebærer ikke dette en lavere terskel for bruk av skytevåpen under utøvelse av politimyndigheten. Ved bruk av skytevåpen i en situasjon som innebærer myndighetsutøvelse, vil utgangspunktet for vurderingen av om maktbruken var nødvendig og forholdsmessig, ses i lys av oppdraget og trusselen.

Arbeidsgruppen har vurdert å lovfeste den alminnelige regelen om at maktbruk som inkluderer bruk av våpen, skal være nødvendig og forholdsmessig. For ordens skyld presiserer arbeidsgruppen at det er vanskelig å se for seg behovet for bevæpning med skytevåpen i tilknytning til opprettholdelse av ro, orden og disiplin i Forsvaret. Tilsvarende gjelder for de forhold som personell med militær politimyndighet er gitt kompetanse til å etterforske.

Selv om det i enkelte henseende kunne være formålstjenlig med lovfesting av hva som etter arbeidsgruppens syn er gjeldende rett, er arbeidsgruppen kommet frem til at lovfesting av våpenspørsmålet for Forsvarets vedkommende er beheftet med så vidt mange krevende avgrensningsspørsmål at det ikke foreslås en særskilt lovregulering av bruk av våpen. Arbeidsgruppen anerkjenner for øvrig at det i en rekke tilfeller kan tenkes vanskelige avgrensningsspørsmål når det gjelder hva som tilligger Forsvarets primæroppdrag og hva som tilligger den militære politimyndighet. Dette endrer likevel ikke det prinsipielle utgangspunktet om at det er to atskilte grunnlag for å bruke makt.

7.4.8.3. SAMARBEID MED POLITIET

Etter gjeldende rett er militær politimyndighet underordnet sivil politimyndighet i forhold som medfører samarbeid, jf. forskriften pkt. 1. Arbeidsgruppen mener at dette er et viktig prinsipp, og at det bør fremgå av loven. Arbeidsgruppen mener imidlertid at unntak fra hovedregelen om krigsskueplass ikke er nødvendig å videreføre. Grunnen til det er at dette mulige unntaket følger direkte av beredskapsloven § 6, i likhet med mange andre mulige endringer i rettstilstanden som følge av krig eller at krig truer.

7.4.8.4. RETT OG PLIKT TIL Å GRIPE INN

Militært befal, militærpoliti og militære vakter har «plikt til å gripe inn» i samsvar med sin myndighet når «saken berører Forsvaret eller er av alvorlig art», jf. forskrift om politimyndighet i Forsvaret pkt. 3. Tilsvarende plikt følger ikke av loven. Etter arbeidsgruppens oppfatning er det godt mulig at det holder med forskriftsregulering av en slik tjenesteplikt. Det kan imidlertid tenkes situasjoner hvor plikten medfører at vedkommende personell må utsette seg for stor fare, til og med livsfare, ved å gripe inn i tråd med myndigheten. At myndighetene pålegger enkeltpersoner en så vidtgående handleplikt uten begrensning, tilsier etter arbeidsgruppens oppfatning at bestemmelsen bør stå i lov både for å være klar og tydelig og for å ha tilstrekkelig lovgrunnlag, men også fordi det antas å gi et viktig signal til det aktuelle personellet om at dette er noe lovgiver mener er viktig nok til å gi plass i loven. Det foreslås derfor en lovbestemmelse om dette i forslaget § 10 første ledd.

7.4.9. BRUK AV ARREST

Forsvarets arrester benyttes til flere formål. De rettslige grunnlag for frihetsberøvelse som kan medføre opphold i arrest, fremgår av punkt 7.3.3.3 over. Regelverket som omhandler selve arresttjenesten, er forskjellig avhengig av hva formålet og grunnlaget er. Dagens regelverk er fragmentert og ikke særlig detaljert. Som nevnt over i punkt 5.5.8.5, foreslår arbeidsgruppen at reglene om gjennomføringen av arrest som prinsipalt og subsidiært refselsesmiddel ikke

videreføres. Men siden arbeidsgruppen foreslår at bruk av foreløpig arrest og ordensmessig innbringelse lovfestes, er det behov for å lage regler for gjennomføringen av slik frihetsberøvelse.

Det foreligger ingen gode grunner til å stille andre krav til lokalene som skal brukes til foreløpig arrest og annen frihetsberøvelse enn det som gjelder for politiet. Arbeidsgruppen mener derfor at det bør fastsettes at de til enhver tid gjeldende krav til politiets arrester skal gjelde også for forsvarets arrester. Dette trenger imidlertid ikke å stå i lov og kan fastsettes i forskrift. Gjeldende forskrift om arrest (militært arrestreglement) forutsettes revidert i tilknytning til en eventuell vedtakelse av nye bestemmelser om behandlingen av disiplinærsaker og lov om politimyndighet i forsvaret.

7.4.10. ETTERFORSKNING

7.4.10.1. BØR MILITÆRT PERSONELL HA ETTERFORSKNINGSKOMPETANSE?

I punkt 7.3.7.1 er det redegjort for det alminnelige utgangspunkt om at etterforskning iverksettes etter beslutning fra påtalemyndigheten, og at det beror på en konkret vurdering om etterforskningen skal utføres av politiet eller av militærpolitiet. Arbeidsgruppen skal vurdere både om og i hvilket omfang det er hensiktsmessig å gi etterforskningskompetanse til personell med militær politimyndighet. Spørsmålet har vært gjenstand for utførlige diskusjoner i arbeidsgruppen. Som utgangspunkt for vurderingen er det lagt til grunn at begrunnelsen for etterforskningskompetansen i Forsvaret i dag, hovedsakelig er av praktisk art. I tillegg er den historisk tett knyttet til kommandomyndigheten og disiplinærsystemet. I dag er påtalemyndigheten fjernet fra militære sjefer og disiplinærmyndigheten er beholdt. Straffeforfølgning ligger derfor som utgangspunkt til politiet og påtalemyndigheten.

Arbeidsgruppen har i kapittel 6 anbefalt at den påtalemessige behandlingen av det som i dag er militære straffesaker, legges til den ordinære påtalemyndigheten. De argumenter som ligger til grunn for arbeidsgruppens forslag i kapittel 6, gjør seg bare delvis gjeldende for spørsmålet om etterforskning. Spørsmålet for arbeidsgruppen er etter dette om Forsvarets personell fortsatt bør utføre etterforskning av enkelte lovbrudd, under ledelse av påtalemyndigheten.

Å legge opp til etterforskning av straffesaker utenfor politiet, innebærer visse utfordringer. For å unngå avvik fra ønsket kvalitet i straffesaksbehandlingen, er det nødvendig med kompetent etterforskningsledelse, systematisk erfaringslæring og kompetansebygging. Dersom etterforskning skal utføres utenfor politiets ordinære strukturer, er det derfor etter arbeidsgruppens syn fare for kvalitetsavvik. Arbeidsgruppen mener likevel at det er gode grunner for å opprettholde en viss etterforskningsmyndighet i Forsvaret.

Ved denne vurderingen er det lagt avgjørende vekt på fire forhold: for det første militære etterforskeres tilstedeværelse og tilgjengelighet, for det andre eierskap til saksforholdet, for det tredje kompetanse om militære forhold og for det fjerde hensynet til beredskap. Enkelte bemerkninger skal knyttes til hvert av disse fire forholdene.

Når det gjelder det første forholdet – militære etterforskeres tilstedeværelse og tilgjengelighet –, viser arbeidsgruppen til at det i dag er en etablert militærpolitistruktur med egen

etterforskningsavdeling og tilstedeværelse i Forsvarets største leirer i hele landet. Det vises i denne forbindelse til fremstillingen over i punkt 7.3.10. Militærpolitiet gjennomfører disiplinærundersøkelser og etterforsker militære straffesaker i hele Forsvaret og har ressurser og tilgang til å etterforske enkle saker med tilstrekkelig hurtighet. For Forsvaret er det sentralt å opprettholde tillitt i samfunnet. For å opprettholde slik tillit, er det ønskelig at lovbrudd i Forsvaret håndteres raskt og effektivt.[408] Militærpolitiet har dernest tilgang til Forsvarets digitale, sikkerhetsgraderte systemer og tilgang til leirer både i Norge og i utlandet.

Når det gjelder det andre forholdet – eierskap til saksforholdet –, kan dette ses i sammenheng med hva det er redegjort for i forrige avsnitt. En effektiv håndtering av lovbrudd som oppstår i Forsvaret, er vesentlig for opprettholdelse av militær disiplin og for å sikre effektiv gjennomføring av militære ordre og har dermed samme begrunnelse som den militære disiplinærmyndighet, som er beskrevet i punkt 5.2 og 5.5.1. En rekke av sakene som i dag håndteres av militærpolitiet, ligger i grenseland mellom disiplinærsak og straffesak og kan dermed hensiktsmessig håndteres av militærpolitiet frem til saken avgjøres enten av militær sjef som disiplinærsak eller av påtalemyndigheten som straffesak. Flere av sakene ville neppe blitt prioritert av politiet, og arbeidsgruppen legger til grunn at det er hensiktsmessig og forsvarlig at disse sakene også i fremtiden kan etterforskes av militærpolitiet. Dette behovet er ikke unikt for Forsvaret, men bør likevel tillegges vekt sett opp mot Forsvarets oppdrag som utøver av statens ytterste maktmiddel og de potensielle konsekvenser manglende håndtering av lovbrudd i denne organisasjonen kan ha.

Når det gjelder det tredje forholdet – hensynet til kompetanse om militære forhold –, er dette også vektlagt tidligere. Det vises særlig til straffeprosesslovutvalgets vurderinger i NOU 2016: 24 punkt 23.2, hvor betydningen av å kjenne til kommandosystemet i Forsvaret og de forutsetningene soldatene opererer under i sitt virke i felten, er fremhevet. Tilsvarende argumenter er også lagt til grunn i eldre utredninger når det gjelder håndtering av militære straffesaker i sin helhet. Når det gjelder argumentene knyttet til den påtalemessige behandlingen av militære straffesaker, viser arbeidsgruppen til vurderingene i punkt 6.11. Det er avgjørende i enhver straffesak at den håndteres med tilstrekkelig kompetanse om de forhold saken gjelder. Arbeidsgruppen legger til grunn at den særlige kompetansen om militærspesifikke forhold kan tilegnes på ulike måter i konkrete saker, herunder at den nødvendige kompetanse i hver sak vil måtte tilegnes på ulikt vis avhengig av sakens karakter og alvor. Arbeidsgruppen legger for eksempel til grunn at det i de mest alvorlige og omfattende sakene vil være aktiv påtalefaglig etterforskningsledelse og tett samvirke mellom spesialiserte etterforskningsressurser i politiet og militære etterforskere. Arbeidsgruppen mener altså at militærfaglig kompetanse ikke alene er tilstrekkelig for å sikre at straffesaker med tilknytning til Forsvaret behandles med den påkrevde kvalitet i etterforskningen.

Når det gjelder hensynet til beredskap, viser arbeidsgruppen til at Forsvaret skal være innrettet for å fungere effektivt i både fred, krise og krig. Arbeidsgruppen legger til grunn at omfanget av både disiplinær- og straffesaker vil kunne øke betraktelig ved tilfelle av krig. Samtidig vil det nettopp i slike situasjoner være avgjørende for landets totale forsvar at Forsvaret kan

[408] Se også NOU 2016: 24 punkt 23.2

fungere effektivt og at lovbrudd både prioriteres og håndteres raskt. For å sikre overgangen fra fred til krise til krig, er det derfor viktig å kunne møte en økt saksmengde uten å måtte etablere nye strukturer, kunnskap og beslutningsprosedyrer. Arbeidsgruppen finner grunn til å minne om at militærpolitiet nettopp først så dagens lys under andre verdenskrig for å møte et konkret behov om å avhjelpe både ordens- og straffesaksportefølje. Det antas at behovet ikke vil være mindre dersom det på ny skulle bryte ut krig. Forsvaret må til en viss grad være i stand til å håndtere lovbrudd dersom politiet er fysisk forhindret fra å gjøre dette. Dette gjør seg også gjeldende i dag ved operasjoner i høyrisikoområder i utlandet og er en sannsynlig konsekvens ved nasjonal krise eller krig. Arbeidsgruppen fremhever her etterforskningsplikten som påhviler Norge også under internasjonale militære operasjoner. Det vises til redegjørelsen om dette i punkt 4.10. Skal en slik kapasitet fungere i krigstid, må den være trent i fredstid.

Arbeidsgruppen fastholder altså det alminnelige utgangspunkt i norsk rett om at det er politiet som etterforsker straffbare forhold. Likevel mener arbeidsgruppen at de forhold som det er redegjort for over, etter en samlet vurdering tilsier at utpekte militære etterforskere bør kunne etterforske enkelte kategorier av lovbrudd, underlagt påtalemyndighetens ledelse. I de mest alvorlige sakene legger arbeidsgruppen til grunn at en løsning der både militære etterforskere og politiet samvirker, vil gi best resultat. Den nærmere avgrensningen av hvilke kategorier dette omfatter, diskuteres i det følgende.

7.4.10.2. HVA SOM BØR KUNNE ETTERFORSKES ETTER LOV OM MILITÆR POLITIMYNDIGHET

Militært personell med politimyndighet kan i dag etterforske brudd på militær straffelov og foreta innledende etterforskningskritt i andre straffesaker. Spørsmålet om hvilke straffesaker som skal være undergitt militære etterforskeres etterforskningskompetanse i fremtiden, har vært gjenstand for store diskusjoner i arbeidsgruppen. Arbeidsgruppen har vurdert alternative måter å avgrense etterforskningskompetansen. Ved vurderingen er det løpende sett hen til de forslag som fremgår av kapittel 6 om den påtalemessige behandlingen av militære straffesaker.

Arbeidsgruppen har tatt utgangspunkt i at etterforskningskompetanse grovt sett kan avgrenses lovteknisk på minst to måter: ved en generell definisjon av hvilke saker som omfattes av en nærmere bestemt kategori, og ved en kasuistisk oppramsing av lovbrudd. Begge måter er beheftet med ulike utfordringer når det gjelder avgrensning. Dersom det fastsettes en generell definisjon av hvilke saker som skal høre til militære etterforskeres portefølje (for eksempel lovbrudd av «militær karakter» mv.), oppstår det fare for utglidning og ulik forståelse. Dersom det fastsettes en liste over lovbrudd, risikerer man enten at lista er for kort eller at den er praktisk uhåndterlig og ikke fleksibel nok til å møte konkrete behov.

I straffeprosesslovutvalgets forslag i NOU 2016: 24 er den førstnevnte løsningen valgt. Her ble det foreslått å utvide hvilke saker som omfattes av militære straffesaker, blant annet ved å utvide definisjonen av «militærpersoner» noe, men særlig ved å utvide definisjonen av militære straffesaker til å omfatte «flere overtredelser av annen lovgivning enn den militære straffelov». Forslaget om utvidelse omfatter handlinger begått av militærpersoner «på militært

område», «på krigsskueplass» eller «i utlandet»[409] og handlinger begått (av militærpersoner) overfor «militært tilsatte eller vernepliktige» eller «mot eller ved bruk av militært materiell»,[410] jf. NOU 2016: 24 pkt. 23.5.3 (s. 479). Militære etterforskeres etterforskningskompetanse ble foreslått utvidet tilsvarende.

En annen løsning, som også viderefører prinsippet i dagens lov om politimyndighet i forsvaret, er altså å knytte etterforskningshjemmelen til konkrete lovbrudd. Man kan videreføre myndighet til å etterforske brudd på militær straffelov og legge til utvalgte bestemmelser fra straffeloven, forsvarsloven og spesiallovgivningen for å få en mer dekkende ordning enn i dag. Arbeidsgruppen har i sitt arbeid satt opp tentative lister med lovbrudd og vurdert hvorvidt en slik avgrensning vil kunne være hensiktsmessig.

Arbeidsgruppen anbefaler ingen av de to foregående måter å avgrense etterforskningsmyndigheten i Forsvaret. Avgrensningen av den førstnevnte, generiske, tilnærmingsmåten har vist seg å by på tilbakevendende utfordringer ved valg av kriterier. Dersom en ren militær tilknytning (enten i sak eller personell eller begge deler) skal være utslagsgivende for etterforskningskompetansen, ser arbeidsgruppen at det vil kunne medføre tilfeldige resultater der blant annet alvorlig kriminalitet unntas fra politiets ordinære etterforskning. Avgrensningen byr også på utfordringer i motsatt ende: dersom det saklige tilknytningskravet blir for strengt, risikerer man at hensiktsmessige løsninger ikke oppnås. Avgrensningen av den sistnevnte – kasuistisk oppramsing av lovbrudd – har vist seg å bli praktisk uhåndterlig, blant annet fordi en liste som tar utgangspunkt i alminnelige, mindre alvorlige lovbrudd som kan oppstå i Forsvaret, i realiteten er en lang liste å innta i lov. I tillegg vil det kunne by på stadig behov for tekniske lovendringer.

Arbeidsgruppen har brukt mye tid på å diskutere nærmere *hvilke* sakstyper som bør omfattes av militære etterforskeres myndighet til å etterforske straffesaker. Et tilbakevendende tema har vært spørsmålet om Forsvarets særegenhet og eventuelt om særtrekk ved Forsvaret tilsier løsninger som avviker fra utgangspunktet som ellers gjelder i straffesakspleien. Arbeidsgruppen anerkjenner at det er ulike tilnærminger til spørsmålet om betydningen av Forsvarets særtrekk i straffesakshåndteringen.

Militært personell har i dag kompetanse til å etterforske alle overtredelser av militær straffelov. Hva som i dag omfattes av kategorien «militær straffesak», er fragmentert. Det vises i denne forbindelse til arbeidsgruppens redegjørelse i punkt 6.7.2 og vurderingene i punkt 6.11.3. De betraktninger som er lagt til grunn der, ligger også til grunn ved vurderingen av militære etterforskeres saklige kompetanse. Arbeidsgruppen mener altså at den militære straffelov ikke gir en hensiktsmessig avgrensning og foreslår isteden en lovgivning som grovt sett omfatter følgende sakstyper: For det første overtredelser av militær straffelov med visse justeringer, for det andre forsvarsspesifikke overtredelser, for det tredje når praktiske grunner og tilknytning til tjenesten gjør det formålstjenlig og for det fjerde når det for øvrig anses

[409] Angivelsen tilsvarer straffeprosessloven § 464, som bare gjelder i krigstid.
[410] Angivelsen tilsvarer avgrensningen av når refselse kan brukes ved mindre alvorlige overtredelser, jf. disiplinærloven § 1 tredje ledd.

hensiktsmessig etter en konkret vurdering av påtalemyndigheten. Sakstypene omtales nærmere i det følgende.

Når det gjelder overtredelser av militær straffelov, legger arbeidsgruppen til grunn at disse i det alt overveiende fortsatt bør kunne etterforskes av militære etterforskere, herunder ordreunnlatelser, tjenesteforsømmelser og øvrige brudd knyttet til den militære underordning, særlige tillit og kommandomyndighet. Visse lovbrudd er imidlertid etter sin art slik at de ikke som utgangspunkt bør etterforskes av militære etterforskere. Dette gjelder først og fremst lovbrudd som har død eller alvorlig skade til følge, til tross for at overtredelsen gjelder et militært straffebud og er utført i tilknytning til tjenesten. Slike eksempler kan være dødsfall som følge av uforsiktig omgang med våpen, ammunisjon og annet materiell. I tillegg reiser saker som omfatter skade på sivil eiendom eller person, særskilte utfordringer.

Når det gjelder den andre sakstypen, forsvarsspesifikke overtredelser, sikter arbeidsgruppen først og fremst til overtredelser av forsvarsloven med forskrifter og enkelte sikkerhetsrelaterte lovbrudd. Fellesnevneren for disse overtredelsene er nettopp at Forsvaret er å anse som fornærmet part, og at etterforskning ofte fordrer tilgang til Forsvarets særlige systemer, også sikkerhetsgraderte. Arbeidsgruppen synes det er få betenkeligheter med en slik utvidelse.

Når det gjelder den tredje sakstypen, «praktiske grunner og tilknytning til tjenesten», sikter arbeidsgruppen til mindre alvorlige overtredelser av den alminnelige straffelov. Slike lovbrudd omfatter for eksempel volds- og vinningslovbrudd med lav strafferamme og lovbrudd mot utøvelsen av offentlig myndighet mv. Slike overtredelser kan ofte være begått i tilknytning til mer militærspesifikke lovbrudd og kan true opprettholdelsen av militær orden og disiplin. Hensynet for å la militære etterforskere etterforske slike lovbrudd henger blant annet sammen med deres rolle som ordenshåndhever og som støtte til militære sjefer i deres utøvelse av disiplinærmyndigheten. I tillegg vil praktiske og ressursmessige hensyn være tungtveiende, ikke minst i områder hvor det er store avstander, stor militær tilstedeværelse og mindre kapasitet hos politiet. Arbeidsgruppen erfarer at det også i dag i utstrakt grad er et godt samarbeid med lokalt politi, men at samarbeidet bør undergis et uttrykkelig oppheng i lov.

Når det gjelder den fjerde sakstypen, «hensiktsmessig etter en konkret vurdering av påtalemyndigheten», sikter arbeidsgruppen til at det i en rekke tilfeller kan være formålstjenlig å gi påtalemyndigheten myndighet til å beslutte at militære etterforskere i hvert enkelt tilfelle kan etterforske andre straffesaker enn de som er forhåndsdefinert i lov eller særskilt fastsatt. Dette gir politiet og påtalemyndigheten mulighet til å benytte militære etterforskere i saker hvor politiet vanskelig kan utføre alle etterforskningskritt selv, eller der sakens opplysning tjener på særskilt militær kompetanse. I mange sammenhenger vil militære etterforskere ha rask og enkel tilgang til bevismidler. Ikke minst i den viktige initialfasen av en etterforskning er dette et viktig hensyn. Dette gjelder både i mindre tettbefolkede strøk i Norge og i utlandet, hvor norske styrker er utplassert.

Lovteknisk foreslår arbeidsgruppen en kombinasjonsløsning, som både inneholder generelle og skjønnsbestemte vilkår i tillegg til en kasuistisk oppramsing av lovbestemmelser. I lovforslaget foreslås det derfor å videreføre adgangen til å etterforske brudd på militær straffelov og å utvide den saklige kompetansen til også å omfatte forsvarsloven. Sistnevnte

omfatter blant annet brudd på plikt om oppmøte og andre pålegg om undersøkelser mv. Dernest foreslås det å gi riksadvokaten kompetanse på nærmere bestemte vilkår til å fastsette hvilke lovbrudd som kan etterforskes. Endelig foreslås en alminnelig hjemmel til å tildele etterforskningskompetanse etter beslutning fra påtalemyndigheten. Arbeidsgruppen presiserer for ordens skyld at uavhengig av det som foreslås i lovforslaget, vil overordnet påtalemyndighet alltid kunne overta eller omfordele ansvaret for etterforskningen med hjemmel i straffeprosessloven § 59.

Arbeidsgruppen foreslår dernest å videreføre adgangen til å foreta innledende etterforskningskritt i enhver straffesak dersom forholdet omfattes av politimyndigheten (med stedlig og personell avgrensning). Likevel slik at også de innledende etterforskningskritt hører til påtalemyndighetens styring og at hva som anses som «innledende» til enhver tid må forstås bokstavelig, men også skjønnsmessig. Typisk vil sikring av åstedet med tilhørende beslag være innledende etterforskningskritt. Den nærmere grensen må uteskes i praksis. Ved tvil skal påtalemyndigheten konsulteres. Det vises likevel til den adgang som ligger i straffeprosessloven §§ 173, 176 og 206 til å foreta beslag og pågripelser på «ferske spor».

Arbeidsgruppen understreker at adgangen til å etterforske de ovennevnte forhold, ikke innebærer at militære etterforskere automatisk skal tillegges hovedansvar for etterforskningen. Det må fortsatt besluttes av påtaleansvarlig ut fra en totalvurdering av saken. Faktorer som må vurderes før ansvar fordeles, er blant annet sakens alvorlighet, knytning til Forsvaret og i hvor stor grad det er sivile skadelidte i saken.

7.4.10.3. HVORDAN ETTERFORSKNINGEN SKAL UTFØRES

Det er i dag ikke gitt særregler for militære etterforskeres utførelse av etterforskning. Etterforskning i Forsvaret skal, som all annen etterforskning, utføres i tråd med straffeprosessloven. Personell med militær politimyndighet er i dag sidestilt med politiets tjenestemenn når det gjelder etterforskning og bruk av tvangsmidler, med hjemmel i straffeprosessloven § 478. Arbeidsgruppen foreslår å videreføre rettstilstanden på dette punktet.

I praksis har det oppstått enkelte spørsmål om militære personers kompetanse når det i spesiallovgivningen vises til «politiet». Dette gjelder for eksempel lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) § 2-9 fjerde ledd og lov om helsepersonell § 12.

Arbeidsgruppen legger til grunn at spørsmålet om utlevering av opplysninger og adgang til å gi pålegg som ledd i etterforskningen langt på vei kan løses ved henvisning til straffeprosessloven § 478, som foreslås videreført i ny § 464. Det er i dag ikke full identifikasjon mellom politiet og annet personell med politimyndighet i spesiallovgivningen. Arbeidsgruppen har ikke gjennomgått lovverket fullstendig på dette punktet. Når det er sagt, vil all etterforskning utført av militære etterforskere være underlagt påtalemyndighetens styring og saklige kompetanse på området dersom lovforslaget vedtas. Det foreslås derfor ikke særskilt lovregulering på dette punktet.

7.4.10.4. HVEM SOM BØR KUNNE ETTERFORSKE MILITÆRE SAKER

Etter gjeldende rett er befal, offiserer og militærpolitiet gitt kompetanse til å etterforske militære straffesaker med hjemmel lov om politimyndighet i forsvaret § 5. Arbeidsgruppen har vurdert om rettstilstanden bør videreføres, eller om gruppen av personell som kan utføre etterforskning, bør innskrenkes.

Arbeidsgruppen mener at det er fornuftig å lovfeste det som i dag praktiseres, nemlig at det er særskilt sertifiserte, militære etterforskere i militærpolitiet og ikke annet militært personell, som skal stå for straffeprosessuell etterforskning i Forsvaret.

Etterforskning er et eget fag med særlige kompetansekrav. Dette er operasjonalisert i politiet. For å sikre at den etterforskning som utføres av militære etterforskere holder nødvendig kvalitet, må det også stilles kompetansekrav til disse. Det er i dag kun militærpolitiet som gis grunnutdanning innen etterforskning. Arbeidsgruppen er kjent med at Forsvaret allerede har en avtale med Politihøgskolen som sikrer militærpolitiet adgang til etter- og videreutdanning i en del etterforskningsfag, og forutsetter at dette videreføres og eventuelt utvides for å harmonere med den faglige kompetanse militære etterforskere har behov for.

Hvilke krav som stilles til militære etterforskere, fastsettes av Forsvaret. Kravene må være egnet til å gjøre personellet i stand til å oppfylle de kvalitetskrav som til enhver tid fastsettes av riksadvokaten. En naturlig konsekvens av dette er at den etterforskningskompetanse som i dag er tillagt militære offiserer og befal, fjernes. Befal og offiserer må likevel fortsatt kunne brukes til innledende sporsikring dersom dette er nødvendig for å hindre bevisforspillelse. Slike innledende etterforskningskritt krever etter arbeidsgruppens syn ikke særskilt hjemmel, men skal på vanlig måte utføres på ordre fra påtalemyndigheten eller som bistand.

7.4.10.5. SÆRSKILT OM MILITÆR ETTERFORSKNING I UTENLANDSOPERASJONER

De hensyn som det er redegjort for over i punkt 7.4.10.2 og som ligger til grunn for at militære etterforskere bør gis kompetanse til å utføre straffeprosessuell etterforskning, gjør seg også gjeldende ved militære operasjoner i utlandet, med forsterket tyngde. For eksempel vil tilgang til åstedet ofte by på praktiske og sikkerhetsmessige utfordringer. De praktiske eksempler er det redegjort for i punkt 7.3.8.3. I tillegg vil den folkerettslige etterforskningsplikten ofte gjøre seg gjeldende i større grad i utenlandsoperasjoner.

Arbeidsgruppen mener altså at følgende hensyn begrunner bruk av militære etterforskere til etterforskning i utlandet. For det første er militærpolitiets etterforskning av hendelser i utlandet begrunnet i de samme hensyn som ligger til grunn for etterforskning hjemme i Norge. For det andre bør man ivareta et godt forhold til vertslandet ved å sørge for etterlevelse og håndhevelse av overtredelser i tilknytning til militære operasjoner på fremmed territorium. For det tredje vil militærpolitiets etterforskningsavdeling raskt kunne starte hensiktsmessig etterforskning. For det fjerde bidrar etterforskning av hendelser i utlandet til å ivareta norske forpliktelser etter folkeretten og EMK. Det vises i denne sammenheng til fremstillingen over i punkt 4.10. Av uavhengighetsgrunner kan etterforskningen sjelden utføres av styrken selv. Slike hendelser skjer imidlertid hovedsakelig i høyrisikosoner, der annen tilfredsstillende etterforskningskapasitet er lite tilgjengelig.

Riksadvokaten fastslo i brev av 2005[411] at Forsvaret må påregne å gjennomføre større deler av en slik etterforskning selv enn ved hendelser i Norge. Forsvaret har søkt å ivareta dette ansvaret gjennom forsvarssjefens direktiv om etterforskningsbistand til norske styrker i utlandet, hvor ansvaret for utførelse legges til militærpolitiet.[412]

De eksempler som er nevnt i punkt 7.3.8.3, illustrerer behovet for bruk av militære etterforskere i større eller mindre grad i militære operasjoner i utlandet. Arbeidsgruppen antar også at forslaget om å gi påtalemyndigheten adgang til å beslutte etterforskningskompetanse i konkrete tilfeller, særlig vil være aktuell i utlandet.

Grove brudd på grunnleggende krigføringsregler og beskyttelsesregler (krigsforbrytelser) ligger til Kripos å etterforske. Simple brudd på krigføringsreglene omfattes ikke av Kripos' særansvar. Dette omfatter blant annet mistanke om brudd på plikten til å ta forholdsregler under angrep, jf. første tilleggsprotokoll til Genève-konvensjonene artikkel 57. Det samme gjelder brudd på operasjonsspesifikke ordre, noe som rammes av militær straffelovs bestemmelser om brudd på tjenesteplikt.

Arbeidsgruppen forutsetter at det ved større styrkebidrag i utenlandsoperasjoner må planlegges i samråd med påtalemyndigheten hvordan eventuelle etterforskninger skal gjennomføres.

7.4.10.6. HVORDAN ETTERFORSKNINGEN KAN BLI TILSTREKKELIG UAVHENGIG

I punkt 4.10.5 er det redegjort for kravene til uavhengighet i etterforskningen, slik de følger av EMK. Militærpolitiet er i dag en del av Hæren, og det oppstår dermed spørsmål om den etterforskning de utfører er tilstrekkelig uavhengig. Arbeidsgruppen legger som utgangspunkt til grunn at EMKs krav om uavhengighet i etterforskningen ikke er til hinder for at forsvarets eget personell kan utføre straffeprosessuell etterforskning, men at militære etterforskere må underlegges påtalemyndighetens styring.

Systemene som har vært gjenstand for vurdering i EMD, ligner i varierende grad på vår gjeldende ordning og bruk av militærpolitiet. Det britiske systemet ble vurdert i Al-Skeini-saken. Som følge av tvil om uavhengigheten til britisk militærpoliti i etterforskningsøyemed, ble det ved en revisjon av *Armed Forces Act* i 2011 innført nye bestemmelser om uavhengighet og rollen til Provost Marshal.[413] Det fremgår av forhistorien til lovrevisjonen at forpliktelser som følger av EMK, også inkorporert i britisk rett, var hovedgrunnen til at man innførte de nye bestemmelsene.[414] Bestemmelsene går i hovedtrekk ut på at 1) Provost Marshal har en lovbestemt forpliktelse til å påse at all etterforskning gjennomføres uten uheldig innblanding fra andre, 2) det settes opp et inspeksjonsregime der uavhengige

[411] Riksadvokatens brev 17.2.2005.
[412] Doculive - 2007001084 FSJs direktiv om etterforskningsbistand ifm militære displinær- og straffesaker ved norske styrker i utlandet.
[413] Provost Marshal er tittelen til sjefene for militærpolitiet i henholdsvis marinen, luftforsvaret og hæren.
[414] Taylor, Claire, *Research Paper 10/85*, 17 December 2010, House of Commons Library s. 5 avsnitt 2.3. Dette ble avgitt før dommen falt i Al-Skeini, men innholdet antas å ha vært påvirket av saken.

inspektører inspiserer og rapporterer om militærpolitiets etterforskningsvirksomhet[415] og 3) ingen andre enn dronningen kan utnevne personer i stilling som Provost Marshal.

Britene har altså endret systemet sitt etter Al-Skeini-saken, men de har beholdt militærpolitiet som den primære etterforskningsressursen samtidig som militærpolitiet fortsatt er en del av det britiske forsvaret. Militærpolitisjefen i hver forsvarsgren er imidlertid sikret en særskilt uavhengighet både ved at sjefen rapporterer direkte til en stående forsvarskomite og ved at sjefen utnevnes av dronningen – atskilt fra det ellers gjeldende systemet for utnevning av offiserer i det britiske forsvaret.

I Hanan-saken ble det ikke ansett som brudd på plikten til effektiv etterforskning selv om tysk militærpoliti underlagt den militære kommandokjeden utførte innledende etterforskningskritt. Ved vurderingen så domstolen blant annet hen til at tysk, sivil påtalemyndighet hadde det overordnede ansvaret for etterforskningen, og at de innledende etterforskningskritt som ble foretatt i kommandokjeden, var det som etter omstendighetene var praktisk mulig (se punkt 4.10.5 over).

Arbeidsgruppens forslag om å underlegge militære etterforskere full påtalefaglig styring i enkeltsaker, er etter dette et sentralt premiss i spørsmålet om uavhengighet. Det er et grunnleggende rettsstatsprinsipp at påtalemyndigheten er uavhengig, og at det dermed ikke skal foretas eller unnlates straffeforfølgning mot noen borger ut fra politiske hensyn. For å markere dette som har vært en over hundre år gammel praksis, ble det i 2019 tilføyd en egen bestemmelse i straffeprosessloven om påtalemyndighetens uavhengighet (§ 55).[416] Ved at påtalemyndigheten er uavhengig, sikrer en seg også at politiets etterforskning er uavhengig da det er påtalemyndigheten som har det faglige ansvaret for politiets etterforskning. Det er sentralt for arbeidsgruppen at militærpolitiets etterforskning skal være underlagt påtalemyndigheten og ikke kan styres politisk slik nåværende ordning åpner for. Det innebærer at det vil være påtalemyndigheten som beslutter om en sak skal etterforskes, hvilke etterforskningskritt som skal tas og til slutt om det skal reises tiltale eller om saken skal henlegges.

Det følger av arbeidsgruppens vurderinger over, at det foreslås å innskrenke etterforskningskompetansen til særskilt utpekte militære etterforskere. I så fall er det først og fremst sjef Forsvarets militærpolitiavdeling (FMPA) som må sikres nødvendig grad av uavhengighet, generelt og spesielt i etterforskningsøyemed. Arbeidsgruppen forutsetter at Forsvaret foretar nødvendige organisatoriske grep for å sikre slik faktisk uavhengighet.

7.4.10.7. FORHOLDET MELLOM MILITÆRE ETTERFORSKERE OG PÅTALEMYNDIGHETEN

I punkt 6.7.6 og 7.3.7.4 er manglene ved dagens formelle og reelle påtalefaglige etterforskningsledelse beskrevet. Arbeidsgruppen legger til grunn at militære etterforskere må underlegges påtalemyndighetens styring, på lik linje med politiets tjenestemenn. At

[415] Tilsvarende som for andre politiorganisasjoner i Storbritannia.

[416] Prop. 142 L (2018–2019) *Endringer i straffeprosessloven (påtalemyndighetens uavhengighet m.m.)*, side 13–15.

påtalemyndigheten kan gi pålegg til militære etterforskere, anses påkrevd for å sikre uavhengighet, som beskrevet i forrige punkt, og for å sikre effektiv og formålsstyrt etterforskning i tråd med de kvalitetskrav som til enhver tid gjelder.

Som beskrevet i punkt 6.11.5, er kunnskapen om militærpolitiet varierende i politidistriktene. Ved at arbeidsgruppen foreslår at all påtalefaglig styring av straffesaker med tilknytning til Forsvaret skal skje i distriktene, vil militære etterforskere miste den oppfølging de i dag har fra krigsadvokatene. Dette kan fort medføre ulemper ved at etterforskerne vil måtte forholde seg til forskjellige distrikter og personer i hver sak. For å avhjelpe dette har arbeidsgruppen i kapittel 6 foreslått å legge fagledelsen av militære straffesaker til riksadvokaten. Selv om dette ikke omfatter enkeltsaksbehandling forutsetter arbeidsgruppen at sakstypene vies adekvat og økt oppmerksomhet. Dertil kommer at sakene antakelig vil springe ut av et fåtall politidistrikter og statsadvokatembeter, tilknyttet områder hvor det er militære styrker.

7.4.11. BEREDSKAP OG KRIG

I punkt 7.3.9 er dagens rettstilstand når det gjelder beredskap og krig gjennomgått. Slik det fremgår, er det i dag ikke særregler som berører militær politimyndighet, annet enn den generelle regelen i beredskapsloven § 6.

Arbeidsgruppen har vurdert om det bør gis særregler for krig, eller om det bør gis en mer generell forskriftshjemmel, og kommet frem til at det siste er mest hensiktsmessig. Arbeidsgruppen antar at det ved tilfelle av krig vil være et stort behov for forsterket innsats til opprettholdelse av lov og orden, og til etterforskning av særlige lovbrudd, i tråd med riksadvokatens prioriteringer.

For ordens skyld minner arbeidsgruppen om at det under andre verdenskrig ble funnet hensiktsmessig å opprette felles enheter med norsk politi og norsk og utenlandsk militærpoliti (forløperen til dagens militærpolitiavdeling). Det er grunn til å tro at behovet vil være tilsvarende dersom det skulle bryte ut krig igjen.

7.4.12. HVORDAN UTENLANDSKE ALLIERTE MILITÆRE STYRKERS POLITIMYNDIGHET BØR REGULERES I NORSK RETT

I punkt 7.3.12 er det redegjort for rettstilstanden til utenlandske militære styrker i Norge. Arbeidsgruppen har der begrenset seg til å skulle vurdere behovet for å lovfeste enkelte av de rettigheter som tilkommer utenlandske styrker i henhold til avtalen, og å adresse enkelte rettslige spørsmål som er av prinsipiell art. Dette betyr samtidig at mange spørsmål ikke behandles eller ikke behandles utførlig.

Når Norge ratifiserer en konvensjon og den har trådt i kraft for Norge, er staten folkerettslig forpliktet til å følge bestemmelsene i konvensjonen. Norge følger det dualistiske prinsipp. Dette betyr at det må en særskilt gjennomføringsakt til for at konvensjonens regler kan anvendes direkte i norsk rett. Motsetningen er det monistiske prinsipp, hvor utgangspunktet er at en konvensjonsforpliktelse kan anvendes direkte uten noen gjennomføringsakt. Selv om Norge følger det dualistiske prinsipp, vil konvensjoner Norge er bundet av være relevante rettskilder med betydelig vekt. Det såkalte presumsjonsprinsippet fører til at norsk lov skal

tolkes slik at den på best mulig måte samsvarer med Norges internasjonale forpliktelser. Norske domstoler vil dermed legge betydelig vekt på folkerettslige regler selv om de ikke er gjort til norsk lov. Dersom det skulle oppstå direkte motstrid mellom en norsk regel og en folkerettslig regel som ikke er inkorporert i norsk rett, vil imidlertid norsk lov som hovedregel gå foran.

Folkeretten stiller i utgangspunktet ingen krav til hvordan statene skal sikre at en stats folkerettslige forpliktelser skal overholdes. Det vil være opp til den enkelte stat å vurdere hvordan forpliktelsene skal gjennomføres i nasjonal rett hvis ikke den aktuelle traktaten selv fastsetter hvilken form for gjennomføring som må foretas. Ved vurderingen legges det vekt på hva slags type forpliktelse det er snakk om, herunder om den innebærer inngrep overfor enkeltpersoner som etter Grunnloven gjør det påkrevd med hjemmel i lov. NATO SOFA har ingen bestemmelse om gjennomføring, men forutsetter i artikkel VII nr. 11 at senderstatens eiendom og materiell er beskyttet ved lov. Mens enkelte artikler i henhold til norsk lovgivningspraksis etter arbeidsgruppens vurdering må gjennomføres ved lov, vil andre artikler best gjennomføres ved andre virkemidler, for eksempel ved økonomiske virkemidler.

Arbeidsgruppen mener at enkelte av forpliktelsen i NATO SOFA bør gjennomføres i norsk lov. Ved vurderingen av hvilke forpliktelser og hvilken gjennomføringsakt som er mest hensiktsmessig har arbeidsgruppen sett hen til enkelte rettslige, særskilt krevende spørsmål. Disse omtales i korte trekk i det følgende. NATO SOFA kan anses som et folkerettslig kompromiss mellom to ulike jurisdiksjonsprinsipper, nemlig flaggstatsjurisdiksjon (som gjelder på fartøyer mv.) og territoriell jurisdiksjon (som er den alminnelige hovedregelen på statens territorium). NATO SOFA regulerer blant annet senderstatens kontroll på egne styrker, herunder militær disiplinærmyndighet. Samtidig skal senderstaten «respektere» norsk rett, jf. artikkel 2. Hva som ligger i å respektere, er likevel ikke helt klart. NATO SOFA skal heller ikke gripe for langt inn i vertslandets alminnelige håndhevingsmyndighet på eget territorium. Den begrensede adgangen til å polisiere («police») egne styrker gjenspeiler det kompromisset NATO SOFA er tuftet på. Et krevende spørsmål er hva man legger i dette begrepet.

Dagens utgangspunkt er at utenlandske militære styrker kan polisiere innenfor tildelte militære områder. Utenfor slike områder kreves særskilt samtykke fra vertslandet. Under øvelse Trident Juncture 2018 fremsto det som noe uklart hvem som tildeler slik myndighet, og hvilken rolle politiet hadde i dette. Et viktigere spørsmål er uansett hva som ligger i politioppsynet, herunder rettsgrunnlaget for og rekkevidden av adgangen til å iverksette «styrkebeskyttelsestiltak». Enkelte stater tolker dette, så langt arbeidsgruppen er kjent med, ganske vidt. Hva som anses som en trussel og hva som er adekvate virkemidler, blir da aktualisert.

Et annet tilbakevendende spørsmål er hva de forskjellige statene legger i uttrykket «under utførelse av tjenesteplikter», jf. artikkel VII nr. 3 bokstav 2 nr. 2. Bestemmelsen er nærmere omtalt i punkt 7.3.12 og regulerer hvem av statene som har førsterett til jurisdiksjon i situasjoner med konkurrerende jurisdiksjon. Problemstillingen kommer særlig på spissen i tilfeller hvor senderstatens soldater på «fritiden» mistenkes for overgrep mot norske borgere (vold, voldtekter etc.).

Også når det gjelder pågripelser, varetektsfengsling og annen frihetsberøvelse (disiplinær arrest mv.) oppstår det krevende spørsmål: Hvilke regelsett som gjelder, hva slags domstolkontroll en ser for seg, hvem som har ansvar for fremstillinger og om norske menneskerettighetsforpliktelser gjelder for de som sitter i senderstatens varetekt. Uten at dette nødvendigvis er avgjørende, antar arbeidsgruppen at det vil kunne bli krevende for en lokal domstol å avsi kjennelse om fengsling uten en regulær etterkontroll med den fengslede og uten en uttrykkelig lovhjemmel. Tilsvarende vil gjelde for restriksjoner pålagt av retten i straffeprosessloven § 186 flg.

I lys av mandatet har arbeidsgruppen vurdert det dit hen at de relevante bestemmelser å vurdere med hensyn til gjennomføring i norsk rett er NATO SOFA artikkel VI og artikkel VII. Artikkel VI regulerer retten til å bære våpen, mens artikkel VII regulerer militær politimyndighet og jurisdiksjon. Artiklene er i dag delvis gjennomført i norsk rett i form av bestemmelser i forskrift om politimyndighet i Forsvaret pkt. 10 og i påtaleinstruksen §§ 36-12, 36-13 og 36-14.

Utøvelse av politimyndighet ligger etter arbeidsgruppens vurdering innenfor kjernen av legalitetsprinsippet, og krever derfor hjemmel i lov. Avtalen har også relativt detaljerte regler om strafferettslig og disiplinær jurisdiksjon. Disse reglene forutsetter at utenlandske styrker selv kan gjennomføre etterforskningskritt på norsk territorium i de sakene som faller innunder deres jurisdiksjon, samt ilegge strafferettslige eller disiplinære sanksjoner som følge av brudd på senderstatens lovgivning. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at også slik myndighetsutøvelse krever hjemmel i lov for å kunne utøves på norsk territorium.

Arbeidsgruppen mener at reguleringen av myndigheten som beskrevet i NATO SOFA artikkel VI og VII bør inntas i ny lov om militær politimyndighet.

Arbeidsgruppen har fått opplyst at Forsvarsdepartementet har satt i gang et arbeid for å utforme et lovforslag om besøkende militære styrker. Det antas at dette arbeidet også vil innbefatte en vurdering av eventuell gjennomføring av hele eller deler av NATO SOFA i norsk rett. Uavhengig av dette arbeidet vil imidlertid arbeidsgruppen foreslå å gjennomføre de praktisk viktige artiklene VI og VII i norsk rett slik at de forhold disse artiklene regulerer, får nødvendig forankring i lov ved vedtakelse av ny lov om politimyndighet i forsvaret. I den forbindelse har arbeidsgruppen lagt til grunn at det nødvendigvis vil ta noe tid før Forsvarsdepartementet vil ha klart et lovforslag som nevnt siden det vil omfatte langt mer enn de to aktuelle artiklene.

Arbeidsgruppen har vurdert hvorvidt man ved gjennomføring bør transformere bestemmelsene til norsk lovspråk eller ha en ren henvisningsbestemmelse. Denne problemstillingen har vært gjenstand for omfattende diskusjoner i arbeidsgruppen, nettopp i lys av artiklene VI og VII sitt omtvistede materielle innhold og sparsomme rettskildegrunnlag. Arbeidsgruppen mener at spørsmålene er så vidt viktige at de fortjener en grundig behandling, som går ut over rammene for denne utredningen og arbeidsgruppens mandat. Blant annet kan det antakelig reises spørsmål om forholdet til Grunnloven i enkelte henseende. Arbeidsgruppen foreslår på denne bakgrunn å gjennomføre artikkel VI og VII ved en henvisningsbestemmelse. Det foreslås også å legge forskriftsadgang til Kongen. Ved å

gjøre det på denne måten overlates nødvendigvis et utfordrende arbeid til utforming av nærmere regler i forskrift.

8. MILITÆR INSPEKSJONSRETT I FORSVARET

8.1. INNLEDNING

Militær inspeksjon innebærer at det foretas en gjennomgang av rom, oppbevaringssteder, utstyr og lignende som befinner seg på militært område. Til forskjell fra ransaking, som er regulert i straffeprosessloven, kreves det ingen mistanke om straffbar – eller for den saks skyld refsbar – handling for at militær inspeksjon kan iverksettes.

I dette kapittelet vil den rettslige forankringen av militær inspeksjonsrett i Forsvaret bli gjennomgått. I punkt 8.2 gjøres det først rede for inspeksjonsrettens formål og begrunnelse, og i punkt 8.3 ses det nærmere på hva som kjennetegner militær inspeksjon. I punkt 8.4 ses det nærmere på den rettslige forankringen av instituttet. I punkt 8.5 fremmes det et forslag til rettslig regulering av virksomheten.

8.2. FORMÅL OG BEGRUNNELSE

Formålet med utøvelse av militære inspeksjoner er mangeartet. Inspeksjonene kan ha som formål å føre kontroll med militære bygninger, installasjoner, materiell og personell.

Forsvarets behov for å kunne gjennomføre en relativt vidtgående inspeksjonsrett, har vært forankret i virksomhetens egenartet, herunder ulike sikkerhetsmessige aspekter som virksomheten aktualiserer. Dette har særlig sammenheng med militært personells adgang til våpen, ammunisjon, sikkerhetsgradert informasjon og behovet for kontroll med personell ved avdelinger som har høy beredskap.

Under det sikkerhetsmessige aspektet faller blant annet militært personells bruk av rusmidler. Formålet er altså i første rekke av forebyggende karakter. Dette skiller den militære inspeksjonsrett fra straffeprosessuell ransaking selv om begge institutt i det ytre ligner hverandre.

8.3. LEGALITETSPRINSIPPETS BETYDNING FOR INSPEKSJONSRETTEN

Legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113 er inntatt i punkt 4.3.2. I arbeidet med reformeringen av Grunnloven la Menneskerettighetsutvalget til grunn den tradisjonelle og positivrettslige konstruksjonen av legalitetsprinsippet.[417] Videre ble det fremhevet at legalitetsprinsippet, jf. Grunnloven § 113, skal utgjøre en reell skranke for utøvelsen av den offentlige virksomhet.[418]

Den tradisjonelle innretningen bygger på at legalitetsprinsippet uttrykker en forbudsnorm og et rettskildeprinsipp[419] og omfatter både faktiske handlinger og normeringshandlinger.[420] Som *forbudsnorm* vil prinsippet forby inngripende handlinger som ikke har grunnlag i lov. Det

[417] I Dokument 16 (2011–2012) s. 249 uttrykker Menneskerettighetsutvalget at legalitetsprinsippet i Grunnloven bør ligge tett opp til den tradisjonelle forståelsen av legalitetsprinsippet i norsk rett.
[418] Se Dokument 16 (2011–2012) s. 248.
[419] Jf. Hopsnes/Solberg s. 86.
[420] Noe som også legges til grunn av bl.a. Andenæs/Fliflet 2017 s. 275. Se også NOU 1997: 15, punkt 4.1.4.

innebærer at myndighetenes *handlefrihet* er begrenset til ikke-inngripende handlinger dersom handlingen ikke er forbudt. Som *rettskildeprinsipp/tolkningsprinsipp* oppstiller legalitetsprinsippet særlige krav til både etablering og tolkning av normer på prinsippets område.

Militær inspeksjon kan rettes mot enhver som befinner seg på et militært område. Den som utsettes for visitasjonen, vil anses som *anholdt,* noe som isolert sett utgjør en frihetsberøvelse, jf. EMK artikkel 5.[421] Videre vil selve visitasjonen utgjøre en integritetskrenkelse. Det innebærer at *militær inspeksjon* som myndighetsutøvelse utgjør et stort inngrep i individets grunnleggende rettigheter. Dette inntrykket styrkes ytterligere når en tar i betraktning at inspeksjonsvirksomheten ikke har som formål å avverge eller stanse en akutt trussel mot et rettsgode, men er et preventivt tiltak rettet mot personer uten krav om prognosebasert mistanke om krenkende adferd. Samlet taler dette for at legalitetsprinsippet, når det gjelder militærets utøvelse av makt rettet mot individet, stiller et skjerpet krav om *presis* og *klar* lovgivning, tilsvarende kravet på strafferettens område.

8.4. GJELDENDE RETT

8.4.1. HJEMMELSGRUNNLAG

Militær inspeksjon har lang tradisjon i Forsvaret, og det har gjennom tidene tilsynelatende hersket enighet om at det er hjemmel til å foreta militær inspeksjon. Til tross for dette er den rettslige forankringen av inspeksjonsretten uklar. Hjemmelen for militær inspeksjon fremgår verken av lov eller forskrift.

Arbeidsgruppens inntrykk er at retten til militær inspeksjon utledes av den militære kommandomyndighet. Kommandomyndigheten er en særskilt militær instruksjonsmyndighet som tilkommer befal og offiserer. Forsvarssjefen har kommando over hele Forsvaret. Kommandomyndigheten synes å ha sin lovmessige forankring i Grunnloven § 3 og § 25, men ingen av disse bestemmelsene hjemler inngrep som omhandlet i Grunnloven § 113.

Følgelig har Forsvarets militære inspeksjonsrett vært forankret i forsvarssjefens instrukser om militær inspeksjon. Generaladvokatens veiledning har gitt nærmere direktiver for gjennomføring av inspeksjon. Hva som etter dagens praksis kjennetegner militær inspeksjon, er nærmere beskrevet i *Forsvarssjefens instruks for militære inspeksjoner*, som må ses i sammenheng med *Generaladvokatens veiledning*.

8.4.2. FORSVARSSJEFENS INSTRUKS

Forsvarssjefen har gitt instruks om militær inspeksjon i henholdsvis i) instruks for militærpolitiets virksomhet i fredstid, ii) instruks om militær politimyndighet for befal og iii)

[421] Se Gilland og Quinton mot Storbritannia, pkt. 57. Retten tok ikke stilling til om det forelå en krenkelse av artikkel 5, da klagen ble vurdert i forhold til artikkel 8. Men rettens merknader knyttet til artikkel 5 gir grunn til å tro at tiltaket, i lys av artikkel 5, ville blitt vurdert som en frihetsberøvelse. Dette underbygges ytterligere ved at EMD i Shimovolos mot Russland, i pkt. 49, refererer til denne avgjørelsen som et eksempel på at også frihetsinnskrenkninger av kort varighet kan utgjøre en frihetsberøvelse.

instruks for militære vakters bruk av våpen og tvangsmidler i fredstid. Gjeldende instrukser ble utgitt 1.5.1996.

Reguleringen har samme ordlyd i samtlige instrukser og lyder slik:

> Militær inspeksjon
>
> Uten at det foreligger mistanke om straffbart forhold, kan befal inspisere rom på militært område, kjøretøy som passerer ut eller inn eller hensettes på militær parkeringsplass på eller ved militært område, samt vesker og lignende som bringes ut eller inn eller hensettes på militært område.
>
> Når det foreligger særlig behov, kan inspeksjon ved inn- og utpassering inkludere kroppsvisitasjon. Kroppsvisitasjon av sivilt ansatte kan likevel ikke finne sted uten frivillighet eller at det er hjemlet i avtale, eller at vedkommende er mistenkt for straffbar handling og treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor.
>
> Inspeksjon iverksettes etter ordre fra plass-/leirkommandant/avdelingssjef eller tilsvarende og ledes av daghavende/vakthavende offiser, eller av en annen utpekt ansvarlig offiser.

8.4.3. GENERALADVOKATENS VEILEDNING OM INSPEKSJON

Blant annet som følge av et noe vanskelig tilgjengelig hjemmelsgrunnlag, har generaladvokaten gitt veiledning for militær inspeksjon i sin veiledning i behandling av militære disiplinærsaker.[422] Veiledningen for militær inspeksjon lyder slik i generaladvokatens veiledning kapittel 4:

> 4.1 Hva er militær inspeksjon?
>
> En militær inspeksjon er en kontroll som gjennomføres på et større område og/eller for et større antall personer med det formål å skape og opprettholde sikkerhet, orden og disiplin på militært område.
>
> 4.2 Hvem kan beslutte militær inspeksjon?
>
> Militær inspeksjon av personell besluttes av den sjef som har kommandomyndighet over personellet. Inspeksjon av bygninger og rom besluttes av den sjef som disponerer lokalene. Inspeksjon ved passering inn og ut av leir/base/fartøy og tilsvarende besluttes av sjefen på stedet, eller befal/offiser som handler på vegne av sjefen.
>
> 4.3 Hvor kan militær inspeksjon gjennomføres?
>
> Militær inspeksjon kan gjennomføres på militært område, slik militært område er definert i lov om politimyndighet i Forsvaret med tilhørende forskrift. Det er dermed anledning til å foreta militær inspeksjon av mannskapsbrakker som ligger utenfor leirgjerdet. Det er derimot ikke anledning til å foreta militær inspeksjon av militære boliger og lignende utenfor leirgjerdet.
>
> 4.4 Hva kan undersøkes?
>
> Biler, rom, skap, militære og private bager og de gjenstander som befinner seg der, vesker, mapper, og annet der det kan tenkes å være gjenstander som av sikkerhetsmessige

[422] Veiledningen om militær inspeksjon er inntatt i generaladvokatens *Veiledning i behandling av militære disiplinærsaker* 20.11. 2020 s. 21.

hensyn ikke skal være på militært område. Privateide mobiltelefoner og andre lignende lagringsmedier kan ikke inspiseres. Personer kan ikke inspiseres ut over bukse- og jakkelommer. Inspeksjon av personer bør gjennomføres av en person av samme kjønn.

4.5 Hvordan gjennomføres inspeksjonen?

Inspeksjonen skal gjennomføres så skånsomt som mulig. Beboer eller andre som har særlig tilknytning til lokaliteter som skal inspiseres, skal gis forhåndsvarsel dersom dette ikke strider mot formålet med inspeksjonen. Vedkommende bør normalt også få være til stede når hans eller hennes rom, skap eller gjenstander inspiseres. Vedkommende som ikke er til stede under inspeksjonen, skal underrettes så raskt som mulig om inspeksjonen. Inspeksjonen skal i ethvert tilfelle skje i nærvær av et vitne, for eksempel avdelingens tillitsvalgte.

4.6 Hva skal skje med funn av ulovlige eller uønskede gjenstander?

Ved funn av gjenstander som tyder på at det kan ha skjedd noe refs- eller straffbart, bør militærpolitiet kontaktes så raskt som mulig. Hvis det lar seg gjøre, bør den som leder inspeksjonen sørge for at gjenstanden får ligge urørt i fred der den ble funnet, og at besitteren (og andre) mister tilgang til tingen. Ved funn av gjenstander som er uønsket på militært område, men som ikke utgjør noe refs- eller straffbart forhold, skal besitteren gis ordre om å fjerne gjenstanden fra militært område. Enten gjenstanden er ulovlig eller bare uønsket, skal den ikke ødelegges, med mindre den faller inn under det som er bestemt i Forsvarets rusmiddelbestemmelse om destruksjon av ulovlig oppbevart alkohol.

4.7 Grensen mot ransaking

Militær inspeksjon er ikke ransaking. Ransaking er et tvangsmiddel som normalt besluttes av domstolen eller påtalemyndigheten i medhold av straffeprosessloven, når det foreligger konkret mistanke om at det er begått en straffbar handling, og man ønsker å lete etter bevis. Ved tvil bør krigsadvokat kontaktes.

8.5. ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER OG FORSLAG

8.5.1. BEHOV FOR LOVFESTING AV MILITÆR INSPEKSJONSRETT

Arbeidsgruppen er gitt følgende mandat når det gjelder militær inspeksjon: «Arbeidsgruppen skal i tillegg vurdere lovfesting av retten til militær inspeksjon.»

I punkt 8.4.1. er det lagt til grunn at inspeksjonsretten har et uklart hjemmelsgrunnlag. Bruk av inspeksjonsretten har historisk vært tett knyttet til en svært vid kommandomyndighet og et lite fokus på individuelle rettigheter. Samtidig er det slik at inngrepets karakter ligger tett opptil straffeprosessuelle tvangsmidler som i dag er strengt lovregulert. Arbeidsgruppen ser at det hefter en reell risiko for at et militært inspeksjonsregime kan benyttes i større grad enn formålet tilsier og i situasjoner der det ellers ville vært påkrevd med beslutning fra påtalemyndigheten. For eksempel kan det tenkes tilfeller hvor en soldat er mistenkt for tyveri av mobiltelefonen til en medsoldat, men hvor mistanken ikke er sterk nok til å beslutte straffeprosessuell ransaking av skapet hans. I en slik situasjon vil ikke inspeksjonsretten kunne brukes istedenfor, med det formål å avdekke et straffbart forhold (tyveri). Arbeidsgruppen presiserer at inspeksjonsrettens formål bør ivaretas nøye, slik at ikke inngripende tiltak fremstår som kamuflert etterforskning. I praksis vil det naturligvis kunne

oppstå krevende avveiningssituasjoner, der formålet ikke like lett lar seg utkrystallisere. Likevel bør det tilstrebes lojalitet mot inspeksjonsregimets kjerne og etterstrebe notoritet, god rådgivning og klar veiledning til bruken.

Kompetanse til å gjennomføre inspeksjoner som har som formål å kontrollere ulike sider ved forvaltningen av militære bygninger, installasjoner og materiell, vil i utgangspunktet kunne utledes av Forsvarets eierrådighet. Det er imidlertid to sentrale forhold som begrenser adgangen til å kunne påberope eierrådighet som kompetansegrunnlag for slike inspeksjoner. For det første, og av mindre interesse i denne sammenheng, kan eierrådigheten være begrenset ved lov. For det andre, og av større interesse, er begrensninger som følger av individets lovfestede rettigheter.

En inspeksjon av personlig utstyr og våpen som gjennomføres i soldatens boligkvarter, vil isolert sett utgjøre en krenkelse av privatlivets fred all den tid boligkvarteret er å regne som vedkommendes hjem. Tilsvarende vil kontroll som retter seg mot vedkommendes person, også utgjøre en integritetskrenkelse.

Militære inspeksjoner, slik de er beskrevet ovenfor i punkt 8.3, er rettet direkte mot individ(er) og innebærer at den som utsettes for inspeksjonen, må «tåle, gjøre eller unnlate noe». Følgelig vil inspeksjonen utgjøre et inngrep som krever grunnlag i lov, jf. Grunnloven § 113.

Hva den enkelte må akseptere av inngrep, stiller seg noe ulikt for henholdsvis vernepliktige og tilsatte i Forsvaret. Dersom det i de tilsattes arbeidskontrakter inntas bestemmelser om kontrollordninger, vil det kunne danne grunnlag for enkelte inngrep uten direkte hjemmel i lov. For vernepliktige stiller det seg annerledes da deres tilstedeværelse på militært område er basert på lovpålagt plikt. De må dessuten anses å ha sitt hjem på militært område.

Ovennevnte innebærer at Forsvarets gjennomføring av militære inspeksjoner rettet mot personell, vil anses som lovlig i den grad virksomheten er forankret i formell lov og underbygger et lovlig formål og den konkrete inspeksjon fremstår som nødvendig og forholdsmessig.

Det er på det rene at Forsvaret vil kunne påberope et rettmessig behov for adgangen til å gjennomføre inngripende militære inspeksjoner. Det er tilstrekkelig å vise til virksomhetens egenart, herunder personells tilgang til våpen, som reiser en rekke sikkerhetsmessige utfordringer som begrunnelse for at virksomheten er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til blant annet nasjonal sikkerhet og offentlig trygghet.[423] Spørsmålet er imidlertid om virksomheten har grunnlag i formell lov.

Det er ovenfor lagt til grunn at Forsvarets militære inspeksjonsrett ikke følger direkte av lov eller forskrift, men antas å være utledet av den militære kommandomyndighet. Etter arbeidsgruppens vurdering vil en praksis som bygger på at inspeksjonsretten er forankret i den militære kommandomyndighet, ikke oppfylle lovkravet i Grunnloven § 113. Regler om kommandomyndighet gir en overordnet kompetanse til å gi direktiver, ordrer og kommando

[423] Se EMK artikkel 8 hvor tilsvarende vilkår oppstiller for legitim krenkelse av «privatlivets fred».

til en underordnet og innebærer at den som er underlagt den overordnede, har en korresponderende lydighetsplikt.

Kompetanse til å gi en kommando eller ordre vil i seg selv ikke legitimere inngripende myndighetsutøvelse. For at en kommando eller ordre skal anses som gyldig, må den hvile på et rettslig fundament som i seg selv legitimerer ordrens innhold.

Arbeidsgruppen mener derfor at det er behov for å forankre inspeksjonsretten i formell lov, jf. Grunnloven § 113. Dette vil bidra til at den som tjenestegjør i Forsvaret og andre som står i fare for å bli underkastet inspeksjonsregimet, sikres retten til å forutberegne sin egen rettslige posisjon med hensyn til myndighetenes adgang til å foreta inngripende tiltak.

8.5.2. FORSLAG TIL LOVFESTING

I tillegg til det forslag som fremgår av § 19 i forslaget til ny lov om militær politimyndighet, mener arbeidsgruppen at det bør utarbeides en veiledning som gir nærmere anvisning om hvordan militær inspeksjonsmyndighet skal utøves. Når de materielle vilkår for utøvelse av militær inspeksjon tas inn i lov om politimyndighet i Forsvaret, vil bestemmelsen som angir grunnprinsippene for all utøvelse av militær myndighet også gjelde for den militære inspeksjonsvirksomhet.

Militær inspeksjon har klare likhetstrekk med straffeprosessuell ransaking, og det er derfor nødvendig at loven beskriver hva som er å regne som militær inspeksjon. Arbeidsgruppen presiserer at militær inspeksjon er et ordenstiltak som iverksettes uten mistanke om straffbare forhold. Dersom bakgrunnen for inngrepet i realiteten er basert på mistanke skal aktiviteten behandles som en straffeprosessuell ransaking, og følge vilkårene for dette.

9. ENDRINGER I ANDRE LOVER OG FORSKRIFTER

Arbeidsgruppen har vurdert om det må gjøres endringer i andre lover og forskrifter når disiplinærloven oppheves. Nummereringen av §§ 66–70 i forsvarsloven må endres ved at straffebestemmelsen (§ 66) blir ny § 84 osv. Eventuelle henvisninger til §§ 65–70 i forvarsloven og andre lover må endres tilsvarende. Dessuten bør forsvarsloven § 7 andre ledd flyttes til et nytt andre ledd vernepliktsforskriften § 5. Videre er det nødvendig med justeringer i blant annet militær straffelov, for eksempel i § 3 og § 9. I § 9 nr. 1 og 3 bør man fjerne ordlyden «unntatt de tjenestemenn som er ansatt ved det militære rettsvesen», som sikter til generaladvokaten og krigsadvokatene.

I tillegg må nummereringen av kapittel 37 og de to bestemmelsene i straffeprosessloven ellevte del endres som følge av at tiende del får færre paragrafer enn i dag.

Ut over dette har ikke arbeidsgruppen vurdert om det er behov for å endre andre lover og forskrifter som følge av forslagene i denne utredningen.

10.ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Arbeidsgruppens forslag innebærer å videreføre de oppgaver som i dag er lagt til Generaladvokatembetet, å legge ned embetet som egen etat og å overføre oppgavene til henholdsvis påtalemyndigheten (inkludert påtalemyndigheten i politiet) og Forsvaret. Dernest er det foreslått å gi militærpolitiet noe videre fullmakter til å gjennomføre straffeprosessuell etterforskning. Dette innebærer at det ikke kan antas å medføre store økonomiske konsekvenser av forslaget på lengre sikt, men at det naturligvis må påregnes kostnader forbundet med omorganisering av Generaladvokatembetet. Arbeidsgruppen legger til grunn at det ikke kan påregnes innsparing som følge av forslaget.

Det samlede lovforslaget innebærer økte kostnader og utvidede oppgaver for Den høyere påtalemyndighet. Det nye er at det foreslås å forskriftsfeste fagansvar for straffesaker med tilknytning til Forsvaret og for beredskap. Disse oppgavene innebærer dels en videreføring av hva som i dag gjøres ved Generaladvokatembetet (herunder faglig oppfølging av militærpolitiet i straffesakssporet mv.), dels formalisering av oppgaver som i dag har vært mer saksstyrt og dels styrking av fagledelse og beredskap. Fagledelse og kompetansebygging av statsadvokatene og påtalemyndigheten i politiet innen saksfeltet er nytt. Dernest omfattes et løft for beredskapen for hele påtalemyndigheten i fred, krise og krig. I praksis anslås det å være behov for to–tre statsadvokatstillinger. Stillingene antas å kunne delfinansieres ved overføring av midler som i dag tildeles Generaladvokatembetet. Når det gjelder de få straffesakene som politiet får påtalefaglig ansvar for og den foreleggelsesplikt som militære sjefer foreslås å få, antas dette å utgjøre et marginalt omfang sett hen til politiets løpende saksmengde for øvrig.

Arbeidsgruppen foreslår å overføre til Forsvaret flere oppgaver som i store trekk utføres ved Generaladvokatembetet i dag. Herunder foreslås det å styrke fokuset også i Forsvaret på håndhevelse mer bredt og overgangen fra fred til krise og til krig. Det foreslås altså å styrke de oppgaver som i dag er lagt til generaladvokaten i instruksen om tjenesteordning § 13. Dernest antas det å påløpe kostnader forbundet med digitalisering av refselsesordningen ved bruk av nye, interaktive elektroniske skjema samt tilpasning av Forsvarets saksbehandlingssystem. Den samlede kostnaden antas relativt sett å være beskjeden. Det foreslås en effektivisering av kontrollen med disiplinærmyndigheten, noe som vil kunne være administrativt arbeidsbesparende for de refsende sjefer. Det er vanskelig å se at denne besparelsen kan tallfestes. Dernest foreslås det å oppheve ordningen med to klageinstanser, noe som igjen vil kunne medføre økt arbeidsbelastning på Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvaret. Arbeidsgruppen legger til grunn at det er påregnelig med noe økt pågang av klager, men at dette ikke vil utgjøre en stor andel av de ilagte refselsene.

Å legge ned Generaladvokatembetet som egen etat innebærer at Prop. 1 S kapittel 446 kan avvikles. Utgiftene for det offentlige må fordeles på Den høyere påtalemyndighet og Forsvaret.

Avviklingen av etaten kan innebære reduserte kostnader til administrasjon og husleie. Det er likevel slik at oppgavene i det vesentlige foreslås videreført, og man vil derfor uansett måtte planlegge kontorplass til like mange ansatte. De reduserte utgifter antas derfor å være

ubetydelige. Generaladvokatembetet bruker i dag om lag totalt 1,2 millioner kroner til lokaler i både Sør- og Nord-Norge.

Arbeidsgruppen legger til grunn at det vil påløpe kostnader forbundet med en omorganiseringsprosess, og at disse i hovedsak vil påhvile Forsvaret. Hvilke kostnader som vil påløpe, avhenger av den konkrete løsning som velges.

Militærpolitiet er i lovforslaget gitt større kompetanse til å etterforske straffesaker i tilknytning til Forsvaret. Dette vil langt på vei ikke innebære vesentlige endringer i det løpende kostnadsnivået, all den tid tilsvarende saker allerede etterforskes i disiplinærsporet. Av de foreslåtte endringene i lov om politimyndighet i forsvaret, er det kostnadene knyttet til oppgradering av militærpolitiets arrestlokaler som anslås å utgjøre de største økonomiske konsekvensene. Strengt tatt er kostnadene forbundet med arrestlokaler ikke en konsekvens av lovforslaget alene, men en konsekvens av manglende vedlikehold og oppgradering av eksisterende lokaler og et forslag om at alle arrestlokaler skal oppfylle tilsvarende krav som til politiets arrester.

Militærpolitiet holder til på ni lokasjoner: Oslo, Sessvollmoen, Rena, Bergen, Ørland, Bodø, Bardufoss, Porsangmoen og Kirkenes. Det anslås at det vil være behov for én til tre celler og ett vaktrom per lokasjon. I dag har noen av de ni lokasjonene eksisterende arrestlokaler som langt på vei vil oppfylle dagens krav til arrestlokaler og som kun vil ha behov for oppdateringer. Andre steder vil det være behov for helt nye lokaler. Det er estimert med en investeringskostnad for oppgradering av eksisterende arrestlokaler og bygging av nye arrestlokaler på til sammen om lag 3,3–9,9 millioner kroner inkl. mva., men beløpet er beheftet med usikkerhet.

Arbeidsgruppen foreslår å avvikle særordningen med militære meddommere og dermed for militære straffesaker. Som det fremgår av utredningen over, er det i dag ikke en eksisterende ordning med militære meddommere, og forslaget medfører dermed ingen økonomiske eller administrative konsekvenser.

11.MERKNADER TIL DE ENKELTE LOVBESTEMMELSENE

11.1. DISIPLINÆRBESTEMMELSER I FORSVARSLOVEN

Til § 57 a. *Behandling av personopplysninger*

Bestemmelsen erstatter forsvarsloven § 7. Bestemmelsen viderefører gjeldende rett og utvider Forsvarets behandlingsgrunnlag til også å omfatte behandling av personopplysninger til disiplinære formål, se punkt 5.5.17. Behandlingen av opplysningene til disiplinære formål kan gjøres kun når det er nødvendig som ledd i undersøkelse, saksbehandling, ileggelse, forkynning eller effektuering av avgjørelser om refselse.

Paragrafen 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. Dette gjelder også 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 lovovertredelser. Behandlingen begrenses gjennom et krav om at den må være nødvendig. Behandlingen må knytte seg til myndighetsutøvelse eller andre oppgaver som følger av forsvarsloven.

Forsvaret kan behandle opplysninger om personer som er omfattet av forsvarsloven. Ordlyden «norske statsborgere og personer som oppholder seg i Norge uten å være norske statsborgere» i forsvarsloven § 7 tas ut da dette omfattes av ordlyden i første ledd om behandling av opplysninger når det er «nødvendig å behandle for å utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter loven her».

Behandlingsansvaret i Forsvaret følger av hovedregelen om plassering av behandlingsansvar i personopplysningsforordningen artikkel 4 nr. 7. Det er dermed forsvarssjefen som er behandlingsansvarlig i Forvaret.

Andre ledd gir Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvaret samme behandlingsgrunnlag som Forsvaret. Klagenemnda er ikke en del av Forsvaret og må derfor reguleres særskilt.

Det følger av *tredje ledd* at departementet gir forskrift om behandlingen av personopplysninger etter forsvarsloven. Dette vil blant annet innebære regler om oppbevaring og sletting av personopplysninger.

Til § 64 [nytt andre ledd]. *Forholdet til forvaltningsloven*

Paragrafens nye *andre ledd* erstatter 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, herunder 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, se punkt 5.5.9.1. Spesielt nevnes behovet for en tilstrekkelig effektiv saksbehandling for å oppnå den ønskede effekten på disiplinen i den aktuelle avdelingen.

Til § 65. *Hvilke handlinger det kan ilegges refselse for*

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett, se punkt 5.5.7.1.

I *første ledd* omtales blant annet «militære tjenesteplikter som følger av lov», noe som i alle fall omfatter militær straffeloven og forsvarsloven. Med «rettmessig ordre» menes enhver befaling som gjelder den militære tjeneste, som er gitt av foresatt og som ikke er rettsstridig.

Andre ledd omtaler «militær skikk og orden». Begrepet er vidt innarbeidet i Forsvaret, se punkt 5.5.7.1.

I *tredje ledd* er det gjort noen mindre språklige endringer, hvor begrepet «borgerlig straffbare forhold» er erstattet av «andre straffbare forhold». Hensikten med henvisningen er å omfatte straffbare forhold som ikke er regulert i den militære straffelovgivning, men i straffeloven og særlovgivningen. «Militært område» skal forstås på samme måte som i lov om militær politimyndighet § 5.

Bestemmelsen i gjeldende § 65 i forsvarsloven om at overtredelse av forsvarsloven § 62 om pliktmessig avhold og forskrift fastsatt med hjemmel i § 62 er refsbart, tas ut av forsvarsloven og flyttes til forskriften. Dette innebærer imidlertid ingen realitetsendring av gjeldende rett da overtredelse av § 62 uansett er refsbart etter lovforslaget § 65 *første ledd*.

For å refse brudd på andre lover enn militær straffelov, forsvarsloven og annen straffelovgivning, må forholdet innebære et brudd på en militær tjenesteplikt (første ledd) eller et brudd på «militær skikk og orden» (andre ledd). Det aktuelle forholdet bør dessuten ha en saklig tilknytning til tjenesten, noe som beror på en konkret vurdering.

Til § 66. *Skyldkravet*

Første ledd lovfester at grunnvilkårene i straffeloven kapittel 3 gjelder tilsvarende i disiplinærsaker. Dette innebærer blant annet at straffrihetsgrunnene gjelder tilsvarende i disiplinærsaker, og at medvirkning til et refsbart forhold kan refses. Første ledd er derfor i praksis i tråd med gjeldende rett, se punkt 5.5.7.2.

I *andre ledd* presiseres det at forsøk kan refses 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 refses.

Paragrafen viderefører i *tredje ledd* gjeldende rett om at uaktsomhet er tilstrekkelig for å bli ilagt refselse.

Til § 67. *Hvem som kan ilegges refselse*

Første ledd viderefører gjeldende rett, det vil si at alle tjenestepliktige i Forsvaret skal kunne refses disiplinært, se punkt 5.5.6. Ordlyden «vernepliktige i tjeneste og militært tilsatte» endres til «tjenestepliktige» fordi begrepet «tjenestepliktige» omfatter alle kategorier, både vernepliktige, militært tilsatte og andre som har inngått kontrakt om tjeneste med Forsvaret. Alle som står under militær kommando, skal kunne refses. Første ledd refererer til forsvarsloven § 2 slik at innholdet i begrepet «tjenestepliktige» blir tydelig og entydig.

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 12.8.1949 om behandling av krigsfanger.

Tredje ledd videreführer gjeldende rett og lovfester at sivile ikke kan refses bortsett fra i krig eller når krig truer, se punkt 5.5.6.

Til § 68. *Disiplinærlovgivningens virkeområde i tid*

Første ledd videreführer gjeldende rett, se punkt 5.5.7.3. Refselse kan brukes så lenge det refsbare forholdet er «utvist i tjenestetiden». For vernepliktige er dette tiden fra innkalling til dimisjon, døgnet rundt. For militært tilsatte er tjenestetiden den tid vedkommende er tilsatt i Forsvaret. Forståelsen av «tjenestetiden» i disiplinærregelverket videreføres, men definisjonen flyttes til forskriften.

Andre ledd er en videreføring av gjeldende rett og regulerer når refselse kan brukes utenfor tjenestetiden. Begrepet «utenfor tjenestetiden» omfatter den tid tjenestepliktige ikke er inne til tjeneste og vil i hovedsak omfatte heimevernssoldater og andre reservister i styrkestrukturen, ikke de som er inne til tjeneste eller militært tilsatte.

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 avgrenses hvilke forhold som kan og bør refses i henhold til kommandomyndigheten, se punkt 5.5.7.4.

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 videreführer foreldelsesfristen på to år.

Til § 69. *Refselsesmidlene*

Første ledd omhandler hvilke disiplinære reaksjoner som kan brukes. Simpel og streng irettesettelse slås sammen til «irettesettelse», som tilsvarer det som tidligere var «streng irettesettelse», se punkt 5.5.8.2. Adgangen til å gi en simpel irettesettelse i tjenstlig skriv videreføres altså 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, og det videreføres at kollektive reaksjoner i refselseshensikt er forbudt, se punkt 5.5.8.1.

Andre ledd omhandler overtredelsesgebyr. Maksimalt overtredelsesgebyr for militært tilsatte og øvrige tjenestepliktige etter gjennomført førstegangstjeneste dobles (forskriften § 19).

Andre ledd *andre punktum* viderefører disiplinærloven § 40 første ledd og § 40 andre ledd første punktum.

Tredje ledd viderefører gjeldende rett.

Fjerde 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 tvangsfullbyrdelsesloven § 4-1 andre ledd bokstav b som kan begjæres fullbyrdet etter tvangsfullbyrdelsesloven, se punkt 5.5.8.3.

Til § 70. *Plikt til å forelegge forhold for påtalemyndigheten*

Bestemmelsen 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, se punkt 5.5.14. I væpnet konflikt vil det imidlertid være enn annen terskel for å vurdere mulig straffbarhet enn i fredstid, se punkt 5.5.15.

Første ledd innebærer at riksadvokaten kan instruere militære sjefer og sivilt ansatte ledere om når de har foreleggelsesplikt overfor påtalemyndigheten.

Tredje ledd omhandler fremgangsmåten dersom 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 enkeltsaker skjer til påtalemyndigheten i det politidistriktet som saken vil høre under. Det forutsettes at riksadvokaten utarbeider en instruks for gjennomføringen av foreleggelsesplikten. Forsvaret får et fast kontaktpunkt i påtalemyndigheten, plassert ved Riksadvokatembetet, for faglig oppfølging utenom enkeltsaker, se punkt 5.5.16.

Til § 71. *Hvem som har disiplinærmyndighet*

Paragrafens *første ledd* viderefører gjeldende rett slik at det er den som fører kompanisjefs eller tilsvarende eller høyere kommando, som beslutter hvorvidt refselse er en formålstjenlig reaksjonsmåte, se punkt 5.5.4.

Andre ledd viderefører at disiplinærmyndigheten ikke kan delegeres. Dette har sammenheng med at disiplinærmyndighet er et ledelsesverktøy. Av pedagogiske hensyn erstattes «refselsesmyndighet» med «disiplinærmyndighet».

Etter *tredje ledd* gir departementet nærmere bestemmelser i forskrift om hvem som har begrenset og full disiplinærmyndighet.

Til § 72. *Plikt til å sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst*

Paragrafen viderefører gjeldende rett og bestemmelsen i disiplinærloven § 17 med enkelte språklige endringer, se punkt 5.5.9.3. Dessuten lovfestes det at det kreves «klar sannsynlighetsovervekt for de faktiske omstendigheter» som ligger til grunn for et refselsesvedtak, se punkt 5.5.9.4. 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.

Til § 73. *Rett til bistand*

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, se punkt 5.5.9.1. Denne retten følger av forvaltningsloven § 12 (i kapittel III), som nå gjelder ved behandlingen av disiplinærsaker, jf. § 64 andre ledd. Som etter gjeldende rett (lovens § 18) 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, hvor ordet «forfølgningen» endres til «disiplinærundersøkelsen».

Andre ledd er ny og presiserer at retten til å la seg bistå også gjelder ved Klagenemda for disiplinærsaker i Forsvaret sin behandling av saken. Dessuten kan nemnda beslutte om det skal oppnevnes advokat på «Forsvarets bekostning», i motsetning til på det «offentliges bekostning» etter gjeldende rett.

Til § 74. *Underretning om avgjørelse og klageadgang*

Paragrafens *første ledd første setning* 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, se punkt 5.5.9.5 om underretning.

Første ledd *andre setning* 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, se punkt 5.5.9.5 om underretning. 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, se punkt 5.5.9.2.

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, se punkt 5.5.9.5.

Etter *fjerde ledd* gir departementet i forskrift nærmere bestemmelser om hvordan underretningen skal gjennomføres, herunder bruk av elektronisk kommunikasjon.

Til § 75. ***Adgang til å oppheve og omgjøre en avgjørelse i saken***

Paragrafens *første ledd* viderefører bestemmelsen i disiplinærloven § 22 når det gjelder adgangen til å oppheve eller omgjøre en ilagt refselse. På grunn av forbudet mot gjentatt straffeforfølgning og hensynet til forutberegnelighet innføres det en ny regel om en frist på tre måneder for oppheving og omgjøring av avgjørelsen i en disiplinærsak, se punkt 5.5.9.6.

Andre ledd utvider adgangen til å oppheve eller omgjøre avgjørelsen noe ved at den refsende sjefs foresatte også kan omgjøre en henleggelse ved å ilegge 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, se punkt 5.5.9.6. Slik omgjøring kan være aktuell hvis en personlig fornærmet klager på avgjørelsen om ikke å ilegge refselse. At bare en foresatt kan endre en henleggelse, samsvarer med regelen i straffeprosessloven § 75.

Etter *tredje ledd* vil adgangen til omgjøring falle bort når en eventuell klage over refselse er sendt til klagenemda.

Etter *fjerde ledd* gir departementet i forskrift nærmere bestemmelser om adgangen til å oppheve og omgjøre en avgjørelse i saken.

Til § 76. ***Klage til Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvaret***

Paragrafens *første ledd* erstatter 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 Klagenemda for disiplinærsaker i Forsvaret. I første ledd andre setning endres også klagefristen fra 48 timer til to virkedager, se punkt 5.5.10.1. Videre skal klagen fremsettes for den refsende sjef, og dersom klagen ikke tas til følge, sender vedkommende saken til klagenemda.

I *andre ledd* utvides klageretten til å omfatte en personlig fornærmet i en disiplinærsak hvor det ikke blir ilagt refselse, se punkt 5.5.10.1.

Etter *tredje ledd* gir departementet i forskrift nærmere bestemmelser om klagen, klagebehandlingen og klagenemnda.

Til § 77. ***Særskilte begrensninger i adgangen til å bringe en disiplinærsak inn for domstolen***

Paragrafens *første ledd* viderefører gjeldende rett i 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, se punkt 5.5.11. Dette følger av forvaltningsloven § 50, jf. § 64 andre ledd og er i tråd med EMKs krav om full prøvingsadgang hos en ordinær domstol.

Andre ledd lovfester gjeldende forskriftsbestemmelse (pkt. 150 tredje ledd) om at søksmål ikke har oppsettende virkning for iverksetting av refselsen.

Til § 78. *Begrensninger som følger av folkeretten eller avtale*

Paragrafen tilsvarer disiplinærloven § 37 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.

Til § 79. *Iverksetting av refselse*

Paragrafens *første ledd* viderefører hovedregelen 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, se punkt 5.5.12.

Etter *andre ledd* gir departementet i forskrift nærmere bestemmelser om unntak fra første ledd første setning.

Til § 80. *Erstatning*

Paragrafen viderefører disiplinærloven § 42 om erstatning og innfører et nytt *andre ledd* om at det kan gis oppreisningserstatning dersom en refselse på frihetsinnskrenkning oppheves etter at den er gjennomført, se punkt 5.5.12.

Til § 81. *Rådgivning, tilsyn og kontroll*

Paragrafen er ny og erstatter disiplinærloven § 15 og 43. *Første ledd* viderefører at militære sjefer skal ha tilgang til juridisk rådgivning ved utøvelsen av disiplinærmyndighet. Det fremgår ikke av bestemmelsen hvem som skal gi slik rådgivning, men funksjonen som juridisk rådgiver i verserende disiplinærsaker bør overtas av Forsvaret og legges til «militærjurister», se punkt 5.5.5.

Andre ledd viderefører gjeldende rett i disiplinærloven § 43 om at enhver sjef skal føre tilsyn med sine undergittes utøvelse av disiplinærmyndigheten.

Etter *tredje ledd* skal Forsvaret gjennomføre legalitetskontroll av ilagte refselser og føre en sentral oversikt over disse. Det er dermed ikke lenger Generaladvokatembetet som skal utføre dette, men militærjurister i Forsvaret, se punkt 5.5.10.2.

Etter *fjerde ledd* gir departementet i forskrift nærmere bestemmelser om hvem som gir rådgivning, hvordan rådgivning gis, når og i hvilke saker rådgivning gis og gjennomføringen av tilsynet, legalitetskontrollen og statistikkføringen.

Til § 82. *Særregler i krigstid eller når krig truer*

Paragrafen viderefører gjeldende særregler i krigstid med noen språklige endringer og presiseringer. I *første ledd* erstattes ordlyden «i krigstid» av «i krig eller når krig truer, herunder at krigserklæring er avgitt eller mottatt, eller når riket er utsatt for et væpnet angrep». En slik utvidelse av virkeområdet harmonerer blant annet med beredskapslovgivningen for øvrig.

Andre ledd innfører en ny bestemmelse om at frihetsinnskrenkning kan innebære frihetsberøvelse. Dette forutsetter imidlertid at det gjøres et lovvedtak om derogasjon fra EMK artikkel 5, jf. artikkel 15, se punkt 5.5.13.

Tredje ledd viderefører gjeldende rett om at bestemmelsen i klagenemd ikke gjelder, og at den refsede sjefs nærmeste foresatte er klageinstans. Vedkommende vil være eneste klageinstans.

I *fjerde 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 overtredelsesgebyr, økning i antall dager frihetsinnskrenkningen kan anvendes, saksbehandling for krigsfanger og internerte og forenkling i saksbehandlingen, herunder om rådgivning, frist for iverksetting og kontroll.

Femte ledd viderefører at bestemmelsene i første, andre og tredje ledd gjelder også i de tilfeller hvor Kongen har truffet bestemmelse i medhold av straffeprosessloven § 463 femte ledd annet punktum.

Til § 83. *Forskrifter i medhold av loven*

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.

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.

11.2. NY LOV OM MILITÆR POLITIMYNDIGHET

DEL 1. Innledende bestemmelser

Til § 1. *Formål*

Paragrafen er ny og innfører en bestemmelse for å tydeliggjøre hva som er formålet med loven og rekkevidden av politimyndigheten i Forsvaret. Bestemmelsen presiserer at lovens formål er å ivareta Forsvarets behov for sikkerhet, disiplin, ro og orden. Det er også presisert i andre setning at loven skal legge til rette for samarbeid mellom politiet og militærpolitiet. Dette er viktig ikke minst når det gjelder etterforskning. Det er i tillegg presisert at loven skal ivareta grunnleggende krav til straffesaksbehandlingen. Loven regulerer en ytre begrensning, og dette kravet viser ikke kun til et grunnleggende krav, men til et mer kvalifisert krav til kvalitet i alle leddene i straffesaksbehandlingen.

Til § 2. *Forholdet mellom politiet og personell med militær politimyndighet*

Paragrafen er ny og lovfester forholdet mellom politiet og personell med militær politimyndighet. *Første ledd* fastsetter at bestemmelsene i loven ikke innskrenker politiets ansvar og oppgaver.

Andre ledd viderefører ordrett gjeldende rett i pkt. 1 i forskrift om utøvelse av politimyndighet i Forsvaret. I situasjoner som medfører samarbeid, er den militære politimyndigheten underordnet den sivile politimyndigheten. I krigstid vil utgangspunktet kunne være annerledes, særlig i situasjoner som omfattes av beredskapsloven.

Tredje ledd fastsetter at i de tilfeller hvor personell med militær politimyndighet utøver myndighet utenfor militært område, skal stedlig politi varsles. Bestemmelsen skal ikke tolkes antitetisk. Også ved alvorlige forhold på militært område skal politiet varsles.

I *fjerde ledd* framgår det at politiet og personell med militær politimyndighet har gjensidig plikt til å yte hverandre nødvendig bistand. Bistand skal her ikke forstås som bistand etter politiloven § 27 a.

Til § 3. *Lovens forhold til folkeretten*

Paragrafen er ny og fastsetter at loven gjelder med de begrensninger som følger av folkerettslige forpliktelser.

DEL 2. Avgrensning av den militære politimyndigheten

Til § 4. *Hvem som har militær politimyndighet, og hvor den gjelder*

Paragrafen viderefører gjeldende rett i § 1 og § 2 i lov om politimyndighet i forsvaret. Bestemmelsen innebærer enkelte språklige endringer, men gjør ingen materielle endringer i hvem som har militær politimyndighet og hvor den gjelder.

Første ledd bokstav a og b viderefører gjeldende rett om at personell med militær politimyndighet har politimyndighet over enhver som befinner seg på militært område eller i dets umiddelbare nærhet. Bokstav c viderefører gjeldende rett ved at politimyndigheten også gjelder i et forbudsområde som er fastsatt med hjemmel i sikkerhetsloven § 7-5.

Andre ledd viderefører gjeldende rett i § 2 første ledd andre setning i lov om politimyndighet i forsvaret. Utenfor område som er definert i første ledd, har militærpolitiet militær politimyndighet over enhver som kan ilegges refselse etter forsvarsloven. Bestemmelsen

utvider gjeldende rett til også å omfatte utenlandsk militært personell og følgepersonell til den utenlandske styrken.

Tredje ledd viderefører gjeldende rett i § 2 første ledd første setning i lov om politimyndighet i forsvaret. Utenfor område som er definert i første ledd, har befal og offiserer militær politimyndighet overfor underordnet personell, men likevel slik at det først og fremst er foresatt som skal bruke myndigheten.

Fjerde ledd lovfester det som i dag følger av § 8 andre setning i forskrift om politimyndighet i Forsvaret. Bestemmelsen fastsetter at utenfor område som er definert i første ledd, kan personell med militær politimyndighet bortvise personer som er til hinder for lovlige militære operasjoner.

Til § 5. *Militært område og umiddelbar nærhet til militært område*

Paragrafen viderefører gjeldende rett i lov om politimyndighet i forsvaret § 1, lovfester det som i dag følger av § 5 i forskrift om politimyndighet i Forsvaret og inntar pkt. 4 i objektsikringsinstruksen som militært område.

Første ledd definerer hva som faller inn under definisjonen av et «militært område». Bokstav a, b, c, d og e viderefører forskriften pkt. 5 med noen språklige endringer. Bokstav f er ny og gir objektsikringsinstruksen pkt. 4 femte ledd et grunnlag i lov.

Andre ledd lovfester gjeldende forvaltningspraksis om at Forsvarsdepartementet kan erklære og kunngjøre hva som er et militært område. Myndigheten kan delegeres. Bestemmelsen dekker behovet for å etablere midlertidige militære områder, for eksempel i forbindelse med større øvelser med alliert deltakelse. Hva som bør ligge til grunn for vurderingen av om slikt område skal erklæres, følger av punkt 7.4.6.1.

Tredje ledd er ny og presiserer at et militært område skal merkes på en slik måte at det blir synlig for andre at det er et militært område, men kun så langt det er praktisk mulig og ikke anses som utilrådelig av sikkerhetshensyn. Dersom området av sikkerhetshensyn ikke er merket, må det være en forutsetning at det opplyses om at området er militært før det anvendes militær politimyndighet. I praksis antas dette å omfatte situasjoner kun helt unntaksvis.

Fjerde ledd første setning viderefører i sin helhet gjeldende rett som fremgår av § 6 i forskrift om politimyndighet i Forsvaret. I *andre setning* er det tatt inn momenter som skal vektlegges ved vurderingen av om noe anses som et militært område. Hva som kan sies å ligge så nært at uro kan forstyrre ordenen på militært område, må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle.

DEL 3. Nærmere om hvem som har militær politimyndighet

Til § 6. *Militærpoliti*

Paragrafen er ny. Bestemmelsens *første ledd* viser til at militært personell som er sertifisert som militærpoliti av Forsvaret og som tjenestegjør i militærpolitiet, har militær politimyndighet, se punkt 7.3.4.4.

Andre ledd angir at det er forsvarssjefen som fastsetter krav til sertifiseringen og som gir instruks for utøvelse av militærpolititjenesten. De faglige kvalifikasjonene fastsettes av forsvarssjefen gjennom hans fagansvarlige sjef for å sikre nødvendig kompetanse, se punkt 7.3.4.4.

Til § 7. *Befal og offiserer*

Paragrafen er ny og fastsetter at befal og offiserer har militær politimyndighet i medhold av loven når de er i tjeneste. Bestemmelsen avgrenser følgelig mot at offiserer og befal har slik myndighet utenfor tjeneste, se punkt 7.3.4.1.

Andre ledd viser til at hvem som er befal og offiser, følger av de til enhver tid gjeldende bestemmelser i Forsvaret.

Til § 8. *Militære vakter*

Paragrafen viderefører gjeldende rett i lov om politimyndighet i forsvaret § 1 om at militære vakter har politimyndighet. Bestemmelsen presiserer at militære vakter kun har slik politimyndighet når de utfører vakttjeneste. Utøvelsen av myndigheten reguleres i vaktinstruks. Bestemmelsen begrenser følgelig politimyndigheten til at en militær vakt kun har politimyndighet når vedkommende er på vakt, se punkt 7.3.4.2.

Andre ledd lovfester forskrift om politimyndighet i Forsvaret pkt. 4, hvor det følger at også en militær vakt kan være en sivil vakt for en militær installasjon i de tilfeller hvor vakten er tilsatt i Forsvaret og har en militær sjef.

Til § 9. *Utenlandske militære styrker i Norge*

Paragrafen gjennomfører artikkel VI og VII i NATO SOFA ved henvisningsbestemmelse. Parter til NATO PfP SOFA omfattes tilsvarende.

NATO SOFA artikkel VI og VII gjelder henholdsvis utøvelse av politimyndighet for besøkende styrker, bevæpning og jurisdiksjonsspørsmål, se punkt 7.4.12. Det er ved utforming av henvisningsbestemmelsen ikke tatt nærmere stilling til rekkevidden av de ulike folkerettslige begrep.

DEL 4. Utøvelse og håndhevelse av militær politimyndighet

Til § 10. *Generelle regler for utøvelsen av militær politimyndighet*

Paragrafen viderefører gjeldende rett og gjør ingen materielle endringer fra dagens rettstilstand. Det er imidlertid gjort en språklig endring, hvor oppramsingen av hvem som har militær politimyndighet er benevnt med samlebetegnelsen «personell med militær politimyndighet» uten at dette er ment å innebære en realitetsendring.

Første ledd lovfester forskrift om politimyndighet i Forsvaret pkt. 2 med noen språklige endringer. For å unngå misforståelser om hvor og overfor hvem retten og plikten til å gripe inn gjelder, er det tatt inn en presisering om at utøvelsen må skje i tråd med det som følger av begrensningene i § 4.

Andre og tredje ledd viser til at personell med militær politimyndighet skal løse sine oppgaver på en skånsom måte og alltid begrense virkemidlene til det som er nødvendig for formålet. Det er ikke tilsiktet materielle endringer, se punkt 7.3.6.1. Bestemmelsen er i en form som tilsvarer politiloven § 6.

Fjerde og femte ledd lovfester alminnelige regler om begrensninger på maktutøvelsen og er basert på samme form som politiloven § 6. Det er i tillegg tatt inn en presisering av momenter som skal vektlegges i forsvarlighetsvurderingen. Det er ikke regulert særskilt hvilke midler som kan brukes under maktutøvelse. Selv om forsvaret har og bærer våpen, gir ikke dette en lavere terskel for å bruke våpen under utøvelse av militær politimyndighet.

Til § 11. ***Håndhevelsen av militær politimyndighet***

Paragrafen lovfester deler av innholdet i forskrift om politimyndighet i forsvaret pkt. 2 om håndhevelse av militær politimyndighet. I tillegg er hensynet til sikkerhet for enkeltpersoner eller Forsvaret tatt inn. Det er for øvrig ikke tilsiktet materielle endringer.

Første og *andre ledd* er basert på tilsvarende bestemmelse i politiloven § 7, samtidig som håndhevelsen av militær politimyndighet må forstås i lys av formålsbestemmelsen i forsvarsloven § 1.

Til § 12. ***Plikt til å følge pålegg***

Paragrafen er ny og innfører en plikt for enhver, både militært personell og sivile, til å etterkomme pålegg fra personell med militær politimyndighet.

Til § 13. ***Avhenting***

Paragrafen viderefører gjeldende rett i lov om politimyndighet i forsvaret § 6 første setning, se punkt 7.4.4.3. I tillegg er det tilføyd at de som «unnlater å møte», også kan avhentes av militærpolitiet. Dette er en endring av gjeldende rett i § 6 andre setning, hvor det framgår at de som unnlater å møte til førstegangstjenesten, bare kan avhentes av politiet.

Til § 14. ***Innbringelse***

Paragrafen innebærer delvis en videreføring av gjeldende rett som i dag er hjemlet i lov om politimyndighet i forsvaret § 3 første ledd med videre henvisning til politiloven § 8. Det er gjort visse tilføyelser og språklige endringer.

Første ledd definerer i hvilke tilfeller personell med militær politimyndighet kan innbringe personer til et egnet lokale. Bestemmelsen viderefører gjeldende rett med enkelte tilpasninger for militære forhold, se punkt 7.4.4.2. *Bokstav c* er ny og regulerer tilfeller hvor en person uten gyldig adgang påtreffes et sted som er underlagt adgangsforbud. Bestemmelsen er ment å omfatte situasjoner hvor det er nødvendig for personell med militær politimyndighet å konsultere politiet eller sikkerhetsmyndigheten uten at det er skjellig grunn til mistanke for et straffbart forhold.

Andre ledd er ny og slår fast at personer uten tilknytning til Forsvaret skal overlates til sivilt politi dersom bortvisning fra området ikke er tilstrekkelig.

Tredje ledd viderefører gjeldende rett i lov om politimyndighet i forsvaret § 4, hvor det følger at innbringelsen skal være så hensynsfull som mulig.

Fjerde ledd fastsetter en tidsbegrensning på fire timer for innbringelse, en begrensning som er i tråd med politiloven § 8.

Til § 15. ***Visitasjon***

Paragrafen viderefører gjeldende rett og presiserer adgangen til å visitere personer, se punkt 7.4.4.2.

Første og andre ledd beskriver i hvilke tilfeller personell med militær politimyndighet kan foreta visitasjon. Bestemmelsen er basert på politiloven § 10 første og andre ledd.

Tredje ledd beskriver hvilke gjenstander den som blir innbrakt eller satt i arrest, kan fratas. Denne bestemmelsen er også basert på politiloven § 10 tredje ledd.

Fjerde ledd hjemler adgang til å ta gjenstander i forvaring. Bestemmelsen er også basert på politiloven § 10 fjerde ledd.

Til § 16. *Inngrep overfor berusede personer*

Paragrafen er ny og gir personell med militær politimyndighet hjemmel til å innbringe berusede personer på områder som omfattes av militær politimyndighet. Myndigheten gjelder når personen på grunn av beruselse forårsaket av alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler forstyrrer den alminnelige ro og orden eller den lovlige ferdsel, forulemper andre eller volder fare for seg selv eller andre. Bestemmelsen er basert på en tilsvarende bestemmelse i politiloven § 9, men det er gjort tilpasninger i tråd med formålet med den militære politimyndigheten, se punkt 7.4.4.2.

Til § 17. *Hjelp til syke*

Paragrafen er ny og gir personell med militær politimyndighet hjemmel til å ta personer som ikke er i stand til å ta vare på seg selv, i midlertidig forvaring inntil betryggende plassering er funnet. Bestemmelsen er tatt inn for å unngå at personell med militær politimyndighet må basere slike inngrep kun på nødrett.

Til § 18. *Foreløpig arrest*

Paragrafen innsnevrer gjeldende rett i lov om politimyndighet i forsvaret § 3 andre ledd og forskrift om politimyndighet i Forsvaret pkt. 15. Bakgrunnen for dette er at bruken av foreløpig arrest er svært begrenset, men behovet for å kunne bruke foreløpig arrest i visse tilfeller er fortsatt til stede, se punkt 7.4.4.2.

Første ledd beskriver hvem som kan settes i foreløpig arrest. Det er kun personell med militær politimyndighet som kan sette noen i foreløpig arrest.

Andre ledd fastsetter at den nærmeste foresatte med disiplinærmyndighet snarest mulig skal underrettes når noen innsettes i foreløpig arrest.

Tredje ledd fastsetter at foreløpig arrest ikke kan benyttes med mindre det er nødvendig for formålet og ikke ut over 24 timer.

Fjerde ledd fastsetter at departementet gir nærmere bestemmelser om gjennomføring av arrest og krav til arrestlokaler.

Til § 19. *Militær inspeksjon*

Paragrafen er ny og lovfester det som i dag følger av en instruksfestet praksis, se punkt 7.4.3 og 8.4.1.

Første ledd gir personell med militær politimyndighet hjemmel til å gjennomføre inspeksjon av blant annet forlegninger og rom på militært område, kjøretøy på eller på vei inn og ut fra militært område, personer ved inn- og utpassering eller på militært område og vesker. Formålet med inspeksjonen er å opprettholde ro, orden, sikkerhet og disiplin.

Andre ledd fastsetter at kontrollen av en person kan omfatte kroppsvisitasjon, noe som har til formål å finne gjenstander som kan true sikkerheten. Bruk av visitasjon som tiltak i kontrolløyemed hvor det ikke foreligger mistanke om lovbrudd, stiller strenge krav til behovet for kontroll og forholdsmessighet. Dette innebærer at kroppsvisitasjonen bør gjennomføres ved bruk av portal eller annen egnet skanner. Bruk av narkotikahund som lukter på personen

uten å berøre vedkommende, må også betraktes som en skanner. Gjennomføring av kontroll av person forutsettes utdypet i underliggende regelverk.

Tredje ledd slår fast at personer som nekter å bli kontrollert, kan nektes adgang til området. Bestemmelsen er av presiserende art.

Fjerde og femte ledd beskriver hvordan funn av henholdsvis en gjenstand som er uønsket på militært område eller en gjenstand som antakelig er et bevis på en straffbar handling, skal håndteres.

Sjette ledd slår fast et krav om notoritet. Det er ikke fastsatt nærmere regler om hvordan beslutningen skal fremkomme eller gjøres for de berørte.

Etter sjuende ledd gir Forsvarssjefen nærmere bestemmelser om hvem som kan beslutte at militær inspeksjon skal iverksettes, hvem som kan utføre inspeksjonen og hvordan den skal gjennomføres.

Til § 20. *Trafikkrelaterte bestemmelser*

Paragrafen viderefører gjeldende rett som i dag er regulert i ulike forskrifter og instruks, se punkt 7.4.4.5.

Første ledd gir militærpolitiet kompetanse til å gjennomføre trafikkontroll etter vegtrafikkloven § 10.

Andre ledd gir militærpolitiet hjemmel til å foreta alkoholtest og foreløpig test for andre berusende eller bedøvende midler etter vegtrafikkloven § 22 a av enhver som fører motorvogn innenfor et område som nevnt § 4 første ledd.

I *tredje ledd* gis militærpolitiet myndighet til å foreta trafikkontroll av kjøretøy som Forsvaret eier eller disponerer, utenfor områdene som fremkommer av § 6 første ledd.

Fjerde ledd gir militærpolitiet hjemmel til å dirigere trafikk utenfor område som er definert i § 6 første ledd. Dette er en videreføring av gjeldende rett.

DEL 5. Etterforskning

Til § 21. *Militære etterforskere*

Paragrafen definerer hva som menes med en militær etterforsker og at dette er etterforskere ved militærpolitiets spesialiserte etterforskningsenheter, se punkt 7.4.10.1 og 7.3.7.3.

Til § 22. *Hva militære etterforskere kan etterforske*

Paragrafen viderefører og utvider gjeldende rett ut fra dagens regulering av hva som kan etterforskes etter lov om politimyndighet i forsvaret, se punkt 7.3.7.2.

Første ledd gir en konkret beskrivelse av hva som kan etterforskes av militære etterforskere, og bestemmelsen utvider ordlyden i lov om politimyndighet i forsvaret § 5. I tillegg er det gitt en bestemmelse om at påtalemyndigheten kan beslutte at militære etterforskere kan etterforske andre straffesaker enn de som er definert i bokstav a og b.

Andre ledd viderefører gjeldende rett om at militære etterforskere kan iverksette innledende etterforskningskritt for å hindre bevisforspillelse i saker som ellers kun ligger til politiet å etterforske. Den nærmere avgrensning av hvilke etterforskningskritt dette innebærer, forutsettes avklart i tett dialog med politiet og påtalemyndigheten, se punkt 7.4.10.2. Denne

kompetansen gjelder kun ved straffbare forhold som er begått på sted som beskrevet i lovforslaget § 4 første ledd bokstav a–c.

Etter *tredje ledd* skal det ved påtalemyndighetens vurdering av om og i hvilket omfang militære etterforskere skal etterforske et lovbrudd, blant annet legges vekt på om handlingen har hatt død eller kroppsskade til følge, om bruk av militære etterforskere er egnet til å svekke tilliten til habilitet, om sivil part er skadelidende og sakens art og omfang for øvrig. Tredje ledd peker tilbake på alle saker som omfattes av § 22. Dette favner for eksempel også overtredelser av militære straffelov.

Til § 23. *Forholdet mellom militære etterforskere og påtalemyndigheten*

Paragrafen er ny og etablerer uavhengig påtalefaglig ledelse av etterforskning som foretas av militære etterforskere.

Første ledd underlegger militære etterforskere påtalemyndighetenes ledelse, se punkt 7.4.10.7. Bestemmelsen gjelder kun for aktivitet utført som ledd i straffeprosessuell etterforskning. Andre setning er tatt inn for å presisere det alminnelige utgangspunktet etter at ordningen med en særskilt militær påtalemyndighet er opphørt. Straffeprosessloven § 59 gjelder for øvrig på vanlig måte.

Andre ledd gir videre påtalemyndigheten adgang til å gi pålegg til militære etterforskere i forbindelse med innledende undersøkelser, bevissikring og gjennomføring av tvangstiltak. Ved utførelse av slike oppgaver sidestilles militære etterforskere med politiet, blant annet når det gjelder mottak av taushetsbelagt informasjon.

Til § 24. *Bistand til etterforskning fra militære befal og offiserer*

Paragrafen er ny og fastsetter at befal og offiserer kan foreta bevissikring og innledende undersøkelser når påtalemyndigheten gir pålegg om det, samt bistå i etterforskning under ledelse av en militær etterforsker. Bestemmelsen må ses i sammenheng med at befal og offiserer ved lovendringene har mistet adgang til å etterforske militære straffesaker.

DEL 6. Straff

Til § 25. *Straff for ikke å etterkomme militærpolitiets pålegg*

Paragrafen er ny og tydeliggjør straffansvar for unnlatelse av å følge pålegg fra personell med militær politimyndighet etter § 12. Bestemmelsen fastsetter at strafferammen er bot eller fengsel inntil tre måneder.

DEL 7. Forskrifter og gjennomføring

Til § 26. *Adgang til å gi forskrifter*

Paragrafen gir departementet myndighet til å gi nærmere bestemmelser om militær politimyndighet og etterforskning etter loven.

Til § 27. *Ikrafttredelse*

Paragrafen fastsetter at loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Fra samme tid settes lov 20. mai 1988 nr. 33 om politimyndighet i forsvaret og forskrift 26. november 1993 nr. 1299 om utøvelse av politimyndighet i det militære forsvar ut av kraft.

11.3. NY TIENDE DEL I STRAFFEPROSESSLOVEN (STRAFFESAKER MED TILKNYTNING TIL FORSVARET)

Til § 463

Paragrafen er en revidert videreføring av straffeprosessloven § 463 første ledd andre punktum og § 466 første ledd, se punkt 6.11.7. Gjeldende rett er avgrenset til å slå fast utgangspunktet for «militære straffesaker». Kategorien militære straffesaker er ved lovendringene opphevet (se punkt 6.11.3), og paragrafen fastsetter dermed det alminnelige utgangspunktet for enhver straffesak med tilknytning til Forsvaret, dets materiell og personell. 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.

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 og dels en utvidelse av gjeldende rett.

Første ledd gir militære etterforskere kompetanse til å etterforske straffesaker som er nærmere definert i lov om militær politimyndighet. Avgrensningen av den saklige porteføljen til militære etterforskere omfatter etter lovforslaget mer enn overtredelser av militær straffelov, men er likevel avgrenset til mindre alvorlige saker, slik det fremgår av lov om militær politimyndighet, se punkt 7.4.10.

Andre ledd viderefører gjeldende straffeprosessloven § 478. Når militære etterforskere kan etterforske straffesaker, omfattes de altså av straffeprosesslovens regler på vanlig måte.

Tredje ledd er ny og etablerer påtalefaglig etterforskningsledelse for militære etterforskere i straffesakssporet, se punkt 7.4.10.7 med videre henvisninger til fremstilling av svakheter ved dagens ordning. Bestemmelsen er med på å sikre en uavhengig og påtalestyrt etterforskning, se punkt 7.4.10.6.

Til § 465

Bestemmelsen er en ren videreføring av gjeldende rett i straffeprosessloven § 480.

Til § 466

Bestemmelsen er ny og etablerer en generell beredskapsplikt for personell i påtalemyndigheten.

Første ledd er en konsekvens av at ordningen med en særskilt militær påtalemyndighet foreslås opphørt, og at Generaladvokatembetet legges ned som egen etat og overføres til Forsvaret, se punkt 6.11.4–6.11.6. Ordningen med særskilt utpekt personell er ment å ivareta påtalemyndighetens ansvar for beredskap med hensyn til straffesaksporteføljen 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 er i det vesentlige en videreføring av gjeldende rett på særskilte områder.

Behandlingen av militære straffesaker er i dag nærmere regulert i påtaleinstruksen kapittel 36. Kapittelet er endret i tråd med lovendringene og er vesentlig forkortet, se punkt 11.3.2.

Domstolsordningen for militære straffesaker oppheves, men særskilt forskriftshjemmel til å bestemme at enkelte domstoler skal få ansvar ved tilfelle av krig, videreføres. Dernest oppheves ordningen med militære meddommere, se punkt 6.11.7, og erstattes av en adgang til å regulere sammensetningen av retten med fagkyndige meddommere. Det samme gjelder adgangen til å sette rett i utlandet, noe som under enhver omstendighet må gjøres i overenskomst med det aktuelle vertslandet.

De foreslåtte endringene i straffeprosessloven innebærer at tiende del blir kortere med færre bestemmelser og bare ett kapittel. Kapittel 34–36 oppheves. Kapittel 37 i ellevte del må derfor bli kapittel 34, og de to bestemmelsene må få ny nummerering.

12.FORSLAG TIL LOV- OG FORSKRIFTSBESTEMMELSER

12.1. DISIPLINÆRORDNINGEN I FORSVARET

12.1.1. ENDRINGER I FORSVARSLOVEN

Lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (forsvarsloven) endres slik:

Ny § 57 a i kapittel 7 (fellesbestemmelser) skal lyde:

§ 57 a. *Behandling av personopplysninger*

Forsvaret kan innhente og 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 i klagebehandlingen etter denne lovens § 76.

Departementet gir forskrift om behandlingen av personopplysninger.

Nytt andre ledd i § 64 (forholdet til forvaltningsloven) i kapittel 7 (fellesbestemmelser) skal lyde:

Forvaltningsloven §§ 16, 17 og 21 og kapittel V og VI gjelder ikke ved behandlingen av disiplinærsaker etter §§ 65–83.

Nytt kapittel 8 (refselse og straff) skal lyde:

§ 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, jf. lov om politimyndighet i forsvaret § 5
b) overfor vernepliktige i tjeneste og militært tilsatte, eller
c) mot eller ved bruk av militært materiell.

§ 66. *Skyldkravet*

Grunnvilkårene for straffansvar slik disse fremkommer i 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 forsettlige og uaktsomme forhold.

§ 67. *Hvem som kan ilegges refselse*

Refselse kan brukes mot tjenestepliktige, jf. § 2 første ledd.

Refselse kan også brukes mot 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. *Disiplinærlovgivningens virkeområde i tid*

Refselse kan brukes når det refsbare forholdet er utvist 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 lovlig var iført militær uniform,
d) unnlatelse av å besvare tjenstlige henvendelser om forhold oppstått i tjenestetiden eller
e) bruk av utlevert militær bekledning, effekter eller utstyr i strid med militære bestemmelser.

Adgangen til å ilegge refselse faller bort to år etter den refsbare handling.

§ 69. *Refselsesmidlene*

Som refselsesmiddel må bare brukes

a) irettesettelse,
b) overtredelsesgebyr eller
c) frihetsinnskrenkning.

Overtredelsesgebyret fastsettes på grunnlag av tjenestetillegget som gjelder for menig inne til førstegangstjeneste. Overtredelsesgebyret kan kreves inn ved trekk i tjenestetillegg eller lønn.

Frihetsinnskrenkning består i forbud mot til visse tider av dagen eller hele døgn

a) å gå utenfor leiren eller annet nærmere avgrenset område eller fartøy for et tidsrom av inntil 30 dager, eller
b) å forlate et fartøy for bestemte landgangsturer innen samme tidsrom.

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.[424]

Departementet gir i forskrift nærmere bestemmelser om refselsesmidlene, herunder de maksimale grensene for overtredelsesgebyr, utmålingen og trekk i tjenestetillegg 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 forfølges strafferettslig, disiplinært eller begge deler.[425]

[424] Jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 4-1 andre ledd bokstav b.
[425] Forvaltningsloven § 47 og straffeprosessloven § 229 tredje ledd.

§ 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 gir i forskrift 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 forfølgningen 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 Forsvaret sin behandling av påklagede disiplinærsaker og avgjørelse av disse.

§ 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 vernepliktig i tjeneste, tillitsvalgt eller militært tilsatt. Valget må ikke vesentlig forsinke saken.

Første ledd gjelder også ved Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvaret sin behandling av saken. 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, gis underretning om dette med mindre det vil kunne være til hinder for oppklaringen av saken. Dersom det er en personlig fornærmet i saken, skal også vedkommende på samme vilkår gis underretning om dette.

Departementet gir i forskrift nærmere bestemmelser om avgjørelsen og hvordan underretningen skal gjennomføres, herunder bruk av elektronisk kommunikasjon.

§ 75. *Adgang til å oppheve og omgjøre en avgjørelse i saken*

Offiseren som har ilagt en refselse, kan oppheve eller omgjøre refselsen innen tre måneder fra ileggelsen av refselsen.

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 avsendt til klagenemnda etter § 76.

Departementet gir i forskrift 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 gir i forskrift 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 settes i verk uten opphold. Iverksetting kan skje senest tre måneder etter at vedtaket ble endelig.

Departementet gir i forskrift 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 ha tilgang til juridisk rådgivning 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 gir i forskrift nærmere bestemmelser om hvem som gir rådgivning, hvordan rådgivning gis, når og i hvilke saker rådgivning gis og gjennomføringen av tilsynet, legalitetskontrollen og statistikkføringen.

§ 82. *Særregler i krig eller når krig truer*

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.

I samme situasjoner kan frihetsinnskrenkning innebære frihetsberøvelse, forutsatt derogasjon fra den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 5, jf. artikkel 15.

Bestemmelsene i § 76 om klagenemnd gjelder ikke. Den refsende sjefs nærmeste foresatte er klageinstans. De øvrige reglene for klagebehandlingen ved klagenemnda gjelder så langt de passer.

Departementet gir i forskrift 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, herunder om rådgivning, frist for iverksetting og kontroll.

Bestemmelsen i første, andre og tredje ledd gjelder også i de tilfeller hvor Kongen har truffet bestemmelse i medhold av straffeprosessloven § 463 femte ledd annet punktum.

§ 83. *Forskrifter i medhold av loven*

Foruten forskrifter som nevnt i de enkelte paragrafer, gir departementet i forskrift 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.

12.1.2. NY FORSKRIFT OM DISIPLINÆRORDNINGEN I FORSVARET

Ny forskrift om disiplinære reaksjoner i Forsvaret (disiplinærforskriften) skal lyde (med henvisning til de respektive forskriftshjemler i parentes):

Til forsvarsloven § 64 nytt andre ledd. Forholdet til forvaltningsloven (forsvarsloven § 83 første punktum)

§ 1. Forvaltningsloven kapittel 2 gjelder enhver som har befatning med en disiplinærundersøkelse.

§ 2. Forvaltningsloven § 6 tar sikte på ekteskap eller forlovelse. En offiser kan heller ikke delta i en disiplinærundersøkelse eller utøve disiplinærmyndighet mot noen offiseren i samboer med. Saken skal da sendes til nærmeste foresatte til avgjørelse. Dette skal også gjøres når ekteskapet er oppløst eller forlovelsen eller samboerforholdet er brutt eller det foreligger omstendigheter som gjør det utilrådelig at offiseren selv behandler saken.

Forvaltningsloven § 6 skal ikke forstås slik at en refsende sjef normalt er inhabil overfor undergitte i egen avdeling.

Offiserens avgjørelse om egen habilitet er ikke gjenstand for særskilt klage.

Foreligger forhold som nevnt i første ledd, behandles saken av offiserens nærmeste foresatte.

Til forsvarsloven § 65. Hvilke handlinger det kan ilegges refselse for (forsvarsloven § 83 første punktum)

§ 3. Tjenesteplikten som fremgår av forsvarsloven § 65 første ledd, omfatter enhver generell regel eller særskilt befaling som gjelder den militære tjeneste eller har en saklig tilknytning til tjenesten.

§ 4. Den som overtrer forsvarsloven § 62 om pliktmessig avhold og forskrift fastsatt med hjemmel i § 62, kan refses etter forsvarslovens disiplinærbestemmelser i kapittel 8.

§ 5. Med andre straffbare forhold forstås forhold som er omtalt i straffeloven eller i en straffebestemmelse i andre lover enn den militære straffeloven og forsvarsloven.

§ 6. Andre straffbare forhold kan bare avgjøres ved refselse dersom de disiplinære sider ved handlingen er de fremtredende og forholdet ikke blir anmeldt til påtalemyndigheten av fornærmede eller andre eller forelagt for påtalemyndigheten etter forsvarsloven § 70.

Det er normalt bare mindre overtredelser av andre straffebestemmelser enn i den militære straffeloven og forsvarsloven som kan avgjøres ved refselse. Refselse kan ilegges selv om fornærmede for et annet straffbart forhold ikke ønsker å forfølge saken.

§ 7. En sjef som har foreleggelsesplikt til påtalemyndigheten etter forsvarsloven § 70, skal rådføre seg med en militærjurist ved tvil om hvorvidt saken skal forelegges for påtalemyndigheten eller ikke.

Til forsvarsloven § 66. Skyldkravet
(forsvarsloven § 83 første punktum)

§ 8. Den som handler i strid med kravet til forsvarlig opptreden på et område og som ut fra sine personlige forutsetninger kan bebreides, er uaktsom.

Uaktsomhetskravet gjelder selv om straffebestemmelsen bare rammer den forsettlige handling.

§ 9. Straffelovens grunnvilkår om medvirkning, nødrett, nødverge, selvtekt, skyldevne, skyldkrav, forsett, uaktsomhet, uforsettlig følge, faktisk uvitenhet og rettsuvitenhet gjelder i disiplinærsaker. Straffelovens grunnvilkår om forsøk i § 16 gjelder også, men uten at det stilles krav om at lovbruddet kan medføre fengsel i 1 år eller mer.

Til forsvarsloven § 68. Disiplinærlovgivningens virkeområde i tid
(forsvarsloven § 83 første punktum)

§ 10. Tjenestetiden er den tid vedkommende gjør militær tjeneste. 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. For militært tilsatte er tjenestetiden den tid vedkommende er tilsatt i Forsvaret, men for å kunne ilegges refselse, må handlingen eller dens konsekvenser ha en saklig tilknytning til tjenesten.

§ 11. For forhold utvist utenfor tjenestetiden, kan refselse ilegges for overtredelse eller forsømmelse av tjenesteplikter som kan straffes etter forsvarsloven § 84. Dette er i hovedsak:

- plikt til å melde flytting, bortreise eller tilbakekomst til riket
- plikt til å gi melding eller søke om tillatelse til utvandring eller mønstring i utenriksfart
- plikt til ved personlig fremmøte eller skriftlig å gi opplysninger av betydning for deres verneplikts- eller tjenesteforhold
- plikt til å la seg undersøke av lege og underkaste seg andre undersøkelser og prøver til bedømmelse av tjenestedyktighet og øvrige forutsetninger for tjenesten
- plikt til å erkjenne mottagelsen av innkallinger mv., til å sørge for ettersending av tjenstlige meddelelser og til å melde forfall
- plikt til å møte i tide til møter man er innkalt til i medhold av forsvarsloven, plikt til å møte i edru tilstand, plikt til ikke å forlate møtet uten tillatelse og plikt til ikke å hindre eller forstyrre møtet
- plikt til å møte til tjeneste, og plikt til ikke å forlate tjenestestedet uten gyldig grunn
- plikter med hensyn til oppbevaring av våpen og annet utstyr som man er pålagt å ta vare på i medhold av forsvarsloven § 63.

§ 12. Med offentlig sted menes et sted bestemt for alminnelig ferdsel eller et sted der allmennheten ferdes.[426]

§ 13. Forsvarsloven § 68 andre ledd bokstav d tar sikte på unnlatelse av å besvare tjenstlige henvendelser om forhold som er oppstått i tjenestetiden og som ikke omfattes av bokstav a.

[426] Straffeloven § 10 første ledd.

Som eksempel nevnes spørsmål om erstatning, tapte effekter og lignende økonomiske og andre forhold.

§ 14. Forsvarsloven § 68 andre ledd bokstav e tar sikte på misbruk av militært utstyr og bekledning, jf. forsvarsloven § 63 og vernepliktsforskriften § 87.

§ 15. Foreldelsesfristen regnes fra det tidspunkt handlingen fant sted, uansett når den ble oppdaget. Gjelder det et sammenhengende refsbart forhold, regnes fristen fra det tidspunkt forholdet opphørte. At forholdet er foreldet etter denne bestemmelse, er ikke til hinder for at saken blir rettslig forfulgt som straffesak.

Til forsvarsloven § 69. Refselsesmidlene
(forsvarsloven § 69 femte ledd)

§ 16. Det regnes ikke som reaksjon i refselseshensikt at dårlig utført eller forsømt tjeneste blir pålagt utført eller pålagt gjentatt.

Kollektive reaksjoner i refselseshensikt er forbudt.

§ 17. Refselse som ilegges, må stå i passende forhold til den refsbare handling og til gjerningspersonens skyld og tidligere oppførsel. Ved valg av refselsesmiddel kan det blant annet legges vekt på lokale forhold, tjenestens art og praktiske hensyn, som ofte vil være utslagsgivende.

I skjerpende retning kan det tas hensyn til:

a) tidligere refselser som ikke er mer enn 10 år gamle, særlig hvis dette gjelder tilsvarende forhold
b) at vedkommende er offiser, befal, befalselev eller for øvrig har et særlig ansvar
c) andre konkrete forhold som tilsier at saken behandles strengere enn vanlig.

Under spesielle omstendigheter kan et tilfelle behandles mildere enn vanlig. Dette kan for eksempel være at vedkommende selv har bidratt til oppklaring av saken. At vedkommende ikke er refset tidligere, er normalt ikke formildende.

Irettesettelse

§ 18. Irettesettelse gis normalt i enerom med ett vitne til stede.

En alminnelig tilrettevisning er ikke refselse.

Overtredelsesgebyr

§ 19. Overtredelsesgebyret fastsettes slik på grunnlag av tjenestetillegget som gjelder for menig inne til førstegangstjeneste:

a) Overfor tjenestepliktige inne til førstegangstjeneste: inntil 20 ganger tjenestetillegget
b) Overfor øvrige tjenestepliktige: inntil 100 ganger tjenestetillegget

§ 20. Ved fastsettelse av overtredelsesgebyrets størrelse kan det i begrunnede tilfeller tas hensyn til betalingsevnen til den som skal refses.

§ 21. Overtredelsesgebyret skal fastsettes til et rundt kronebeløp, avrundet til nærmeste hundre kroner, innenfor de til enhver tid gjeldende maksimalsatser.

Frihetsinnskrenkning

§ 22. Frihetsinnskrenkning skal ikke gå ut over den refsedes rett til permisjon slik dette er fastsatt i gjeldende permisjonsdirektiv. Se for øvrig forsvarsloven § 79 om iverksetting.

§ 23. Tid og område for fullbyrdelsen av frihetsinnskrenkning kan fastsettes i lokal instruks eller i den enkelte refselsesordre. Området kan være mindre enn leiområdet, men frihetsinnskrenkningen må ikke ha karakter av arrest og ikke innebære innlåsing eller lignende. Når forholdene tilsier det, kan frihetsinnskrenkningen gis som forbud mot å besøke visse steder til visse tider eller for hele det tidsrom refselsen gjelder.

§ 24. I stående ordre kan det fastsettes kontrolltiltak, blant annet meldeplikt, for å sikre at frihetsinnskrenkningen etterleves.

§ 25. For samme forhold kan bare ett av refselsesmidlene brukes.

Blir refselse ilagt for flere forhold som det ikke tidligere har vært ilagt refselse for, skal refselsen fastsettes samlet med bruk av ett refselsesmiddel innenfor rammen av det som er bestemt i eller i medhold av forsvarsloven § 69.

Når det refses for et forhold som i tid ligger forut for et eller flere tidligere refselsesvedtak, utmåles det en felles refselse for samtlige forhold innenfor rammen av det som er bestemt i eller i medhold av forsvarsloven § 69. Dette gjelder både for de tilfeller der refselse er ilagt, men ikke iverksatt og for de tilfeller der en refselse allerede er iverksatt.

§ 26. Tidspunktet for ileggelse av refselsen er avgjørende for hvorvidt det skal foretas fellesutmåling. Med tidspunktet for ileggelse menes det tidspunktet da refselsesvedtaket (refselsesordren) ble underskrevet, ikke underretningen til refsede. Begås nye handlinger mens en refselse er under klagebehandling, kan derfor disse avgjøres uten at reglene om fellesutmåling gjelder.

§ 27. Når det ilegges refselse for flere forhold, skal reaksjonen være strengere enn for det alvorligste, men mildere enn summen av refselsene hvis forholdene hadde vært avgjort hver for seg. Refselsen kan ikke overstige maksimum for det refselsesmiddel som brukes. Dette gjelder uansett om man gir en fellesrefselse (fellesutmåling) eller en tilleggsrefselse.

§ 28. Ved utmåling av fellesrefselse hvor refselse allerede er ilagt, men ikke iverksatt gjelder:

a) Refsende sjef kan oppheve den først ilagte refselse og på fritt grunnlag ilegge en fellesrefselse.
b) Om nødvendig skal vedkommende sende saken til høyere sjef.
c) Hvis refsende sjef vil bruke samme refselsesmiddel, kan vedkommende avgjøre saken med en tilleggsrefselse.

§ 29. Er refselsen helt eller delvis iverksatt, gjelder:

Vil man bruke samme refselsesmiddel, kan det ilegges en tilleggsrefselse. Dersom allerede iverksatt refselse og tilleggsrefselse til sammen overskrider refsende sjefs kompetanse, skal tilleggsrefselsen ilegges av høyere sjef.

På tilsvarende måte skal saken forelegges en militærjurist dersom grensene i § 37 overskrides på grunn av en tilleggsrefselse.

Vil man bruke et annet refselsesmiddel ved felles- eller tilleggsrefselse enn det som tidligere er iverksatt, skal følgende gjelde:

a) Hvis første refselse er irettesettelse, oppheves denne, og ny fellesrefselse ilegges.
b) Hvis første refselse er overtredelsesgebyr, oppheves denne, overtredelsesgebyret tilbakebetales og fellesrefselse kan ilegges på fritt grunnlag.
c) Hvis første refselse som oppheves er frihetsinnskrenkning som er fullbyrdet, skal det tas hensyn til denne ved at overtredelsesgebyr eller frihetsinnskrenkningen forholder seg til hverandre slik at to dagers tjenestetillegg som overtredelsesgebyr tilsvarer tre dagers frihetsinnskrenkning.
d) Det er ved vurderingen av tilleggsrefselse anledning til å la være å refse et forhold når
    i. det er naturlig å avgjøre det siste forhold med en mindre refselse og det er brukt et strengere middel for første forhold
    ii. vedkommende er dimittert og forholdet er mindre alvorlig

Opplysninger om uønskede forhold som ikke har medført refselse, kan påføres refselsesvedtaket.

§ 30. Det skal fremgå av refselsesvedtaket (refselsesordren) om det er ilagt en ny fellesrefselse eller en tilleggsrefselse.

§ 31. Hvis det oppdages under den juridiske kontrollen at det er ilagt flere refselser for forhold som skulle vært oppgjort under ett, gjelder reglene foran så langt det passer, men likevel slik at reaksjonen samlet ikke kan skjerpes.

Til forsvarsloven § 70. Plikt til å forelegge forhold for påtalemyndigheten (forsvarsloven § 83 første punktum)

§ 32. Stedlig påtalemyndighet skal motta saken til vurdering etter forsvarsloven § 70, jf. straffeprosessloven § 71 c og § 223.

§ 33. Dersom det i en sak er en personlig fornærmet som ønsker å anmelde forholdet til påtalemyndigheten, skal sjefen med foreleggelsesplikt etter forsvarsloven § 70 legge til rette for det.

Med personlig fornærmet menes den som gjennom den utførte handling er rammet som person og ikke som innehaver av en tjenestestilling.

Den personlig fornærmede skal gjøres kjent med forskjellen på disiplinærrettslig og strafferettslig behandling av saken, normalt ved hjelp av en militærjurist.

Dersom den personlig fornærmede ikke ønsker å anmelde saken til påtalemyndigheten, skal dette noteres i saken. Sjefen med foreleggelsesplikt etter forsvarsloven § 70 skal likevel forelegge saken for påtalemyndigheten hvis det følger av riksadvokatens retningslinjer. Ved tvil bør sjefen be en militærjuristom råd.

Til forsvarsloven § 71. Hvem som har disiplinærmyndighet
(forsvarsloven § 71 tredje ledd)

§ 34. Disiplinærmyndighet følger kommandomyndighet og kan bare utøves overfor en som er undergitt av den som er foresatt på det tidspunkt refselsen ilegges.

§ 35. Enhver som er berettiget til å gi ordre som skal adlydes av en annen (den undergitte), er dennes foresatte. Dette gjelder også når personell er stilt under kommando utenfor egen avdeling.

§ 36. Disiplinærmyndigheten må utøves personlig. Den sjef som har disiplinærmyndighet, kan likevel la en annen offiser, befal eller militærpoliti oppta forklaring, samle inn opplysninger mv.

§ 37. Den som fører kompanisjefs eller tilsvarende kommando, har begrenset disiplinærmyndighet og kan ilegge overtredelsesgebyr på inntil 50 ganger tjenestetillegget og for øvrig ilegge alle refselser.

Den som innehar høyere kommando, har full disiplinærmyndighet og kan ilegge alle refselser.

§ 38. Forsvarssjefen bestemmer hvilke sjefer som har begrenset disiplinærmyndighet og hvilke sjefer som har full disiplinærmyndighet, innenfor rammen av forsvarsloven § 71.

Sjefer med høyere kommando, jf. § 37 andre ledd, vil normalt være sjefer på bataljonssjefsnivå og tilsvarende.

Forsvarssjefen kan delegere beslutningen etter første ledd til sjefene for Forsvarets driftsenheter.

§ 39. Den nærmeste foresatte med disiplinærmyndighet skal som regel utøve denne. Den skal utøves etter offiserens overbevisning om hva som er sant etter bevisene og rett etter loven.

Foresatte kan ikke gi pålegg om hvordan myndigheten skal utøves i det enkelte tilfelle, men kan beslutte å overta en disiplinærsak fra undergitt sjef med disiplinærmyndighet.

Finner en offiser at det bør brukes strengere refselse enn vedkommende selv kan ilegge, skal saken overlates til offiserens foresatte. Det samme gjelder dersom særlige grunner taler mot at offiseren selv avgjør saken. Særlige grunner tar sikte på andre tilfeller hvor det kan reises tvil om habiliteten, for eksempel at det foreligger et særlig motsetningsforhold eller særlig vennskap mellom den som skal refses og refsende sjef.

Å unnlate å refse kan etter omstendighetene være straffbart, jf. militær straffelov § 65.

§ 40. Utøvelsen av disiplinærmyndighet overfor norsk militært personell i en alliert eller annen internasjonal tjeneste er et nasjonalt ansvar, og myndigheten skal tilligge norske sjefer.

Til forsvarsloven § 72. Plikt til å sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst
(forsvarsloven § § 83 første punktum)

§ 41. Den som forfølgningen er rettet mot, skal normalt gis anledning til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter på ethvert trinn av saken, jf. forvaltningsloven § 18 flg.

Avslag på krav om innsyn skal være skriftlig og opplyse om retten til å klage. Den som har satt frem kravet, kan påklage avslaget. Klagen behandles av klagenemnda.

§ 42. Den som utøver disiplinærmyndighet, har plikt til å frembringe opplysninger om formildende eller skjerpende omstendigheter som kan være av betydning for refselsesutmålingen.

§ 43. En forklaring i en disiplinærsak kan være muntlig eller skriftlig (rapport). En muntlig forklaring mottas av den som har disiplinærmyndighet eller den han eller hun bemyndiger. Er vedkommende ikke militærpoliti, skal han eller være offiser eller befal og overordnet den som avhøres. En muntlig forklaring skal straks nedtegnes av den som mottar forklaringen. I særlige tilfeller kan det søkes bistand hos politiet ved innhenting av forklaringer.

§ 44. Når flere skal forklare seg, innhentes forklaring hos én person om gangen. Det skal ikke gis adgang til å høre andres forklaring.

§ 45. Den som skal forklare seg, skal gjøres kjent med hva saken gjelder og om han eller hun avhøres som den undersøkelsen retter seg mot (gjerningsperson) eller som vitne. Den undersøkelsen retter seg mot skal gjøres oppmerksom på at han eller hun ikke er forpliktet til å avgi forklaring.

Vedkommende skal deretter oppfordres til å gi en sammenhengende forklaring om det han eller hun vet om saken. For ytterligere oppklaring kan særskilte spørsmål stilles. Når hensynet til disiplinærundersøkelsen krever det, kan vedkommende forelegges hva andre har forklart.

Ønsker ikke vedkommende å forklare seg, skal dette anmerkes i sakens dokumenter, eventuelt i merknad på refselsesblanketten.

§ 46. Andre enn militært personell kan avhøres til oppklaring av saken, men har ingen plikt til å avgi forklaring for disiplinærmyndigheten.

§ 47. Den som forklarer seg, må spesielt oppfordres til å angi kilden for sine opplysninger.

§ 48. Den som opptar forklaring, må opptre rolig og hensynsfullt og må ikke ved løfter, trusler, tvangsmidler eller uriktige opplysninger søke å få vedkommende til å forklare seg i en bestemt retning. Det må ikke stilles ledende spørsmål, dvs. spørsmål som peker mot et bestemt svar.

§ 49. Den nedskrevne forklaring skal leses opp for den avhørte til vedtakelse. Det skal fremgå av forklaringen at dette er gjort. Eventuelle rettelser og/eller tillegg skrives også ned og leses opp til vedtakelse. Deretter forelegges den endelige forklaring for avhørte til gjennomlesning og underskrift.

§ 50. Det skal fremgå av rapporten når og hvor avhøret ble innhentet. Klokkeslett for avhørets begynnelse og avslutning skal fremgå av rapporten.

Dersom avhøret varer flere timer eller sakens art tilsier det, skal rapporten også inneholde opplysninger om avhørtes tilstand under forklaringen og om vedkommende ble gitt måltider og pauser.

§ 51. Rapporten skal underskrives av den som har opptatt avhøret. Vedkommendes grad og tjenestestilling skal oppgis.

§ 52. Rapporten om avhør gis normalt på egen blankett.

§ 53. Reglene i påtaleinstruksen §§ 8-2 (avhør av mistenkte) og 8-10 til 8-13 (avhør av vitne) og forvaltningsloven § 48 (orientering om taushetsrett mv.) gjelder tilsvarende så langt de passer.

Til forsvarsloven § 73. Rett til bistand
(forsvarsloven § 83 første punktum)

§ 54. Den som gjerningspersonen har valgt til å bistå seg, har rett til å være til stede under avhør som avholdes til oppklaring av saken, stille spørsmål til den som avhøres, begjære ytterligere bevisførsel og uttale seg om saken før avgjørelse treffes.

Forvaltningsloven § 12 tredje og fjerde ledd gjelder kun dersom bistandspersonen er advokat.

§ 55. Den undersøkelsen retter seg mot (gjerningspersonen) har ikke krav på å la seg bistå av andre enn dem som er nevnt i forsvarsloven § 73. Vedkommende person bør fortrinnsvis hentes fra egen avdeling eller eget tjenestested bortsett fra når vedkommende er advokat.

§ 56. Dersom den refsende sjef i særegne tilfeller finner det rimelig og valget av bistandsperson ikke vesentlig forsinker saken, kan sjefen bestemme at utgiftene til advokat skal dekkes av Forsvaret.

Til forsvarsloven § 74. Underretning om avgjørelse og klageadgang
(forsvarsloven § 74 fjerde ledd og § 76 tredje ledd)

§ 57. Med avgjørelse i saken menes vedtak om refselse eller avgjørelse om ikke å ilegge refselse i en sak der det har vært åpnet disiplinærundersøkelse.

Når en disiplinærundersøkelse avsluttes uten at refselse ilegges, skal eventuelle gjerningspersoner og personlig fornærmede underrettes om dette. Grunnlaget for at saken avsluttes, skal samtidig angis. Underretning skal gis av den myndighet (refsende sjef) som beslutter å henlegge forholdet.

Dersom det er en personlig fornærmet i en sak hvor avgjørelsen i saken er at det ikke ilegges refselse, skal vedkommende få informasjon om retten til å klage på avgjørelsen, jf. forsvarsloven § 77 andre ledd.

§ 58. Et vedtak som går ut på refselse, skal være skriftlig, underskrevet og datert og inneholde:

a) den refsedes navn, grad og tjenestested
b) opplysning om hvilken lov, reglement, instruks, direktiv, forskrift eller rettmessig ordre som menes overtrådt
c) en dekkende beskrivelse av det forhold refselsen gjelder
d) opplysninger som ellers har betydning for utmålingen av refselsen

Det skriftlige vedtaket utstedes på blankett som betegnes refselsesordre.

§ 59. Den refsede skal leveres kopi av vedtaket. Når vedtaket er underrettet, skal den refsede spørres om vedkommende vedtar refselsen eller tar betenkningstid. Betenkningstiden er i så fall to virkedager etter reglene i domstolloven §§ 148–149. Refsedes beslutning skal påføres refselsesordren. Samtidig skal vedkommende få skriftlig informasjon om retten til å klage på vedtaket for klagenemnda, jf. forsvarsloven 77, fristen for slik klage, hvem klagen skal fremsettes for og hvordan man ellers skal gå frem.

§ 60. Underretning om refselse gis vanligvis ved opplesning i nærvær av tjenestepliktige i samme avdeling. Slik opplesning unnlates dersom det vil være særlig lite hensynsfullt overfor refsede eller den personlig fornærmede.

Underretning til den refsede kan også skje ved at den refsede mottar et eksemplar av refselsesordren. Refselsesordren kan leveres refsede ved militærpoliti, offiser eller befal.

§ 61. Kan den refsede ikke treffes personlig uten å reise, kan refselsesordren sendes i rekommandert brev. Hvis ordren ikke vil kunne bli betryggende meddelt ved rekommandert brev og personlig meddelelse vil være forbundet med ulempe eller vesentlig utgifter for det offentlige, søkes politiets bistand.

§ 62. Den som meddeler ordren personlig til refsede, skal på blanketten bekrefte meddelelsen med underskrift og angi sted, dato og klokkeslett.

§ 63. Blir en refselse opphevet eller omgjort etter forsvarsloven § 75 første ledd eller opprettholdt, opphevet eller omgjort av klagenemnda, jf. denne forskriftens § 74, skal den refsende sjef så vidt mulig underrette refsede om avgjørelsen på samme måte som det opprinnelige vedtaket.

Er refsede dimittert når en slik avgjørelse foreligger, skal den også kunngjøres for avdelingen hvis ordren er kunngjort for avdelingen tidligere.

§ 64. Dersom forholdet blir anmeldt til politiet, skal eventuelle mistenkte underrettes såfremt det kan skje uten å hindre oppklaringen av saken. Slik underretning skal gis av den myndighet som beslutter å anmelde forholdet.

§ 65. En refselse som er vedtatt, kan iverksettes uten opphold.

Dersom refsede ikke påklager refselsen innen fristens utløp, kan refselsen iverksettes, jf. forsvarsloven § 79. En eventuell klage skal likevel sendes til klagenemnda selv om klagefristen er oversittet.

§ 66. Krav i eller i medhold av loven her om at forklaring, rapport, meddelelse, samtykke, eller annet skal være skriftlig, er ikke til hinder for bruk av elektronisk kommunikasjon. Krav om rekommandert brev er ikke til hinder for elektronisk kommunikasjon dersom det er benyttet en betryggende metode for å sikre at meldingen er mottatt.

Bruk av elektronisk kommunikasjon ved underretning om et vedtak er bare tillatt når den vedtaket retter seg mot, uttrykkelig har godtatt dette.

Til forsvarsloven § 75. Adgang til å oppheve og omgjøre en avgjørelse i saken (forsvarsloven § 75 fjerde ledd)

§ 67. Offiseren som har ilagt en refselse, kan 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.

Refselsen kan bare skjerpes når opplysninger som senere er kommet frem, gjør det utvilsomt at forholdet er vesentlig grovere enn tidligere antatt.

§ 68. Når en ilagt refselse omgjøres, begynner ny betenkningstid på to virkedager å løpe, jf. reglene i domstolloven §§ 148–149. Det samme gjelder ved omgjøring i forbindelse med tilsyn og legalitetskontroll etter § 96, jf. forsvarsloven § 81, jf. § 75

Til forsvarsloven § 76. Klage til Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvaret (forsvarsloven § 76 tredje ledd)

Klagen

§ 69. Klagen kan være skriftlig eller muntlig og settes frem for den refsende sjef. En skriftlig klage skal være undertegnet av den refsede og bør inneholde opplysning om hvilket refselsesvedtak det gjelder. Den bør angi hvorfor det klages og hvilken endring som ønskes. Er klagen muntlig, nedskrives og undertegnes den straks av den foresatte.

Dersom klagen ikke kan innleveres til noen foresatt, må den være avsendt innen fristens utløp.

§ 70. Synes fristen på to virkedager å være oversittet, skal den som mottar klagen søke å klarlegge årsaken og gi påtegning om det. Saken skal tas under behandling av den refsende sjef dersom særlige omstendigheter foreligger eller oversittelsen av fristen ikke kan legges den refsede til last og klagen er satt frem innen to virkedager etter at den refsede fikk adgang til det.

§ 71. Klagen skal snarest leveres den sjef som ila refselsen, som straks skal påføre dato og klokkeslett for mottagelsen samt erkjenne mottagelsen med navn, grad og tjenestestilling. Vedkommende kan ta klagen til følge etter forsvarsloven § 75 eller sende saken gjennom en militærjurist, jf. denne forskriftens § 94, som skal gi uttalelse innen sju dager, til klagenemnda sammen med sakens dokumenter og andre relevante opplysninger. Dersom det foreligger opplysninger som ikke tidligere er gjort kjent for klageren, skal dette fremgå av sakens dokumenter.

Dersom en personlig fornærmet klager på en avgjørelse om ikke å ilegge refselse, jf. forsvarsloven § 76 andre ledd, skal sjefen som har tatt avgjørelsen, orientere sin høyere foresatte sjef om klagen.

§ 72. Klagen sendes til klagenemnda selv om fristen er oversittet. Klagenemnda avgjør om klagen likevel skal behandles, jf. § 70. Dersom klagen avvises uten realitetsbehandling, skal klageren straks underrettes.

Klagenemndas behandling og sammensetning

§ 73. Saksbehandlingsreglene i eller i medhold forsvarsloven §§ 72 og 73 gjelder klagenemnda så langt de passer.

§ 74. Klagenemnda kan prøve alle sider av saken. Nemndas avgjørelse kan gå ut på at refselsen opprettholdes, oppheves eller omgjøres eller at forholdet anmeldes til påtalemyndigheten.

Ved klage fra en personlig fornærmet over en avgjørelse om ikke å ilegge refselse, kan klagenemnda prøve lovligheten ved avgjørelsen.

§ 75. Avgjørelsen treffes etter følgende regler:

a) En ilagt refselse som er lovlig og passende, opprettholdes uforandret.
b) Dersom refselsen er uhjemlet eller det er begått grove saksbehandlingsfeil, skal den oppheves. Er den for streng, skal den nedsettes eller avgjøres ved et annet refselsesmiddel.
c) Dersom refselsen er åpenbart for mild, kan den skjerpes.
d) Klagenemnda kan også beslutte at saken skal forelegges påtalemyndigheten.

Opphevelse er ikke til hinder for at det senere ilegges en ny refselse for det samme forholdet dersom hjemmelsmangelen eller saksbehandlingsfeilen er avhjulpet. Klageadgangen løper da på nytt.

Klagenemnda skal begrunne sin avgjørelse.

§ 76. For underretning om klagenemndas avgjørelse gjelder §§ 60–62 tilsvarende. Se også § 63.

I underretningen om avgjørelsen i en klagesak skal klagenemda gi opplysning om adgangen til å reise søksmål, hvordan den refsede i så fall skal forholde seg og at søksmål må reises innen 2 måneder etter at den refsede fikk underretning om avgjørelsen og om fristen til å reise søksmål.

Søksmål har ikke oppsettende virkning for fullføring av refselsen.

§ 77. Klagenemnda skal ha én leder og to andre medlemmer, alle med to personlige vararepresentanter. Lederen og dennes vararepresentanter skal være jurister, fortrinnsvis med dommererfaring, og ikke ha tilknytning til Forsvaret. Av de øvrige medlemmer skal ett medlem være offiser eller befal og ett medlem være vernepliktig i tjeneste.

§ 78. Klagenemndas medlemmer og vararepresentanter oppnevnes av Kongen. Offisersmedlemmet og dennes vararepresentanter oppnevnes etter forslag fra forsvarssjefen. Det vernepliktige medlem med vararepresentanter oppnevnes etter forslag fra Tillitsvalgtordningen i Forsvaret.

Lederen og dennes vararepresentanter oppnevnes for 4 år av gangen og de øvrige for 2 år.

§ 79. Et medlem av klagenemnda må ikke delta i behandlingen av en klagesak når

a) medlemmet selv har utøvet disiplinærmyndighet i saken eller
b) medlemmet er inhabilt etter forvaltningsloven § 6

Når klagenemnda avgjør om et medlem ikke skal delta i behandlingen av en sak, er lederens stemme avgjørende ved stemmelikhet.

Et medlem skal i god tid si fra om forhold som gjør eller kan gjøre medlemmet inhabilt. Før spørsmålet avgjøres, bør vararepresentant innkalles til å møte ved avgjørelsen dersom det kan gjøres uten vesentlig tidsspille eller kostnad.

§ 80. Lederen tilrettelegger nemndas arbeid og leder saksforberedelsen og møtene. Lederen skal dra omsorg for at saken blir tilstrekkelig opplyst.

§ 81. Klagenemnda skal vurdere om de foreliggende opplysningene er tilstrekkelige og om nødvendig sørge for å få saken ytterligere belyst før den tar standpunkt til klagen. Klageren skal gjøres kjent med eventuelle nye opplysninger og gis anledning til å uttale seg om dem.

Hvis det kommer frem nye opplysninger som antas å ha betydning for hvorvidt det bør refses eller for refselsesutmålingen, kan uttalelse innhentes fra refsende sjef om dennes standpunkt til refselsen i lys av de nye opplysningene.

§ 82. Dersom den refsende sjef eller den høyere foresatte ønsker å oppheve refselsen etter forsvarsloven § 75 etter at den er avsendt til klagenemnda, fatter ikke klagenemnda realitetsvedtak. Saken sendes da tilbake slik at det kan fattes et nytt refselsesvedtak som i sin tur vil kunne påklages.

Til forsvarsloven § 79. Iverksetting av refselse
(forsvarsloven § 79 andre ledd)

Utsatt iverksetting

§ 83. Blir det innen klagefristen på to virkedager klaget over en refselse som går ut på overtredelsesgebyr eller frihetsinnskrenkning, skal refselsen ikke iverksettes før klagen er avgjort. Refselse som går ut på overtredelsesgebyr, kan likevel iverksettes dersom den refsede dimitterer før klagen er avgjort.

Refselse på frihetsinnskrenkning i inntil sju dager kan iverksettes uten opphold.

Dersom iverksetting uten opphold vil være til ulempe for tjenesten eller ha åpenbart urimelige følger for den refsede eller for noen av den refsedes pårørende, bør den utsettes. Det samme gjelder når iverksetting uten opphold ikke vil tjene det som er refselsens hensikt. Iverksetting kan også utsettes hvis refselsen er ilagt i utlandet og særlige grunner taler for det.

Vedtak om iverksetting uten opphold skal begrunnes i refselsesordren og kan ikke påklages.

§ 84. En beslutning om utsettelse tas av den refsedes nærmeste foresatte med disiplinærmyndighet eller av høyere foresatt. Når det haster, kan foreløpig utsettelse unntaksvis besluttes av en lavere foresatt, som snarest skal innhente nærmere bestemmelse fra kompetent sjef.

§ 85. Den refsedes nærmeste foresatte med disiplinærmyndighet på tidspunktet for iverksetting er ansvarlig for at refselsen blir iverksatt uten unødig opphold når den er endelig avgjort eller beslutter den iverksatt, og at refselsen blir notert i refsedes militære rulleblad, også når den ikke kan fullbyrdes på grunn av oversittelse av fristen i forsvarsloven § 79 første ledd annet punktum.

§ 86. Refselse skal ikke iverksettes overfor personer som ikke lenger er tjenestepliktige.

Trekk og innkreving av overtredelsesgebyr
(forsvarsloven § 69 femte ledd)

§ 87. Overtredelsesgebyret skal innfordres av den refsedes militære avdeling og kan skje ved trekk i tjenestetillegg eller lønn.

Hos vernepliktige i tjeneste trekkes ved hver utbetaling inntil halvparten av de løpende tjenestetillegg.

Hos militært tilsatte trekkes det i lønn. Uten samtykke fra den refsede kan ved hver utbetaling ikke mer enn en firedel av lønnen tilbakeholdes til dekning av overtredelsesgebyret. Slikt trekk går foran annet trekk i lønn, bortsett fra trekk for underholdsbidrag for det tidsrom lønnen gjelder og trekk etter straffeprosessloven § 456.

Skal overtredelsesgebyret inndrives etter tjenestetidens slutt, kan den inndrives av den sivile påtalemyndighet etter reglene i straffeprosessloven på begjæring fra vedkommende militære myndighet. Begjæring om slik bistand sendes til Statens Innkrevingssentral (SI), som krever inn krav som nevnt i denne paragraf. Sammen med begjæringen sendes også kopi av refselsesordren.

Krav som nevnt i denne paragraf og som ikke blir brakt inn for domstolene, er alminnelig tvangsgrunnlag, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 4-1 andre ledd bokstav b, og kan tvangsfullbyrdes etter reglene i tvangsfullbyrdelsesloven.

§ 88. Overtredelsesgebyr som er innkrevd av Statens innkrevingssentral (SI), sendes Forsvaret til regnskapsføring.

Til forsvarsloven § 80. Erstatning
(forsvarsloven § 83 første punktum)

§ 89. Når en refselse blir opphevet, skal det i underretningen til den refsede opplyses om adgangen til å få erstatning. Det skal opplyses om at kravet skal fremsettes gjennom vedkommendes avdeling, men stiles til Forsvarsdepartementet.

§ 90. Dersom frihetsinnskrenkning allerede er gjennomført når en refselse oppheves, gis det oppreisning som tilsvarer en dags tjenestetillegg per dag frihetsinnskrenkning.

§ 91. Selv om ikke erstatning gis, kan den refsede i særlige tilfelle gis hel eller delvis dekning for vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å ivareta dennes interesser i tilknytning til erstatningskravet dersom det anses rimelig.

Til forsvarsloven § 81. Rådgivning, tilsyn og kontroll
(forsvarsloven § 81 fjerde ledd)

Rådgivning

§ 92. Med militærjurist menes en person som har juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap og er tilsatt i en særskilt utpekt militærjuristtjeneste i Forsvaret.

Militærjuristene bistår de militære sjefer ved utøvelsen av og tilsynet med disiplinærmyndigheten, jf. forsvarsloven § 81 og denne forskrifts §§ 93–95.

Militærjuristene gjennomfører også en månedlig legalitetskontroll av ilagte refselser, jf. forsvarsloven § 81 tredje ledd.

Forsvarssjefen bestemmer hvem som skal være militærjurister i disiplinærsaker og deres tjenestested.

§ 93. Den som har disiplinærmyndighet, kan alltid innhente råd i disiplinærsaker fra en militærjurist.

Refselse på frihetsinnskrenkning over 15 dager kan ikke ilegges uten at saken har vært forelagt for en militærjurist. Er det av særlige grunner nødvendig at slik refselse blir ilagt straks, kan det i stedet gis melding om saken til en militærjurist så snart som mulig etter at refselsen er ilagt. Refselse på overtredelsesgebyr som overstiger 50 ganger tjenestetillegget, kan ikke ilegges uten at saken har vært forelagt for en militærjurist. Refselse ilagt i strid med reglene her faller bort for den del som overstiger grensen i første punktum.

I alle andre saker bør refsende sjef forelegge saken for en militærjurist dersom vedkommende sjef finner saken tvilsom eller av andre grunner ønsker råd i saken.

§ 94. Når en disiplinærsak forelegges en militærjurist, gir denne råd om hvordan saken bør avgjøres. Råd kan gis ved både disiplinærundersøkelsen og tilsynet.

Rådet kan gis muntlig eller skriftlig og skal nedtegnes i saksdokumentene. Blir saken forelagt skriftlig, må den ikke forsinkes unødig. Råd skal normalt gis innen 7 dager.

Før oversendelse til klagenemnda skal det foreligge skriftlig uttalelse fra en militærjurist, jf. § 71.

§ 95. Selv om en sak skal forelegges for en militærjurist, jf. § 93 andre ledd, kan dette unnlates når særlige grunner gjør det nødvendig. Særlige grunner foreligger når vesentlige disiplinære hensyn krever at det ilegges refselse straks. Saken skal da omgående sendes en militærjurist til kontroll selv om refselsen er iverksatt, og det skal redegjøres for grunnen til at saken ikke ble forelagt på forhånd.

Finner vedkommende militærjurist at særlige grunner ikke foreligger, sender han eller hun saken til refsende sjefs foresatte med sin tilråding.

Tilsyn og kontroll

§ 96. Finner en foresatt sjef det klart at en ilagt refselse er ufortjent eller for streng, kan vedkommende sjef oppheve, omgjøre eller nedsette den. Refselsen kan ikke skjerpes.

Den foresatte kan beslutte å oversende saken til påtalemyndigheten, jf. forsvarsloven § 70.

Før en refselse blir opphevet eller omgjort eller forholdet anmeldt til påtalemyndigheten, skal en militærjurist ha gitt uttalelse.

Legalitetskontrollen gjennomføres av en militærjurist.

Viser det seg under tilsynet eller legalitetskontrollen at en refselse er ilagt for et forhold som ikke lovlig kan avgjøres på denne måte, skal refselsen oppheves.

§ 97. Formålet med tilsynsplikten er å sikre ensartet og forsvarlig utøvelse av disiplinærmyndigheten. En foresatt sjef skal gi undergitte sjefer med disiplinærmyndighet slik veiledning som tilsynet gir grunn til, med de begrensninger som følger av § 39 første ledd.

Sjefer som er gitt full disiplinærmyndighet etter § 37 og § 38, er ansvarlige for å sende refselser sjefen selv har ilagt og refselser som undergitte sjefer har ilagt, til en militærjurist for legalitetskontroll, jf. forsvarsloven § 81. Dette skal skje senest en uke etter månedens utløp.

§ 98. Forsvarssjefen bestemmer hvordan høyere sjefer i Forsvaret skal føre tilsyn med disiplinærmyndighetsutøvelsen ut over det som følger av § 97 og hvordan statistikkføringen skal gjennomføres.

§ 99. En sjef på høyere kommandotrinn og en militærjurist kan når som helst kreve å få en disiplinærsak til kontroll.

Til forsvarsloven § 82. Særregler i krigstid eller når krig truer (forsvarsloven § 82 fjerde ledd)

§ 100. I krig eller når krig truer gjelder følgende særregler:

a) Bestemmelsene om begrenset disiplinærmyndighet gjelder ikke. Den som har disiplinærmyndighet, kan ilegge alle refselser.
b) Overtredelsesgebyr fastsettes slik på grunnlag av tjenestetillegget som gjelder for menig inne til førstegangstjeneste:
    i. Overfor tjenestepliktige inne til førstegangstjeneste: inntil 50 ganger tjenestetillegget
    ii. Overfor øvrige tjenestepliktige: inntil 200 ganger tjenestetillegget
c) Frihetsinnskrenkning kan brukes i inntil 60 dager, inkludert som frihetsberøvelse dersom det er derogert fra den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 5, jf. artikkel 15.
d) Krig eller at krig truer er en skjerpende omstendighet ved reaksjonsutmålingen.
e) Reglene om plikt til å innhente råd eller uttalelse fra en militærjurist gjelder ikke. Saken skal i stedet legges frem for en militærjurist når det antas å være særlig grunn til det.
f) Reglene i § 84 om utsatt iverksetting ved klage gjelder ikke. En klage har bare oppsettende virkning på iverksettingen dersom den som har ilagt refselsen eller høyere myndighet beslutter det.
g) Avslag på krav om innsyn i sakens dokumenter etter § 41 andre ledd kan ikke påklages.
h) Utøvelse av disiplinærmyndighet overfor krigsfanger skjer med de begrensninger som følger av tredje Genève-konvensjon. Den militære sjefen for krigsfangeleiren har disiplinærmyndighet.

§ 101. Før en refselsessak overfor en krigsfange eller en internert avgjøres, skal saken undersøkes i form av en disiplinærundersøkelse. En krigsfange har krav på tolk. Vedkommende har ikke plikt til å gi andre opplysninger enn navn, grad, fødselsdato og militært nummer. Refselsen kan påklages til refsende sjefs nærmeste foresatte sjef.

Saksbehandlingsreglene i forsvarsloven § 72–75 gjelder så langt de passer.

§ 102. Adgangen til å iverksette refselse faller bort en måned etter at refselsesvedtaket er blitt endelig.

Kontroll med disiplinærmyndighetens utøvelse skjer ved at foresatte sjefer eller juridiske rådgivere kan kreve å få saken forelagt.

Til forsvarsloven § 57 a. Behandling av personopplysninger
(forsvarsloven § 57 a tredje ledd)

§ 103. Alle refselsesordrer skal dokumenteres på den refsedes militære rulleblad. Øvrige opplysninger i disiplinærsaken skal oppbevares i den refsedes personalmappe.

Forsvaret kan oppbevare opplysninger i disiplinærsaker i inntil 10 år med mindre annet er bestemt i eller i medhold av lov.

Den behandlingsansvarlige plikter å etablere rutiner for å sikre at behovet for å slette registrerte opplysninger blir jevnlig vurdert.

§ 104. Opplysninger innhentet til disiplinære formål kan behandles av andre tjenestemenn i Forsvaret i den utstrekning det er nødvendig for politimessige formål i Forsvaret.

§ 105. Forsvaret skal utlevere opplysninger til påtalemyndigheten når det er nødvendig for å avgjøre spørsmål om påtaleunnlatelse etter straffeprosessloven § 70 andre ledd eller behandling av saker etter straffeprosessloven tiende del.

12.2. MILITÆR POLITIMYNDIGHET

12.2.1. NY LOV OM MILITÆR POLITIMYNDIGHET

Ny lov om militær politimyndighet (militærpolitiloven) (forkortelse: mpl.) skal lyde:

DEL 1. Innledende bestemmelser

§ 1. *Formål*

Loven skal ivareta Forsvarets behov for sikkerhet, disiplin, ro og orden. Den skal også legge til rette for samarbeid mellom politiet og militærpolitiet og andre som har militær politimyndighet, og ivareta grunnleggende krav til kvalitet i straffesaksbehandlingen.

§ 2. *Forholdet mellom politiet og personell med militær politimyndighet*

(1) Bestemmelsene i denne loven gjør ingen innskrenkninger i politiets ansvar og oppgaver.
(2) Ved samarbeid med sivil politimyndighet er militær politimyndighet underordnet denne.
(3) Når personell med militær politimyndighet utøver militær politimyndighet utenfor militært område, skal dette varsles stedlig politi så langt det er mulig.
(4) Politiet og personell med militær politimyndighet har gjensidig plikt til å yte hverandre nødvendig bistand innenfor rammene av denne lov.

§ 3. *Lovens forhold til folkeretten*

Loven gjelder med de begrensninger som er anerkjent i folkeretten eller følger av overenskomst med fremmed stat.

DEL 2. Avgrensning av den militære politimyndigheten

§ 4. *Hvem som har militær politimyndighet, og hvor og overfor hvem den gjelder*

(1) Militærpoliti, befal og offiserer og militære vakter har militær politimyndighet overfor enhver som befinner seg
    a. på militært område,
    b. i et område som er i umiddelbar nærhet til militært område når det er nødvendig for å beskytte formålet som angitt i § 1, eller
    c. i et område som er besluttet som forbudsområde med hjemmel i sikkerhetsloven § 7-5 dersom forbudet er fastsatt under henvisning til militære hensyn.
(2) Utenfor områdene som følger av første ledd, har militærpolitiet militær politimyndighet overfor enhver som kan ilegges refselse etter forsvarsloven, og overfor utenlandsk militært personell og følgepersonell til den utenlandske styrken.
(3) Utenfor områdene som nevnt av første ledd, har befal og offiserer militær politimyndighet overfor underordnet personell, men likevel slik at myndigheten som hovedregel skal utøves av den foresatte.
(4) Utenfor områdene som følger av første ledd, kan personell med militær politimyndighet bortvise personer som er til hinder for lovlige militære operasjoner.

§ 5. *Militært område og umiddelbar nærhet til militært område*

(1) Med militært område menes
   a. et område som Forsvaret har rådighet over og som ved kunngjøring, skilting, inngjerding eller på annen måte er angitt som militært område,
   b. et område der det under feltøvelser eller militære operasjoner etableres leir, bivuakk, stilling, kommandoplass eller lignende,
   c. militært fartøy, luftfartøy eller annet transportmiddel
   d. sivilt eid fartøy, luftfartøy eller annet transportmiddel som i sin helhet disponeres av Forsvaret til militære formål,
   e. et område som er erklært og kunngjort som militært område, eller
   f. et område som etter nærmere bestemmelse sikres av militære styrker når riket er i væpnet konflikt eller væpnet konflikt truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare.

(2) Departementet kan erklære og kunngjøre hva som er militært område etter første ledd bokstav e når det er nødvendig av forsvarshensyn og forholdsmessig. Nærmere regler om dette fastsettes av departementet i forskrift, herunder at det kan gjøres begrensning i plikten til forhåndsvarsling etter forvaltningsloven § 16 og adgang til klage etter forvaltningsloven § 28.

(3) Militært område skal merkes eller skiltes på en måte som gjør det synlig for allmennheten så langt det er praktisk mulig og ikke anses utilrådelig av sikkerhetshensyn.

(4) Umiddelbar nærhet til militært område omfatter vei som hovedsakelig tjener som adkomst til militært område, og steder som ligger så nær at uro kan forstyrre ordenen på militært område. Ved vurderingen av hva som utgjør umiddelbar nærhet til militært område, skal det blant annet legges vekt på trusselens størrelse, bebyggelsestetthet, topografi og muligheten for inngripen fra sivilt politi.

DEL 3. Nærmere om hvem som har militær politimyndighet

§ 6. *Militærpoliti*

(1) Militært personell som er sertifisert som militærpoliti av Forsvaret, har militær politimyndighet i medhold av denne lov når de er i tjeneste som militærpoliti.

(2) Forsvarssjefen fastsetter krav til sertifisering av personell i militærpolitiet og gir instruks for utøvelse av militærpolititjenesten innenfor denne lov.

§ 7. *Befal og offiserer*

(1) Befal og offiserer har militær politimyndighet i medhold av denne lov når de er i tjeneste som slike.

(2) Hvem som er befal og offiser, følger av de til enhver tid gjeldende personellordninger i Forsvaret.

§ 8. *Militære vakter*

(1) Militære vakter har militær politimyndighet i medhold av denne lov når de utfører vakttjeneste. Myndigheten er begrenset til objektet eller området de er satt til å bevokte.

(2) En sivil vakt kan også regnes som en militær vakt når vakten er ansatt i Forsvaret og har en militær sjef.

§ 9. *Utenlandske militære styrker i Norge*

Avtale mellom partene i Traktat for det nordatlantiske område om status for deres styrker av 19. juni 1951 (NATO SOFA) artikkel 6 og 7 gjelder som norsk lov. Tilsvarende gjelder for avtale mellom de stater som er parter i Traktat for det nordatlantiske område og de øvrige deltakerstater i Partnerskap for fred, om status for deres styrker av 19. juni 1995 (NATO PfP SOFA).

DEL 4. Utøvelse og håndhevelse av militær politimyndighet

§ 10. *Generelle regler for utøvelsen av militær politimyndighet*

(1) Personell med militær politimyndighet har rett og plikt til å gripe inn for å ivareta sikkerhet, ro og orden i Forsvaret og for å stanse eller forebygge lovbrudd i tråd med det som følger av § 4.
(2) Personell med militær politimyndighet skal løse sine oppgaver etter denne lov gjennom opplysning, råd, pålegg eller advarsel eller ved iverksetting av regulerende eller forebyggende tiltak.
(3) Personell med militær politimyndighet skal ikke ta i bruk sterkere midler uten at svakere midler forgjeves har vært forsøkt eller må antas å være utilstrekkelige eller uhensiktsmessige. Midlene som blir anvendt, må være nødvendige og stå i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene for øvrig.
(4) Personell med militær politimyndighet skal opptre saklig, upartisk og med omtanke for personers integritet slik at den som er gjenstand for inngrep, ikke utsettes for belastning i større grad enn det som gjennomføringen av tjenestehandlingen krever.
(5) Personell med militær politimyndighet kan anvende makt under tjenesteutførelsen i den utstrekning det er nødvendig og forsvarlig. Ved vurderingen av hva som er forsvarlig, skal det blant annet legges vekt på den enkeltes kompetanse og forutsetninger for øvrig.

§ 11. *Håndhevelsen av militær politimyndighet*

(1) Personell med militær politimyndighet kan gripe inn på et sted eller overfor en person som angitt i § 4
    a. for å stanse forstyrrelser av ro og orden eller når omstendighetene gir grunn til å frykte slike forstyrrelser,
    b. for å ivareta enkeltpersoners eller Forsvarets sikkerhet eller
    c. for å avverge eller stanse lovbrudd.
(2) For å oppnå dette, kan personell med militær politimyndighet blant annet regulere ferdselen, forby opphold i bestemte områder, visitere person eller kjøretøy, uskadeliggjøre eller ta farlige gjenstander i forvaring, avvise, bortvise, fjerne eller anholde personer eller påby aktivitet stanset eller endret.

§ 12. *Plikt til å følge pålegg*

Enhver plikter å etterkomme pålegg fra personell med militær politimyndighet.

§ 13. *Avhenting*

Den som rettsstridig forlater, blir borte fra eller unnlater å møte opp et sted der vedkommende har en militær plikt til å være til stede, kan avhentes av militærpolitiet.

§ 14. *Innbringelse*

(1) Personell med militær politimyndighet kan innbringe til et egnet lokale
   a. den som ikke etterkommer pålegg fra personell med militær politimyndighet om å fjerne seg fra et sted som nevnt i § 4 første ledd når omstendighetene gir skjellig grunn til å frykte for forstyrrelse av den alminnelige ro og orden eller den lovlige ferdsel,
   b. den som ikke oppgir navn, fødselsdato, stilling og bopel når personell med militær politimyndighet forlanger det eller som gir slike opplysninger som det er grunn til å tvile på riktigheten av
   c. den som uten lovlig adgang treffes på sted underlagt adgangsforbud og bortvisning ikke anses tilstrekkelig, eller
   d. den som treffes på eller ved et sted der det må antas å være begått et lovbrudd umiddelbart forut.

(2) Innbrakte personer som er uten tilknytning til Forsvaret, skal overlates til politiet omgående dersom bortvisning ikke er tilstrekkelig.

(3) Innbringelsen skal være så hensynsfull som omstendighetene tillater.

(4) Ingen må holdes tilbake lenger enn nødvendig etter denne paragrafen og ikke ut over 4 timer.

§ 15. *Visitasjon*

(1) Personell med militær politimyndighet kan foreta visitasjon for å bringe en persons identitet på det rene hvis personen nekter å oppgi navn, fødselsdato, stilling og bopel når det bes om det eller hvis det er grunn til mistanke om at den oppgitte identitet er falsk og vedkommende påtreffes i et område som angitt i § 4 første ledd. Personell med militær politimyndighet kan også foreta visitasjon etter §§ 16, 17 og 18 for å fastslå identitet.

(2) Personell med militær politimyndighet kan visitere enhver som blir fjernet, anholdt eller innbrakt for å søke etter våpen eller andre farlige gjenstander.

(3) Personer som blir innbrakt eller satt i arrest, kan fratas alle gjenstander som er egnet til å skade vedkommende selv eller andre. Hvis den innbraktes tilstand eller forholdene i arresten tilsier det, kan vedkommende også fratas penger og andre gjenstander slik at de ikke blir ødelagt eller kommer bort.

(4) Personell med militær politimyndighet kan ta gjenstander som nevnt i annet og tredje ledd i denne paragrafen, i forvaring. Med mindre gjenstandene kan beslaglegges med hjemmel i lov, skal de leveres tilbake til besitteren når formålet med forvaringen opphører.

§ 16. *Inngrep overfor berusede personer*

(1) Personell med militær politimyndighet kan innbringe enhver person som de har politimyndighet over og som på grunn av beruselse forårsaket av alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler forstyrrer den alminnelige ro og orden eller den lovlige ferdsel, forulemper andre eller volder fare for seg selv eller andre.

(2) Den som blir innbrakt etter første ledd, skal holdes under oppsyn og kan settes i arrest.

(3) Ingen må holdes i arrest lenger enn nødvendig og ikke i noe tilfelle lenger enn til vedkommende er blitt edru.

(4) Dersom den innbrakte på grunn av beruselsen er ute av stand til å ta vare på seg selv eller å gjøre rede for seg, skal det straks vurderes umiddelbart å overføre vedkommende til sykehus, legevakt eller avrusingsstasjon. Dersom slik overføring ikke finner sted, skal vedkommende ha legetilsyn ved innsettelsen i arresten.

(5) Dersom det er grunn til å tro at den som er innbrakt, har hodeskade, indre skade eller betydelig kroppsskade eller helsetilstanden for øvrig er slik at helsetilsyn anses nødvendig, skal det straks tilkalles lege eller annet helsepersonell.
(6) I påvente av overføring til sykehus mv. eller gjennomføring av lege- eller helsetilsyn etter fjerde eller femte ledd, skal den som er innbrakt, ha skjerpet tilsyn.
(7) Dersom den som er innbrakt ber om det, skal det formidles kontakt med lege eller annet helsepersonell.

§ 17. *Hjelp til syke mv.*

(1) Personell med militær politimyndighet skal hjelpe eller sørge for hjelp til personer som ikke er i stand til å ta vare på seg selv, når foresatte i Forsvaret, pårørende eller andre ansvarlige ikke er til stede og kan ta seg av dem. Personell med militær politimyndighet skal i slike tilfeller øyeblikkelig varsle lege dersom en persons helsetilstand gir grunn til å anta at legehjelp kan være nødvendig og for øvrig, gjennom ansvarlig helsemyndighet eller på annen måte, søke å finne frem til en betryggende plassering.
(2) Når det er åpenbar grunn til å frykte at en person som personell med militær politimyndighet må ta hånd om etter første ledd, kan være til fare for seg selv eller andre, kan vedkommende tas i midlertidig forvaring inntil betryggende plassering er funnet. Forvaringen skal være så kortvarig som mulig og må ikke strekke seg ut over 24 timer.

§ 18. *Foreløpig arrest*

(1) Den som blir avhentet etter bestemmelsene i denne loven, kan personell med militær politimyndighet sette i foreløpig arrest med mindre personen har sitt arbeid i eller i tilknytning til Forsvaret og straks kan overleveres til sine foresatte. Det samme gjelder den som sannsynligvis vil forsøke å forlate tjenestestedet uten tillatelse eller annen gyldig grunn, og den som utsetter sikkerheten på militært område for fare.
(2) Når noen skal innsettes i foreløpig arrest, skal den nærmeste foresatte med disiplinærmyndighet snarest mulig underrettes.
(3) Foreløpig arrest må ikke benyttes lenger enn det som er nødvendig for formålet, og ikke ut over 24 timer.
(4) Departementet fastsetter i forskrift nærmere regler om gjennomføring av arrest og krav til arrestlokaler.

§ 19. *Militær inspeksjon*

(1) For å forebygge hendelser som truer den nasjonale og offentlige sikkerhet og trygghet og å opprettholde militær disiplin, kan personell med militær politimyndighet gjennomføre inspeksjon av følgende uten at det foreligger mistanke om noe lovbrudd:
    a. forlegninger og rom på militært område
    b. kjøretøy ved inn- og utpassering av militært område eller kjøretøy som er parkert på militært område
    c. militære transportmidler
    d. personer ved inn- og utpassering eller personer som befinner seg på militært område
    e. gjenstander, vesker og lignende som bringes inn eller ut av militært område eller som hensettes på militært område
(2) Kontroll av en person kan også omfatte kroppsvisitasjon som innebærer en ytre besiktigelse av en persons kropp med formål å avdekke gjenstander som er anbragt utenpå vedkommendes kropp, eller som er gjemt i klærne.

(3) Personer som nekter å bli kontrollert ved innpassering til militært område, kan nektes adgang.
(4) Dersom det under inspeksjon blir funnet en gjenstand som er uønsket på militært område, skal eieren eller besitteren av gjenstanden pålegges å fjerne den fra militært område. Dersom eieren eller besitteren ikke lar seg identifisere eller ikke vil fjerne gjenstanden, skal den inndras.
(5) Dersom den som gjennomfører inspeksjonen, finner en gjenstand eller avdekker forhold som kan knyttes til et lovbrudd, skal gjenstanden behandles etter reglene i straffeprosessloven.
(6) Beslutningen om og gjennomføringen av militær inspeksjon skal nedtegnes.
(7) Forsvarssjefen gir nærmere bestemmelser om hvem som kan beslutte at militær inspeksjon skal iverksettes, hvem som kan utføre inspeksjonen og hvordan den skal gjennomføres.

§ 20. *Trafikkrelaterte bestemmelser*
(1) Militærpolitiet kan gjennomføre trafikkontroll etter vegtrafikkloven § 10 på områdene som fremgår av denne lov § 4 første ledd.
(2) Militærpolitiet kan foreta alkotest (foreløpig blåseprøve) og foreløpig test for andre berusende eller bedøvende midler etter vegtrafikkloven § 22 a av enhver som fører motorvogn på et område som fremgår av denne lov § 4 første ledd.
(3) Utenfor områdene som fremgår av denne lov § 4 første ledd, kan militærpolitiet gjennomføre trafikkontroll av kjøretøy som Forsvaret eier eller disponerer.
(4) Utenfor områdene som fremgår av denne lov § 4 første ledd, kan militærpolitiet dirigere trafikk etter trafikkreglene § 9 når dette er nødvendig av militære hensyn.

DEL 5. Etterforskning

§ 21. *Militære etterforskere*
Med militære etterforskere menes etterforskere ved militærpolitiets spesialiserte etterforskningsenheter.

§ 22. *Hva militære etterforskere kan etterforske*
(1) Militære etterforskere kan etterforske
    a. overtredelser av militær straffelov og forsvarsloven
    b. andre lovbrudd som bestemt av riksadvokaten dersom lovbruddet er begått i tjenesten eller i anledning tjenesten
        i. på militært område,
        ii. overfor militært personell eller
        iii. mot eller ved bruk av militært materiell
    c. andre lovbrudd etter beslutning fra påtalemyndigheten.
(2) Militære etterforskere kan også foreta innledende etterforskningskritt for å hindre at bevis går tapt ved ethvert annet lovbrudd som er begått på et sted eller av en person som beskrevet i § 4 første ledd.
(3) Ved vurderingen av om og i hvilket omfang militære etterforskere skal etterforske et lovbrudd, skal det blant annet legges vekt på om handlingen har hatt kroppsskade eller død til følge, om bruk av militære etterforskere er egnet til å svekke tilliten til habiliteten, om en sivil part er skadelidende og sakens art og omfang for øvrig.

§ 23. *Forholdet mellom militære etterforskere og påtalemyndigheten*

(1) I forbindelse med etterforskning er militære etterforskere underlagt påtalemyndigheten. Med mindre annet er bestemt er dette stedlig påtalemyndighet i politiet.

(2) Påtalemyndigheten kan gi pålegg til militære etterforskere. I forbindelse med innledende undersøkelser, bevissikring og gjennomføring av tvangstiltak, kan påtalemyndigheten gi pålegg til alt personell med militær politimyndighet, som da har samme adgang som politiet til å motta bevis som er undergitt taushetsplikt.

§ 24. *Bistand til etterforskning fra befal og offiserer*

Befal og offiserer kan foreta bevissikring og innledende undersøkelser når påtalemyndigheten gir pålegg om det. De kan også bistå i etterforskning under politifaglig ledelse av en militær etterforsker.

DEL 6. Straff

§ 25. *Straff for ikke å følge pålegg*

Den som forsettlig eller uaktsomt unnlater å etterkomme pålegg fra personell med militær politimyndighet etter § 12, straffes med bot eller fengsel inntil 3 måneder.

DEL 7. Forskrifter og ikrafttredelse

§ 26. *Forskrifter*

(1) (1)Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om militær politimyndighet og etterforskning etter denne lov.

(2) Når riket er i væpnet konflikt eller væpnet konflikt truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, kan Kongen gi forskrift som avviker fra bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov.

§ 27. *Ikrafttredelse*

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Fra samme tid oppheves lov 20. mai 1988 nr. 33 om politimyndighet i forsvaret og forskrift 26. november 1993 nr. 1299 om utøvelse av politimyndighet i det militære forsvar.

12.3. STRAFFESAKER MED TILKNYTNING TIL FORSVARET

12.3.1. ENDRINGER I STRAFFEPROSESSLOVEN

Lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) endres slik:

Ny tiende del skal lyde:

Tiende del. Straffesaker med tilknytning til Forsvaret

Kapittel 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.

§ 464. Militære etterforskere kan etterforske de straffesaker som fremgår av lov om militær politimyndighet § 22.

Militære etterforskere likestilles med polititjenestemenn ved etterforskning og bruk av tvangsmidler.

Påtalemyndigheten kan i etterforskningen gi pålegg til militærpolitiet og annet personell med militær politimyndighet.

§ 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 og
d) adgangen til å sette rett i utlandet.

12.3.2. ENDRINGER I PÅTALEINSTRUKSEN

Forskrift om ordningen av påtalemyndigheten (påtaleinstruksen) endres slik:

Nytt kapittel 36 skal lyde:

Alminnelige bestemmelser

§ 36-1. ***Fagansvar i påtalemyndigheten for saksfeltene militære straffesaker og beredskap***

Riksadvokaten skal utøve fagledelse og virke for å styrke kompetansen innen saksfeltene militær strafferett og beredskap.

Riksadvokaten har innen saksfeltene fagansvar overfor militærpolitiet og er kontaktpunkt for Forsvaret i spørsmål som gjelder militær strafferett- og prosess. Enkeltsaker med tilknytning til Forsvaret følger de alminnelige regler og den alminnelige geografiske organiseringen av påtalemyndigheten.

§ 36-2. ***Planlegging av beredskap***

Riksadvokaten skal, i samråd med Justis- og beredskapsdepartementet og andre berørte myndigheter, planlegge og forberede påtalemyndighetens virksomhet i krise, krig eller krigslignende situasjoner i tråd med nasjonalt beredskapsplanverk.

§ 36-3. ***Forkynnelse i straffesaker***

Forkynnelse overfor tjenestegjørende militærpersoner skjer i saker med tilknytning til Forsvaret ved politiet, befal, offiser eller militærpolitiet etter reglene domstolloven § 165. I alminnelige straffesaker foretas forkynnelsen av politiet med mindre politiet ber de militære myndigheter om å forkynne.

Saker i tilknytning til militære statusavtaler

§ 36-4. ***Jurisdiksjonsoverføring***

Dersom senderstatens militære myndigheter i overensstemmelse med artikkel VII nr. 3 bokstav c i avtale mellom partene i Traktat for det nordatlantiske område om status for deres styrker 19. juni 1951 nr. 1 eller tilsvarende folkerettslig bindende statusavtale for militære styrkemedlemmer og tilhørende personellkategorier retter anmodning til norske myndigheter om å frafalle førsteretten til jurisdiksjon i en sak om lovbrudd, fremsendes denne anmodning gjennom Forsvarsdepartementet eller den norske militære myndighet som Forsvarsdepartementet bestemmer, til riksadvokaten i saker der påtalekompetansen tilligger riksadvokaten, og ellers til statsadvokaten. Beslutning om jurisdiksjonsoverføring treffes av statsadvokaten eller av riksadvokaten dersom statsadvokaten ikke har påtalekompetanse i den aktuelle saken.

Til jurisdiksjonsoverføringen kan det knyttes vilkår om at senderstaten reagerer disiplinært eller strafferettslig i saken, og det bør tas forbehold om at norske myndigheter kan ta tilbake saken dersom det ikke reageres som nevnt.

§ 36-5. ***Spesielt om pågripelse***

Ved pågripelse av personer som antas å oppholde seg i Norge under slike vilkår at de kommer inn under en folkerettslig bindende statusavtale for militære styrkemedlemmer og tilhørende personellkategorier, skal vedkommende avkreves opplysninger om navn, adresse, fødselsdato, statsborgerskap og stilling for å avgjøre om han eller hun hører til de personellkategorier som kommer inn under statusavtalen.

Politiet underretter omgående senderstatens militære myndigheter om pågripelse dersom slike finnes i området. Underretning gis også straks til Forsvarsdepartementet eller den norske militærmyndighet som Forsvarsdepartementet bestemmer.

Dersom senderstatens militære myndigheter gir uttrykk for at de vil innfinne seg hos politiet, skal den pågrepne ikke avkreves forklaring ut over det som følger av første ledd.

Politiet skal orientere den pågrepne om at han eller hun ikke plikter å gi politiet opplysninger ut over det som følger av første ledd.

Plikten til å gi underretning gjelder ikke ved innbringelse i medhold av politiloven § 8.

Ved innbringelse etter politiloven § 9 underrettes vedkommendes militære avdeling.

Tvangsmessig fremstilling for blodprøvetaking etter vegtrafikkloven § 22 a kan foretas uten underretning til senderstaten.

§ 36-6. ***Spesielt om siktelse***

Når personell som nevnt i § 36-10 er siktet for et lovbrudd som vanligvis fører til fengselsstraff, underretter politiet Forsvarsdepartementet eller den norske militære myndighet som Forsvarsdepartementet bestemmer.

VEDLEGG

Vedlegg 1:

Tjenestereglement for Forsvaret (TFF) undergruppe 562. Instrukser i fredstid for militærpolitiets virksomhet, befals politimyndighet, militære vakters bruk av våpen og tvangsmidler og opptreden ovenfor diplomater med vedlegg, fastsatt av forsvarssjefen 1.5.1996.

Vedlegg 2:

Forsvarssjefens direktiv om etterforskingsbistand i forbindelse med militære disiplinær- og straffesaker ved norske styrker i utlandet, fastsatt av forsvarssjefen 24.11.2006, i kraft 1.1.2007.

UNDERGRUPPE 562
INSTRUKSER I FREDSTID FOR MILITÆRPOLITIETS VIRKSOMHET, BEFALS POLITIMYNDIGHET, MILITÆRE VAKTERS BRUK AV VÅPEN OG TVANGSMIDLER OG OPPTREDEN OVENFOR DIPLOMATER

Instruksene inntatt i 562 A, B og D er gitt i medhold av Forsvarssjefens instruksjonsmyndighet. Instruksen inntatt i 562 C er hjemlet i kgl res av 26 november 1993 om regler om utøvelse av politimyndighet i det militære forsvar pkt 2, som igjen er hjemlet i Lov av 20 mai 1988 om politimyndighet i det militære forsvar § 7.

Instruksene trer i kraft straks.

Instruksene er utarbeidet av Forsvarets overkommando/Juridisk kontor som også pålegges ansvaret for ajourhold og endringer av instruksene.

Huseby, 1. mai 1996

Arne Solli
General
Forsvarssjef

UNDERGRUPPE 562

INSTRUKSER I FREDSTID FOR MILITÆRPOLITIETS VIRKSOMHET, BEFALS POLITIMYNDIGHET, MILITÆRE VAKTERS BRUK AV VÅPEN OG TVANGSMIDLER OG OPPTREDEN OVENFOR DIPLOMATER

Avsnitt A Militærpolitiets virksomhet

Avsnitt A Befals politimyndighet

Avsnitt C Militære vakters bruk av våpen og tvangsmidler

Avsnitt D Opptreden ovenfor diplomater

Vedlegg A: Forsvarets bistand til politiet i fredstid

Vedlegg B: Aktuelle bestemmelser i straffeprosessloven

Vedlegg C: Lov om militær politimyndighet av 1988

Vedlegg D: Politireglement for Forsvaret gitt ved kgl.res. av 26 nov 1993

Vedlegg E: Henvisninger

AVSNITT A

INSTRUKS FOR MILITÆRPOLITIETS VIRKSOMHET I FREDSTID

(Gitt i medhold av Forsvarssjefens instruksjonsmyndighet)
omfatter:

Kapittel 1: Virkeområde

Kapittel 2: Militærpolitiets organisasjon, kommandoforhold og ledelse

Kapittel 3: Målsetting og oppgaver ved utøvelse av militær politimyndighet

Kapittel 4: Militær politimyndighet

Kapittel 5: Alminnelige regler om militærpolitiets forhold og opptreden ved utøvelse av politimyndighet.

Kapittel 6: Bruk av tvangsmidler

Kapittel 7: Etterforskningstjeneste

Kapittel 8: Trafikktjeneste

Kapittel 9: Ulovlig fravær

INSTRUKS FOR MILITÆRPOLITIETS VIRKSOMHET I FREDSTID

Gitt i medhold av Forsvarssjefens instruksjonsmyndighet

Kapittel 1
Virkeområde

1. *Hvem instruksen gjelder for*
Denne instruks gjelder for militærpolitiet i medhold av Politireglementet for Forsvaret, gitt ved Kgl.res. av 26 november 1993 jf. lov om politimyndighet i det militære forsvar av 22 mai 1988 nr. 33.

2. *Definisjoner*
I denne instruks menes med:
   A. Militærpoliti: Personell som er utdannet som militærpoliti i en av forsvarsgrenene eller ved Politihøyskolen, og gitt tjenestebevis som fastsatt.
   B. Militærpolitisoldat: Enhver som har gjennomført grunnleggende militærpolitiutdannelse ved en av forsvarsgrenenes militærpolitiskoler, etter program fastsatt av Forsvarets overkommando, eller tilsvarende fastsatt og godkjent utdannelse, og er gitt militært polititjenestebevis.
   C. Militærpolitileder: Militærpolitibefal som fører kommando over mindre militærpoliti-enheter.
   D. Militærpolitisjef: Militærpolitibefal i tjeneste som fagsjef i stab eller sjef for selvstendig militærpolitiavdeling med kaptein/kapteinløytnants grad og høyere.
   E. Tjenestebevis: Personell som er gitt militærpolitiutdanning og som skal tjenestegjøre i militærpolitifunksjon, skal ha utstedt militærpolititjenestebevis som medbringes under utøvelse av tjenesten. Av militærpolitibeviset skal det fremgå innehaverens identitet, samt myndighet til å utføre oppdrag i henhold til lov om

militærpolitimyndighet og straffeprosessloven § 478. Tjenestebevis utstedes av den enkelte forsvarsgrens militærpolitiskole. Tjenestebevis skal innleveres ved avsluttet militærpolititjeneste.

F. Militærpolitimyndighet: Den myndighet som er gitt militærpolitiet i medhold av lov om politimyndighet i det militære forsvar og straffeprosessloven § 478.

G. Militært område: Område som Forsvaret har rådighet over og/eller er erklært som militært område. Militært område omfatter også militære fartøyer eller transportmidler, herunder også sivilt eid fartøy eller transportmiddel når slikt i sin helhet disponeres av Forsvaret til militært organisert transport/bruk.
Under feltforhold regnes de steder hvor det etableres bivuakk, stillinger, kommandoplasser og tilsvarende som militært område.

H. Militært områdes umiddelbare nærhet: Til dette regnes vei som hovedsakelig tjener som adkomst til militært område, og steder som ligger så nær at uro kan forstyrre orden på militært område.
Militært områdes umiddelbare nærhet skal såvidt mulig være nærmere beskrevet i lokal instruks.

I. Område underlagt adgangsforbud: På område underlagt adgangsforbud etter lov om forsvarshemmeligheter kan militærpolitiet kreve opplyst identitet, bortvise uvedkommende og pågripe personer som med skjellig grunn mistenkes for straffbare handlinger mot lovens § 5. Disse skal snarest overleveres til politiet.

Kapittel 2
Militærpolitiets organisasjon, kommandoforhold og ledelse

3. Miltærpolitiets organisasjon

Militærpolitiet organiseres i avdelinger eller enheter i staber iht. organisasjonsplaner for fred (OPL/F) og krig (OPL/K).

4. *Kommandoforhold*

A. I Hæren er militærpolitisjefen direkte ansvarlig overfor og kommandomessig underlagt øverste foresatte operative sjef. Militærpolitileder er direkte ansvarlig overfor bataljonsjef/tilsvarende.

B. I Luftforsvaret er militærpolitisjefen og militærpoilitilederen direkte ansvarlig overfor og kommandomessig underlagt baseforsvarssjefen.

C. I Sjøforsvaret er militærpolitisjefen og militærpolitilederen direkte ansvarlig overfor og kommandomessig underlagt sjefen for sjøforsvarsdistriktet.

D. I Heimevernet er militærpolitileder i fredstid direkte ansvarlig overfor HVdistriktssjef. I krigstid fastsettes ansvarsforholdene av den enhet HV-distriktet underlegges.

5. *Direktivrett*

Militærpolitisjefen er faglig foresatt for, og har direktivrett overfor underlagte militærpolitiavdelinger innen enheten.

6. *Koordineringsansvar*

A. Militærpolitisjefen ved Forsvarskommando, Distriktskommando, 6. divisjon og territorielt regiment er ansvarlig for koordinering av militærpolititjenesten med militærpolitiet fra andre forsvarsgrener og utenlandske militærpolitiavdelinger i samsvar med instruks fra respektive Forsvarskommando, Distrikskommando, 6. divisjon og territorielt regiment.

B. Innenfor Luftforsvarets stasjoners og ved sjøforsvarsdistriktene har militærpolitietsjef/militærpolitileder eller tilsvarende koordineringsmyndighet etter instruks som nevnt ovenfor.

7. *Utdannelse*

Militærpolitiskolesjefen og militærpolitisjefen er ansvarlig for utdannelsen iht gitte utdanningsprogrammer. Han treffer

bestemmelser om tjenestens utførelse ut fra gjeldende lover, forskrifter og direktiv gitt av overordnet myndighet.

8. *Utførelse av tjenesten*
Enhver som tjenestegjør i militærpolitiet er ansvarlig for å utføre militærpolititjenesten i samsvar med lov, instrukser og ordre. Militærpolitiet har rett og plikt til å gripe inn i forhold som dekkes av samme. Den foresatte har ansvar for at den gitte ordre er lovlig og for at militærpolitipersonell er gitt opplæring i alle forhold som er relevante for tjenesten som militærpoliti og krigsmann.

9. *Krav til Militærpolitipersonell*
Til militærpolitiet stilles det krav om god vandel og skikkethet. Nærmere bestemmelser fremgår av gjeldende kravkatalog.

10. *Bruk av militærpolititjenestebevis*
Militærpoliti skal bære militærpolititjenestebevis. I tjenesteanliggende skal de – på anmodning – oppgi sitt navn og om de ikke er i uniform, uoppfordret vise sitt militære polititjenestebevis.

11. *Kollegiale forhold*
Enhver som tjenestegjør i militærpolitiet skal gjennom sin tjenesteutførelse og i personlig forhold til andre i avdelingen opptre slik at han fremmer den etiske standard og den faglige dyktighet til den enkelte og avdelingen som sådan.
Dersom det kommer personell i militærpolitiet til kunnskap at annet personell i militærpolitiet har begått en ulovlig handling eller opptrådt uforstandig i tjenesten, skal dette umiddelbart meldes foresatt.

12. *Ansiennitet*
Når flere militærpolitisoldater opptrer sammen skal det normalt være utpekt en leder, dersom dette ikke fremgår av grad/ansienitet.

13. Uniformering
Militærpolitiuniform, særskilte merker eller tegn for militærpoliti, etter gjeldende bestemmelser jf. uniformsreglementet, STANAGER o.l., kan kun bæres av personell med godkjent militærpolitiutdanning som er i tjeneste ved militærpolitiavdeling.

14. Rapportering til foresatt
Militærpolitipersonellet plikter å gi videre til nærmeste foresatte eller berørt militær instans, rapporter, meldinger og andre opplysninger innhentet i eller utenfor tjeneste, som de anser kan være av betydning for militærpolitiet eller Forsvaret for øvrig.

15. Direkte rapport til politiet
Politiet skal underrettes dersom det avdekkes forhold av alvorlig art, eller forhold hvor tidsaspektet er av avgjørende betydning og kontakt med foresatt ikke oppnås.

Kapittel 3
Målsetting og oppgaver ved utøvelse av militær politimyndighet

16. Formålet med militær politimyndighet
Formålet med militær politimyndighet er å forebygge handlinger som er i strid med norsk lov og militære bestemmelser. Dersom refsbare eller straffbare handlinger foretas skal militærpolitiet bistå den øverste lokale sjef i å gjennopprette ro og orden, og gjennom etterforskning avklare hendelsesforløpet i den enkelte sak. Ferdig etterforskede saker skal danne grunnlag for disiplinære- eller strafferettslige reaksjoner, eller andre forebyggende tiltak.

17. Oppgaver ved utøvelse av militær politimyndighet
A. Militærpolitiet skal påse at lover og bestemmelser overholdes, gripe inn for å opprettholde ro og orden,

samt anholde og innbringe personer i samsvar med gjeldende lover, instruks og ordre.

B. I denne forbindelse skal det etableres og gjennomføres:
- ordenstjeneste
- trafikktjeneste
- etterforskningstjeneste
- vakt- og sikringstjeneste (etter forsvarsgrenens bestemmelser)

C. Militærpolitiet skal, så langt det er forenlig med pålagte oppdrag, yte andre avdelinger og enkeltpersoner hjelp og service.

18. Samarbeid med andre militærpolitiavdelinger, politi og andre offentlige etater:

A. Militærpolitiet skal etter behov søke kontakt med politiet og etablere samarbeid med de aktuelle politikammer, lensmannskontorer og andre offentlige etater.

B. Når situasjonen tilsier det, skal det samarbeides med militærpolitiet fra andre enheter, også med andre lands militærpoliti. Slikt samarbeid skal foregå iht. gjeldende avtaler og såvidt mulig reguleres i egne gjensidige instrukser.

Kapittel 4
Militær politimyndighet

19. Militær politmyndighet på militært område

Militærpolitiet har politimyndighet overfor enhver som oppholder seg på militært område og dets umiddelbare nærhet. Såvidt mulig skal geografiske eller andre begrensninger fremgå av lokal instruks.

20. Militær politimyndighet utenfor militært område

Under utøvelse av sin tjeneste har militærpolitiet også politimyndighet utenfor militært område overfor alt militært personell, personell som med overveiende sannsynlighet

antas å være militært, samt enhver som oppholder seg på område hvor de ikke har adgang iht Lov om forsvarshemmeligheter.
Militærpolitiet har samme rett som enhver annen borger til, etter straffeprosessloven §§ 176 og 206, å foreta pågripelse og beslag når den mistenkte treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor.
Vegfarende har plikt til å etterkomme anvisning gitt av militærpolitiet jf. Trafikkreglene § 3 nr 2.

Kapittel 5
Alminnelige regler om militærpolitiets forhold og opptreden ved utøvelse av politimyndighet

21 *Krav til militærpolitiet*

A. Både i og utenfor tjenesten må de opptre på en aktverdig og sømmelig måte. Militærpolitiets arbeid er avhengig av den tillit de nyter blant allmennheten, og et klanderverdig forhold fra militærpolitiets side går ikke bare ut over dem selv, men skader også Forsvarets tillit og anseelse i sin alminnelighet.

B. I tjenestelige forhold skal militærpolitiet være sannferdig, saklig og upartisk.

22. *Opptreden*

Militærpolitiet skal opptre rolig og behersket under utførelse av tjenesten. De må ikke la seg provosere ved motstand eller fornærmelser. Under tjenesteutførelsen er det ikke tillatt å bruke sårende eller andre upassende uttrykk. Likeså er alle slags skjellsord forbudt. De skal opptre bestemt, men høflig mot enhver og yte den bistand som tjenesten tilsier.

23. *Taushetsplikt*

Militærpolitiet har taushetsplikt med hensyn til tjenestesaker og private forhold som de får kunnskap om i tjenesten. Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har

avsluttet tjenesten, jf. forvaltningsloven § 13, militære straffelov § 69 og straffeloven § 121.

24. *Uttalelser til pressen*
Personellet skal ikke uttale seg til pressen i tjenestesaker. Pressen henvises til avdelingens presse- og informasjonsoffiser eller til foresatt.

25. *Misbruk av politimyndighet*
Militærpolitiet må ikke hevde politimyndighet i egne anliggende eller på annen måte bruke sin politimyndighet til personlig fordel.

26. *Vaktprotokoll*
Det skal føres en vaktprotokoll ved hvert tjenestested, jf. UD 11-32 pkt. 62-63, etterforskningsreglementet.

27. *Varsling av politi ved ordenstjeneste utenfor militært område*
Politiet skal varsles om utøvelse av ordenstjeneste utenfor militært område, herunder tjenestens art, og på hvilke steder og i hvilke tidsrom tjenesten pågår. Er forholdet av varig karakter bør det etableres særlige avtaler.

Kapittel 6
Bruk av tvangsmidler

28. *Generelt*
Tvangsmidler skal alltid begrenses til det som er nødvendig for formålet, og gjennomføres så hensynsfullt, skånsomt og diskret som forholdene tillater.
Etter straffeprosessloven § 478 har militærpolitiet i militære straffesaker, jf. straffeprosessloven § 463, samme myndighet som polititjenestemenn til å benytte tvangsmidler som pågripelse, ransaking og beslag, samt oppta forklaringer av vitner og mistenkte/siktede etter straffeprosessloven fjerde

og femte del. Hovedpunktene i straffeprosessloven fjerde og femte del er innarbeidet i denne instruks.

29. *Bruk av tvangsmidler under ordenstjeneste*

A. Personer som forstyrrer alminnelig ro og orden på militært område eller i dettes umiddelbare nærhet, eller som ulovlig oppholder seg på eller foretar ulovlig handling på område underlagt adgangsforbud, kan bortvises, fjernes med makt eller innbringes etter punkt 40.

B. Foreløpig arrest kan brukes overfor militært personell etter vilkårene i punkt 44.

30. *Inngripen av foresatte*

Når militærpoliti griper inn mot militærperson utenfor militært område, skjer dette på vegne av vedkommendes foresatte. Når foresatt befal er til stede, er det normalt denne som avgjør hvordan det skal forholdes. Dette gjelder også innenfor militært område.

31. *Inngripen mot befal*

Militærpolitiet kan gripe inn mot befal, selv om dette har høyere grad enn vedkommende militærpoliti, når det foreligger ordre fra vedkommendes foresatte eller forholdet er så alvorlig at slik ordre åpenbart ville bli gitt og saken haster.

På samme vilkår kan militærpolitiet unntaksvis gripe inn mot militærperson selv om foresatt for denne motsetter seg det.

32. *Pågripelse*

Militærpolitiet kan foreta pågripelse av person for straffbart forhold når denne treffes på fersk gjerning eller forfølges på ferske spor, jf. straffeprosessloven §§ 173 og 176. Den som blir pågrepet, skal gis opplysning om det lovbrudd mistanken gjelder. Videre skal den pågrepne, snarest mulig gis adgang til å forklare seg til politi, militærpoliti eller foresatt

med disiplinærmyndighet avhengig av forholdets art. Dersom den pågrepne er sivil skal han så snart som mulig overleveres politiet.

33. Ransaking

Ransaking av person, kjøretøy, militære rom og oppbevaringssted, kan foretas når person treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor når det er grunn til å anta at det kan føre til oppdagelse av bevis eller ting som kan beslaglegges.

I etterforskningsøymed kan ransaking foretas i kaserne, brakke, militært fartøy eller transportmiddel og militære bygninger og rom, jf. straffeprosessloven § 193 annet ledd. Den som skal foreta slik ransaking, plikter først å underette den militære sjef på stedet.

Ransaking skal så vidt mulig iverksettes i nærvær av et vitne som ikke er inhabil i saken. På stedet eller i umiddelbar ettertid skal det settes opp en rapport om ransakingen, som skal medunderskrives av vitnet.

34. Militær inspeksjon

Uten at det foreligger mistanke om straffbart forhold, kan militærpolitiet inspisere rom på militært område, kjøretøy som passerer ut eller inn eller hensettes på militær parkeringsplass på eller ved militært område samt vesker og lignende som bringes ut eller inn eller hensettes på militært område.

Når det foreligger særlig behov, kan inspeksjon ved inn- og utpassering inkludere kroppsvisitasjon. Kroppsvisitasjon av sivilt ansatte kan likevel ikke finne sted uten frivillighet eller at det er hjemlet i avtale, eller at vedkommende er mistenkt for straffbar handling og treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor.

Inspeksjon iverksettes etter ordre fra plass-/leirkommandant/avdelingssjef eller tilsvarende og ledes av daghavende/vakthavende offiser, eller av annen utpekt ansvarlig offiser.

35. Beslag

Militærpolitiet kan beslaglegge ting som antas å ha betydning som bevis, ting som antas å kunne inndras, eller som antas å kunne kreves tilbake av rette eier eller besitter, jf. straffeprosessloven §§ 203 og 206.

36. Beslagsforbud i etterforskningsøyemed

I etterforskningsøyemed kan det ikke tas beslag i dokumenter eller annet hvis innhold et vitne kan nekte å uttale seg om for domstolen, og som besittes enten av den som kan nekte å forklare seg, eller av den som har rettslig interesse i hemmelighold.

Som slikt materiale regnes f.eks. opplysninger fra lege, helsepersonell, psykolog, advokat, prest, opplysninger som skal holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet, redaksjonelt kildevern eller som åpenbarer forretnings og driftshemmeligheter o.l.

Beslagsforbudet gjelder ikke beslag av dokumenter eller annet som inneholder betroelser mellom personer som er mistenkt for å være medskyldig i det straffbare forhold eller dokumenter eller annet som kan fratas urette besitter for overlevering til rette vedkommende, jf. straffeprosessloven § 204 annet ledd.

37. Sikring av beskyttede opplysninger etter militære og sivile lover og instrukser

Dersom det er grunn til å tro at materiale med opplysninger underlagt taushetsplikt ikke er oppbevart i henhold til gjeldende lover og regler, skal materialet avlåses eller bevoktes, for å sikre at opplysningene ikke tilflyter uvedkommende. Ansvarlig person med innsynsrett i opplysningene skal kontaktes så snart som mulig. Under sikring har ingen – foruten de som i lov er gitt innsynsrett – rett til å se i dokumentene.

38. Opptegning og merking av beslag

Beslaglagte ting skal opptegnes nøyaktig og merkes på en slik måte at forveksling unngås. Det skal såvidt mulig gis

kvittering til den som hadde tingen i sin besittelse. Beslagsrapport skal alltid skrives.

39. Militærpolitiets adgang til å bruke makt

Når noen motsetter seg innbringelse eller pågripelse eller nekter å rette seg etter militærpolitiets lovlige pålegg, kan militærpolitiet bruke strengt nødvendige maktmidler for å få og holde kontroll over vedkommende. Fortrinnsvis skal politigrep nyttes i slike tilfeller.

40. Vilkår for innbringelse

Militærpolitiet kan innbringe for inntil 4 timer jf. straffeprosessloven § 191 (politiloven § 8):

A. militært personell som på militært område eller på offentlig sted forstyrrer den alminnelige ro og orden eller den lovlige ferdsel.

B. militært personell som ikke etterkommer et pålegg fra politiet eller militærpolitiet om å fjerne seg fra offentlig sted, når omstendighetene gir skjellig grunn til å frykte forstyrrelse av den alminnelige ro og orden eller den lovlige ferdsel.

C. militært personell som utenfor militært område, samt personer som på militært område eller dettes umiddelbare nærhet, nekter å oppgi navn, alder og bopel når militærpolitiet i tjenestens medfør forlanger det, eller som gir opplysninger herom som det er grunn til å tvile på riktigheten av.

D. militært personell som i og utenfor militært område treffes på eller ved sted der en forbrytelse antas å være begått umiddelbart forut.

41. Behandling av sivile som er innbrakt

Sivile som er innbrakt avleveres så snart som mulig til nærmeste politikammer/lensmannskontor med opplysninger om grunnen til innbringelsen. Sivile innbrakte personer skal løslates innen 4 timer, jf straffeprosessloven § 191 (politiloven § 8), dersom de ikke overlates til politiet.

42. *Behandling av militært personell som er innbrakt*
Militært personell overlates til politiet hvis det anses nødvendig å bruke tvangsmidler som ligger utenfor militærpolitiets myndighet/kompetanse, eller det er begått åpenbart straffbare forhold hvor disiplinær behandling synes uaktuelt eller for mild. Militære innbrakte personer skal løslates innen 4 timer, jf. straffeprosessloven § 191 (politiloven § 8), med mindre vilkårene for å benytte foreløpig arrest foreligger.

43. *Løslatelse av innbrakte*
Innbragte skal ikke holdes lenger enn nødvendig og ikke ut over fire timer. Det anses som unødvendig å holde på vedkommende når det ikke lenger er grunn til å frykte ordensforstyrrelse og man har fått tilfredsstillende opplysninger om vedkommendes navn, fødselsdata, stilling og bopel, og nødvendige bevis er sikret.

44 *Foreløpig arrest*
Foreløpig arrest kan brukes – når innbringelse ikke anses tilstrekkelig – overfor, militært personell som er inne til tjeneste eller som er iført uniform på offentlig sted og som:

A. forstyrrer den alminnelige ro og orden.
B. har gjort seg skyldig i alvorlig pliktstridig forhold, og det av tjenestelige og etterforskningsmessige grunner finnes nødvendig at vedkommende straks blir pågrepet.
C. eller har gjort seg skyldig i refsbart forhold, og det er særlig grunn til å frykte for at vedkommende vil utøve vold eller skadeverk, eller fortsatt gjøre seg skyldig i grovt disiplinærbrudd.

Den pågrepne skal snarest mulig fremstilles for foresatt eller løslates. Den foreløpige arrest må ikke strekke seg utover 24 timer. Så fremt vedkommende må holdes i forvaring utover 24 timer, må vedkommende overleveres til politiet.

45. *Arrestreglement/kvittering av arrestanter*
Arrestanter skal behandles i henhold til arrestreglementet TFF 560 B. Ved overlevering til arrestlokale som ikke er administrert av militærpolitiet, skal det fremgå av kvitteringen at mottakeren kjenner arrestreglementet.

46. *Bruk av håndjern og kølle*
A. Håndjern kan anvendes på personer som gjør seg skyldig i vold, truer med å flykte eller gir grunn til frykt for at han/hun vil forsøke å rømme. Dessuten kan håndjern brukes mot personer som forsøker å påføre seg selv eller andre skade, og ellers for å hindre forspillelse av bevis.
B. Kølle kan nyttes til eget forsvar og unntaksvis til å nøytralisere særlig gjenstridige personer som motsetter seg arrestasjon, eller hvis den pågrepne bruker eller truer med å bruke livsfarlige gjenstander eller våpen.
C. Kølle skal brukes aktsomt. Slag med kølle skal ikke rettes mot hodet, men mot armer og ben. Ved bruk av kølle skal dette framgå av rapport.

47. *Bruk av våpen*
Ved bruk av våpen gjelder bestemmelsene som er inntatt i Forsvarssjefens instruks for militære vakters bruk av våpen og tvangsmidler i fredstid TFF 562 C.

48. *Bistand til politiet*
Se direktiv for Forsvarets bistand til politiet i fredstid inntatt som vedlegg A til TFF 562.

49. *Opptreden overfor diplomater*
Se TFF 562 D.

Kapittel 7
Etterforskningstjeneste

50. *Tvangsmidler under etterforskning*
Etter straffeprosessloven § 478 har militærpolitiet i militære straffesaker, jf. straffeprosessloven § 463, samme myndighet under etterforskning som polititjenestemenn, til å benytte tvangsmidler som pågripelse, ransaking og beslag, samt oppta forklaringer av vitner og mistenkte/siktede etter straffeprosesslovens fjerde og femte del. Hovedpunktene i straffeprosesslovens fjerde og femte del er innarbeidet i denne instruks. Se for øvrig disiplinærreglementet kap. 4 som oppstiller saksbehandlingsregler.

51. *Etterforskningsmyndighet*
Etterforskning kan foretas mot alt personell som mistenkes for en overtredelse som kan straffes etter militære straffelov, eller refses disiplinært. Etterforskning kan innledes mot annet enn personell når det er mistanke om straffbar handling på militært område, eller dettes umiddelbare nærhet, eller ulovlig opphold eller ulovlig handling på militært restriksjonsområde. Politiet varsles så snart som mulig etter punkt 55.
Etterforskning iverksettes og ledes etter ordre fra militærpolitisjef/leder. Enhver militærpolitisoldat kan og skal imidlertid ta etterforskningsskritt som ikke uten skade kan utsettes.
Etterforskningen skal gjennomføres så raskt som mulig og slik at ingen unødig utsettes for mistanke eller ulempe.

52. *Etterforskningsgrunn*
Etterforskning foretas når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart eller refsbart forhold som skal forfølges av Forsvaret eller det offentlige. Brann og ulykker kan etterforskes uansett mistanke om straffbart forhold.

53. *Etterforskningen overfor bestemt mistenkt*
Er en bestemt person mistenkt, skal etterforskningen søke å klarlegge både det som taler mot ham og det som taler for ham.

54. *Sikring av bevis*
Dersom militærpolitiet under utførelse av tjenesten oppdager, eller blir informert om at en ulovlig handling er begått, påligger det militærpolitisoldaten å foreta de tiltak som er nødvendig for å sikre bevis som kan bidra til oppklaring av saken. I påtrengende tilfelle skal militærpolitiet stenge bygning eller rom, sperre av bestemt område, forby flytting eller berøring av bestemte ting, eller treffe liknende forholdsregler.

55. *Underretning til sivilt politi*
Politiet skal kontaktes og overlates videre etterforskning i alle saker som er;

A. Mot sivile utenfor Forsvaret
B. Mot sivilt ansatte i Forsvaret hvor forholdet ikke kommer inn under militær straffelov.
C. Mot militærpersoner når det foreligger forhold som ikke dekkes av militær straffelov og som er for alvorlige til å avgjøres disiplinært.

56. *Avhør*
Militærpolitiet kan oppta forklaring av mistenkte, vitner, fornærmede, anmelder og sakkyndige, men kan ikke påligge mistenkte å avgi forklaring. Militært personell er som vitne forpliktet til å avgi forklaring ovenfor sine militære foresatte. Se for øvrig TFF 560 A pkt. 91.
Før det foretas avhør av mistenkte, skal han gjøres kjent med hva saken gjelder, og at han ikke plikter å forklare seg.
Forklaringen skal skrives ned, leses opp til vedtakelse eller kunne leses igjennom av avhørte og så vidt mulig underskrives av denne. Krever avhørte endringer skal disse tilføyes til rapporten. Har det ikke vært anledning til å skrive ned

forklaringen på stedet, skal det gjøres snarest mulig. Se for øvrig UD 11-32.

57 *Identifikasjon*
Ved pågripelse skal militærpolitiet kreve opplysning om fødselsdata, grad/stilling og avdeling/bopel. Før den pågrepne løslates, må man ha fått de oppgitte opplysninger bekreftet i form av vernepliktsbok, førerkort etc eller i mangel av dette, f eks ved kontakt med den avdeling han oppgir å tilhøre, se dog punktene 38 til 40.

58. *Varsling ved funn/mistanke om bruk av narkotika/dopingmidler*
Ved bevis for eller ved mistanke om besittelse, bruk eller omsetning av narkotika/dopingmidler skal narkogruppe Sør/Nord kontaktes (se Forsvarssjefens rusmiddeldirektiv). Nødvendige etterforskningsmessige tiltak iverksettes i samråd/forståelse med respektive narkogruppe.

59. *Fremsending av saker*
Ferdig etterforskede saker etter brudd på den militære straffelov, disiplinærlov eller andre refs- eller straffbare forhold sender militærpolitiet til lovovertrederens nærmeste foresatte med disiplinærmyndighet. Personaliarapport settes ved behov opp av militærpolitiet og vedlegges kun når saken oversendes sivilt politi, krigsadvokat eller klagenemnd. Personaliarapport oppbevares i eget låst arkiv, adskilt fra sakens øvrige dokumenter.

Kapittel 8
Trafikktjeneste

60. *Trafikktjeneste*
A. Militærpolitiet kan overfor alle førere av militære kjøretøyer, på eller utenfor militært område, gjennomføre farts- og kjøretøykontroller.

B. Militærpolitiet kan foreta fartskontroller av sivile kjøretøyer på militært område. Militærpolitiet kan også påpeke åpenbare feil og mangler og eventuelt bortvise kjøretøyet fra militært område
C. Ved brudd på militære eller sivile trafikk- eller kjøretøybestemmelser sendes rapport til overtrederens foresatte med disiplinærmyndighet.
D. For sivilt personell tilsatt i Forsvaret sendes rapport til vedkommende avdelingssjef til forføyning, eventuelt anmeldes forholdet til politiet.
E. Andre sivile trafikanter som overtrer vegtrafikkloven på militært område, anmeldes til politiet.

61. Trafikkulykker
Ved trafikkulykker med personskade, større materielle skader på sivil eiendom, skade på tredjemanns eiendom hvor skadelidte ikke er til stede, samt ved mistanke om promillekjøring på eller utenfor militært område, skal politiet varsles.

62. Alkotest og blodprøvetaking
Motorvognførere som med skjellig grunn mistenkes for å være alkoholpåvirket, kan anholdes og alkotestes (foreløpig blåseprøve). Gir blåseprøven positivt utslag eller nekter vedkommende å la seg teste, skal han snarest fremstilles for politiet.

63. Trafikkregulering og -kontroll
Utenfor militært område og dettes umiddelbare nærhet har, når det av militære hensyn er berettiget behov for det, militærpolitiet rett til å dirigere trafikk. Se trafikkreglene § 3 nr. 2.

64. Trafikkulykkeskommando
Når det under større øvelser o l er bestemt at trafikkulykkeskommando (TUK) skal opprettes, skal denne etterforske større trafikkulykker hvor militært personell er involvert.

Sammensetning, utstyr og gjøremål for TUK fremgår av «Normalinstruks for trafikkulykkeskommando» se FR 11-3-2.

Kapittel 9
Ulovlig fravær

65. *Generelt*
Det er fortrinnsvis militærpolitiet som skal avhente personer som er ulovlig borte fra sitt tjenestested.
Gjennomføring av avhenting skjer etter reglene om pågripelse Avhenting skal bare skje etter ordre eller anmodning fra den fraværendes militære foresatte, eller i tilfeller hvor det ulovlige fravær er utvilsomt og slik åpenbart ville bli gitt. Den som skal gjennomføre avhentingen, vurderer eventuelle nye opplysninger og kan avbryte gjennomføringen dersom det er grunn til å tro at fremmøteplikten er bortfalt.
Dersom militærpolitiet eller annen militær enhet som vil kunne gjennomføre avhentingen ikke finnes nær det sted hvor den ulovlig fraværende befinner seg, kan sivilt politi anmodes om avhenting av vedkommende.

66. *Fravær fra repetisjonsøvelser*
Personell som ikke møter til repetisjonsøvelser, oppsetningsøvelser eller HVøvelser, kan avhentes av militærpolitiet, eventuelt sivilt politi dersom militærpolitiet ikke finnes i det aktuelle området.

67. *Uteblivelse fra førstegangstjeneste*
Personell som etter innkallingsordre ikke møter til førstegangstjeneste, skal ikke avhentes av militærpolitiet. Denne oppgaven er tillagt politiet, jf. lov om politimyndighet i det militære forsvar § 6.

AVSNITT B

INSTRUKS OM MILITÆR POLITIMYNDIGHET FOR BEFAL

(Gitt i medhold av Forsvarssjefens instruksjonsmyndighet)
omfatter:

Kapittel 1: Virkeområde

Kapittel 2: Målsetting og oppgaver ved utøvelse av militær politimyndighet

Kapittel 3: Militær politimyndighet

Kapittel 4: Bruk av tvangsmidler

Kapittel 5: Etterforskningstjeneste

Kapittel 6: Ulovlig fravær

INSTRUKS OM MILITÆR POLITIMYNDIGHET FOR BEFAL

Gitt i medhold av Forsvarssjefens instruksjonsmyndighet

Kapittel 1
Virkeområde

1. *Hvem instruksen gjelder for*
Denne instruks gjelder for militært befal i medhold av Politireglementet for Forsvaret, gitt ved Kgl.res. av 26 november 1993 jfr. lov om politimyndighet i det militære forsvar av 22 mai 1988 nr. 33.

2. *Definisjoner*
I denne instruks menes med:
A. Militært befal: Soldat med sersjants/kvartermester grad, eller høyere.
B. Militær politimyndighet: Den myndighet som er gitt befal i medhold av lov om politimyndighet i det militære forsvar og straffeprosessloven (strpl) § 478.
C. Militært område: Område som Forsvaret har rådighet over og/eller er erklært som militært område. Militært område omfatter også militære fartøyer eller transportmidler, herunder også sivilt eid fartøy eller transportmiddel når slikt i sin helhet disponeres av Forsvaret til militært organisert transport/bruk.
Under feltforhold regnes de steder hvor det etableres bivuakk, stillinger, kommandoplasser og tilsvarende som militært område.
D. Militært områdes umiddelbare nærhet: Til dette regnes vei som hovedsakelig tjener som adkomst til militært område, og steder som ligger så nær at uro kan forstyrre orden på militært område.
Militært områdes umiddelbare nærhet skal såvidt mulig være nærmere beskrevet i lokal instruks.

E. Område underlagt adgangsforbud: På område underlagt adgangsforbud etter lov om forsvarshemmeligheter kan befal kreve opplyst identitet, bortvise uvedkommende og pågripe personer som med skjellig grunn mistenkes for straffbare handlinger mot lovens § 5. Disse skal snarest overleveres til politiet.

Kapittel 2
Målsetning og oppgaver ved utøvelse av militær politimyndighet

3. *Formålet med militær politimyndighet*
Formålet med militær politimyndighet er å forebygge handlinger som er i strid med norsk lov og militære bestemmelser.

Kapittel 3
Militær politimyndighet

4. *Virkeområde*
Militært befal har politimyndighet overfor enhver som oppholder seg på militært område og dettes umiddelbare nærhet, overfor enhver undergitt militær person utenfor militært område, samt ovenfor annet underordnet personell når foresatte ikke er tilstede.

Kapittel 4
Bruk av tvangsmidler

5. *Generelt*
Tvangsmidler skal alltid begrenses til det som er nødvendig for formålet, og gjennomføres så hensynsfullt, skånsomt og diskret som forholdene tillater.
Når militærpolitiet ikke er til stede eller kan nås, eller sakens viktighet ikke tilsier bistand fra militærpolitiet, har

befal etter straffeprosessloven § 478 i militære straffesaker, jf. straffeprosessloven § 463, samme myndighet som polititjenestemenn til å benytte tvangsmidler som pågripelse, ransaking og beslag, samt oppta forklaringer av vitner og mistenkte/siktede etter straffeprosesslovens fjerde og femte del. Hovedpunktene i straffeprosessloven fjerde og femte del er innarbeidet i Forsvarssjefens instruks for militærpolitiet. Nevnte instruks kap. 6 og 7 gjelder tilsvarende for befal, med den begrensning at befal utenfor militært område ikke kan utøve politimyndighet overfor annet enn underordnet militært personell (se pkt 4).

6. *Bruk av tvangsmidler under ordenstjeneste*

A. Personer som forstyrrer alminnelig ro og orden på militært område eller dettes umiddelbare nærhet, eller som ulovlig oppholder seg på eller handling på område underlagt adgangsforbud, kan bortvises, fjernes med makt og innbringes etter vilkårene i punkt 15.

B. Foreløpig arrest kan brukes etter vilkårene i punkt 19.

7. *Pågripelse*

Befal kan foreta pågripelse av person for straffbart forhold når denne treffes på fersk gjerning eller forfølges på ferske spor, jf. straffeprosessloven §§ 173 og 176. Den som blir pågrepet, skal gis opplysning om det lovbrudd mistanken gjelder. Videre skal den pågrepne, snarest mulig gis adgang til å forklare seg til politi, militærpoliti eller foresatt med disiplinærmyndighet avhengig av forholdets art. Dersom den pågrepne er sivil skal han så snart som mulig overleveres til politiet.

8. *Ransaking*

Ransaking av person, kjøretøy, militære rom og oppbevaringssted, kan foretas når person treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor når det er grunn til å anta at det kan føre til oppdagelse av bevis eller ting som kan beslaglegges.

I etterforskningsøyemed kan ransaking foretas i kaserne, brakke, militært fartøy eller transportmiddel og militære bygninger og rom, jf straffeprosessloven § 193 annet ledd. Den som skal foreta slik ransaking, plikter først å underette den militære sjef på stedet.
Ransaking skal så vidt mulig iverksettes i nærvær av et vitne som ikke er inhabil i saken. På stedet eller i umiddelbar ettertid skal det settes opp en rapport om ransakingen, som skal medunderskrives av vitnet.

9. *Militær inspeksjon*
Uten at det foreligger mistanke om straffbart forhold, kan befal inspisere rom på militært område, kjøretøy som passerer ut eller inn eller hensettes på militær parkeringsplass på eller ved militært område, samt vesker og lignende som bringes ut eller inn eller hensettes på militært område.
Når det foreligger særlig behov, kan inspeksjon ved inn- og utpassering inkludere kroppsvisitasjon. Kroppsvisitasjon av sivilt ansatte kan likevel ikke finne sted uten frivillighet eller at det er hjemlet i avtale, eller at vedkommende er mistenkt for straffbar handling og treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor.
Inspeksjon iverksettes etter ordre fra plass-/leirkommandant/avdelingssjef eller tilsvarende og ledes av daghavende/vakthavende offiser, eller av annen utpekt ansvarlig offiser.

10. *Beslag*
Befal kan beslaglegge ting som antas å ha betydning som bevis, ting som antas å kunne inndras, eller som antas å kunne kreves tilbake av rette eier eller besitter, jf. straffeprosessloven §§ 203 og 206.

11. *Beslagsforbud i etterforskningsøyemed*
I etterforskningsøyemed kan det ikke tas beslag i dokumenter eller annet hvis innhold et vitne kan nekte å uttale seg om for domstolen og som besittes enten av den som kan

nekte å uttale seg, eller av den som har rettslig interesse i hemmelighold.
Som slikt materiale regnes f.eks. opplysninger fra lege, helsepersonell, psykolog, advokat, prest, opplysninger som skal holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet, redaksjonelt kildevern eller som åpenbarer forretnings og driftshemmeligheter o.l.
Beslagsforbudet gjelder ikke beslag av dokumenter eller annet som inneholder betroelser mellom personer som er mistenkt for å være medskyldige i det straffbare forhold, eller dokumenter eller annet som kan fratas urette besitter for overlevering til rette vedkommende, jf. straffeprosessloven § 204 annet ledd.

12. *Sikring av beskyttede opplysninger etter militære og sivile lover og instrukser*
Dersom det er grunn til å tro at materiale med opplysninger underlagt taushetsplikt ikke er oppbevart i henhold til gjeldende lover og regler, skal materialet avlåses eller bevoktes, for å sikre at opplysninger ikke tilflyter uvedkommende. Ansvarlig person med innsynsrett i opplysningene skal kontaktes så snart som mulig. Under sikring har ingen – foruten de som i lov er gitt innsynsrett – rett til å se i dokumentene.

13. *Opptegning og merking av beslag*
Beslaglagte ting skal opptegnes nøyaktig og merkes på en slik måte at forveksling unngås. Det skal såvidt mulig gis kvittering til den som hadde tingen i sin besittelse. Beslagsrapport skal alltid skrives.

14. *Befalets adgang til å bruke makt*
Når personer motsetter seg innbringelse eller pågripelse eller nekter å rette seg etter befalets lovlige pålegg, kan befalet bruke strengt nødvendige maktmidler for å få og holde kontroll over vedkommende.

15. Vilkår for innbringelse

Befal kan innbringe for inntil 4 timer jf. straffeprosessloven § 191 (politiloven § 8):

A. militært undergitt personell som på militært område eller på offentlig sted forstyrrer den alminnelige ro og orden eller den lovlige ferdsel.

B. militært undergitt personell som ikke etterkommer et pålegg fra politiet eller befalet om å fjerne seg fra offentlig sted, når omstendighetene gir skjellig grunn til å frykte forstyrrelse av den alminnelige ro og orden eller den lovlige ferdsel.

C. militært undergitt personell som utenfor militært område, samt personer som på militært område eller dettes umiddelbare nærhet, nekter å oppgi navn, alder og bopel når befalet i tjenestens medfør forlanger det, eller som gir opplysninger herom som det er grunn til å tvile på riktigheten av.

D. militært undergitt personell som i og utenfor militært område, treffes på eller ved sted der en forbrytelse antas å være begått umiddelbart forut.

16. Behandling av sivile som er innbrakt

Sivile som er innbrakt avleveres så snart som mulig til nærmestepolitikammer/lensmannskontor med opplysning om grunnen til arrestasjonen. Sivile innbrakte personer skal løslates innen fire timer, jf. Straffeprosessloven § 191 (politiloven § 8), dersom de ikke overlates til politiet.

17 Behandling av militært personell som er innbrakt

Militært personell overlates til politiet hvis det anses nødvendig å bruke tvangsmidler som ligger utenfor befalets myndighet/kompetanse, eller det foreligger
åpenbare brudd på den borgelige straffelov eller straffbare sivile forhold og disiplinær behandling synes uaktuelt eller for mild. Militære innbrakte personer skal løslates innen 4 timer jf straffeprosessloven § 191 (politiloven § 8), med mindre vilkårene for å benytte foreløpig arrest foreligger.

18. Løslatelse av innbrakte

Innbrakte skal ikke holdes lenger enn nødvendig og ikke ut over 4 timer. Det anses som unødvendig å holde på vedkommende når det ikke lenger er grunn til å frykte ordensforstyrrelse og man har fått tilfredsstillende opplysninger om vedkommendes navn, fødselsdata, stilling og bopel og nødvendige bevis er sikret.

19. Foreløpig arrest

Foreløpig arrest kan brukes – når innbringelse ikke anses tilstrekkelig – overfor, militært personell som er inne til tjeneste eller som er iført uniform på offentlig sted og som:

A. forstyrrer den alminnelige ro og orden.

B. har gjort seg skyldig i alvorlig pliktstridig forhold og det av tjenestelige og etterforskningsmessige grunner finnes nødvendig at vedkommende straks blir pågrepet.

C. eller har gjort seg skyldig i refsbart forhold og det er særlig grunn til å frykte for at vedkommende vil utøve vold eller skadeverk, eller fortsatt gjøre seg skyldig i grovt disiplinærbrudd.

Den pågrepne skal snarest mulig fremstilles for foresatt eller løslates. Den foreløpige arrest må ikke strekke seg ut over 24 timer. Dersom vedkommende må holdes i forvaring utover 24 timer, må vedkommende overleveres til politiet.

20. Arrestreglement/kvittering av arrestanter

Arrestanter skal behandles i henhold til arrestreglementet, inntatt i TFF 560. Ved overlevering til arrestlokale som ikke er administrert av militærpolitiet, skal det fremgå av kvitteringen at mottakeren kjenner arrestreglementet

21. Bruk av våpen

For bruk av våpen gjelder bestemmelsene som er inntatt i Forsvarssjefens instruks for militære vakters bruk av våpen og tvangsmidler i fredstid TFF 562 C.

22. *Opptreden overfor diplomater*
Se TFF 562 D.

23. *Bistand til politiet*
Se direktiv for Forsvarets bistand til politiet i fredstid inntatt som vedlegg A til TFF 562.

24 *Inngrep mot annet befal*
Undergitt befal kan gripe inn mot eller lede inngrep mot yngre befal når det foreligger ordre fra vedkommendes foresatte eller at forholdet er så alvorlig at slik ordre åpenbart ville bli gitt og saken haster.
Yngre befal kan, uten særskilt ordre, bare gripe inn mot eldre befal dersom vedkommende er i ferd med å begå en refsbar eller straffbar handling, eller viktige interesser ellers står på spill.

Kapittel 5
Etterforskningstjeneste

25. *Etterforskningsmyndighet*
Når militærpolitiet ikke er til stede eller kan nås eller sakens viktighet ikke tilsier bistand fra militærpolitiet, kan befal etterforske brudd på den militære straffelov, instruks, direktiv, forskrift eller rettmessig ordre. På samme vilkår kan etterforskning
innledes mot annet enn militært personell når det er mistanke om straffbar handling på militært område, eller dettes umiddelbare nærhet, eller ulovlig opphold på militært restrikssjonsområde. Politiet varsles så snart som mulig. Se for øvrig TFF 560 A kap. 4, som oppstiller saksbehandlingsregler.

26. *Sikring av bevis*
Dersom befalet i tjenesten oppdager, eller blir informert om at en ulovlig handling er begått, påligger det befalet å foreta

de tiltak som er nødvendig for å sikre bevis som kan bidra til oppklaring av saken.
Politiet skal underrettes når forholdet antas å være straffbart etter sivile straffebud, og som er for alvorlige til å avgjøres disiplinært. Ellers trer – når anmeldelse er inngitt til påtalemyndigheten eller politiet – militærpolitiet og militært befal bare i virksomhet etter anmodning fra politiet.

27. *Identifikasjon*
Ved pågripelse skal befalet kreve opplysning om fødselsdata, grad/stilling og avdeling/bopel. Før den pågrepne løslates, må man ha fått de oppgitte opplysninger bekreftet i form av vernepliktsbok, førerkort etc eller i mangel av dette, f eks ved kontakt med den avdeling han oppgir å tilhøre, se dog punktene 16 til 18.

28. *Narkotika/dopingmidler*
Ved bevis for eller ved mistanke om besittelse, bruk eller omsetning av narkotika/dopingmidler, skal narkogruppe Sør/Nord kontaktes (se Forsvarssjefens rusmiddeldirektiv). Nødvendige etterforskningsmessige tiltak iverksettes i samråd/forståelse med respektiv narkogruppe.

29. *Fremsending av saker*
Ferdig etterforskede saker etter brudd på den militære straffelov, disiplinærlov eller andre refsstraffbare forhold sender befalet til lovovertrederens nærmeste foresatte med disiplinærmyndighet.
Personaliarapport settes ved behov opp av militærpolitiet og vedlegges kun når saken oversendes sivilt politi, krigsadvokat eller klagenemnd. Personaliarapport oppbevares i eget låst arkiv, adskilt fra sakens øvrige dokumenter.

Kapittel 6
Ulovlig fravær

30. Generelt

Det er fortrinnsvis militærpolitiet som skal avhente personer som er ulovlig borte fra sitt tjenestested. Militært befal har samme myndighet som militærpolitiet til å foreta avhenting ved ulovlig fravær. Hvis militærpolitiet ikke er tilgjengelig, kan erfarent befal gjennomføre avhentingen.

Gjennomføring av avhenting skjer etter reglene om pågripelse. Avhenting skal bare skje etter ordre eller anmodning fra den fraværendes militære foresatte, eller i tilfeller hvor det ulovlige fravær er utvilsomt og slik ordre åpenbart ville bli gitt.

Den som skal gjennomføre avhentingen, vurderer eventuelle nye opplysninger og kan avbryte gjennomføringen dersom det er grunn til å tro at fremmøteplikten er bortfalt.

Dersom militærpolitiet eller annen militær enhet som vil kunne gjennomføre avhentingen ikke finnes nær det sted hvor den ulovlig fraværende befinner seg, kan sivilt politi anmodes om avhenting av vedkommende.

31. Fravær fra repetisjonsøvelser

Personell som ikke møter til repetisjonsøvelser, oppsetningsøvelser eller HVøvelser, kan avhentes av militærpolitiet eller militært befal, eventuelt av sivilt politi dersom disse ikke finnes i det aktuelle området.

32. Uteblivelse fra førstegangstjeneste

Personell som etter innkallingsordre ikke møter til førstegangstjeneste, skal ikke avhentes av befal eller militærpolitiet, men av sivilt politi, jf lov om politimyndighet i det militære forsvar § 6.

AVSNITT C

INSTRUKS FOR MILITÆRE VAKTERS BRUK AV VÅPEN OG TVANGSMIDLER I FREDSTID

(Fastsatt av Forsvarssjefen med hjemmel i Politireglementet for Forsvaret, pkt. 2) omfatter:

Kapittel 1: Generelle bestemmelser

Kapittel 2: Bruk av våpen

Kapittel 3: Ordensmessige og straffeprossuelle tvangsmidler mv.

Kapittel 4: Sikringstiltak

INSTRUKS FOR MILITÆRE VAKTERS BRUK AV VÅPEN OG TVANGSMIDLER I FREDSTID

Gitt med hjemmel i Politireglementet for Forsvaret pkt 2.

Kapittel 1
Generelle bestemmelser

1. Grunnlag

Militære vakters politimyndighet er hjemlet i Lov om politimyndighet i det militære forsvar av 20 mai 1988, Politireglement for Forsvaret samt straffeprosessloven fjerde del om bruk av tvangsmidler.

2. Definisjoner

A. Militær vakt: Krigsmann eller militær avdeling som har vakt eller sikkerhetstjeneste, samt sivil vakt for militær installasjon når vakten er ansatt i Forsvaret og har militær sjef som foresatt.

B. Vakt- eller sikringstjeneste: Med vakt- eller sikringstjeneste menes tjeneste hvis hovedformål er å bevokte personer, områder eller objekter.

3. Militær politimyndighet

Militær vakt har politimyndighet overfor alle som befinner seg på militært område eller i umiddelbar nærhet av det. Militært område og dets umiddelbare nærhet er definert i Forsvarssjefens instruks for militærpolitiet punkt 3 bokstav G til I, inntatt i TFF 562 A.

Vakten har rett og plikt til å håndheve adgangsforbud, samt gripe inn mot ordensforstyrrelser, forbrytelser og forseelser.

Til vakttjeneste hvor skytevåpen bæres, brukes kun krigsmann i militær uniform.

For midlertidig militært område gjelder tilsvarende bestemmelser.

4. *Oppretting av «Midlertidig militært område»*

Gjestende allierte avdelinger nytter ofte sivile anlegg som f eks hoteller, pensjonater, campingplasser etc som forlegning under oppholdet i Norge. Dersom det er påkrevet kan slikt område godkjennes som «Midlertidig militært område». Den norske militære instans som utarbeider leiekontrakten med det sivile etablissement, skal da påse at den fysiske utstrekning av det området som leies til bruk for allierte styrker klart fremgår i kontrakten. Området er å betrakte som midlertidig militært område for kontraktstidens varighet.

Godkjennelse av slikt «Midlertidig militært område» foretas av Forsvarsdepartementet.

Sivilt område/etablissment som leies til bruk som forlegningområde for allierte og godkjennes som «Midlertidig militært område» merkes med standard skilt:

ADGANG FORBUDT
etter lov av 18 august 1914

Teksten skal være på norsk, engelsk og evt. russisk og finsk. Skiltene er av standard modell, og rekvieres fra Forvarets bygningstjeneste regionalt.

Det skal fremgå av leiekontrakten at området er tenkt brukt som «Midlertidig militært område» slik at utleier er klar over et mulig adgangsforbud.

Det er ikke et krav at militært område som nevnt ovenfor skal være inngjerdet, men det skal være synliggjort eller identifisert på hensiktsmessig måte.

5. *Lokal instruks*

Plass-/leirkommandant/avdelingssjef/tilsvarende skal regulere vakttjenesten under hensyntagen til de lokale forhold og herunder angi:

A. Hvilke steder som regnes som militært område etter politireglementets pkt 5 og til dettes umiddelbare nærhet etter pkt 6.

B. Hvilke vaktobjekter som er vitale.
C. Vaktens oppdrag, med grunnlag i Politireglementets pkt 2, 3 og 7, samt de kontroll -og sikkerhetsfunksjoner han finner påkrevet. Ved behov spesifiseres den enkelte vaktposts oppdrag.
D. Vaktens opptreden i forventede situasjoner, samt hvordan vakten skal tilkalle hjelp eller få nærmere direktiver i uventede situasjoner hvor han er i tvil.
E. Vaktens væpning og ammunisjonstildeling.
F. Skriftlig instruks skal foreligge for alle faste vaktsteder i fred. Instruksen skal være kjent av og tilgjengelig for det personell som settes til vakttjeneste. For tilfeldige vaktposter skal det foreligge en generell instruks. Særlig forhold skal i tillegg meddeles den enkelte vaktpost skriftlig eller muntlig.
G. Utarbeide varslings- og alarminstruks.

6. *Vakters opptreden*

Vakter skal ved rolig og bestemt opptreden søke å unngå at det oppstår situasjoner hvor det kan bli nødvendig å anvende tvangsmidler eller våpen. Han skal gi eventuelle anvisninger klart og tydelig.

Personell som på regulært vis nærmer seg bevoktet område kontrolleres i samsvar med bestemmelsene i lokal vaktinstruks. Personell som synes å nærme seg bevoktet område på irregulært vis anropes med «STOPP» og vises til regulært innpasseringssted for kontroll eller bes fjerne seg.

Personell som påtreffes på bevoktet område anropes med «STOPP» og spørres «HVEM DER». Personell som ikke dokumenterer sin rett til opphold eller adgang, eller ikke kan gi tilfredstillenede begrunnelse på sin tilstedeværelse, innbringes til vaktlokalet ellert bortvises etter at identitet er fastslått og personalia er sikret.

Vakten skal holde så god avstand til ukjente at han ikke kan overrumples. Personer som ikke retter seg etter vaktens anvisninger, skal gis advarsel før det brukes våpen.

Kapittel 2
Bruk av våpen

7. *Bevæpning*
Med bevæpning menes i dette tilfelle våpen som er beregnet for å drepe eller å gi alvorlig skade på avstand. For vaktens væpning i fredstid nyttes kun håndvåpen.
Skarp ammunisjon skal være utlevert til det enkelte postmannskap, og magasin skal være fylt. Våpenet skal ikke lades, men plass- /leirkommandant/avdelingssjef eller tilsvarende bestemmer i instruks om magasin skal være isatt eller bæres i taske eller lomme.
Leir- /plasskommandant/avdelingssjef eller tilsvarende skal påse at nødvendig opplæring er gitt i bruk og sikkerhetsbestemmelsene på den (de) våpentype(r) vakten er utstyrt med før personellet beordres på væpnet vakttjeneste.

8. *Vilkår for bruk av våpen*
Bruk av våpen i fredstid kan bare skje i nødvergesituasjoner. Dette innebærer at full bruk av våpen, herunder skyting, bare kan skje ved bruk eller trussel om bruk av livsfarlig våpen mot vakten selv eller annen person, eller et angrep eller forsøk på angrep mot vitalt objekt hvor vesentlige sikkerhetsinteresser står på spill. Det er et vilkår at angrepet ikke kan avverges med andre og mer lempelige midler som står til disposisjon. Såvidt mulig skal slike angrep eller forsøk på angrep på vitale objekter som berettiger bruk av våpen være definert i vaktinstruksen.
Før vakten løsner skudd, skal han om mulig kontrollere at ikke uvedkommende kan skades ved skytingen.
Hvis vakten er oppsatt med automatvåpen, skal dette være innstilt på enkeltskudd. Automatisk ild kan bare komme til anvendelse hvis vakten eller vaktobjektet angripes med skyteråpen. Enhver bruk av våpen skal rapporteres til vaktens foresatte straks det er mulig.

9. *Vitale objekter/disposisjoner*
Med vitalt objekt menes anlegg, installasjon, materiell og dokument hvis ødeleggelse, beskadigelse, tyveri eller åpenbarelse vil medføre alvorlig skade for landets militære sikkerhet eller beredskap. Ved innføring av terrorberedskap omfatter begrepet vitale anlegg også steder med personellkonsentrasjoner, så som messer, forlegninger o l og objekter som er spesielt utsatt som terrormål.

10. *Fremgangsmåte ved full bruk av våpen*
Når situasjonen nødvendiggjør bruk av skytevåpen, skal det forholdes slik:

A. Før ild åpnes, skal vakten, dersom dette kan skje uten åpenbar fare for vakten selv eller vaktobjektet, advare angriperen. Første advarsel gis ved anropet:

STOPP !

B. Om den anropte ikke stanser eller adlyder vaktens anvisninger skal vakten, hvis han rekker det og forholdene for øvrig tillater det, rope:

STOPP, ELLER JEG SKYTER !

C. Har dette ingen virkning, skal ild åpnes. Første skudd skal så fremt forholdene tillater det, avgis som varselskudd i luften eller mot bakken godt ut til siden for den som skal stanses.

D. Hvis ytterligere skudd er nødvendige, skal de avgis slik at den det skytes på, påføres minst mulig skade. Vakten sikter mot bena på vedkommende.

E. Ildgivning skal stanses når angrepet er avverget.

11. *Begrenset bruk av våpen*
Kolbe, bajonett eller tilsvarende midler kan brukes ved pågripelse eller tvangstiltak mot personell som ikke retter seg etter vaktens anvisninger. Maktbruk skal alltid begrenses til det som er nødvendig for formålet og ikke overstige det sakens viktighet tilsier.

Kapittel 3
Ordensmessige og straffeprosessuelle tvangsmidler mv

12. Generelt
Tvangsmidler skal alltid begrenses til det som er nødvendig for formålet, og gjennomføres så hensynsfullt, skånsomt og diskret som forholdene tillater.

13. Bruk av tvangsmidler under ordenstjeneste
Personer som forstyrrer den alminnelige ro og orden på militært område eller i dettes umiddelbare nærhet, eller som ulovlig oppholder seg eller foretar ulovlige handlinger på område underlagt adgangsforbud, kan bortvises, fjernes med makt eller innbringes.
Foreløpig arrest kan brukes ovenfor militært personell etter vilkårene nedenfor.

14. Innbringelse
Militære vakter kan innbringe for inntil 4 timer, jf. straffeprosessloven § 191 (politiloven § 8):

A. militært personell som på militært område eller dettes umiddelbare nærhet forstyrrer den alminnelige ro og orden eller den lovlige ferdsel.
B. personer som på militært område eller dettes umiddelbare nærhet nekter å oppgi navn, alder og bopel når vaktens i tjenestens medfør forlanger det, eller gir opplysninger herom som det er grunn til å tvile på riktigheten av.
C. personer som på militært område eller dettes umiddelbare nærhet treffes på eller ved et sted der en forbrytelse antas å være begått umiddelbart forut.

Ingen må holdes tilbake etter denne bestemmelsen lenger enn nødvendig og ikke ut over fire timer. Anses det nødvendig å holde på sivile innbrakte mer enn fire timer skal disse overlates til politiet. Militære innbrakte kan holdes utover fire timer dersom vilkårene for foreløpig arrest foreligger.

15. Foreløpig arrest

Foreløpig arrest kan brukes – når innbringelse ikke anses tilstrekkelig – overfor militært personell som:

A. forstyrrer den alminnelige ro og orden.

B. har gjort seg skyldig i alvorlig pliktstridig forhold og det av tjenestelige og etterforskningsmessige grunner finnes nødvendig at vedkommende straks blir pågrepet.

C. eller har gjort seg skyldig i refsbart forhold og det er særlig grunn til å frykte for at vedkommende vil øve vold eller skadeverk, eller fortsatt gjør seg skyldig i grovt disiplinærbrudd.

Den pågrepne skal snarest mulig fremstilles for foresatt eller løslates. Den foreløpige arrest må ikke strekke seg utover 24 timer. Dersom vedkommende må holdes i forvaring utover 24 timer, må vedkommende overleveres til politiet.

16. Arrestreglement/kvittering av arrestanter

Arrestanter skal behandles i henhold til arrestreglementet inntatt i TFF 560. Ved overlevering til arrest som ikke er administrert av militærpolitiet, skal det fremgå av kvitteringen at mottakeren kjenner arrestreglementet.

17. Tvangsmidler - hastesaker

I situasjoner hvor det ikke er tid eller anledning til å forelegge saken for foresatte, gjelder følgende:

A. Vakten kan pågripe mistenkt for straffbare forhold når denne treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor. Ting som den pågrepne kan bruke til vold eller til å unnvike, skal tas fra ham. I dette øyemed kan han ransakes.

B. Vakten kan på samme vilkår beslaglegge ting som antas å ha betydning som bevis, ting som antas å kunne inndras som hjelpemiddel til forbrytelse eller av andre grunner, eller som antas å kunne kreves tilbake av rette eier eller besitter, jf. straffeprosessloven §§ 203 og 206.

18. Beslagsforbud

Vakten kan ikke ta beslag i dokumenter eller annet hvis innhold et vitne kan nekte å uttale seg om for domstolen og som besittes enten av den som kan nekte å forklare seg, eller av den som har rettslig interesse i hemmelighold.

Som slikt materiale regnes f.eks. opplysninger fra lege, helsepersonell, psykolog, advokat, prest, opplysninger som skal holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet, redaksjonelt kildevern eller som åpenbarer forretnings og driftshemmeligheter o.l.

Beslagsforbudet gjelder ikke beslag av dokumenter eller annet som inneholder betroelser mellom personer som er mistenkt for å være medskyldig i det straffbare forhold eller dokumenter eller annet som kan fratas urette besitter for overlevering til rette vedkommende, jf. straffeprosessloven § 204 annet ledd.

19. Sikring av beskyttede opplysninger etter militære og sivile lover og instrukser.

Dersom det er grunn til å tro at materiale med opplysninger underlagt taushetsplikt ikke er oppbevart i henhold til gjeldende lover og regler, skal materialet avlåses eller bevoktes, for å sikre at opplysningene ikke tilflyter uvedkommende. Ansvarlig person med innsynsrett i opplysningene skal kontaktes så snart som mulig. Under sikring har ingen – foruten de som i lov er gitt innsynsrett – rett til å se i dokumentene.

20. Opptegning og merking av beslag

Beslaglagte ting skal opptegnes nøyaktig og merkes på en slik måte at forveksling unngås. Det skal såvidt gis kvittering til den som hadde tingen i sin besittelse. Beslagsrapport skal alltid skrives.

21. Militær inspeksjon

Uten at det behøver å foreligge mistanke om straffbart forhold, kan militær vakt inspisere rom på militært område, kjøretøy som passerer ut eller inn eller hensettes på

militær parkeringsplass på eller ved militært område samt vesker og lignende som bringes ut eller inn eller hensettes på militært område.
Når det foreligger særlig behov, kan inspeksjon ved inn- og utpassering inkludere kroppsvisitasjon. Kroppsvisitasjon av sivilt ansatte kan likevel ikke finne sted uten frivillighet eller at det er hjemlet i avtale, eller at vedkommende er mistenkt for straffbar handling og treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor.
Inspeksjon iverksettes etter ordre fra plass - /leirkommandant/avdelingssjef/tilsvarende og ledes av daghavende/vakthavende offiser.

22. *Opptreden overfor diplomater*
Se TFF 562 D.

23. *Bistand til politiet i fredstid*
Se vedlegg A til TFF 562

Kapittel 4
Sikringstiltak

24. *Generelt*
Plass- /leirkommandant/avdelingssjef eller tilsvarende skal fastsette hvilke forbud som skal gjøres gjeldende for en betryggende sikring av område/objekt som skal bevoktes. I nødvendig utstrekning tar han herunder kontakt med naboavdeling, politiet eller andre myndigheter. På samme måte forholdes det med de advarsler og rettledninger som han finner å måtte gi.
Kunngjøring av generelle og spesielle forbud, advarsler, rettledninger m v skal foretas i den utstrekning vedkommende kommandant/tilsvarende finner nødvendig. Dersom det er påkrevet, nyttes også presse, kringkasting m v til dette.

25. Fysiske sperretiltak

A. Med fysiske sperretiltak menes i denne instruks ethvert tiltak som er egnet til å hindre eller vanskeliggjøre inntrengen på militært område/objekt eller annet forbudt område. Ved militært anlegg bør sperretiltakene være av slikt omfang at de er et tydelig varsel til uvedkommende om at forsering av sperringen innebærer ulovlig inntrengen.

B. Inn- og utpassering skal normalt skje gjennom etablerte porter. Omfanget og effektiviteten av sperretiltakene skal i størst mulig grad søkes avpasset etter betydning av det objekt som skal sikres. Det skal herunder også tas tilbørlig hensyn til objektets økonomiske verdi. Ved viktige anlegg bør sperretiltakene så langt det er mulig ta sikte på å hindre inntrengen.

26. Vakthunder

Eventuell plan for bruk av hunder i vakttjenesten utarbeides av leir/plasskommandant/avdelingssjef eller tilsvarende i samarbeid med Forsvarets hundeskole, som også skal gi sin faglige godkjenning før planen iverksettes. Hundetjenesten må bare drives av kvalifisert personell og i samsvar med direktiver og tilrådninger gitt av Forsvarets hundeskole. Særlig viktig er det at hundene sikres best mulig, slik at de ikke kan komme løs og forårsake skader. Som regel bør hunder utenfor kennel være fastbundet eller føres i bånd. Områder hvor vakthunder brukes, skal merkes med spesielle varselskilter. Se for øvrig UD 2-1 kapittel 1.

AVSNITT D

INSTRUKS FOR MILITÆRPOLITIET, BEFAL OG MILITÆRE VAKTERS OPPTREDEN OVENFOR DIPLOMATER UNDER UTØVELSE AV MILITÆR POLITIMYNDIGHET

(Gitt i medhold av Forsvarssjefens instruksjonsmyndighet)

INSTRUKS FOR MILITÆRPOLITIET, BEFAL OG MILITÆRE VAKTERS OPPTREDEN OVERFOR DIPLOMATER VED UTØVELSE AV MILITÆR POLITIMYNDIGHET

Gitt i medhold av Forsvarssjefens instruksjonsmyndighet

1. *Alminnelig opptreden*
   Personer som kan legitimere seg med Utenriksdepartementets identitetskort kan ikke pågripes eller ransakes. Dette gjelder hvis vedkommende innehar gyldig identitetskort fra Utenriksdepartementet utstedt til diplomat (rødt kort), til administrativt og teknisk personale ved diplomatisk stasjon (blått kort) eller til utsendt konsul eventuelt konsulær tjenestemann (grønt kort).
   Personer som tilkjennegir at de vil legitimere seg på denne måte, skal, når de påtreffes under omstendigheter som ellers ville ha tilsagt pågripelse eller ransaking, uten opphold fremstilles for vakt/daghavende offiser. Vakten skal opptre høflig og korrekt.

2. *Beslag*
   Blir noen grepet på fersk gjerning under omstendigheter som gir grunn til mistanke om at han har foretatt eller akter å foreta ulovlige handlinger rettet mot Forsvaret, skal vakten beslaglegge gjenstander som åpenbart har vært nyttet (eksempelvis film i fotografiapparat).

3. *Notering av personalia og oppsett av rapport*
   Vakt/daghavende offiser skal under enhver omstendighet notere vedkommendes personalia. Avdelingssjefen skal sette opp fullstendig rapport om det inntrufne.

Forskrift om Forsvaret bistand til politiet i fredstid er ennå ikke vedtatt.

AKTUELLE BESTEMMELSER I STRAFFEPROSESS-LOVEN OG STRAFFELOVEN

Straffeprosessloven av 22 mai 1981 nr. 25

§ 173 1. ledd.
Den som treffes på fersk gjerning og ikke avstår fra den straffbare virksomhet, kan pågripes uten hensyn til størrelsen av straffen.

§ 175
Pågripelse besluttes av påtalemyndigheten. Beslutningen skal være skriftlig og inneholde betegnelse av den mistenkte, en kort beskrivelse av det straffbare forhold og grunnen til pågripelsen. Er det fare for opphold, kan beslutningen gis muntlig, men skal da snarest mulig nedtegnes.

Beslutning om pågripelse kan treffes av retten dersom den mistenkte oppholder seg i utlandet og påtalemyndigheten vil søke ham utlevert, eller dersom forholdene ellers tilsier det.

Beslutning om pågripelse settes i verk av politiet eller av noen som påtalemyndigheten har anmodet om det.

§ 176
Når det er fare for opphold kan politimann foreta pågripelse uten beslutning av retten eller påtalemyndigheten. Det samme gjelder enhver annen dersom den mistenkte treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor.

Den som uten å tilhøre politiet har foretatt en pågripelse, skal straks overgi den mistenkte til politiet.

§ 191 (bestemmelsen flyttes til den nye politilovens § 8)
Politimann kan innbringe til politistasjon eller annet lokale som polititjenesten ledes fra:

1) den som på offentlig sted forstyrrer den alminnelige ro og orden eller den lovlige ferdsel,
2) den som ikke etterkommer pålegg fra politiet om å fjerne seg fra offentlig sted når omstendighetene gir skjellig grunn til å frykte forstyrrelser av den alminnelige ro og orden eller den lovlige ferdsel,
3) den som nekter å oppgi navn, alder og bopel når politiet i tjenestens medfør forlangerdet, eller gir opplysninger herom som det er grunn til å tvile på riktigheten av,
4) den som treffes på eller ved sted der en forbrytelse antas å være begått umiddelbart forut.

Ingen må holdes tilbake etter disse bestemmelsene lengre enn nødvendig, og ikke utover 4 timer.

§ 192
Når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling som etter loven kan medføre frihetsstraff, kan det foretas ransaking av hans bolig, rom eller oppbevaringssted for å sette i verk pågripelse eller for å søke etter bevis eller etter ting som kan beslaglegges.

Hos andre kan ransaking foretas når det er skjellig grunn til mistanke om en slik handling, og
1) handlingen er foretatt eller mistenkte pågrepet der,
2) mistenkte har vært der under forfølgning på fersk gjerning eller ferske spor, eller
3) det forøvrig er særlig grunn til å anta at mistenkte der kan pågripes, bevis finnes eller ting beslaglegges.

§ 193
Uten hensyn til om vilkårene i § 192 foreligger, kan det i etterforskningsøyemed foretas ransaking av hus eller rom i et nærmere bestemt område som etter sin art er tilgjengelig for alle, eller er stedet for virksomhet som krever tillatelse av politiet.

På samme måte kan ransaking foretas i kaserne, brakke, militært

fartøy og militære bygninger og rom. Den som skal foreta slik ransaking, plikter først å underrette den militære sjef på stedet.

§ 197
Uten vedkommendes skriftlige samtykke kan ransaking etter §§ 192, 194 og 195 bare foretas etter beslutning av retten.

Er det fare ved opphold, kan beslutningen treffes av påtalemyndigheten. Ved ransaking av redaksjonslokale kan påtalemyndigheten bare treffe slik beslutning dersom det er sannsynlig at etterforskningen vil bli vesentlig skadelidende dersom man skulle vente på rettens beslutning.

Beslutningen etter første og annet ledd skal såvidt mulig være skriftlig og opplyse om hva saken gjelder, formålet med ransakingen og hva den skal omfatte. En muntlig beslutning skal snarest mulig nedtegnes.

§ 203
Ting som antas å ha betydning som bevis, kan beslaglegges. Det samme gjelder ting som antas å kunne inndras eller kunne kreves utlevert av fornærmede.

§ 204
Det kan ikke foretas beslag i dokumenter eller annet hvis innhold et vitne kan nekte å forklare seg om etter lovens §§ 117-121 og 124-125, og som besittes enten av den som kan nekte å forklare seg, eller som har rettslig interesse i hemlighold. I den utstrekning det etter de nevnte bestemmelser kan pålegges vitneplikt i visse tilfelle, gjelder dette tilsvarende for adgangen til beslag.

Forbudet i første ledd gjelder ikke dokumenter eller annet som inneholder betroelser mellom personer som er mistenkt for å være medskyldige i det straffbare forhold. Det er heller ikke til hinder for at dokumenter eller annet blir fratatt urettmessige besitter for å muliggjøre overlevering til rette vedkommende.

§ 205 1. ledd
Beslag av ting som besitterenikke vil utlevere frivillig, besluttes av påtalemyndigheten. Beslutningen skal såvidt mulig være skriftlig å opplyse om hva saken gjelder, formålet med beslaget og hva det skal omfatte. En muntlig beslutning skal snarest mulig nedtegnes. Reglene i § 200 første ledd gjelder tilsvarende.

§ 206
Uten beslutning fra påtalemyndigheten kan politimann ta beslag når han setter i verk beslutning om ransaking eller pågripelse, og ellers når det er fare ved opphold. Beslag kan tas av enhver når den mistenkte forfølges på fersk gjerning eller ferske spor.

Beslaget skal straks meldes til påtalemyndigheten. Finner denne at beslaget bør opprettholdes, utferdiger den en skriftlig beslutning med slikt innhold som nevnt i § 205 første ledd annet punktum.

§ 208
Enhver som rammes av beslaget, kan straks eller senere kreve brakt inn for retten spørsmålet om det skal opprettholdes. Påtalemyndigheten sørger for at han blir gjort kjent med denne rett.

Regelen i første ledd første punktum gjelder tilsvarende når noen som frivillig utlevert ting til beslag, krever dem tilbake.

Rettens avgjørelse treffes ved kjennelse.

§ 478
Ved etterforskning og bruk av tvangsmidler likestilles militærpolitiet og militære befalingsmenn med polititjenestemenn.

Straffeloven av 22 mai 1902 nr. 10

§ 48
Ingen kan straffes for Handling, som han har foretaget i Nødverge. Det er Nødverge, naar en ellers strafbar Handling foretages

til Afvergelse af eller Forsvar mod et rettsstridigt Angreb, saafremt Handlingen ikke overskrider, hvad der fremstillede sig som fornødent hertil, og det i Betragtning af Angrebets Farlighed, Angiberens Skyld eller det angrebne Retsgode ei heller maa agtes ubetinget utilbørligt at tilføie et saa stort Onde som ved Handlingen tilsigtet.

Hvad ovenfor er bestemt om Afvergelse af rettsstridigt Angreb, kommer ogsaa til Anvendelse med Hensyn til Handlinger, der foretages i Hensigt at iverksætte en lovlig Paagibelse eller hindre, at Straf- eller Varetægtsfanger rømmer.

Har nogen overskredet Grænserne for Nødverge, er han dog straffefri, hvis Overskridelsen alene har fundet Sted paa Grund af en ved Angrebet fremkaldt Sindsbevægelse eller Bestyrtelse.

LOV OM POLITIMYNDIGHET I DET MILITÆRE FORSVAR AV 22 MAI 1988 NR. 33

§ 1
Militært befal med sersjants grad eller tilsvarende eller høyere, militærpoliti og militære vakter har politimyndighet overfor alle som er på militært område eller i umiddelbar nærhet av det. Militært område omfatter også militært fartøy eller transportmiddel.

Politimyndighet kan også utøves overfor den som opptrer i strid med forbud gitt i medhold av §1 i lov av 18 august 1914 nr. 3 om forsvarshemmeligheter.

§ 2
Befal som nevnt i §1 har også utenfor militært område politimyndighet overfor enhver undergitt som omfattes av kapittel I i lov om den militære disiplinærmyndighet. Militærpolitiet kan utøve politimyndighet overfor enhver som omfattes av kapittel I i samme lov utenfor militært område.

Når ikke foresatt eller militærpoliti er til stede kan enhver overordnet utøve slik politimyndighet.

§ 3
Politimyndighet etter loven omfatter rett til å gripe inn for å opprettholde den alminnelige ro og orden, anholde og innbringe personer etter straffeprosesslovens § 191.

Den som har politimyndighet etter loven har også rett til å bruke foreløpig arrest overfor enhver som omfattes av kapittel I i lov om den militære disiplinæmyndighet som:

1. forstyrrer den alminnelige ro og orden
2. har gjort seg skyldig i alvorlig pliktstridig forhold og det av tjenestlige grunner finnes nødvendig at vedkommende straks blir pågrepet.

3. eller har gjort seg skyldig i refsbart forhold og det er særlig grunn til å frykte for at vedkommende vil øve vold eller skadeverk, eller fortsatt gjør seg skyldig i grovt disiplinærbrudd.

§ 4
Innbringelse og arrestasjon foretas så hensynsfullt som omstendighetene tillater.

Den arresterte kan ransakes og gjenstander som kan brukes til vold eller til å unnvike, skal fratas vedkommende.

Den foreløpige arrest må ikke strekke seg utover 24 timer.

§ 5
Militærpolitiet eller militært befal som nevnt i § 1 kan etterforske brudd på den militære straffelov eller disiplinærlov.

De kan også innlede etterforskning av andre straffbare forhold som omfattes av politimyndigheten etter § 1.

§ 6
Den som rettsstridig forlater eller blir borte fra et sted hvor det påhviler vedkommende en militær plikt å være til stede, kan avhentes av politiet, militærpolitiet eller befal som nevnt under § 1. En vernepliktig som unnlater å møte frem til førstegangstjeneste kan likevel bare avhentes av politiet

§ 7
Kongen fastsetter nærmere regler om militærpolitiet og utøvelse av politimyndighet i det militære forsvar.

§ 8
Loven her trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

REGLER OM UTØVELSE AV POLITIMYNDIGHET I DET MILITÆRE FORSVAR, GITT VED KGL.RES. AV 26 NOVEMBER 1993

1) I forhold som medfører samarbeid med sivil politimyndighet er militær politimyndighet underordnet denne, jfr dog beredskapsloven § 6.
2) Militær politimyndighet gir militært befal, militærpoliti og militære vakter rett til å gripe inn for å opprettholde den alminnelige ro og orden på militært område eller i umiddelbar nærhet av det, håndheve adgangsforbud overfor uvedkommende samt gripe inn mot tyveri og andre åpenbare straffbare handlinger. Ut over dette har de samme rett som enhver borger etter straffeprosesslovens §§ 176 og 206 til å foreta pågripelse og å ta beslag når den mistenkte treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor.
   Maktbruk skal alltid begrenses til det som er nødvendig for formålet, og gjennomføres så skånsomt som mulig. Adgangen til bruk av våpen i fredstid reguleres av Forsvarssjefen i egen instruks.
3) Militært befal, militærpoliti og militære vakter har plikt til å gripe inn i samsvar med sin myndighet etter pkt 2 når saken berører Forsvaret eller er av alvorlig art.
4) Med militær vakt forstås også sivil vakt for militær installasjon når vakten er ansatt i Forsvaret og har militær sjef som foresatt.
5) 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 biuvakk, stillinger, kommandoplasser og tilsvarende som militært område.
6) Til militært områdes umiddelbare nærhet regnes vei som

hovedsakelig tjener som adkomst til militært område samt steder som ligger så nær at uro kan forstyrre ordenen på militært område.

7) På område underlagt adgangsforbud etter lov om forsvarshemmeligheter kan militært befal, militærpoliti og militære vakter kreve opplyst identitet, bortvise uvedkommende og pågripe personer som med skjellig grunn mistenkes for straffbar handling mot lovens § 5. Disse skal snarest overleveres til politiet.

8) Utenfor militært område og dettes umiddelbare nærhet har, når det av militære hensyn er berettiget behov for det, militærpolitiet rett til å dirigere trafikk. Forøvrig kan militært befal, militærpoliti og militære vakter bortvise personer som er til hinder for lovlige militære operasjoner.

9) Militær vakt som under krig og beredskap bevokter et objekt utenfor militært område, har politimyndighet som for militært område bestemt. Samme politimyndighet har militær vakt i fredstid som forestår vakthold på definerte objekter etter anmodning fra politiet.

10) For norske styrker utenfor landets grenser gjelder bestemmelsene i dette reglement med de begrensinger som følger av forholdet til vertslandet.

Allierte styrker på norsk jord som kommer inn under NATOs statusavtale av 19 juni 1951 har rett til å føre politioppsyn innenfor eget militært område og treffe alle nødvendige tiltak for å sikre opprettholdelse av orden og sikkerhet innen området, herunder utøve myndighet i henhold til pkt 1 – 6 i dette reglement. Myndighet i henhold til pkt 7, 8 og 9 kan ved behov tildeles av Forsvarsdepartementet.

Likeså kan Forsvarsdepartementet tildele slik myndighet til andre lands styrker når disse oppholder seg på norsk jord etter samtykke fra norske myndigheter.

11) Utenfor militært område gjelder politimyndigheten etter lovens § 2 overfor befal og menige som er inne til tjeneste i det militære forsvar, personell under reise til og fra, i alle fall minst 24 timer før fremmøte og like lang tid etter dimisjon samt enhver som på militært område eller offentlig sted

lovlig er iført militær uniform. Politimyndigheten gjelder også overfor krigsfanger og fremmed internert militært personell.

12) Overfor utenlandsk personell tilhørende militær avdeling som oppholder seg i Norge etter samtykke fra norske myndigheter bør militær politimyndighet utenfor militært område kun utøves etter samtykke fra vedkommende utenlandske sjef.
Slik avdeling kan utøve politimyndighet overfor eget personell i henhold til sitt eget lands lovgivning på norsk jord så langt det ikke medfører inngrep i norske interesser.

13) Når militærpoliti griper inn mot militærperson utenfor militært område, skjer dette på vegne av vedkommendes foresatte. Når foresatt befal er til stede, er det normalt denne som avgjør hvordan det skal forholdes. Dette gjelder også innenfor militært område.
Militærpoliti kan gripe inn mot befal, selv om dette har høyere grad enn vedkommende militærpoliti, når det foreligger ordre fra vedkommendes foresatte eller forholdet er så alvorlig at slik ordre åpenbart ville blitt gitt og saken haster.
På samme vilkår kan militærpoliti unntaksvis gripe inn mot militærperson selv om foresatt motsetter seg det.

14) Innbringelse etter straffeprosessloven § 191 kan brukes overfor såvel sivilt som militært personell som er anholdt for ordensforstyrrelse på militært område eller i dettes umiddelbare nærhet, eller som ulovlig oppholder seg på eller foretar ulovlig handling på militært restriksjonsområde. Ved ordensforstyrrelse utenfor militært område eller dettes umiddelbare nærhet kan innbringes personell som må antas å være militært personell inne til tjeneste, på reise til eller fra eller som er iført militær uniform på offentlig sted.

15) Foreløpig arrest kan brukes overfor militært personell som er inne til tjeneste, på reise til eller fra eller som er iført militær uniform på offentlig sted. Til sikring av påtenkt avhør, blodprøve eller andre etterforskningsskritt kan foreløpig arrest brukes når sakens alvor tilsier det.

16) Gjenstander som er egnet til å skade arrestanten selv, som f

eks skolisse, belte og slips m m skal fratas ham ved innsettelse i foreløpig arrest.

17) Når noen skal innsettes i foreløpig arrest, skal foresatt med disiplinærmyndighet snarest mulig underrettes. Dersom det er behov for å holde en arrestant ut over 24 timer, skal han overlates til politiet som eventuellt sørger for varetektsfengsling.

18) Militært befal er etter lov 6 mai 1921 nr 1 § 3 sidestilt med politiets tjenestemenn under slik etterforskning forsåvidt gjelder utførelse av forkynninger, opptak av forklaringer samt iverksettelse av beslag, ransaking og pågripelse. Slik myndighet omfatter også ordre om fremstilling av militærperson til blodprøve ved overtredelse pliktavholdsloven. Militærpoliti med grad av korporal eller tilsvarende regnes som befal etter denne bestemmelse.

19) Etterforskning kan foretas mot alt personell som mistenkes for overtredelse som kan straffes etter militære straffelov eller refses disiplinært. Etterforskning kan innledes mot annet personell når det er mistanke om straffbar handling på militært område eller dettes umiddelbare nærhet eller ulovlig opphold eller handling på militært restriksjonsområde. Politiet varsles så snart som mulig.

20) Militær sjef med full disiplinærmyndighet og offiser med grad av major/tilsvarende eller høyere har samme myndighet som påtalemyndighetens tjenestemenn til å iverksette tvangsmidlene beslag, ransaking og pågripelse, samt blodprøve ved overtredelse av pliktavholdsloven, mot undergitte i saker som etterforskes militært. Påtalemyndighetens samtykke skal innhentes før iverksettelse av beslag, ransaking eller pågripelse, og etterforskningen i slike tilfelle overføres til politiet når dette er hensiktsmessig etter politiets vurdering, jfr § 90 pkt 2 i påtaleinstruks av 14 desember 1934. Ved avdeling utenfor Norge kan slik offiser selv treffe beslutning om iverksettelse også av beslag, ransaking eller pågripelse, når forføyning må foretas uten at påtalemyndighetens eller rettens beslutning kan avventes.

21) Politiet skal kontaktes og overlates videre etterforskning i alle saker som er:

a) mot sivilpersoner utenfor Forsvaret
b) mot sivilt ansatte i Forsvaret når forholdet ikke kommer inn under militær straffelov
c) Mot militærpersoner når det foreligger forhold som ikke dekkes av militær straffelov og som er for alvorlige til å avgjøres disiplinært.

22) Gjennomføring av avhenting skjer etter reglene om pågripelse, og etter ordre eller anmodning fra den fraværendes militære foresatte eller i tilfeller hvor det ulovlige fravær er utvilsomt og slik anmodning åpenbart ville blitt gitt. Den som skal gjennomføre avhentingen, vurderer eventuelle nye opplysninger og kan avbryte gjennomføringen dersom det er grunn til å tro at fremmøteplikten er bortfalt.

23) Ved avhenting av personell som er eller har vært inne til førstegangstjeneste, brukes fortrinnsvis militærpoliti. Dersom avhentingen foretas ved befal, følges de regler som gjelder for militærpolitiet om dette.

24) Forsvarsdepartementet bemyndiges til å gi utfyllende bestemmelser til denne forskrift.

25) Denne forskrift om politireglement for Forsvaret trer i kraft straks.

HENVISNINGER

Lov av 18 august 1914 – nr 3	om forsvarshemmeligheter
Lov av 1995	om Politiet
Lov av 16 juli 1936 – nr 2	om pliktmessig avhold
Lov av 22 mai 1981 – nr 25	Straffeprosessloven
Lov av 20 mai 1988 – nr 32	om den militære disiplinærmyndighet
Kgl res av 28 juni 1988	Påtaleinstruksen
Kgl res av 16 desember 1988	Disiplinærreglementet for Forsvaret, samt vedlegg i TFF 560
Kgl res av 26 april 1957	Trafikkreglenes § 3, nr 2
Lov av 22 mai 1902 – nr 10	Almindelig borgerlig straffelov
Lov av 22 mai 1902 – nr 13	Militær straffelov
Lov av 17 juli 1953 – nr 28	om Heimevernet
Lov av 17 juli 1953 – nr 29	om Verneplikt
Kgl res av 10 juni 1949	Direktiv for militære befalsingsmenn og militære sjefer ved væpnet angrep på Norge

De stedlige politivedtekter, kommunale forskrifter, militære ordre og instrukser.

Forsvarssjefen

MOTTATT VEDFAA
05 JAN. 2007

Vår dato	Vår referanse
03 JAN 2007	2005/01448-/FD II 5/JEH/561 10
Tidligere dato	**Tidligere referanse**

Vår saksbehandler
Jarl Eirik Hemmer
jarl-eirik.hemmer@fd.dep.no, 23 09 62 60

Til
Fellesoperativt hovedkvarter
Militærpolitistasjon Oslo

Kopi til
Generaladvokaten
Forsvarsstaben
Landsdelskommando Nord
Forsvarets militærpolitiavdeling

Internt
-

Intern kopi til
FD I 4
FD II 5
FD III 2

FSJs direktiv om etterforskingsbistand ifm militære disiplinær- og straffesaker ved norske styrker i utlandet

Vedlagt følger ovennevnte direktiv, fastsatt 24. november 2006 av FSJ. Direktivet trer i kraft 1. januar 2007.

Adressatene bes om, i samråd med Generaladvokatembetet, å besørge nødvendige forberedende tiltak som angitt i direktivet.

Sverre Diesen
General
Forsvarssjef

Postadresse
Postboks 8126 Dep
0032 Oslo

Besøksadresse
Glacisgata 1
Org nr 972 417 823

E-post
postmottak@fd.dep.no

Telefon 23 09 60 07
Telefaks 23 09 60 50

Vedlegg
1

FORSVARSSJEFENS DIREKTIV

OM

ETTERFORSKINGSBISTAND I FORBINDELSE MED MILITÆRE DISIPLINÆR- OG STRAFFESAKER VED NORSKE STYRKER I UTLANDET

Fastsatt av Forsvarssjefen 24. november 2006 med hjemmel i instruksjonsmyndighet.

1. Formål og virkeområde

1.1. Formålet med dette direktiv er å legge forholdene til rette for rask og enkel utsendelse av militærpolitiressurser, og eventuelt krigsadvokater, når dette anses nødvendig for effektivt å kunne gjennomføre etterforsking av militære disiplinær- og straffesaker ved norske styrker i utlandet.

1.2. Dette direktiv gjør ingen endringer med hensyn til

a. påtalemyndighetens uavhengighet,
b. forholdet mellom Generaladvokaten (GA) og krigsadvokatene (KA) på den ene siden, og militærpolitiet (MP) på den annen side,
c. Romerike politidistrikts oppgaver ved etterforsking av alvorlige straffbare forhold ved Forsvarets avdelinger i utlandet som ikke dekkes av GAs/KAs kompetanse eller som krever særlig fagkyndighet,
d. prinsippene som er nedfelt i Riksadvokatens brev 17. februar 2005 om "Norsk militært personell i utlandet undergitt norsk jurisdiksjon – ansvar for etterforsking og påtalemessig behandling av straffbare forhold", eller
e. regler om tiltak og undersøkelser mv ved ulykker og hendelser i Forsvaret, samt reglene for granskningskommisjoner og undersøkelser i regi av kontingentsjef.

2. Forberedende tiltak

2.1. Sjef Militærpolitistasjon Oslo (MPO) skal sørge for at et tilstrekkelig antall MP-etterforskere er forberedt på å reise til norsk avdeling i utlandet på kort varsel. Personellet skal ikke pålegges begrensninger som medfører krav om beredskapsgodtgjørelse eller lignende.

2.2. Sjef MPO skal legge forholdene til rette for at en krigsadvokat (KA) reiser sammen med MP-etterforskerne når det anses nødvendig at påtalemessig ledelse skjer fra det sted i utlandet hvor etterforskingen utføres. Sjef MPO skal samarbeide med GA om praktiske og administrative forberedelser for eventuell utsendelse av KA.

2.3. Personell som er forhåndsutpekt for hurtig utsendelse bør så langt mulig ha gjennomført nødvendige vaksinasjoner for aktuelle områder og lignende forberedelsestiltak.

3. Vurdering av behovet for etterforskingsbistand

3.1. I særlige tilfeller, når norsk avdeling i utlandet ikke selv besitter tilstrekkelig etterforskingskapasitet/-kompetanse (MP, LEGAD e.a.), når det ikke anses tilstrekkelig med telefonisk bistand fra MP/KA fra Norge, og når etterforskingsbehovet ikke ivaretas av Romerike politidistrikt, skal norsk avdelingssjef/kontingentsjef/tilsvarende i utlandet vurdere og eventuelt anmode Fellesoperativt hovedkvarter (FOHK) om utsendelse av etterforskingsressurser til området.

3.2. Det kan være behov for etterforskingsbistand selv om mistenkte for tiden ikke befinner seg i operasjonsområdet. Etterforskingsbistanden kan i slike tilfeller bl.a. omfatte åstedsbefaring og avhør av vitner.

3.3. FOHK skal selv vurdere om slik utsendelse bør skje, selv om anmodning fra norsk styrke i utlandet ikke foreligger.

3.4. Dersom FOHK etter anmodning eller av eget tiltak anser det nødvendig eller ønskelig med utsendelse av etterforskingsressurser, skal FOHK anmode MPO om slik støtte. Dersom det anses å være behov for utsendelse av KA sammen med etterforskingsressursene, retter FOHK anmodning til GA om det. FOHK utsteder militær reiseordre til vedkommende KA.

3.5. Antall personer som sendes ut bør holdes til et minimum, men må være tilpasset behovet etter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle.

4. Kommandomessige og administrative forhold ved utsendelse

4.1. MP forblir kommandomessig underlagt hjemmeavdeling. KA forblir underlagt GAs instruksjonsmyndighet. Samtlige underlegges slik administrativ kontroll som er nødvendig for å kunne oppholde og bevege seg i det aktuelle området.

4.2. Som ikke-stridende sivilperson skal KA ikke benytte militær grad og uniform under oppdrag. Militær uniform uten gradsdistinksjoner kan likevel benyttes etter ordre av FOHK eller militær sjef i operasjonsområdet, når sikkerhetsmessige hensyn krever det.

4.3. Sjef MPO skal koordinere etterforskingsbistanden med FOHK og samrå seg i faglige spørsmål med GA/KA. Samarbeid med tilstedeværende MP-

avdeling skal innledes.

4.4. Forut for utsendelse skal FOHK skriftlig angi hva som ønskes etterforsket og gjøre rede for bakgrunnen for oppdraget.

4.5. Personell ved norsk avdeling hvor etterforskingen vil finne sted skal legge til rette for at etterforskingen skjer så effektivt og grundig som mulig.

4.6. Etter endt oppdrag skal rapport snarest mulig avgis til den myndighet sakens art tilsier.

5. Kostnadsdekning

5.1. Kostnader forbundet med utsendelse, opphold og retur i forbindelse med konkrete oppdrag dekkes av FOHK innenfor gjeldende fullmakter.

5.2. For øvrig dekkes kostnader forbundet med forberedelse og gjennomføring av ordningen av den avdeling/enhet der kostnadene faller.

6. Ikrafttredelse

6.1. Direktivet trer i kraft 1. januar 2007.