



GENERALADVOKATEMBETET
VIRKSOMHETSRAPPORT FOR 2023

Innholdsfortegnelse

1. Leders beretning.....	3
2. Introduksjon til virksomheten og hovedtall.....	5
3. Årets aktiviteter og resultater	7
Resultater, måloppnåelse og ressursbruk.....	7
Oppdrag med resultatkrav	7
Måloppnåelse med kommentarer	7
Oppsummering av oppdrag med resultatkrav	11
Fagområder uten resultatkrav	11
Generelle bemerkninger.....	11
Fagforvaltning.....	12
Rettsutvikling.....	14
Beredskapsplanlegging.....	14
Krigen mellom Israel og Hamas	15
Sakstyper med særlig oppmerksomhet i 2023	15
Seksualrelaterte saker og varslingssaker	15
Fraværssaker	15
Omstilling og avvikling av virksomheten	16
Arkiv- og journalsystemet	16
4. Styring og kontroll i virksomheten.....	18
Overordnet vurdering av styring og kontroll	18
Nærmere omtale av enkelte forhold	18
Risikovurderinger	18
Nytt fakturasystem og anskaffelser.....	19
Informasjonssikkerhet.....	19
Tillitsreformen.....	19
Fellesføringer fra regjeringen.....	20
Lærlinger.....	20
Reduksjon i bruken av konsulenttenester	21
Desentralisert arbeid.....	21
5. Vurdering og fremtidsutsikter.....	22
Lovvedtak om avvikling av virksomheten	22
Mediekonvertering av arkiv- og journalsystemet.....	23
Budsjettsituasjonen.....	23

6. Årsregnskap.....	24
Ledelseskommentar til årsregnskapet for 2023	24
Formål.....	24
Bekreftelse	24
Revisjonsordning	24
Vurderinger av vesentlige forhold.....	24
Prinsippnote til årsregnskapet.....	26
Bevilgningsrapporteringen.....	26
Artskontorrapporteringen.....	27

1. Leders beretning

Ved utgangen av 2023 står Generaladvokatembetet i en spesiell situasjon, der embetet er besluttet avvirket som etat i løpet av 2024. Lovvedtaket fattet av Stortinget den 9. november 2023 innebærer at Generaladvokatembetets oppgaver fordeles på henholdsvis Forsvaret og påtalemyndigheten, og har opptatt stort fokus fra generaladvokaten og krigsadvokatene. Den forestående omstillingen og avvikling av virksomheten vil prege 2024. Generaladvokaten vil arbeide for at fagkompetansen og porteføljen videreføres på best mulig måte. I det følgende redegjøres det for de særtrekk ved oppgaveløsningen som det etter generaladvokatens syn er viktig å hegne om.

Generaladvokatembetet har i dag to hovedoppdrag med resultatkrav. 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 både bidra til reduksjon og forebygging av kriminalitet ved effektiv og målrettet straffesaksbehandling av militære straffesaker, og bidra til at det militære disiplinærsystem holder høy standard ved å yte bistand til militære sjefer ved undersøkelse av disiplinærsaker og ved tilsyn med utøvelsen av disiplinærmyndigheten i Forsvaret. Der det er tvil om en sak hører hjemme i det ene eller det andre sporet, skal generaladvokaten eller krigsadvokatene bistå ved sporvalget. På denne måten skal Generaladvokatembetet bidra til å sørge for at straffesaker ikke unntas fra offentlig forfølgning og at det ikke brukes straffeprosessuelle tvangsmidler uten å tilkjenne tilhørende rettigheter.

Som militær påtalemyndighet skal Generaladvokatembetet bidra til å verne om Forsvarets virksomhet. Forsvarets rolle i samfunnet har utviklet seg i løpet av perioden etter andre verdenskrig. I dag er forsvarsviljen jevnt over stor blant de vernepliktige og det har vært få saker som gjelder unnlatt oppmøte til førstegangstjeneste de siste årene. Generaladvokaten har likevel merket seg en økning i fraværssakene og vil følge opp utviklingen det neste halvåret.

Forsvaret er både en del av totalforsvaret 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. Disse skal brukes i tråd med de regler som til enhver tid gjelder for maktanvendelse i militære operasjoner – i Norge eller i utlandet. Militære sjefer velger i stor grad selv hvordan kommandomyndigheten brukes, men Norge er folkerettslig forpliktet til å underlegge militærmakten et disiplinærsystem som kan håndheve brudd på krigføringsregler. Reaksjonsformen kan variere avhengig av rettsbruddets karakter og hva som etter omstendighetene var rimelig å forvente av soldaten eller offiseren.

Det siste tiåret har antall disiplinærsaker sunket, samtidig som antall uttalelser har gått opp. Denne trenden har fortsatt i 2023, med et høyt antall forhåndsuttalelser i disiplinærsaker. Det at Forsvaret konsulterer embetet hyppigere enn tidligere, er positivt og generaladvokaten opplever at tjenestene anses som relevante. Generaladvokaten opplever jevnt over et godt samarbeid både med Forsvarssjefens internrevisjon, Forsvarets ulike varslingsmottak og de militære sjefer med disiplinærmyndighet, om håndteringen av saker.

Generaladvokatembetet har et godt og nært samarbeid med Forsvarets militærpolitivdeling. Sakene som etterforskes av militærpolitiet holder jevnt over høy kvalitet. Militærpolitiet er kommandomessig underlagt Forsvaret. Her skiller militære straffesaker seg fra andre straffesaker, som nettopp kjennetegnes ved at det etterforskende organet underlegges påtalemyndighetens kontroll og styring. I 2023 ble det inngått en avtale mellom Generaladvokatembetet og sjef Forsvarsstaben om samarbeidsrutiner og prosedyrer ved den påtalefaglige etterforskningsledelsen av Forsvarets personell med militær politimyndighet. Det ble herunder avtalt adgang til å gi bindende pålegg og direktiver til militærpolitiets etterforskere.

Generaladvokatembetet er gjennom forskrift pålagt å planlegge og forberede den militære påtalemyndighets virksomhet i krig, i samråd med Forsvaret, riksadvokaten og andre berørte myndigheter. På forespørsel har Generaladvokatembetet i 2022 bistått Den høyere påtalemyndighet ved utforming av et beredskapsdokument, som omfatter fasene krise og krig.

Når det gjelder andre rettsspørsmål knyttet til krigføring har generaladvokaten svart ut forespørslers fra media og offentligheten om angrepene utført av Hamas inne i Israel 7. oktober 2023, og Israels etterfølgende militære respons.

Generaladvokatembetets fysiske arkiv inneholder en unik rettslig og institusjonell hukommelse. Som et ledd i målsetningen om å bevare embetets historiske og særegne kompetanse, har det i 2023 vært arbeidet med å mediekonvertere arkivet. Arbeidet har for embetet vært kostnadskrevende og pågår inn i 2024.

Embetet står foran en organisasjonsendring, og har vært i en økonomisk krevende situasjon i hele 2023, som ved utgangen av året resulterte i et merforbruk på i underkant av kr. 200.000. Merforbruket er forklart i rapporten del 6.

Oslo, 15. februar 2024

Sigrid Redse Johansen
generaladvokat

2. 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 egen etat er embetet ikke organisatorisk en del av Den høyere påtalemyndighet, men er like fullt påtalemyndighet. Den alminnelige politi- og påtalemyndighet følger et to-sporet system mellom polisiære og straffeprosessuelle virkemidler, der fagmyndigheten ligger til henholdsvis Politidirektoratet og riksadvokaten.

Generaladvokatembetet har 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. Generaladvokaten og krigsadvokatene er i stor utstrekning engasjert med oppgaver som ikke har resultatkrav, og som derfor ikke statistikkføres. Disse oppgavene er nærmere omtalt i del 3 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 2024) følgende ansatte:

- generaladvokat (1), kvinne
- førstekrigsadvokat (1), mann
- krigsadvokater (4), kvinner, hvorav en vikar
- kontorsjef (1) mann
- kontormedarbeider (1/2), kvinne
- medarbeidere på pensjonistvilkår (2), menn
- midlertidig arkivmedarbeider (1), mann

Generaladvokat Redse Johansen kom tilbake fra permisjon 1. oktober 2023 og Reidar Bruusgaard gikk samtidig tilbake til sin stilling som førstestatsadvokat ved Riksadvokatembetet. En krigsadvokat er for tiden i et vikariat i Forsvaret, en krigsadvokat er nylig kommet tilbake fra fødselspermisjon og en krigsadvokat er hennes vikar. Vinteren 2023 gikk embetets mangeårige seniorkonsulent av med alderspensjon og arkivmedarbeideren har engasjement frem til 1. juli 2024.

Embetet har også dette året hatt et følbart sykefravær. I 2023 var sykefraværet på 7,55, som er merkbart høyere enn NAVs mål om 5,6 %, men likevel lavere enn fjorårets fravær på 9,63 %. Konsekvensene av personellsårbarhet er omtalt nærmere i del 4 om risikovurderinger.

Generaladvokatembetet benytter to kontorlokaler. Ett ligger på Egertorget i Oslo, der Krigsadvokatene for Sør-Norge er samlokalisert med Generaladvokaten. Det andre er i Bodø, der Krigsadvokatene for Nord-Norge har kontor på Reitan, i tilknytning til Forsvarets operative hovedkvarter (FOH). Frem til sommeren 2023 var KANORD samlokalisert med militærpolitiet i Luftforsvarets tidligere lokaler på Bodø flystasjon. Denne løsningen var utilfredsstillende etter at Forsvarets virksomhet på flystasjonen ble avviklet, og etter dialog med FOH ble flytting gjennomført tidlig høsten 2023.

3. Årets aktiviteter og resultater

Resultater, måloppnåelse og ressursbruk

I tildelingsbrevet for 2023 vises det til mål fastsatt i Prop. 1 S (2022-2023). Generaladvokaten skal bidra til å nå målene om lav kriminalitet, rettssikkerhet og trygghet i samfunnet. I tillegg kommer oppgaver som følger av Instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene i forskrift av 13. juni 1997 nr. 581, med videre henvisninger til lov om militær disiplinærmyndighet og straffeprosessloven.

Sammenliknet med foregående år viser regnskapet at embetet har hatt en merkbar økning i lønnskostnader i 2023, samt økte husleiekostnader som følge av prisjusteringer i markedet. De økte kostnadene skyldes dels arbeid med mediekonvertering av arkivet. De øvrige årsakene er omtalt i del 6 i rapporten. Førsteprioritet ved embetet har, som for tidligere år, vært å utføre oppgavene som påtalemyndighet og rådgiver i disiplinærsaker hurtig og med høy og jevn kvalitet. Samtlige sakstyper er behandlet innenfor gitte frister.

Oppdrag med resultatkrav

Av tildelingsbrevet går det frem at embetet har følgende 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

Det er presisert at generaladvokaten skal ha særskilt oppmerksomhet knyttet til saksbehandlingstid og fristoppfyllelse, og å holde høy kvalitet på uttalelser.

Måloppnåelse med kommentarer

Forhåndsuttalelser i disiplinærsaker

Forhåndsuttalelser i disiplinærsaker	2023	2022	2021	2020	2019
Antall	215	170	114	101	91
Saksbehandlingstid	12	8,1	7,3	8,8	11,4

Forhåndsuttalelser i disiplinærsaker er først og fremst skriftlige uttalelser avgitt til militære sjefer med refselsesmyndighet i tråd med disiplinærloven § 15 og disiplinærreglementet punktene 58 – 63. Militære sjefer benytter seg i utstrakt grad av krigsadvokatene til skriftlig rådgiving, og tendensen de siste årene har vært at pågangen er økende. Særlig gjelder dette saker der sporvalget er vanskelig. Dette vil typisk være tilfelle når saken grenser mot en straffesak eller der arbeidsrettslige reaksjoner fremstår som aktuelle.

De siste fem årene har det vært en jevn økning i antall skriftlige uttalelser med en topp i 2023 hvor det ble gitt 215 uttalelser, som innebærer en dobling i antall uttalelser på to år. Økningen skyldes antageligvis flere forhold. For det første oppstilte Forsvarsstaben høsten 2022 et krav til militære avdelinger om at alle seksualrelaterte varslingsaker skal oversendes Generaladvokatembetet for uttalelse om sporvalg. Slike henvendelser utgjør et ikke ubetydelig antall saker ved embetet. For det andre har embetet endret journalpraksis. Fra og med 2022 opprettes det som hovedregel en sak per mistenkt. Dette er i tråd med Militærpolitiets rutiner. For det tredje har Generaladvokatembetet strammet inn på hvilke saker som skal og bør håndteres per e-post.

Saksbehandlingstiden i 2023 var på 12 dager. De siste årene har saksbehandlingstiden vært relativt stabil, og ligget innenfor resultatkravet. I 2023 har det imidlertid tidvis vært krevende å avgi uttalelser innenfor fristene.

I tillegg til skriftlige uttalelser gir embetet konkrete og generelle råd per telefon og e-post. Slike blir ikke statistikkført (kun journalført). Årsaken til dette er arbeidets begrensede omfang i hver sak. I 2023 ble det gitt i overkant av 220 råd per telefon og e-post i disiplinærsaker. Dette er en nedgang fra 2022, da ble det gitt i overkant av 250 råd, men flere enn i 2021, da det ble gitt i overkant av 200 råd.

Uttalelser i disiplinære klagesaker

Uttalelser i disiplinære klagesaker	2023	2022	2021	2020	2019
Antall	10	15	1	10	9
Saksbehandlingstid	7	6,9	5	1,9	6,4

Uttalelser i disiplinære klagesaker er tilrådinger fra generaladvokaten eller krigsadvokatene til klageinstansen (refsende militære sjefs nærmeste foresatte tillagt grad oberst eller høyere) der den refsede har påklaget et vedtak i henhold til disiplinærloven kapittel 5. I 2023 var det 10 klagesaker.

Antallet disiplinære klagesaker er fortsatt lavt, men generaladvokaten opplever noe økt oppmerksomhet om klagesaker. Saksbehandlingstiden er lav og klagesaker har høy prioritet. En klage har oppsettende virkning for fullbyrdelse av refselsen.

I 2023 ble gitt helt eller delvis medhold til klager i to av klagesakene som gikk videre til Klagenemnda for disiplinærsaker. De opphevede deler av refselsesvedtakene gjelder overtredelse av henholdsvis disiplinærloven § 1 tredje ledd, jf. straffeloven § 298 (seksuelt krenkende atferd) og overtredelse av disiplinærloven § 1 andre ledd (militær skikk og orden). I det ene tilfellet gjelder opphevelsen subsumsjonen av forholdet under straffeloven § 298 og for to andre forhold la klagenemnda til grunn at det var tilstrekkelig tvil om refsede hadde forholdt seg som beskrevet i refselsesordren.

I lys av Klagenemndas avgjørelser har generaladvokaten gått gjennom egen praksis når det gjelder både bruk av straffelovens bestemmelser i seksualrelaterte saker, og vurdering av bevis i disiplinærsaker.

Uttalelser til kontrollutskrift som blir sendt til embetet

Uttalelser til kontrollutskrift som blir sendt til embetet	2023	2022	2021	2020	2019
Antall	472	658	998	912	668
Saksbehandlingstid	8	10,5	9,7	7,9	8,0

Uttalelser til kontrollutskrift (refselsesk kontroll) er generaladvokatens og krigsadvokatens bistand til tilsynet med militære sjefers utøvelse av disiplinærmyndigheten. Formålet er å utøve legalitets- og rettssikkerhetskontroll, og å sikre at saker som burde vært straffeforfulgt ikke unntas fra offentlig forfølgning. Hver refselse kontrolleres først av en krigsadvokat og deretter av generaladvokaten. I 2021 besluttet generaladvokaten at alle refselsener kan sendes direkte fra krigsadvokaten til generaladvokaten (og ikke via avdeling) dersom krigsadvokaten ikke har merknader til vedtakets lovlighet.

Antall kontrollerte refselsener i 2023 er 472. Dette er en ytterligere kraftig nedgang sammenliknet med de foregående årene.

Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden er på 8 dager, og ligger innenfor resultatkravet.

Generaladvokaten fører statistikk over antallet refselsener fordelt på forsvarsgren og avdeling. En mer detaljert oversikt over anvendte refselsesmidler, reaksjoner og sakenes art utgis separat, og sendes ut straks fjorårets refselsener er rapportert inn fra Forsvarets avdelinger. I statistikkrapporten kommenteres også den nedadgående tendensen mer utførlig.

Påtaleavgjørelser

Påtaleavgjørelser	2023	2022	2021	2020	2019
Antall	9	6	2	6	6
Saksbehandlingstid	78	61,0	66,5	57,5	46,5

Denne statistikkgruppen er forbeholdt saker som omhandler brudd på militær straffelov. Dette er enten saker der generaladvokaten og krigsadvokatene har tiltalekompetanse, eller saker der spørsmålet om tiltale avgjøres av statsadvokaten etter tilrådning fra krigsadvokaten. I 2023 ble det fattet 9 påtaleavgjørelser. Antallet har ligget på et stabilt lavt nivå de siste fem årene, men altså med en liten økning i antall saker i 2023. Ved utgangen av året var det ytterligere 20 ubehandlede saker som lå an til å avgjøres som straffesak.

Denne utviklingen kommenteres mer utførlig i statistikkrapporten. Saksbehandlingstiden er innenfor kravet på 120 dager.

Uttalelser til politiet, påtalemyndigheten og andre etater

Uttalelser til politiet, påtalemyndigheten og andre etater	2023	2022	2021	2020	2019
Antall	14	9	5	11	9
Saksbehandlingstid	17	17,9	21,6	16,3	23,9

Uttalelser til politiet, påtalemyndigheten og andre etater omfatter arbeid med straffesaker som ikke er rene militære straffesaker, og andre uttalelser.

Saken regnes som en uttalelssak dersom den angår brudd på både militært og alminnelig lovgrunnlag, også når statsadvokaten fordeler aktoratet til generaladvokaten eller en krigsadvokat. Det kan for eksempel gjelde 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. Frist beregnes fra den dagen de kommer inn til embetet med anmodning om uttalelse.

Uttalelser til andre etater kan eksempelvis være utredning av faglige spørsmål til Forsvaret. Disse kan variere betydelig i omfang og kompleksitet, og gis i utgangspunktet av generaladvokaten.

I 2023 ble det avgitt 14 slike uttalelser. Også for denne gruppen av saker har det vært en økning i antall saker. Økningen i antall saker skyldes delvis at krigsadvokaten er blitt involvert tidligere i flere saker som etterforskes av militærpolitiet og der det er tvil om sporvalget ved oversendelsen av saker til (den sivile) påtalemyndigheten. Krigsadvokatenes påtalefaglige etterforskningsledelse er kommentert særskilt nedenfor.

Saksbehandlingstiden varierer i lys av oppdragets art, men er innenfor fristen på 30 dager. Høringsuttalelser omfattes ikke av denne statistikken.

Dommer

Dommer	2023	2022	2021	2020	2019
Antall	1	3	1	6	6
Saksbehandlingstid	271	268	674	476	340

I 2023 ble det avsagt 1 dom der tiltale var tatt ut etter militær straffelov. Saken gjaldt kroppskrenkelse iført militær uniform (militær straffelov § 59), og er ikke rettskraftig. I tingretten ble den ene tiltalte frikjent og den andre ble dømt til fengsel i 21 dager. Straffutmålingen skal behandles i lagmannsretten i februar 2024.

Restanser

Tabellen under viser embetets ubehandlede saker og restanser per 31. desember 2023. Restanser er ubehandlede saker der saksbehandlingstiden ved utgangen av året overstiger kravet til gjennomsnittlig saksbehandlingstid.

Ved utgangen av 2023 var det flere restanser og ubehandlede saker enn tidligere år. Utfordringene med saksavvikling ved utgangen av året skyldes dels sykefravær, og dels en økning i antall innkomne straffesaker og refselsesvedtak til kontroll over en kort periode, i tillegg til en relativt stor økning i antall forhåndsuttalelser i disiplinærsaker.

Sakstype	Antall	Restanser
Forhåndsuttalelser i disiplinærsaker	12	0
Uttalelser i disiplinære klagesaker	0	0
Uttalelser til kontrollutskrift	15	15
Påtaleavgjørelser	20	0
Uttalelser til politiet og andre etater	0	0

Oppsummering av oppdrag med resultatkrav

Tabellen under viser saksbehandlingstiden ved årets slutt. Saksbehandlingen ved embetet vurderes samlet sett av generaladvokaten som samvittighetsfull og god, likevel slik at det periodevis gjennom 2023 har vært noe krevende å gi så rask tilbakemelding som ønsket i saker der det er anmodet om enten muntlig eller skriftlig forhåndsuttalelse i disiplinærsak.

Sakstype	Krav	Resultat
Forhåndsuttalelser i disiplinærsaker	14 dager	12 dager
Uttalelser i disiplinære klagesaker	10 dager	7 dager
Uttalelser til kontrollutskrift	14 dager	8 dager
Påtaleavgjørelser	120 dager	78 dager
Uttalelser til andre etater	30 dager	17 dager

Fagområder uten resultatkrav

Generelle bemerkninger

I tillegg til oppgaver knyttet til militære straffesaker og tilsyn med utøvelsen av disiplinærmyndigheten i Forsvaret, utfører generaladvokaten og krigsadvokatene flere oppgaver som ikke har resultatkrav. 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.

Fagforvaltning

Generaladvokatembetet besitter spesialisert og anvendelig kompetanse om rettslige spørsmål som ligger i grensesnittet mellom folkerett, militærrett og strafferett, og straffeprosess. Forvaltningen av det ovennevnte militærjuridiske fagfeltet utføres først og fremst gjennom:

- fag- og etterforskningsledelse,
- undervisnings- og opplysningsvirksomhet,
- uttalelser til departementer og andre myndigheter etter behov, og
- deltagelse i internasjonale og nasjonale fagfora og ekspertgrupper.

Fag- og etterforskningsledelse

Generaladvokaten skal «lede og føre tilsyn med krigsadvokatene, og er ansvarlig for nødvendig opplæring og for å gi retningslinjer og veiledning i faglige spørsmål».¹ Selv om generaladvokaten og krigsadvokatene etter eksisterende regelverk ikke kan gi pålegg direkte til militære tjenestemenn, utøver krigsadvokatene en aktiv påtalefaglig etterforskningsledelse i tilknytning til militære straffesaker. Etterforskningen skal være planmessig og formålsstyrt.² Særlig brukes det mye tid på å støtte militærpolitiets etterforskningsavdeling, som håndterer saker av et visst omfang eller alvor.

Det positive samarbeidet med militærpolitiet vedvarer. I 2022 ble det etablert en praksis der alle saker som etterforskes av militærpolitiets etterforskningsavdeling fikk tildelt en krigsadvokat ved oppstart. I 2023 ble samarbeidet ytterligere utviklet ved at generaladvokaten inngikk en avtale med sjef Forsvarsstaben om formalisering av "Samarbeidsrutiner og prosedyrer" ved den påtalefaglige etterforskningsledelsen av Forsvarets personell med militær politimyndighet. Avtalen inneholder fem presiseringer av krigsadvokatenes rolle og adgang til å utøve påtalefaglig etterforskningsledelse på samme måte som påtalemyndigheten i politiet har overfor politiets tjenestemenn.

I 2023 har generaladvokaten fortsatt arbeidet med å utøve fagledelse om grensen mellom disiplinære og strafferettslige sanksjoner (sporvalget) i saker som gjelder seksuell trakassering og seksuallovbrudd. I tillegg har det vært viet særskilt oppmerksomhet og oppfølging om beviskravet i disiplinærsaker, etter at klagenemnda for disiplinærsaker fattet vedtak om delvis opphevelse av to refselsaker (se omtale over). Det har vært avholdt et møte mellom Klagenemnda og generaladvokaten – blant annet om saksbehandlingstid i disiplinærsaker – og generaladvokaten har i brev av 3. juli 2023 gitt uttrykk for sitt syn på rettstilstanden når det gjelder beviskrav i disiplinærsaker.

¹ Forskrift om tjenesteordning og instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene, av 13. juni 1997 nr. 58 § 8.

² Påtaleinstruksen § 7-5 og Nasjonal straffesaksinstruks, punkt 2.3.3, RA-2017-12-I.

I september avholdt generaladvokaten militært påtalemøte ved Porsangmoen i Finnmark, der tema blant annet var nettopp beviskrav i disiplinærsaker, og ulike rettsgrunnlag for Forsvarets myndighetsutøvelse. Under påtalemøtet var det deltagelse fra Forsvarsstaben, Forsvarets operative hovedkvarter, Forsvarssjefens internrevisjon, Forsvarets militærpolitivdeling, enkelte driftsenheter i Forsvaret, samt krigsadvokatene og generaladvokaten.

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».³

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. Det er derfor viktig at embetet bistår militære sjefer ved å undervise i disiplinærrett og militær strafferett, i tillegg til rådgivningen som gis i enkeltsaker. Som påtalemyndighet i militære saker må Generaladvokatembetet også holde seg oppdatert om praksis og aktuelle problemstillinger i den sivile delen av påtalemyndigheten.

Embetet har i 2023 støttet Forsvarets avdelinger og sivile myndigheter med undervisning. Blant annet ble det under det militære påtalemøtet i september samtidig åpnet for innlegg fra lokal militær avdeling, med drøftelse av dagsaktuelle spørsmål. Generaladvokaten holdt også et innlegg under Samfunnssikkerhetskonferansen, ved Sampolkonferansen og under Forsvarssjefens internrevisjons årlige varslingsseminar. Krigsadvokatene har blant annet bidratt med undervisning ved Krigsskolen, til tillitsmannsorganisasjonene, til Forsvarets militærpolitivdeling og andre militære avdelinger.

Uttalelser til Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet og andre myndigheter etter behov

Generaladvokaten og krigsadvokatene skal etter anmodning gi uttalelser om spørsmål av militærjuridisk art.⁴ Det har vært enkelte slike henvendelser i løpet av 2023, av ulikt omfang. Generaladvokaten har blant annet gitt innspill til Forsvarsdepartementet om enkelte rettslige forhold ved ukrainsk reform av det militære rettsvesen.

³ Forskrift om tjenesteordning og instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene, av 13. juni 1997 nr. 581 § 12.

⁴ Ibid, § 9.

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.»⁵

Generaladvokatembetet har i en årrekke vært vertskap for månedlige militærjuridiske «fredagsmøter», som har vært gjennomført i samarbeid med Norsk militærjuridisk forening (NMF). Til møtene velges det aktuelle temaer innen det militærjuridiske saksfelt i bred forstand. Møtene anses som viktige for å opprettholde et aktivt fagmiljø som ellers er relativt lite i nasjonal sammenheng.

Generaladvokaten deltar i ulike internasjonale ekspertgrupper for utvikling av rapporter og/eller brukermanualer for å sikre etterlevelse av krigføringsregler. I oktober stilte generaladvokaten under et ekspertmøte i Haag, ved Asser-instituttet, arrangert i tilknytning til et pågående forskningsprosjekt om rettslige spørsmål ved militær bruk av kunstig intelligens (DILEMA).

Rettsutvikling

Generaladvokatembetet bidrar til rettsutvikling innen det militærjuridiske saksfelt. Dette gjøres blant annet ved høringsinnspill til foreslåtte lovendringer og ved spesifikt regelarbeid.

Høsten 2023 har generaladvokaten deltatt i en arbeidsgruppe som har arbeidet med forslag til forskrift til lov om informasjon om bestemt angitte områder, skjermingsverdige objekter og bunnforhold.

Generaladvokatembetet har identifisert flere forhold som med fordel både kan og bør revideres i militær straffelov, men det har ikke vært kapasitet ved embetet til å ferdigstille lovendringsforslag i 2023.

Beredskapsplanlegging

Generaladvokatembetet er gjennom forskrift pålagt å planlegge og forberede den militære påtalemyndighets virksomhet i krig, i samråd med Forsvaret, Riksadvokatembetet og andre berørte myndigheter.⁶ Likhetsprinsippet tilsier at saker og hendelser skal følge kjente linjer. Det alt vesentlige av straffesaker, også i krise/krig, ligger under den borgerlige påtalemyndighet.

Generaladvokatembetet bidro i 2022 i arbeidet med å utarbeide et rammeverk for beredskap i Den høyere påtalemyndighet. Dokumentet inneholder overordnede føringer til Den høyere påtalemyndighet om beredskap slik at etaten skal kunne fungere tilfredsstillende i krise og krig. Et utkast til en beredskapsplan ble levert riksadvokaten 2. januar 2023.

⁵ Forskrift om tjenesteordning og instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene § 9.

⁶ Forskrift om tjenesteordning og instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene § 13.

Generaladvokatembetet har tidligere utarbeidet sin egen beredskapsplan. Denne oppdateres ved behov. Dette gjøres i tett samarbeid med Forsvaret.

Krigen mellom Israel og Hamas

Etter Russlands militære angrep på Ukraina 24. februar 2022, brukte generaladvokaten mye tid på å svare ut forespørsler fra media og offentligheten, og bidro aktivt hva gjelder foredrags- og opplysningsvirksomhet.

Etter Hamas sine angrep inne i Israel 7. oktober 2023 har generaladvokaten igjen brukt tid på å svare ut forespørsler fra media og offentligheten om rettsspørsmål knyttet til krigføringen. Herunder blant annet om folkerettens regler for hva som er krigsforbrytelse, og hvor langt den militære sjefens handlefrihet strekker seg i krig, hvem som er konfliktenes parter og hvilke rettigheter som hører med, i tillegg til spørsmål knyttet til okkupasjonsrett og grensen mellom lovlig evakuering og ulovlig deportasjon. Lengre samtaler er tilgjengelig for offentligheten gjennom blant annet Jusspoddens episode 172 om krigens folkerett den 19. oktober og NRK Ekko den 31. oktober.

Sakstyper med særlig oppmerksomhet i 2023

Seksualrelaterte saker og varslingsaker

I 2023 har generaladvokaten og krigsadvokatene hatt stor oppmerksomhet på seksuallovbrudd, bildedeling og andre seksualrelaterte saker. Embetet får stadig spørsmål om råd i disiplinærsaker som gjelder uønsket seksuell oppmerksomhet. Generaladvokaten har siden 2021 gitt ut en egen veileder for behandlingen av seksualrelaterte militære disiplinærsaker.

Mediene har hatt et stort fokus på varslingsaker i Forsvaret også i 2023. Dette resulterte i at Forsvaret i 2022 besluttet at alle seksualrelaterte varslingsaker skulle forelegges krigsadvokatene eller generaladvokaten.

Generaladvokatembetets befatning med varslingssakene omfatter råd om sporvalget. Altså om en sak skal være en straffesak eller om den skal håndteres som en disiplinærsak med hjemmel i lov om militær disiplinærmyndighet. Om saken ikke vurderes egnet som disiplinærsak, men utelukkende som en personalsak, ligger det ikke til embetet å gi råd om den videre håndteringen. I forbindelse med alle oppslagene i media har embetet opplevd en økning i antall henvendelser fra militære sjefer og varslingsmottakene i Forsvaret. Økningen i antall rådgivende uttalelser fra krigsadvokatene i 2023 har, så langt generaladvokaten kan se, sammenheng med Forsvarets økte fokus på sakshåndtering.

Fraværssaker

Mot slutten av 2023 opplevde generaladvokaten en økning i antall anmeldte fraværssaker, og erfarte etter kontakt med enkelte politidistrikt at økningen der var tilsvarende. For å unngå at sammenlignbare saker blir gjenstand for

ulik behandling ved at enkelte blir disiplinærsaker og andre blir straffesaker, ba generaladvokaten sjef FPVS om et møte, som ble avholdt i begynnelsen av januar 2024. Frem mot avviklingen av Generaladvokatembetet som egen etat vil generaladvokaten følge opp overfor henholdsvis Forsvaret og politiet når det gjelder sporvalget i fraværssaker.

Omstilling og avvikling av virksomheten

Ved lovvedtak 3 den 9. november 2023 (2023-2024) i Lov om endringer i forsvarsloven mv. er det besluttet at straffeprosessloven endres slik at generaladvokaten og krigsadvokatene ikke lenger blir en del av påtalemyndigheten. Oppgavene med behandling av straffesaker skal overføres til påtalemyndigheten. Samtidig skal oppgavene med rådgivning, tilsyn og kontroll i de militære disiplinærsakene overtas av Forsvaret. Disiplinærloven oppheves og nye bestemmelser tas inn i forsvarsloven. Endringene er i tråd med regjeringens forslag i Prop. 133 L (2022-2023). Endringene trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer, antageligvis 1. juli 2024 eller 1. januar 2025. Ordningen med militær rettergangsordning og et særskilt militært rettsvesen vil dermed avvikles og fra samme tidspunkt skal Generaladvokatembetet avvikles som egen etat. Ved fremleggelsen av saken for Stortinget understreket Utenriks- og forsvarskomiteen at det ved avviklingen av Generaladvokatembetet som egen etat er viktig å videreføre den fagkompetansen og det overblikket Generaladvokatembetet har i dag, og at det i motsatt fall ville innebære en svekkelse sammenliknet med dagens ordning (Innst. 32 L (2023-2024)).

Ved utløpet av 2023 har generaladvokaten påbegynt arbeidet med å forberede avvikling av etaten. Omstillingen berører flere virksomheter under flere departement og avtale om medbestemmelse under omstilling skal derfor inngås av Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (tidligere Kommunal- og moderniseringsdepartementet). Arbeidet med omstilling var ikke formelt påbegynt ved årsslutt. Lovvedtaket og konsekvensene av dette har preget de ansatte ved embetet i ulik grad. Det vises for øvrig til de vurderinger av fremtidsutsikter som er gjort i punkt 5 i denne rapporten.

Arkiv- og journalsystemet

Embetet har i lang tid hatt svært analoge arbeidsprosesser, og bruker IKT-systemer tilhørende politiet og Forsvaret uten å tilhøre de respektive sakssystem. Embetet har et frittstående NOARK-godkjent system, DocuLive, som kun brukes til journalføring. Systemet driftes av en egen datamaskin i embetets lokaler i Oslo. Oppgraderingen av journalsystemet er redegjort for i virksomhetsrapporten for 2022. Arbeidet med å mediekonvertere det omfattende, fysiske arkivet har krevet særskilt arkivkompetanse og pågått gjennom hele 2023. Ved supplerende tildelingsbrev nr. 2 for 2023 ble

Generaladvokatembetet tildelt kr. 750.00 til kostnader ved oppdatering av arkiv- og journalsystemet. Arbeidet er forventet ferdigstilt i løpet av 2024 og vil kreve tilpasninger og overgangsløsninger når embetets oppgaver skal overtas av henholdsvis påtalemyndigheten og Forsvaret.

4. Styring og kontroll i virksomheten

Overordnet vurdering av styring og kontroll

Den interne kontrollen ved Generaladvokatembetet er søkt tilpasset virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet og den samlede måloppnåelsen vurderes som god.

Ved Generaladvokatembetet gjennomgås forbruk og budsjett ved utløpet av hver måned, eller oftere etter behov. Gjennomgangen er tilpasset embetets organisering og størrelse, og skjer i form av møter på generaladvokatens kontor. Fra og med 1. januar 2023 har embetet hatt kontorsjef, med virksomhetsstyring blant sine hovedoppgaver.

Måloppnåelse og saksstatus gjennomgås på ukentlige møter. Alt saksinntak er flyttet til ett mottak i Sør-Norge, for å unngå skjevfordeling av arbeidsbelastning, med påfølgende risiko for ujevn saksbehandlingstid. Manglende enhetlig sakssystem for disiplinær- og straffesaksbehandling fordrer god saksstyring og tett oppfølging. Det arbeides kontinuerlig for å bedre notoriteten og sporbarheten i saksbehandlingen.

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.

Nærmere omtale av enkelte forhold

Risikovurderinger

Ved utgangen av 2023 står Generaladvokatembetet i en spesiell situasjon, ved at det er besluttet avvikling av virksomheten i løpet av 2024. Både risikovurderingene og vurderingen av fremtidsutsikter bærer preg av dette.

De siste seks årene har Generaladvokatembetet identifisert tre risikofaktorer, nærmere bestemt bemanningssituasjonen, embetets oppgave som beredskapsembete og embetets datasystemer. Bemanningen og det psykososiale arbeidsmiljøet har vært vurdert som mest sårbart og kritisk. Denne vurderingen er også knyttet til at embetets fremtid har vært gjenstand for utredning i mange år. Ved utgangen av 2023 var det fortsatt usikkerhet for de ansatte knyttet til hvordan en fremtidig arbeidshverdag vil se ut.

Sykefraværet i 2023 var på 7,55 %. Der sykefravær faller sammen med perioder hvor det ofte mottas mange saker til vurdering (ofte i tilknytning til dimisjoner i Forsvaret før sommer og jul), kan det føre til et tidvis høyt og uforutsigbart arbeidspress på andre, noe som har tæret på organisasjonen.

En løpende risiko ved embetets håndtering av enkeltsaker har vært knyttet til manglende saksbehandlingssystem og utfordringer ved sakssamhandling med henholdsvis Forsvaret, politiet og domstolene. I 2023 ble det forsøkt å etablere en ordning der enkelte ved embetet skulle få tilgang til politiets

straffesakssystem BL, men ordningen lot seg ikke gjennomføre. Risikoen knyttet til enkeltsaksbehandling i eksisterende datasystemer har i 2023 derfor vært tilsvarende som tidligere år og vil adresseres under overføring av oppgaver til henholdsvis Forsvaret og påtalemyndigheten.

Generaladvokatembetets oppgave som beredskapsembete er fremhevet i tidligere risikovurderinger, der det er pekt på en reell risiko knyttet til måloppnåelse. Ved de lovendringer som nå er vedtatt, vil beredskapen for straffesaksbehandling i krig påhvile påtalemyndigheten.

Nytt fakturasystem og anskaffelser

Embetet har tidligere hatt delt attestasjon og godkjenning for betaling av alle utgifter som oversteg kr 10 000, og forhåndsgodkjenning fra generaladvokaten av utgifter av en viss art eller størrelse under kr 10 000. Den 1. mars 2023 ble det innført nytt fakturasystem og samtidig et skille mellom anvisning og attestasjon for alle fakturaer uansett beløp.

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 har ikke gått til anskaffelse av bygg- og anleggsarbeider.

Informasjonssikkerhet

Generaladvokatembetet benytter i dag to datasystemer/infrastrukturer for saksbehandling, som begge eies og forvaltes av eksterne aktører, henholdsvis Politidirektoratet (Politinettet) og Forsvaret (FIS-basis).

Generaladvokatembetet har etablert en sikkerhetsorganisasjon for å påse at skjermingsverdig informasjon til enhver tid er beskyttet i tråd med lovverket. Personell- og informasjonssikkerheten vurderes som forsvarlig, og evalueres jevnlig.

Styringsdokument for forebyggende sikkerhet (SDS) fastsetter regler for utøvelse av sikkerhetsvirksomheten ved embetet, herunder roller, myndighet og ansvar. Dokumentet ble revidert og oppdatert høsten 2022.

Tillitsreformen

Generaladvokaten er i tildelingsbrevet bedt om en kort omtale av gjennomførte tiltak i lys av tillitsreformen i offentlig sektor. Reformen handler om å gi de ansatte tid og tillit til å gi brukerne bedre tjenester.

Departementet har bedt Generaladvokatembetet vurdere aktuelle tiltak for å ivareta intensjonene bak reformen, der sentrale virkemidler er forbedret styring og reduserte rapporteringskrav.

Da regjeringen satte i gang arbeidet med en tillitsreform i offentlig sektor vurderte generaladvokaten på hvilken måte embetets oppdrag og arbeid kunne bidra til økt tillit til, og i, virksomheten. Et hovedoppdrag for Generaladvokatembetet er uløselig knyttet til Forsvarets oppgaveløsning, og dermed til tilliten i Forsvaret. Generaladvokaten og krigsadvokatene skal støtte Forsvarets militære sjefer med bistand til å sørge for etterlevelse og håndhevelse. Det er ikke iverksatt konkrete tiltak, men ved embetets arbeid er det tre sider som generaladvokaten mener er med på å styrke intensjonene bak en tillitsreform.

For det første å skape rettslig klarhet om Forsvarets myndighetsutøvelse. Herunder å skape klare rettslige rammer for militært personells handlefrihet og rammene for utøvelse av politimyndighet i Forsvaret.

For det andre å skape klare rettslige rammer for militært personells egen rettssikkerhet. Herunder gjennom forsvarlig, forutsigbar og transparent håndtering av disiplinære enkeltsaker ved tett og løpende dialog mellom rådgiver og beslutningstaker.

For det tredje å skape klare rettslige rammer for all maktbruk i fred, krise og i krig, for derigjennom å motvirke rettsbrudd og å gjøre håndhevelse mulig der rettsbrudd likevel skjer.

Tillitsreformen inneholder en forutsetning om større frihet til den enkelte ansatte og færre kontrolltiltak ved utøvelsen av offentlig myndighet. De forhold som er omtalt over berører ivaretagelse av grunnleggende rettssikkerhetsgarantier, der kontrolltiltak og strømlinjeforming av tjenester kan bidra til å sikre større grad av likhet og å avdekke avvik i sakshåndtering. Samtidig bør det være et mål at hver sak får et rimelig resultat som ofte oppnås dersom beslutningstaker har nærhet til saken. Generaladvokatembetet er en så vidt liten virksomhet at kontrolltiltak og rapportering i utgangspunktet ikke er omstendelige prosesser.

Fellesføringer fra regjeringen

Lærlinger

Generaladvokatembetet skal rapportere om antall lærlinger, om det er vurdert å øke tallet på lærlinger og eventuelt innenfor hvilke fag samt hvilket opplæringskontor virksomheten er tilknyttet. Generaladvokatembetet skal også rapportere på arbeidet med å ta imot studenter i praksis.

Generaladvokatembetet har ikke lærlinger eller studenter i praksis i sin virksomhet. Embetet har få, om noen, funksjoner som er praktisk forenlige med å ta imot lærlinger. Fra tid til annen har embetet tatt imot studenter i rettsvitenskap, men de siste par årene har det ikke vært kapasitet ved embetet til å forestå den faglige oppfølgingen som kreves når studenter mottas og skal ha et meningsfylt opphold.

Reduksjon i bruken av konsulenttenester

Det er i tildelingsbrevet vist til at Generaladvokatembetet skal arbeide for å redusere konsulentbruken på områder der det ligger til rette for å benytte interne ressurser og kompetanse. Bruken av konsulenttenester skal inngå i virksomhetens årsrapport for 2023.

Generaladvokatembetet har historisk sett hatt lave utgifter til konsulenttenester, hovedsakelig knyttet til IKT-tenester. Systemene som embetet benytter tilhører politiet og Forsvaret, og det interne behovet for IKT-støtte har ikke vært av et omfang som har kunnet begrunne tilsetting av eget IKT-personell.

Utgiftene til konsulenttenester var i 2022 vesentlig høyere enn tidligere år, men ble mer enn halvert til 2023. Kostnadene i 2022 knyttet seg i all hovedsak til å oppgradere journal- og arkivsystemet og er forklart i forrige virksomhetsrapport. Ved inngangen til 2023 påløp fremdeles ekstra kostnader forbundet med å sette opp systemet for mediekonvertering, og til opplæringstiltak fra leverandør til ny arkivmedarbeider. Etter at systemet var satt opp, er arbeidet utført av interne ressurser.

I fellesføringen fra regjeringen er konsulenttenester fra kommunikasjonsbransjen særlig nevnt. Generaladvokatembetet har ikke hatt utgifter til slike tenester i 2023.

Desentralisert arbeid

Generaladvokatembetet er bedt om å vurdere mulighetene for økt bruk av desentralisert arbeid, med det formål å oppnå mer desentralisering av statlige arbeidsplasser og styrke lokale fagmiljø, som kan gi distriktpolitisk gevinst.

Generaladvokatembetet har to kontorlokasjoner, en i Sør-Norge og en i Nord-Norge. Med embetets totalt åtte ansatte fordelt på to kontorer, har det vist seg krevende å opprettholde mulighetene for et psykososialt godt arbeidsmiljø ved begge lokasjoner. Fokus har derfor vært på å styrke fellesskapet mellom de to kontorer som et kollegium, fremfor å vurdere mulighetene for ytterligere desentralisering.

5. Vurdering og fremtidsutsikter

Lovvedtak om avvikling av virksomheten

Ved lovvedtak 3 den 9. november 2023 (2023-2024) i Lov om endringer i forsvarsloven mv. er det besluttet at straffeprosessloven endres slik at generaladvokaten og krigsadvokatene ikke lenger blir en del av påtalemyndigheten. Oppgavene med behandling av straffesaker skal overføres til påtalemyndigheten. Samtidig skal oppgavene med rådgivning, tilsyn og kontroll i de militære disiplinærsakene overtas av Forsvaret. Disiplinærloven oppheves og nye bestemmelser tas inn i forsvarsloven. Endringene er i tråd med regjeringens forslag i Prop. 133 L (2022-2023). Endringene trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer, antageligvis 1. juli 2024 eller 1. januar 2025.

Arbeidet med avvikling av virksomheten og omstillingsprosessen vil prege 2024. For generaladvokaten er det særlig viktig at embetets samfunnsnyttige, institusjonelle og historiske kompetanse ikke går tapt eller pulveriseres. I denne sammenheng er embetets sårbare bemanning en kritisk ressurs når oppgavene skal overføres til Forsvaret og påtalemyndigheten. Generaladvokaten mener det er flere forhold som bør vies særlig oppmerksomhet og som fordrer et fortsatt samarbeid med Forsvaret og påtalemyndigheten i perioden fremover.

Ved vedtagelsen av ny lov om militær politimyndighet vil militærpolitiet få utvidet myndighet til å etterforske straffesaker, under påtalefaglig ledelse fra stedlig påtalemyndighet i politiet. Samtidig vil befal og offiserer ikke lenger likestilles med polititjenestemenn ved etterforskning og bruk av tvangsmidler. Generaladvokaten legger til grunn at lovendringene vil forutsette oppfølging med kunnskapsheving og tilretteleggelse av ny praksis for Forsvarets rolle i straffesaksbehandlingen – og i samhandling med påtalemyndigheten i politiet.

I løpet av 2023 har vi hittil sett en økning i antall disiplinærsaker og straffesaker. I 2023 ble det gitt 215 forhåndsuttalelser, altså råd forut for illeggelse av refselse. Det var da en oppgang fra året før, da det ble gitt råd i 170 saker. Et mål for omstillingsprosessen og overgangen av saksansvaret fra Generaladvokatembetet til Forsvaret, er fra vår side å etterstrebe flyt i saksbehandlingen.

I den senere tid har vi sett en særlig økning i antall anmeldelser fra Forsvaret i fraværssaker. Ved embetet har vi høsten 2023 mottatt flere ganger så mange slike som i foregående år. Så langt vi er kjent med er det registrert en tilsvarende økning i denne sakstypen ved ulike politidistrikt. Også når det gjelder disse sakene er det derfor et mål herfra å bidra til flyt i saksbehandlingen i tiden fremover.

Mediekonvertering av arkiv- og journalsystemet

For å unngå at journalsystemet havarerte og for å bevare embetets historiske hukommelse i en foreløpig uavklart fremtid, ble det i 2022 brukt betydelige ressurser til å oppgradere journalsystemet. Dette muliggjorde også en mediekonvertering av embetets fysiske arkiv. Arbeidet ble påbegynt høsten 2022, og har fortsatt gjennom 2023. Ved utløpet av 2023 og inngangen til 2024 er det tatt skritt for å etablere samarbeid om overføring av Generaladvokatembetets arkiv, først og fremst til Forsvaret. Det må påregnes arbeid, ikke bare til å fullføre mediekonverteringen, men også til den helhetlige arkivforvaltningen av embetets lange historie.

Generaladvokatens arkiv er på mange måter en militærjuridisk hukommelse, ikke bare for Generaladvokatembetet, men for alle militærjuridiske myndigheter og miljøer i Norge.

Budsjettsituasjonen

Embetet har i 2023 hatt et stramt budsjett, som til slutt resulterte i et merforbruk på i underkant av kr. 200.000. Økningen i forbruket skyldtes økte lønnskostnader og utgifter til husleie. Det er lagt et tilsvarende stramt budsjett for 2024 og en vil komme tilbake til eventuelle særlige omstillingskostnader.

6. Årsregnskap

Ledelseskommmentar til årsregnskapet for 2023

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, rundskr-115 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.

Revisjonsordning

Riksrevisjonen reviderer Generaladvokatembetets regnskap.

Når revisjonsberetningen for årsregnskapet er blitt offentlig kan den finnes på Generaladvokatembetets hjemmeside: www.generaladvokaten.no

Vurderinger av vesentlige forhold

Generaladvokatembetet fikk tildelt kr 9.329.000 for 2023. I tillegg ble det overført kr 21.000 fra 2022, og i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett fikk embetet en tilleggsbevilgning på kr 864.000. Videre fikk embetet kompensert lønnsoppgjøret med kr 267.000. Samlet bevilgning for 2023 utgjorde kr 10.481.000. Samlede driftsutgifter for 2023 utgjorde kr 10.680.809. Dette utgjør en merutgift på kr 199.809. I hovedsak skyldes merforbruket følgende:

Embetet har i 2023 opplevd større variasjoner enn vanlig i endringspremien fra Statens pensjonskasse (SPK). Som det fremgår av virksomhetsrapport for andre tertial 2023 mottok embetet en større kreditnota fra SPK for 3. termin. Endringspremien i den aktuelle kreditnotaen var på kr -284 374. Embetets forståelse var at dette skyldtes en ansatt ute i ulønnet permisjon, og at vi ikke kunne forvente like store variasjoner på kredit- eller debet beløp knyttet til resterende terminer i 2023. For å unngå et ikke ubetydelig mindreforbruk ble

det derfor gjort en omprioritering knyttet til enkelte utgifter som var planlagt å påløpe i 2024.

Endringspremien for 6. termin fra SPK var imidlertid vesentlig høyere enn forventet, pålydende kr. 230 253. Dette medførte at tiltakene for å begrense et mindreforbruk, i stedet ga seg utslag som en merutgift på kr 199.809.

Embettet har i 2023 hatt merkbart høyere personalkostnader, enn i 2022, med en økning fra kr. 6.459.176 til kr. 7.632.465. Merkostnaden på kr. 1.173.289 skyldes blant annet ansettelse av en arkivmedarbeider i engasjement og et høyt lønnsoppgjør.

Oslo, 15. februar 2024



Sigrid Redse Johansen
generaladvokat

Vedlegg: Bevilgnings- og artskontorrapportering for Generaladvokatembetet 2023

Prinsippnote til 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-115 av desember 2022 og eventuelle tilleggskrav fastsatt av overordnet departement.

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) Regnskapet er utarbeidet i tråd med kontantprinsippet.
- d) Utgifter og inntekter er ført i regnskapet med brutto beløp.

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 framkommer 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 som inntekt i oppstillingen.

Regnskapstall i bevilgnings- og artskontorrapportering med noter viser regnskapstall rapportert til statsregnskapet. I tillegg viser noten til artskontorrapporteringen Sammenheng mellom avregning med statskassen og mellomværende med statskassen bokførte tall fra virksomhetens kontospesifikasjon i kolonnen Spesifisering av bokført avregning med statskassen. Notene viser forskjellen mellom beløp virksomheten har bokført på eiendels- og gjeldskontoer i virksomhetens kontospesifikasjon (herunder saldo på kunde- og leverandørreskontro) og beløp virksomheten har rapportert som fordringer og gjeld til statsregnskapet og som inngår i mellomværendet med statskassen.

Virksomheten har innrettet bokføringen slik at den følger kravene i bestemmelser om økonomistyring i staten. Dette innebærer at alle opplysninger om transaksjoner og andre regnskapsmessige disposisjoner som er nødvendige for å utarbeide pliktig regnskapsrapportering, jf. bestemmelsene punkt 3.3.2, og spesifisering av pliktig regnskapsrapportering, jf. bestemmelsene punkt 4.4.3, er bokført. Bestemmelsene krever blant annet utarbeiding av kundespesifikasjon og leverandørspesifikasjon. Dette medfører at salgs- og kjøpstransaksjoner bokføres i kontospesifikasjonen på et tidligere tidspunkt enn de rapporteres til statsregnskapet, og innebærer kundefordringer og leverandørgjeld i kontospesifikasjonen.

Virksomhet: Generaladvokaten

Oppstilling av bevilgningsrapportering 31.12.2023

Utgiftskapittel	Kapittelnavn	Post	Posttekst	Note	Samlet tildeling**	Regnskap 2023	Merutgift (-) og mindretgift	Postert på avgitte belastnings fullmakter*	Avvik fra tildeling
0446	Den militære påtalemyndighet	01	Ordinære driftsutgifter	Note A og B	10 481 000	10 680 809	-199 809		
1633	Nettoordning, statlig betalt merverdiavgift	01	Nettoordning for mva i staten		0	349 011			
<i>Sum utgiftsført</i>					<i>10 481 000</i>	<i>11 029 819</i>			
Inntektskapittel	Kapittelnavn	Post	Posttekst		Samlet tildeling**	Regnskap 2023	Merinntekt og mindreinntekt(-)	Postert på avgitte belastnings fullmakter*	Avvik fra tildeling
5309	Tilfeldige inntekter	29	Tilfeldige inntekter		0	14 337			
5700	Folketrygdens inntekter	72	Arbeidsgiveravgift SLP		0	922 721			
<i>Sum inntektsført</i>					<i>0</i>	<i>937 058</i>			
Netto rapportert til bevilgningsregnskapet						10 092 761			
Kapitalkontoer									
60057301	Norges Bank KK /innbetalinger					586 318			
60057302	Norges Bank KK/utbetalinger					-10 444 060			
704471	Endring i mellomværende med statskassen					-235 019			
<i>Sum rapportert</i>						<i>0</i>			
Beholdninger rapportert til kapitalregnskapet (31.12)									
Konto	Tekst				2023	2022	Endring		
704471	Mellomværende med statskassen				-646 353	-411 334	-235 019		

*Merk at tilleggskolonnene er kun aktuelle for virksomheter som har avgitt belastningsfullmakt på *inntektskapittel*. Tilleggskolonnene skal utelates når det ikke er gitt slik belastningsfullmakt. Skraverte felt skal ikke fylles inn.

** Samlet tildeling skal ikke reduseres med eventuelle avgitte belastningsfullmakter (gjelder både for utgiftskapitler og inntektskapitler). Se note B *Forklaring til brukte fullmakter og beregning av mulig overførbart beløp til neste år* for nærmere forklaring.

Virksomhet: **Generaladvokaten**

Rapport kjørt:
24.01.2024 15:00:05

Note A Forklaring av samlet tildeling utgifter

Kapittel og post	Overført fra i fjor	Årets tildelinger	Samlet tildeling
446 01	21 000	10 460 000	10 481 000

Note B Forklaring til brukte fullmakter og beregning av mulig overførbart beløp til neste år

Kapittel og post	Stikkord	Merutgift(-)/ mindre utgift	Utgiftsført av andre iht. avgitte belastnings-fullmakter(-)	Merutgift(-)/ mindreutgift etter avgitte belastnings-fullmakter	Merinntekter / mindreinntekter(-) iht. merinntektsfullmakt	Omdisponering fra post 01 til 45 eller til post 01/21 fra neste års bevilgning	Innsparinger(-)	Sum grunnlag for overføring	Maks. overførbart beløp *	Mulig overførbart beløp beregnet av virksomheten
446 01		-199 809		-199 809				-199 809	524 050	0

*Maksimalt beløp som kan overføres er 5% av årets bevilgning på driftspostene 01-29, unntatt post 24 eller sum av de siste to års bevilgning for poster med stikkordet "kan overføres". Se årlig rundskriv R-2 for mer detaljert informasjon om overføring av ubrukte

Oppstilling av artskontorrapporteringen 31.12.2023

	Note	2023	2022
Driftsinntekter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Innbetalinger fra gebyrer	1	0	0
Innbetalinger fra tilskudd og overføringer	1	0	0
Salgs- og leieinnbetalinger	1	0	0
Andre innbetalinger	1	0	0
<i>Sum innbetalinger fra drift</i>		0	0
Driftsutgifter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Utbetalinger til lønn	2	7 632 465	6 459 176
Andre utbetalinger til drift	3	3 048 422	2 799 597
<i>Sum utbetalinger til drift</i>		10 680 886	9 258 773
Netto rapporterte driftsutgifter		10 680 886	9 258 773
Investerings- og finansinntekter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Innbetaling av finansinntekter	4	78	0
<i>Sum investerings- og finansinntekter</i>		78	0
Investerings- og finansutgifter rapportert til bevilgningsregnskapet			
Utbetaling til investeringer	5	0	0
Utbetaling til kjøp av aksjer	5, 8 del B	0	0
Utbetaling av finansutgifter	4	0	44
<i>Sum investerings- og finansutgifter</i>		0	44
Netto rapporterte investerings- og finansutgifter		-78	44
Innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten*			
Innbetaling av skatter, avgifter, gebyrer m.m.	6	0	0
<i>Sum innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten</i>		0	0
Tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten*			
Utbetalinger av tilskudd og stønader	7	0	0
<i>Sum tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten</i>		0	0
Inntekter og utgifter rapportert på felleskapitler **			
Gruppelivsforsikring konto 1985 (ref. kap. 5309, inntekt)		14 337	9 816
Arbeidsgiveravgift konto 1986 (ref. kap. 5700, inntekt)		922 721	765 170
Nettoføringsordning for merverdiavgift konto 1987 (ref. kap. 1633, utgift)		349 011	315 548
<i>Netto rapporterte utgifter på felleskapitler</i>		-588 048	-459 438
Netto rapportert til bevilgningsregnskapet		10 092 761	8 799 379
Oversikt over mellomværende med statskassen ***			
Eiendeler og gjeld		2023	2022
Fordringer på ansatte		0	0
Kontanter		0	0
Bankkontoer med statlige midler utenfor Norges Bank		0	0
Skyldig skattetrekk og andre trekk		-287 961	-216 322
Skyldige offentlige avgifter		0	0
Avsatt pensjonspremie til Statens pensjonskasse****		-358 392	-195 012
Mottatte forskuddsbetalinger		0	0
Lønn (negativ netto, for mye utbetalt lønn m.m)		0	0
Differanser på bank og uidentifiserte innbetalinger		0	0
Sum mellomværende med statskassen	8	-646 353	-411 334

*Disse overskriftene kan slettes om de ikke er aktuelle.

**Andre ev. inntekter/utgifter rapportert på felleskapitler spesifiseres på egne linjer ved behov.

*** Spesifiser og legg til linjer ved behov. Se veiledning over hva som skal inngå som en del av mellomværende med statskassen.

**** Pensjonstrekket i de ansattes lønn (2%) på konto 263 inngår også på denne linjen.

Note 1 Utbetalinger til lønn

	31.12.2023	31.12.2022
Lønn	6 696 157	5 531 476
Arbeidsgiveravgift	922 721	765 170
Pensjonsutgifter*	549 134	468 406
Sykepenger og andre refusjoner (-)	-586 318	-337 297
Andre ytelser	50 770	31 421
Sum utbetalinger til lønn	7 632 465	6 459 176

Antall utførte årsverk:

6,89**6,50**

* Premiesatsen for arbeidsgiverandelen utgjorde i 2023 12 prosent (arbeidsgiverandel av pensjonspremien/pensjonsgrunnlaget i 2023 rapportert til SPK). For regnskapsåret 2022 utgjorde premiesatsen 12 prosent.

Note 2 Andre utbetalinger til drift

	31.12.2023	31.12.2022
Husleie	1 454 064	1 216 071
Vedlikehold egne bygg og anlegg	0	0
Vedlikehold og ombygging av leide lokaler	0	0
Andre utgifter til drift av eiendom og lokaler	286 045	332 871
Reparasjon og vedlikehold av maskiner, utstyr mv.	0	0
Mindre utstysanskaffelser	53 351	62 763
Leie av maskiner, inventar og lignende	171 568	19 829
Kjøp av konsulenttjenester	122 733	398 541
Kjøp av andre fremmede tjenester	0	0
Reiser og diett	348 333	229 858
Øvrige driftsutgifter	612 327	539 663
Sum andre utbetalinger til drift	3 048 422	2 799 597

Note 3 Finansiinntekter og finansutgifter

	31.12.2023	31.12.2022
<i>Innbetaling av finansiinntekter</i>		
Inntekter fra eiendeler i selskap m.m	0	0
Salgssum ved realisasjon av verdipapirer	0	0
Renteinntekter	0	0
Valutagevinst	78	0
Annen finansiinntekt	0	0
Sum innbetaling av finansiinntekter	78	0
	31.12.2023	31.12.2022
<i>Utbetaling av finansutgifter</i>		
Renteutgifter	0	0
Valutatap	0	44
Annen finansutgift	0	0
Sum utbetaling av finansutgifter	0	44

Note 4 Sammenheng mellom avregning med statskassen og mellomværende med statskassen**Del A Forskjellen mellom avregning med statskassen og mellomværende med statskassen**

	31.12.2023	31.12.2023	Forskjell
	Spesifisering av bokført avregning med statskassen	Spesifisering av rapportert mellomværende med statskassen	
Finansielle anleggsmidler			
Investeringer i aksjer og andeler*	0	0	0
Obligasjoner	0	0	0
Sum	0	0	0
Omløpsmidler			
Kundefordringer	0	0	0
Andre fordringer	0	0	0
Bankinnskudd, kontanter og lignende	0	0	0
Sum	0	0	0
Langsiktig gjeld			
Annen langsiktig gjeld	0	0	0
Sum	0	0	0
Kortsiktig gjeld			
Leverandørgjeld	-53 078	0	-53 078
Skyldig skattetrekk og andre trekk	-287 961	-287 961	0
Skyldige offentlige avgifter	0	0	0
Annen kortsiktig gjeld	-358 392	-358 392	0
Sum	-699 431	-646 353	-53 078
Sum	-699 431	-646 353	-53 078

* Virksomheter som eier finansielle anleggsmidler i form av investeringer i aksjer og selskapsandeler fyller også ut note 9 B

Del B Spesifisering av investeringer i aksjer og selskapsandeler

	Ervervsdato	Antall aksjer	Eierandel	Stemmeandel	Årets resultat i selskapet	Balanseført egenkapital i sel:	Balanseført verdi i regnskap*
<i>Aksjer</i>							
Balanseført verdi 31.12.2023							

* Investeringer i aksjer er bokført til anskaffelseskost. Balanseført verdi er den samme i både virksomhetens kontospesifikasjon og kapitalregnskapet.