



GENERALADVOKATEMBETET  
VIRKSOMHETSRAPPORT FOR 2019

## Innholdsfortegnelse

I.	Leders beretning.....	3
II.	Introduksjon til virksomheten og hovedtall .....	7
III.	Årets aktiviteter og resultater .....	9
	Samlet vurdering av resultater, måloppnåelse og ressursbruk i 2019 .....	9
	Oppdrag med resultatkrav for Generaladvokatembetet i 2019 .....	10
	Måloppnåelse med kommentarer .....	10
	Ubehandlete saker pr. 31.12.2019 .....	14
	Oppsummering av oppdrag med resultatkrav.....	15
	Utvikling over tid.....	16
	Andre merknader .....	17
	Fagforvaltning, beredskapsplanlegging og rettsutvikling.....	18
	Generelle bemerkninger .....	18
	Fagforvaltning .....	18
	Rettsutvikling.....	21
	Beredskapsplanlegging.....	21
	Arbeidet med revisjon av lov om politimyndighet i forsvaret og disiplinærloven .....	22
	Arbeid knyttet til håndtering av mobbing og seksuell trakassering i Forsvaret .....	22
	Risikovurderinger .....	23
	Intern kontroll.....	24
	Informasjonssikkerhet.....	24
	Fellesføringer fra regjeringen – inkluderingsdugnad.....	25
V.	Vurdering og fremtidsutsikter .....	27
VI.	Årsregnskap .....	29
	Ledelseskommentar til årsregnskapet for 2019.....	29
	Formål.....	29
	Bekreftelse .....	29
	Vurderinger av vesentlige forhold.....	29
	Prinsippnote årsregnskapet .....	31
	Bevilgningsrapporteringen .....	31

Artskontorapporteringen .....	32
<b>VEDLEGG</b> .....	<b>33</b>

## I. Leders beretning

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

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

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

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

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

Antallet militære straffesaker har gått ned de siste årene (seks saker i 2019). Dette ser ut til å skyldes både at det er færre antall vernepliktige enn tidligere, og at de som kalles inn til tjeneste er særskilt utvalgte og godt motiverte. I disiplinærsaker gir generaladvokaten og krigsadvokatene fortsatt et stort antall råd til militære sjefer, både muntlig og mer omfattende skriftlige uttalelser (91 skriftlige uttalelser i 2019). Saksfristene for både straffesaker og uttalelser i disiplinærsaker er overholdt med god margin i 2019. Det er viktig å merke seg at antallet militære straffesaker bestemmes av hvordan en definerer en *militær* straffesak. Definisjonen av militære straffesaker er blant de forhold arbeidsgruppen som reviderer lov om politimyndighet i forsvaret og disiplinærloven ser på.

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

Det er jevnt over god kvalitet på de refselsener som sendes til kontroll ved Generaladvokatembetet. Mange militære sjefer med refselsesmyndighet gjør bruk av krigsadvokatenes rådgivning i forbindelse med utøvelsen av disiplinærmyndigheten. På denne måten opprettholdes den militære påtalemyndighets kontroll med sporvalget mellom disiplinærsak og straffesak.

En rekke forhold kan virke forstyrrende eller ødeleggende på den militære disiplin, og dermed kreve håndhevelse. Flere saker som gjelder mobbing og seksuell trakassering har i denne sammenheng fordret særskilt oppmerksomhet fra Forsvaret i 2019 – og dermed for Generaladvokatembetet. Seksuallovbrudd er ikke militære straffesaker, men de mindre alvorlige sakene kan håndteres som militære disiplinærsaker, såfremt disiplinær reaksjon er ønskelig. Grensen mellom straffesaker og disiplinærsaker når det gjelder seksuallovbrudd har opptatt mye tid ved Generaladvokatembetet i 2019. Arbeidet har blant annet kommet til syne ved bistand til utvikling av forslag til nytt direktiv, med veiledning, for Forsvaret.

Arbeidet med revisjon av lov om politimyndighet i forsvaret og disiplinærloven, har vært prioritert og krevd merkbare ressurser fra Generaladvokatembetet i 2019. Etter tilleggsmandat utformet mot slutten av andre tertial i 2019 omfatter arbeidsgruppens arbeid også å vurdere en hensiktsmessig fremtidig organisering av den militære påtalemyndighet. For generaladvokaten er det, ved dette arbeidet, viktig å sørge for ivaretagelse av spesialisert og anvendelig kompetanse om de særlige, rettslige spørsmål som ligger i grensesnittet mellom folkerett, militærrett og strafferett og straffeprosess. Blant de forhold generaladvokaten ser det som særlig viktig å opprettholde anvendbar kunnskap om, er funksjonen som beredskapsembete, nemlig å kunne planlegge og forberede den militære påtalemyndighets virksomhet i krig, i samråd med Forsvaret, Riksadvokaten og andre berørte myndigheter.

Generaladvokaten vil i lys av ovennevnte arbeide for at bevilgningene og kompetansen til den militære påtalemyndighet speiler det samfunnsoppdrag og de oppgaver Generaladvokatembetet settes til å utføre.

Oslo, 14. februar 2020



Sigrid Redse Johansen  
kst. generaladvokat



## II. Introduksjon til virksomheten og hovedtall

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

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

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

Generaladvokaten er øverste leder av Generaladvokatembetet, som i tillegg til generaladvokaten består av Krigsadvokatene for Sør-Norge (KASØR) og Krigsadvokatene for Nord-Norge (KANORD).



Embetet har for tiden (februar 2020) følgende ansatte:  
generaladvokat (1), kvinne  
førstekrigsadvokat (1), mann  
krigsadvokat (2), begge kvinner (hvorav en som vikar)  
rådgiver (1), kvinne (vikar)  
førstekonsulent (1), mann  
sekretær (½), kvinne  
medarbeider på pensjonistvilkår (1), mann

Generaladvokat Lars Morten Bjørkholt gikk ut i permisjon fra og med 1. mars 2018 og sa opp sin stilling før utløpet av 2019. Sigrid Redse Johansen har vært konstituert som generaladvokat med forlengelse frem til og med 28. februar 2020. Den 10. januar 2020 ble Redse Johansen utnevnt i statsråd til fast generaladvokat.

Det har vært ikke ubetydelige personellendringer ved Generaladvokatembetet i 2019. Krigsadvokaten ved KANORD tjenestegjør for tiden i utenlandsoppdrag, og en vikar tiltrådte i hennes fravær i august 2019.

Rådgiveren med ansvar for økonomi og administrasjon gikk ut i ulønnet permisjon i oktober 2019 og en vikar tiltrådte i engasjement i hans fravær i februar 2020. I løpet av 2019 har det vært ansatt en krigsadvokatfullmektig i engasjement i 7 måneder for å avhjelpe arbeidsbelastning blant annet knyttet til lovarbeid. Konsekvensene av personellutskiftningene er omtalt nærmere under punkt IV om risikovurderinger.

Sykefraværet i 2019 var på 2,1 %, som er noe høyere enn i 2018, men likevel godt under NAVs mål om 5,6 %. Det er et realistisk mål at sykefraværet holdes lavt.

Generaladvokatembetet benytter to kontorlokaler, ett på Egertorget i Oslo, der Krigsadvokatene for Sør-Norge er samlokalisert med Generaladvokaten, og ett i Bodø, der Krigsadvokatene for Nord-Norge er lokalisert. KANORD har benyttet lokaler tilhørende Forsvarsbygg, som våren 2019 varslet annen fremtidig bruk av lokalene. KANORD ble i denne sammenheng tilbudt nye lokaler på Bodø flystasjon. Slik avtale ble inngått fra og med 1. august d.å. og flytting fant sted i løpet av september. KANORDs nye lokaler er mer moderne, har bedre fasiliteter med tilgang til kantine og trening og er sikkerhetsmessig meget tilfredsstillende. Det er forventet en samlet innsparing ved lavere husleie på sikt, men økte kostnader er påløpt i forbindelse med flytting høsten 2019. Ny husleieavtale har også et visst midlertidig preg, idet Forsvarets fasiliteter på sikt skal samles i Bodin leir i løpet av et par år.

### III. Årets aktiviteter og resultater

#### Samlet vurdering av resultater, måloppnåelse og ressursbruk i 2019

I tildelingsbrevet for 2019 vises det til mål fastsatt i Prop. 1 S (2018-2019). Disse målene omfatter straffesakskjeden, samfunnssikkerhet og beredskap og migrasjonskjeden. For Generaladvokatembetet er det hovedsakelig målene under straffesakskjeden som er relevante, nærmere bestemt å redusere alvorlig kriminalitet, styrke forebyggingen av kriminalitet og en mer effektiv straffesakskjede.

Generaladvokatembetets oppdrag er i hovedsak å utføre oppgaver tillagt påtalemyndigheten i militære straffesaker, samt rådgivning og kontroll i forbindelse med militære disiplinærsaker. I 2019 er generaladvokaten i tillegg gitt i særskilt oppdrag å bistå med arbeidet med revisjon av disiplinærloven og lov om politimyndighet i forsvaret med forskrifter.

Generaladvokatembetets ressursbruk har vært effektiv i 2019. Førsteprioritet har, som for tidligere år, vært å utføre oppgavene som påtalemyndighet og rådgiver i disiplinærsaker hurtig, med god kvalitet. Saksbehandlingstiden i det følgende viser at samtlige av sakstypene behandles godt innenfor gitte frister. Kvaliteten på arbeidet som utføres lar seg vanskelig fremstille i en årsrapport, men tilbakemeldinger både i form av dommer, uttalelser fra Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvaret og tilbakemeldinger fra «brukerne» i form av militære sjefer tilsier at kvaliteten gjennomgående er god. Hertil kommer at antallet disiplinære klagesaker er svært lavt.

## Oppdrag med resultatkrav for Generaladvokatembetet i 2019

Fra tildelingsbrevet hitsettes beskrivelse av sakstyper med resultatkrav:

- *Forhåndsuttalelser i disiplinærsaker* 14 dager
- *Uttalelser i disiplinære klagesaker* 10 dager
- *Uttalelser til kontrollutskrift som blir sendt til embetet* 14 dager
- *Påtaleavgjørelser* 120 dager
- *Uttalelser til politi, påtalemyndighet og andre etater* 30 dager

Resultatkravene for forhåndsuttalelser, uttalelser i disiplinære klagesaker og uttalelser til kontrollutskrift («refselsesk kontroll») som blir tilsendt Generaladvokatembetet ble i 2018 nedjustert fra henholdsvis 35 dager, 14 dager og 28 dager. Det er presisert i tildelingsbrevet at generaladvokaten skal ha særskilt oppmerksomhet knyttet til saksbehandlingstid og fristoppfyllelse og å holde høy kvalitet på uttalelser og vurderinger av «sporvalget» mellom disiplinærsaker og straffesaker. For 2019 er det innført en ny statistikkgruppe, «uttalelser til politi, påtalemyndighet og andre etater». Dette ble blant annet gjort for å unngå at arbeid til støtte for politiet i straffesaker ble kamuflert som «forhåndsuttalelser i disiplinærsaker».

### Måloppnåelse med kommentarer

Forhåndsuttalelser i disiplinærsaker	KASØR	KANORD	GA	2019	2018
Antall	49	41	1	91	130
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	14	8,4	6	11,4	7,1

Forhåndsuttalelser i disiplinærsaker er først og fremst skriftlige uttalelser avgitt til militær sjef med refselsesmyndighet i tråd med disiplinærloven § 15 og disiplinærreglementet punktene 58–63. Militære sjefene benytter seg i utstrakt grad av krigsadvokatene til skriftlig rådgiving, særlig i saker av en viss alvorlighetsgrad eller kompleksitet, i tråd med disiplinærloven § 15 tredje ledd som gjenspeiler generaladvokatens og krigsadvokatenes tilsyn med «sporvalget» mellom disiplinærsaker og straffesaker. Krigsadvokaten vil i slike saker kobles på saken på et tidlig stadium og lede militærpolitiets etterforskning. Det vil foretas en fortløpende vurdering av hvorvidt saken er

en disiplinærsak eller en straffesak. I tillegg til skriftlige uttalelser gir embetet en rekke generelle og konkrete råd pr. telefon og e-post av disiplinær- og strafferettslig art. Rådgivning pr. telefon og e-post vil i en rekke tilfeller ikke statistikkføres, sett hen til arbeidets begrensede omfang i hver sak.

Antall uttalelssaker i 2019 er 91, mot 130 i 2018 (og 90 i 2017).

Saksbehandlingstiden er på 11,4 dager og er godt innenfor resultatkravet.

Uttalelser i disiplinære klagesaker	KASØR	KANORD	GA	2019	2018
Antall	3	1	5	9	22
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	7	10	5,4	6,4	3,0

Uttalelser i disiplinære klagesaker er tilrådinger fra generaladvokaten eller krigsadvokatene til klageinstansen (refsede militære sjefs nærmeste foresatte tillagt grad oberst eller høyere) der den refsede har påklaget et vedtak i henhold til disiplinærloven kapittel 5. I 2019 var det 9 disiplinære klagesaker, mot 22 i 2018, 13 i 2017 og 17 i 2016. Økningen i 2018 skyldtes at flere saker sprang ut av samme sak ved en avdeling. I 2019 er antallet tilbake i tråd med siste års tendenser. Antallet er lavt sett hen til antallet refselsener som ilegges hvert år. Saksbehandlingstiden har gått noe opp, til drøyt 6 dager, mot 3 dager i 2018, men likevel godt innenfor resultatkravet på 10 dager. En klage har oppsettende virkning for fullbyrdelsen av refselsen. Klagesaker har derfor høy prioritet i saksporteføljen.

Uttalelser til kontrollutskrift som blir sendt til embetet	KASØR	KANORD	GA	2019	2018
Antall oversendelser	44	84	104	232	305
Antall refselsler kontrollert	84	247	337	668	846
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	10,5	6,8	8	8	12,5

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

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

Antall kontrollerte oversendelser (ekspedisjoner fra militær avdeling) i 2019 er 232, og antall kontrollerte refselsler (hvert enkelt refselsesvedtak) er 668.<sup>1</sup> Dette er en nedgang fra 2018, da 305 oversendelser og 846 refselsesvedtak ble kontrollert. Det er vanligvis et visst etterslep ved innsending av refselsler til kontroll, fra de militære avdelinger. Det totale antallet ilagte refselsler for 2019 blir dermed klart først litt senere i 2020. I årene fra 2012 har det imidlertid vært en nedgang i antall refselsler (1.524 refselsler ble kontrollert i 2012). Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden er på 8 dager er i snitt og ligger godt innenfor resultatkravet (14 dager).

<sup>1</sup> Embetets refsesk kontroll for 2019 er altså ikke avsluttet, ettersom de kontrolleres og statistikkføres etterskuddsvis. Totaloversikt over ilagte refselsler kommer i egen rapport. («Generaladvokatens rapport over militære straffe- og disiplinærsaker i 2019»).

<b>Påtaleavgjørelser</b>	<b>KASØR</b>	<b>KANORD</b>	<b>GA</b>	<b>2019</b>	<b>2018</b>
Antall	4	2	0	6	3
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	55,5	28,5	0	46,5	20

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

Antall påtaleavgjørelser i 2019 er 6, mot 3 i 2018, 11 i 2017, 8 i 2016, 15 i 2015 og 2014, 35 i 2013 og 59 i 2012. Selv om det er dobbelt så mange påtaleavgjørelser i 2019 som i 2018, er det likevel en markant, nedadgående trend i denne saksmengden. Antall saker som angår unnlatt oppmøte til førstegangstjeneste, har stabilisert seg på et lavt nivå. Begrunnelsen er formodentlig at det stort sett er motivert personell som kalles inn til tjeneste.

Saksbehandlingstiden på 46,5 er langt innenfor kravet på 120 dager.

<b>Uttalelser til politiet, påtalemyndigheten og andre etater</b>	<b>KASØR</b>	<b>KANORD</b>	<b>GA</b>	<b>2019</b>	<b>2018</b>
Antall	4	0	5	9	<b>NY GRUPPE</b>
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	31,3	0	18	23,9	

Uttalelser til politiet, påtalemyndigheten og andre etater, er en ny statistikkgruppe for 2019. Denne gruppen av saker omfatter både arbeid med straffesaker som ikke er rene militære straffesaker, og andre uttalelser.

Saken regnes som en uttalelssak til politi eller påtalemyndighet dersom den angår brudd på både militært og borgerlig lovgrunnlag, også når statsadvokaten fordeler aktoratet til generaladvokaten eller en krigsadvokat. Det kan for eksempel gjelde et vinningslovbrudd (underslag av våpen, jf. straffeloven § 324) som samtidig innebærer brudd på militære tjenesteplikter (oppbevaring av våpen, jf. militær straffelov § 77), der en gir en vurdering av

sakens militære side til politiet, som deretter foretar en samlet påtaleavgjørelse og behandler saken videre på vanlig måte.

Blant uttalelsessaker til politiet og påtalemyndigheten er også vurderinger av militære lovgrunnlag i ulykkessaker, der det både pågår straffeprosessuell etterforskning og en samtidig undersøkelse av Statens havarikommisjon for Forsvaret. Slike saker fristberegnes fra den dag de kommer inn til embetet med anmodning om uttalelse. Det kan likevel påløpe arbeid med saken underveis i etterforskningen.

Blant uttalelser til andre etater er for eksempel utredning av faglige spørsmål til forvaltningen for øvrig. Slike uttalelser varierer i omfang og gis i utgangspunktet av generaladvokaten.

Dommer	2015	2016	2017	2018	2019
Antall	20	7	3	4	6
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	377	285	132	329	340

Det er ekspedert 6 dommer i 2019, mot 4 i 2018 og 3 i 2017. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden er på 340 dager beregnet fra lovovertrødelsen finner sted til dom foreligger i første instans. Rapporteringen knytter an til som er påtaleavgjort ved embetet og tildelte aktorater i saker som gjelder både overtredelser av straffeloven og militær straffelov. Antallet vil derfor ikke være sammenfallende med statistikken for påtaleavgjørelser (som kun gjelder militær straffelov). Fordi embetets domsregister også omfatter tildelte aktorater vil dette kunne prege saksbehandlingstiden, som gjenspeiler den liggetid en sak kan ha hatt i politidistriktet.

#### Ubehandlede saker pr. 31.12.2019

	KASØR	KANORD	GA	SUM
Disiplinære klagesaker	0	0	0	0
Uttalelsessaker	0	0	0	0
Refselseskontroll (overs.)	0	0	0	0
Uttalelser til politi mv.	0	0	0	0
Påtaleavgjørelser	0	0	0	0

### **Oppsummering av oppdrag med resultatkrav**

Ved årsskiftet var det ingen ubehandlede saker ved Generaladvokatembetet. Hovedinntrykket er at arbeidet fungerer bra på begge tjenestesteder, men likevel slik at arbeidsbelastningen i perioder er ujevnt fordelt, i lys av personellutskiftningene ved embetet i 2019.



## Utvikling over tid

	UTVIKLING OVER TID								
<b>Forhåndsuttalelser i disiplinærsaker</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Antall	96	94	68	119	83	102	90	130	91
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	29,5	28,4	31,9	18,1	9,5	11,3	14,8	7,1	11,4
<b>Uttalelser i disiplinære klagesaker</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Antall	25	28	26	19	30	17	13	22	9
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	5,1	4,5	3,3	10,9	5,8	7,7	3,6	3	6,4
<b>Uttalelser til kontrollutskrift (refs kontroll)</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Antall oversendelser	315	372	307	313	285	296	264	305	232
Antall refselsler kontrollert	1369	1524	1113	1159	911	994	760	846	668
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	22,4	15,2	14,9	12,5	12,6	9,6	11,2	12,5	8
<b>Påtaleavgjørelser</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Antall	70	59	35	15	15	8	11	3	6
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	110	47,8	41,1	15,4	33,5	48,1	27,3	20	46,5
<b>Uttalelser til politiet mv.</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Antall									9
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)									23,9

### Andre merknader

Generaladvokatembetet har tidligere rapportert på sakstypene «kommisjoner», «forsvarslovsaker», og «kontrollsaker».

Kommisjoner er uttalelser i tilknytning til militære ulykkessaker når det vurderes disiplinære eller strafferettslige reaksjoner, jf. forskrift om tjenesteordning og instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene § 9 tredje ledd bokstav b. Det var ingen kommisjoner i 2018, mot én i 2017. Etter at Forsvarsundersøkelsesloven trådte i kraft 1. november 2017 vil i praksis undersøkelsesarbeidet utføres av Statens havarikommisjon for Forsvaret, eventuelt parallelt med en straffeprosessuell etterforskning.

Forsvarslovsaker gjelder overtredelser av forsvarsloven § 66, for å ha brutt nærmere bestemte påbud i den hensikt å unndra seg tjeneste i Forsvaret. Straffetrusselen er en videreføring fra vernepliktsloven, som ble opphevet 1. juli 2017. Sakene er tidligere statistikkført som «vernepliktslovsaker». Det har ikke vært noen slike saker siden 2015. Påtalekompetansen ligger til politiet.

Kontrollsaker er saker der generaladvokaten eller krigsadvokatene i forbindelse med refselseskontrollen omtalt over, ber om å få tilsendt samtlige saksdokumenter for deretter å gi en særskilt uttalelse for den eller de aktuelle refselsene, i medhold av disiplinærreglementet punkt 179. Det har vært kalt inn en håndfull slike saker siden 2013. Disse sakene statistikkføres som kontroll av ilagte refselsler. Generaladvokaten kalte inn en slik sak til kontroll i 2019. Det lave antallet kontrollsaker de senere år skyldes at den rettslige kvaliteten på refselsesordrene jevnt over er god, og at mange militære sjefer kontakter krigsadvokaten for råd på forhånd.

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

## Fagforvaltning, beredskapsplanlegging og rettsutvikling

### Generelle bemerkninger

I tillegg til Generaladvokatembetets oppgaver knyttet til militære straffesaker og tilsynet med utøvelsen av disiplinærmyndigheten, utfører generaladvokaten og krigsadvokatene flere oppgaver som ikke har resultatkrav. Oppgavene fremgår av instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene, og av tildelingsbrevet. I det følgende redegjøres det for prioriteringer, ressursbruk og måloppnåelse for disse oppgavene, som grovt kan sammenfattes til å utgjøre: fagforvaltning, beredskapsplanlegging og bidrag til rettsutvikling. Arbeid i 2019 i forbindelse med revisjon av lov om politimyndighet i forsvaret og disiplinærloven, og om arbeidet knyttet til mobbing og seksuell trakassering i Forsvaret, er omtalt særskilt nedenfor. En oversikt over Generaladvokatembetets møte- og undervisningsaktivitet følger som vedlegg til årsrapporten.

### Fagforvaltning

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

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

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

### Fagledelse

Generaladvokaten skal *«lede og føre tilsyn med krigsadvokatene, og er ansvarlig for nødvendig opplæring og for å gi retningslinjer og veiledning i faglige spørsmål»*.<sup>2</sup> Som påtaleansvarlige jurister er generaladvokaten og krigsadvokatene ansvarlige for kvalitetssikring av etterforskningen av

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

militære straffesaker. Herunder skal en sørge for at etterforskningen er planmessig og formålsstyrt.<sup>3</sup> Selv om generaladvokaten og krigsadvokatene etter eksisterende regelverk ikke kan gi pålegg direkte til militære tjenestemenn, utføres påtalefaglig etterforskningsledelse og fagledelse av militærpolitiet i tilknytning til militære straffesaker. Samvirket med militærpolitiet har i 2019 vært meget godt.

I 2019 har det vært et prioritert område for generaladvokaten og krigsadvokatene å utøve fagledelse om grensen mellom disiplinære og strafferettslige sanksjoner («sporvalget») i saker som gjelder mobbing og seksuell trakassering, og å skape klarhet knyttet til etterforskning av saker i tilknytning til militære operasjoner i utlandet. Sistnevnte tema var blant annet på agendaen for det militære påtalemøtet i november, som hadde stor oppslutning med deltagelse fra militærpolitiet, forsvarsstaben, forsvarsdepartementet, riksadvokaten, Troms og Finnmark statsadvokatembeter, Trøndelag statsadvokatembeter, KRIPOS, Statens havarikommisjon for Forsvaret, Norges Røde Kors, og utenlandske foredragsholdere.

### Undervisnings- og opplysningsvirksomhet

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

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

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

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

eksempel er samarbeid om aktuelle hendelser i utlandet og støtte i tilknytning til Forsvarets øvelsesaktiviteter.

Som en del av arbeidet med undervisnings- og opplysningsvirksomhet ble det i 2019 ferdigstilt første del av et arbeid med å digitalisere og bearbeide avgjørelser avsagt av Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvaret fra 1989-2018, med det formål å identifisere tendenser i klagenemndas praksis og å styrke rettsforståelsen av disiplinærretten og den militære straffelov (som ikke sjelden ligger til grunn for refselsene). Det har frem til nå ikke foreligget noen oversikt over innholdet i klagenemndas avgjørelser. Fra og med 2019 ligger klagenemndas avgjørelser ute på Lovdata Pro tilbake til 2000.

Generaladvokaten har også bidratt med annen undervisnings- og foredragsaktivitet innen det militærjuridiske saksfelt. Blant slike bidrag er foredrag om nødvergeretten i væpnet konflikt ved Den internasjonale militærjuridiske forenings konferanse i Genève og innlegg under lansering av Chatham House sin rapport om sivile følgeskader i krig, i London. En har også veiledet og sensurert eksamensoppgaver ved Universitetet i Oslo. Enkelte andre faglige aktiviteter er også omtalt nedenfor.

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

Generaladvokaten og krigsadvokatene skal etter anmodning fra Justis- og beredskapsdepartementet og/eller Forsvarsdepartementet gi uttalelser om spørsmål av militærjuridisk art.<sup>5</sup> Generaladvokaten har i 2019 blant annet uttalt seg om etterforsningsplikten etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 2, i tilknytning til militære operasjoner i utlandet. Se også nærmere nedenfor, om arbeid til støtte for rettsutviklingen.

#### Uttalelser til andre myndigheter etter behov

Generaladvokaten og krigsadvokatene skal ellers gi uttalelser til myndigheter etter behov, innenfor sitt saksområde.<sup>6</sup> Det har vært en håndfull slike henvendelser i løpet av 2019, av ulikt omfang.

#### Deltagelse i nasjonale og internasjonale fagfora og ekspertgrupper

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

Generaladvokatembetet har i denne forbindelse i en årrekke vært vertskap for månedlige militærjuridiske «fredagsmøter», som har vært gjennomført i

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

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

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

samarbeid med Norsk militærjuridisk forening (NMF). Til møtene velges det aktuelle temaer innen det militærjuridiske saksfelt i bred forstand. Møtene prioriteres av generaladvokaten og anses som viktige for å opprettholde et aktivt fagmiljø som ellers er relativt lite i nasjonal sammenheng. Deltagerne på møtene er ansatte ved Generaladvokatembetet, medlemmer i NMF, jurister og offiserer som jobber i eller har bakgrunn fra blant annet Forsvaret, militærpolitiet, Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, politiet, Utenriksdepartementet, Den høyere påtalemyndighet og privat advokatpraksis. Representanter fra forskningsinstitusjoner (spesielt Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo og Forsvarets Høgskole) deltar også på disse møtene. På hvert møte deltar det ca. 30–50 personer. Oversikt over foredragsholdere som har bidratt på møtene i 2019, samt hvilke tema som har vært behandlet, følger av vedlegg til årsrapporten.

Generaladvokaten deltar også i ulike internasjonale «ekspertgrupper» for utvikling av rapporter og/eller brukermanualer for best å sikre etterlevelse av krigføringsregler. Blant disse er i 2019 deltagelse i gruppen som skal revidere den såkalte San Remo-manualen og sjøkrigsregler (fra 1994) om sjøkrig. I den anledning var også generaladvokaten vertskap for et arbeidsmøte med påfølgende åpent foredrag om aktuelle relaterte temaer, i april 2019.

### **Rettsutvikling**

Som en forlengelse av oppgavene knyttet til fagforvaltning og samfunnsoppdraget, bidrar Generaladvokatembetet til rettsutvikling innen sitt saksfelt. Dette gjøres jevnlig ved høringsinnspill til foreslåtte lovendringer innen det militærjuridiske saksfelt og ved spesifikt regelarbeid. Når det gjelder sistnevnte, har generaladvokaten også i 2019 deltatt i en arbeidsgruppe i regi av Forsvaret om revisjon av Forsvarets rusmiddeldirektiv, samt utarbeidet forslag til regelverk og veiledning for håndtering av saker som gjelder mobbing og seksuell trakassering. Revisjon av lov om militær politimyndighet og disiplinærloven ble satt i gang i 2019, og er arbeidskrevende for embetet.

### **Beredskapsplanlegging**

Generaladvokaten skal planlegge og forberede den militære påtalemyndighetens virksomhet i krig, i samråd med Forsvaret, Riksadvokaten og andre berørte myndigheter.<sup>8</sup> Et arbeid for å revidere mobiliseringsplanene er pågående. Det vises for øvrig til de risikovurderinger som er inntatt nedenfor, under avsnittet om styring og kontroll.

---

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

## **Arbeidet med revisjon av lov om politimyndighet i forsvaret og disiplinærloven**

Generaladvokaten skal i 2019 og 2020 bistå i arbeidet med revisjon av disiplinærloven og lov om politimyndighet i forsvaret med tilhørende forskrifter. Begge lovene er fra 1988 og harmonerer dårlig med dagens organisering i Forsvaret og militærpolitiets oppgaver. Arbeidet reiser også enkelte prinsipielle spørsmål om rekkevidden av den militære kommandomyndigheten og politimyndigheten i Forsvaret til forskjell fra Forsvarets øvrige oppgaver knyttet til suverenitetshevdelse.

Fra Generaladvokatembetet deltar generaladvokaten og førstekrigsadvokaten i arbeidsgruppen. Sistnevnte som arbeidsgruppens sekretær, i fellesskap med en sekretær fra Forsvarsdepartementet. Arbeidet fordrer relativt sett store personellressurser fra embetet. Embetet har hatt en krigsadvokatfullmektig i engasjement, blant annet for å avhjelpe arbeidsbelastningen ved kontoret for øvrig, frem til ferdigstilling av arbeidsgruppens rapport våren 2020.

Generaladvokatembetets status og oppgaver har lenge vært under utredning, for så å bli stilt i bero. Etter arbeidets oppstart ble arbeidsgruppen gitt et ytterligere mandat, som omfattet vurdering av den påtalemessige behandlingen av militære straffesaker og den fremtidige organiseringen av den militære påtalemyndighet. Gjennom dette arbeidet bør forholdet mellom den militære påtalemyndighet og påtalemyndigheten for øvrig, og forholdet mellom den militære påtalemyndighet og bruken av militærpolitiet til etterforskning av straffesaker, avklares. Det vil være en prioritert oppgave for generaladvokaten å fortsatt bidra til slik avklaring i 2020.

## **Arbeid knyttet til håndtering av mobbing og seksuell trakassering i Forsvaret**

Generaladvokaten har i 2019 bistått Forsvaret med arbeidet mot mobbing og seksuell trakassering («MOST»), etter at en spørreundersøkelse i 2018 avdekket uønsket atferd blant forsvarspersonell. Arbeidet har blant annet bestått i å utrede eksisterende regelverk for håndhevelse av brudd, og å anbefale nytt regelverk. Dernest å utarbeide forslag til slikt nytt regelverk – et direktiv – som gjør det klart hvilken atferd som kan refses disiplinært, og å utarbeide tilhørende veiledning til håndteringen av saker. Veiledningen tar blant annet for seg hvilken atferd som skal forfølges som straffesak, samt hvordan skillet mellom varslingssporet og straffesporet best kan iakttas.

## IV. Styring og kontroll i virksomheten

### Risikovurderinger

Generaladvokaten skal bruke risikostyring som verktøy i sin mål- og resultatstyring, for å bidra til god måloppnåelse innenfor de budsjetttrammer som er stilt til disposisjon. En er i den forbindelse bedt om å gi en overordnet risikovurdering av virksomheten knyttet til fastsatte mål og resultatkrav. Generaladvokatembetets oppgaver med resultatkrav er i det vesentligste forutsigbare. Enkelte saker krever mer enn andre, men likevel slik at risikoen for manglende måloppnåelse i fremtid vurderes som lav.

I årsrapporten for 2018 ble tre risikofaktorer fremhevet: bemanningssituasjonen, embetets datasystemer og embetets oppgave som beredskapsembete. Disse risikofaktorene gjør seg fremdeles gjeldende ved utgangen av 2019. Embetet har knappe personellressurser og bemanningssituasjon er fortsatt preget av sårbarhet. Det har medgått betydelig tid til opplæring av en vikar for krigsadvokatene i Nord-Norge og en krigsadvokatfullmektig i engasjement. Sykefravær første halvår har, i tillegg til opplæring, medført ekstra arbeidsbelastning på førstekrigsadvokaten. Det er dernest en viss sårbarhet knyttet til ivaretagelse av embetets administrative oppgaver i nærmeste fremtid, idet embetets rådgiver innen økonomi og administrasjon er gått ut i ulønnet permisjon etter mer enn ti år ved embetet. Samlet sett er det som følge av dette økt arbeidsbelastning og påfølgende sårbarhet som påhviler embetets erfarne arbeidskraft. Tiltak som skal sørge for å overføre kunnskap er prioritert og iverksatt.

Som tidligere presisert vil oppgaver med resultatkrav bli prioritert til fordel for andre oppgaver ved tilfelle av sykdom. Saksbehandlingstider er overholdt. Konsekvensen av prioriteringene preger arbeidsbelastningen for enkeltpersoner første halvår av 2020, når arbeidsgruppen som skal revidere disiplinærloven og lov om politimyndighet i forsvaret skal ferdigstille sin rapport.

Det har tidligere vært fremhevet en viss risiko for mindre enhetlig straffesaksbehandling som følge av ulike saksbehandlingssystemer og manglende tilgang til politiets elektroniske straffesaksbehandlingssystem (BL). Situasjonen når det gjelder BL er også ved utgangen av 2019 uforandret, men embetet har laget sitt eget saksbehandlingssystem for å få bedre kontroll over saksbehandlingstider, portefølje og frister. Systemet er enkelt, men fungerer godt, embetets størrelse tatt i betraktning.

Generaladvokatembetets oppgave som beredskapsembete ble fremhevet i risikovurderingene i årsrapporten for 2018, der det ble påpekt å være en reell risiko knyttet til måloppnåelse. Generaladvokatembetet er ikke i dag organisert etter ansvars- og likhetsprinsippet, som er regjeringens modell for



arbeid med organisering av beredskap og krisehåndtering. Generaladvokatembetet er på sin side i dag organisert slik at påtalekompetanse, saklig portefølje og bemanning i fredstid er betraktelig mindre enn hva som er forutsatt ved tilfelle av væpnet konflikt. En har derfor få forutsetninger for å kunne håndtere en reell krigssituasjon i dag. Som tidligere forespeilet i årsrapporten er arbeidet med beredskapsplanlegging iverksatt. Generaladvokaten har utarbeidet utkast til revidert planverk for generaladvokaten og krigsadvokatene, basert på, og i tråd med nasjonalt beredskapssystem (NBS). Det er tatt skritt for å formalisere planverket med Forsvaret.

Dokument- og informasjonssikkerheten vurderes samlet sett som bedret ved utgangen av 2019. Årsaken til dette er først og fremst KANORDs nye kontorlokaler.

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

### **Intern kontroll**

Ved Generaladvokatembetet gjennomgås forbruk og budsjett ved utløpet av hver måned. Gjennomgangen er tilpasset embetets organisering og størrelse og skjer i form av møter på generaladvokatens kontor, mellom generaladvokaten og embetets økonomimedarbeidere.

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

Anskaffelser gjøres i henhold til lov om offentlige anskaffelser og de rammeavtaler som til enhver tid er inngått ved Statens innkjøpscenter ved Direktoratet for forvaltning og ikt (DIFI). Undertiden anskaffer embetet IKT-utstyr som skal benyttes på politiets eller Forsvarets plattformer, henholdsvis Politinettet og FIS-Basis. I disse tilfellene benytter en seg av rammeavtaler som politiet og Forsvaret har inngått.

Generaladvokatembetet benytter Direktoratet for økonomistyring (DFØ) som regnskapsfører og har også mottatt særskilt bistand med enkelte regnskapsoppgaver som i liten grad er tilpasset embetets størrelse.

### **Informasjonssikkerhet**

Ny sikkerhetslov ble vedtatt 1. juni 2018 og trådte i kraft 1. januar 2019. Generaladvokatembetet benytter i dag to datasystemer/infrastrukturer for saksbehandling, arkivering m.m., som begge eies og forvaltes av eksterne aktører, henholdsvis Politidirektoratet (Politinettet) og Forsvaret (FIS-basis). Forsvarets system er godkjent for behandling av skjermingsverdig

informasjon. Generaladvokatembetet har etablert en sikkerhetsorganisasjon og tiltak for å påse at skjermingsverdig informasjon til enhver tid er beskyttet i tråd med lovverket. For å forbedre adgangskontrollen til kontorlokalene i Oslo, er det innhentet tegninger og tilbud på enkelt ombygging av inngangspartiet. Personell- og informasjonssikkerheten vurderes for øvrig som forsvarlig, og evalueres fortløpende.

### **Fellesføringer fra regjeringen – inkluderingsdugnad**

Generaladvokatembetet arbeider for å realisere regjeringens inkluderingsdugnad. Embetet er pålagt å rapportere andel nyansettelser i rapporteringsperioden med hull i CV-en eller nedsatt funksjonsevne. Det er likevel slik at færre enn fem nyansettelser i perioden ikke skal rapporteres, av hensyn til personvernet. For Generaladvokatembetet vil derfor personvern hensyn være til hinder for rapportering av eventuell prosentandel med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en for 2019.



## V. Vurdering og fremtidsutsikter

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

Forsvaret er gjennom de siste tiår endret fra å være et mobiliserings-/invasjonsforsvar, til et innsatsforsvar særlig rettet mot utenlandsoperasjoner, til nå igjen å konsentrere seg mer om nasjonal forsvarsevne og beredskap.<sup>9</sup> Egne beredskapsplaner er, i tråd med Forsvarets modus, fortsatt en prioritert oppgave for Generaladvokatembetet i 2020.

Generaladvokatembetets oppgaver og status har lenge vært under utredning, for så å være stilt i bero, blant annet i påvente av arbeidet med ny straffeprosesslov (NOU 2016: 24). I 2019 startet arbeidet å revidere lov om politimyndighet i forsvaret og disiplinærloven. Etter arbeidets oppstart ble arbeidsgruppen gitt et ytterligere mandat, som omfattet vurdering av den påtalemessige behandlingen av militære straffesaker og den fremtidige organiseringen av den militære påtalemyndighet. Gjennom dette arbeidet bør forholdet mellom den militære påtalemyndighet og påtalemyndigheten for øvrig, og forholdet mellom den militære påtalemyndighet og bruken av militærpolitiet til etterforskning av straffesaker, avklares. Det vil være en prioritert oppgave for generaladvokaten å fortsatt bidra til slik avklaring i 2020.

Etter militærøvelse Trident Juncture i 2018 har generaladvokaten opplevd et økende, godt samarbeid både med Forsvarsdepartementet og Forsvaret, og med påtalemyndigheten. Dette gjelder særlig i distrikter som berøres i større grad av Forsvarets og utenlandske styrkers tilstedeværelse. Generaladvokaten vil søke å fortsatt styrke dette samvirket, og å utveksle erfaringer og kompetanse om rettsspørsmål som blant annet berører jurisdiksjon ved straffeforfølgning av lovbrudd begått av besøkende styrker, om militær politimyndighet, og om etterforskning av hendelser under militære operasjoner i utlandet.

Generaladvokatembetet besitter spesialisert og særegen kompetanse om militærrettslige forhold. Det anses som viktig å bevare kompetansen i en tid der nasjonal beredskap står sterkt. Det er et mål for Generaladvokatembetet å være både spesialisert og anvendelig, til nytte for Forsvaret og politi- og påtalemyndighet spesielt og for samfunnet generelt. Til dette trengs det både tilstrekkelig praksis og oppdatert kunnskap og fagforvaltning. En vil arbeide for at Generaladvokatembetet oppnår begge deler.

<sup>9</sup> Jf. Prop. 151 S (2015–2016) og Prop. 2 S (2017–2018).



## VI. Årsregnskap

### Ledelseskommmentar til årsregnskapet for 2019

#### Formål

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

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

#### Bekreftelse

Årsregnskapet er avlagt i henhold til bestemmelser om økonomistyring i staten, rundskriv R-8/2019 fra Finansdepartementet og krav fra Justis- og beredskapsdepartementet i instruks om økonomistyring. Regnskapet gir et dekkende bilde av Generaladvokatembetets disponible bevilgninger, regnskapsførte utgifter og inntekter. Riksrevisjonen reviderer Generaladvokatembetets regnskap.

#### Vurderinger av vesentlige forhold

Generaladvokatembetet fikk tildelt kr 8.909.000 for 2019. I tillegg ble det overført kr 443.000 og kr 107.000 som kompensasjon for lønnsoppgjøret. Til sammen hadde embetet driftsmidler på kr 9.459.000. Samlede driftsutgifter for 2019 utgjorde kr 8.927.526,00. Dette utgjør et mindreforbruk på kr 531.474,00 i 2019.

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

Mindreforbruket er noe høyere enn forespeilet tidligere i året og dette skyldes flere forhold: for det første personellutskiftninger mot slutten av 2019 som ikke var påregnet. For det andre skyldes mindreforbruket forsinkelser utenfor embetets kontroll med planlagte arbeider med installasjon av militærpolitiets nye saksbehandlingssystem, «MP-nett». For det tredje skyldes det

forsinkelser i omlegging av datatilkoblinger til de nye lokalene til KANORD inne på militært område på Bodø flystasjon, og for det fjerde skyldes mindreforbruket i 2019 at planlagte og bestilte arbeider til å installere «sikkerhetssluse» i inngangspartiet er forsinket. Arkitekttegninger er klare, arbeidet har vært ute på anbud, men tilbyder har ikke kunnet levere arbeidet så raskt som forespeilet.

I lys av ovenstående hadde embetet forventet å benytte ytterligere mellom kr 100.000 og kr 200.000 før årsavslutning 2019. Vikar for rådgiveren som er ute i permisjon har tiltrådt først i februar 2020.

Generaladvokatembetets personalkostnader må også ses i lys av at stillingen som førstekrigsadvokat holdes vakant midlertidig. Sakstilfanget ved KANORD er på grensen til at det kan håndteres av én krigsadvokat, og ikke to. Midlertidigheten er begrunnet i at embetets fremtid er under utredning; senest ved at arbeidsgruppen som reviderer lov om politimyndighet i Forsvaret og disiplinærloven fikk et tilleggsmandat mot slutten av året, der Generaladvokatembetets fremtidige organisering inngår. Blant de alternativer som vurderes, er fremtidig inkorporering i Den høyere påtalemyndighet. Det legges til grunn at Generaladvokatembetet må påregne ikke ubetydelige økte økonomiske og administrative konsekvenser av nytt lovforslag. Blant disse er økte personalkostnader, som må forventes å overstige dagens underforbruk.

Oslo, 14. februar 2020



Sigrid Redse Johansen

kst. generaladvokat

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

Vedlegg: Bevilgnings- og arts kontorrapportering for Generaladvokatembetet 2019

## Prinsippnote årsregnskapet

Årsregnskap for statlige virksomheter er utarbeidet og avlagt etter nærmere retningslinjer fastsatt i bestemmelser om økonomistyring i staten («bestemmelsene»). Årsregnskapet er i henhold til krav i bestemmelsene punkt 3.4.1, nærmere bestemmelser i Finansdepartementets rundskriv R-8/2019 vedrørende årsavslutning og frister for statsregnskapet 2019.

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

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

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

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

## Bevilgningsrapporteringen

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

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

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



belastningsfullmakter er bokført og rapportert til statsregnskapet, og vises i kolonnen for regnskap.

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

### **Artskontorrapporteringen**

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

## VEDLEGG

### VIRKSOMHETSRAPPORT FOR GENERALADVOKATEMBETET 2019

Undervisningsvirksomhet, møteaktivitet mv.

- 1) Møter med Forsvarets ledelse
  - Ett møte med Forsvarssjefen
  
- 2) Møtevirksomhet med Den høyere påtalemyndighet og politiet
  - Ett møte med riksadvokaten.
  - Ett eget påtalemøte i Oslo.
  - Fem påtalemøter: Det nasjonale statsadvokatembetet i Oslo, Oslo, Nordland, Trøndelag og det militære påtalemøtet (arrangør) i Oslo.
  - Statsadvokatmøte, Bergen.
  - Deltagelse på seminar om seksuallovbrudd i regi av Innlandet politidistrikt, Hamar.
  - Møte med Hærens våpenskole, Forsvarets militærpolitidivisjon og Innlandet politidistrikt om samarbeid, Rena.
  
- 3) Møter og foredrag i anledning internasjonalt samarbeid
  - Foredrag om nødvergeretten i væpnet konflikt ved Den internasjonale militærjuridiske forenings konferanse i Geneve.
  - Innlegg under lansering av rapport om sivile følgetap i væpnet konflikt ved Chatham House i London.
  
- 4) Møter med militære myndigheter, regelverksutvikling mv.
  - Flere møter i tilknytning til arbeidet med mobbing og seksuell trakassering, Oslo.
  - Flere møter med arbeidsgruppe for revisjon av Forsvarssjefens rusmiddeldirektiv, Oslo.
  - Møter med Forsvarsdepartementet om utarbeidelse av plan for behandling av jurisdiksjonsspørsmål, Oslo.
  - Møte med Forsvarets spesialstyrker i forbindelse med Generaladvokatembetets bistand til Spesialenheten for politisaker, jf. bistandsinstruksen § 11, Oslo.
  - Deltagelse på og vertskap for seks møter for arbeidsgruppen som reviderer disiplinærloven, lov om militær politimyndighet og den påtalemessige behandlingen av militære straffesaker, Oslo.
  - Deltagelse på samling for juristene i Heimevernet, Finnmark.
  - Møte med sjef Forsvarets personell- og vernepliktssenter, Oslo.
  
- 5) Undervisnings- og foredragsvirksomhet
  - To undervisningsoppdrag for tillitsvalgtordningen, Rygge og Madla.
  - Undervisning for sjefer i Heimevernet, HV-16 (Nord-Hålogaland), Narvik.
  - Undervisning for Forsvarets ingeniørhøgskole, to dager, Lillehammer.
  - Undervisning for vernepliktige akademikere (to oppdrag), Oslo.
  - Undervisning for Forsvarets militærpolitidivisjon (tre oppdrag), Oslo og Bergen.
  - Undervisning for nye avdelingsjefer i Hæren, Sessvollmoen.

- Undervisning for Krigsskolen, Oslo.
- Vertskap for ti foredrag i samarbeid med Norsk militærjuridisk forening, Oslo.

