



RIKSADVOKATEN

Agder politidistrikt
Postboks 514, Lundsiden
4605 KRISTIANSAND S

Deres referanse:

Vår referanse:

Dato:

24/1557 - 2 / RBR004

20.06.2024

Riksadvokatens pålegg og anvisninger for behandling av straffesaker med tilknytning til Forsvaret («militært påtaledirektiv»)

1. Bakgrunn

1.1. Påtalemyndighetens helhetlige ansvar for det militære straffesaksfeltet

Stortinget har besluttet at ordningen med et særskilt militært rettsvesen avvikles. Dette betyr at generaladvokaten og krigsadvokatene ikke lenger tilhører påtalemyndigheten, og at enkeltsaker med tilknytning til Forsvaret skal behandles av den ordinære påtalemyndigheten. I sin begrunnelse har Forsvarsdepartementet i Prop. 133 L (2022-2023) på side 6 og 76 uttalt følgende:

Det er behov for regler som sikrer en enhetlig behandling av militære og sivile straffesaker (...), og at militære straffesaker ivaretas av en organisasjon som har kapasitet og kompetanse til å håndtere alvorlige straffesaker i fred, krise og krig (...). Departementet er derfor enig med arbeidsgruppen i at en påtalemyndighet, uten for mange særordninger, anses som den beste garantisten for en enhetlig straffesaksbehandling.

Riksadvokaten har et særlig ansvar for at straffesakspleien fungerer tilfredsstillende i fred, krise og krig. Ansvarer omfatter enkeltsaksbehandling, fagledelse, kompetansebygging og beredskapsplanlegging innenfor det militære straffesaksfeltet. Straffesaker med tilknytning til Forsvaret skal behandles med samme krav til kvalitet, effektivitet og rettssikkerhet som andre straffesaker.

1.2. Lovendringer

Det gjøres endringer i straffeprosesslovens Tiende del om *Rettergangsmåten i militære straffesaker*. Dagens system med en egen domstolsordning for militære straffesaker oppheves, den militære rettergangsordning avvikles og ordningen med en særskilt militær påtalemyndighet bortfaller. Generaladvokatembetet som etat avvikles. Kategorien «militære

straffesaker» erstattes av det videre begrepet «straffesak med tilknytning til Forsvaret», som favner både hendelser med et klart militært preg (brudd på militære tjenesteplikter eller militær skikk og orden) og saker som ikke skiller seg nevneverdig fra saker som oppstår i sivilsamfunnet ellers, som vinning og sedelighet.¹

Militær politimyndighet er et viktig verktøy når Forsvaret skal beskytte sin virksomhet og opprettholde disiplin, ro og orden innad. Militær etterforskningskompetanse utgjør et supplement til politiets alminnelige myndighet til å utøve politimyndighet og etterforske straffesaker i hele kongeriket. Ulike regler samles nå i ny militærpolitilov, se Prop. 134 L (2022-2023).

1.3. Ikrafttredelse

Endringene i forsvarsloven, lov om militær politimyndighet og straffeprosesslovens Tiende del trer i kraft 1. juli 2024. Riksadvokatens pålegg og anvisninger inntatt i dette skrivet, gjelder fra samme tidspunkt.

2. Sentrale forutsetninger

2.1. Det politisk vedtatte målet

I dette kapitlet omtales forhold som er avgjørende for at det politisk vedtatte målet om en styrket og forbedret innsats innen det militære straffesaksfeltet skal oppnås. Målgruppen er påtalemyndigheten og politiets representanter, samtidig som deler av innholdet også retter seg mot Forsvaret, med naturlig relevans for militære sjefer og saksbehandlere i forsvarssektoren.

2.2. Fagledelse

Som leder av påtalemyndigheten har riksadvokaten det overordnede ansvaret for all straffesaksbehandling i hele landet. Sammen med enkeltsaksbehandlingen utgjør fagledelse kjernen i Den høyere påtalemyndighets virksomhet. En mer uforutsigbar utenriks- og sikkerhetspolitisk situasjon, med hybride trusler, press og påvirkningsoperasjoner, har synliggjort behovet for å innlemme det militære saksfeltet når fokusområder skal identifiseres og prioriteringer treffes. Kompetanse om totalforsvarskonseptet og Forsvaret hos påtalemyndigheten og politiets representanter blir stadig viktigere. Kunnskap om hva som blir annerledes i egen etat i krise og krig, rettslig og reelt, er grunnleggende.

¹ Ved en inkurie fremgår det i merknadene til de enkelte bestemmelser i Prop 133 L (2022-2023), avsnitt 8.6.2 *Til § 463* at begrepet «straffesak med tilknytning til Forsvaret» skal forstås på samme måte som den tidligere kategorien «militær straffesaker». Dette er åpenbart feil, og samsvarer ikke med det som er angitt om gjeldende rett, se avsnitt 5.2.1.1, sammenholdt med begrunnelsen for lovendringen som fremgår av arbeidsgruppens rapport (særlig punktene 6.11.2 og 6.11.3) gjengitt i grove trekk i proposisjonen avsnitt 5.2.2.1, og som Forsvarsdepartementet slutter seg til.

Riksadvokaten konstaterer at kunnskapen og erfaringen i påtalemyndigheten og politiet om det militære saksfeltet er varierende. Kunnskapen om det militære saksfeltet i påtalemyndigheten og politiet må heves, og statsadvokatene må fremover ta et større ansvar for å øke den generelle kompetanse om og interessen for fagfeltet i påtalemyndigheten og politiet. Militære etterforskere, som får et styrket lovgrunnlag for samarbeid med politi og påtalemyndighet i den nye militærpolitiloven, må inkluderes i påtalemyndighetens fagledelse.²

2.3. Straffesaker med tilknytning til Forsvaret og etterforskning av disse

Straffesaker med tilknytning til Forsvaret er en uensartet gruppe av lovbrudd, som har til felles at de springer ut av Forsvarets aktiviteter, begås av Forsvarets personell eller ved bruk av Forsvarets materiell. I praksis vil lovbruddene kunne innebære overtredelse av militær straffelov, spesiallovgivningen og straffeloven. I flere tilfeller vil både den militære straffelov og straffeloven ramme handlingen. Dette gjelder blant annet voldslovbrudd og vinningskriminalitet. For flere av disse overtredelsene har militær straffelov en strengere strafferamme. Ved vurderingen av hvilket straffebud overtredelsen skal subsumeres under, må det foretas en konkret vurdering. Dersom de militære trekk ved handlingen er fremtredende, forutsetter riksadvokaten at militær straffelov anvendes.

Etterforskning er en formålsstyrt aktivitet for å avdekke om det har skjedd et straffbart forhold. Etter straffeprosessloven § 225 er det påtalemyndigheten som beslutter igangsetting av etterforskning. Dette gjelder også for saker med tilknytning til Forsvaret. I saker som kan etterforskes med hjemmel i ny militærpolitilov § 22, skal det foretas en konkret vurdering av om det er militære etterforskere eller politiet, eventuelt en kombinasjon, som er best egnet til å ivareta kravene om kvalitet og uavhengighet i etterforskningen.

I ny militærpolitilov § 21 er militære etterforskere definert som «etterforskere ved militærpolitiets spesialiserte etterforskningsenheter». I praksis vil dette være personell tilknyttet Forsvarets militærpolitiavdeling (FMPA), som er en avdeling underlagt Sjef Hæren. Etterforskningsavdelingen i FMPA er gitt ansvaret for å etterforske straffesaker i Forsvaret, både nasjonalt og ved norske avdelinger i utlandet. I tillegg støtter avdelingen militære sjefer med mer kompliserte disiplinærsaker. De vedtatte lovendringene viderefører i hovedsak dagens ansvarsforhold. FMPA er en viktig ressurs, og riksadvokaten forutsetter at det gode samarbeidet mellom avdelingen og politiet videreføres.

Straffesaker som oppstår i Forsvaret skal følge den alminnelige organiseringen i påtalemyndigheten og politiet. Såfremt ikke annet er bestemt, betyr det at sakene skal påtaleavgjøres i det distriktet de oppstår, både på politi- og statsadvokatnivå, så vel i fred som i krise og krig. I Prop.133 L (2022-2023) punkt 5.2.4 heter det:

Departementet mener det sentrale er at det blir en størst mulig grad av lik oppgaveløsning mellom alle typer straffesaker. Etter departementets vurdering er det derfor hensiktsmessig at enkeltsaker med tilknytning til Forsvaret følger de alminnelige regler og den alminnelige geografiske organiseringen av påtalemyndigheten.

² Se kapittel 5 nedenfor.

Ettersom dagens særordning bortfaller, og sakene fremover skal følge de alminnelige saks- og trekkfordelingsreglene i politiet, er det ikke nødvendig med egen forskriftsregulering av dette.

2.4. Forventet utvikling

Tradisjonelt har de såkalte fraværssakene, som går ut på at siktede ikke har møtt opp til militær førstegangstjeneste eller til oppkledning/øving i Heimevernet, vært den klart dominerende sakstypen i Generaladvokatembetets straffesaksportefølje. I perioden fra 1980-tallet og frem til i dag har det vært en drastisk nedgang i antall fraværssaker i Forsvaret. Fra å være flere hundre straffesaker hvert år, og dermed grunnlaget for at generaladvokaten og krigsadvokatene i 1997 fikk påtalemyndighet i fredstid, er antallet redusert til kun et fåtall de siste årene. Riksadvokaten legger til grunn at det på kort sikt vil være et begrenset antall (nye) saker som politiet i fredstid vil få befatning med, når den nye ordningen trer i kraft. De viktigste endringene knytter seg til kravene om påtalesaglig etterforskningsledelse og foreleggelsesplikten. Den nye langtidsplanen for forsvarssektoren («forsvarsløftet»), med store investeringer og en tilpasset soldatprofil, vil samtidig kunne medføre en viss økning i antall enkeltsaker. Riksadvokaten er derfor beredt til å justere praksis rundt sporvalg i enkeltsaker og utmåling dersom dette anses nødvendig.

Det ligger til Forsvaret som etat å sørge for prosedyrer og interne rutiner slik at de rette sakene som oppstår i Forsvaret, anmeldes eller forelegges påtalemyndigheten for sporvalg.

2.5. Riksadvokatens kontaktpunkt

I Prop. 133 L (2022-2023) punkt 5.2.4 fremheves behovet for et synlig kontaktpunkt i påtalemyndigheten. Riksadvokaten vil i dialog med Forsvaret avklare de nærmere rammene og forventningene rundt en slik funksjon ved Riksadvokatembetet.

2.6. Beredskap i Den høyere påtalemyndighet

Endringene på det militære straffesaksfeltet får ingen større praktisk betydning for innretningen av beredskapsarbeidet i Den høyere påtalemyndighet. Riksadvokatens beredskapsdokument av 2. januar 2023 er etatens sentrale oppslagsverk. Det er grunnleggende at etaten og straffesakspleien fungerer tilfredsstillende i fred, krise og krig, både på det militære og sivile straffesaksfeltet. Arbeidet med beredskap går i et eget spor, og omtales ikke i det følgende.

Riksadvokaten skal i medhold av straffeprosessloven § 466 utpeke et antall tjenestepersoner:

... 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 personell skal etter søknad fra riksadvokaten fritas fra tjeneste i Forsvaret ved krig, når krig truer og ved styrkeoppbygging.

3. Forholdet mellom straffesaker med tilknytning til Forsvaret og disiplinærsaker

Disiplinærmyndigheten i Forsvaret er militære sjefers adgang til å ilegge sine undergitte en sanksjon i form av en refselse. Målsettingen er å korrigere uønsket adferd og å sikre den nødvendige disiplin. Kommandosystemet og disiplinærmyndigheten skal sørge for kampkraft og en effektiv forsvarsmakt, samtidig som det ivaretar Norges forpliktelser etter folkeretten.

Refselse kan ilegges for overtredelse av militære tjenesteplikter eller brudd på militær skikk og orden, samt for brudd på andre straffbare forhold etter nærmere angitte vilkår, se forsvarsloven § 65 tredje ledd. Ettersom refselse er et ledelsesverktøy for den militære sjefen, er det viktig at disiplinære reaksjoner finner sted kort tid etter en hendelse. Disiplinære forhold har en absolutt foreldelsesfrist på to år fra hendelsen fant sted, jf. forsvarsloven § 68 siste ledd.

Mange hendelser som man i dag velger å avgjøre med disiplinær refselse, er i prinsippet straffbare. Fra lovgivers side er det gitt uttrykk for at administrative sanksjoner i større grad bør benyttes som et alternativ til straff der dette vurderes som tilstrekkelig og hensiktsmessig, jf. Prop. 62 L (2015-2016), se særlig avsnitt 7.4.3. På det militære saksfeltet er det en lang og fast praksis for fordeling mellom refselse og straff. For saker som ligger i skjæringspunktet mellom «alvorlig disiplinærsak» og «mindre alvorlig straffesak», oppstår et behov for å avklare om saken skal gå i straffesporet eller disiplinærsporet. I tråd med anbefalingen fra Bjørkholt-utvalget,³ besluttet Stortinget å innføre en særskilt foreleggelsesplikt for saker som oppstår i Forsvaret og som «kan kvalifisere til straff», se neste kapittel. Foreleggelsesplikten må ikke forveksles med den alminnelige plikten som alle offentlige etater, også Forsvaret, har til uten unødig opphold å oversende saker til politiet, eksempelvis på grunn av sakens alvorlighet eller når fornærmede ønsker det. Foreleggelsesplikten gjelder uavhengig av om militærpolitiet benyttes som etterforskende eller undersøkende organ, eller ikke.

De ulike formål som vektlegges i henholdsvis straffesaker og disiplinærsaker, kommer til uttrykk på ulike måter, både materielt og prosessuelt. Riksadvokaten minner om at beviskravet i disiplinærsaker er «klar sannsynlighetsovervekt», jf. ny § 72 første ledd i forsvarsloven. Merk også at bestemmelser i militær straffelov som gjelder brudd på militære tjenesteplikter, ikke har bot som eneste straffealternativ.

Disiplinærsakene utgjør i dag kjernen av Generaladvokatembetets oppgaver. Porteføljen videreføres i Forsvaret med virkning fra 1. juli 2024.

³ Lov om militær disiplinærmyndighet, lov om politimyndighet i Forsvaret og påtalemessig behandling av militære straffesaker - Utredning fra arbeidsgruppe nedsatt av Forsvarsdepartementet, 1. mars 2021.

4. Forvarets plikt til å forelegge saker som kan kvalifisere til straff, for påtalemyndigheten («foreleggelsesplikten»)

4.1. Bakgrunnen for plikten

Foreleggelsesplikten følger av forsvarsloven § 70 første ledd, som lyder:

Forhold som kan kvalifisere til straff, skal etter nærmere retningslinjer fra riksadvokaten forelegges påtalemyndigheten for avgjørelse av om det skal iverksettes etterforskning.

Bestemmelsen er ny, og lovfester en plikt til å forelegge forhold som kan kvalifisere til straff for påtalemyndigheten. Foreleggelsesplikten påhviler militære sjefer med disiplinærmyndighet og sivilt ansatte ledere i Forsvaret med tilsvarende funksjon, jf. bestemmelsens annet ledd. Formålet er å sørge for lik håndhevelse av lovbrudd som begås i Forsvaret, sikre at den sivile kontrollen med militærmakten understøttes av en uavhengig påtalemyndighet, forhindre konflikt med forbudet mot gjentatt straffeforfølging, samt legge til rette for et effektivt og nyansert sanksjonssystem, se Prop. 133 L (2022-2023) side 52 og 83.

Foreleggelse må ikke forveksles med anmeldelse. Foreleggelsesplikten er nært beslektet, men ikke identisk med samordningsplikten i straffeprosessloven § 229 tredje ledd og forvaltningsloven § 47. Foreleggelsesplikten går lenger ved at den ikke er avgrenset til tilfeller der det er aktuelt for Forsvaret som forvaltningsorgan å anvende administrative sanksjoner. Saker som *kan kvalifisere til straff* skal forelegges påtalemyndigheten, uavhengig av om det fremstår nærliggende å reagere disiplinært. Der disiplinære reaksjoner vurderes som egnet, og det er tvil om forholdet kan kvalifisere til straff, vil både foreleggelsesplikten og samordningsplikten gjelde, jf. forsvarsloven § 70 tredje ledd. I slike tilfeller vil prosessen for samordning og foreleggelse i praksis være sammenfallende.

4.2. Hvilke saker Forsvaret skal forelegge

Det er forhold som «kan kvalifisere til straff» som skal forelegges påtalemyndigheten.

Forsvarsdepartementet har i Prop. 133 L (2022-2023) uttalt at dette ikke innebærer at alle refsbare forhold er underlagt foreleggelsesplikt, men kun de mer alvorlige. Som eksempel er det vist til alvorlige ulykker, promillekjøring og vold. Departementet presiserer at nærmere krav til gjennomføringen av foreleggelsesplikten vil måtte framgå av retningslinjer gitt av riksadvokaten.

Riksadvokaten konstaterer at uttrykket «kan kvalifisere til straff» ikke innebærer at enhver hendelse som i teorien omfattes av et straffebed, omfattes av foreleggelsesplikten. Dette ville både kunne undergrave disiplinærinstituttet og føre til en unødig merbelastning for påtalemyndigheten. Det er med andre ord ikke tilstrekkelig å fastslå at den objektive gjerningsbeskrivelsen i et straffebed er oppfylt.

En rekke handlinger som i dag behandles disiplinært, subsumeres nettopp som brudd på tjenesteplikter etter militær straffelov § 77, under henvisning disiplinærloven § 1 tredje ledd, som videreføres i ny § 65 i forsvarsloven.

Disiplinær reaksjon i form av refselse kan i medhold av forsvarsloven § 65 illegges for forsømmelse eller overtredelse av militære tjenesteplikter (første ledd), forsømmelse eller overtredelse av militær skikk og orden (annet ledd), og overfor den som gjør seg skyldig i andre straffbare forhold (tredje ledd). For sistnevnte er det en forutsetning at handlingen enten har skjedd på militært område, overfor tjenestepliktige, eller mot eller ved bruk av militært materiell. De klare disiplinærsakene, slik som for eksempel forsovelser og simple alkoholovertredelser, skal fortsatt håndteres disiplinært. Dette vil typisk være forhold som omfattes av forsvarsloven § 65 første eller annet ledd. Tilsvarende er det åpenbart slik at alvorlige straffbare forhold skal oversendes politiet på vanlig måte. Når det gjelder sistnevnte kategori, har det erfaringsmessig vært knyttet særlige utfordringer til saker som gjelder påstander om alvorlige seksuallovbrudd, som militære sjefer på en eller annen måte blir kjent med. Tvil om fremgangsmåten i slike saker oppstår først og fremst der den personlig fornærmede ikke ønsker å anmelde eller opplyse saken. Slike tilfeller skal i utgangspunktet anmeldes, men problemstillingen kan etter omstendighetene forelegges påtalemyndigheten til avgjørelse. Riksadvokaten minner også om fornærmedes rett til bistand fra advokat for å vurdere spørsmålet om anmeldelse, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 6.

Hvert år forekommer et relativt stort antall vådeskudd i Forsvaret. Disse kan reise særlige spørsmål om grensen for foreleggelsesplikten. «Vådeskudd» er ikke definert rettslig. Det som her omtales som vådeskudd, er som oftest en utilsiktet avfyring med skytevåpen. Også tilsiktet avfyring som treffer feil, kan etter omstendighetene omfattes. Som hovedregel er det ikke nødvendig å forelegge vådeskudd i sikker retning, da disse etter fast praksis refses disiplinært. Enkelte vådeskudd er likevel så alvorlige at de er, eller kan være, straffbare. Vådeskudd som har personskaade til følge, skal alltid etterforskes og rutinemessig anmeldes. Et vådeskudd med personskaade kan straffes etter militær straffelov § 75 dersom skaden er skjedd som følge av uforsiktig omgang med våpenet. Et vådeskudd som er avfyrt med skarp ammunisjon i usikker retning, kan være straffbart etter straffeloven § 188 dersom skuddet skyldes uforsiktig omgang med våpenet og var egnet til å volde fare for andres liv eller helse. I praksis kan dette være tilfellet dersom det er avfyrt et skarpt skudd i usikker retning; for eksempel gjennom en vegg, en teltduk, eller i et kjøretøy hvor det enten befant seg personer, eller bare skyldtes tilfældigheter at det ikke befant seg personer i, eller i nærheten av, skuddets retning. I slike situasjoner bør terskelen være lav for å forelegge forholdet for påtalemyndigheten.

De krevende vurderingene knyttet til foreleggelsesplikten vil først og fremst oppstå for sakene som ligger i skjæringspunktet mellom disiplinærsak og straffesak. Dette er forhold som det kan være aktuelt å refse disiplinært i medhold av forsvarsloven § 65 tredje ledd. Grovt sett kan man skille mellom lovbrudd som er tett knyttet til Forsvarets virksomhet og egenart, og forhold som mer eller mindre tilfeldig finner sted i Forsvaret. Til den førstnevnte kategorien hører blant annet mindre alvorlige hendelser knyttet til våpen og ammunisjon, branner og nestenulykker med militært materiell. Til den andre kategorien hører typisk mindre alvorlige

voldslovbrudd, vinningslovbrudd, seksuallovbrudd, overtredelser av vegtrafikkloven, og bildedeling som ikke åpenbart oppfyller kravet til å være krenkende. Ved vurderingen av om en sak som er tett knyttet til Forsvarets virksomhet og egenart skal forelegges for påtalemyndigheten, og hvor det ikke dreier om fare for tap av liv eller skade på mennesker, er det relevant å se hen til om straffebudets beskyttelsesinteresse utelukkende gjelder Forsvarets effektivitet eller eiendom. I slike tilfeller vil Forsvarets eget syn på sporvalget, være et relevant hensyn.

Når det gjelder straffbare forhold som man ikke naturlig forbinder med Forsvaret og militærtjenesten, vil riksadvokaten henlede oppmerksomheten mot § 6 i disiplinærforskriften der det heter:

Andre straffbare forhold kan bare avgjøres ved refselse dersom:

- a. de disiplinære sider ved handlingen er de fremtredende og*
- b. forholdet ikke er anmeldt eller forelagt for påtalemyndigheten etter forsvarsloven § 70 eller der det er avgjort at forholdet ikke vil bli straffeforfulgt.*

Det er som hovedregel bare mindre overtredelser av andre straffebestemmelser enn i den militære straffeloven og forsvarsloven som kan avgjøres ved refselse. Refselse kan ilegges selv om fornærmede i en sak som gjelder forhold som nevnt i § 5, ikke ønsker å forfølge saken.

Vilkåret om at de «disiplinære sider ved handlingen» må være fremtredende, gjør seg særlig gjeldende i sakstyper som for øvrig fremstår som sivile, herunder blant annet seksuallovbrudd. Det er altså kun de mindre alvorlige forhold, med lav strafferamme, som er begått i en militær kontekst og som berører Forsvarets virksomhet ved at de «disiplinære sider» ved handlingen er fremtredende, som kan refses disiplinært uten å være forelagt påtalemyndigheten. I praksis legger riksadvokaten til grunn at seksuallovbrudd normalt bør forelegges påtalemyndigheten. Disiplinære forhold som mer naturlig anses som overtredelser av forsvarsloven § 65 annet ledd («militær skikk og orden») behøver ikke forelegges på tilsvarende måte. For øvrig vises det til disiplinærforskriften § 7, som slår fast at sjef med disiplinærmyndighet skal rådføre seg med Forsvarets jurister i disiplinærsaker ved tvil.

Overtredelsens art og grovhet, sammenholdt med hvilke interesser som er krenket, står sentralt ved vurderingen av om et forhold bør straffeforfølges (sporvalget), og vil også være retningsgivende for foreleggelsesplikten. Relevante momenter er blant annet hensynet til den alminnelige lovlydighet, hvorvidt den som er berørt av lovbruddet ønsker straffeforfølgning og om lovbruddet kan få andre følbare konsekvenser for gjerningspersonen i form av administrativ sanksjon eller lignende. Ressursprioriteringer og samfunnsøkonomiske betraktninger kan etter omstendighetene ha betydning. Ved kvalifiseringen kan det ses hen til

straffeprosessloven § 62 a tredje ledd og de vurderingsmomentene som typisk vektlegges der straffeforfølgning ikke anses å være i det offentliges interesse.⁴

Det ligger ikke til riksadvokaten å mene noe om hvordan Forsvaret selv velger å organisere gjennomføringen av foreleggelsesplikten. Likevel understrekes viktigheten av at det legges til rette for at militære sjefer med disiplinærmyndighet og sivilt ansatte ledere som foreleggelsesplikten påhviler, kan konferere med personell med juridisk kompetanse innen disiplinær- og strafferett.

4.3. Gjennomføring av foreleggelsen

Foreleggelse skjer til påtalemyndigheten i stedlig politidistrikt. Foreleggelse er noe annet enn en anmeldelse, og formålet er å avklare sporvalg og videre saksgang. Saken skal oversendes politiet, eksempelvis i Altinn, som elektronisk oversendelse med kryptering eller i vanlig postgang. I lys av at foreleggelsesplikten er ny, skal politimesterne utpeke konkrete personer som, inntil annet blir bestemt, gis et særlig ansvar for at foreleggelse behandles i tråd med dette direktivet.

Forsvaret sender sakens dokumenter, herunder relevante opplysninger fra militært rulleblad og opplysninger om tidligere forhold som kan ha relevans for spørsmålet om å åpne etterforskning, til påtalemyndigheten. I tillegg skal det også følge en skriftlig anbefaling om sporvalget. Hvis det er en personlig fornærmet i saken, skal det fremgå av oversendelsen at fornærmede er orientert om at saken oversendes politiet og fornærmedes standpunkt til spørsmålet om anmeldelse. Kontaktinformasjon til rett instans i Forsvaret (saksbehandler) bør fremgå. Når et forhold forelegges for påtalemyndigheten, skal den som disiplinærundersøkelsen retter seg mot, og eventuelt den som er personlig fornærmet i saken, gis underretning om det, jf. forsvarsloven § 74 tredje ledd. Det er Forsvaret som skal sørge for slik underretning.⁵

Påtaleansvarlig skal vurdere om de opplysninger som foreligger, er av en slik art at det er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold, jf. straffeprosessloven § 224 første ledd, se punkt 4.2. Politiadvokaten (kompetent påtalemyndighet) skal enten returnere saken til Forsvaret med beskjed om at saken ikke vil bli forfulgt i straffesporet, eller beslutte opprettelse av anmeldelse. Det oppstilles ingen spesifikke formkrav til beslutningen, ut over at den skal være skriftlig. Beslutningen skrives i et oversendelsesbrev, hvor det kort fremgår hvilke hensyn som er tillagt avgjørende vekt i vurderingen. Riksadvokaten legger til grunn at kodene 022 og 106, «ikke rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold», som hovedregel kan benyttes i tilfeller der det ikke åpnes etterforskning og saken returneres Forsvaret. Ytterligere presiseringer om den tekniske gjennomføringen av foreleggelsen ligger til Politidirektoratet å avgjøre.

En beslutning om ikke å åpne etterforskning kan påklages, jf. straffeprosessloven § 59 a. Klagebehandlingen i disse sakene skjer på vanlig måte. Det må antas at Forsvaret normalt vil ha klagerett - i tillegg til en personlig fornærmet, jf. bestemmelsens annet ledd nr. 3.

⁴ Se nærmere Prop. 146 L (2020-2021) avsnitt 21.1, side 168.

⁵ Påtalemyndighetens plikt til å gi skriftlig bekreftelse på anmeldt forhold etter påtaleinstruksen § 7-1 tredje ledd, gjelder på vanlig måte.

Riksadvokaten forutsetter at påtalemyndigheten, i samråd med Forsvaret, foretar en vurdering av om disiplinær reaksjon bør ilegges før klagefristen er utløpt eller saken er endelig avgjort, jf. straffeprosessloven § 229, forvaltningsloven § 47 og forsvarsloven § 70 tredje ledd. Disiplinærforskriften § 6 første ledd bokstav b er ikke til hinder for at refselse ilegges mens klagefristen løper, såfremt dette er avklart med påtalemyndigheten. Samordningsplikten skal i dette tilfellet ivareta to hensyn. For det første å hindre gjentatt straffeforfølgning, og for det andre å sikre en hensiktsmessig reaksjon. Forbudet mot gjentatt forfølgning er som utgangspunkt ikke til hinder for at det ilegges refselse etter at en sak er henlagt strafferettslig, og før klagefrist og omgjøringsadgang er utløpt. Normalt vil saken avgjøres enten i straffespor eller som disiplinærsak. Helt unntaksvis kan en se for seg å ilagge både refselse og straffereaksjon, for eksempel ved bruk av påtaleunntatelse og refselse i form av overtredelsesgebyr.

En beslutning om å opprette anmeldelse utelukker ikke retur av saken til Forsvaret, dersom det på et senere tidspunkt vurderes at saken likevel ikke bør gå i et straffespor. I saker der det er aktuelt å ilagge disiplinær refselse, returneres saken da i medhold av straffeprosessloven § 71 c, jf. riksadvokatens *Retningslinjer om anvendelsen av straffeprosessloven § 71 c* av 22. mars 2022 og riksadvokatens brev 23. juni 2023 om *Straffeprosessloven § 71c og disiplinær refselse som administrativ sanksjon*. Ved behov for å avklare hvorvidt administrativ sanksjon i form av refselse er aktuelt, kan politiadvokaten ta kontakt med Forsvaret ved Juridisk enhet i Forsvarsstaben.

Påtalemyndigheten skal ta stilling til den videre behandlingen av saken innen 14 dager regnet fra mottakelsen av foreleggingsaken. Det vises til kapittel 3 ovenfor og forutsetningen om at disiplinær reaksjon skal ilegges raskt. Avgjørelsen av videre saksgang antas å være kurant og lite tidkrevende.

5. Militære etterforskeres etterforsningskompetanse

5.1. Ny militærpolitilov

Regelverket for den militære politimyndighet har frem til nå vært fragmentert og spredt i forskrift, interne instruksjoner og sedvane. Under henvisning til dagens strenge lovkrav, for å klargjøre rettstilstanden på enkeltområder og fordi det har vært vanskelig for utenforstående å få en samlet oversikt over hva som gjelder, har Forsvaret over tid uttrykt et behov for en lovrevisjon. Resultatet er ny militærpolitilov, med ikrafttredelse 1. juli 2024.

Riksadvokaten gir i det følgende anvisninger og retningslinjer for hva militære etterforskere kan etterforske, samt enkelte tilstøtende problemstillinger.

5.2. Hva militære etterforskere kan etterforske

I militærpolitiloven § 22 første ledd bokstav a er militære etterforskere gitt kompetanse til å etterforske brudd på militærpolitiloven, militær straffelov og forsvarsloven. Dette innebærer en viss utvidelse sammenholdt med tidligere rettstilstand.

I bokstav b er det delegert til riksadvokaten å bestemme hvilke andre lovbrudd som militære etterforskere skal kunne etterforske. En slik innramming kan gjøres på ulike måter, eksempelvis ved henvisning til strafferamme, militær tilknytning, skjønsmessige vurderinger eller som en kasuistisk opplisting. Etter dialog med Forsvaret, og under henvisning til behovet for forutberegnelighet og fleksibilitet, har riksadvokaten falt ned på at aktuelle lovbrudd bør identifiseres.

- Vedlegg 1: Liste over lovbrudd som militære etterforskere kan etterforske i medhold av militærpolitiloven § 22 bokstav b.

Listen skal holdes oppdatert, og kan endres etter beslutning fra riksadvokaten.

Mange bestemmelser i militær straffelov speiles av bestemmelser i den ordinære straffeloven, gjerne med den forskjell at førstnevnte fremhever det militære elementet i straffebudet, og ofte med en strengere strafferamme. Påtalemyndighetens subsumsjon, som tidvis kan være noe skjønsmessig, er ikke avgjørende når spørsmålet om militære etterforskere saklige kompetanse skal avgjøres. Denne problemstillingen gjør seg særlig gjeldende i etterforskningens innledende fase, se punkt 2.3 ovenfor om lovvalg.

I bokstav c er påtalemyndigheten gitt myndighet til å beslutte bruk av militære etterforskere i enkeltsaker. Dette gjelder også straffesaker som innholdsmessig har en svakere militær tilknytning. I slike tilfeller skal det være notoritet rundt hvilke hensyn som er vektlagt, og grunnen til at det ordinære politiet helt eller delvis ikke er benyttet. Det oppstilles ingen spesifikke formkrav, ut over at beslutningen skal være sporbar i ettertid. Riksadvokaten forutsetter at det i slike tilfeller er god dialog med Forsvaret. I motsetning til bokstav b skal bestemmelsen (kun) benyttes i enkeltsaker og etter en konkret vurdering. Ved denne vurderingen skal det ses hen til de hensyn som fremgår av militærpolitiloven § 22 tredje ledd.

«Påtalemyndighet» etter bokstav c skal forstås som den som til enhver tid er kompetent påtalemyndighet.

5.3. Innledende etterforskningssteg

Av militærpolitiloven § 22 annet ledd fremgår at militære etterforskere også kan «... foreta innledende etterforskningssteg for å hindre at bevis går tapt». Bestemmelsen er praktisk, samtidig som det har vist seg vanskelig å trekke entydige grenser for hva som naturlig inngår i en innledende etterforskning. I tillegg kommer at begrepet «etterforskning» har vært brukt i dagligtalen i Forsvaret når disiplinærsaker utredes.⁶

⁶ Disiplinærloven av 1988 har brukt uttrykket «etterforske en sak» også om disiplinærsaker. I nye bestemmelser i forsvarsloven benyttes isteden uttrykket «disiplinærundersøkelse». Se for eksempel forsvarsloven § 72 flg.

Riksadvokaten legger til grunn at vurderingstemaet i noen grad er skjønnsmessig. Både spørsmål om *hvilke* innledende undersøkelsesskritt militære etterforskere kan gjennomføre før behovet for sporvalg inntreffer og saken må forelegges påtalemyndigheten, men også spørsmål om hvor langt man ut i *tid* kan strekke begrepet innledende før man er over i en regulær etterforskning, har vist seg krevende å besvare entydig. Et veiledende utgangspunkt er at innledende etterforskning vil kunne pågå frem til akutt bevisforspillelse er avverget og/eller saken er tilstrekkelig opplyst til at sporvalget mellom straffesak og disiplinærsak kan tas der dette er aktuelt. Straffeprosesslovens og påtaleinstruksens bestemmelser om mistenktes rettigheter er ikke til hinder for å gjennomføre enkle avklaringer hvor formålet ikke er å skaffe opplysninger for avgjørelsen av skyld- og straffespørsmålet. Samtidig er det også slik at innledende undersøkelser, og den samlede intensiteten av disse, ikke må gå over i en etterforskning uten at påtalefaglig etterforskingsleder er koblet på og eventuelle sporvalg er foretatt. Mistenktes straffeprosessuelle rettigheter skal alltid ivaretas.

Eksempler på undersøkelsesskritt som normalt bør kunne gjennomføres før spørsmålet om sporvalg aktualiseres, vil kunne være en bekreftelse fra en fornærmet om at opplysninger gitt av medsoldater til et befal i all hovedsak medfører riktighet, enkle verifiseringer av hvem som var til stede på en fest, innhenting av vaktprotokoll for å avklare om/når en soldat kom tilbake til leiren eller basen, verifisering av personers identitet, og liknende. Motsatt vil tvangsmiddelbruk og formelle avhør av mistenkte personer være regulære etterforskingskritt som skal besluttes av påtalemyndigheten.

Kravet til påtalefaglig etterforskingsledelse gjelder også når det foretas innledende etterforskingskritt. I tidskritiske situasjoner hvor det ikke er tid til å opprette dialog med påtalemyndigheten, skal årsaken til dette nedtegnes i ettertid.

5.4. Militære etterforskere og påtalemyndigheten

Forut for lovendringene 1. juli 2024 manglet det en lovfestet påtalefaglig ledelse av militærpolitiets etterforskning. I 2023 ble det derfor inngått en avtale mellom generaladvokaten og sjef Forsvarsstaben om samarbeidsrutiner og prosedyrer. Her gis påtalemyndigheten adgang til å gi bindende pålegg og direktiver til militærpolitiets etterforskere. I ny militærpolitilov § 23 er denne formelle svakheten reparert.

Riksadvokaten understreker viktigheten av at kravet om påtalefaglig styring, etterleves. I praksis betyr det at alle straffesaker som etterforskes av militære etterforskere, uten unødig opphold skal tildeles en påtalefaglig etterforskingsleder. Med mindre annet er bestemt, skal saken ledes fra stedlig politidistrikt.

Enkelte særspørsmål kan oppstå der Spesialenheten for politisaker åpner etterforskning i saker i forbindelse med Forsvarets bistand til politiet. I henhold til bistandsinstruksen § 11 første ledd annet punktum skal Spesialenheten da forsterkes med to representanter fra Den militære påtalemyndighet. Etter lovendringen 1. juli 2024 vil slik forsterkning ikke kunne skje. Riksadvokaten legger til grunn at militære etterforskere i slike tilfeller vil kunne benyttes i Spesialenhetens etterforskning på ellers like vilkår og under påtalefaglig ledelse fra Spesialenheten.

Riksadvokaten oppfordrer stedlig politi- og påtalemyndighet til å legge til rette for og ta initiativ til kontakt med militære etterforskere, også utenfor behandling av enkeltsaker.

5.5. Etterforskning i utlandet

Ved militære operasjoner og andre militære oppdrag i utlandet kan det oppstå hendelser der militærpersoner bruker makt i strid med norsk rett og/eller folkeretten, eller på annen måte begår lovbrudd samtidig som de er en del av det norske styrkebidraget. Til forskjell fra de begrensninger som følger av straffeloven § 5, følger det av militær straffelov § 11 at loven i sin helhet også gjelder for handlinger begått i utlandet. Særlig bestemmelsene som gjelder overtredelse, unnlattelse eller forsømmelse av tjenesteplikt i militær straffelov §§ 77 og 78, kan være aktuell ved brudd på for eksempel operasjonsprosedyrer eller annet misjonsspesifikt forsvarsinternt regelverk.

Norsk lovgivning er basert på det folkerettslige utgangspunktet om at ingen stat kan anvende tvangsmidler på en annen stats territorium uten etter samtykke fra vedkommende stat. Norsk politi og påtalemyndighet kan derfor ikke benytte tvangsmidler i et annet land. I slike tilfeller er rettshåndhevende myndigheter avhengig av bistand fra – eller avtaler med – andre land. Enkelte etterforskningsskritt kan imidlertid foretas, blant annet når det gjelder elektronisk lagret materiale, så lenge det aktuelle inngrepet ikke griper inn i en annen stats eksklusive tvangsjurisdiksjon på en slik måte at denne statens suverenitet krenkes.⁷ I praksis vil det i tillegg alltid foreligge en folkerettslig avtale i de tilfeller hvor norske militære styrker er deployert i utlandet. Det beror på en konkret tolkning av hvorvidt avtalen vil omfatte etterforskning i utlandet, eller om det er behov for ytterligere tillatelser. Kompetansen til å etterforske slike hendelser er lagt til Øst politidistrikt (alle overtredelser av straffeloven mv.), Kripos (internasjonale kjerneforbrytelser) og militærpolitiet (militær straffelov). Det pågår et arbeid for å se om ansvaret som i dag ligger til Øst politidistrikt, bør overføres til Kripos.⁸

Som følge av behov for tilgang, sikkerhetsklarering, erfaring og medisinsk skikkethet, bør det vurderes om militærpolitiet helt eller delvis kan benyttes som utøvende etterforskningsorgan dersom det oppstår uønskede (straffbare) hendelser i utlandet som omhandler norsk militært personell, og det for øvrig ikke er betenkelig sett hen til sakens art og alvor.

6. Nærmere om enkelte sakstyper

6.1. Saker som gjelder ulovlig fravær fra militærtjeneste («fraværssaker»)

De straffesaker med tilknytning til Forsvaret som har utgjort flest i antall opp gjennom årene, er de såkalte fraværssakene. Antallet er redusert til kun et fåtall de siste årene, selv om det den seneste tid er registrert en viss økning, særlig når det gjelder fravær fra øvelser i

⁷ Se HR-2019-610-A, avsnitt 40, 41 og 61.

⁸ Påtaleinstruksens § 37-3 annet ledd gir Kripos ansvaret for å etterforske lovbrudd begått i utlandet "... unntatt lovbrudd begått av norsk militær personell."

Heimevernet. Ulovlig fravær foreligger hvis noen rettsstridig forlater eller blir borte fra et sted hvor vedkommende har militær plikt til å være til stede, se punkt 2.4 ovenfor. Fravær av kortere varighet avgjøres normalt ved refselse. Riksadvokaten har ved rundskriv RA-2006-325-1 og RA-2006-325-2 (senest oppdatert i 2010) gitt retningslinjer for straffepåstander ved ulovlig fravær fra militærtjeneste. Riksadvokaten har funnet det påkrevet å gi enkelte oppdateringer, se nedenfor.

Tjenesteplikten i Forsvaret er regulert i forsvarsloven, og ulovlig fravær er straffesanksjonert både i forsvarsloven § 66 første ledd bokstav c, jf. § 19, og i militær straffelov §§ 34 og 35. Straffebudene rammer uteblivelseshandling, men har ulikt skyldkrav og strafferamme. Forsvarsloven § 19 favner videre enn militær straffelov §§ 34 og 35, idet den også rammer oppmøte til sesjon og oppmøte for å motta utstyr. Straffen for overtredelse av militær straffelov § 34 annet ledd er for «krigsmenn» kun arrest og fengsel. Krigsmann er alle vernepliktige og militært ansatte. Dette til forskjell fra «den» som for øvrig omfattes av militær straffelovs virkekrets etter § 9, der også sivilt ansatte er omfattet. Militær straffelov krever forsett, mens forsvarsloven også rammer uaktsomme overtredelser, med bot som eneste straffalternativ. Valg av hjemmel beror etter dette på skyldgraden og lengden på fraværet, som igjen er styrende for reaksjonsvalget.

Et klassisk eksempel på sak om ulovlig fravær er soldaten som ikke stiller til tjeneste mandagen etter helgepermisjon, men først på tirsdag, fordi vedkommende ville ha en langhelg. Et annet eksempel er HV-soldaten som ikke møter til pålagt tjeneste i Heimevernet. I tidligere retningslinjer er det skilt mellom fravær fra påbegynt tjeneste, herunder øvelser i Heimevernet, og unnlatt oppmøte til førstegangstjeneste. Sondringen opprettholdes her.

Ulovlig fravær fra militærtjeneste kan i tillegg utgjøre et brudd på militær straffelov § 35. Bestemmelsen har langt på vei samme gjerningsinnhold (ulovlig fravær fra militærtjeneste) som § 34 og forsvarsloven § 19, men skiller seg fra disse på ett vesentlig punkt: Militær straffelov § 34 rammer den som har vært ulovlig fraværende i den hensikt *midlertidig* å unndra seg tjenesten, mens § 35 rammer den som er ulovlig fraværende i den hensikt *varig* å unndra seg tjeneste (ulovlig militærnekting).⁹ Varig unndragelseshensikt kalles gjerne for «militærnekting», er et mer alvorlig brudd på verneplikten, og betyr at vedkommende ikke har tenkt å møte opp til tjeneste i det hele tatt, verken på angjeldende tidspunkt eller senere. Det avgjørende for å vurdere om det ulovlige fraværet er militærnekting etter militær straffelov § 35, er hva soldaten tenkte på handlingstidspunktet, altså da soldaten ikke møtte der vedkommende hadde militær plikt til å være.

Rettstilstanden når det gjelder fraværssaker ble avklart av Høyesterett i enkelte uttalelser i perioden fra 2006-2008. I Rt. 2008 s. 958 avsnitt 10 er rettstilstanden oppsummert slik:

⁹ «Lovlig» militærnekting foregår etter bestemmelsene i forsvarsloven kapittel 4 og vernepliktforskriften kapittel 12, som har erstattet den tidligere militærnekerloven. I militærnekerloven var det en bestemmelse i § 3 om at påtalemyndigheten ikke skulle reise straffesak i tilfeller der siktede gir til kjenne overbevisningsgrunner, men heller gi veiledning om fritaksordningen. Bestemmelsen er ikke videreført.

En langvarig praksis med bruk av ubetinget fengselsstraff ved unnlatt oppmøte til førstegangstjeneste ble endret ved Høyesteretts dom i Rt-2006-710. I dommen ble uttalt at den tidligere praksis ble utviklet i en tid da forsvarrets behov var andre enn i dag, ved at en langt større andel av de vernepliktige den gang avtjente førstegangstjeneste. Dermed var ikke behovet for bruk av ubetinget fengselsstraff det samme som tidligere. I dommen ble straffen for overtredelse av militær straffelov § 34 annet ledd annet straffalternativ jf. første ledd satt til betinget fengsel i 14 dager. At dette bør være nivået for denne type straffbare handlinger, ble bekreftet av Høyesterett i dommen i Rt-2006-1699. I Rt-2007-1468 gjaldt straffutmålingen ulovlig tjenestefravær etter at førstegangstjenesten var påbegynt. Høyesterett uttalte her at det normalt bør være en forutsetning for å ilegge ubetinget fengsel at det er tale om et fravær på over tre uker.

Tidligere ble arrest brukt både som refselsesmiddel og som straffereaksjon. Forsvarssjefen har opphevet bruken av arrest i fredstid i de senere år, og fra og med 1. juli 2024 er arrest opphevet som refselsesmiddel også i lov. Arrest som straffereaksjon finnes fremdeles, men det er i dag i praksis ikke arrestlokaler i bruk, og forelegg på arrest er helt opphørt. De deler av riksadvokatens tidligere retningslinjer som gjelder forelegg på arrest bortfaller, og en må derfor velge andre straffereaksjoner for fravær fra påbegynt tjeneste fra og med 8 dager til og med 21 dager.

I løpet av de siste par år har Forsvaret i økende grad anmeldt fravær av kortere varighet, herunder fravær fra oppmøte til øvelse i Heimevernet av kun få dagers varighet. Riksadvokaten er kjent med at det har vært praktisert å ilegge bøter med hjemmel i forsvarsloven § 19 for disse overtredelsene. Samtidig har det vært praksis i rådgivningen fra krigsadvokatene, og inntatt i generaladvokatens veiledning for behandlingen av militære disiplinærsaker, å anse enkeltstående fravær av inntil 7 dagers varighet som et disiplinært (og ikke strafferettslig) anliggende. Som et generelt utgangspunkt bør det praktiseres lik terskel for å opprette straffesak i sammenlignbare tilfeller. Det bør altså som hovedregel ikke utstedes bøter som straffereaksjon for forhold som systematisk sanksjoneres ved refselse, og omvendt. Riksadvokaten forutsetter at anmeldelser for fravær av varighet fra og med 1 dag til og med 7 dager skjer i henhold til internt regelverk i Forsvaret.

Riksadvokaten fastsetter følgende retningslinjer for påtalemyndighetens valg av reaksjon ved fravær fra påbegynt militærtjeneste, herunder uteblivelse fra øvelse og unnlatt oppmøte ved «nytilføring til Heimevernet» etter avtjent førstegangstjeneste:

1. Ved ulovlig tjenestefravær fra og med 1 til og med 7 dager *kan* det gis forelegg på bot i størrelsesorden kr. 4 000 – 16 000. Som et veiledende utgangspunkt bøtelegges dag 1 med kr. 4 000, deretter økes boten med kr. 2 000 for hver påbegynt dag.
2. Ved ulovlig tjenestefravær fra og med 8 dager til og med 14 dager gis det forelegg på bot i størrelsesorden kr. 18 000 – 30 000, jf. punkt 1.
3. Fravær som skyldes uaktsomhet gis lavere bot og hjemles i forsvarsloven § 66 første ledd bokstav c, jf. § 19.

4. Ved ulovlig tjenestefravær fra og med 15 dager til og med 21 dager skal saken som hovedregel irettesføres for domstolene. Utgangspunktet er påstand om betinget fengsel.
5. Ved ulovlig tjenestefravær på mer enn 21 dager skal saken som hovedregel irettesføres for domstolene. Utgangspunktet er påstand om ubetinget fengsel.
6. Dersom det foreligger særlig skjerpene omstendigheter ved fraværet, kan en sak vurderes fremmet for domstolene med påstand om ubetinget fengsel selv om fraværet er under 22 dager.
7. Ved gjentatt fravær skal det samlede fraværet i utgangspunktet ses i sammenheng. I slike tilfeller må forholdet vurderes subsumert under militær straffelov § 35.
8. Saker om unnlatt fremmøte til militærtjeneste irettesføres for domstolene på vanlig måte, i tråd med riksadvokatens retningslinjer av 1. februar 2007 (RA-2006-325-1)

I saker som gjelder brudd på militær straffelov § 35 (militærnekting) er minimumsstraffen fengsel i 90 dager, og ved gjentakelse er straffen minst ett år fengsel, jf. Rt. 2008 s. 958.

Verneting i fraværssaker er etter lovens hovedregel det sted der det påhviler den tjenestepiktige å møte opp, jf. Rt. 1987 s. 519. Praksis har likevel vært å benytte unntaksadgangen i straffeprosessloven § 11 og anlegge sak ved siktedes hjemsted. Riksadvokaten har ingen innvendinger mot denne praksisen.

6.2. Håndtering av sikkerhetsgradert informasjon mv.

Dette avsnittet handler om to forhold, som vil kunne ha innvirkning på hverandre. For det første reiser håndtering av informasjon som er gradert med hjemmel i sikkerhetsloven, praktiske utfordringer for straffesaksbehandling. For det andre er det særskilte regler om bevis- og beslagsforbud for informasjon som holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet eller forhold til fremmed stat.

6.2.1. Informasjon som er sikkerhetsgradert

I straffesaker med tilknytning til Forsvaret er det ikke uvanlig at informasjon som antas å ha betydning som bevis, er sikkerhetsgradert. Dette kan være tilfelle enten der informasjonen allerede er vurdert og merket med sikkerhetsgradering med hjemmel i sikkerhetsloven, eller der sammenstillingen av informasjonen gjør at den blir sikkerhetsgradert. Spørsmålet kan oppstå allerede ved spørsmålet om foreleggelsesplikt, se Prop. 133L (2022-2023) punkt 4.8.4.

I utgangspunktet bør straffesaker så langt som mulig inneholde ugradert informasjon. Politiets straffesakssystem er ikke et skjermingsverdig informasjonssystem etter sikkerhetsloven § 6-1, og sikkerhetsgradert informasjon i straffesak må derfor oppbevares på annen måte og i tråd med sikkerhetsloven § 5-2 og virksomhetssikkerhetsforskriften kapittel 3 og 4.

Graderingsspørsmålet vurderes av den som har påført graderingen, og kan ikke overprøves av påtalemyndigheten i en straffesak. Dersom informasjonen antas å være av betydning for straffesakens opplysning, bør det rettes en forespørsel om av- eller nedgradering av informasjonen til den virksomhet som har utstedt informasjonen, jf. virksomhetssikkerhetsforskriften § 31.

Sikkerhetsgradert informasjon kan i utgangspunktet ikke mottas eller sendes på ugraderte informasjonssystemer. Reglene om personellsikkerhet i sikkerhetsloven kapittel 8, gjelder på vanlig måte for personell som skal håndtere informasjonen. Militærpolitiet har tilgang til informasjonssystemer der sikkerhetsgradert informasjon kan lagres og sendes.

6.2.2. Informasjon som holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet eller forhold til fremmed stat

Straffeprosessloven inneholder regler om bevis- og beslagsforbud for informasjon som «holdes hemmelig» av hensyn til rikets sikkerhet. Straffeprosessloven § 117 første ledd pålegger retten ikke å «ta imot vitneforklaring om noe som holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet eller forhold til fremmed stat, hvis ikke Kongen gir tillatelse.»

Ved forståelsen av hva som i denne sammenhengen er «hemmelig», kan en se hen til at samme uttrykk er brukt i straffeloven §§ 121 og 123, men med den forskjell at det i straffeprosessloven § 117 ikke er et krav om at opplysningene kan skade grunnleggende nasjonale interesser. Hvorvidt informasjonen er sikkerhetsgradert, er ikke avgjørende for om lovens krav til «hemmelig» er oppfylt. Retten må foreta en selvstendig vurdering der det ses hen til spørsmålet om sikkerhetsgradering. Hvis informasjonen først er sikkerhetsgradert, er det ikke et krav om at informasjonen må være sikkerhetsgradert som «Hemmelig». Det kan etter omstendighetene være tilstrekkelig også med gradering «Begrenset» eller «Konfidensielt».

Tillatelse kan gis av «Kongen», men myndigheten kan delegeres av Kongen i statsråd.¹⁰ Det må altså fremmes en kongelig resolusjon til regjeringen dersom det i forbindelse med straffesak anses nødvendig for sakens opplysning å tilby vitneforklaring om slike opplysninger. I saker der dette er aktuelt, bør spørsmålet om tillatelse utredes uten opphold. Vurderingen ligger til statsadvokaten, og spørsmålet fremmes via riksadvokaten til Forsvarsdepartementet i saker med tilknytning til Forsvaret.

Straffeprosessloven § 204 første ledd inneholder forbud mot å ta beslag i dokumenter eller annet hvis innhold et vitne kan nekte å forklare seg om etter straffeprosessloven § 117 «og som besittes enten av den som kan nekte å forklare seg, eller av den som har rettslig interesse i hemmelighold». Beslagsforbudet omfatter altså dokumenter og annen informasjon som er holdt «hemmelig» og, for eksempel, befinner seg på informasjonssystem tilhørende Forsvaret. Det følger av bestemmelsens annet ledd annet punktum at beslagsforbudet ikke er til hinder for at dokumenter og annet på avveie fratras den som urettmessig har det i sin besittelse.

Beslagsforbudet innebærer at dokumenter eller opplysninger som omfattes av straffeprosessloven § 117 ikke uten Kongens tillatelse kan gjøres til en del av sakens dokumenter gjennom beslutning om beslag. Forbudet kan imidlertid ikke antas å være til hinder for nødvendige forutgående etterforskningsskritt, herunder beslag av databærer, sikring av datamengder eller ransaking av en større datamengde. Slike skritt kan i utgangspunktet

¹⁰ Se retningslinjer fra Statsministerens kontor, *Om Kongen i statsråd*, avsnitt 13.4 og *Innstilling om rettergangsmåten i straffesaker fra Straffeprosesslovkomiteen 1969:3* på side 200.

gjennomføres på vanlige vilkår.¹¹ Spørsmål om beslagsforbud oppstår først ved funn av «hemmelig» informasjon som en ønsker å benytte i straffesaken.¹² Der det gjøres slike funn som resultat av søk i en datamengde, skal opplysningene tas ut og oppbevares slik sikkerhetsloven og virksomhetssikkerhetsforskriften krever. Etter en innledende vurdering av opplysningenes bevisverdi for en eventuell straffesak, forelegges disse Forsvaret for vurdering av skadepotensialet for rikets sikkerhet og eventuelt av- eller nedgradering (verdivurdering).

Denne foreleggelsen kan normalt skje ved bruk av militære etterforskere. Når opplysningenes skadepotensiale er vurdert, skal påtalemyndigheten ta stilling til opplysningenes bevisverdi, og det eventuelle behovet for å anmode om Kongens tillatelse til å innta opplysningene i straffesak.¹³

6.2.3. Praktiske problemstillinger

Lov om informasjon om bestemt angitte områder, skjermingsverdige objekter og bunnforhold §§ 3 og 4 setter forbud mot opptak og bruk av informasjon om bestemt angitte områder og skjermingsverdige objekter og om bestemt angitte bunnforhold. Den nærmere reguleringen, blant annet av hvordan områder og objekter (§ 3) og bunnforhold (§ 4), innmeldes og kunngjøres, skjer i forskrift. Det er i forskrift til § 4 av 12. desember 2023 nr. 2061 bestemt at forbudet i utgangspunktet rammer informasjon om bunnforhold fra dypere enn 30 meter. I forskrift av 22. juni 2018 nr. 951 til lovens § 3, er luft- og bakkebasert innhenting regulert (men ikke de tradisjonelle fotoforbud). Overtredelse av bestemmelsene straffes med bot eller fengsel i inntil 1 år, med mindre forholdet rammes av et straffebed med høyere strafferamme. Uaktsomme overtredelser er omfattet.

I praksis vil saker som gjelder opptaks- og bruksforbud kunne omfatte opptak eller fotografering med mobilkamera inne på, eller i nærheten av, militære områder der det er fastsatt forbud. Der mistanken knytter seg til opptak eller bruk av sikkerhetsgradert informasjon på lagringsmedier som ikke er godkjent til formålet (som en mobiltelefon), kan det være aktuelt å vurdere tvangsmidler i form av beslag og ransaking. Militære etterforskere vil kunne benyttes til å utføre aktuelle etterforskningskritt, i tråd med militærpolitiloven § 22.

Med hjemmel i militær straffelov §§ 77 og 78 kan militærpersoner straffes for unnlattelse, overtredelse eller forsømmelse av tjenesteplikter. Overtredelser straffes i praksis med fengsel, idet arrest som straffart ikke lenger praktiseres. Mindre alvorlige overtredelser av tjenesteplikter kan refses disiplinært av militær sjef, se fremstillingen over om foreleggingsplikt og samordning av sanksjoner. Det er ikke upraktisk at militære tjenesteplikter omfatter krav til informasjonshåndtering og særskilte forbud mot databærere på soneinndelte områder i tråd med virksomhetssikkerhetsforskriften kapittel 6. Militære etterforskere vil kunne bistå med å innhente forsvarsinternt regelverk, rutinebeskrivelser mv.

¹¹ Se riksadvokatens retningslinjer *Realbevis i straffesaker – ulike rettsgrunnlag for innhenting – rammene for oppbevaring og bruk etter at saken er avsluttet*, xx. juni 2024

¹² Om ransaking av datamengder, se direktiv fra riksadvokaten, RA-2020-2219-2.

¹³ Se straffeprosessloven § 205 siste ledd, siste punktum

I enkelte tilfeller vil militær straffelov § 69, om åpenbaring av tjenestehemmeligheter, kunne anvendes. Bestemmelsen har seks års strafferamme og rammer også sivile personer som «tilhører» Forsvaret.¹⁴

Særskilte spørsmål som oppstår i tilknytning til Politiets sikkerhetstjenestes oppgaver med hjemmel i politiloven § 17 bokstav b, omtales ikke her.

6.3. Etterforskning mot Forsvaret som virksomhet («foretaksstraff»)

Riksadvokaten minner om at politiet ved etterforskning av ulykker eller andre hendelser etter

omstendighetene alltid må vurdere om etterforskningen også skal omfatte Forsvaret som virksomhet, jf. straffeloven § 27. Etterforskningen må i slike tilfeller innrettes i tråd med momentene angitt i straffeloven § 28 bokstav c – om foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget lovbruddet.

Påtalemyndighetens representanter må kjenne til to relativt ferske høyesterettsavgjørelser. I HR-2021-797 oppstilles et krav om uaktsomhet (skyld). Dette utgangspunktet utdypes i noen grad i HR-2022-1271, hvor det fremgår at skylden ikke nødvendigvis må kunne knyttes til en identifisert person. Skyldkravet som fastsettes i disse avgjørelsene, er utledet av Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Det kan spørres om avgjørelsene har betydning i saker hvor det eventuelt er statlige organer som det er aktuelt å ilegge foretaksstraff, ettersom stater ikke har konvensjonsrettigheter. Riksadvokaten har ikke funnet grunn til å ta stilling til dette spørsmålet, men påtalemyndigheten må være oppmerksom på problemstillingen dersom den skulle oppstå.

Kommer påtalemyndigheten til at et straffebud er overtrådt av noen som har handlet på vegne av Forsvaret og at vilkårene for straff er til stede, skal forelegget stiles til Staten v/Forsvarsdepartementet.

6.4. Jurisdiksjon

Norge har i utgangspunktet førsterett til å utøve jurisdiksjon i alle saker på norsk jord hvor det

foreligger dobbel jurisdiksjon. Et praktisk viktig unntak knytter seg til situasjoner der senderstatens personell har begått straffbare handlinger «under utførelse av tjenesteplikter». Ovennevnte er ikke til hinder for at norsk påtalemyndighet og politi utfører nødvendige etterforskningsskritt i initialfasen av en straffesak. For nærmere redegjørelse, se riksadvokatens pålegg og anvisninger av 29. januar 2024 med vedlagt kompendium fra Generaladvokatembetet, utarbeidet i anledning vinterøvelsen Nordic Response (2024).

6.5. Rapportering

For å sikre at den politisk vedtatte målsettingen om en styrket og forbedret innsats innen det militære straffesaksfeltet oppnås, og for å påse at endringene omtalt i direktivet skjer i tråd

¹⁴ Militær straffelovs personelle virkeområde fremgår av § 9. Når det gjelder § 69, se Rt. 1986 s. 494 og LE-1985-21, Treholt-saken.

med riksadvokatens anvisninger, skal kopi av beslutninger i saker som omhandler forsvarsloven § 70 (foreleggelsesplikt), sendes riksadvokaten fortløpende til orientering, med kopi til statsadvokaten. Rapporteringsplikten gjelder foreløpig ut 2025.

Jørn Sigurd Maurud

Reidar Bruusgaard
førstestatsadvokat

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Vedlegg

Riksadvokatens pålegg og anvisninger for behandling av straffesaker med tilknytning til Forsvaret («militært påtaledirektiv»)
Vedlegg 1 til militært påtaledirektiv

Mottakere

Agder statsadvokatembeter
Det nasjonale
statsadvokatembetet
Finnmark politidistrikt
Forsvaret
Forsvarsdepartementet
Generaladvokatembetet
Hedmark og Oppland
statsadvokatembeter
Hordaland, Sogn og
Fjordane
statsadvokatembeter
Innlandet politidistrikt
Justis- og
beredskapsdepartementet
Kripos
Møre og Romsdal
politidistrikt
Møre og Romsdal

Mottakere

statsadvokatembeter
Nordland politidistrikt
Nordland
statsadvokatembeter
Oslo politidistrikt
Oslo statsadvokatembeter
Politidirektoratet
Rogaland
statsadvokatembeter
Spesialenheten for
politisaker
Sør-Vest politidistrikt
Sør-Øst politidistrikt
Troms og Finnmark
statsadvokatembeter
Troms politidistrikt
Trøndelag politidistrikt
Trøndelag
statsadvokatembeter
Vest politidistrikt
Vestfold, Telemark og
Buskerud
statsadvokatembeter
Økokrim
Øst politidistrikt