



## GENERALADVOKATEN

Forsvarets militærpolitiavdeling  
Postmottak  
2617 LILLEHAMMER

### Gjenpart

Forsvarsdepartementets internrevisjon  
Forsvarssjefens internrevisjon  
Statens havarikommisjon for Forsvaret  
Krigsadvokatene for Nord-Norge  
Krigsadvokatene for Sør-Norge

REF.:

VÅR REF.:

0573/2018/GA/SRJ/626.5

DATO:

12.12.2018

### **MILITÆRPOLITIETS ETTERFORSKNING AV SAKER SOM STAMMER FRA FORSVARSEKTORENS VARSLINGSKANALER**

#### *ANBEFALINGER FRA GENERALADVOKATEN*

## **I INNLEDNING**

Fra tid til annen forekommer det enkeltsaker som skaper utfordringer for skillet mellom etterforskning og andre typer undersøkelser. Det gjelder særlig forhold – heretter «varsel» – som er meldt inn til en av forsvarssektorens to varslingskanaler. Et varsel kan danne mistanke om alvorlige straffbare forhold, blant annet seksuallovbrudd, som det finnes flere eksempler på i den senere tid.

De to varslingskanalene i forsvarssektoren er i) Forsvarets sentrale varslingskanal, som forvaltes av Forsvarssjefens internrevisjon, og ii) varslingskanalen for Forsvarsdepartementet, Forsvarsmateriell, Forsvarsbygg og Nasjonal sikkerhetsmyndighet, som forvaltes av Forsvarsdepartementets internrevisjon.

I flere tilfeller undersøkes varselet av vedkommende internrevisjon før det eventuelt anmeldes til militærpolitiet. Når jeg i det følgende bruker betegnelsen «administrative undersøkelser», er det internrevisjonenes interne behandling av varsler jeg sikter til.

---

**Postadresse:**  
Postboks 651 Sentrum  
0106 OSLO

**Kontoradresse:**  
Karl Johans gate 18 C  
0159 OSLO

**Telefon:** +47 22 70 87 50  
**Militær telefon:** 510 5681  
**Telefaks:** +47 22 41 94 54  
**E-post:** post@generaladvokaten.no  
**Hjemmeside:** www.generaladvokaten.no

For å unngå at administrative undersøkelser sperrer for, forstyrrer eller ødelegger etterforskning av det samme forholdet, vil jeg i del V presentere noen rettslige forutsetninger og grunnleggende tanker om hvordan militærpolitiet bør gripe slike saker an.

Jeg anbefaler at militærpolitiet tar skritt for å bli enige med internrevisjonene om fremgangsmåten ved anmeldelse til militærpolitiet på bakgrunn av varsler. I den forbindelse vil det være hensiktsmessig at militærpolitiet er kjent med hvilket formål man har ved administrative undersøkelser av varsler, som er behandlet nedenfor i del III, og hvilke regler som gjelder for slike undersøkelser, se del IV.

## **II AVGRENSNING**

Mine betraktninger er først og fremst skrevet med tanke på etterforskning av forhold som stammer fra en av varslingskanalene. I den grad det kan gi fornuftige utgangspunkt og veiledning for etterforskning av forhold som har en annen type administrativ opprinnelse, gjelder det følgende så langt det passer.

Dette skrevet er ikke gjeldende for saker som behandles etter forsvarsundersøkelsesloven, der forklaringsplikten i § 16 kombinert med bevisforbudet i § 24, blant annet, reiser andre problemstillinger for forholdet til parallell etterforskning.

For øvrig minner jeg om at militærpolitiet alltid kan rådføre seg med krigsadvokaten, og at man bør gjøre det i tvilstilfeller og i saker som er alvorlige eller uvanlige. Særlig viktig er det at krigsadvokaten kontaktes i saker der det må foretas et sporvalg enten mellom disiplinær- og strafferettslig forfølgning, eller mellom sivil og militær etterforskning og påtale.

## **III ETTERFORSKING OG ADMINISTRATIVE UNDERSØKELSER AV VARSLER HAR ULIKE FORMÅL**

Undersøkelsenes formål gjenspeiles i hvilke inngrep de berørte må tåle, og hvilke rettigheter og plikter det utløser for den enkelte. For administrative undersøkelser, vender jeg tilbake til dette i nr. 1–7 under del IV. Bestemmelsene om straffeprosessuelle tvangsmidler og partenes rettigheter og plikter ved etterforskning forutsettes kjent.

Etterforskning er en virksomhet som drives med det formål å avklare om et straffbart forhold finner eller har funnet sted, jf. riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999 om *Etterforskning*, og *Kvalitetsrundskrivet*, rundskriv nr. 3/2018, særlig punkt 4.2. Etterforskning skjer etter reglene i straffeprosessloven. I opplagte disiplinærsaker, som er uten utsikt til straffesak, følges saksbehandlingsreglene i disiplinærloven kapittel 4. Sporvalget mellom disiplinærsak og straffesak bør som nevnt i del II siste avsnitt foretas av krigsadvokaten.

Administrative undersøkelser av varsler har et annet formål enn etterforskning, nemlig å «etablere gode varslingsprosesser for optimal ivaretagelse av alle involverte parter i en varslingssak, og for å få frem viktige opplysninger om kritikkverdige forhold», jf. *retningslinjer for varsling i forsvarssektoren* punkt 1.1 andre avsnitt. Undersøkelsene skal fremme etatens måloppnåelse, særlig med hensyn til arbeidsmiljøet.

#### **IV REGLENE FOR INTERNREVISJONENES VIRKSOMHET NÅR DET GJELDER BEHANDLING AV VARSLER OM KRITIKKVERDIGE FORHOLD**

For å være best mulig rustet til å behandle anmeldelser om forhold som stammer fra varsler, bør militærpolitiet gjøre seg kjent med reglene som gjelder for internrevisjonenes administrative undersøkelser.

Både Forsvarsdepartementets og Forsvarssjefens internrevisjon behandler varsler etter reglene i *retningslinjer for varsling i forsvarssektoren* av 8. januar 2015. Forsvarssjefens internrevisjon har i tillegg en egen instruks fastsatt av forsvarssjefen 10. juni 2015, som ikke treffer problemstillingen her ut over henvisningen til de nevnte retningslinjene i punkt 3.2 bokstav g.

I nr. 1–7 vil jeg presentere noen sentrale bestemmelser fra retningslinjer for varsling i forsvarssektoren, i et etterforskningsperspektiv.

##### **1. Hva slags saker behandler internrevisjonene?**

Internrevisjonene behandler varsler om «kritikkverdige forhold», som er definert i retningslinjene punkt 1.6 bokstav c. I definisjonen er det nevnt eksempler på forhold som kan være straffbare. Jeg kommer tilbake til terskelen for anmeldelse under nr. 7.

##### **2. Et varsel kan fremsettes anonymt**

En varsling som fremsettes anonymt, skal behandles på lik linje med andre varsler, jf. retningslinjene punkt 3.10, og internrevisjonene skal ikke gjøre undersøkelser for å bringe klarhet rundt den anonyme varslers identitet, jf. punkt 5.1 femte avsnitt bokstav i.

##### **3. Hvilke rettigheter har den som varsler?**

###### ***3.1 Rett til ikke å bli utsatt for gjengjeldelse på grunn av varselet***

Den som varsler har rett på ikke å bli møtt med gjengjeldelse, jf. arbeidsmiljøloven § 2 A-2 og retningslinjene punkt 4.1. Saklig motargumentasjon og fremføring av fakta som svekker eller avkrefter påstander om kritikkverdige forhold, regnes ikke som gjengjeldelse, jf. punkt 4.1 fjerde avsnitt.

Retningslinjene går ikke inn på behandling av saker der varsleren med vilje har avgitt uriktige opplysninger som kan få negative rettsvirkninger for andre, se dog «forsvarlighetskravet» til den som varsler i retningslinjene punkt 3.8.1 andre avsnitt bokstav e.

Jeg legger til grunn at forsikringen mot gjengjeldelse ikke er ment å gripe inn i straffansvar for overtredelse av militær straffelov §§ 41 og 60 eller straffeloven §§ 222–225, eller andre straffebud for løgnaktighet.

### **3.2 Rett til kontradiksjon, med forbehold**

Varsleren har krav på kontradiksjon, «så langt det er mulig», jf. retningslinjene punkt 5.3.

### **3.3 Rett til konfidensialitet, med forbehold**

Varslerens identitet skal ikke gjøres kjent for flere enn det som er «absolutt nødvendig for den videre saksbehandling», jf. retningslinjene punkt 5.4, men skal gjøres kjent med at retten kan pålegge internrevisjonen å opplyse om varslereens navn.

Den det varsles om skal som hovedregel ikke informeres om varslereens identitet, jf. retningslinjene punkt 5.8.3 første avsnitt siste setning.

### **3.4 Rett til informasjon om sakens videre behandling, med forbehold**

«Så langt det er mulig» skal internrevisjonen orientere varslereen om og under sakens videre behandling, jf. retningslinjene punkt 5.8.2.

### **3.5 Rett til innsyn, med forbehold**

Den som varsler kan gis innsyn i saken etter reglene i punkt 6 flg.

## **4. Hvilke plikter har den som varsler?**

Den som varsler plikter å varsle på en forsvarlig måte, jf. retningslinjene punkt 3.8 flg.

## **5. Hvilke rettigheter har den det varsles om?**

### **5.1 Rett til informasjon om sakens videre behandling, med forbehold**

Hovedregelen i retningslinjene er at den det varsles om skal orienteres om varselet, hvilke opplysninger som er gitt og videre saksgang, så tidlig som mulig, jf. retningslinjene punkt 5.8.3 første avsnitt. Den det varsles om skal som hovedregel ikke informeres om varslereens identitet.

Unntak skal gjøres i saker der det av hensyn til den videre saksbehandlingen, og eventuelt etterforskningen, er viktig at vedkommende ikke gjøres kjent med varselet, jf. punkt 5.8.3 andre avsnitt.

Min forståelse av unntaket er at det ikke bare gjelder retten til informasjon, men også for retten til kontradiksjon og innsyn.

### **5.2 Rett til kontradiksjon og konfidensialitet, med forbehold**

Den det varsles om har samme rett til kontradiksjon og konfidensialitet som varsleren, jf. retningslinjene punkt 4.2 jf. punkt 5.3 og 5.4.

### **5.3 Rett til innsyn, med forbehold**

Den det varsles om «bør som hovedregel» gis partsinnsyn i tråd med forvaltningsrettslige prinsipper.

## **6. Hva kan internrevisjonene gjøre av undersøkelser for å behandle et varsel?**

Retningslinjene har ingen bestemmelse der metodene eller midlene for internrevisjonenes administrative undersøkelser listes opp. Retningslinjene punkt 5.1 andre avsnitt gir generelle føringer:

### *5.1 Undersøkelse og vurdering av varslingssaker*

*[...]*

*Hvor omfattende disse undersøkelsene skal være, vil avhenge av den konkrete sakens natur. I den forbindelse bør det vurderes hvem som skal involveres i den videre behandling av saken, og hvilke undersøkelser som konkret skal iverksettes.*

*[...]*

*Saksbehandler som undersøker varslet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før saken avgjøres.*

## **7. Når skal internrevisjonene gå til anmeldelse av forholdet det er varslet om?**

I punkt 5.1 åttende avsnitt åpner retningslinjene for at internrevisjonene skal oversende varselet til «andre instanser», dersom det er nødvendig av hensyn til saksbehandlerens habilitet «eller fordi det er mer hensiktsmessig at en annen enhet behandler saken». Hvilke enheter det her kan dreie seg om, er ikke omtalt.

Derimot er anmeldelse nevnt uttrykkelig under retningslinjene punkt 5.9.1 tredje avsnitt bokstav e, som en mulig konklusjon «etter endt undersøkelse». I siste avsnitt er det åpnet for at det kan være nødvendig å «vurdere tiltak» – jeg legger til grunn at anmeldelse er et slikt tiltak – også underveis i saksbehandlingen.

Terskelen for anmeldelse av økonomiske lovbrudd er nevnt særskilt i retningslinjene punkt 5.7, med henvisning til Statens personalhåndbok punkt 10.19. I Statens personalhåndbok punkt 10.19 står blant annet følgende retningslinjer for hvordan etaten skal forvalte terskelen for anmeldelse:

*3. Ved mistanke om mislige forhold i statstjenesten, bør ikke politiet underrettes før det er grunn til å tro at forholdene kan lede til straffereaksjon. Det vil ofte være formålstjenlig at det først foretas inspeksjoner og andre undersøkelser fra sentrale administrative myndigheter (Riksrevisjonen, skattekontoret, departementet mv.) for å få avklart om forholdene er så grove og alvorlige at politianmeldelse og straffereaksjon bør komme på tale.*

*7. Spørsmålet om forholdet skal politianmeldes, må avgjøres konkret. Ett moment vil være beløpets størrelse. Videre om forholdet har rammet kunder eller andre utenforstående. Andre momenter kan være i hvilken grad forholdet har svekket etatens anseelse, om uskyldige er blitt mistenkeliggjort, om mistenkte har hatt en særlig betrodd stilling, om forholdet er en engangsforeteelse eller har foregått over tid, om vedkommende tidligere har vært innblandet i tilsvarende forhold, om påtalebegjæring er en forutsetning for utbetaling av eventuell forsikring, om forholdet er innrømmet, om beløpet er dekket, personlige forhold, om det reageres administrativt med f.eks. avskjed eller ordensstraff, osv.*

Når det gjelder økonomiske lovbrudd, nøyer jeg meg med å peke på at lovbrudd begått i offentlig tjeneste eller som er forøvet ved brudd på en særlig tillit alltid vil være et straffeskjerpende moment, jf. straffeloven § 77 bokstav j.

For andre typer lovbrudd – som er hovedanliggendet for dette skrevet – gir retningslinjene ingen konkret anvisning på terskelen for anmeldelse.

Tidsnære bevis har stor bevisverdi. Ved enkelte typer lovbrudd, for eksempel seksuallovbrudd, er det viktig for sakens opplysning at etterforskningen kommer i gang raskt. Mine bemerkninger og anbefalinger i del V er skrevet særlig med tanke på dette og den ordning med internrevisjonene jeg oppfordrer militærpolitiet å ta initiativ til.

## **V MILITÆRPOLITIETS BEHANDLING AV ANMELDELSE FRA INTERNREVISJONENE PÅ BAKGRUNN AV VARSEL OM KRITIKKVERDIGE FORHOLD**

### **1. Kan militærpolitiet motta anmeldelse direkte fra internrevisjonene?**

#### ***1.1 Utgangspunkt***

Det er ikke noe rettslig i veien for at militærpolitiet mottar anmeldelse direkte fra internrevisjonene; enhver kan anmelde forhold til militærpolitiet.

Hvorvidt militærpolitiet *bør* motta anmeldelse direkte fra internrevisjonene, er et annet spørsmål. På generelt grunnlag anbefaler jeg at vedkommende varsler, enten varsleren vil være klager eller fornærmet i straffeprosessuell forstand, anmelder saken selv.

Det vil antagelig kunne være uheldig for varslingsregimets integritet, dersom internrevisjonene som hovedregel anmelder forhold fra varslingskanalene. Når det er sagt, er dette en problemstilling for internrevisjonene, og ikke for militærpolitiet eller påtalemyndigheten. Se likevel avsnitt 1.3 om når det er å foretrekke at internrevisjonene anmelder saken.

### ***1.2 Anmeldelse på tross av varslersens ønske***

Et vanskelig spørsmål i praksis er hvorvidt internrevisjonene skal anmelde forhold de blir kjent med gjennom varslingskanalen, som varsleren ikke ønsker anmeldt.

Retningslinjene for varsling gir ingen avklaring her. Mitt syn er som nevnt over at varsleren bør oppfordres til å anmelde forholdet selv.

### ***1.3 Ethvert grep internrevisjonene foretar på egenhånd, kan få uheldige virkninger for senere etterforskning av forholdet***

Som et generelt utgangspunkt, er det å foretrekke at internrevisjonene anmelder saken til militærpolitiet heller enn å gjøre egne undersøkelser i saken. Det gjelder særlig ved mistanke om seksuallovbrudd, og ellers der det varslede forholdet er temmelig ferskt og med rimelig utsikt til straffesak.

### ***1.4 Forholdet til militær sjef***

Når internrevisjonen anmelder forholdet direkte til militærpolitiet, bør militærpolitiet på vanlig måte underrette den militære avdelingssjefen om saken og hva slags etterforskning som kan og bør foretas.

Skulle avdelingssjefen ikke ønske å etterforske saken, bør militærpolitiet underrette krigsadvokaten, særlig når mistanken gjelder et potensielt alvorlig forhold.

## **2. Er det «rimelig grunn» til å undersøke om det foreligger et straffbart eller refsbart forhold?**

Dersom militærpolitiet mottar anmeldelse – det vil si opplysninger til vurdering, uavhengig av form – fra en av internrevisjonene, må en på vanlig måte først vurdere hvorvidt opplysningene gir «rimelig grunn» til å *undersøke* om det foreligger et straffbart eller refsbart forhold, jf. straffeprosessloven § 224, eventuelt om det er nødvendig å gjøre ytterligere undersøkelser rundt dette.

For en nærmere redegjørelse for det rettslige innholdet i «rimelig grunn», og hvordan undersøkelser rundt dette gjøres, viser jeg på ny til riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999 om *Etterforskning*, se del III og del II nr. 4 henholdsvis.

Tvilstilfeller, herunder saker der det foreligger anonyme utsagn, bør forelegges krigsadvokaten for vurdering.

## **3. Hvilke opplysninger kan militærpolitiet overta fra internrevisjonene?**

Normalt vil det ikke være rettslig problematisk for etterforskningen at den innbefatter opplysninger fra administrative undersøkelser om *kurante forhold*: hvilken avdeling mistanken stammer fra, hva mistanken gjelder og hvilket personell som er involvert, er eksempler på kurante opplysninger.

Jeg antar at bevis internrevisjonene har ervervet på bakgrunn av undersøkelser gjort i medhold av forskrift om arbeidsgivers innsyn i e-postkasse og annet elektronisk lagret materiale,<sup>1</sup> dersom de har denne kompetansen på vegne av mistenktes arbeidsgiver, kan overtas av militærpolitiet. I slike tilfeller må krigsadvokaten kontaktes for å vurdere behovet for utleveringspålegg eller beslag. Jeg minner om at primærkompetansen for utleveringspålegg tilhører retten.

#### **4. Hvilke opplysninger kan militærpolitiet ikke overta fra internrevisjonene?**

Forklaringer opptatt av internrevisjonene vil normalt være uten bevisverdi, både i en straffesak og i en disiplinærsak. Når internrevisjonen gjør militærpolitiet kjent med at en anmeldelse er på vei, bør militærpolitiet således understreke at andre opplysninger enn kurante opplysninger ikke skal følge med.

#### **5. Dersom saken bør eller må forfølges av andre enn militærpolitiet**

Skulle militærpolitiet – etter å ha forelagt saken for krigsadvokaten, som hovedregel – være av den oppfatning at militærpolitiet enten mangler kompetanse til å etterforske saken, eller vurdere mistanken dit hen at det ikke er rimelig grunn til å iverksette etterforskning, må saken overføres til rett instans.

Ved kompetansemangel, typisk ved at saken ikke rammes av noe militært lovgrunnlag, minner jeg om militærpolitiets anledning til likevel å sikre bevis som ellers vil kunne gå tapt, jf. lov om politimyndighet i forsvaret § 5 andre ledd.

Saken overføres til politiet på vanlig måte: Gjelder saken lovbrudd mot enkeltpersoner, anmeldes saken til politiet i forståelse med vedkommende oberst eller tilsvarende som er foresatt for mistenkte, i tråd med gjeldende ordning utledet av disiplinærloven § 27. Er Forsvaret som sådan fornærmet, skal saken anmeldes til politiet i forståelse med Forsvarsstaben, slik ordningen var under straffeloven 1902 § 79 fjerde ledd og fullmakten fra Forsvarsdepartementet til Forsvarsstaben.

Er det krigsadvokatens vurdering at saken best hører hjemme i et administrativt spor, bør den føres tilbake til vedkommende internrevisjon.

Militærpolitiets adgang til å levere opplysningene tilbake til andre militære eller sivile myndigheter, herunder opplysninger militærpolitiet eventuelt selv har skaffet til veie, er regulert i politiregisterloven § 30.

Med hilsen



Sigrid Redse Johansen  
kst. generaladvokat

---

<sup>1</sup> Datatilsynet fører tilsyn med anvendelsen av forskriften. Ifølge deres hjemmeside er «arbeidstakerens personlige område i virksomhetens datanettverk, samt (...) andre elektroniske kommunikasjonsmedier eller elektronisk utstyr som er stilt til arbeidstakers disposisjon, slik som chat-tjeneste, PC, mobiltelefon og nettbrett» omfattet av arbeidsgivers innsynsrett.