



DET KONGELIGE  
FORSVARSDPARTEMENT

# Prop. 150 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Lov om undersøkelser av ulykker  
og hendelser i Forsvaret  
(forsvarsundersøkelsesloven)



# Innhold

|          |                                                                                                             |           |          |                                                                    |           |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|--------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Proposisjonens hoved-innhold .....</b>                                                                   | <b>7</b>  | <b>5</b> | <b>Formålsbestemmelse, definisjoner m.m .....</b>                  | <b>23</b> |
| <b>2</b> | <b>Bakgrunn for lovforslaget .....</b>                                                                      | <b>9</b>  | 5.1      | Formålsbestemmelse inntatt i loven .....                           | 23        |
| 2.1      | Hovedhensynene bak revisjonen av regelverket .....                                                          | 9         | 5.1.1    | Gjeldende rett .....                                               | 23        |
| 2.1.1    | Generelt .....                                                                                              | 9         | 5.1.2    | Høringsnotatet .....                                               | 23        |
| 2.1.2    | Utdatert regelverk .....                                                                                    | 9         | 5.1.3    | Høringsinstansenes syn .....                                       | 23        |
| 2.1.3    | Profesjonalisering av undersøkelsesarbeidet .....                                                           | 10        | 5.1.4    | Departementets vurderinger .....                                   | 23        |
| 2.1.4    | Tiltak for at undersøkelsesmyndigheten skal motta flest mulig opplysninger om ulykken eller hendelsen ..... | 11        | 5.2      | Prinsippet om «åpen rapporteringskultur» .....                     | 24        |
| 2.1.5    | Regelverk fastsatt ved lov .....                                                                            | 11        | 5.2.1    | Gjeldende rett .....                                               | 24        |
| 2.2      | Lovprosessen .....                                                                                          | 12        | 5.2.2    | Høringsnotatet .....                                               | 24        |
| 2.2.1    | Mandat fra regjeringen .....                                                                                | 12        | 5.2.3    | Høringsinstansenes syn .....                                       | 25        |
| 2.2.2    | Forberedelse av utkast til ny lov .....                                                                     | 12        | 5.2.4    | Departementets vurderinger .....                                   | 25        |
| 2.3      | Om høringen .....                                                                                           | 12        | 5.3      | Hindre sammenblanding mellom etterforskning og undersøkelser ..... | 25        |
| <b>3</b> | <b>Fremmed lands rett .....</b>                                                                             | <b>14</b> | 5.3.1    | Gjeldende rett .....                                               | 25        |
| 3.1      | Sverige .....                                                                                               | 14        | 5.3.2    | Høringsnotatet .....                                               | 25        |
| 3.1.1    | Generelt .....                                                                                              | 14        | 5.3.3    | Høringsinstansenes syn .....                                       | 26        |
| 3.1.2    | Undersøkelser .....                                                                                         | 14        | 5.3.4    | Departementets vurderinger .....                                   | 26        |
| 3.2      | Finland .....                                                                                               | 15        | 5.4      | Definisjoner .....                                                 | 27        |
| 3.2.1    | Generelt .....                                                                                              | 15        | 5.4.1    | Gjeldende rett .....                                               | 27        |
| 3.2.2    | Undersøkelser .....                                                                                         | 15        | 5.4.2    | Høringsnotatet .....                                               | 27        |
| 3.3      | Storbritannia .....                                                                                         | 15        | 5.4.3    | Høringsinstansenes syn .....                                       | 27        |
| 3.3.1    | Generelt .....                                                                                              | 15        | 5.4.4    | Departementets vurdering .....                                     | 27        |
| 3.3.2    | Undersøkelser .....                                                                                         | 16        | <b>6</b> | <b>Virkeområde .....</b>                                           | <b>28</b> |
| 3.4      | Nederland .....                                                                                             | 16        | 6.1      | Saklig virkeområde .....                                           | 28        |
| 3.4.1    | Generelt .....                                                                                              | 16        | 6.1.1    | Forsvarets virksomhet .....                                        | 28        |
| 3.4.2    | Undersøkelser .....                                                                                         | 16        | 6.1.2    | Ulykker eller hendelser der sivile og militære er involvert .....  | 30        |
| <b>4</b> | <b>Forholdet til annen lovgivning .....</b>                                                                 | <b>18</b> | 6.1.3    | Stridsrelaterte hendelser .....                                    | 33        |
| 4.1      | Forvaltningsretten .....                                                                                    | 18        | 6.2      | Stedlig virkeområde .....                                          | 34        |
| 4.2      | Disiplinærloven og militær straffelov .....                                                                 | 18        | 6.2.1    | Gjeldende rett .....                                               | 34        |
| 4.2.1    | Disiplinærloven .....                                                                                       | 18        | 6.2.2    | Høringsnotatet .....                                               | 34        |
| 4.2.2    | Militær straffelov .....                                                                                    | 19        | 6.2.3    | Høringsinstansenes syn .....                                       | 35        |
| 4.3      | Etterforskning og undersøkelser i regi av andre myndigheter .....                                           | 19        | 6.2.4    | Departementets vurdering .....                                     | 36        |
| 4.3.1    | Generelt .....                                                                                              | 19        | <b>7</b> | <b>Organisering av undersøkelsesarbeidet .....</b>                 | <b>37</b> |
| 4.3.2    | Arbeidstilsynet .....                                                                                       | 19        | 7.1      | Gjeldende rett .....                                               | 37        |
| 4.3.3    | Statens havarikommisjon for transport .....                                                                 | 20        | 7.2      | Høringsnotatet .....                                               | 37        |
| 4.3.4    | Politietterforskning .....                                                                                  | 20        | 7.2.1    | Generelt .....                                                     | 37        |
| 4.3.5    | Militærpolitiets etterforskning .....                                                                       | 21        | 7.2.2    | Undersøkelsesmyndighet direkte underlagt forsvarssjefen ...        | 38        |
| 4.3.6    | Den militære påtalemyndighet .....                                                                          | 21        | 7.2.3    | Undersøkelsesmyndighet underlagt Forsvarsdepartementet .....       | 38        |
|          |                                                                                                             |           | 7.2.4    | Undersøkelsesmyndighet som en del av SHT .....                     | 39        |

|           |                                                                                           |    |           |                                                                                                                                                                          |    |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------|----|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 7.2.5     | Avveininger og anbefaling i<br>høringsnotatet .....                                       | 39 | 10.2.1    | Gjeldende rett .....                                                                                                                                                     | 60 |
| 7.3       | Høringsinstansenes syn .....                                                              | 39 | 10.2.2    | Høringsnotatet .....                                                                                                                                                     | 60 |
| 7.4       | Departementets vurdering .....                                                            | 41 | 10.2.3    | Høringsinstansenes syn .....                                                                                                                                             | 61 |
| 7.4.1     | Generelt .....                                                                            | 41 | 10.2.4    | Departementets vurderinger .....                                                                                                                                         | 63 |
| 7.4.2     | Alternative modeller .....                                                                | 42 | 10.3      | Retten til å la seg bistå .....                                                                                                                                          | 66 |
| 7.4.3     | Vurdering .....                                                                           | 43 | 10.3.1    | Gjeldende rett .....                                                                                                                                                     | 66 |
| <b>8</b>  | <b>Myndighet og ansvar.</b>                                                               |    | 10.3.2    | Høringsnotatet .....                                                                                                                                                     | 66 |
|           | <b>Undersøkellesmyndighetens</b>                                                          |    | 10.3.3    | Høringsinstansenes syn .....                                                                                                                                             | 66 |
|           | <b>arbeid .....</b>                                                                       | 45 | 10.3.4    | Departementets vurderinger .....                                                                                                                                         | 67 |
| 8.1       | Undersøkellesmyndighetens                                                                 |    | 10.4      | Taushetsplikt .....                                                                                                                                                      | 67 |
|           | oppgaver .....                                                                            | 45 | 10.4.1    | Gjeldende rett .....                                                                                                                                                     | 67 |
| 8.1.1     | Gjeldende rett .....                                                                      | 45 | 10.4.2    | Høringsnotatet .....                                                                                                                                                     | 67 |
| 8.1.2     | Høringsnotatet .....                                                                      | 45 | 10.4.3    | Høringsinstansenes syn .....                                                                                                                                             | 70 |
| 8.1.3     | Høringsinstansenes syn .....                                                              | 45 | 10.4.4    | Departementets vurderinger .....                                                                                                                                         | 73 |
| 8.1.4     | Departementets vurderinger .....                                                          | 46 | 10.5      | Forbud mot at opplysninger<br>gitt under forklaringsplikt kan<br>brukes som grunnlag for straffe-<br>forfølgelse eller sanksjoner fra<br>arbeidsgiver og foresatte ..... | 76 |
| 8.2       | Iverksetting av undersøkelser .....                                                       | 46 | 10.5.1    | Generelt .....                                                                                                                                                           | 76 |
| 8.2.1     | Varsling .....                                                                            | 46 | 10.5.2    | Gjeldende rett .....                                                                                                                                                     | 77 |
| 8.2.2     | Initielle vurderinger .....                                                               | 48 | 10.5.3    | Forbud mot bruk av opplysninger<br>gitt under forklaringsplikt som<br>bevis i en senere straffesak mot<br>vedkommende .....                                              | 77 |
| 8.3       | Skadested og bevissikring .....                                                           | 49 | 10.5.4    | Forbud mot bruk av opplysninger<br>som grunnlag for andre<br>sanksjoner fra arbeidsgiver<br>eller foresatt, og forholdet til<br>disiplinære forføyninger .....           | 79 |
| 8.3.1     | Gjeldende rett .....                                                                      | 49 | 10.5.5    | Sivilt søksmål .....                                                                                                                                                     | 82 |
| 8.3.2     | Høringsnotatet .....                                                                      | 49 |           |                                                                                                                                                                          |    |
| 8.3.3     | Høringsinstansenes syn .....                                                              | 49 |           |                                                                                                                                                                          |    |
| 8.3.4     | Departementets vurderinger .....                                                          | 50 |           |                                                                                                                                                                          |    |
| 8.4       | Undersøkelser .....                                                                       | 50 |           |                                                                                                                                                                          |    |
| 8.4.1     | Vilkår .....                                                                              | 50 |           |                                                                                                                                                                          |    |
| 8.4.2     | Unntak .....                                                                              | 52 |           |                                                                                                                                                                          |    |
| 8.4.3     | Andre myndigheters adgang<br>til å nedsette eller oppheve<br>undersøkelseskommisjon ..... | 53 |           |                                                                                                                                                                          |    |
| 8.5       | Undersøkelsesmyndighetens<br>sammensetning .....                                          | 54 | <b>11</b> | <b>Øvrige sentrale</b>                                                                                                                                                   |    |
| 8.5.1     | Gjeldende rett .....                                                                      | 54 |           | <b>saksbehandlingsregler .....</b>                                                                                                                                       | 83 |
| 8.5.2     | Høringsnotatet .....                                                                      | 55 | 11.1      | Rettigheter for pårørende<br>og andre som saken angår .....                                                                                                              | 83 |
| 8.5.3     | Høringsinstansenes syn .....                                                              | 55 | 11.1.1    | Gjeldende rett .....                                                                                                                                                     | 83 |
| 8.5.4     | Departementets vurderinger .....                                                          | 55 | 11.1.2    | Høringsnotatet .....                                                                                                                                                     | 83 |
| 8.6       | Eldre saker .....                                                                         | 56 | 11.1.3    | Høringsinstansenes syn .....                                                                                                                                             | 84 |
| 8.6.1     | Gjeldende rett .....                                                                      | 56 | 11.1.4    | Departementets vurderinger .....                                                                                                                                         | 84 |
| 8.6.2     | Høringsnotatet .....                                                                      | 56 | 11.2      | Utforming av rapport .....                                                                                                                                               | 84 |
| 8.6.3     | Høringsinstansenes syn .....                                                              | 56 | 11.2.1    | Gjeldende rett .....                                                                                                                                                     | 84 |
| 8.6.4     | Departementets vurdering .....                                                            | 56 | 11.2.2    | Høringsnotatet .....                                                                                                                                                     | 84 |
| <b>9</b>  | <b>Tilgang til fakta i saken .....</b>                                                    | 57 | 11.2.3    | Høringsinstansenes syn .....                                                                                                                                             | 86 |
| 9.1       | Gjeldende rett .....                                                                      | 57 | 11.2.4    | Departementets vurderinger .....                                                                                                                                         | 86 |
| 9.2       | Høringsnotatet .....                                                                      | 57 | 11.3      | Informasjon til relevante tilsyn<br>og myndigheter .....                                                                                                                 | 87 |
| 9.3       | Høringsinstansenes syn .....                                                              | 57 | 11.3.1    | Gjeldende rett .....                                                                                                                                                     | 87 |
| 9.4       | Departementets vurderinger .....                                                          | 58 | 11.3.2    | Høringsnotatet .....                                                                                                                                                     | 87 |
| <b>10</b> | <b>Virkemidler for å sikre at</b>                                                         |    | 11.3.3    | Høringsinstansenes syn .....                                                                                                                                             | 87 |
|           | <b>undersøkelsesmyndigheten</b>                                                           |    | 11.3.4    | Departementets vurderinger .....                                                                                                                                         | 88 |
|           | <b>mottar flest mulig</b>                                                                 |    | 11.4      | Dokumentoffentlighet .....                                                                                                                                               | 88 |
|           | <b>opplysninger .....</b>                                                                 | 60 | 11.4.1    | Gjeldende rett .....                                                                                                                                                     | 88 |
| 10.1      | Generelt .....                                                                            | 60 | 11.4.2    | Høringsnotatet .....                                                                                                                                                     | 88 |
| 10.2      | Forklaringsplikt .....                                                                    | 60 | 11.4.3    | Høringsinstansenes syn .....                                                                                                                                             | 90 |

|        |                                  |    |
|--------|----------------------------------|----|
| 11.4.4 | Departementets vurderinger ..... | 92 |
| 11.5   | Arkiv .....                      | 93 |
| 11.5.1 | Gjeldende rett .....             | 93 |
| 11.5.2 | Høringsnotatet .....             | 93 |
| 11.5.3 | Høringsinstansenes syn .....     | 93 |
| 11.5.4 | Departementets vurderinger ..... | 94 |

|           |                                                   |           |
|-----------|---------------------------------------------------|-----------|
| <b>12</b> | <b>Straff, endringer i andre lover, m.m. ....</b> | <b>95</b> |
| 12.1      | Straff .....                                      | 95        |
| 12.1.1    | Gjeldende rett .....                              | 95        |
| 12.1.2    | Høringsnotatet .....                              | 95        |
| 12.1.3    | Høringsinstansenes syn .....                      | 96        |
| 12.1.4    | Departementets vurderinger .....                  | 96        |
| 12.2      | Endringer i andre lover .....                     | 96        |

|           |                                                        |           |
|-----------|--------------------------------------------------------|-----------|
| <b>13</b> | <b>Økonomiske og administrative konsekvenser .....</b> | <b>97</b> |
| 13.1      | Økonomiske konsekvenser .....                          | 97        |
| 13.2      | Administrative konsekvenser .....                      | 97        |

|           |                                                    |           |
|-----------|----------------------------------------------------|-----------|
| <b>14</b> | <b>Merknader til de enkelte bestemmelser .....</b> | <b>98</b> |
|-----------|----------------------------------------------------|-----------|

|                                                                                                                |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Forslag til lov om undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret (forsvarsundersøkelsesloven) .....</b> | <b>110</b> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|



# Prop. 150 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

## Lov om undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret (forsvarsundersøkelsesloven)

*Tilråding fra Forsvarsdepartementet 17. juni 2016,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*

### 1 Proposisjonens hovedinnhold

Forsvarsdepartementet foreslår i denne proposisjonen en ny lov som skal legge til rette for opprettelsen av et profesjonelt og tillitsskapende regime for undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret.

Forsvarets virksomhet er mangfoldig og variert. Et gjennomgående trekk, og et trekk som skiller Forsvaret fra mange andre etater og aktiviteter i samfunnet for øvrig, er det tidvis høye skadepotensialet som er forbundet med Forsvarets oppgaveportefølje. Dette betyr at fokus på forebyggende sikkerhet må stå i førersetet. Dessverre er det vanskelig å gardere seg fullt og helt mot at ulykker og hendelser finner sted. Det være seg på grunn av menneskelige eller tekniske feil, eller på grunn av mer grunnleggende systemsvikt. Fellesnevneren er uansett behovet for å trekke lærdom av disse feilene, og i størst mulig grad sikre seg mot at tilsvarende hendelser skjer igjen – både i samme avdeling og i øvrige deler av Forsvaret. For å klare dette er man nødt til å ha et godt integrert og velfungerende system for å skape nødvendig sikkerhet. Forslaget til lov om undersøkel-

ser av ulykker og hendelser i Forsvaret vil være en viktig og ledende bestanddel i dette regimet.

Bakgrunnen for revisjonen av regelverket har vært et ønske om å modernisere og profesjonalisere undersøkelsesarbeidet i Forsvaret. Formålet er å legge til rette for et undersøkelsesarbeid av høy kvalitet, samt i større grad sikre tilgang til informasjon. Lovforslaget bygger på den normutvikling som har funnet sted i samferdselssektoren, og legger til rette for en «åpen rapporteringskultur». Samtidig ønsker man å innføre tettere skott mot etterforskning gjennomført av politiet. Det foreslås innført et sett med virkemidler som skal sikre det nødvendige faktagrunnlaget i saken. Herunder å innføre en forklaringsplikt for undersøkelsesmyndigheten, kombinert med tilpassede regler for taushetsplikt, vern mot selvinkriminering og et forbud mot at informasjon som fremkommer som følge av forklaringsplikten, kan brukes som grunnlag for sanksjoner mot personen som avga opplysningene. Hensikten er at det nye rammeverket vil legge til rette for at personer velger å gi opplysninger de ellers ikke ville

gitt, for å sikre at årsaksforholdet blir best mulig opplyst.

Som ledd i profesjonaliseringen av undersøkelsesarbeidet foreslår departementet å opprette en fast undersøkelsesmyndighet som utelukkende skal jobbe med ulykkesundersøkelser. Dette for-

ventes å føre til en økt og jevnere kvalitet på de undersøkelser som gjennomføres, og er en synlig forbedring sammenlignet med dagens ordning, der undersøkelser har vært utført i tillegg til øvrige arbeidsoppgaver. Undersøkelsesmyndigheten sikres faglig uavhengighet i lovforslaget.

## 2 Bakgrunn for lovforslaget

### 2.1 Hovedhensynene bak revisjonen av regelverket

#### 2.1.1 Generelt

Det er flere hensyn som ligger til grunn for revisjonen av regelverket om undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret. Først og fremst er det gjeldende regelverket utdatert, og gjeldende forskrift baserer seg på flere løsninger for undersøkelsesarbeidet som Forsvarsdepartementet, heretter «departementet»<sup>1</sup>, anser som uønskede. En modernisering av regelverket har derfor vært etterspurt i lengre tid.

For det andre foreligger det et klart ønske om å profesjonalisere undersøkelsesarbeidet i Forsvaret. På det tidspunktet høringsnotatet ble skrevet fantes det ingen fast undersøkelseskommisjon i Forsvaret.<sup>2</sup> Kvaliteten på undersøkelsene i de ulike forsvarsgrenene kan dessuten variere. Dette gjør det ønskelig med et helhetlig regelverk med klare rammer for alle forsvarsgrenene. Departementet mener dette vil bidra til å øke sikkerheten i Forsvaret som helhet.

Et tredje forhold, som både bærer preg av modernisering og profesjonalisering, er tiltak som skal sikre at undersøkelsesmyndigheten mottar mest mulig opplysninger om ulykken eller hendelsen som har funnet sted. Dette er et sentralt aspekt i arbeidet med å finne frem til de bakenforliggende årsakene bak ulykken eller hendelsen.

Disse forholdene vil det gjøres nærmere rede for i det følgende.

#### 2.1.2 Utdatert regelverk

Undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret reguleres av *Regler om tiltak og undersøkelser mv. ved ulykker og hendelser i Forsvaret*, fastsatt ved Kongelig resolusjon av 6. januar 1995.<sup>3</sup>

Forskriften kan sies å ha blitt utarbeidet for et annet Forsvar enn dagens. Etaten har gått fra å være et stort mobiliseringsforsvar til et mindre, og langt mer spesialisert innsatsforsvar, med deltakelse i internasjonale operasjoner. Synet på sikkerhetskultur- og tankegang har dessuten gjennomgått en vesentlig modernisering, og forskriften har ikke holdt tritt med denne utviklingen.

I 2002 ble forskriften revidert som følge av omorganiseringen av Forsvarets kommandostruktur. Etter at kommandørnivået i Forsvaret ble fjernet, er det i dag Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) som er undersøkelsesmyndighet i henhold til forskriften. Endringene i 2002 begrenset seg til organisatoriske forhold.

I 2006 satte departementet i gang et arbeid for å revidere forskriftens prosessuelle og materielle innhold. Mandatet for revisjonen knyttet seg hovedsakelig til følgende forhold:

- Organisatoriske endringer ved Fellesoperativt hovedkvarter (FOHK), herunder avviklingen av kommandørnivået.
- Kartlegging av behov for undersøkelseskommisjoner i internasjonale operasjoner.
- Ansvar for oppfølging av kommisjonsarbeidet.
- Offentlighet ved Forsvarets kommisjonsarbeid.
- Generaladvokatens innspill (GA) om styrking av påtalemyndighetens rolle i undersøkelseskommisjoner.

Av ulike årsaker ledet dette arbeidet ikke frem. I ettertid har behovet for endring av regelverket med forslag om å organisere undersøkelsene etter modell av sivil transportsektor, herunder å innføre et klarere skille mellom etterforskning og undersøkelser, samt ønsket om generell styrking av kvaliteten og kompetansen ved undersøkelsesarbeidet, blitt fremmet fra flere sentrale hold i Forsvaret. På sivil side har det i de senere år funnet sted en omfattende innsats for å forbedre lovgiv-

<sup>1</sup> «Forsvarsdepartementet» brukes likevel enkelte steder for å unngå tvil.

<sup>2</sup> Forsvarets Havarikommisjon (FHK) ble i 2014 opprettet i Forsvaret i påvente av loven.

<sup>3</sup> Forskriften har ingen hensiktsmessig korttittel, i proposisjonen her brukes derfor begreper som «gjeldende forskrift» og «forskriften fra 1995» for å identifisere regelverket.

ning for undersøkelsesarbeidet i transportsektoren. Noen tilsvarende modernisering av regelverket har ikke funnet sted på militær side.

### 2.1.3 Profesjonalisering av undersøkelsesarbeidet

Forsvarets virksomhet er mangeartet og tidvis risikofylt. Samfunnet har en klar forventning om at Forsvaret har systemer som sørger for å ivareta sikkerheten på en betryggende måte. Forsvaret er en profesjonell aktør som tar sikkerhet på alvor. Staten har ansvaret for sikkerheten til sine ansatte, men også til vernepliktige som er pålagt å tjenestegjøre for Forsvaret.

Et velfungerende system preget av profesjonalitet i alle ledd bør utgjøre grunnmuren i det ulykkesforebyggende arbeidet i Forsvaret. Dette synes selvsagt, men krever kontinuerlig innsats, sikkerhetstankegang og bygging av tillit over tid. Ulykkesundersøkelser gir avgjørende erfaringslæring for den videre forebyggingen av ulykker, og sørger dermed for en kontinuerlig forbedring av sikkerheten i Forsvaret.

Dagens situasjon vitner om at undersøkelsesinstituttet i Forsvaret til dels har synlige mangler. Regulering, organisering og gjennomføring av undersøkelsesarbeidet er ikke optimalisert, og det er grunn til å anta at flere forhold ikke blir tilfredsstillende undersøkt. Det er også vesentlige forskjeller fra én forsvarsgren til den annen.

Dette tatt i betraktning har departementet ønsket å foreta en nærmere vurdering av hvordan undersøkelsesarbeidet ved hendelser og ulykker i Forsvaret best kan organiseres. Blant annet har departementet ansett det nødvendig å gjennomgå rollebeskrivelsen av, samt avgrensningen mellom, de ulike aktørene i undersøkelsesarbeidet og den organisatoriske forankringen av dette. Sammensetningen av undersøkelseskommisjonen, herunder krav til relevant kompetanse, har vært forhold det har vært behov for å gjennomgå. Det samme gjelder generelle rutiner for rapportering og varsling av ulykker og hendelser.

Hensynet til habilitet og uavhengighet i undersøkelsesarbeidet tilsier også endringer i regelverket. Dette er styrende hensyn i undersøkelseslovgivningen i sivil sektor. På militær side utgjør imidlertid disse prinsippene en større utfordring. Både av hensyn til behandlingen av gradert informasjon, og av hensyn til hvem som har den relevante kompetanse til å utføre undersøkelsesarbeidet, har Forsvaret til nå i stor grad undersøkt seg selv. Utfordringen her har vært å klargjøre hvordan man kan oppnå størst mulig grad av uavhen-

gighet for undersøkelsesarbeidet, uten at dette går på bekostning av de særlige hensyn som gjør seg gjeldende på militær side.

For at undersøkelsesarbeidet skal ha en verdi må både Forsvaret og publikum ha nødvendig tillit til undersøkelsene. Undersøkelsene må evne å avdekke manglene i sikkerheten i forsvarssektoren. Undersøkelsene må dessuten kunne ut i konkrete anbefalinger, og det må etableres et system som følger opp disse. Dette stiller krav til både gjennomføringen av undersøkelser, og til den påfølgende saksbehandlingen og oppfølging i Forsvaret.

Som nevnt over kan kvaliteten og oppfølgingen av undersøkelser variere. Noen rapporter viser en grundig analyse av de bakenforliggende årsakene for ulykken eller hendelsen. Andre kommisjonsrapporter kan være mangelfulle. Her er det et behov for å rydde opp i systemet, og sørge for en standardisering av kvaliteten på undersøkelsene og ikke minst av «undersøkelseskulturen» i de ulike forsvarsgrenene.

En arbeidsgruppe nedsatt av Forsvaret i 2010 forsøkte å kartlegge antallet ulykker og hendelser som er undersøkt i henhold til gjeldende forskrift av 1995 i perioden 2001 til 2010. Oversikten viste at Luftforsvaret i denne perioden tilsynelatende har hatt flere ulykker og hendelser enn resten av Forsvaret til sammen. Arbeidsgruppen var imidlertid av den oppfatning at dette ikke viser et riktig bilde. Årsaken til de store forskjellene er antatt å være svært ulik praksis for nedsettelse av kommisjoner og igangsettelse av undersøkelser, både internt i Fellesoperativt hovedkvarter (FOHK, i dag FOH) og i de ulike forsvarsgrenene.

En forklaring for ulik praksis innad i FOH var at her har man hatt en egen stillingshjemmel for flysikkerhet, noe som ikke er tilfelle for andre systemer. Ved de ulike forsvarsgrener kan noe av forklaringen være at Luftforsvaret har større tradisjon for å gjennomføre alle undersøkelser etter reglene i forskriften av 1995, mens det i andre forsvarsgrener synes å være normalt å gjennomføre mer uformelle undersøkelser ved mindre alvorlige hendelser, der forskriften ikke nødvendigvis blir fulgt. Etter arbeidsgruppens vurdering var grunnlaget for opprettelse av kommisjoner anslagsvis ca. 10 pr. år. Men om man la til andre undersøkelser som kunne vært undersøkt etter forskriftens system, ville tallet blitt langt høyere.

Departementet ønsker med lovforslaget å flytte ansvaret for undersøkelsesarbeidet til en egen enhet som kun har sikkerhetsarbeid som sitt virke. Dette vil bidra til å jevne ut forskjellene mellom forsvarsgrenene, samt rendyrke og standardi-

Tabell 2.1 Oversikt over antall undersøkelser i de ulike forsvarsgrenene i perioden 2001–2010.

|                     | 2001 |   | 2002 |   | 2003 |    | 2004 |    | 2005 |   | 2006 |   | 2007 |   | 2008 |   | 2009 |   | 2010 |   | SUM |
|---------------------|------|---|------|---|------|----|------|----|------|---|------|---|------|---|------|---|------|---|------|---|-----|
|                     | UK   | U | UK   | U | UK   | U  | UK   | U  | UK   | U | UK   | U | UK   | U | UK   | U | UK   | U | UK   | U |     |
| Luftfor-<br>svaret  | 0    | 1 | 1    | 1 | 1    | 19 | 1    | 17 | 0    | 8 | 1    | 4 | 1    | 5 | 2    | 7 | 1    | 7 | 1    | 9 | 87  |
| Hæren               | 0    | 0 | 0    | 0 | 6    | 0  | 2    | 0  | 1    | 0 | 5    | 0 | 3    | 0 | 1    | 0 | 0    | 0 | 2    | 0 | 20  |
| Sjøfor-<br>svaret   | 0    | 0 | 0    | 0 | 7    | 0  | 7    | 0  | 2    | 0 | 2    | 0 | 1    | 0 | 0    | 0 | 0    | 0 | 2    | 0 | 21  |
| Heime-<br>vernet    | 0    | 0 | 0    | 0 | 0    | 0  | 0    | 0  | 0    | 0 | 0    | 0 | 0    | 0 | 0    | 0 | 1    | 0 | 0    | 0 | 0   |
| Spesial-<br>styrker | 0    | 0 | 0    | 0 | 0    | 0  | 0    | 0  | 0    | 0 | 0    | 0 | 0    | 1 | 0    | 0 | 0    | 0 | 1    | 0 | 2   |
| SUM                 | 0    | 1 | 1    | 1 | 14   | 19 | 10   | 17 | 3    | 8 | 8    | 4 | 5    | 6 | 3    | 7 | 2    | 7 | 6    | 9 | 130 |

U: Undersøkelse

UK: Undersøkelseskommisjon

sere gjennomgangen av ulykker og hendelser i Forsvaret i større grad.

Øvrige forhold som har talt for en revisjon av regelverket er blant annet å avklare forholdet til politi, påtalemyndighet og andre offentlige myndigheter nærmere. Departementet mener at en rendyrking av undersøkelsesarbeidet innebærer at det må opprettes tettere skott mot myndigheter som har andre formål enn ulykkesforebygging med sitt arbeid. Dette innebærer at departementet foreslår at politiet ikke lenger skal inviteres til å delta i undersøkelseskommisjoner nedsatt av Forsvaret, og at undersøkelsesmyndigheten underlegges en streng taushetsplikt.

Videre har det vært behov for å gå nærmere igjennom reglene om rettigheter for dem saken gjelder, og offentlighet av undersøkelsesmyndighetens rapporter.

#### 2.1.4 Tiltak for at undersøkelsesmyndigheten skal motta flest mulig opplysninger om ulykken eller hendelsen

Et annet sentralt aspekt som taler for en revisjon av det gjeldende regelverket er at dette ikke gir noen insentiver for at de som får sitt forhold gransket skal forklare seg åpent for undersøkelsesmyndigheten.

I tråd med vernet mot selvinkriminering er det ingen forklaringsplikt i dagens regelverk. Frykten for å bli møtt med strafferettslige eller andre sanksjoner dersom man forklarer seg om egne feil, kan medføre at enkelte i dag velger taushet fremfor åpenhet overfor kommisjonen. Sett i sammen-

heng med at hovedformålet med undersøkelsesarbeidet er å forebygge og avverge ulykker i fremtiden, og ikke å plassere skyld, så er dette uheldig.

I sivil transportsektor har man løst problemet ved å oppstille en generell forklaringsplikt, kombinert med regler som sikrer den som forklarer seg mot at disse opplysningene kan brukes som grunnlag for sanksjoner mot vedkommende senere. Dette kombineres med en streng taushetsplikt for undersøkelsesmyndigheten. På denne måten legger man forholdene til rette for at undersøkelseskommisjonen oppnår mest mulig informasjon om episoder, ulykker og «nestenulykker» som har funnet sted, og dermed kan gi best mulige anbefalinger for å hindre lignende ulykker eller hendelser i fremtiden.

Dersom det foreligger mistanke om at ulykken eller hendelsen skyldes regelbrudd, vil det være opp til politiet eller andre instanser å foreta selvstendig etterforskning av det inntrufne. Poenget her er at det ikke skal forekomme en sammenblanding mellom strafferettslig etterforskning og undersøkelser med ulykkesforebyggende formål.

Proposisjonen foreslår flere tiltak som skal medføre at det etableres en adgang til å snakke åpent om egne feil og forsømmelser for undersøkelsesmyndigheten, uten at slike innrømmelser kan brukes mot vedkommende senere i sanksjonsøyemed.

#### 2.1.5 Regelverk fastsatt ved lov

Det reviderte regelverket er utarbeidet i lovs form. Dette har sammenheng med at enkelte av

bestemmelsene, slik som en forklaringsplikt for undersøkelsesmyndigheten, vil innebære et inngrep i borgernes rettssfære, og dermed kreve lov-hjemmel. Også bestemmelsene om taushetsplikt og forbud mot bruk av forklaringer som bevis i en straffesak mot den som har avgitt opplysningene, krever hjemmel i lov. Av hensyn til sammenhen-gen mellom bestemmelsene er det derfor etter departementets oppfatning mest hensiktsmessig å samle hele regelverket i lovs form.

Innsatsen som allerede er lagt ned for å modernisere og oppdatere lovgivningen for undersøkelser i sivil transportsektor har i stor grad lettet arbeidet med utarbeidelsen av et lig-nende regelsett for Forsvaret. Likevel har en full-stendig gjennomgang av regelverket nødvendig-vis vært forholdsvis omfattende. Dette gjelder spesielt med tanke på de tilpasninger som må gjø-res for å dekke særskilte behov som råder på det militære området.

## 2.2 Lovprosessen

### 2.2.1 Mandat fra regjeringen

Behovet for å revidere regelverket om under-søkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret ble fremmet for regjeringen i 2010. Forsvarsdeparte-mentet ble etter dette gitt i oppgave å utrede for-slag til nye lovregler på området, hvorpå departe-mentet nedsatte en gruppe med interne utredere. Gruppen utarbeidet forslag til lovtekst med kom-mentarer. I denne prosessen var departementet i nær dialog med både Forsvarsstaben (FST) og Forsvarets materielltilsyn (FMT). Det ble dess-uten i 2010 gjennomført et besøk ved Statens havarikommisjon for transport.

Departementet ble i mandatet også pålagt å vurdere forholdet til regjeringens oppfølging av Granskingskommisjonsutvalgets innstilling (NOU 2009: 9), som gjelder forslag til ny lov om offent-lige undersøkelseskommisjoner. NOU 2009: 9 lig-ger for tiden til bearbeidelse i Justis- og bered-skapsdepartementet, og man har således ikke kommet til noen endelig avklaring vedrørende utformingen av lovforslaget som vil fremmes for Stortinget. Departementet har i arbeidet med for-slag til nærværende lov vurdert de foreslåtte løs-ningene opp mot forslagene i NOU 2009: 9 der dette har vært nødvendig eller hensiktsmessig.

### 2.2.2 Forberedelse av utkast til ny lov

På oppdrag fra departementet nedsatte Forsvars-staben en arbeidsgruppe i 2010. Forsvarets opera-

tive hovedkvarter (FOH) ble pålagt å lede dette arbeidet, og formålet var at fagpersonell i Forsvaret skulle komme med sine anbefalinger som kunne ligge til grunn for utformingen av regelverket. Etter at arbeidsgruppens rapport hadde blitt behandlet i FST, ble den fremsendt til departementet.

På bakgrunn av rapporten fra Forsvaret satte Forsvarsdepartementet i gang arbeidet med ny lov. Departementet har hatt tett kontakt med representanter fra Forsvarsstaben med ansvar og erfaring fra undersøkelsesarbeid. Departementet har besøkt havarikommisjonene i Sverige («Sta-tens haverikommisjon») og Nederland («Dutch Safety Board»), samt mottatt besøk fra den bri-tiske militære undersøkelsesmyndighet med ansvar for luftfartsundersøkelser («Military Air Accident Investigation Branch»).

## 2.3 Om høringen

Departementet sendte 23. mai 2014 forslag til ny forsvarsundersøkelseslov på høring, med frist til å gi innspill 1. september samme år. Høringen ble offentliggjort på departementets nettsider og ble sendt direkte til følgende høringsinstanser:

Departementene

Høyesterett  
Lagmannsrettene  
Bergen tingrett  
Fosen tingrett  
Oslo tingrett  
Salten tingrett  
Senja tingrett  
Sør-Østerdal tingrett

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap  
Domstolsadministrasjonen  
Forsvarsstaben  
Generaladvokaten  
Luftfartstilsynet  
Politidirektoratet  
Regjeringsadvokaten  
Sivilombudsmannen  
Statsadvokatene  
Sjøfartsdirektoratet  
Statens havarikommisjon for transport  
Statens jernbanetilsyn  
Stortingets ombudsmann for Forsvaret  
Vegtilsynet

Akademikerne  
Befalets fellesorganisasjon

Den norske advokatforening  
Den norske dommerforening  
Forsvarsbygg  
Forsvarets forskningsinstitutt  
Hovedredningssentralene for Sør-Norge og Nord-Norge  
Institutt for forsvarsstudier  
Juridisk fakultet Universitetet i Bergen  
Juridisk fakultet Universitetet i Oslo  
Juridisk fakultet Universitetet i Tromsø  
Krigsskoleutdannede offiserers landsforening  
Kriminalpolitisenralen  
Landsorganisasjonen i Norge  
Landsutvalget for Tillitsvalgte i Forsvaret  
Nasjonal sikkerhetsmyndighet  
Norges forsvarsforening  
Norges juristforbund  
Norsk militærjuridisk forening  
Norges offisersforbund  
Norges reserveoffiserers forbund  
Norsk tjenestemannslag  
Norwegian  
Næringslivets hovedorganisasjon  
Personellforbundet  
Politihogskolen  
SAS Norge  
Widerøe's Flyveselskap AS  
Yrkesorganisasjonenes sentralforbund

Høringsnotatet ble ved en inkurie ikke sendt direkte til riksadvokaten. Denne høringsinstansen fikk derfor tilsendt lovforslaget noe forsinket. Departementet mottok 19 høringsssvar.

Av departementene har følgende avgitt høringsssvar:

Justis- og beredskapsdepartementet  
Nærings- og fiskeridepartementet  
Samferdselsdepartementet

Av instanser tilknyttet forsvarssektoren har Forsvarsstaben innhentet innspill fra berørte aktører i Forsvaret, og oversendt et felles høringsinnspill. Forsvarsstaben har i tillegg fremsendt separat høringsinnspillene fra følgende enheter i Forsvaret:

Etterretningstjenesten  
Forsvarets havarikommisjon

Fra justissektoren har følgende instanser avgitt høringsssvar:

Generaladvokaten  
Riksadvokaten  
Kriminalpolitisenralen  
Politiet, ved Rogaland politidistrikt

Følgende tilsyn og forvaltningsorganer har avgitt høringsuttalelse;  
Arbeidstilsynet formidlet gjennom Arbeids- og sosialdepartementet,  
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap,  
Statens havarikommisjon for transport  
Statens jernbanetilsyn

Følgende organisasjoner har uttalt seg;

Advokatforeningen,  
Krigsskoleutdannede offiserers landsforening  
Landsorganisasjonen i Norge

Følgende mediebedrifter mottok ikke høringsforslaget direkte, men har avgitt høringsuttalelse:

Norsk presseforbund i fellesskap med Norsk journalistlag og Mediebedriftene  
Norsk redaktørforening

Følgende høringsinstanser har varslet at de ikke har merknader til høringsforslaget;

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet,  
Helse- og omsorgsdepartementet,  
Kommunal- og moderniseringsdepartementet,  
Kunnskapsdepartementet,  
Landbruks- og matdepartementet,  
Utenriksdepartementet,

Forsvarets forskningsinstitutt,  
Politidirektoratet  
Regjeringsadvokaten

Følgende høringsinstanser varslet at de ikke inn gir høringsuttalelse i saken:

Høyesterett  
Domstolsorganisasjonen

Hovedpunktene i høringsinstansenes innspill er gjengitt og drøftet under de ulike kapitlene i proposisjonen her. Alle høringsuttalelsene er for øvrig tilgjengelige og kan leses på departementet sin nettside [www.regjeringen.no/fd](http://www.regjeringen.no/fd).

## 3 Fremmed lands rett

### 3.1 Sverige

#### 3.1.1 Generelt

I Sverige regulerer Lag (1990:712) om undersökning av olyckor med tilhørende forskrift, Förordning (1990:717) om undersökning av olyckor virksomheten til Statens haverikommision (SHK). Nevnte lov gjelder ikke bare undersøkelser av ulykker og hendelser i transportsektoren, men også andre typer alvorlige ulykker i samfunnet. SHK har dessuten siden 1978 hatt myndighet til å undersøke ulykker og hendelser i det svenske forsvaret.

Formålet med loven er å gjennomføre undersøkelser for å øke den allmenne sikkerheten, og å forebygge ulykker og hendelser samt forhindre skader som følge av ulykkene. Undersøkelsen tar ikke sikte på å fastlegge sivil- eller strafferettslig ansvar.

For de væpnede styrker i Sverige foreligger et utkast til regulerende bestemmelser som benevnes Direktiv för Forsvarsmaktens undersökningskommission (FMUK) av 16. mai 2012. Direktivet er utarbeidet av Sjefen for Forsvarsmaktens Säkerhetsinspektion (FSI). Dette direktivet blir lagt til grunn for undersøkelser som gjennomføres internt i det svenske forsvaret, se under.

#### 3.1.2 Undersøkelser

I Sverige kan undersøkelser av ulykker og hendelser i forsvaret foretas på tre ulike nivå. For det første kan undersøkelsen skje innenfor den avdeling hvor avviket fra normal virksomhet inntraff, dersom undersøkelsen ikke blir for omfattende, for kompleks eller at tilliten til undersøkelsens objektivitet betviles.

Undersøkelser kan også løftes til et høyere nivå i militæret. Dersom det igangsettes en undersøkelse og det viser seg at et avvik har, eller kunne ha resultert i, en alvorlig skade eller havari, skal undersøkelsene normalt overføres til overordnet nivå. Forsvarsmaktens undersökningskommission (FMUK) er en ad hoc sammensatt undersøkelsesgruppe innenfor forsvaret. Kommisjons-

formannen oppnevnes i hvert tilfelle av sjefen for FSI, som organisasjonsmessig tilhører Högkvarteret, som er staben til den svenske forsvarssjefen (Överbefälhavaren). Medlemmene utpekes fra sak til sak fra en «pool» av personer, i henhold til hendelsens art og omfang. Det er kommisjonsformannen som selv foreslår hvem han vil ha med i kommisjonen, men det er sjefen for FSI som beslutter den endelige sammensetningen av kommisjonen. I Sverige er det også slik at representanter for arbeidstakerorganisasjonene blir invitert til å stille med representanter til FMUK.

Undersøkelseskommisjoner kan bli begjært oppnevnt av ulike aktører, bl.a. sentrale virksomhetsutøvere med sikkerhets- og arbeidsmiljøoppgaver og sjefen for FSI.

I henhold til nevnte direktiv kan FMUK igangsette undersøkelser av en ulykke eller hendelse så fremt SHK ikke igangsetter en undersøkelse, og forsvaret er av den oppfatning at det inntrufne bør undersøkes nærmere begrunnet i sikkerhetshensyn. FMUK kan også gis i oppdrag å undersøke en ulykke eller hendelse som SHK undersøker. Til slutt kan SHK overlate til forsvaret selv å undersøke ulykken eller hendelsen. For FMUK vil formålet med undersøkelsen være dels å klarlegge hendelsesforløpet og årsaken til hendelsen, derunder oppståtte skader og øvrige virkninger, så langt som mulig. Dels vil formålet være å danne grunnlaget for beslutninger og tiltak for å forebygge tilsvarende hendelser, eller å begrense virkningen av en liknende hendelse. Undersøkelser som FMUK foretar har ikke til formål å danne grunnlag for disiplinære tiltak eller for strafferettslige eller sivilrettslige virkninger.

FMUK har etter direktivet ulik kompetanse til å foreta avhør av involvert personell avhengig av om det er en ren forsvarsintern undersøkelse, eller om FMUK har sitt mandat fra SHK. Dersom det siste er tilfelle, har FMUK samme myndighet til å gjennomføre avhør som om det var SHK selv som gjennomførte avhøret. Dersom det gjennomføres en ren forsvarsintern undersøkelse kan ikke FMUK kreve at det involverte personellet avgir noen forklaring annet enn at det gjennomføres en samtale.

For det tredje skal SHK i henhold til loven undersøke ulykker som har medført at flere personer har mistet livet eller har blitt alvorlig skadet, eller det har oppstått skade på fartøy, eiendom eller miljøet. SHK undersøker hendelser som har inntruffet i Sverige. En militær ulykke skal undersøkes etter de samme vilkår som gjelder for en tilsvarende ulykke i det sivile. SHK undersøker hendelser som har inntruffet i utlandet dersom hendelsen omfatter et svensk militært fartøy eller militært fly om ikke annet følger av en internasjonal overenskomst, eller folkeretten for øvrig.

## 3.2 Finland

### 3.2.1 Generelt

I Finland regulerer «Lag om säkerhetsutredning av olyckor och vissa andra händelser» (525/2011) virksomheten til Olyckesutredningscentralen (OUC). Formålet med loven er å gjennomføre undersøkelser for å øke den allmenne sikkerheten og å forebygge ulykker og hendelser og forhindre skader som følge av ulykkene. Undersøkelsen tar ikke sikte på å fastlegge sivilt eller strafferettslig ansvar. Det saklige ansvarsområdet etter loven er ikke begrenset til bare å undersøke ulykker innen transportsektoren.

Samtidig med den forannevnte loven ble «Lag om utredning av militära luftfartsolyckor» (526/2011) gitt. Denne loven er *lex specialis* i forhold til den førstnevnte.

### 3.2.2 Undersøkelser

I Finland har OUC kompetanse gjennom loven til å undersøke ulykker og hendelser innen enhver sektor i samfunnet, inkludert de væpnede styrkene. Imidlertid vil de fleste ulykkene og hendelsene som oppstår i det finske forsvaret, undersøkes internt.

Forsvarets kompetanse til å undersøke ulykker og hendelser reguleres for øvrig av en nylig revidert instruks, «Undersökning av farosituasjoner och olyckor i försvarsmakten». Denne instruksen gir ikke kommisjonen hjemmel til å kreve svar av de som «intervjues». Informasjon som fremkommer under kommisjonens arbeid blir ikke brukt i en eventuell disiplinær- eller straffesak.

I forbindelse med revisjonen ble det utarbeidet forslag til avtale mellom forsvaret og OUC. Denne avtalen er oppgitt å skulle formaliseres i løpet av 2015. Avtalen inneholder nærmere bestemmelser om grensesnittet mellom OUC og det finske forsvaret, hva mandatet til undersøkelseskommisjo-

nen er, hvilken metode som skal anvendes for undersøkelsen, m.m.

I Finland kan interne undersøkelser av ulykker og hendelser i forsvaret gjennomføres på tre nivåer. Det første nivået er brigadenivå, hvor brigadesjefen kan iverksette undersøkelser av mindre alvorlige ulykker og hendelser samt skader på materiell for inntil € 100.000,-. Brigadesjefen kan også iverksette undersøkelser av hendelser som ikke har medført noen skade, men som kunne hatt potensial for å gi skadevirkninger. I den forbindelse kan han også iverksette en forundersøkelse for å ta stilling til om en hendelse skal undersøkes eller ikke. Dersom det oppstår habilitetsspørsmål knyttet til en undersøkelse på dette nivået, løftes undersøkelsen opp til neste nivå.

Det andre nivået ligger på forsvarsgrensnivå, dvs. at sjefen for Hæren, Sjøforsvaret eller Luftforsvaret kan iverksette undersøkelser dersom det har oppstått personskade, noen har mistet livet eller det har oppstått skade på materiell eller eiendom for en verdi av inntil € 500.000,-.

Det tredje nivået ligger på Huvudstabs (Pääesikunta) nivå, som er staben til forsvarssjefen i Finland (Ylipäällikkö). Det er sjefen for operasjonsavdelingen som beslutter om det skal iverksettes en undersøkelse. Dette nivået kobles inn dersom en eller flere har mistet livet eller det har oppstått skade på materiell og eiendom for verdier over € 500.000,-.

Det finnes ingen fast undersøkelseskommisjon. Medlemmene velges ad hoc etter behovet i hvert tilfelle, men skal bestå av eksperter innen det feltet hvor ulykken eller hendelsen har inntruffet. Militærpolitiet eller sivilt politi kan inviteres til å delta i kommisjonsarbeidet, men myndighetene opplyser at dette i praksis sjelden forekommer. I sitt arbeid er kommisjonen uavhengig. Etter lovene som nevnt i punkt 3.2.1 (med referanse 525/2011 og 526/2011) kan ikke kommisjonsmedlemmer avgi vitneforklaring i en eventuell sivil- eller strafferettslig sak. Opplysninger som kommisjonen har innhentet i forbindelse med undersøkelsen kan heller ikke legges frem som bevis i en sak.

## 3.3 Storbritannia

### 3.3.1 Generelt

I Storbritannia regulerer «Armed Forces Act» fra 2006 og «Armed Forces (Service Inquiries) Regulations» fra 2008 virksomheten til undersøkelsesmyndigheten. Formålet med loven er å gjennomføre undersøkelser av alvorlige ulykker og hendel-

ser for å øke den allmenne sikkerheten, og å forebygge ulykker og hendelser. Undersøkelsene gjennomføres etter «Just Culture» prinsippet, og tar ikke sikte på å fastlegge sivil- eller strafferettslig skyld eller ansvar.

### 3.3.2 Undersøkelser

I Storbritannia har «Defence Safety Authority» (DSA) fra og med 1. april 2015 fått det overordnede ansvaret for undersøkelser av alvorlige hendelser og ulykker i det britiske forsvaret. DSA er direkte underlagt det britiske forsvarsdepartementet og rapporterer til Permanent Undersecretary of Defence, som tilsvarende departementsråden i norsk FD. Innenfor forsvarsdomenene luft, sjø og hær er det i dag ulik organisering av undersøkelsesarbeidet. I forbindelse med at DSA etableres og overtar all overordnet undersøkelsesansvar, ble det i 2015 foretatt en utredning for hvordan undersøkelsesarbeidet i fremtiden skal gjennomføres. Det utredes hvordan øvrig undersøkelsesarbeid i forsvaret kan tilnærmes modellen som er valgt for lufthendelser der «Military Air Accident Investigation Branch» (MilAAIB) har undersøkelsesansvaret for alle lufthendelser på tvers av forsvarsgrenene. I startfasen vil DSA bare ha ansvaret for å undersøke dødsulykker for de øvrige delene av det britiske forsvaret. Undersøkelsesorganisasjonene vil bli uavhengige fra linjeorganisasjonen, og rapportere direkte til sjef DSA.

MilAAIB ble opprinnelig etablert som en uavhengig og profesjonell undersøkelsesorganisasjon etter en uavhengig granskning av de bakenforliggende årsakene til en helikopterulykke i 2006, hvor undersøkelsesarbeidet ble sterkt kritisert av pårørende og berørte parter. Rammene som ble satt for etableringen av MilAAIB, var at denne skulle utgjøre en fast etablert organisasjon som bestod av profesjonelle havariinspektører, hentet fra alle flymiljøer i forsvaret. MilAAIB er fysisk samlokalisert med den sivile flyhavarikommisjonen (AAIB) med den hensikt å få synergieffekt ut av fagmiljøene på sivil og militær side som arbeider med ulykkesundersøkelser.

I dag utgjør MilAAIB en stab på 19 personer, med en vaktordning for tidlig utrykning i tilfelle en ulykke eller hendelse inntreffer. En forundersøkelse blir gjennomført hvor også berørte avdelinger/forsvarsgrener blir konsultert før en anbefaling blir gitt til sjef DSA om å nedsette en undersøkelseskommisjon. Kommisjonen blir gjennomført av et «Panel», hvor det legges stor vekt på utvelgelsen av ressursene som deltar. Panelet

ledes normalt av en offiser fra en annen forsvarsgren enn den som er berørt, og medlemmene av panelet beordres ut av sine faste stillinger så lenge kommisjonsarbeidet varer.

MilAAIB er også gitt ansvaret for å følge opp de tilrådingene som blir gitt av kommisjonene. Dette arbeidet krever ekstra ressurser ut over selve undersøkelsesarbeidet, som regnes som primærfunksjonen. Oppfølgingen avsluttes først når MilAAIB vurderer at effekten av den enkelte tilråding er oppnådd.

## 3.4 Nederland

### 3.4.1 Generelt

I Nederland regulerer «The Safety Investigation Board Act» (Kingdom Act, 2. desember 2004) virksomheten til «The Dutch Safety Board» (DSB) (Onderzoeksraad Voor Veiligheid). DSB består av en fast organisasjon som er administrativt underlagt justisdepartementet. Organisasjonen er et uavhengig organ og ledes av et styre på tre personer. Styret har myndighet til å igangsette og legge føringer for undersøkelsene som gjøres. Formålet til DSB er å gjennomføre undersøkelser for å forhindre fremtidige hendelser eller minske konsekvensen av slike. Undersøkelsene tar ikke sikte på å fastlegge sivil- eller strafferettslig skyld eller ansvar, og foregår adskilt fra påtalemessig etterforskning. Ansvarsområdet til DSB er ikke begrenset til å undersøke ulykker eller hendelser som kunne ledet til en ulykke, men mandatet omfatter også mulighet for undersøkelse av andre typer hendelser. Dette gjelder innenfor de fleste sektorer i samfunnet, herunder samferdsel, brann, miljø, helse og forsvar.

### 3.4.2 Undersøkelser

I Nederland har DSB gjennom ovennevnte lov kompetanse til å undersøke ulykker og hendelser i de væpnede styrkene. DSB er tilført fire stillinger fra det nederlandske forsvaret, som i dag utgjør kompetansen innenfor forsvarssektoren. Disse er oppnevnt av og lønnes av forsvaret og har i utgangspunktet en treårig beordring.

Forsvarsundersøkelser ledet av DSB er begrenset til ulykker og de mest alvorlige hendelser og følger de samme prosessene og prosedyrene som for DSB for øvrig. Når det nedsettes undersøkelser som gjelder forsvaret, har DSB også muligheten til å kalle inn militært personell som underlegges DSB i den perioden de deltar i undersøkelsen.

På samme måte som for undersøkelser i sivil sektor, har personer som DSB ønsker å intervju forklaringsplikt til kommisjonen i forsvarsundersøkelser. Innhold i intervjuet kan ikke benyttes i rettslige prosesser i ettertid.

Varsling og koordinering mellom DSB og forsvaret er dokumentert gjennom en egen koordineringsprotokoll. Denne inneholder også en varslingsinstruks i henhold til en kategorisering av ulykker fra 1 til 4, der de mest alvorlige (4) skal varsles umiddelbart via telefon til vakthavende offiser i DSB. I tillegg til at DSB undersøker de mest alvorlige hendelsene og ulykkene, vil forsvaret også kunne undersøke disse parallelt. Dette

har blant annet sammenheng med tidsaspektet knyttet til gjennomføringen av undersøkelsen.

Det nederlandske forsvaret vil undersøke de fleste andre ulykker og alvorlige hendelser gjennom sin egen organisasjon. Dette gjøres som en del av det etablerte sikkerhetsstyringssystemet. I dette systemet har alle forsvarsgrener en ansvarlig offiser for undersøkelser som har myndighet til å oppnevne interne undersøkelseskommisjoner med ressurser hentet fra linjeorganisasjonen. Det skilles også innenfor dette systemet mellom undersøkelse av sikkerhetsforhold («no-blame») og eventuelle andre forhold.

## 4 Forholdet til annen lovgivning

### 4.1 Forvaltningsretten

Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) omfatter «virksomhet som drives av forvaltningsorganer». Som et slikt organ regnes «ethvert organ for stat eller kommune» jf. lovens § 1, første og andre punktum. Selv om lovforslaget i § 4 ikke angir særskilt hvor undersøkelsesmyndigheten skal plasseres, ligger det underforstått at dette vil være et «organ for stat eller kommune». Forvaltningslovens regler vil således komme til anvendelse, så fremt det ikke er gjort særskilte unntak eller reguleringer i lovforslaget her.

Der undersøkelsesmyndigheten undersøker en ulykke eller hendelse vil dette resultere i en rapport. Rapporten vil ikke være å anse som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2, da den ikke vil gjelde rettighetene eller pliktene til en eller flere bestemte personer. Rapporten er å anse som en ytring, og vil ikke i seg selv medføre rettsvirkninger for individer. Den vil således ikke være «bestemmende» i forvaltningslovens forstand. De deler av forvaltningsloven som knytter seg til enkeltvedtak, det være seg kapittel IV til VI, vil derfor ikke komme direkte til anvendelse på undersøkelsesmyndighetens arbeid, med mindre bestemmelsene må anses å gi uttrykk for generelle forvaltningsrettslige prinsipper. Det samme gjelder bestemmelsene i kapittel VII, som kun gjelder for forskrifter. De alminnelige reglene i kapittel I til III, og det alminnelige forvaltningsrettslige prinsippet om forsvarlig saksbehandling, vil derimot gjelde, med mindre annet følger særskilt av dette lovforslaget. Se i denne forbindelse forslaget til bestemmelse om taushetsplikt i punkt 10.4. Forvaltningslovens bestemmelser om kontradiksjon og partsinnsyn gjelder etter sin ordlyd kun for enkeltvedtak, og disse vil derfor ikke komme til anvendelse på undersøkelseskommisjonens arbeid etter lovforslaget her.

Forholdet til prinsippet om offentlighet i forvaltningen er behandlet særskilt under punkt 11.4.

### 4.2 Disiplinærloven og militær straffelov

#### 4.2.1 Disiplinærloven

Militære sjefer har disiplinærmyndighet, jf. lov av 20. mai 1988 nr. 32 om militær disiplinærmyndighet («disiplinærloven») § 12.

Etter denne bestemmelsen kan ethvert befal som fast eller midlertidig fører kompanisjefs eller tilsvarende eller høyere kommando, ilegge undergitt personell en disiplinær reaksjon i tråd med de reaksjoner som fremgår av loven. Disiplinære reaksjoner kan ilegges den som uaktsomt eller forsettlig overtrer militære tjenesteplikter som følger av lov, reglement, instruks, direktiv, forskrift eller rettmessig ordre. Videre kan disiplinære reaksjoner ilegges den som overtrer eller forsømmer seg mot militær skikk og orden. Og endelig overfor den som gjør seg skyldig i borgerlig straffbare forhold på militært område, overfor militært personell eller mot eller ved bruk av militært materiell, jf. disiplinærloven § 1.

I fredstid omfattes ikke sivilt ansatt personell i Forsvaret av disiplinærmyndigheten. De kan ilegges ordensstraff i tråd med bestemmelsene i lov om statens tjenestemenn av 4. mars 1983 nr. 3 § 14. På nærmere vilkår kan det her ilegges skriftlig irettesettelse, tap av ansiennitet eller nedrykk til lavere stilling.

Etter at en ulykke eller hendelse finner sted i Forsvaret, vil militære sjefer med bakgrunn i de overnevnte hjemler ha en selvstendig plikt til å vurdere om ulykken eller hendelsen gir grunnlag for å iverksette disiplinære forføyninger mot det personellet som har vært involvert. Dette må den militære sjefen vurdere og avgjøre uavhengig av de funn og resultater undersøkelsesmyndigheten kommer fram til. Med den ordningen det legges opp til i forslaget til ny lov, vil en militær sjef ikke få tilgang til forklaringer involverte gir til undersøkelsesmyndigheten etter lovforslaget § 16. Hvorvidt disiplinære forføyninger bør ilegges, må base- res på den selvstendige vurderingen til den militære sjefen på bakgrunn av militærpolitiets etter-

forskning, og ikke på bakgrunn av forklaringer gitt til undersøkelsesmyndigheten.

#### 4.2.2 Militær straffelov

Militær straffelov av 22. mai 1902 nr. 13 gjelder for alt personell som er ansatt i Forsvaret, det vil si både militært og sivilt personell. Loven gjelder også for enkelte andre kategorier personell, jf. lovens § 9.

Militær straffelov er lex specialis i forhold til lov om straff av 20. mai 2005 nr. 28 (straffeloven). Straffeloven første del får anvendelse på de straffbare forhold som omtales i militær straffelov, for så vidt ikke motsatt er bestemt i militær straffelov.

Disiplinærmyndigheten, som omtalt over, er et viktig virkemiddel for en militær sjef i relasjon til kommandomyndigheten. Dersom militær sjef pliktstridig unnlater å anmelde sine undergittes straffbare handlinger eller å utøve sin disiplinærmyndighet, kan vedkommende selv straffes med fengsel i inntil tre år, jf. militær straffelov § 65. Denne plikten er begrenset til undergitt personell. Unnlatelsen er straffbar både i sin forsettlig og uaktsomme form. For straffbare handlinger dreier det seg om en anmeldelsesplikt, mens det for disiplinærmyndighetens vedkommende dreier seg om plikten til å forfølge, jf. Innst. O. IX (1901–1902).

Militær straffelov § 46 pålegger en lydighetsplikt mellom en undergitt og dennes foresatte i tjenesteanliggende. Begrepene «undergitt» og «foresatt» refererer til kommandomyndigheten. Den som har kommandomyndigheten er foresatt i forhold den som er undergitt hans kommandomyndighet. Denne myndighet kan følge av vedkommendes stilling eller av særskilt ordre. Det er en helt grunnleggende forutsetning for militær virksomhet at undergitte plikter å følge de ordrer som foresatte gir i tjenesteanliggende. Hensynet til militær effektivitet begrunner denne plikten. Brudd på plikten kan straffes.

Lydighetsplikten omfatter også at den undergitte må avgi sannferdige svar på spørsmål fra foresatte. Plikten er naturlig avgrenset til å gjelde i tjenesteanliggende. Men rekkevidden av bestemmelsen går ikke klar av vernet mot selvinkriminering. Ingen plikter å avgi forklaring dersom vedkommende er siktet eller mistenkt for et straffbart forhold eller dersom svaret på spørsmålet vil lede til at vedkommende vil komme under slik etterforskning. Forslaget til forklaringsplikt overfor undersøkelsesmyndigheten etter § 16 vil dermed være en særbestemmelse der forklaringsplikten her som sådan vil rekke lengre enn forklaringsplikten etter militær straffelov § 46.

### 4.3 Etterforskning og undersøkelser i regi av andre myndigheter

#### 4.3.1 Generelt

Lovforslaget gjelder for Forsvarets virksomhet. Det gjøres nærmere rede for lovens anvendelsesområde i punkt 6.1.

Departementet ønsker å presisere at når en ulykke eller hendelse inntreffer kan dette utgjøre startskuddet for undersøkelser og/eller etterforskning utført av flere ulike organer, og med flere ulike formål. Formålet med undersøkelser etter dette lovforslaget er nærmere behandlet i punkt 5.1. Øvrige organer som kan undersøke eller etterforske et hendelsesforløp der Forsvaret er innblandet er blant annet Arbeidstilsynet, Statens havarikommisjon for transport, militærpolitiet og politiet. I tillegg vil militær påtalemyndighet kunne være involvert. Dette vil kort omtales i det følgende.

#### 4.3.2 Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet fører tilsyn med at virksomheter følger bestemmelsene i og i medhold av lov av 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. Alle alvorlige arbeidsulykker blir undersøkt av Arbeidstilsynet, der formålet er å undersøke om lov- og forskriftskrav som pålegger virksomheten er fulgt. Arbeidstilsynet kan gi virksomheten pålegg om å utbedre forhold som ikke tilfredsstiller gjeldende regelverk, ilegge tvangsmulkt, og i ytterste konsekvens stanse arbeidet i en virksomhet.

Nærværende lovforslag innebærer ingen innskrenkninger i Arbeidstilsynets adgang til å undersøke ulykker eller hendelser i Forsvaret i henhold til tilsynets mandat. Undersøkelser etter de ulike regimene vil derfor måtte foregå parallelt, og etter separate hjemmelsgrunnlag og prosedyrer. Det forutsettes at representantene for de ulike myndighetene samarbeider på hendelsesstedet og at de gir hverandre gjensidig adgang til å undersøke gjenstander, tekniske bevis i saken mv. Samtidig foreslår departementet en strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven § 13 for enhver som utfører tjeneste eller arbeid for undersøkelsesmyndigheten, se lovforslaget § 19. Slike taushetsbelagte opplysninger kan således ikke deles med representanter for Arbeidstilsynet, med mindre ett av unntakene i bestemmelsen kommer til anvendelse.

#### 4.3.3 Statens havarikommisjon for transport

Statens havarikommisjon for transport (SHT) skal undersøke ulykker og alvorlige hendelser innenfor luftfarts-, jernbane-, veg- og sjøtransportsektoren. Formålet med undersøkelsene er å utrede forhold som antas å ha betydning for forebygging av transportulykker. SHT er gitt myndighet til å undersøke ulykker innenfor de nevnte områder med hjemmel i lov av 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven) kapittel XII, lov av 3. juni 2005 nr. 34 om varslings-, rapportering og undersøkelse av jernbaneulykker og jernbanehendelser m.m. (jernbaneundersøkelsesloven) med forskrift, lov av 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk (vegtrafikkloven) kapittel VII og lov av 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten (sjøloven) kapittel 18 og dertil tilhørende forskrifter fastsatt med hjemmel i loven.

SHT skal ikke ta stilling til sivilrettslig eller strafferettslig skyld og ansvar.

I henhold til nevnte lover har personer som innehar opplysninger i en sak som blir undersøkt på forespørsel plikt til å gi disse videre til SHT. Informasjon som framkommer gjennom slik innrapportering og forklaring er beskyttet av SHT sin utvidede taushetsplikt. Det er også lovfestet forbud mot å benytte opplysninger gitt til SHT som bevis i en eventuelt senere straffesak.

Av instruks for SHT, fastsatt av Samferdselsdepartementet 12. juni 2009, framgår det at ansvarsområdet ikke omfatter forhold som hører inn under politiet og påtalemyndigheten, Forsvaret, Statens jernbanetilsyn, Statens vegvesen, Luftfartstilsynet eller Sjøfartsdirektoratet. Forholdet til Forsvaret er nærmere belyst i punkt 6.1.2 nedenfor.

SHT er et forvaltningsorgan administrativt underlagt Samferdselsdepartementet i henhold til overnevnte instruks. I faglig sammenheng er SHT et uavhengig organ. Dette betyr at Samferdselsdepartementet ikke har anledning til å instruere virksomheten i faglige spørsmål på de områder som SHT har ansvaret for. Det samme gjelder for Nærings- og fiskeridepartementet innenfor sjøfartssektoren, med unntak gitt i sjøloven.

SHT har innenfor gjeldende lovgivning blant annet ansvaret for å undersøke transportulykker og hendelser. Videre skal organet utarbeide rapporter med uttalelser om årsaksforholdene til ulykken eller hendelsen og eventuelle tilrådninger om hvilke forhold som tiltakshaver bør vurdere å rette på for å hindre nye tilfeller av samme eller liknende.

For transportområdene luft-, jernbane og veg blir en sluttrapport sendt fram til Samferdsels-

departementet, som igjen oversender den til Luftfartstilsynet, Statens jernbanetilsyn eller Vegtilsynet. Rapportene blir ikke saksbehandlet i Samferdselsdepartementet. Respektive tilsyn eller direktorat med sektoransvar har ansvar for at eventuelle sikkerhetstilrådninger eller andre merknader i rapporten følges opp og lukkes. Statens havarikommisjon for transport skal rapportere til Samferdselsdepartementet i løpet av året samt utforme en egen årsrapport om virksomhetens aktiviteter og resultater.

På sjøfartens område sendes sluttrapporten med sikkerhetstilrådninger fra SHT til Sjøfartsdirektoratet for oppfølging, med unntak av sikkerhetstilrådninger som berører andre departementer som sendes via Nærings- og fiskeridepartementet. Årlig avholdes ett til to kontaktmøter mellom SHT, Nærings- og fiskeridepartementet og Sjøfartsdirektoratet for blant annet å gjennomgå oppfølging av sikkerhetstilråkningene.

#### 4.3.4 Politietterforskning

Politietterforskning igangsettes når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold som forfølges av det offentlige, jf. lov av 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) § 224. Ved brann og andre ulykker skal det foretas etterforskning av årsaken selv om det ikke er grunn til mistanke om straffbart forhold, jf. forskrift av 28. juni 1985 om ordningen av påtalemyndigheten nr. 1679 (påtaleinstruks) § 7-4 fjerde ledd. Politiet har med andre ord nokså bred adgang til å igangsette etterforskning dersom en ulykke eller hendelse inntreffer i Forsvaret.

I ulykkessammenheng vil undersøkelsesmyndigheten og politiet normalt gi hverandre gjensidig adgang til skadested/åsted og tekniske funn. De kan også etter nærmere forutsetninger samarbeide eller bistå hverandre i tolkningen av disse.<sup>1</sup>

Samtidig ønsker departementet med dette lovforslaget å opprette tettere skott mellom politiets etterforskning, og undersøkelser med ulykkesforebyggende formål i Forsvaret, enn det som er tilfellet i dag.

Dette innebærer blant annet at politiet etter lovforslaget ikke lenger vil bli invitert til å delta i undersøkelseskommisjonen, slik ordningen er etter § 6 nr. 2 i dagens forskrift. Denne ordningen

<sup>1</sup> Se for øvrig riksadvokatens retningslinjer om etterforskning av vegtrafikkulykker og uhell – forholdet til Statens havarikommisjon for transport av 17. august 2005.

har i stor grad ledet til en sammenblanding mellom politietterforskning og undersøkelsesarbeid som etter departementets syn er uheldig. En slik ordning er vanskelig å forene med at undersøkelseskommisjonen ikke skal plassere skyld og ansvar, jf. gjeldende forskrift § 9.

Videre skal forslaget til bestemmelsen om taushetsplikt i § 19 og forbudet mot bruk av opplysninger som bevis i straffesak etter lovforslaget § 24 sikre at de opplysninger undersøkelsesmyndigheten mottar i forklaringer etter § 16 ikke skal kunne gis videre til politiet, og heller ikke brukes i en senere straffesak mot den som har gitt opplysningene.

Hensikten med dette er å sikre at involverte kan forklare seg fritt for undersøkelsesmyndigheten, uten å risikere å bli møtt med straffereaksjoner. Samtidig må det understrekes at dette på ingen måte betyr at undersøkelsesmyndigheten skal hindre eller komme istedenfor politiets etterforskning. Hvorvidt slik etterforskning skal igangsettes må politi og påtalemyndighet avgjøre på bakgrunn av straffeprosessens regler.

Departementet ser ikke bort ifra at ved å innføre tettere skott mellom undersøkelser og etterforskning, vil det i fremtiden kunne bli igangsatt etterforskning ved flere ulykker og hendelser i Forsvaret enn det som er tilfellet i dag. I dag har politiet muligheten til å avvente undersøkelsesmyndighetens arbeid for deretter å vurdere om selvstendig politietterforskning skal åpnes. Konsekvensen av at denne muligheten stenges kan være at politiet i fremtiden kan føle seg forpliktet til å starte etterforskning i flere forsvarsrelaterte ulykker og hendelser.

#### 4.3.5 Militærpolitiets etterforskning

Militærpolitiet har med hjemmel i lov av 20. mai 1988 nr. 33 om politimyndighet i det militære forsvar myndighet til å gjennomføre etterforskning for overtredelse av den militære straffelov eller disiplinærloven. I tillegg kan militærpolitiet innlede etterforskning av andre straffbare forhold som omfattes av politimyndigheten, herunder overtredelser av straffeloven.

Militærpolitiet likestilles med polititjenestemenn med hensyn til etterforskning og bruk av tvangsmidler, jf. straffeprosessloven § 478. Etterforskningen kan skje på militært område og i umiddelbar nærhet til militært område. Med militært område forstås område som Forsvaret har rådighet over og/eller er erklært som militært område, og vil også omfatte fly, fartøy og kjøretøy som enten eies av Forsvaret eller etter omstendig-

hetene brukes av Forsvaret uansett hvor de befinner seg.

Betydningen av å opprette tette skott mellom undersøkelsesarbeidet og etterforskning i regi av politiet gjelder tilsvarende for militærpolitiet. En direkte konsekvens av dette er at militærpolitiet ikke lenger vil benyttes til å oppta forklaringer fra involverte i ulykker eller hendelser i henhold til lovforslaget på oppdrag for undersøkelsesmyndigheten, slik som delvis har vært praksis etter gjeldende forskrift.

Når det gjelder forholdet til politiet følger det av forskrift av 26. november 1993 nr. 1299 om utøvelse av politimyndighet i det militære forsvar punkt 1 at den militære politimyndighet, når den samarbeider med sivil politimyndighet, er underordnet denne. Militærpolitiet må likevel ikke avvente noen anmodning fra sivilt politi om å iverksette etterforskning på grunnlag av en ulykke eller hendelse i Forsvaret. Militærpolitiet har, som det framgår over, et selvstendig grunnlag til å iverksette etterforskning.

Det forutsettes videre i Tjenestereglement for Forsvaret (TfF undergruppe 563); Instruks angående rettergangsmåten i militære straffesaker av 1. januar 1999, at militærpolitiet ikke må avvente anmeldelser eller ordre, når det ellers er «rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart eller refsbart forhold som skal forfølges av Forsvaret eller det offentlige» (TfF 562A punkt 52). Det er viktig å hurtigst mulig sikre et skade- eller ulykkessted, slik at spor eller bevis ikke går tapt, og forhindre at hendelsen får et større skadeomfang.

Innledningsvis i en etterforskning vil det ofte ikke framstå som åpenbart om det har skjedd en straffbar handling, eller, hvis så er tilfellet, hvilken lov eller bestemmelse som er overtrådt, jf. straffeprosessloven § 224, se punkt 4.3.4 over. Militærpolitiet vil ofte kunne være første enhet som ankommer skadestedet og kan iverksette nødvendige rednings- og/eller innlede etterforskingsskritt. Dersom det senere viser seg at den straffbare handlingen ligger utenfor kompetanseområdet til militærpolitiet, vil militærpolitiet overlate saken for videre etterforskning til politiet, med mindre politiet anmoder militærpolitiet om å slutføre etterforskningen i saken på politiets vegne.

#### 4.3.6 Den militære påtalemyndighet

Den militære påtalemyndighets tjenestemenn er de som er nevnt i straffeprosessloven §§ 471 følgende. Dette er foruten riksadvokaten, statsadvokatene og de ved politiet tjenestegjørende påtale-

bemyndigede, generaladvokaten, førstekrigsadvokatene og krigsadvokatene. Som følge av at militærpolitiet er en del av Forsvaret, har ikke den militære påtalemyndighet, som er administrativt underlagt Justis- og beredskapsdepartementet, instruksjonsmyndighet overfor militærpolitiet. Den militære påtalemyndighet må derfor anmode, og ikke instruere, militærpolitiet om å foreta etterforskingsskritt.

Etter den gjeldende forskriften om undersøkelser ved ulykker og hendelser i Forsvaret, har ikke generaladvokaten eller krigsadvokatene noen formell rolle. Likevel har krigsadvokater i enkelte tilfeller deltatt i kommisjonsarbeidet. Videre har også generaladvokaten eller krigsadvokatene tidvis fått tilsendt en kopi av kommisjonsrapporten. Rapportene har blitt gjennomgått og vurdert for å se om saken reiser mulige disiplinære eller strafferettslige spørsmål, som betinger videre påtalemessig oppfølging.

En slik praksis er etter departementets syn ikke kompatibel med hensynet til at undersøkelseskommisjonen ikke skal plassere skyld og ansvar, jf. gjeldende forskrift § 9. Selve det å oversende rapporten plasserer ikke skyld, men indi-

rette har rapportene bidratt til senere eventuell straffe- eller disiplinærforfølgelse av involvert personell. På tross av at en slik ordning utvilsomt kan fremstå som hensiktsmessig og arbeidsbesparende for den militære påtalemyndighet, harmonerer praksisen dårlig med formålet for undersøkelsesarbeidet.

I nærværende forslag til lov foreslås hverken generaladvokaten, krigsadvokatene eller andre instanser i påtalemyndigheten å ha noen rolle i en undersøkelseskommisjon. Derunder vil forklaringer fra de involverte ikke gjøres tilgjengelig for påtalemyndigheten, se punkt 10.4. Noe annet ville undergrave det system av tillit som søkes etablert mellom de som får sitt forhold undersøkt og undersøkelsesmyndigheten.

Det legges heller ikke opp til at utkast til kommisjonsrapporten blir oversendt til den militære påtalemyndigheten. De endelige rapportene vil imidlertid være offentlig tilgjengelige. Generaladvokaten eller krigsadvokatene kan på denne måten få tilgang til selve rapporten etter at denne er ferdigstilt, med unntak for taushetsbelagt informasjon.

## 5 Formålsbestemmelse, definisjoner m.m

### 5.1 Formålsbestemmelse inntatt i loven

#### 5.1.1 Gjeldende rett

Gjeldende forskrift fra 1995 om Regler om tiltak og undersøkelser mv. ved ulykker og hendelser i Forsvaret har ingen generell formålsbestemmelse, men nøyer seg med å angi hva som er formålet med den enkelte undersøkelse som settes i gang. Det heter i forskriften at formålet er å bringe på det rene skadens art, omfang, hendelsesforløpet og ulykkens årsak. Videre er formålet å klarlegge hvilke lover, forskrifter, instruksjoner eller ordre som gjaldt for den virksomhet eller det oppdrag hvor ulykken inntraff, samt å uttale seg om hva som skal gjøres for å avverge lignende ulykker i fremtiden.

#### 5.1.2 Høringsnotatet

Som det fremgår av gjeldende rett er det først og fremst undersøkelsens formål i snever forstand som beskrives i forskriften. Bestemmelsen er like mye en omtale av undersøkelseskommisjonens oppgaver i det enkelte undersøkelsestilfelle. Departementet fremhever i høringsnotatet behovet for å ta inn en generell og overordnet formålsbestemmelse i loven som vil være styrende for alt arbeid undersøkelsesmyndigheten og hver enkelt undersøkelseskommisjon foretar seg. Forslaget til § 1, der det ulykkesforebyggende sikkerhetsarbeidet trekkes frem som lovens overordnede formål, har derfor grunnleggende betydning for hvordan undersøkelsesarbeidet som sådan er organisert og fundert, og dermed også avgjørende betydning for utformingen av regelsettet. Videre vil formålsbestemmelsen legge klare føringer for tolkningen av bestemmelsene i loven for øvrig. Ved tolkningstil skal den løsning som best harmonerer med lovens overordnede formål om å forbedre sikkerheten i Forsvaret velges.

Lovforslaget følger på dette området samme system som jernbaneundersøkelsesloven, der en formålsbestemmelse er inntatt i loven.

Utkastet til § 1 hadde i høringsforslaget opprinnelig to ledd. I annet ledd ble det blant annet slått fast at undersøkelsen ikke skal ta stilling til om det foreligger sivilrettslig eller strafferettslig skyld eller ansvar. Etter høringsrunden ble dette leddet vurdert å passe bedre i utkast til § 4, og utgjør derfor i lovproposisjonen forslag til § 4 tredje ledd.

#### 5.1.3 Høringsinstansenes syn

*Arbeidstilsynet* vektlegger behovet for å ha et helhetlig perspektiv i sikkerhetsarbeidet:

«For å lære av inntrufne ulykker og alvorlige hendelser kan betydningen av å klarlegge både positive og negative årsaksforhold tydeliggjøres. Det er viktig å identifisere uheldige rammebetingelser, svakheter, mangler, svikt og avvik, men også hvilke forhold som fungerte bra og som bidro til å forhindre eller redusere en alvorlig hendelse eller ulykke.»

*Riksadvokaten* er også positiv til formålsbestemmelsen:

«Riksadvokaten finner det hensiktsmessig at lovforslaget klart presiserer undersøkelsenes formål, og at det klart fremgår at arbeidet ikke har som mål å avdekke strafferettslig skyld eller ansvar. Dette er viktige avklaringer for de som blir berørt av kommisjonens arbeid og i forhold til de forventinger som kan stilles til undersøkelsene.»

#### 5.1.4 Departementets vurderinger

Departementet merker seg at det er relativt få høringsinstanser som kommenterer behovet for en generell formålsbestemmelse direkte. Samtidig er de instansene som nevner dette positive til en slik bestemmelse. Departementet mener at en generell formålsbestemmelse vil være en viktig rettesnor i undersøkelsesarbeidet. Formålsbestemmelsen understreker det helt vesentlige med undersøkelsene, nemlig at man skal bruke tid-

ligere erfaring for å bidra til å øke sikkerheten i Forsvaret for fremtiden. I sine skjønnsmessige vurderinger må derfor undersøkelsesmyndigheten legge den løsning til grunn som er best forenlig med lovens intensjon.

Departementet har vurdert hvorvidt det er å forbedre sikkerheten i Forsvaret eller sikkerheten i forsvarssektoren som er det avgjørende formålet i loven. Etter en nærmere vurdering har departementet kommet til at formålet begrenser seg til sikkerheten i Forsvaret. Dette gjelder selv om undersøkelsene som sådan ofte vil kunne foregå i andre etater med nær tilknytning til Forsvaret.

Det er gjort enkelte språklige endringer i utkastet til § 1, men det materielle innholdet er det samme som i høringsrunden. Som beskrevet i punkt 5.1.2 er utkast til § 1 andre ledd flyttet til nytt tredje ledd i utkast til § 4.

## 5.2 Prinsippet om «åpen rapporteringskultur»

### 5.2.1 Gjeldende rett

Gjeldende forskrift bygger ikke på en særskilt sikkerhetskultur. Det fremgår riktignok av forskriftens § 9 andre ledd at undersøkelseskommisjonen ikke skal uttale seg om det er grunnlag for disiplinære forføyninger, om det foreligger straffbart forhold eller om erstatningsansvar bør gjøres gjeldende mot noen. Dette synes å være i tråd med tankegangen om at man ikke skal blande et punitivt preg inn i et undersøkelsesarbeid som har ulykkesforebyggende formål. Samtidig oppfordres politiet til å stille med en representant i undersøkelseskommisjonen, jf. forskriftens § 6 andre ledd. Dette synes å samsvare dårlig med oppfatningen av at kommisjonen ikke skal plassere skyld og ansvar. Paragraf 9 andre ledd sier da også etter sin ordlyd at kommisjonen ikke skal *uttale* seg om mulige straffbare eller erstatningsbetingende forhold, men unnlater å si om dette er noe kommisjonen likevel kan *vurdere* i løpet av arbeidet.

### 5.2.2 Høringsnotatet

Bestemmelsen som i høringsnotatet ble foreslått i § 1 andre ledd (i lovproposisjonen flyttet til § 4 tredje ledd) er ikke ulik det som er oppgitt å være formålet med de enkelte undersøkelsene etter dagens forskrift § 9. Samtidig viser en nærmere gjennomgang av forskriftens bestemmelser at det i praksis ofte vil finne sted en sammenblanding mellom undersøkelsesarbeid og vurdering av

skyld og ansvar. Høringsnotatet vektlegger derfor at undersøkelsesarbeidet heretter utelukkende bør konsentrere seg om å lete etter direkte og indirekte årsaker bak det inntrufne, uten at spørsmålet om skyld blandes inn.

Departementet viser i høringsnotatet til at de sivile transportlovene bygger på prinsippet om «åpen rapporteringskultur» også kjent som «Just Culture». Dette defineres i EU som<sup>1</sup>:

«...a culture in which front line operators or others are not punished for actions, omissions or decisions taken by them that are commensurate with their experience and training, but where gross negligence, willful violations and destructive acts are not tolerated.»

Med utgangspunkt i prinsippet om «åpen rapporteringskultur» er formålet å legge til rette for en åpen sfære der viktig sikkerhetsrelatert informasjon deles. Tankegangen er at alle fakta skal på bordet, for dersom det forebyggende sikkerhetsarbeidet skal bli reelt, må også de menneskelige feilene avdekkes. Det ligger i sakens natur at de bakenforliggende menneskelige feilene ofte er langt vanskeligere å identifisere enn de tekniske årsakene bak en ulykke eller hendelse. Den teknologiske utviklingen har dessuten medført at de tekniske innretningene blir mer avanserte og feilene ofte færre, samtidig som man vanskelig kan konstatere den samme reduksjonen i menneskelige feil.

For Forsvarets del er det trolig i forståelsen av samspillet mellom mennesker, organisasjon, materiell, arbeids- og operasjonsmiljø vi har mest å hente, og hvor det største læringspotensialet i det ulykkesforebyggende arbeidet ligger i dag. Dersom personene som har vært involvert i en ulykke eller hendelse frykter sanksjoner dersom de gjør rede for de faktiske forhold, risikerer man at de bakenforliggende årsakene ikke kommer frem i lyset, og at verdifull læring dermed går tapt.

Samtidig innebærer ikke prinsippet om «åpen rapporteringskultur» at alt tolereres. Et sted må grensen trekkes for hva som er akseptabel oppførsel, og det er ikke ønskelig å etablere en kultur der alt er tillatt (på engelsk kalt «no-blame» kul-

<sup>1</sup> Se blant annet Regulation (EU) No 376/2014 of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 on the reporting, analysis and follow-up of occurrences in civil aviation, amending Regulation (EU) No 996/2010 of the European Parliament and of the Council [and repealing Directive 2003/42/EC/ of the European Parliament and of the Council and Commission Regulations (EC) No 1321/2007 and (EC) No 1330/2007.]

tur). Slik departementet ser det vil en slik grense- gang også være i overensstemmelse med folks rettsoppfatning. Det er et poeng at kun en liten del av de menneskelige handlinger som innebærer en sikkerhetsrisiko antas å være begått med hensikt (slik som ved kriminell aktivitet, misbruk av rus- midler, sabotasje, skjødesløs framferd mv.). Like- vel må ikke vernet av de som forklarer seg gå så langt at det blir umulig å reagere mot opptreden som utgjør en sikkerhetsrisiko, se punkt 10.5.

### 5.2.3 Høringsinstansenes syn

*Forsvaret* stiller seg bak innføringen av de prinsi- pielle linjene i lovforslaget og mener dette gir grunnlag for kvalitetsheving av kommisjonsarbei- det på en måte som er i tråd med moderne sikker- hetstenkning:

«Spesielt er Forsvarsstaben meget fornøyd med innretningen i lovforslaget som implemen- terer prinsippet om *åpen rapporteringskultur* (*just culture*).»

*Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap* trekker frem at de ser det som positivt at prinsip- pet om «åpen rapporteringskultur» legges til grunn for lovforslaget:

«En slik åpenhet er en viktig forutsetning for læring og utvikling».

### 5.2.4 Departementets vurderinger

Innføringen av prinsippet om «åpen rapporte- ringskultur» er et av hovedhensynene bak lovrevi- sjonen. Åpenhet i undersøkelsesøyemed anses som helt sentralt for å komme til bunns i de bak- enforliggende årsaker til ulykker og hendelser som finner sted, derunder systemsvikt og andre mer dypereleggende faktorer. En premiss for åpenhet vil ofte måtte være forvissningen om at det som fortelles kun brukes til undersøkelses- arbeidet, og ikke som del av en punitiv prosess.

Etter en gjennomgang av høringsssvarene er det ingen som stiller seg negativ til innføringen av et slikt premiss i undersøkelsesarbeidet i Forsva- ret. Snarere tvert imot uttrykker høringsinstan- sene jevnt over tilfredshet med den modernise- ring av regelverket som foreslås. De instanser som velger å uttale seg spesifikt om prinsippet «åpen rapporteringskultur» som sitert over, er positive i tilbakemeldingen. Departementet vide- refører på denne bakgrunn de vurderinger som er gjort i høringsnotatet, som redegjort for over.

Som nevnt i punkt 5.1.4 og 5.2.2. er utkast til § 1 andre ledd plassert som nytt tredje ledd i § 4. Dette vil gi en bedre indre sammenheng i regel- verket, og ligner på løsningen i jernbaneunder- søkelsesloven § 3. Denne redaksjonelle endringen vil ikke ha materiell betydning, og momentene som redegjort for over står seg fremdeles.

## 5.3 Hindre sammenblanding mellom etterforskning og undersøkelser

### 5.3.1 Gjeldende rett

Undersøkelseskommisjonen skal etter gjeldende forskrift ikke uttale seg om det er grunnlag for disiplinære forføyninger, om det foreligger straff- bare forhold eller om erstatningsansvar bør gjøres gjeldende mot noen, jf. forskriftens § 9 andre ledd. Samtidig skal politimesteren i det politidistrikt hvor ulykken eller hendelsen har funnet sted opp- fordres til å stille en representant fra politiet som kan delta som medlem av undersøkelseskommis- sjonen, jf. forskriftens § 6 andre ledd. En slik invol- vering i undersøkelsesarbeidet innebærer at poli- tiet vil få full tilgang til alle kommisjonens funn og vurderinger i saken.

### 5.3.2 Høringsnotatet

Det understrekes i høringsnotatet at en klar kon- sekvens av at formålet med undersøkelsene er ulykkesforebyggende arbeid, er at disse undersø- kelsene bør og må foregå parallelt, og ikke sam- menblandet med, politiet og militærpolitiets arbeid. Politiet og militærpolitiet etterforsker med tanke på å avdekke straffbare forhold og regel- brudd. Undersøkelseskommisjonen skal kun ha fokus på forebyggelse.

Det som i høringsnotatet var forslag til § 1 andre ledd andre punktum, understreker at undersøkelsene ikke skal ta stilling til om det er grunnlag for disiplinære forføyninger, eller om det foreligger sivilrettslig eller strafferettslig skyld og ansvar. Dette er tilnærmet likt gjeldende forskrift § 9 andre ledd. Lovforslaget tilføyer imid- lertid ettertrykkelig at undersøkelsene også skal *foregå* uavhengig av annen etterforskning eller undersøkelse som helt eller delvis har slikt for- mål. Departementet trekker frem i høringsnotatet at i tillegg til den gjeldende plikten om å involvere politiet i kommisjonsarbeidet, så har det funnet sted en praksis der militær påtalemyndighet svært ofte har fått innsyn i undersøkelsesarbeidet fra undersøkelseskommisjonen. Dette materialet har etter det man erfarer blitt brukt som utgangs-

punkt for å vurdere om det er grunn til å gå videre med saken i disiplinært øyemed. Høringsnotatet understreker at en slik praksis vanskelig kan forenes med forskriftens formål om at undersøkelseskommisjonen ikke skal plassere skyld og ansvar. Følgelig har man i høringsnotatet sett det nødvendig å gjøre regelverket mer helhetlig og konsekvent når man oppretter tettere skott mellom undersøkelsesarbeid og etterforskning.

### 5.3.3 Høringsinstansenes syn

*Generaladvokaten, Riksadvokaten og Kripas* uttaler alle i sine høringsinnspill forståelse for at lovforslaget tar sikte på å opprette tettere skott mellom undersøkelsesmyndighetens undersøkelser med sikkerhetsformål, og etterforskning i regi av politiet/militærpolitiet. Samtidig understreker alle instansene viktigheten av å ha klare retningslinjer og samarbeidsrutiner for hvordan et ulykkessted skal håndteres.

*Generaladvokaten* oppgir at han ikke har innvendinger mot at det opprettes tettere skott mellom undersøkelser og etterforskning, men ønsker å bemerke at det er viktig å ha klare retningslinjer/kjøreregler for *hvem* som har tilgang til et åsted (ulykkessted) og *når* man har slik tilgang. Generaladvokaten anbefaler videre at departementet inntar en beskrivelse primært i loven, sekundært i forarbeidene, av undersøkelsesmyndighetens forhold til etterforskning i regi av politiet/militærpolitiet.

*Riksadvokaten* uttaler at de foreslåtte kommisjonsundersøkelser vil ha viktige grensesnitt mot politi- og påtalemyndighetens virkeområde knyttet til etterforskning av de samme ulykker og hendelser. Dette stiller ifølge riksadvokaten krav til samarbeid og respekt for hverandres virke og myndighet, særlig i forhold til bevissikring av åsted, beslag, tekniske undersøkelser og informasjonsutveksling. Riksadvokaten varsler på denne bakgrunn at han vil vurdere om det vil være behov for rutiner som nærmere regulerer samarbeidet mellom aktørene, etter at lovarbeidet er sluttført. Riksadvokaten uttaler at en parallell undersøkelse og strafferettslig etterforskning av samme ulykke eller hendelse nødvendigvis vil legge beslag på betydelige ressurser. Til nå har politiet som regel vært representert i Forsvarets undersøkelseskommisjoner og har derfor ut fra sitt kjennskap til saken målrettet kunnet identifisere eventuelle normbrudd samt eventuelle sider ved undersøkelsene som ikke har vært utredet godt nok. Riksadvokaten konstaterer at den ordning det legges opp til i lovfor-

slaget vil medføre at sentral informasjon fra undersøkelsesarbeidet ikke lenger vil viderefremmes til politiet.

*Kripas* er opptatt av at politiet skal kunne samarbeide godt med undersøkelseskommisjonene. De understreker at arbeid med ulikt formål må kunne skje parallelt på et skadested. Både etterforskning og undersøkelser vil kunne variere i kompleksitet og omfang, men Kripas understreker at innhenting av informasjon i en tidlig fase vil være avgjørende for begge virksomhetene. Samarbeid mellom virksomhetene må følge de grenser for informasjonsutveksling fra kommisjonen til politiet som oppstilles, men ifølge Kripas er det viktig at det i praksis ikke gjennomføres unødige skranker og tettere skott mot politiet enn nødvendig. Dette gjelder både adgangen til praktisk samarbeid rundt undersøkelser, og mulighetene for deling av informasjon. Kripas understreker det formålstjenlige med å samarbeide om undersøkelser og utvekslingen av faglig relevant informasjon. Kommisjonens særlige kunnskap på området vil blant annet kunne bidra til mer rettet sporsikring, samtidig som også kommisjonen vil kunne be politiet om konkrete tiltak og sikring av bevis. Kripas understreker i denne sammenheng at de ikke kan se at lovforslaget er ment å innskrenke adgangen til samarbeid i forhold til tidligere praksis med kommisjoner. Samtidig er det viktig at nye regler gir forutsigbarhet for adgangen til samarbeid og informasjonsdeling i praksis.

*Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)* fremhever viktigheten av godt samarbeid med Forsvaret i undersøkelser relatert til brann og eksplosjonsvern hvor DSB har et særlig ansvar.

*Landsorganisasjonen i Norge (LO)* uttrykker tilfredshet med at det nå i lovs form blir stadfestet at det er undersøkelsen som er målsettingen for undersøkelsesenheten og ikke etterforskning som sådan:

«Det har gjennom lengre tid vært et krav om å skille disse to oppgavene. Dette for å oppnå resultater som kan gi bedre sikkerhet i tjeneste uten at personellet skal føle at de blir etterforsket av en undersøkelseskommisjon.»

### 5.3.4 Departementets vurderinger

Departementet er tilfreds med at berørte høringsinstanser ønsker velkommen endringene i regelverket som oppstiller tettere skott mellom etterforskning, og undersøkelser med sikkerhets-

formål. Denne endringen vil kunne medføre noe merarbeid for politi og militærpoliti, da disse ikke lenger vil kunne trekke på arbeid utført av undersøkelseskommisjoner. Samtidig mener departementet at gevinsten av at undersøkelsesarbeidet rendyrkes, og ikke lenger sammenblandes med etterforskning, vil være et gode som langt på vei oppveier denne ulempen.

Når det gjelder oppfordringene til å ha et godt samarbeid mellom undersøkelseskommisjonen og etterforskere på ulykkesstedet støtter departementet dette. Det er av avgjørende viktighet at de som utfører henholdsvis undersøkelser og etterforskning samarbeider godt og viser respekt for hverandres arbeid. Med bakgrunn i regelverket vil det variere noe i hvilken grad de ulike virksomhetene kan samarbeide om innhenting av bevis. Departementet har imidlertid ikke innvendinger mot at virksomhetene samarbeider i den grad dette er mulig. Departementet vurderer at den nærmere regulering av slikt samarbeid bør nedfelles i forskrift, i samråd med berørte instanser.

Som nevnt under punkt 5.1 og 5.2 er utkast til § 1 andre ledd flyttet til nytt § 4 tredje ledd. Det er ikke gjort innholdsmessige endringer i forslaget til lovtekst siden høringsrunden, og de samme avveininger og hensyn som fremgår av høringsnotatet og høringsinnspillene gjør seg fremdeles gjeldende.

Grensesnittet mot etterforskning og undersøkelser i regi av andre myndigheter kommenteres i mer detalj under punkt 4.3 om lovens virkeområde og punkt 8.3 om skadested og bevisikring.

## 5.4 Definisjoner

### 5.4.1 Gjeldende rett

Ulykkesbegrepet defineres ikke nærmere i gjeldende forskrift. Alvorlighetsgraden kommer imidlertid til uttrykk ved at regelverket først kommer til anvendelse dersom en ulykke har medført tap av menneskeliv eller alvorlig personskade, eller ført til omfattende skade på eller tap av militær eller sivil eiendom, jf. forskriftens § 1.

### 5.4.2 Høringsnotatet

Høringsnotatet vurderer hvorvidt loven burde inneholde enkelte legaldefinisjoner. Disse vil

kunne ha en avklarende funksjon og sikre en felles forståelse av hva som legges i de mest sentrale begrepene i regelverket. Samtidig kan det være krevende å finne en definisjon som både er tilstrekkelig konsis, og som samtidig ikke medfører uforutsette fremtidige konsekvenser.

Etter en nærmere avveining foreslås det i høringsnotatet å innta definisjoner av begrepene «ulykke», «hendelse» og «alvorlig hendelse» i loven, da disse trekkes frem som de mest sentrale begrepene. Varslings- og rapporteringsbestemmelsene i lovforslagets § 7 er knyttet opp til legaldefinisjonene av hva som utgjør en ulykke og hendelse. Slik varslings- og rapporteringsplikt er pålagt en rekke persongrupper i Forsvaret, og det har derfor en verdi i seg selv at innholdet i denne plikten gjøres så entydig og konkret som mulig. Dette vil trolig også bidra til at tallmaterialet som samles inn, og den statistiske oversikten over ulykker og hendelser, har et best mulig grunnlag. Det understrekes imidlertid i høringsnotatet at definisjonene i lovforslaget § 3 ikke angir vilkårene for når en undersøkelseskommisjon skal nedsettes. Disse vilkårene er nedfelt i lovforslagets § 12.

### 5.4.3 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene kommenterer at legaldefinisjoner av sentrale begreper foreslås inntatt i loven.

### 5.4.4 Departementets vurdering

Departementet registrerer at spørsmålet om legaldefinisjoner ikke blir kommentert nærmere i høringsrunden. Vurderingene i høringsnotatet videreføres. Det er gjort enkelte språklige endringer i lovteksten siden høringsrunden, men disse innebærer ikke materielle endringer. Særlig kan fremheves at lovproposisjonen benytter begrepet *alvorlig personskade* i utkast til § 3 første ledd bokstav a), fremfor at noen blir *alvorlig skadet* som opprinnelig foreslått i høringsnotatet. Det er fremdeles meningen at vilkåret tolkes i tråd med standarden i arbeidsmiljøloven § 5-2.

Definisjonene er nærmere drøftet i de spesielle merknadene.

## 6 Virkeområde

### 6.1 Saklig virkeområde

#### 6.1.1 Forsvarets virksomhet

##### 6.1.1.1 Gjeldende rett

Forskriften fra 1995 gjelder ved enhver ulykke «innen Forsvaret», samt når Forsvaret på nærmere vilkår har vært innblandet i en ulykke, jf. § 1.

Det har ikke vært praksis for at undersøkelseskommisjoner har vært nedsatt for å undersøke ulykker og hendelser i etater slik som Forsvarsbygg, Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) eller Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM).

##### 6.1.1.2 Høringsnotatet

Høringsnotatet angir at lovens virkeområde er virksomheten i etaten Forsvaret, jf. lovforslagets § 2. Dette omfatter virksomheten i alle avdelinger underlagt forsvarssjefen.

Departementet stiller i høringsnotatet spørsmål ved om også etater med nær tilknytning til Forsvaret, slik som Forsvarsbygg, FFI og NSM, burde omfattes av loven. Ingen av disse etatene er direkte underlagt forsvarssjefen, men alle har grensesnitt mot militær virksomhet eller spiller en sentral rolle opp mot Forsvarets daglige virke.

Forsvarsbygg er et forvaltningsorgan underlagt Forsvarsdepartementet. Dette er en offentlig eiendomsaktør som bygger, drifter og selger eiendom for Forsvaret. Forsvarsbygg har Forsvaret som største og viktigste kunde, men har også kunder i andre offentlige markeder.

FFI er et tverrfaglig institutt med særlig fokus på høyteknologisk ekspertise. FFI gjennomfører hovedsakelig analyser og utviklingsprosjekter av Forsvarets behov, derunder et sentralt bidrag til Forsvarets langtidsplanlegging, men har også sivilt rettede prosjekter.

NSM er fagmyndigheten som skal koordinere forebyggende sikkerhetstiltak og kontrollere sikkerhetstilstanden i de virksomheter som omfattes av sikkerhetsloven. Etaten er tverrsektoriell. Administrativt er NSM underlagt Forsvarsdepartementet. I tillegg rapporterer etaten med faglig ansvarslinje til Justis- og beredskapsdeparte-

mentet for oppgaveløsning i sivil sektor, og til Forsvarsdepartementet for militær sektor.

Det trekkes frem i høringsnotatet at arbeidet i nevnte virksomheter hovedsakelig er av sivil karakter. Hovedvirksomheten innebærer således ikke samme skadepotensiale som aktiviteter i Forsvaret for øvrig. Formålet bak normeringen antas derfor å passe mindre godt i disse tilfellene. Samtidig trekkes det frem at etatene utfører enkelte oppgaver som har en klar grenseflate mot Forsvarets virksomhet. Dette vil typisk være drift av skytebaner utført av Forsvarsbygg, eller forskning på våpen og ammunisjon i regi av FFI. Slik aktivitet kan inneha et skadepotensiale av en slik skala at det vil anses rimelig at loven kommer til anvendelse også på disse.

Departementet foreslår på denne bakgrunn i høringsnotatet at loven kommer til anvendelse på aktivitet som utøves *i tilknytning til* eller *i nær forbindelse med* Forsvarets virksomhet. Den konkrete vurdering av om undersøkelser skal igangsettes eller ikke foreslås overlatt til undersøkelsesmyndighetens skjønn etter henholdsvis § 2 og § 12 i lovforslaget.

Høringsnotatet behandler ikke spesifikt spørsmålet om hvorvidt loven skal gjelde for Etterretningstjenestens (E-tjenesten) virksomhet.

##### 6.1.1.3 Høringsinstansenes syn

*Generaladvokaten* støtter forslaget om at loven under visse forutsetninger gis anvendelse på aktiviteter i etater med særlig tilknytning til Forsvaret:

«Slik lovforslaget er utformet vil dette være tilfredsstillende for å ivareta behovet for undersøkelseskommisjon ved hendelser i disse etatene.»

Generaladvokaten eksemplifiserer dette med å vise til en sprengningsulykke fra 2013 i regi av en av overnevnte etater. Ulykken foranlediget etter generaladvokatens kunnskap ikke nedsettelse av en undersøkelseskommisjon. Dette skyldtes trolig uklarhet rundt ansvarsforhold, rapporterings-

rutiner og ansvar for å iverksette undersøkelser. Generaladvokaten antar at slik lovforslaget er utformet ville en undersøkelseskommisjon etter alt å dømme vært nedsatt i et slikt tilfelle.

*Forsvaret* uttaler seg om hvorvidt Etterretningstjenesten bør omfattes av loven eller ikke. I utgangspunktet er det Forsvarets syn at E-tjenestens virksomhet omfatter en rekke normerte aktiviteter, drift og vedlikehold av blant annet kjøretøy, fartøy og annet materiell. Forsvaret ønsker i denne forbindelse at loven skal bidra til ulykkesforebyggende arbeid i alle avdelinger i Forsvaret, også i E-tjenesten:

«Samtidig oppfatter også Forsvarsstaben at effekten av denne loven må avveies mot effekten av det regimet av andre styrende bestemmelser om E-tjenestens virksomhet. Dette grensesnittet må tas hensyn til og risiko-vurderes i et operativt og ressursmessig kost – nytte perspektiv, dersom det foreslåtte virkeområdet videreføres i lovarbeidet.»

Forsvaret fremhever videre at dersom loven ikke skal få anvendelse på E-tjenestens virksomhet, så må man vurdere å innføre mekanismer som sikrer at undersøkelser av ulykker og hendelser der E-tjenesten er involvert gjennomgås på en måte som oppfyller lovens intensjon i formålsbestemmelsen:

«Eksempelvis kan E-tjenesten pålegges å inneha nødvendig kompetanse, f.eks. undersøkelsesoffiser(er) med utdanning og kvalifikasjoner, som skaper god forutsetning til å undersøke egne ulykker og alvorlige hendelser på en profesjonell måte.»

*Etterretningstjenesten* fremhever i et eget hørings-svar at de, grunnet tjenestens særlige skjermingsbehov og som følge av at en utenlandsetterretningstjeneste som hovedregel vil operere innenfor andre lands jurisdiksjonsområder, bør være unntatt fra lovens saklige virkeområde:

«Under enhver omstendighet mener E-tjenesten at det vil innebære et klart brudd med langvarig praksis og internt bestemmelsesverk i Forsvaret å la den nye loven komme direkte til anvendelse for E-tjenesten, som ikke er begrunnet og som vil medføre en rekke uheldige konsekvenser.»

E-tjenesten legger til grunn at slikt unntak kan videreføres i forskrift til loven, i henhold til forskriftshjemmelen i forslag til § 2, tredje ledd.

Anbefalingen er imidlertid at en slik intensjon bør komme klarere frem i forarbeidene, og fortrinnsvis innarbeides i selve lovteksten. E-tjenesten foreslår følgende ny § 2, tredje ledd:

*«Loven gjelder ikke for Etterretningstjenestens virksomhet.»*

#### 6.1.1.4 Departementets vurdering

Det konkrete eksempelet som trekkes frem av generaladvokaten peker etter departementets syn på et klart behov for at undersøkelser bør kunne iverksettes også for virksomhet som ikke direkte gjelder Forsvarets virksomhet, men som har klare grensesnitt mot denne.

Siden høringsrunden har det dessuten funnet sted en omorganisering i forsvarssektoren som får direkte betydning for lovforslaget her. Endringen går ut på at ansvaret for å planlegge, forvalte og anskaffe forsvarsmateriell ble skilt ut av etaten Forsvaret og opprettet som en egen etat direkte under Forsvarsdepartementet 1. januar 2016. Etaten Forsvarsmateriell har om lag 1.300 ansatte og vil disponere nesten en fjerdedel av forsvarsbudsjettet. Departementet mener at forslaget til virkeområde i § 2, første ledd, andre punktum i tilstrekkelig grad dekker adgangen til å gjennomføre undersøkelser i den nye etaten. Svært mange undersøkelser omfatter materiell, og forvaltningen av Forsvarets materiell vil således være «virksomhet som utføres i tilknytning til eller i nær forbindelse med utøvelsen av Forsvarets virksomhet».

Departementet vil bemerke at dersom undersøkelser skal iverksettes for virksomhet utført utenfor Forsvaret, må undersøkelsesmyndigheten først vurdere hvorvidt vilkårene i utkast til § 2 første ledd andre punktum er oppfylt. Virksomheten må være utøvet i *tilknytning til* eller i *nær forbindelse med* utøvelsen av Forsvarets virksomhet. Undersøkelsesmyndigheten vil i denne vurderingen særlig måtte ta stilling til hvilken nærhet det inntrufne har til Forsvarets alminnelige virksomhet, og hvor anvendelig regelverket er på et forhold som det inntrufne. Dersom loven kommer til anvendelse må undersøkelsesmyndigheten på vanlig måte vurdere vilkårene for å igangsette undersøkelser etter lovforslaget § 12. I den skjønnsmessige vurderingen etter § 12 andre ledd må det vurderes hvorvidt undersøkelsene vil bidra til å forbedre sikkerheten i *Forsvaret* etter lovforslagets § 1. Dersom det inntrufne, inklusive ulykker og alvorlige hendelser etter § 12 første ledd, undersøkes av andre sivile myndigheter slik

som Arbeidstilsynet, vil undersøkelsesmyndigheten måtte vurdere om denne sivile undersøkelsen antas tilstrekkelig, og om det fortsatt vil være behov for en egen militærfaglig undersøkelse i tillegg.

Et annet spørsmål som er vurdert på nytt er hvorvidt Etterretningstjenesten skal omfattes av loven eller ikke. Deler av E-tjenestens virksomhet består av ikke-skjermingsverdige aktiviteter, slik Forsvaret beskriver i sitt høringssvar. Det er heller ikke tvil om at det kan inntreffe ulykker og hendelser forbundet med E-tjenestens virksomhet som bør undersøkes med tanke på å forebygge at noe lignende gjentar seg. Samtidig anerkjenner departementet at en rekke særskilte forhold gjør seg gjeldende, som anført i E-tjenestens høringssvar.

Departementet har etter en nærmere vurdering kommet til at det vil være mest hensiktsmessig at lovens anvendelsesområde kan begrenses i forskrift. Forskriftshjemmelen i utkast til § 2 tredje ledd anses å dekke en slik innskrenkning i lovens virkeområde. Dersom E-tjenesten skal unntas fra loven bør det være en forutsetning at ulykker og hendelser må undersøkes internt på tilfredsstillende måte av kompetent personell.

### **6.1.2 Ulykker eller hendelser der sivile og militære er involvert**

#### *6.1.2.1 Gjeldende rett*

Det er mange berøringspunkter mellom militær og sivil virksomhet. Dette innebærer at også sivile interesser kan bli berørt ved ulykker og hendelser i Forsvaret. Omvendt vil det som i utgangspunktet kategoriseres som sivile ulykker og hendelser kunne ramme Forsvarets personell, materiell eller eiendom.

Dagens forskrift § 5 åpner i flere tilfeller for at Forsvaret kan unnlate å sette ned en undersøkelseskommisjon ved ulykker eller hendelser som involverer sivile. Forsvaret kan etter bestemmelsen unnlate å undersøke en trafikkulykke når et sivilt kjøretøy er involvert. Det samme gjelder brann som etterforskes av politiet, eller skipsulykke som undersøkes av Statens havarikommisjon for transport (SHT). I tillegg kan undersøkelseskommisjon unnlates oppnevnt når høyere myndighet nedsetter en kommisjon.

SHT er gjennom særlovgivningen tildelt myndighet til å undersøke ulykker og hendelser som også berører Forsvaret.

Innen luftfartssektoren har SHT med hjemmel i luftfartsloven med forskrifter<sup>1</sup>, kompetanse til å undersøke luftfartsulykke og -hendelse med sivilt

luftfartøy og/eller forhold der den sivile luftfartstjeneste har ytt luftfartstjeneste til militære luftfartøy. Følgelig vil SHT på luftfartens område kunne ha kompetanse til å undersøke mange ulykker og hendelser med militære luftfartøy, all den tid en eller annen form for luftfartstjeneste ofte vil være involvert i forbindelse med gjennomføringen av militær luftfart.

Innen sjøsektoren er det Statens havarikommisjon for transport som er undersøkelsesmyndighet for sjøulykker som undersøkes etter sjøloven kapittel 18. Det følger motsetningsvis av sjøloven § 472, 3. ledd at sjøulykker som involverer både sivile og militære fartøy kan undersøkes av SHT. Bestemmelsene i sjøloven vedrørende undersøkelse av sjøulykker kommer imidlertid ikke til anvendelse for sjøulykker som bare involverer militære fartøy.

Innen vegsektoren har SHT kompetanse til å undersøke alvorlige trafikkulykker og uhell etter vegtrafikkloven kapittel VII. I denne sektoren er det ikke gjort noe unntak for militær transport. Dette betyr at SHT vil kunne iverksette undersøkelser også i tilfeller der bare militære kjøretøy er innblandet.

Gjeldende forskrift fra 1995 sier ikke spesifikt hvordan den militære undersøkelsesmyndigheten skal forholde seg dersom et forhold som ikke er listet opp i § 5 blir undersøkt av en annen myndighet. Ei heller oppstilles det noe konkret forbud mot at undersøkelseskommisjon nedsettes i de opplistede tilfeller. Følgelig vil dette være opp til undersøkelsesmyndighetens skjønn. I de fleste tilfeller vil en undersøkelsesmyndighet trolig ha en såpass presset arbeidskapasitet at ønsket om å slippe dobbeltarbeid vil være førende, slik at man unnlater å nedsette kommisjon dersom forholdet blir undersøkt av annen kompetent myndighet. Normalt vil man i tilfeller der det er skjæringspunkt mellom sivil og militær virksomhet, komme til enighet undersøkelsesmyndighetene imellom om hvem som skal undersøke det inntrufne.

#### *6.1.2.2 Høringsnotatet*

Departementet trekker i høringsnotatet frem at på transportsektorens område vil grensesnittet mellom sivile og militære undersøkelser varierer noe mellom de ulike transportgrenene. Likevel er hovedlinjene klare. For det første er det en forutsetning for at nærværende lovforslag skal komme

<sup>1</sup> Se forskrift 19. Desember 2014 nr. 1848 om offentlig undersøkelse av luftfartsulykker og luftfartshendelser innen sivil luftfart § 1.

til anvendelse, at ulykken eller hendelsen involverer Forsvaret på noen måte, jf. forslag til § 2 om at loven gjelder for Forsvarets virksomhet og virksomhet nært tilknyttet denne. At sivile også er involvert i en ulykke eller hendelse utelukker i utgangspunktet ikke at det nedsettes en militær undersøkelseskommisjon. I slike tilfeller vil imidlertid SHT eller andre som regel også ha hjemmel til å undersøke det inntrufne.

Høringsnotatet uttrykker at det ikke anses som nødvendig å foreta en nærmere avgrensning mellom sivile og militære undersøkelseskommisjoner i loven. Det fremheves at det ikke er prinsipielt problematisk at flere undersøkelseskommisjoner opererer parallelt. Samtidig åpnes det for at en grensedraining kan gjøres i forskrift i nært samarbeid med ansvarlige departementer og etater.

Dersom en sivil instans undersøker et forhold legger høringsnotatet til grunn at den militære undersøkelsesmyndigheten må foreta en konkret avveining av om det fortsatt er behov for å nedsette en egen kommisjon etter lovforslaget her.

Det legges følgelig ikke opp til noen realitetsendring fra dagens ordning. Adgangen til å gjøre unntak der sivile instanser allerede foretar undersøkelser videreføres i lovforslaget, men i en mer generell form, jf. utkast til § 12 femte ledd (dette er i lovproposisjonen grunnet omredigering endret til § 12 tredje ledd). Høringsnotatet understreker at det avgjørende kriteriet for at unntaket kan komme til anvendelse er at undersøkelsesarbeidet allerede er betryggende ivaretatt av andre kompetente myndigheter, og at Forsvarets behov for innsikt i, og oppfølging av, årsakene bak det inntrufne er tilstrekkelig ivaretatt.

Formuleringen i utkast til § 12 femte ledd (i lovproposisjonen § 12 tredje ledd) omfatter til illustrasjon også undersøkelseskommisjoner nedsett med hjemmel i lov om offentlige undersøkelseskommisjoner, etter dennes ikrafttreden.

Til sist presiseres det i høringsnotatet at lovforslaget ikke skiller mellom personer med militær og ikke-militær tilknytning i de materielle og prosessuelle bestemmelser som skal sikre undersøkelsesmyndigheten tilgang til fakta i saken. Dersom undersøkelsesmyndigheten etter lovforslaget velger å igangsette undersøkelser, vil til illustrasjon forklaringsplikten etter utkast til § 16 gjelde for «enhver». Dette betyr at også sivile uten noen tilknytning til Forsvaret kan pålegges å forklare seg for den militære undersøkelseskommisjonen. Videre gjelder utkast til § 10, som regulerer tiltak undersøkelsesmyndigheten kan gjøre for å fremskaffe opplysninger, likt for sivile og militære personer og eiendeler/eiendom.

#### 6.1.2.3 Høringsinstansenes syn

*Nærings- og fiskeridepartementet* understreker betydningen av å få på plass en klar grensedraining for myndighetsområdet til Statens havarikommisjon for transport (SHT) og Forsvarets havarikommisjon. Denne høringsinstansen støtter at det kan være hensiktsmessig at begge etater gjennomfører undersøkelser, men understreker at det i slike tilfeller er viktig å ha en klar rolleforståelse og ansvarsdeling med tanke på hvem som gjennomfører undersøkelsene.

Videre utelukker ikke *Nærings- og fiskeridepartementet* at det kan være aktuelt at SHT og Forsvarets havarikommisjon samarbeider ved gjennomføringen av undersøkelsene:

«For praktiske avgrensninger i forhold til myndigheten til å gjennomføre undersøkelser som omfatter enten/både SHT og Forsvarets havarikommisjon anbefales et tett samarbeid med SHT.»

*Nærings- og fiskeridepartementet* fremhever dessuten betydningen av at man har lik tolkning av sentrale begreper og vilkårene for at undersøkelseskommisjon skal nedsettes:

«Det er viktig å ha en felles forståelse av begrepet *sjøulykke*, felles forståelse av hva slags ulykker som er undersøkelsespliktig, og et avklart forhold av hvilken informasjon som kan deles mellom SHT og Forsvarets havarikommisjon.»

*Samferdselsdepartementet* fremhever i sitt hørings-svar ønske om nærmere diskusjoner mellom Samferdselsdepartementet og Forsvarsdepartementet for blant annet å ta stilling til virkeområdet til undersøkelsesmyndigheten. Slikt møte har blitt avholdt. Her kom det frem at Samferdselsdepartementet finner det problematisk at SHT og undersøkelsesmyndigheten i Forsvaret gis adgang til å undersøke ett og samme forhold parallelt. Særlig ble det fra Samferdselsdepartementet trukket frem at det vil være undergravende for undersøkelseskommisjonenes troverdighet og tillit utad dersom de kommer til ulike konklusjoner i samme sakskompleks.

*Statens havarikommisjon for transport (SHT)* mener at grensesnittet mellom SHT og undersøkelsesmyndigheten i Forsvaret ikke er tilstrekkelig belyst i høringsnotatet:

«Dagens praksis synes klar. Undersøkelser hvor det er konflikt mellom sivil og militær

virksomhet undersøkes av SHT. Forsvaret er da rådgivere/informanter. Høringsnotatet synes å legge opp til at det i grensesnittet mellom sivile og militære ulykker kan være to parallelle undersøkelsesorgan som undersøker samme ulykke med de samme fullmakter og mandat. Det er imidlertid foreslått at det er adgang til å gjøre unntak jf. forslaget til § 12, femte ledd. Videre åpner høringsnotatet for nærmere grensedragning i forskrift.»

SHT stiller seg skeptiske til parallelle undersøkelser:

«SHT vil [...] presisere at ordningen med to parallelle undersøkelsesorgan kan være undergravende for begge kommisjoners tillit blant de berørte parter og i opinionen generelt. SHT mener at dagens praksis bør videreføres.»

SHT mener dessuten at de ulike kombinasjonsmuligheter av sivil-militært grensesnitt burde vært belyst i sin hele bredde i høringsnotatet. Eksempelvis trekkes frem bruk av Forsvarets materiell i sivile oppdrag, og bruk av sivile transportmidler i militære oppdrag.

*Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)* uttrykker at de ikke har prinsipielle innvendinger mot at parallelle undersøkelser kan finne sted:

«Vi tror det er hensiktsmessig at det er åpning for at flere undersøkelseskommisjoner i prinsippet kan operere parallelt slik det legges opp til i lovforslaget.»

DSB tilføyer at det vil være hensiktsmessig å foreta grensedragningen opp mot andre myndigheter i forskrift.

#### 6.1.2.4 Departementets vurderinger

Departementet er enig i at det i ulykkessammenheng kan tenkes mange berøringspunkter mellom sivil og militær virksomhet. På grunn av stadig høyere spesialisering i samfunnet og en knapphet på ressurser, ser man at sivile og militære kapasiteter i stadig større grad brukes om hverandre. Militære kapasiteter kan for eksempel brukes i søk og redningsoppdrag. Sivile kapasiteter brukes på den annen side ofte i logistikkoppdrag for Forsvaret. Dessuten er det mange kapasiteter som nesten utelukkende besørgeres av sivile myndigheter, slik som kontroll med luftrommet gjennom den sivile luftfartstjenesten.

Både sivile og militære komponenter vil derfor ofte kunne være involvert i samme ulykke eller hendelse. Departementet deler SHT sitt syn på at det hadde vært praktisk om man hadde kunnet trekke opp klare grenselinjer mellom hvilke aktører som til enhver tid besørger hvilke undersøkelser. Samtidig mener departementet at kompleksiteten i grensesnittet gjør det tilnærmet umulig å trekke en slik grensedragning som er tilstrekkelig dekkende for alle tilfeller av overlapp, både i dag og frem i tid. Departementet antar derfor at det beste er å la mer skjønnsmessige kriterier regulere grensesnittet. Disse bør etter departementets syn nedfelles i forskrift, i nært samarbeid med berørte aktører slik som SHT.

Etter en gjennomgang av høringsinnspillene som redegjort for over, viser det seg at det er nokså ulikt syn på om parallelle undersøkelser kan og bør finne sted. Det er verdt å merke seg at det ikke er forbud mot parallelle undersøkelser etter dagens regelverk. Lovforslaget tar heller ikke sikte på å endre den praksisen man har i dag, der SHT ofte vil undersøke større ulykker der sivile og militære er involvert.

Samtidig ønsker departementet å presisere at det kan forekomme tilfeller der Forsvaret ønsker å belyse sider av en ulykke eller hendelse selv om sivile myndigheter iverksetter undersøkelser. Dette kan være fordi det inntrufne inngår i en mer omfattende mistanke om systemsvikt i Forsvaret, eller fordi det er særskilte militærfaglige aspekter ved det som har skjedd som man antar ikke vil bli belyst i tilstrekkelig grad i de sivile undersøkelsene. I slike tilfeller ville det være uheldig for sikkerheten i Forsvaret hvis man skulle være avskåret fra å foreta særskilte undersøkelser på militær side, fordi sivile myndigheter hadde forrang.

SHT peker på at det vil undergrave troverdigheten til undersøkelseskommisjonene dersom disse skulle komme til ulike konklusjoner i samme sak. Departementet ser at dette kan anføres som et argument. Samtidig er det vanskelig å konkludere med at det er troverdigheten utad, og ikke hensynet til sakens materielle opplysning, som skal være førende i dette spørsmålet. Dersom en undersøkelseskommisjon ikke har adgang til tilstrekkelig informasjon, burde den ta forbehold om dette i sine konklusjoner og anbefalinger. Dersom bevisene er tvetydige eller trekker i ulik retning, bør dette komme klart frem i kommisjonens rapport. Slike presiserende forbehold skulle etter departementets skjønn sikre kommisjonenes troverdighet, samt at det vil hindre direkte motstrid med andres rapporter.

Videre er det et poeng at undersøkelseskommisjonene ikke opererer i et vakuum. De vil kunne dra nytte av hverandre og samarbeide om undersøkelsene, så fremt det ikke gjelder opplysninger som er underlagt taushetsplikt.

Disse forhold tatt i betraktning er ikke departementet nevneverdig bekymret for at ulike undersøkelseskommisjoner vil komme til ulik konklusjon særlig ofte. For det første vil parallelle undersøkelser grunnet press på ressurser trolig forekomme sjelden. For det andre vil undersøkelseskommisjonene kunne samarbeide om undersøkelser og dele informasjon som ikke er taushetsbelagt. For det tredje forutsetter departementet at undersøkelseskommisjonene er varsomme med å være bastante i sine konklusjoner og tilrådsninger der det er uklarheter i faktum, eller der det foreligger andre forhold som gjør det vanskelig å konkludere. Altså bør man i saker der det er usikkerhet knyttet til hva som faktisk har skjedd ikke få to undersøkelsesrapporter med klart motstridende konklusjoner, men snarere to rapporter som antyder hva som *kan* ha vært de viktigste årsaksfaktorene bak ulykken eller hendelsen.

Departementet vurderer det som en fordel at flere undersøkelseskommisjoner har anledning til å undersøke ett og samme forhold parallelt. Departementet mener imidlertid at en nærmere grensegang bør trekkes opp i forskrift, derunder nærmere bestemmelser om prosess og fremgangsmåte for hvordan undersøkelser med både sivilt og militært innslag skal håndteres. En slik forskrift bør utarbeides i samråd med relevante departementer og andre berørte instanser.

### 6.1.3 Stridsrelaterte hendelser

#### 6.1.3.1 Gjeldende rett

Det framgår ikke tydelig av dagens forskrift om den også gjelder ulykker og hendelser som finner sted innenfor rammen av en væpnet konflikt.

Ved undersøkelser av visse hendelser i internasjonale operasjoner (stridshandlinger og liknende) har Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) ved enkelte anledninger etablert såkalte «erfaringsgrupper». Disse gruppene har liknende mandat som undersøkelseskommisjoner og er etablert etter mønster av gjeldende forskrift fra 1995. Prosessen er derfor ganske lik saksgangen etter forskriften, men er ikke formalisert. Årsaken til at en ikke har etablert undersøkelseskommisjon i disse tilfellene, har blant annet vært at de berørte vil kunne oppfatte en kommisjon som stigmatiserende. Slike «erfaringsgrupper»

fremstår dermed som en slags mellomvariant der man ikke formelt sett følger regelverket, men der dette likevel brukes som grunnlag for undersøkelsene.

#### 6.1.3.2 Høringsnotatet

Høringsnotatet foreslår at stridsrelaterte hendelser og kamphandlinger som finner sted i rammen av en væpnet konflikt faller utenfor lovforslagets virkeområde. Årsaken til dette er at slike episoder vanskelig kan defineres som utilsiktede, og dermed som en ulykke eller hendelse. Følgelig foreslår departementet i høringsnotatet at tap av menneskeliv og omfattende skader på personell, materiell og eiendom som følge av kamphandlinger ikke skal lede til at undersøkelseskommisjon må nedsettes etter det foreslåtte regelverket.

Begrensningen i forslag til lovens anvendelsesområde er ikke til hinder for at Forsvaret foretar undersøkelser både av operativ og sikkerhetsmessig karakter etter stridsrelaterte hendelser, for å trekke lærdom av disse. Men det er etter høringsnotatets syn ikke naturlig at disse undersøkelsene gjøres med hjemmel i nærværende lov. Det samme gjelder ved stridsrelaterte hendelser som rammer motparten eller sivile tredjeparter. Slike undersøkelser vil være av mer militærfaglig og operativ karakter. Etterforskning av brudd på krigens folkerett eller annen lovgivning begått av norsk personell faller klart utenfor lovforslagets virkeområde.

#### 6.1.3.3 Høringsinstansenes syn

*Kripos* forstår behovet for en nærmere avgrensning av anvendelsesområdet som redegjort for i høringsnotatet. Samtidig peker *Kripos* på at rammene rundt og årsaksforholdene knyttet til bruken av makt, eller ved en ulykke, i enkelttilfeller kan være uklare. Dette medfører etter *Kripos* sitt syn at avgrensningen av virkeområdet vil være utfordrende å praktisere. Denne høringsinstansen stiller følgelig spørsmålstegn ved om avgrensningen vil være hensiktsmessig:

«Som departementet selv er inne på vil det i utgangspunktet være naturlig at ulykker og hendelser omfattes av regelverket uavhengig av konteksten. Grensen mellom en utilsiktet begivenhet og legitim bruk av makt kan være vanskelig å trekke. Likeså om en ulykke skjer innenfor en stridsrelatert episode. Imidlertid synes behovet for avklaring av årsaksforhold og forebygging uansett å gjøre seg gjeldende.»

Kripos understreker i forlengelsen av dette at det kan stilles spørsmål ved om avgrensningen som foreslås i for stor grad vil utelukke undersøkelser av forhold innenfor rammen av internasjonale operasjoner:

«Regelverket burde muligens gi større forutsigbarhet hva gjelder at undersøkelsesmyndigheten kan iverksette initielle undersøkelser som grunnlag for videre beslutninger.»

#### 6.1.3.4 Departementets syn

Departementet står fast ved vurderingene i høringsnotatet der man ønsker å hindre at bruken av såkalte «erfaringsgrupper» i internasjonale operasjoner får fotfeste. Erfaringsgruppene har etter det departementet kjenner til blitt brukt som substitutt for undersøkelseskommisjoner, og forholdene som undersøkes er alt fra stridsrelaterte situasjoner med dødelig utfall, til mer ulykkesrelaterte hendelser. Gjennomgående for slike erfaringsgrupper er at de ikke omfattes av gjeldende forskrift fra 1995. Det er etter departementets vurdering uheldig å operere utenfor det fastsatte regelsettet, som sikrer en rekke rettigheter for de involverte, samt regler og prosedyrer for undersøkende myndighet. Å operere med to typer undersøkelser, der en av dem er uregulert, kan dessuten fremstå som villedende for de som blir berørt.

Departementet understreker at det kun er undersøkelse av de *utilsiktete* hendelsene som omfattes av mandatet for loven. Stridsrelaterte hendelser i rammen av en væpnet konflikt faller utenfor denne definisjonen. Kripos peker i sitt høringsssvar på flere vektige momenter, samt avveininger som kan vise seg vanskelige i praksis. Departementet holder likevel fast ved at det kun er de rene ulykkestilfellene som er omfattet av mandatet for loven. Dette vil på grunn av vanskelige grensedragninger kunne medføre at undersøkelsesmyndigheten ikke undersøker alle episoder i internasjonale operasjoner som den kunne ha gjort. Samtidig har Forsvaret gode rutiner for å gjennomgå hendelser som finner sted under kamphandlinger for å trekke operativ lærdom av disse. Det er etter departementets syn mest nærliggende at de operative myndighetene i Forsvaret foretar slike undersøkelser. En situasjon av væpnet konflikt vil i mange tilfeller gjøre undersøkelser etter lovforslaget her kompliserte og ressurskrevende. Både innhenting av bevis, innsikt i operasjonstekniske forhold, og kravet om raske svar for å tilpasse innsatsen til konflikten, skulle tilsi at man behøver en særskilt nær-

het til operasjonen for å kunne høste mest mulig nyttig erfaring i et miljø som vil være preget av raske skiftninger.

Departementet ønsker å understreke at undersøkelsesmyndigheten foreslås gitt forholdsvis vid diskresjonær kompetanse til selv å vurdere når undersøkelser skal igangsettes. Dette medfører at myndigheten kan nedsette undersøkelseskommisjon innenfor rammen av en væpnet konflikt dersom vilkårene vurderes å være oppfylt, det vil si at det inntrufne anses som utilsiktet. Videre legger man i utkastet opp til at undersøkelsesmyndigheten gis vid adgang til å foreta initielle undersøkelser etter § 11. Departementet mener derfor det er mest hensiktsmessig å la det bli opp til praksis å avgjøre omfanget av undersøkelser av ulykker og hendelser som finner sted i rammen av en væpnet konflikt.

## 6.2 Stedlig virkeområde

### 6.2.1 Gjeldende rett

Gjeldende forskrift fra 1995 angir ikke spesifikt regelverkets stedlige virkeområde. Det er imidlertid ikke tvilsomt at den dekker Forsvarets virksomhet i Norge. Hvorvidt den også er ment å gjelde der Forsvaret opererer i utlandet fremgår ikke. Det finnes bilaterale avtaler og NATO-avtaler som delvis regulerer disse forholdene. Utenfor Norges grenser vil man alltid måtte forholde seg til jurisdiksjonen i det landet man oppholder seg, samt eventuelle lovvalgs-avtaler Norge har inngått med dette landet.

### 6.2.2 Høringsnotatet

Departementet tar i høringsnotatet for seg problemstillinger knyttet til henholdsvis Forsvarets virksomhet på norsk territorium, utenlandsk personell på norsk territorium, militær aktivitet utenfor Norges grenser, bruken av erfaringsgrupper i internasjonale operasjoner, forholdet til NATO-bestemmelser om undersøkelser av ulykker og hendelser og undersøkelseskommisjoner nedsatt av andre land.

Lovforslagets kjerneområde angis i utkast til § 2 andre ledd å være Forsvarets virksomhet på norsk territorium herunder Svalbard, Jan Mayen og i bilandene. På bakgrunn av flaggstatsprinsippet kommer loven også til anvendelse på Forsvarets fartøy og luftfartøy selv om disse oppholder seg utenfor norsk territorium.

Et jurisdiksjonsspørsmål oppstår dersom utenlandsk militært personell eller materiell blir invol-

vert i en ulykke eller hendelse mens de befinner seg i Norge eller øvrige steder der norsk jurisdiksjon gjelder. Utgangspunktet er at norsk lov gjelder på norsk territorium. Denne hovedregelen gjelder også for utenlandske statsborgere som oppholder seg i Norge. Departementet vurderer i høringsnotatet hvorvidt det stående avtaleverket NATO/Partnership for Peace (PfP) SOFA (Status of Forces Agreement) vil komme til anvendelse på ulykker og hendelser som involverer avtaleparters personell eller materiell i Norge, men kommer til at avtalen ikke gir noe klart svar på dette. En analogisk anvendelse av de førende prinsippene i regelverket kan tenkes, men departementet kommer i høringsnotatet til at man bør være varsom med å trekke analogi fra avtalens regulering av strafferettslige og erstatningsrettslige spørsmål for langt. Hovedregelen om at norsk lov gjelder på norsk territorium ligger således fast. Det presiseres imidlertid at jurisdiksjonstvister i stor grad vil kunne unngås dersom man inntar særlige lovvalgsregler i relevante avtaler i forkant av at utenlandsk personell deltar i aktiviteter på norsk territorium.

Høringsnotatet trekker videre frem at Forsvaret bedriver en god del virksomhet utenfor landets grenser. Dette vil til dels være øving og trening på andre lands territorium. Til dels at Forsvaret bidrar til å løse militære oppdrag i utlandet på bakgrunn av et folkerettslig mandat. Dette reiser spørsmålet om regelverkets anvendelse i utlandet.

Norske myndigheter vil som utgangspunkt ikke ha adgang til å utøve myndighet utenfor landets grenser med mindre dette følger av overenskomst med fremmed stat. Normalt vil adgang til å foreta undersøkelser kunne komme i stand også i utlandet basert på flaggstatsjurisdiksjon, mandatet eller avtalen som ligger til grunn for oppholdet, samt lokale avtaler. Undersøkelseskommisjonens myndighet under arbeid i utlandet vil likevel generelt være betraktelig snevrere enn i Norge. I tilfeller der myndighetsutøvelse fra vertsnasjonen anses nødvendig vil undersøkelseskommisjonen måtte rette en anmodning om bistand til myndighetene i vedkommende land.

Der norsk personell, eller norske avdelinger, er avgitt til en internasjonal organisasjon (NATO/FN/EU), må det i hvert enkelt tilfelle vurderes om Norge skal opprette en separat undersøkelseskommisjon eller om det er tilstrekkelig med en kommisjon ledet av den respektive internasjonale organisasjonen. Dersom en norsk kommisjon opprettes, må dennes mandat ikke komme i konflikt

med det internasjonale regel- og avtaleverk som gjelder for operasjonen.

NATO har gjennom standardiserte avtaler («Standardization Agreement» – forkortet som «STANAG») gitt bestemmelser som skal standardisere prosedyrer på en rekke områder innad i forsvarsalliansen. For undersøkelseskommisjoners vedkommende eksisterer det henholdsvis STANAGer for ulykker og hendelser til sjøs<sup>2</sup> og for bruk av militære luftfartøy<sup>3</sup>. Begge STANAGene er tiltrådt av Norge. STANAGene kommer først til anvendelse dersom to eller flere allierte- eller partnernasjoner er involvert i ulykken eller hendelsen.

Når det gjelder forholdet til nasjonal rett framgår det av begge STANAGene at nasjonene beholder alle rettigheter med hensyn til å gjennomføre egne undersøkelser i samsvar med egne lover og forskrifter. Det legges likevel opp til at nasjonene skal samarbeide for på en effektiv måte å klarlegge bakgrunnen og årsakene til ulykken eller hendelsen. Av den grunn har STANAGene bestemmelser om sammensetning, organisering og saksbehandlingsregler.

Departementet legger i høringsnotatet til grunn at dersom NATO, en alliansepartner eller PfP-nasjon har nedsatt en egen undersøkelseskommisjon etter bestemmelsene i STANAGene, som tar sikte på å undersøke en ulykke eller hendelse hvor også norsk personell eller materiell har vært involvert, kan undersøkelsesmyndigheten unnlate å nedsette en egen norsk undersøkelseskommisjon, jf. lovutkastet § 12 femte ledd (i lovproposisjonen endret til tredje ledd). Det må imidlertid foretas en konkret avveining i hvert enkelt tilfelle om det skal unnlates å nedsette en kommisjon. Det kan nevnes at det i forbindelse med ulykken hvor et norsk Hercules-fly (C-130) styrtet i fjellet Kebnekaise i Sverige vinteren 2012, ikke ble nedsatt en egen norsk kommisjon. Isteden ble den svenske havarikommisjonen forsterket med et norsk medlem fra det norske Forsvaret.

### 6.2.3 Høringsinstansenes syn

Det er ingen høringsinstanser som knytter kommentarer direkte til lovens stedlige virkeområde.

<sup>2</sup> STANAG 1179 (ED 2) Combined investigation of maritime incidents.

<sup>3</sup> STANAG 3531 FS (ED 8) Safety investigation and reporting of accidents/incidents involving military aircraft, missiles, and/or UAVs.

#### 6.2.4 Departementets vurdering

Departementet merker seg at ingen høringsinstanser kommenterer lovens stedlige virkeområde i sine høringssvar. En presisering av at loven gjelder på norske fartøy og luftfartøy er i lovproposisjonen tatt inn i teksten i forslag til § 2 andre

ledd andre punktum. Dette stod i høringsrunden bare presisert i særmerknaden til bestemmelsen. Det er også tilføyd at loven kommer til anvendelse på faste og flytende installasjoner til havs.

Departementet viderefører for øvrig de vurderinger som er gjort i høringsnotatet, samt forslaget til lovtekst.

## 7 Organisering av undersøkelsesarbeidet

### 7.1 Gjeldende rett

Undersøkelsesmyndigheten ble i den gjeldende forskriften fra 1995 opprinnelig besluttet å ligge hos kommandørene for henholdsvis land-, sjø- og luftstridskreftene. I forbindelse med omstillingen i Forsvaret de senere år, herunder nedleggelsen av kommandørstrukturen, har undersøkelsesmyndigheten blitt lagt til Forsvarets operative hovedkvarter (FOH). Denne organisatoriske endringen er ikke oppdatert i forskriftens ordlyd i § 2.

Det har inntil nylig ikke vært noen fast undersøkelsesenhet i Forsvaret. Forskriften refererer til «undersøkelsesmyndigheten». Som nevnt over ligger undersøkelsesmyndigheten hos FOH, men myndigheten tar form av en funksjon, og har frem til nylig ikke bestått av konkrete årsverk. I påvente av nytt regelverk er Forsvarets havarikommisjon (FHK) blitt opprettet i Forsvaret. FHK består av tre fast ansatte, med ansvar for undersøkelser i hver sin forsvarsgren, samt én leder. FHK er inntil videre underlagt FOH.

Undersøkelseskommisjoner kan etter gjeldende forskrift oppnevnes både av undersøkelsesmyndigheten, men også av andre instanser i Forsvaret etter vilkårene i forskriftens § 5. Som følge av at flere instanser har denne kompetansen, kan det tidvis være uklart hvilken instans som skal nedsette undersøkelseskommisjon i det enkelte tilfellet, samt hvordan man skal forholde seg dersom det er uenighet mellom instansene. Dessuten kan ansvaret for fremdrift og oppfølging av undersøkelsesarbeidet bli uklart all den tid flere aktører har myndighet til å nedsette undersøkelseskommisjon, men bare undersøkelsesmyndigheten, altså FOH, har ansvaret for gjennomføringen av undersøkelsene, jf. forskriften § 8.

### 7.2 Høringsnotatet

#### 7.2.1 Generelt

Det fremheves i høringsnotatet at det er nødvendig med en klargjøring av roller, myndighet og ansvar i undersøkelsesarbeidet i Forsvaret. Dagens forskrift åpner for tolkningstvil på dette

området. Dessuten har man etter omstillinger og omorganiseringer i Forsvaret endt opp med organisatoriske løsninger for undersøkelsesarbeidet som etter departementets syn ikke bør videreføres.

Departementet understreker innledningsvis i høringsnotatet at det er viktig at undersøkelsesmyndigheten og undersøkelseskommisjonene kan arbeide fritt og uten forsøk på påvirkning utenfra, for å sikre størst mulig tillit og troverdighet til undersøkelsesarbeidet. Hensynet til uavhengighet tilsier at et undersøkelsesorgan må fremstå og faktisk være en selvstendig enhet, det vil si at organet ikke kan instrueres i faglige spørsmål og prioriteringer. Undersøkelsesorganet må også være skånet for andre former for indirekte påvirkning, det være seg gjennom budsjettildelinger eller arbeidsmessige betingelser mv.

Samtidig som undersøkelsesorganet formelt skal være selvstendig, må systemet også være egnet til å ivareta allmenhetens tillit til at arbeidet utføres på en forsvarlig og uhildet måte. Dersom et organ har for tette bånd til den organisasjonen det skal undersøke, kan det oppstå mistanke om at det blir tatt utenforliggende hensyn i undersøkelsene, uansett om denne mistanken har sin berettigelse eller ei.

Departementet foreslår ikke at organiseringen av undersøkelsesarbeidet formaliseres i loven. Snarere finner departementet det mest hensiktsmessig at dette delegeres til Forsvarsdepartementet, jf. lovforslaget § 4 første ledd, på samme måte som dette er gjort i sivil transportsektor.<sup>1</sup> Spørsmålet har samtidig en prinsipiell side. Departementet har derfor funnet grunn til å drøfte spørsmålets materielle innhold i høringsnotatet.

Høringsnotatet understreker at det er en rekke faktorer som må avstemmes mot hverandre når det gjelder organiseringen av undersøkelsesarbeidet i Forsvaret. Derunder at det er flere

<sup>1</sup> Det vises her blant annet til jernbaneundersøkelsesloven § 3 første ledd og luftfartsloven § 12-1 første ledd. Undersøkelsesmyndigheten etter disse lovene er lagt til Statens havarikommisjon for transport.

mulige modeller for hvordan undersøkelsesarbeidet kan organiseres, som alle kan være egnet. I hovedtrekk er det spørsmålet om undersøkelsesmyndigheten skal plasseres innenfor eller utenfor etaten Forsvaret som må vurderes. Departementet trekker i høringsnotatet frem tre alternative modeller for organiseringen. Det vil i det følgende gjøres rede for disse i korte trekk.

### **7.2.2 Undersøkelsesmyndighet direkte underlagt forsvarssjefen**

Første alternativ som vurderes i høringsnotatet er en organisering av undersøkelsesmyndigheten innad i Forsvaret. Dette alternativet går ut på å etablere undersøkelsesmyndigheten som en faglig uavhengig enhet direkte underlagt forsvarssjefen, på samme måte som Forsvarets materielltilsyn (FMT)<sup>2</sup> eller Forsvarssjefens internrevisjon (FSJIR). Ved å bli direkte underlagt forsvarssjefen vil undersøkelsesmyndigheten ikke være tilknyttet den linjeorganisasjonen som gjelder ellers i Forsvaret.

Departementet viser i høringsnotatet til at Forsvaret har lang tradisjon for selv å undersøke ulykker og hendelser som finner sted i etaten. Dette har sin bakgrunn i den særegenhet som preger Forsvarets virksomhet. Som en naturlig følge av at Forsvaret driver med risikofylte aktiviteter har ulykkesforebyggende sikkerhetsarbeid utviklet seg som et sentralt læringsfelt i etaten. Et tungtveiende moment fremheves dessuten å være at det nettopp er innad i Forsvaret at man finner spesialkompetansen på det brede spekteret av forhold som kan tenkes undersøkt. For det tredje er hensynet til rikets sikkerhet, derunder behandling av gradert informasjon, et avgjørende hensyn for at man har basert seg på denne løsningen. Det fremheves i høringsnotatet at disse momentene fremdeles gjør seg gjeldende.

Departementet angir også i høringsnotatet øvrige faktorer som taler for at man kan legge undersøkelsesmyndigheten i Forsvaret. Det trekkes frem at det er grunn til å tro at en organisering av undersøkelsesarbeidet underlagt forsvarssjefen, og utført av militært utdannet personell, vil oppnå vel så stor troverdighet og gehør for sine funn innad i Forsvaret, enn det en ekstern undersøkelsesmyndighet vil gjøre. Departementet viser også til at det er grunn til å tro at det er enklere

for en slik enhet å kunne øve press og sørge for at undersøkelseskommisjonens tilrådninger munner ut i faktiske forbedringstiltak, på grunn av nærheten til Forsvaret som organisasjon.

Departementet går i høringsnotatet over til å vurdere hvorvidt en plassering av undersøkelsesmyndigheten under forsvarssjefen vil kunne komme i konflikt med kravet til uavhengighet for undersøkelsesorganer etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Departementet kommer til at praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) viser at uavhengighetskrav gjelder etterforskning og ikke for undersøkelser uten punitivt preg. All den tid undersøkelsesmyndighetens oppdrag vil være å undersøke ulykker og hendelser uten å ha noen befatning med en eventuell senere straffesak, vil EMDs krav til et uavhengig etterforskningsorgan etter departementets vurdering ikke kunne sies å være direkte gjeldende, og dermed ikke være til hinder for en slik organisering av undersøkelsesarbeidet.

### **7.2.3 Undersøkelsesmyndighet underlagt Forsvarsdepartementet**

Et annet forslag til modell som vurderes i høringsnotatet er en organisatorisk forankring av undersøkelsesmyndigheten under Forsvarsdepartementet. Dette vil i så fall være en tilsvarende ordning som for Statens havarikommisjon for transport (SHT), som beskrevet i punkt 4.3.3. Sett utenfra vil dette kunne synes å gi en større uavhengighet. Departementet stiller i høringsnotatet likevel spørsmålstegn ved om en slik organisering rent faktisk vil innebære noen forskjell. Forsvarsdepartementet og Forsvaret har en integrert strategisk ledelse (ISL). Forsvarssjefen er etatssjef for Forsvaret, samtidig som han inngår i departementets ledergruppe. Følgelig fremheves det i høringsnotatet at kravet om uavhengighet vil stille seg mer eller mindre likt om undersøkelsesmyndigheten er plassert direkte under forsvarssjefen som under departementet.

I motsetning til for eksempel Samferdselsdepartementet har ikke Forsvarsdepartementet underlagt tilsynsmyndigheter som innenfor sine sektorer har faglig oppfølgingsansvar, blant annet innenfor ulykkesforebygging. I realiteten vil derfor undersøkelsesmyndigheten med en slik organisering under departementet måtte sende sluttrapporten fra undersøkelsesarbeidet til nettopp Forsvarsdepartementet, som igjen vil fremsende den til forsvarssjefen for videre oppfølging. Slik departementet ser det vil det ikke

<sup>2</sup> FMT er siden høringsnotatet ble skrevet flyttet ut av Forsvaret, og lagt i Forsvarsdepartementet, direkte under departementsråden.

være aktuelt for departementet å forestå sluttbehandling av rapportene med hensyn til hvilke tiltak som skal iverksettes i Forsvaret. Dette vil i alle tilfeller være et ansvar som påligger forsvarssjefen.<sup>3</sup>

#### 7.2.4 Undersøkelsesmyndighet som en del av SHT

Et tredje alternativ som vurderes i høringsnotatet er å opprette undersøkelsesmyndigheten for Forsvaret i SHT. Det fremheves at denne modellens største fortrinn vil være uavhengighet. SHT har dessuten en velutviklet organisasjon og stor kompetanse innen ulykkesundersøkelser som vil kunne komme undersøkelsesarbeidet til gode. Å kunne trekke på allerede eksisterende og profesjonelt utviklede administrative støttefunksjoner vil også være en fordel ved en slik organisering.

Forhold som taler imot en slik innretning trekkes i høringsnotatet frem å være behovet for spisskompetanse og kjennskap til militære systemer, og behandling av gradert informasjon. SHT har dessuten bare ekspertkunnskap innenfor transportsektoren – altså et begrenset fagområde – som er betydelig snevrere enn det som utgjør potensielle områder for ulykker og hendelser i Forsvaret. Videre trekkes det i høringsnotatet frem at man kan anta at en utenforstående undersøkelsesmyndighet i noe mindre grad vil ha evne til å avdekke systemfeil innad i Forsvaret på bakgrunn av enkeltundersøkelser, grunnet manglende kjennskap til Forsvaret som en kompleks og mangesidig organisasjon. Man vil trolig også ha mindre mulighet til å arbeide systematisk med de mindre alvorlige hendelsene for å trekke erfaring av disse i det kontinuerlige sikkerhetsarbeidet som foregår fra dag til dag.

#### 7.2.5 Avveininger og anbefaling i høringsnotatet

Departementet foretar en nærmere avveining av de ulike alternativene i høringsnotatet og understreker de særlige forhold som gjør seg gjeldende i Forsvaret. Behovet for et undersøkelsesmiljø med oppdatert sektorkunnskap og god forståelse for operasjonskonsepter, øving og trening, materiellpark, sensitiv informasjon og konstante risikoavveininger mv. er fremtredende. Det trekkes frem at dersom formålet med undersøkelsene hadde vært å plassere ansvar og skyld for feil og

forsømmelser, ville det være betenkelig å plassere undersøkelsesmyndigheten innenfor rammene av Forsvaret. Kritikken av at Forsvaret undersøker seg selv ville da være betimelig. Men når formålet tvert om er å avdekke uregelmessigheter for å trekke lærdom av disse, uten at spørsmålet om skyld og ansvar er et tema, og der de involverte foreslås gitt vern mot nærmere bestemte reaksjoner på bakgrunn av de opplysninger de oppgir i forklaring for undersøkelsesmyndigheten, er det mindre grunn til å frykte for undersøkelsesmyndighetens integritet.

Departementet understreker i drøftelsen at lovforslaget legger opp til et system der det vil være i alles interesse at sannheten kommer på bordet, ikke minst for forsvarssjefen som øverste ansvarlige for sikkerheten i etaten. Etter en vurdering foreslår derfor departementet i høringsnotatet å forankre undersøkelsesmyndigheten administrativt direkte under forsvarssjefen, slik som redegjort for i første alternativ. Det understrekes at forsvarssjefens instruksjons- og kommandomyndighet ikke vil gjelde i faglige spørsmål, og heller ikke i den enkelte sak. I faglige vurderinger og prioriteringer er det helt avgjørende at undersøkelsesmyndigheten er fristilt og uavhengig. Dette er da også understreket i lovforslaget § 4 andre ledd. Ved tolkningstil i lovanvendelsen understrekes det at den løsning som vil gi undersøkelsesmyndigheten størst grad av uavhengighet skal velges.

### 7.3 Høringsinstansenes syn

Flere av høringsinstansene kommenterer sitt syn på forslag til organisatorisk oppheng. Majoriteten av disse stiller spørsmålsteget ved om undersøkelsesmyndigheten vil fremstå som tilstrekkelig uavhengig med en plassering innad i Forsvaret.

*Forsvaret* uttaler at forslaget til organisatorisk oppheng av undersøkelsesmyndigheten ikke er optimalisert. Forsvaret uttaler at de har vanskeligheter med å se at samfunnet skal se et forsvarsinternt organ som tilstrekkelig uavhengig. Samtidig understreker Forsvaret at den skisserte løsningen vil være en forbedring sammenlignet med dagens ordning. Forsvaret mener prinsipielt at undersøkelsesmyndigheten bør underlegges Forsvarsdepartementet. Alternativt at undersøkelsesmyndigheten kan legges direkte under forsvarssjefen og for øvrig være løst fra linjeorganisasjonen i Forsvaret.

*Forsvarets havarikommisjon (FHK)* mener at høringsnotatet i for liten grad vurderer alternativet

<sup>3</sup> Det er ikke det samme som å si at departementet aldri vil ha noen befattning med sluttrapportene, se punkt 11.2.2.3.

om en organisatorisk tilknytning til SHT. FHK ser at det kan være en rekke fordeler ved en form for tilknytning til SHT, og at en samlokalisering og samarbeidsavtale med SHT vil kunne styrke både undersøkelsesmyndigheten og kvaliteten på de produkter den leverer. FHK ser en samlokalisering med SHT som en mer funksjonell løsning enn å skulle trekke på administrative ressurser i Forsvarets integrerte strategiske ledelse (ISL):

«En løsning hvor undersøkelsesmyndigheten ligger under forsvarssjefen, men med lokalisering og samarbeidsavtale med SHT, kan være en mer optimal løsning enn den høringsnotatet legger opp til, og bør vurderes nærmere avhengig av lovprosessen.»

*Generaladvokaten* understreker viktigheten av at undersøkelsesmyndigheten sikres tilstrekkelig gjennomslagskraft både når det vurderes hvorvidt en undersøkelseskommisjon skal nedsettes, hvordan arbeidet gjennomføres og for å sikre tyngde bak videre oppfølging av rapportens anbefalinger. Generaladvokaten bemerker at Forsvarets havarikomisjon allerede er opprettet under forsvarssjefen.

*Riksadvokaten* uttaler:

«Det vil være av avgjørende betydning for allmennhetens tillit til undersøkelsesarbeidet at det holder høyt faglig nivå og gis en uavhengig faglig og organisasjonsmessig forankring.»

Riksadvokaten påpeker videre at erfaring fra sivil sektor tilsier at undersøkelsesarbeidet ikke bør høre under den myndighet som har ansvar for godkjenninger, dispensasjoner og regelutvikling. Følgelig vil en forankring utenfor Forsvaret etter denne høringsinstansens syn sikre ønsket uavhengighet og bygge opp under undersøkelsesarbeidets troverdighet. Samtidig uttaler riksadvokaten:

«En har forståelse for at Forsvarets virksomhet er spesialisert og at dette kan stille krav om særlig kompetanse i undersøkelsesarbeidet som det kan være vanskelig å etablere utenfor Forsvaret. Siden gradert materiale ofte vil måtte inngå i kommisjonens undersøkelsesmateriale, ser en også at hensynet til rikets sikkerhet og samarbeidende tjenester kan gjøre det utfordrende å etablere en ekstern undersøkelseskommisjon.»

Samme høringsinstans fremmer et alternativt forslag til organisering ved at undersøkelsesmyndigheten plasseres i Forsvarsdepartementet:

«Dersom undersøkelsesarbeidet ikke kan legges til en enhet utenfor etaten, vil etter riksadvokatens oppfatning en organisatorisk forankring i Forsvarsdepartementet være å foretrekke fremfor en plassering inn under forsvarssjefen slik som foreslått i høringsnotatet. Dette vil innebære en noe større uavhengighet til Forsvaret og slik bygge opp om kommisjonens habilitet og omdømme. Selv om forsvarssjefen inngår i departementets strategiske ledergruppe kan man sikre kommisjonen ønsket uavhengighet ved å legge enheten direkte under statsråden, eksempelvis i en stab som ikke skal rapportere i den ordinære linjen eller via den strategiske ledergruppen som forsvarssjefen inngår i.»

*Kripes* foretar en grundig gjennomgang av sentrale momenter i høringsnotatet og hvilke kryssende hensyn som gjør seg gjeldende. Kripes understreker viktigheten av at organiseringen av undersøkelsesmyndigheten utad må være klart egnet til å fremme allmennhetens tillit. Ut fra det samlede lovforslaget kan det etter denne høringsinstansens syn reises spørsmål ved om den foreslåtte organiseringen av undersøkelsesarbeidet har en tilstrekkelig og tydelig uavhengig forankring:

«Behovet for tydelige rammer skyldes først og fremst at man må unngå en modell der det kan fremstå som om etaten undersøker seg selv.»

Kripes diskuterer en mulig utvidelse av SHT sitt mandat til også å omfatte forsvarsrelaterte ulykker og hendelser, med en dertil tilhørende overføring av ressurser og kompetanse til SHT. Høringsinstansen antar at utfordringene som er trukket frem i høringsnotatet vil kunne løses blant annet ved at SHT tilføres personell med erfaring fra Forsvaret. Videre at det er kvaliteten på rapportene som avgjør hvilken verdi disse vil utgjøre i sikkerhetsarbeidet i Forsvaret, og ikke det at rapporten er utarbeidet i Forsvaret, dessuten at et korrektiv utenfra har en verdi i seg selv. Samtidig understreker denne høringsinstansen at man ikke er kjent med hvordan SHT stiller seg til en eventuell utvidelse av sitt mandat. Høringsinstansen synes derfor ikke å konkludere med om dette vil være den foretrukne løsning for organisatorisk tilknytning.

*Statens havarikommisjon for transport (SHT)* uttaler i sitt høringsinnspill:

«Forslaget om organisering av undersøkelsesarbeidet fremstår etter SHTs syn ikke som uavhengig, men som en interngransking. Det har slik SHT ser det, stor betydning for hvilke hjemler undersøkelsesmyndigheten settes til å forvalte.»

SHT mener i denne forbindelse at undersøkelsesmyndigheten i Forsvaret:

«[...]vanskelig [kan] være eller fremstå som uavhengig og kan få problemer knyttet til habilitet, tillit og troverdighet i undersøkelsesarbeidet.»

SHT trekker videre parallell til at andre myndigheter gis adgang til å nedsette og oppheve undersøkelseskommisjoner etter lovforslagets § 13. Uavhengighet forutsetter etter denne høringsinstansens syn at ingen har hjemmel til å gripe inn i undersøkelsesarbeidet. Videre mener SHT at ordningen med å hente kommisjonsmedlemmer fra en «pool» internt i Forsvaret forsterker inntrykket av at kommisjonsarbeidet fremstår som en interngransking og at habiliteten til kommisjonsmedlemmene ofte vil settes på prøve.

*Krigsskoleutdannede offiserers landsforening (KOL)* uttrykker på generelt grunnlag:

«KOL mener også sikkerhetsundersøkelser i Forsvaret er avhengig av tillit i samfunnet. Denne tilliten bygger på troverdighet som må skapes gjennom åpenhet og uavhengighet. KOL mener at loven må forsterke rammene for dette arbeidet gjennom faktisk avstand til styringslinjene i Forsvaret gjennom enda større uavhengighet enn det lovutkastet legger opp til.»

KOL mener samtidig at høringsnotatet i for liten grad gjør rede for de organisatoriske, lovmessige og økonomiske forhold knyttet til de ulike modellene som vurderes.

Denne høringsinstansen peker på at selv om Forsvaret sitter på spesialkompetansen innenfor undersøkelsesarbeidet så kan også en ekstern undersøkelseskommisjon låne eller benytte slik kompetanse fra Forsvaret i spesielle saker. Til spørsmålet om behandling av gradert informasjon fremhever KOL at SHT har havariinspektører med sikkerhetsklarering, og dessuten at en

ekstern kommisjon vil kunne få stor troverdighet og gehør for sine funn i Forsvaret.

KOL er ikke uten videre enig i anførselen i høringsnotatet om at en organisering under Forsvarsdepartementet eksternt kan gi større tillit, men i praksis ikke vil medføre noen forskjell, all den tid forsvarssjefen er del av integrert strategisk ledelse i Forsvarsdepartementet:

«KOL mener likevel at denne eksterne tilliten vil være et viktig aspekt å vurdere, slik at en organisering direkte under FD vil kunne skape nødvendig uavhengighet og troverdighet til undersøkelsesarbeidet.»

Denne høringsinstansen diskuterer nærmere en alternativ utvidelse av SHT sitt mandat til også å omfatte militære ulykker. Det fremheves at SHT har en unik kompetanse på ulykkesundersøkelser, og at en rekke ansatte i SHT har bakgrunn fra Forsvaret. KOL er samtidig av den oppfatning at dersom militære ulykker skal undersøkes hos SHT, vil det være nødvendig å tilføre nødvendig ny militær kompetanse, samt å kunne innhente relevant ekspertise til den enkelte sak. KOL mener det bør utredes nærmere om militært ansatte kan inngå som en del av SHTs organisasjon for å sikre oppdatert operativ kompetanse.

KOL uttrykker for øvrig at de deler bekymringen som fremhevet i høringsnotatet om at mindre alvorlige hendelser kan få en lavere prioritering ved en slik organisering av undersøkelsesarbeidet.

KOL konkluderer i sitt høringsinnspill med at man ikke ønsker å ta direkte stilling til valg av organisasjonsform.

*Landsorganisasjonen i Norge (LO)* uttrykker seg positivt til forslaget i høringsnotatet:

«Forslaget om å etablere et fast profesjonelt organ med riktig kompetanse og tilgjengelige ressurser, organisert direkte under forsvarssjefen, vil bidra til at man i større grad har et sterkt fokus på undersøkelsesprosessen og oppfølging etter ulykker og hendelser i Forsvaret. Dette er bra.»

## 7.4 Departementets vurdering

### 7.4.1 Generelt

Departementet erfarer at flere sentrale instanser har viktige innspill knyttet til forslaget til organisering av undersøkelsesmyndigheten. På bakgrunn

av de innspill som har innkommet har departementet foretatt en ny vurdering av spørsmålet.

Departementet står fast ved at det er mest hensiktsmessig at loven delegerer til departementet å beslutte den nærmere organisering av undersøkelsesmyndigheten, slik dette fremkommer i lovforslagets § 4 første ledd. Dette følger modellen fra de sivile transportlovene. Samtidig ønsker departementet å understreke at prinsippene i lovforslagets § 4 andre ledd, som sikrer at undersøkelsesmyndigheten skal være et faglig uavhengig organ som skal utføre sine oppgaver uavhengig og selvstendig, og som selv skal bestemme hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres, vil være bestemmende for undersøkelsesmyndighetens virke, uansett organiseringsmodell. Spørsmålet i det følgende blir således ikke hvorvidt det foreligger formell uavhengighet for undersøkelsesmyndigheten, men hvorvidt denne er reell.

En annen viktig faktor for at dette spørsmålet vurderes på nytt har vært opprettelsen av etaten Forsvarsmateriell 1. januar 2016. Forsvarsmateriell er opprettet som et eget forvaltningsorgan underlagt Forsvarsdepartementet, og har til oppgave å planlegge, anskaffe og forvalte materiell for forsvarssektoren. Dette var funksjoner som tidligere lå i etaten Forsvaret. Det at materiellforvaltningen nå er løftet ut av Forsvaret tilsier at heller ikke undersøkelsesmyndigheten bør ha et organisatorisk oppheng innad Forsvaret, all den tid svært mange undersøkelser vil omfatte materiellrelaterte spørsmål.

## 7.4.2 Alternative modeller

### 7.4.2.1 Generelt

Departementet har avholdt møter med Samferdselsdepartementet og hatt kontakt med Statens havarikommisjon for transport (SHT) i anledning temaet. Spørsmålet om økonomiske og administrative konsekvenser er dessuten utredet i større bredde. Samtidig er dette et område der det er vanskelig å finne virksomheter som er sammenlignbare i størrelse og omfang. Det at undersøkelsesarbeidet er reaktivt innebærer dessuten at man opererer med uforutsigbare variabler, og beregningene bærer derfor preg av noe usikkerhet.

Som alternativer til en organisering i Forsvaret har departementet sett nærmere på to av modellene fra høringsrunden, nemlig å opprette en egen enhet underlagt Forsvarsdepartementet, og en tilknyttet SHT. Som en tredje mulighet har man vurdert å legge undersøkelsesmyndigheten i Forsvarsdepartementet, direkte under departements-

råden, blant annet som foreslått av riksadvokaten i høringsrunden.

Oppsummert vil avveiningen mellom disse alternativene bero på en vekting av hensynet til ytre tillit og troverdighet, bruken av økonomiske ressurser og nytteverdi av den virksomhet som etableres.

### 7.4.2.2 Forvaltningsorgan underlagt Forsvarsdepartementet

En løsning som synes å tilfredsstille flere av motargumentene i høringsrunden er å plassere undersøkelsesmyndigheten som et eget forvaltningsorgan underlagt Forsvarsdepartementet. Dette vil ligne på måten SHT er organisert på. Ved å opprette et eget forvaltningsorgan vil man kunne ivareta både formell og reell uavhengighet, samtidig som nærheten til forsvarssektoren beholdes. Utfordringen med denne modellen er at dette fremstår som det mest kostnads- og ressurskrevende alternativet. Dette skyldes at opprettelsen av et nytt forvaltningsorgan medfører at organet selv må utøve en rekke selvstendige administrative funksjoner, oppstilt for å sikre en forsvarlig forvaltning av statens midler, i tråd med regelverket for økonomistyring i staten.

I tillegg kommer etableringskostnader og alle kostnader forbundet med ivaretagelse av administrative funksjoner slik som, men ikke begrenset til, leie av lokaler, IKT-tjenester, elektronisk og fysisk arkiv, eventuell vaktordning for varsling av ulykker og hendelser, utstyr, rekvisita mv. Der som krav til avstand fra forsvarssektoren innebærer at man ikke kan inngå avtaler med, eller kjøpe tjenester av, relevante deler i Forsvaret, vil dette få ytterligere betydning for kostnadsberegningen.

### 7.4.2.3 Tilknytning til Statens havarikommisjon for transport

Ulike former for tilknytning til SHT kan tenkes. Dette inkluderer både en fullstendig integrering i SHT sine avdelinger, og å opprette en egen avdeling for forsvarssaker i SHT. Det kan også inngås en samarbeidsavtale, eventuelt kombinert med en samlokalisering, mellom undersøkelsesmyndighetene i sivil og militær sektor.

Generelt er det departementets inntrykk at både Samferdselsdepartementet og SHT i utgangspunktet stiller seg positive til et samarbeid med undersøkelsesmyndigheten i Forsvaret. Samtidig har SHT i den etterfølgende dialogen etter høringsrunden uttalt at forutsetningene for et

slikt samarbeid må være i tråd med de innspill som SHT fremmet i høringsrunden. I korte trekk støtter SHT alternativet med en full integrering av Forsvarets undersøkelsesmyndighet i SHT sine avdelinger. SHT har imidlertid kommunisert at det er lite aktuelt at undersøkelsesmyndigheten i Forsvaret kan integreres som en egen avdeling i SHT sin virksomhet. Videre at en samlokalisering mellom SHT og undersøkelsesmyndigheten i Forsvaret ikke vil være ønskelig. Dette begrunnes i det som betegnes som den militære undersøkelsesmyndighetens manglende uavhengighet. SHT har uttalt at det vil være naturlig å inngå en samarbeidsavtale med undersøkelsesmyndigheten i Forsvaret. SHT har tidligere hatt en slik avtale med generalinspektøren for Luftforsvaret.

#### 7.4.2.4 Plassering i Forsvarsdepartementet

Som et tredje alternativ kan undersøkelsesmyndigheten legges i Forsvarsdepartementet, direkte under departementsråden. Undersøkelsesmyndigheten vil på denne måten flyttes ut av etaten Forsvaret, og dermed sikres større avstand, samtidig som man beholder en nærhet til undersøkelsesobjektet. Et organisatorisk oppheng direkte under departementsråden vil sikre at myndigheten holdes utenfor linjeorganisasjonen som ellers gjelder i departementet. Til sammenligning er Forsvarets materielltilsyn (FMT) nylig tatt ut av Forsvaret, og plassert under departementsråden i Forsvarsdepartementet. Dette har sammenheng med at etaten Forsvarsmateriell er skilt ut fra Forsvaret og opprettet som en egen etat under departementet.

Dersom myndigheten plasseres i Forsvarsdepartementet vil man kunne unngå merarbeid forbundet med kravene i økonomistyringsregelverket og til etatsstyring som beskrevet over. Dessuten vil undersøkelsesmyndigheten kunne trekke på administrative ressurser i departementet.

#### 7.4.3 Vurdering

Spørsmålet om organisering av undersøkelsesmyndigheten reiser flere problemstillinger av både prinsipiell og praktisk art. Organiseringen skal oppfylle strenge krav for å sikre uavhengighet, tillit og troverdighet. Samtidig skal myndigheten kunne driftes i det daglige, både i tråd med de krav som stilles til statlig virksomhetsstyring, samt de administrative, økonomiske og personellmessige problemstillinger knyttet til alminnelig drift. Valg av organisatorisk oppheng kan derfor sies å berøre kjernen av forvaltningspolitikken,

det vil si spørsmålet om arbeidsfordelingen mellom departementene og underliggende etater, faglig handlefrihet, statsrådets instruksjonsrett og ansvar. Disse må ses opp mot kostnader, effektivitet og forsvarlig bruk av fellesskapets ressurser.

Undersøkelsesmyndigheten er tiltenkt opprettet med én leder og tre fast ansatte, med ansvar for undersøkelser i hver sin forsvarsgren. Dersom undersøkelsesmyndigheten skal opprettes som et eget forvaltningsorgan vil man etter departementets beregninger måtte tilføre to til tre ekstra årsverk for å kunne ivareta kravene som oppstilles i regelverket for økonomistyring i staten, derunder funksjonene lønn og regnskap. I tillegg må Forsvarsdepartementet ivareta ansvaret for virksomhetsstyringen av forvaltningsorganet. Legger man en slik beregning til grunn er det sannsynlig at etableringen av undersøkelsesmyndigheten som et eget forvaltningsorgan vil medføre behov for nærmere ett administrativt årsverk per faglig årsverk.

En nærmere tilknytning til SHT vil kunne imøtekomme både kravet til uavhengighet og være en mindre kostnadskrevende modell, da man vil kunne trekke på administrative- og støtteressurser hos SHT. SHT har dessuten et meget kompetent fagmiljø. Ved en nærmere vurdering er det imidlertid, slik departementet ser det, flere utfordringer knyttet til en flytting av den militære undersøkelsesmyndigheten til et sivilt undersøkelsesorgan. For det første vil man ved en integrering i SHT ende opp med en langt mer overordnet undersøkelsesmyndighet, med langt større avstand til etaten Forsvaret enn det som er ordningen i dag. Erfaringer fra samferdselssektoren, underbygget av erfaringer fra andre land som Sverige og Nederland, som begge har felles sivil-militær undersøkelsesmyndighet, tilsier at en slik organisering vil dimensjonere undersøkelsesarbeidet til de mest alvorlige tilfellene, og i mindre grad innebære at undersøkelsesmyndigheten får befatning med det mer daglige ulykkesforebyggende arbeidet i sektoren. Følgelig vil det være nødvendig å duplisere undersøkelsesarbeidet med et internt undersøkessystem i Forsvaret, som undersøker de hendelser den eksterne kommisjonen ikke ser på. Slike grenvise undersøkelser finner sted i transportsektoren i dag, men ikke etter samme regime og hjemmelssett som SHT. Spørsmålet blir etter dette hvor stor effekt forsvarsundersøkelsesloven dermed får i praksis, og hvor stor faktisk gevinst man sitter igjen med etter revisjonen av lovverket. Større ulykker vil også i dag kunne undersøkes ved at en særskilt og uavhengig undersøkelseskommisjon utnevnes. Vi

har dessuten allerede et regelverk for interne forsvarsundersøkelser. Foranledningen bak lovforslaget var å innføre et nytt regime for ulykkesundersøkelser i Forsvaret som innfører en åpen rapporteringskultur. Dersom man legger undersøkelsesmyndigheten til SHT vil man kunne oppnå en slik åpen rapporteringskultur for de mest alvorlige tilfellene, men samtidig at effekten uteblir for det daglige sikkerhetsarbeidet i Forsvaret.

Videre er departementet noe usikker på graden av synergieffekt som kan oppnås ved å legge undersøkelsesmyndigheten til SHT. SHT har fire fagavdelinger, én for hver transportgren. Undersøkelsene følger hvert sitt lovverk for undersøkelser, og havariinspektørene arbeider utelukkende i den fagavdeling der de er ansatt. Departementet har fått opplyst at det er lite sannsynlig at disse havariinspektørene kan stilles til rådighet for undersøkelsesarbeid i Forsvaret, og det er derfor sannsynlig at man må stille med egne personellressurser. Synergieffektene vil derfor slik departementet ser det knytte seg til administrative fellesressurser, samt verdien av å befinne seg i et kompetent fagmiljø, og ikke ved at man kan trekke på arbeidskraft.

En plassering i Forsvarsdepartementet synes etter dette å være den løsning som best ivaretar de kryssende hensyn som gjør seg gjeldende, nemlig hensynet til reell uavhengighet og til økonomi. Det ble fremhevet som et argument i høringsnotatet at en plassering i Forsvarsdepartementet ikke ville utgjøre noen forskjell all den tid man har en integrert strategisk ledelse i forsvarssektoren, se punkt 7.2.3. Etter en nærmere vurdering har departementet kommet til at dette ikke behøver å være tilfellet. Det kan være gode grunner for å hevde at den reelle uavhengigheten vil bli større dersom undersøkelsesmyndigheten *ikke* har et organisatorisk oppheng under forsvarssjefen, selv om forsvarssjefen inngår i ledergruppen i Forsvarsdepartementet. Departementet finner støtte for dette synet i riksadvokatens høringsinnspill som referert over, der det fremheves at dersom undersøkelsesarbeidet ikke kan legges til en enhet utenfor etaten, vil etter riksad-

vokatens oppfatning en organisatorisk forankring i Forsvarsdepartementet være å foretrekke fremfor en plassering inn under forsvarssjefen. Dette vil etter riksadvokatens syn innebære en noe større avstand til Forsvaret, og slik bygge opp om kommisjonens habilitet og omdømme. Riksadvokaten uttaler videre at selv om forsvarssjefen inngår i departementets strategiske ledergruppe kan man sikre kommisjonen ønsket uavhengighet ved å legge enheten direkte under statsråden, eksempelvis i en stab som ikke skal rapportere i den ordinære linjen eller via den strategiske ledergruppen som forsvarssjefen inngår i. Departementet mener at en plassering direkte under departementsråden, som øverste embedsmann, vil være beste løsning i så måte. Til sammenligning har departementsråden allerede Forsvarsdepartementets internrevisjon og Forsvarets materielltilsyn lagt direkte under seg. Forsvarssektoren skiller seg fra de fleste andre store forvaltningssektorer ved at det ikke eksisterer noe eget forsvarstilsyn. Følgelig ser man at undersøkende funksjoner allerede er plassert innad i departementet. Det samme vil også kunne gjelde for ansvaret for ulykkesundersøkelser i sektoren.

Departementet står etter dette ikke lenger fast ved forslaget i høringsnotatet om at undersøkelsesmyndigheten administrativt bør legges under forsvarssjefen. Departementet er på bakgrunn av de innspill som er kommet i høringsrunden, og etter en nærmere vurdering av spørsmålet, kommet til at det vil være mer formålstjenlig at undersøkelsesmyndigheten legges administrativt under departementsråden i Forsvarsdepartementet. Undersøkelsesmyndighetens uavhengige og selvstendige stilling er sikret i lovforslagets andre ledd. For ytterligere å understreke at undersøkelsesmyndigheten ikke kan instrueres i faglige spørsmål, er en slik presisering tatt inn i selve lovteksten i utkast til andre ledd. Departementet tar sikte på å evaluere organiseringen av undersøkelsesmyndigheten etter at den har fungert i noe tid. Nærmere bestemmelser om organiseringen av undersøkelsesmyndigheten kan fastsettes i forskrift med hjemmel i lovforslagets tredje ledd.

## 8 Myndighet og ansvar. Undersøkelsesmyndighetens arbeid

### 8.1 Undersøkelsesmyndighetens oppgaver

#### 8.1.1 Gjeldende rett

Begrepet «undersøkelsesmyndighet» har et noe uklart innhold i gjeldende forskrift fra 1995. Undersøkelsesmyndigheten er i henhold til § 2 i forskriften vedkommende kommandør for de stridskrefter som er rammet av en ulykke eller hendelse. Kommandørstrukturen er siden forskriften ble vedtatt lagt ned (uten at denne endringen kommer til syne i forskriftsverket), og undersøkelsesmyndigheten er etter dette lagt til Forsvarets operative hovedkvarter (FOH). Undersøkelsesmyndigheten har hjemmel til å nedsette undersøkelseskommisjon etter forskriftens § 5 første ledd bokstav a. Også andre myndigheter har imidlertid adgang til å nedsette undersøkelseskommisjon etter § 5 første ledd, slik som generalinspektørene for forsvarsgrenene, forsvarssjefen og sjefer for fellesinstitusjoner i Forsvaret.

Forskriften av 1995 har to bestemmelser om undersøkelsesmyndighetens oppgaver, både under kapittel II om Øyeblikkelige tiltak, og under kapittel III om Nedsettelse av undersøkelseskommisjon. Myndigheten skal etter disse bestemmelsene sørge for underretning til relevante instanser og holde seg oppdatert om hvilke tiltak den lokale sjef har satt i verk, og om nødvendig selv sette i verk ytterligere tiltak. Videre er undersøkelsesmyndigheten ansvarlig for at undersøkelsen gjennomføres uten unødig opphold, og undersøkelsesmyndigheten skal fortløpende vurdere om de funn undersøkelseskommisjonen rapporterer bør føre til iverksettelse av øyeblikkelige tiltak.

#### 8.1.2 Høringsnotatet

Departementet har funnet behov for å rydde opp i begrepsbruk og ansvarsfordeling blant aktørene i undersøkelsesarbeidet. Undersøkelsesmyndighetens overordnede oppgaver angis derfor i lovforslagets § 5. Paragraf 5 gir undersøkelsesmyndigheten ansvaret for at undersøkelsesarbeidet settes

i gang når nærmere vilkår er oppfylt, og ansvaret for at arbeidet rent faktisk munner ut i et resultat. Motivet er å trekke opp klare ansvarslinjer for undersøkelsesarbeidet, og sikre at alle saker som oppfyller vilkårene for undersøkelse behandles likt og følger samme prosedyrer. Dette vil på sikt kunne bidra til et mer strømlinjeformet og profesjonelt undersøkelsessystem enn det som er tilfellet i dag, og motvirke forskjeller mellom forsvarsgrenene.

Undersøkelsesmyndigheten skal etter lovutkastet § 5 beskrive sine funn og på denne bakgrunn formulere en eller flere mulige tilrådninger, med eventuelt tilhørende tiltak, til hvordan sikkerheten kan forbedres. Kravet om at det oppstilles tilrådninger med tiltak er ikke absolutt, da det kan tenkes saker der dette ikke er aktuelt eller hensiktsmessig. Departementet foreslår i høringsnotatet å ilegge undersøkelsesmyndigheten, og ikke den enkelte undersøkelseskommisjon, det overordnede ansvaret for at tilrådninger blir utformet og for at disse oversendes Forsvaret eller andre relevante myndigheter. Av hensyn til fremdrift og gjennomføring anses det hensiktsmessig at ett organ har ansvaret for å følge arbeidet fra det igangsettes, og til resultatet med tilrådninger er formidlet til rett instans. Dette vil være med på å rette opp svakheter som preger dagens system.

Departementet foreslår i høringsnotatet ikke at undersøkelsesmyndigheten pålegges å sørge for at undersøkelseskommisjonens tilrådninger blir vurdert og eventuelt gjennomført. Dette ansvaret ligger hos den relevante fagmyndighet i Forsvaret. Det fremheves videre at å pålegge undersøkelsesmyndigheten et slikt ansvar for gjennomføringen ville være uheldig med tanke på organets uavhengighet.

#### 8.1.3 Høringsinstansenes syn

*Forsvaret* trekker frem at undersøkelsesmyndigheten etter loven bare er gitt oppgaver relatert til igangsetting og gjennomføring av undersøkelser.

«Det er også behov for at det utarbeides et regelverk som sikrer at tilsvarende under-

søkelser i Forsvaret initiert av andre enn undersøkelsesmyndigheten følger de samme prinsipper. Det er naturlig at undersøkelsesmyndigheten står ansvarlig for å utgi et slikt regelverk innen undersøkelses- og kommisjonsarbeid.»

Forsvaret henviser til uttalelse fra Forsvarets havarikommisjon (FHK) som mener det vil være naturlig at forankring for å utgi slikt regelverk hjemles i loven.

«FHK mener dette er en oppgave som helst burde vært tatt med i loven eller inngå i forskriften. Fagansvaret gir undersøkelsesmyndigheten den nødvendige autoritet, slik at regelverket utgitt etter denne loven og eventuelt forskrift blir fulgt for alt undersøkelses- og kommisjonsarbeid som gjennomføres i henhold til loven.»

Forsvaret foreslår på denne bakgrunn følgende nytt andre ledd til § 5:

*«I tillegg har undersøkelsesmyndigheten ansvar for å fastsette og utgi regelverk innen undersøkelses- og kommisjonsarbeid som omfattes av lovens formål og virkeområde.»*

#### 8.1.4 Departementets vurderinger

Departementet står fast ved at en klargjøring av roller og ansvar utvilsomt vil komme undersøkelsesarbeidet til gode. Dessuten at en modell med en fast undersøkelsesmyndighet vil utgjøre en klar forbedring fra gjeldende ordning. At én instans gis ansvaret for alle undersøkelsene som finner sted etter loven, vil sikre en klarere styring av, og innsikt i, hele bredden av det ulykkesforebyggende arbeidet i Forsvaret.

Forsvaret trekker i sitt høringsinnspill frem behovet for å utarbeide regelverk for ulykkesforebyggende undersøkelser som initieres av andre enn undersøkelsesmyndigheten. Dette vil typisk være mindre alvorlige hendelser som faller under terskelen for at de blir undersøkt etter lovforslaget her. Læringspotensialet fra hendelsen kan imidlertid være stort, selv om resultatet ikke var så alvorlig at lovens bestemmelser kommer til anvendelse, eller undersøkelsesmyndigheten finner at de har kapasitet til å undersøke det inntrufne etter utkast til § 12 andre ledd.

Selv om også mindre hendelser kan ha stort læringspotensial, er det viktig å presisere at de rettigheter og plikter som tildeles undersøkelses-

myndigheten etter lovforslaget her ikke kan delegeres til andre aktører som driver undersøkelsesarbeid. Sentrale bestemmelser, slik som lovutkastet §§ 10 og 16 hjemler særskilte rettigheter som er forbeholdt undersøkelsesmyndigheten. Deres aktører enten i Forsvaret eller andre ønsker å undersøke en ulykke eller hendelse, må dette gjøres i henhold til eget regelverk. Et slikt system finnes allerede i sivil transportsektor, der de enkelte transportgrener gjennomfører interne undersøkelser innenfor egen sektor, slik som for eksempel ulykkesanalysegrupper i veisektoren. Disse aktørene kan imidlertid ikke anvende eller påberope seg samme hjemmelssett og inngrepshjemler som Statens havarikommisjon for transport.

Departementet vil ikke her ta stilling til hvilke ordninger som skal gjelde internt i Forsvaret, slik som hvilken instans som skal være fagmyndighet, som etterspurt i FHK sitt høringsinnspill. Dette er ordninger som gjelder internt i Forsvaret, og som det tilligger etaten selv å vurdere.

## 8.2 Iverksetting av undersøkelser

### 8.2.1 Varsling

#### 8.2.1.1 Gjeldende rett

Normalt settes undersøkelsesarbeidet i gang ved at undersøkelsesmyndigheten mottar varsel om at en ulykke eller hendelse har funnet sted. Varsling vil her si umiddelbar, eller raskest mulig, melding til offentlige myndigheter om en episode som har inntrådt.

Intern rapportering innad i Forsvaret er i dag regulert av Sikkerhetsstyringsdirektivet<sup>1</sup>. Som følge av at undersøkelsesmyndigheten er lagt til Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) er det disse som mottar varsel om ulykker og hendelser. FOH har en døgntkontinuerlig vaktordning som gjør at varsel kan mottas og følges opp av operasjonssenteret til alle døgnets tider, året rundt. Til tross for at operasjonssenteret på FOH står parat til å motta varsel om ulykker og hendelser, innehar personellet normalt ikke særskilt kunnskap om hvordan bevissikring og undersøkelsesarbeid bør gjennomføres. Dette betyr at det normalt går noe tid med til informasjonsinnhenting før man kan utarbeide en anbefaling til Sjef FOH om hvorvidt en episode skal undersøkes eller ikke.

<sup>1</sup> Direktiv – Krav til sikkerhetsstyring Forsvaret, fastsatt av forsvarssjefen 10. desember 2010.

### 8.2.1.2 Høringsnotatet

Departementet reiser i høringsnotatet spørsmål om loven bør inneholde en bestemmelse om varslingsplikt, og hva denne plikten eventuelt skal gå ut på. Departementet konkluderer med at det vil være mest hensiktsmessig å delegerer myndigheten til å utforme nærmere bestemmelser om varsling til departementet, jf. forslag til § 7. Det fremheves i høringsnotatet at det er departementet i samråd med Forsvaret selv som enklest kan koordinere og avstemme slike bestemmelser om varsling mot allerede eksisterende varslingsplikter. Lovforslaget legger ikke opp til krav om en særskilt vaktordning for undersøkelsesmyndigheten slik at denne kan ta imot varsel om ulykker og hendelser som finner sted utenfor normal arbeidstid.

Et annet spørsmål som blir diskutert i høringsnotatet er om man burde benytte et annet begrep i lovteksten enn «varsling», all den tid dette ordet kan gi assosiasjoner til varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen m.m. Høringsnotatet faller ned på at det til tross for at ordet kan henlede til en slik forståelse, vil være unaturlig å ta i bruk et substitutt for ordet «varsel» i denne sammenheng.

### 8.2.1.3 Høringsinstansenes syn

*Forsvaret* foreslår at tittelen på § 7 endres fra «varslingsplikt» til «varsling». Dette for å markere at varslingsbestemmelsen ikke bare handler om hvem som skal varsle, men også hvem det skal varsles til. I tillegg foreslår *Forsvaret* at det settes inn et nytt første ledd:

*«Ved ulykke eller alvorlig hendelse skal undersøkelsesmyndigheten varsles uten ugrunnet opphold.»*

*Forsvaret* uttaler videre at:

*«Merknadene til § 7 annet ledd er tilstrekkelige for at forsvarssjefen kan innrette ordningen på en slik måte at bestemmelsen om øyeblikkelige tiltak, inkludert varsling, kan ivaretas.»*

*Forsvarets havarikommisjon (FHK)* ser varslingsbestemmelsen i utkast til § 7 i sammenheng med bestemmelsen i utkast til § 11. Det følger av utkast til § 11, første ledd at undersøkelsesmyndigheten uten ugrunnet opphold skal vurdere om det skal nedsettes en undersøkelseskommissjon etter at

den har mottatt varsel etter § 7. FHK savner en presisering av behovet for at undersøkelsesmyndigheten også skal varsles uten ugrunnet opphold:

*«Det er avgjørende at undersøkelsesmyndigheten varsles uten ugrunnet opphold dersom formålet med den nye loven skal ivaretas på en hensiktsmessig måte. Det forutsettes med andre ord at undersøkelsesmyndigheten har en form for vaktordning som gjør at det er mulig å varsle den uansett når en hendelse måtte finne sted. Under gjeldende forskrift har undersøkelsesmyndigheten vært tillagt et hovedkvarter med døgnbemanning. Dermed har det ikke i forskriften vært et behov for å presisere et krav om undersøkelsesmyndighetens tilgjengelighet. Når undersøkelsesmyndigheten blir en uavhengig avdeling, er det avgjørende for å oppnå den ønskede effekt at denne avdelingen har en vaktordning som gjør det mulig å varsle den så snart som mulig etter at en ulykke eller alvorlig hendelse har inntruffet, både for å sikre at umiddelbare tiltak blir kvalitetssikret, og at arbeidet med å vurdere og forberede en kommisjon blir iverksatt. Foreslått lovtekst legger ingen føringer for hvordan en slik vaktordning skal se ut eller organiseres, da dette bør kunne dekkles i en forskrift eller bestemmelse.»*

*Riksadvokaten* fremhever at lovforslaget ikke inneholder noen bestemmelse som pålegger varslingsplikt til politiet:

*«En finner grunn til å påpeke at både jernbaneundersøkelsesloven og luftfartsloven inneholder bestemmelser om at politiet skal varsles om ulykker. Dette sikrer politiet opplysninger om ulykken og slik mulighet til av eget tiltak å iverksette etterforskning.»*

*Statens jernbanetilsyn (SJT)* knytter varslingsbestemmelsen i § 7 opp mot reguleringen av taushetsplikt i lovutkastet § 19 og tar til ordet for at «varslerhenvendelser» omfattes av taushetsplikten:

*«Fra tilsynets side er det ønskelig med bred rapportering/varsling, også for andre enn jernbanevirksomheter. Men siden de som rapporterer på denne måten ikke er omfattet av den utvidede taushetsplikten er det vanskelig å holde beskyttet deres identitet m.v. Dette kan medføre at enkelte vegrer seg for å varsle om hendelser o.l. som har innvirkning på sikkerheten.»*

#### 8.2.1.4 Departementets vurderinger

Departementet står fast ved at hjemmel for å gi nærmere bestemmelser om varsling og rapportering bør delegeres til Forsvarsdepartementet.

Departementet støtter rasjonale bak Forsvarets høringsinnspill om å endre overskriften i § 7 fra «Varslingsplikt» til «Varsling». Dette fremstår som en mer dekkende tittel.

Departementet stiller seg imidlertid ikke uten videre bak nytt forslag til første ledd som foreslått av Forsvaret. Selv om Forsvaret foreslår at det oppstilles plikt *om* at undersøkelsesmyndigheten skal varsles, samt *når* slik varsling skal finne sted, sier bestemmelsen ingenting om hvilken persongruppe som pålegges varslingsplikt. Etter departementets skjønn er det vesentlig å eventuelt angi hvem en slik plikt skal gjelde for. Til illustrasjon pålegger jernbaneundersøkelsesloven i § 6 alle som er ansatt i en jernbanevirksomhet som blir involvert i en jernbaneulykke å gi varsel til nærmere angitte myndigheter. Tilsvarende varslingsplikt har etter omstendighetene også enhver som blir vitne til en jernbaneulykke. Det gjelder egne varslingsbestemmelser for alvorlige jernbanehendelser i jernbaneundersøkelsesloven § 7.

Som jernbaneundersøkelsesloven viser bør bestemmelser om varslings- og rapporteringsplikt være forholdsvis detaljerte. Hvem som pålegges hvilken plikt til hvilke tidskrav vil kunne variere med alvorlighetsgraden av det inntrufne. Fremfor å forestå deler av reguleringen i lov og deler i forskrift, finner departementet det derfor mest hensiktsmessig å samle hele reguleringen i forskrift. Departementet antar at det vil være naturlig å legge tilsvarende vilkår til grunn i forskriften som foreslått av Forsvaret, nemlig at varsling skal finne sted «uten ugrunnet opphold».

Departementet ser at det kan være lite hjelp i å innføre en streng varslingsplikt dersom det ikke finnes noen som kan ta imot varselet. Høringsnotatet uttaler i tilknytning til lovforslagets § 11 at det ikke legges opp til å etablere en vaktordning hos undersøkelsesmyndigheten. Dette blir løftet frem som uheldig av Forsvarets havarikommisjon.

Departementet står imidlertid fast ved at spørsmålet om vaktordning bør nedfelles i forskrift og ikke i lov. Dette vil gi en bedre sammenheng i regelverket all den tid øvrige bestemmelser knyttet til varsling og rapportering foreslås nedfelt i forskrift. Departementet ser det som naturlig at slike varslingsbestemmelser også bør omfatte

beskrivelser av hvem varsel skal rettes til, og hvordan varselet skal følges opp. På samme måte mener departementet at varsling til politiet og eventuelt andre relevante instanser burde reguleres i forskrift og ikke i loven.

Statens jernbanetilsyn tar opp et viktig poeng når det gjelder varsling og rapportering og taushetsplikt. Dette vil bli nærmere vurdert under kapittelet om taushetsplikt i punkt 10.4.

### 8.2.2 Initielle vurderinger

#### 8.2.2.1 Gjeldende rett

Dagens forskrift har ingen bestemmelser som regulerer hvordan undersøkelsesmyndigheten skal igangsette sitt arbeid når en ulykke eller hendelse inntreffer, men nøyer seg med å oppstille hvilke vilkår som må foreligge for at undersøkelseskommisjoner skal eller kan nedsettes.

I henhold til dagens praksis blir det på bakgrunn av varselet som mottas av Forsvarets operative hovedkvarter (FOH), se punkt 8.2.11. over, utarbeidet en anbefaling til sjef FOH om hvorvidt undersøkelse bør iverksettes eller ikke. Dersom sjef FOH, i kraft av å være undersøkelsesmyndighet i Forsvaret, beslutter at en undersøkelse skal iverksettes, gis den aktuelle forsvarsgren i oppdrag å fremskaffe kommisjonsleder og medlemmer. Når slike er utnevnt blir det utarbeidet et oppdragsskriv med mandat, og kommisjonen kan starte sitt arbeid.

#### 8.2.2.2 Høringsnotatet

Departementet foreslår å innføre en egen bestemmelse i § 11 første ledd som pålegger undersøkelsesmyndigheten, når den mottar varsel etter § 7, en plikt til å vurdere hvorvidt lovens vilkår for å nedsette undersøkelseskommisjon er oppfylt. På denne måten ønsker man å sikre at undersøkelsesmyndigheten inntar en aktiv rolle på et tidlig tidspunkt. Dette vil bidra til at undersøkelsesmyndigheten involveres i alle alvorlige hendelsesforløp som utspiller seg i Forsvaret, samt at man sikrer en raskest mulig igangsettelse av undersøkelsesarbeidet i de sakene der dette er aktuelt. At vurderingen skal finne sted «uten ugrunnet opphold» innebærer at undersøkelsesmyndigheten ikke kan la noe tid gå til spille før den foretar sin vurdering. Samtidig legges det i høringsnotatet ikke opp til å etablere noen vaktordning med nærmere fastsatt reaksjonstid i loven. Normal tidsbruk vil derfor måtte tillates.

### 8.2.2.3 Høringsinstansenes syn

*Forsvaret og Forsvarets havarikommisjon (FHK)* reagerer på at det ikke legges opp til å etablere en vaktordning med nærmere angitt reaksjonstid. Forsvaret gjengir innspill fra FHK i sitt hørings svar:

«Forsvarsstaben er enig med FHK i at det er lite samsvar med bestemmelsen om at kommisjonens arbeid må iverksettes uten unødig opphør, og den konkrete føringen om at det ikke skal legges til rette for en vaktordning. Innretning på hvordan varsling og iverksetting av undersøkelser skal foregå, bør det overlates til forsvarssjefen å bestemme.»

### 8.2.2.4 Departementets vurderinger

Departementet viser til vurderingen i punkt 8.2.1.4. over, der alle bestemmelser som omhandler plikter og rutiner for varsling foreslås nedfelt i forskrift. Departementet har av lovtekniske årsaker strøket henvisningen til § 7 fra utkastet til § 11 første ledd. Lovforslagets § 7 er en forskriftsbestemmelse, og det passer derfor mindre godt å henvise til denne. Departementet viderefører for øvrig de vurderinger som følger av høringsnotatet.

## 8.3 Skadested og bevissikring

### 8.3.1 Gjeldende rett

Gjeldende forskrift fra 1995 kapittel II Øyeblikkelige tiltak regulerer ansvar og plikter for militære sjefer som har tilknytning til et ulykkessted, eller som befinner seg i nærheten av dette. Forskriftens § 3 regulerer plikt for den avdelingssjef som er rammet til å varsle, igangsette nødvendige redningstiltak, sikre bevis og nødvendig bistand til pårørende og berørte mv.

### 8.3.2 Høringsnotatet

Etter å ha foretatt en nærmere gjennomgang av pliktene i forskriftens § 3, uttrykker departementet i høringsnotatet at det hefter en viss uklarhet rundt *hvem* som faktisk er tillagt en plikt til å utøve hvilke tiltak etter bestemmelsen. Dessuten mener departementet at pliktene delvis er lagt til uriktig nivå i hjemmelshierarkiet i Forsvaret. Til illustrasjon benyttes begrepet «avdelingssjef» i forskriftens § 3, uten at dette har et klart definert innhold. Videre er ansvar for bistand til pårørende og andre trengende lagt til dette nivået. Departementet fremhever i høringsnotatet at dette nor-

malt er et ansvar som plasseres på et høyere nivå i Forsvaret, slik som til nærmeste sjef for driftsenhet i Forsvaret (DIF-sjef). DIF-nivå er styringsnivået under forsvarsledelsen.

Departementet foreslår i høringsnotatet å regulere detaljene om skadestedsledelse og bevissikring i forskrift, fremfor i loven. Enkelte grunnleggende plikter foreslås imidlertid fastsatt i lovforslagets § 8. Utkast til § 8 oppstiller enkelte klare plikter som pålegges «eldste tilstedeværende befal», som erstatter begrepet «avdelingssjef» fra forskriften.

Høringsnotatet understreker at de alminnelige prinsipper for redningsarbeid for øvrig vil ligge til grunn, og lovforslaget har ikke til hensikt å foreslå endringer i så måte. Ved store ulykker vil nødetatene organisere seg etter gjeldende regelverk. Skadestedsleder koordinerer og leder innsatsen på skadestedet, normalt vil dette være en erfaren polititjenestemann, jf. politiloven § 27. Under seg vil skadestedslederen ha fagledere som igjen leder innsatsen fra sine etater, slik som medisinsk og brannfaglig bistand. Militært personell vil kunne fungere som skadestedsleder frem til politiet ankommer stedet.

### 8.3.3 Høringsinstansenes syn

*Generaladvokaten og riksadvokaten* understreker i sine hørings svar behovet for åstedsdisiplin. Generaladvokaten uttaler i så måte:

«[...] det er viktig å ha klare retningslinjer/kjøreregler for hvem som har tilgang til et åsted (ulykkessted) og når man har slik tilgang. I saker hvor det potensielt kan foreligge et refsbart eller straffbart forhold er det viktig at undersøkelseskommisjonen ikke foretar seg noe som kan hindre eventuell bevissikring og annet som skal foretas av kompetent etterforskningspersonell.»

Generaladvokaten anbefaler i forlengelsen av dette at loven inneholder en nærmere beskrivelse av undersøkelsesmyndighetens forhold til etterforskning, eventuelt at dette gjøres i forskrift:

«Det bør fremgå at undersøkelseskommisjonen må koordinere/avklare sitt arbeid på et ulykkessted med politiet/militærpolitiet, som må ha fortrinnsrett av bevissikringshensyn når det er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart eller refsbart forhold jf. straffeprosessloven § 224 og Instruks for militærpolitiets virksomhet i fredstid punkt 52.»

Generaladvokaten savner dessuten en nærmere redegjørelse for hvordan undersøkelseskommisjonene skal forholde seg til straffeprosessloven § 216 som gir politiet adgang til å avstenge bestemte områder, forby flytting osv. av bestemte gjenstander for å sikre bevis. Generaladvokaten antar at undersøkelseskommisjoner relativt hyppig vil undersøke hendelser hvor det enten er foretatt formell avsperring eller lignende som nevnt i § 216, og etterspør en avklaring opp mot potensiell etterforskning.

Riksadvokaten uttaler på sin side:

«Politiets bevissikring må som utgangspunkt gjennomføres upåvirket av om det vil bli foretatt en kommisjonsundersøkelse eller ikke. All ferdsl og arbeid på et åsted stiller krav til *åsteddisiplin* slik at sentrale bevis ikke ødelegges eller forringes. I et strafferettslig perspektiv og for å opprettholde et åsteds nødvendige bevisverdi vil det være av avgjørende betydning at politiet sikres kontroll og styring over både åsted og gjenstandsbevis.»

### 8.3.4 Departementets vurderinger

Departementet viser til punkt 5.3.4. over, der det understrekes at forholdet mellom undersøkelser og etterforskning bør reguleres nærmere i forskrift. En slik regulering har først og fremst en praktisk side, og departementet støtter generaladvokaten og riksadvokatens oppfordring til godt samarbeid og god åsteddisiplin. Departementet anerkjenner i denne forbindelse de behov for grensedragnings som trekkes frem av høringsinstansene, og mener at dette i sin helhet bør dekkes i forskrift. Denne bør utarbeides i samråd med berørte aktører.

Departementet vil tilføye at man i forslag til lovtekst har endret begrepet «skadestedsledelse», som anvendt i overskriften til § 8 i høringsrunden, til «skadested» i forslaget til lovtekst her. Dette skyldes at man er gjort oppmerksom på at begrepet «skadestedsledelse» er et innarbeidet begrep med et nærmere bestemt innhold. Det er fra departementets side ikke ønskelig å skape mulige tolkningstvil ved å bruke innarbeidede begreper i nye sammenhenger.

Begrepet «eldste tilstedeværende befal» er også endret siden høringsrunden til å være «den tilstedeværende med høyest militær grad». Dette har sammenheng med den nylige endringen i ordningen for militært tilsatte i 2015. Etter denne endringen vil ikke lenger begrepet «befal» være dekkende.

## 8.4 Undersøkelser

### 8.4.1 Vilkår

#### 8.4.1.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende forskrift skal undersøkelseskommisjon nedsettes ved enhver ulykke innen Forsvaret, samt når Forsvaret er innblandet i en ulykke, og dette har medført tap av menneskeliv eller alvorlig personskade eller omfattende skade på eller tap av militær eller sivil eiendom. Når nærmere undersøkelse av et årsaksforhold er ønskelig kan undersøkelseskommisjon også nedsettes i andre tilfeller. Adgangen til å nedsette undersøkelseskommisjon er følgelig vid, men forskriften sikrer at kommisjon alltid skal nedsettes i de mest alvorlige tilfellene.

Forskriftens § 1 fjerde ledd angir at enkelte bestemmelser i forskriften kommer til anvendelse «også ved andre ulykker og hendelser som ønskes undersøkt». Fjerde ledd andre punktum angir at «den sjef som beordrer undersøkelsen avgjør hvordan undersøkelsen skal skje». Som redegjort for i punkt 8.1.1 er det flere enn undersøkelsesmyndigheten som har myndighet til å nedsette kommisjon, jf. forskriftens § 5. Forskriften opererer således med ulike typer undersøkelser, der det varierer hvilke av bestemmelsene i forskriften som kommer til anvendelse.

#### 8.4.1.2 Høringsnotatet

Høringsnotatet følger stort sett fremgangsmåten fra eksisterende forskrift, og oppstiller forslag til vilkår for når undersøkelseskommisjoner skal nedsettes. Vilkårene viderefører i all hovedsak prinsippene i gjeldende regelverk.

Samtidig fremhever høringsnotatet at ønsket om en profesjonalisering av undersøkelsesarbeidet har medført et behov for å rydde opp i uklarheter i gjeldende regelverk, slik som i forskriftens § 1 fjerde ledd.

Departementet fremhever i høringsnotatet at utgangspunktet bør være klart. Enkelte situasjoner som oppstår i utøvelsen av Forsvarets virksomhet er så alvorlige at de alltid må underkastes grundige undersøkelser for å finne frem til årsakene bak det som har skjedd. Dette er i første rekke der menneskeliv går tapt, eller der en ulykke har ført til alvorlig skade på en persons kropp eller helse.

Departementet har i høringsnotatet valgt å bruke begrepet «*alvorlig skade*», som er samme begrep som i arbeidsmiljøloven § 5-2, for å angi alvorlighetsgraden av skade på person. Dette er

gjort for å knytte vilkåret opp mot en allerede eksisterende standard, som det eksisterer mye praksis rundt. Hensikten med å legge terskelen såpass høyt er at det er ønskelig å begrense de tilfeller der undersøkelsesmyndigheten er pålagt å igangsette undersøkelser til de mest alvorlige sakene. Hensynet til tilgjengelige ressurser, og ikke minst hensynet til undersøkelsesmyndighetens skjønnsmessige adgang til selv å avgjøre hvilke undersøkelser som har størst mulig læringspotensial, tilsier en slik løsning.

De alvorligste tilfellene av skade på materiell dekkes også av plikten til å iverksette undersøkelser. Vilket er at en ulykke har medført omfattende skade på, eller tap av, militær eller sivil eiendom.

Videre oppstilles det en plikt til å nedsette undersøkelseskommisjon ved alvorlige hendelser, som definert i lovforslaget § 3 første ledd bokstav c. En *alvorlig hendelse* kan også kalles en «nestenulykke». I mange tilfeller vil et tilnærmet likt hendelsesforløp kunne få svært forskjellig utfall, kun basert på små ulikheter i faktum. I disse tilfellene vil det være like mye lærdom å hente, som der ulykken er et faktum. Om det er flaks eller en rask, riktig manøvrering som gjør at ulykken ble unngått, er skadepotensialet fortsatt stort, og det fremstår etter departementets syn ikke som riktig at man bare skal høste lærdom av de sakene som hadde et alvorlig utfall, der skadepotensialet i utgangspunktet var det samme.

Ut over de lovpålagte kriteriene der undersøkelser alltid skal iverksettes, gis undersøkelsesmyndigheten en skjønnsmessig adgang til å undersøke også andre årsaksforhold, dersom myndigheten ut fra en konkret vurdering finner det ønskelig, jf. det som i høringsnotatet er utkast til § 12, tredje ledd. Departementet foreslår imidlertid i høringsnotatet at det gis visse føringer for undersøkelsesmyndighetens prioriteringer, i tråd med lovens formål.

Forslaget går ut på at undersøkelsesmyndigheten i sin vurdering særlig skal legge vekt på hvilken lærdom undersøkelsen forventes å gi med tanke på å forbedre sikkerheten i Forsvaret, og hendelsens alvorlighetsgrad. Med *alvorlighetsgrad* er det ikke nødvendigvis et krav om at utfallet av hendelsen var av alvorlig art, men snarere hvor stort *potensiale* hendelsen hadde til å forårsake et alvorlig resultat. Et ytterligere kriterium er hvorvidt episoden viser seg å inngå i en serie av ulykker eller hendelser. Undersøkelseskommisjonen bør ha særlig fokus på å avdekke systemfeil eller årsaksforhold som viser seg å dukke opp gjentatte ganger, og som har et stort skadepotensiale.

Samtidig som undersøkelsesmyndigheten tilkjennes en forholdsvis vid adgang til å undersøke hendelser i Forsvaret, har undersøkelsesmyndigheten samtidig ansvar for at undersøkelsene utføres på en forsvarlig måte, at saksbehandlingsregler overholdes, og at kostnadene holdes innenfor gitte budsjetttrammer. Departementet fremhever i høringsnotatet at disse momentene må veies opp mot hvor mange undersøkelser myndigheten vil ha mulighet til å igangsette, ut over de lovpålagte etter § 12 første og andre ledd.

#### 8.4.1.3 Høringsinstansenes syn

*Forsvaret og Forsvarets havarikommisjon (FHK)* påpeker at høringsnotatet ikke belyser muligheter og hjemmelsgrunnlag for ansvarlige sjef i Forsvaret til å nedsette kommisjon når slik ikke nedsettes av undersøkelsesmyndigheten:

«Det kan være mange grunner til at undersøkelsesmyndigheten ikke setter ned en kommisjon for en hendelse gitt vilkår for behov utover det lovpålagte etter § 12. Dersom en ansvarlig sjef mener at en *nestenulykke* har stort skadepotensiale, og undersøkelsesmyndigheten samtykker, må denne sjef vite om disse bestemmelsene skal ligge til grunn for en egen undersøkelse, herunder hvordan man forholder seg til forklaringsplikten i loven mv.»

*Forsvarets havarikommisjon* understreker at etter forskriften fra 1995 hadde generalinspektører og høyere myndighet adgang til å nedsette undersøkelseskommisjon. FHK etterspør en nærmere redegjørelse for hvilke undersøkelser en sjef på et gitt nivå i Forsvaret kan igangsette, og hvem som har det faglige ansvaret for undersøkelsene, derunder om undersøkelsesmyndigheten skal ha et overordnet ansvar for undersøkelser den ikke selv iverksetter.

Forsvaret og Forsvarets havarikommisjon ønsker inntatt følgende forslag til lovtekst:

«Dersom undersøkelsesmyndigheten ikke iverksetter en undersøkelse kan ansvarlig sjef, i samråd med undersøkelsesmyndigheten, iverksette undersøkelse av hendelser innenfor egen organisasjon, med hjemmel i denne loven og dertil hørende bestemmelser.

Denne lovens bestemmelser står ikke i veien for at ansvarlig sjef kan iverksette interne undersøkelser innenfor sin egen organisasjon, i samråd med undersøkelsesmyndigheten og dersom denne ikke setter ned en kommisjon eller undersøkelse.»

*Arbeidstilsynet* fremhever det som ønskelig at også alvorlige hendelser omfattes av lovforslaget.

«Vi ser det som positivt at en undersøkelseskommisjon ikke bare skal nedsettes ved ulykker, men også ved alvorlige hendelser (§ 12).»

#### 8.4.1.4 Departementets vurderinger

Departementet har ønsket å rydde opp i aktørbildet, og ønsker ikke å videreføre ordningen for nedsettelse av undersøkelseskommisjon som følger av dagens forskrift §§ 5 og 1. Etter departementets syn fremstår dagens ordning som uoversiktlig, og man ønsker i større grad å institusjonalisere undersøkelsene, samt plassere ansvaret for at disse gjennomføres, hos én instans.

Samtidig anerkjenner departementet at det vil være flere hendelser som undersøkelsesmyndigheten av ulike årsaker ikke får undersøkt. I disse tilfellene er det naturlig at Forsvaret selv gjennomgår det inntrufne etter egne regler og prosedyrer for å hente lærdom fra det som er skjedd. Departementet støtter ikke forslaget fra Forsvaret og Forsvarets havarikommisjon om at lovforslagets hjemler, derunder virkemidler for å sikre at undersøkelsesmyndigheten mottar flest mulig opplysninger som redegjort for i kapittel 10, skal kunne delegeres til ansvarlige sjefer i Forsvaret. For det første gjelder dette forholdsvis inngripende virkemidler, fastsatt ved lov, slik som forklaringsplikt. Myndigheten til å avkreve forklaringer er tillagt undersøkelsesmyndigheten, og skal ikke kunne delegeres. Videre vil en delegering av slik myndighet stride med kravet til uavhengighet som behandlet i kapittel 7 i denne proposisjonen, og ikke være forenlig med den organisering av undersøkelsesmyndigheten som det legges opp til. Til sammenligning har ikke tilsynsmyndigheter eller andre aktører i sivil transportsektor tilsvarende regelsett for de undersøkelsene de utøver på sitt fagfelt, disse er forbeholdt undersøkelsesmyndigheten, det vil si Statens havarikommisjon for transport.

Departementet har etter en nærmere gjennomgang gjort enkelte redaksjonelle endringer i lovteksten i utkast til § 12. Fremfor å angi vilkårene for når en undersøkelseskommisjon skal *nedsettes*, har departementet funnet det mer hensiktsmessig å angi vilkårene for hvilke ulykker og hendelser som skal *undersøkes*. Hvordan undersøkelsesmyndigheten organiserer undersøkelsesarbeidet er mer egnet til å reguleres i forskrift.

Videre er utkast til første og andre ledd i § 12 slått sammen og forenklet. Angivelsen av hva som

utgjør ulykker og hendelser som undersøkelsesmyndigheten plikter å undersøke er de samme som i høringsrunden, men bestemmelsen må nå leses sammen med definisjonsbestemmelsen i lovutkastet § 3. I § 3 brukes begrepet «alvorlig personskade». Det er fortsatt meningen at vilkåret skal tolkes i tråd med standarden i arbeidsmiljøloven § 5-2.

I tillegg er utkast til § 12, 4. ledd om plikten til å utforme et mandat som gir føringer for undersøkelseskommisjonens arbeid og fremdrift i den konkrete saken, slik dette var formulert i høringsrunden, innarbeidet i utkast til § 14.

## 8.4.2 Unntak

### 8.4.2.1 Gjeldende rett

Gjeldende forskrift lister opp de tilfeller der undersøkelseskommisjon kan unnlates nedsatt i § 5 andre ledd. Dette er ved trafikkulykke når sivilt kjøretøy er innblandet, ved brann som etterforskes av politiet, ved skipsulykke hvor sjøforklaring holdes (i dag vil dette tilsvare undersøkelser av sjøulykker utført av Statens havarikommisjon for transport) og når høyere myndighet nedsetter undersøkelseskommisjon.

### 8.4.2.2 Høringsnotatet

Departementet foreslår i høringsnotatet at undersøkelseskommisjon kan unnlates nedsatt dersom en annen myndighet undersøker det inntrufne med ulykkesforebyggende formål. Bestemmelsen er formulert som en «kan»-regel, det foreslås således en adgang, men ikke en plikt, for undersøkelsesmyndigheten til å la være å nedsette kommisjon i disse tilfeller.

Departementet fremhever i høringsnotatet at det vil være en unødvendig bruk av ressurser å nedsette en egen militær undersøkelseskommisjon dersom et forhold allerede undersøkes av en annen myndighet, som har et ulykkesforebyggende formål med undersøkelsene, og der ikke særskilte militære hensyn tilsier separat undersøkelse. Et typisk eksempel her vil være at sivile myndigheter, som Statens havarikommisjon for transport, allerede undersøker ulykken eller hendelsen. Det avgjørende kriteriet er at undersøkelsesarbeidet allerede er betryggende ivaretatt av andre kompetente myndigheter, og at Forsvarets behov for informasjonsinnhenting og innsikt i årsakene bak det inntrufne anses som tilstrekkelig ivaretatt.

#### 8.4.2.3 Høringsinstansenes syn

Det er ingen høringsinstanser som kommenterer dette spørsmålet direkte.

#### 8.4.2.4 Departementets vurdering

Departementet viderefører synspunktene som formulert i høringsnotatet og forslaget til lovtekst i det som i lovproposisjonen er formulert som § 12 tredje ledd.

### 8.4.3 Andre myndigheters adgang til å nedsette eller oppheve undersøkelseskommisjon

#### 8.4.3.1 Gjeldende rett

Som redegjort for over er det flere instanser som har adgang til å nedsette undersøkelseskommisjon etter dagens regelverk. Både undersøkelsesmyndigheten, forsvarssjefen, generalinspektørene, sjefer for fellesinstitusjoner og forvaltninger i Forsvaret er alle etter nærmere vilkår gitt slik myndighet i forskriftens § 5 første ledd.

#### 8.4.3.2 Høringsnotatet

Lovforslaget foreslår å stramme inn adgangen til å nedsette undersøkelseskommisjon, og gir den faste undersøkelsesmyndigheten primæradgang til dette. I høringsnotatet fremheves det at det likevel kan tenkes tilfeller der undersøkelsesmyndigheten av ulike årsaker ikke nedsetter en kommisjon, men der øverste myndighet i Forsvaret ser seg tjent med at et forhold undersøkes. Som øverste ansvarlig for sikkerheten i Forsvaret, kan forsvarssjefen ha et legitimt ønske om at et forhold blir undersøkt av undersøkelsesmyndigheten.

Utkast til § 13 første ledd er ment å dekke disse tilfellene. Som følge av at forsvarssjefen, etter den organisatoriske forankring det ble lagt opp til i høringsnotatet, ikke ville hatt myndighet til å instruere undersøkelsesmyndigheten til å igangsette undersøkelser, ble det ansett nødvendig med en egen hjemmel for å sikre en slik adgang.

Det fremheves i høringsnotatet at bestemmelsen er ment som en unntaksregel som skulle søke å sikre at forhold som er av betydning for sikkerheten i Forsvaret blir undersøkt. De øvrige bestemmelser som gjelder for undersøkelsesarbeidet vil komme til anvendelse, selv om det er

forsvarssjefen som etter forslaget faktisk ville stå for nedsettelsen av undersøkelseskommisjon. Det presiseres videre i høringsnotatet at selv om forsvarssjefen ble foreslått gitt adgang til å nedsette en kommisjon, ville han ikke ha adgang til å stanse eller på annen måte hindre undersøkelsesmyndigheten i å nedsette en kommisjon etter lovforslaget.

Høringsnotatet foreslår også at Forsvarsdepartementet i særskilte unntakstilfeller gis adgang til å begrense mandatet til en undersøkelseskommisjon, eller i ytterste konsekvens, dersom slik kommisjon er oppnevnt, stanse dennes videre arbeid, jf. utkast til § 13 andre ledd. Svært unntaksvis vil sentrale sikkerhetspolitiske hensyn eller forholdet til annen stat kunne tilsi at man utviser varsomhet med å sette i gang undersøkelser av et hendelsesforløp. Departementet foreslår derfor i høringsnotatet en slik snever unntaksregel dersom forholdet til andre land eller vesentlige sikkerhetspolitiske interesser står på spill. Det understrekes at denne adgangen er ment som en sikkerhetsventil, og vil bare kunne brukes i snevre unntakstilfeller dersom det foreligger en reell frykt for at Norges sikkerhetspolitiske interesser vil lide dersom undersøkelsene fortsetter.

Dersom det er mulig å fortsette undersøkelsene uten at de sikkerhetspolitiske interessene vil ta skade, presiseres det at Forsvarsdepartementet skal begrense seg til å tilpasse undersøkelseskommisjonen sitt mandat til dette, fremfor å stanse undersøkelsene som sådan. Det oppfordres også, så fremt det anses som mulig, til å gå i dialog med aktuelle aktører for å søke å finne en løsning på problemet.

#### 8.4.3.3 Høringsinstansenes syn

*Forsvarets havarikommisjon* (FHK) mener det er uklarerheter i høringsnotatet knyttet til hvordan en kommisjon skal nedsettes av forsvarssjefen. Som følge av at forsvarssjefen ikke kan instruere undersøkelsesmyndigheten, og det kun er undersøkelsesmyndigheten som kan nedsette kommisjon etter § 12, stiller Forsvarets havarikommisjon spørsmål om forsvarssjefen gjør seg selv til undersøkelsesmyndighet for anledningen, og i så fall om de andre pliktene som ligger til undersøkelsesmyndigheten tilfaller forsvarssjefen.

*Krigsskoleutdannede offiserers landsforening* (KOL) stiller i sitt høringssvar spørsmålsteget ved undersøkelsesmyndighetens uavhengighet når man oppstiller unntaksregler slik som i utkast til § 13:

«KOL har forståelse for nødvendigheten av lovens § 13, men denne paragrafen bidrar ikke til troverdighet gjennom uavhengighet når forsvarssjefen eller departementet skal gripe inn ut fra konstitusjonelle eller sikkerhetspolitiske hensyn. Dette blir en form for direkte og indirekte instruksjon som synliggjør problemet med denne form for organisering og viser at det ikke er uavhengighet.»

KOL fremhever videre at denne lovbestemmelsen i tillegg reiser spørsmål ved hvilke saksbehandlingsregler som skal gjelde for disse undersøkelsene og om de også skal ha utvidet forklaringsplikt, samt grensesnittet til den permanente undersøkelsesmyndigheten.

*Statens havarikommisjon for transport (SHT)* uttrykker også skepsis til en slik hjemmel:

«Selv om lovutkastet § 13 [...] bare skal brukes som sikkerhetsventil og bare i snevre unntakstilfeller, er dette et eksempel som synliggjør utfordringen Forsvaret står overfor. Uavhengighet forutsetter at ingen har hjemmel til å gripe inn i arbeidet.»

#### 8.4.3.4 Departementets vurderinger

Som følge av at departementet har endret innretning på organiseringen av undersøkelsesmyndighet, se kapittel 7, vil det ikke lenger være aktuelt å gi forsvarssjefen adgang til å igangsette undersøkelser etter forslaget til ny lov her. Forslaget til § 13 første ledd som foreslo å gi forsvarssjefen slik adgang er derfor fjernet fra lovforslaget.

Når det gjelder spørsmålet om uavhengighet er departementet ikke uten videre enig i at utkast til § 13 er problematisk. Til illustrasjon har Samferdselsdepartementet adgang til å pålegge undersøkelsesmyndigheten å foreta undersøkelser knyttet til sivil luftfart etter forskrift om offentlig undersøkelse av luftfartsulykker og luftfartshendelser innen sivil luftfart av 19. desember 2014 nr. 1848 § 4 andre ledd andre punktum.

Departementet står fast ved forslaget til unntak knyttet til sikkerhetspolitiske interesser. For det første må det understrekes at spørsmålet etter alt å dømme vil komme på spissen i ytterst få tilfeller. Den sikkerhetspolitiske dimensjonen vurderes imidlertid som så sentral i disse særskilte tilfellene, at det er departementets klare syn at disse må få forrang i form av en snever unntaksregel. Departementet ønsker igjen å understreke at det må svært mye til før vilkårene i § 13 vurderes oppfylt.

## 8.5 Undersøkelsesmyndighetens sammensetning

### 8.5.1 Gjeldende rett

En undersøkelseskommisjon utpekt etter dagens regelverk skal ha minst tre medlemmer hvorav én skal være leder, jf. forskriften § 6 første ledd. Lederen skal være en offiser med minimum samme grad og ansiennitet som den som på grunn av direkte befatning med ulykken eller hendelsen får sitt forhold undersøkt. Det skal også være en offiser med erfaring fra samme tjenestefelt. Ved personskade skal lokalt arbeidsmiljøutvalg (AMU) gis anledning til å oppnevne medlem i kommisjonen, alternativt en tillitsvalgt eller annen representant for den personellkategorien den skadde tilhører. Dersom vernepliktig menig, korporal eller tilsvarende har hatt direkte befatning med ulykken eller hendelsen, skal en tillitsvalgt eller annen representant for denne personellkategori i alle tilfelle gis anledning til delta. Politiet gis også anledning til å delta i undersøkelseskommisjonen, jf. § 6 andre ledd.

I Luftforsvaret finnes det en «pool-ordning» bestående av personell som har kompetanse innen undersøkelsesarbeid. Øvrige deler av Forsvaret har ikke formalisert en slik løsning i samme grad.

Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) utpeker medlemmer til undersøkelseskommisjoner i dialog med blant andre generalinspektørene for forsvarsgrenene. I tillegg skal medlemmer av kommisjonene ha kompetanse innen samme fagfelt som hendelsen omfatter. Det har vist seg at utpekt personell ikke alltid har rett fag- og metodekompetanse til å gjennomføre undersøkelser. Praksis tyder på at det ofte er det personellet som kan frigjøres som blir utpekt som kommisjonsmedlemmer. Vedkommende får oppgaven i tillegg til sin vanlige jobb.

Forsvaret tilbyr i dag ingen felles utdanning for personell som inngår i undersøkelseskommisjoner. Det finnes enkeltstående kurs, men det foreligger ingen kompetansekrav for deltakelse på disse.

Når undersøkelseskommisjoner oppnevnes, beskrives vanligvis også administrative forhold, herunder økonomi. Deltakelse i undersøkelseskommisjoner kan oppfattes som en ekstrabelasting for personellet fordi dette må gjøres i tillegg til eksisterende arbeidsoppgaver. Dette medfører at det tidvis er vanskelig å rekruttere, igangsette og gjennomføre undersøkelser på en rask og effektiv måte.

### 8.5.2 Høringsnotatet

Departementet foreslår i lovforslaget § 14 at krav til undersøkelseskommisjonens sammensetning og antall fastsettes nærmere i forskrift. Departementet har likevel funnet det hensiktsmessig å innhente høringsinstansenes synspunkter på enkelte overordnede vurderinger rundt dette temaet.

Departementet understreker i høringsnotatet at et vesentlig formål med undersøkelsesarbeidet er kunnskapsinnhenting, der man vektlegger og sikrer en åpen rapporteringskultur og et vern mot selvinkriminering. Følgelig fremhever departementet i høringsnotatet at det viktigste er at mest mulig kompetent personell deltar i undersøkelseskommisjonen, fremfor hvilke interesser medlemmene i den enkelte kommisjonen representerer. Departementet ønsker derfor at det stilles krav til særskilt undersøkelseskompetanse. Etter departementets syn bør dette være det avgjørende kriteriet ved sammensetning av kommisjonen. Hvilken kompetanse som vil være etterspurt, vil avhenge av hva slags type ulykke eller hendelse man står overfor. Departementet foreslår videre i høringsnotatet at det bør etableres en «pool» med fagkompetent personell i Forsvaret, som har gjennomgått et spesielt utdannings- og treningsprogram i tråd med et regime for sertifisering av kommisjonsmedlemmer. I forlengelsen av en slik ordning blir det fremhevet i høringsnotatet at Forsvaret eventuelt må vurdere om det er nødvendig å disponere personell med riktig kompetanse til å delta i slikt arbeid.

De ulike fagforeningene foreslås ikke involvert i selve undersøkelsesarbeidet, men disse vil gis anledning til å få gjennomgå og kommentere på utkastet til undersøkelsesrapport etter lovforslaget § 22, jf. § 18.

Som redegjort for over i punkt 4.3.5 ønsker departementet at militærpolitiet ikke lenger skal benyttes til å oppta forklaringer fra personer som møter for undersøkelseskommisjonen, slik som har vært praksis etter gjeldende forskrift. Militærpoliti eller alminnelig politi skal heller ikke stille med representant i undersøkelseskommisjonen. Dette vil sikre tettere skott mellom undersøkelsesarbeid og etterforskning.

### 8.5.3 Høringsinstansenes syn

*Riksadvokaten* uttrykker forståelse for at politiet ikke lenger vil være representert i undersøkelseskommisjoner, i tråd med de prinsippene for undersøkelser som gjennomsyrrer lovforslaget. Samme

høringsinstans trekker frem hensynet til uavhengighet for kommisjonens medlemmer:

«Hensynet til uavhengighet bør gjelde både i forhold til hvilke medlemmer som skal oppnevnes og kommisjonens arbeid og organisering. Habilitetsbestemmelsene i forvaltningsloven §§ 6 følgende bør kunne gis anvendelse så langt de passer ved oppnevning av kommisjonens medlemmer. En viser også til domstolsloven §§ 106 og 108 om habilitetskrav til dommere.»

*Krigsskoleutdannede offiserers landsforening (KOL)* anfører at å benytte kommisjonsmedlemmer som kommer fra en «pool» i Forsvaret kan bidra til at undersøkelsesarbeidet fremstår som mindre uavhengig og at habiliteten til medlemmene kan settes på prøve. KOL uttrykker samtidig at dersom undersøkelsesmyndigheten organisatorisk legges under Forsvarsdepartementet, vil dette gi større grad av ekstern tillit og troverdighet til undersøkelsesarbeidet.

*Statens havarikommisjon for transport (SHT)* er negativ til en ordning der undersøkelsesoffiserer hentes fra Forsvaret:

«SHT mener videre at kommisjonsmedlemmer hentet fra en *pool* internt i Forsvaret forsterker inntrykket av at kommisjonsarbeidet fremstår som en interngransking. Habiliteten til medlemmene kan blant annet ofte settes på prøve.»

### 8.5.4 Departementets vurderinger

Forholdet til forvaltningsretten følger av punkt 4.1. Det følger av denne redegjørelsen at forvaltningslovens habilitetsbestemmelser kommer til anvendelse. Alminnelige habilitetsbetraktninger må derfor gjøres ved utnevning av undersøkelseskommisjon som påpekt av riksadvokaten.

Når det gjelder bruken av personell plukket ut fra en «pool» i Forsvaret vil departementet bemerke at dette opprinnelig var ment som et kompetansehevende tiltak sammenlignet med dagens ordning. Å gi utvalgt personell kvalifisert opplæring og sertifisering i undersøkelsesarbeid har vært etterspurt fra Forsvarets side – både for å heve kvaliteten på undersøkelsene – men også for å sikre at man har kompetent personell tilgjengelig i undersøkelsesøyemed. Dessuten at undersøkelsene ikke lenger skal utføres i tillegg til vanlig jobb, men at det legges til rette for systemer som sikrer at personellet kan frigis i den perioden undersøkelsesarbeidet pågår.

Som nevnt i høringsnotatet foreslår departementet at undersøkelseskommisjonens sammensetning fastsettes nærmere i forskrift. Det anses som lite fleksibelt å fastsette detaljerte bestemmelser i loven om hvilken bakgrunn kommisjonsmedlemmene skal ha.

Departementet mener at det at militært ansatte deltar i undersøkelsesarbeid ikke i seg selv vil undergrave tilliten til undersøkelsesmyndigheten som sådan, all den tid habilitetsbestemmelsene i forvaltningsloven oppfylles. Det er en rekke militært ansatte i Forsvarsdepartementet, samt i underliggende etater som Forsvarets forskningsinstitutt og Nasjonal sikkerhetsmyndighet. Disse ansatte har alle sin lojalitet til respektive arbeidsgiver, og det samme vil også gjelde for militært ansatte som deltar i undersøkelsesarbeid for undersøkelsesmyndigheten. Forsvaret har lang erfaring med å undersøke ulykker og hendelser i sektoren, uten at dette har reist spørsmål til integriteten ved undersøkelsene. At undersøkelsesmyndigheten legges til Forsvarsdepartementet øker dessuten avstanden til etaten, som fremhevet av KOL i høringsrunden. Undersøkelsesmyndigheten planlegges opprettet med en sivil lederstilling. Lederen vil være ansvarlig for å påse at de vurderinger som gjøres er faglig funderte og ikke tar utenforliggende hensyn.

Departementet foreslår enkelte endringer i utformingen av forslag til § 14 siden høringsrunden. Utkast til § 14 er en forskriftshjemmel som gir Forsvarsdepartementet adgang til å fastsette nærmere bestemmelser om mandat, arbeid og fremdrift, i tillegg til kompetansekrav til personell mv., forbundet med den enkelte undersøkelse.

## 8.6 Eldre saker

### 8.6.1 Gjeldende rett

I dag gjelder det ingen spesielle føringer for hvordan man skal forholde seg til eldre, ikke undersøkte saker eller til gjenåpning av undersøkelser som har vært gjennomført tidligere.

### 8.6.2 Høringsnotatet

Departementet foreslår i § 11 tredje ledd at undersøkelsesmyndigheten gis adgang til å ta opp tidligere saker til undersøkelse. Dette gjelder uavhengig av om saken er blitt undersøkt tidligere

eller ikke. Departementet foreslår imidlertid at det oppstilles to alternative vilkår for at denne retten skal kunne benyttes. Første alternativ er at det fremkommer nye opplysninger av betydning for konklusjonen i saken. Vilkåret må leses slik at disse nye opplysningene må være av en slik art at de kan begrunne bruk av de ressurser, både økonomiske, og beslagleggelse av tilgjengelig arbeidskraft, som vil påløpe for å åpne ny sak. Det andre alternative vilkåret er at tungtveiende hensyn tilsier at saken tas opp igjen. Eksempler på slike tungtveiende hensyn vil være begrunnede henstillinger fra involverte eller pårørende.

Til sammenligning har luftfartsloven § 12-13 og jernbaneundersøkelsesloven § 11 en lignende adgang for undersøkelsesmyndigheten til å undersøke forhold «uten hensyn til tidligere avgjørelser». Det er opp til undersøkelsesmyndighetens skjønn å foreta denne vurderingen, og det oppstilles ingen kriterier ut over dette slik som i lovforslaget her.

Innrettelseshensynet taler for at borgerne på et gitt tidspunkt skal kunne innrette seg etter de beslutninger som er tatt. Departementet mener i dette tilfellet at det ville kunne virke uheldig dersom undersøkelsesmyndigheten gis helt frie tøyler til å ta opp igjen gamle saker. Følgelig er det departementets syn at det vil fremstå som mer skånsomt for de involverte parter at det må foreligge begrunnede årsaker før en sak blir behandlet på nytt. For å ivareta de involvertes ønsker vil en anmodning fra disse være et viktig moment for å undersøke saken på nytt. Det understrekes i høringsnotatet at undersøkelsesmyndigheten likevel hele tiden må ha den løpende ressurs situasjonen for øyet, og en forutsetning for å ta opp igjen gamle saker må være at ressurs situasjonen tillater dette, derunder at det ikke går ut over kapasiteten til å ta seg av nye ulykker og hendelser som måtte inntreffe.

### 8.6.3 Høringsinstansenes syn

Det er ingen høringsinstanser som knytter særskilte bemerkninger til dette temaet.

### 8.6.4 Departementets vurdering

Departementet viderefører synspunktene som formulert i høringsnotatet samt lovforslaget i utkast til § 11 tredje ledd.

## 9 Tilgang til fakta i saken

### 9.1 Gjeldende rett

Sjef for den avdeling som er berørt har etter gjeldende forskrift § 3 andre ledd plikt til å foreta de skritt som ikke uten skade kan utsettes for å sikre bevis, slik som avsperring av åsted, sikring av vitner og spor mv. Ut over dette inneholder ikke forskriften nærmere bestemmelser som gir undersøkelseskommisjonen adgang til fysiske bevis.

Avdelingssjefen gis forholdsvis vidtgående fullmakter etter dagens forskrift. En militær avdelingssjef har ikke uten videre forutsetninger for å drive denne typen undersøkelsesarbeid og har sjelden særskilt opplæring i fag og metode, slik som for eksempel i sikring av bevis osv. Følgelig er det i dag en forholdsvis høy risiko for at bevis forspilles. Normalt vil de militære avdelingene selv gjennomføre tiltak ved alvorlige ulykker i dag, uten at undersøkelsesmyndigheten konsulteres.

Det eksisterer ingen hjemmel til å benytte privat grunn eller ta beslag i annet enn det som er Forsvarets eiendom i dagens regelverk. Man er derfor i stor grad avhengig av samtykke for å kunne utføre sitt arbeid. Undersøkelsesmyndigheten har ikke selv hatt adgang til å be om at det gjennomføres legeundersøkelser eller obduksjon, men har vært avhengig av samtykke, eller hjelp fra politi eller militærpoliti, for å få adgang til slike bevis.

### 9.2 Høringsnotatet

Departementet fremhever i høringsnotatet at dersom undersøkelsesmyndigheten skal kunne utføre sitt arbeid er den avhengig av å få tilgang til relevante bevis i saken. Dette gjelder både tilgang til skadested, gjenstander, vrakrester, mv., men også tilgang til resultater av medisinske tester osv. Dessuten må undersøkelsesmyndigheten ha adgang til å kreve at tester blir utført der dette ikke allerede er gjort.

Disse behovene er søkt hensyntatt i forslaget til §§ 9 og 10 i loven. Disse bestemmelsene bygger i hovedsak på de sivile transportlovene, som gir Statens havarikommisjon for transport en tilsvarende adgang til bevis.

I tillegg anser departementet det som sentralt at undersøkelsesmyndigheten gis adgang til relevant informasjon den måtte ønske fremlagt fra Forsvaret, som er av betydning for undersøkelsene. Dette vil først og fremst gjelde data som kan angå saken direkte, men også bakenforliggende informasjon som kan bidra til å belyse mer grunnleggende årsaksfaktorer og risikomomenter som kan ha forbindelse med ulykken eller hendelsen. Her vil særlig interne hendelseshåndteringsverktøy (dataapplikasjoner) og andre kontrollfunksjonssystemer kunne gi nyttig og nødvendig informasjon til undersøkelsesmyndigheten.

Tilgang til slik informasjon vil kunne bidra til å avdekke systemfeil i Forsvarets enheter, og departementet anser en slik tilgang til informasjon som så sentral at den bør forankres i loven.

### 9.3 Høringsinstansenes syn

*Riksadvokaten* redegjør i sitt hørings svar for politiets bevissikring på et åsted og understreker at denne som utgangspunkt må gjennomføres upåvirket av om det vil bli foretatt en kommisjonsundersøkelse eller ikke.

«I et strafferettslig perspektiv og for å opprettholde et åsteds nødvendige bevisverdi, vil det være av avgjørende betydning at politiet sikres kontroll og styring over både åsted og gjenstandsbevis.»

Riksadvokaten henviser videre til straffeprosessloven § 203, og påberoper at politiet må gis forrang til beslag i gjenstander der man ikke kommer til enighet om undersøkelsen av disse:

«Dersom politiet og kommisjonen ønsker å ta hånd om samme gjenstander, og de undersøkende myndighetene ikke kommer til enighet, må utvilsomt de straffeprosessuelle regler gå foran lovutkastet § 10, og slik gi politiet forrang. Dette kan med fordel gå uttrykkelig frem av loven. Kommisjonen må sørge for å avklare med politiet om etterforskning kan bli aktuelt

før man foretar undersøkelser som kan påvirke bevissituasjonen.»

Riksadvokaten omtaler også muligheten for informasjonsutveksling mellom etterforskere og kommisjonsmedlemmer. Det trekkes frem at taushetsplikt vil sette skranker i så måte, det samme vil undersøkelsenes ulike formål og etterforsknings-taktiske hensyn:

«Når det gjelder opplysninger av mer teknisk art bør det i større grad være rom for informasjonsutveksling, da dette kan være hensiktsmessig for å hindre unødig ressursbruk.»

*Kripas* understreker viktigheten av godt samarbeid mellom politiet og undersøkelseskommisjoner. Samtidig etterspør denne høringsinstansen nye regler om adgangen til samarbeid og informasjonsdeling som sikrer forutsigbarhet på dette området. Taushetsplikten etter lovforslaget, og i hvilken grad denne hindrer undersøkelseskommisjonen fra å samarbeide med politiet om tekniske bevis, trekkes frem:

«Spørsmålet er hvilke opplysninger som omfattes av taushetsplikten. Slik *Kripas* forstår reglene vil ikke kommisjonens egne fysiske funn være omfattet, og kan således deles med politiet. Etter en rent språklig forståelse vil dette kunne strekke seg videre enn departementets omtale av tekniske funn i notatet. Likeså antas at kommisjonen vil kunne dele informasjon om sine øvrige observasjoner og vurderinger, som typisk foretas på grunnlag av særskilt fagkunnskap. Det sentrale i vurderingen av hvilke typetilfeller må være om delingen av konkret informasjon kommer i konflikt med hensynene bak en åpen rapporteringskultur og vernet mot selvinkriminering.»

*Kripas* antar i forlengelsen av dette at undersøkelseskommisjonen kan dele opplysninger som tilfaller kommisjonen utenfor rammene av forklaringsplikten i lovforslagets § 16 med politiet:

«Oppsummert anses det sentralt for *Kripas* at adgangen til og betydningen av samarbeid og informasjonsdeling ikke underkommuniseres ved de skott som nå innføres mot politiet.»

*Rogaland politidistrikt* uttaler at det sentrale poeng er at ordningen med undersøkelseskommisjoner ikke må begrense politiets ansvar eller myndighet. Politiet må ha førsteprioritet på til-

gang til bevisene, slik som vitner og reelle bevismidler. Begrunnelsen for dette fremheves å være at politiet er samfunnets nøytrale organ i etterforskning og at politiet har en plikt til å etterforske objektivt, både i ulykkestilfeller og i «mistanketilfeller». Formuleringer i høringsnotatet tas videre til inntekt for å gi politiet førsteprioritet til alle bevis:

«Høringsnotatet peker på side 70 på at undersøkelsesmyndigheten ikke skal kunne hindre politiet i sitt arbeid. Det er både betryggende og selvsagt. Jeg forstår formuleringen slik at politiets arbeid dermed skal ha førsteprioritet på alle bevis.»

*Statens havarikommisjon for transport (SHT)* anbefaler at man vurderer å innta en hjemmel om bruk av data fra systemer som registrerer lyd og bilde. Slik hjemmel er inntatt i luftfartsloven § 12-10 og jernbaneundersøkelsesloven § 9.

## 9.4 Departementets vurderinger

Som redegjort for i punkt 5.3 anerkjenner departementet behovet for godt samarbeid mellom de ulike instansene som driver undersøkelser og etterforskning etter en ulykke eller hendelse. Departementet understreker behovet for å trekke opp den nærmere grensegang mellom etterforskning og undersøkelser av ulike instanser i forskrift. I en slik forskrift bør også adgangen til samarbeid om innhenting og tolking av bevis behandles.

Alle instanser på åstedet vil ha samme mål for øyet, nemlig å sikre faktum i saken. Slike faktiske opplysninger skiller seg fra forklaringer fra de involverte etter utkast til § 16. Innholdet i forklaringer vil undersøkelsesmyndigheten på grunn av taushetsplikten i § 19 ikke kunne formidle videre. Politiet, undersøkelsesmyndigheten, og eventuelt andre aktører vil i utgangspunktet kunne samarbeide om innhenting av andre bevis i saken og diskutere dette seg imellom. Dette vil i mange tilfeller være arbeidsbesparende.

Samtidig deler departementet *Kripas* sine betraktninger om at taushetsplikten oppstiller en grense for hva undersøkelsesmyndigheten kan meddele av informasjon. Det vil her være naturlig at undersøkelsesmyndigheten kan formidle rene fakta videre. Dersom det er informasjon som bærer preg av tolkning av informasjon, som igjen kan peke tilbake på forklaringer som er avgitt av involverte personer, kan informasjonen etter

departementets syn ikke frigis. Eksempler på dette vil kunne være bilder fra en rekonstruksjon som antyder hvilke faktorer undersøkelsesmyndigheten mener ligger til grunn for ulykken eller hendelsen. Departementet deler i så måte Kripos sine betraktninger om at det er hensynene som ligger til grunn for lovens forklaringsplikt som må være førende i den skjønnsmessige vurderingen undersøkelsesmyndigheten må foreta.

Når det gjelder henstillingen fra riksadvokaten om at de straffeprosessuelle regler utvilsomt må gå foran lovutkastet § 10, og at dette må inntas i loven, støtter departementet ikke umiddelbart dette. Det er ingen slik lovmessig fortrinnsrett for politiet i de sivile transportlovene. Spørsmålet er også om man er tjent med en slik kategorisk løsning i loven, eller om det beste er å falle ned på alminnelig tolkningslære i de tilfellene der instansene ikke kommer til enighet. Erfaring fra praksis er at dette sjelden kommer på spissen. Departementet understreker viktigheten av samarbeid på stedet, og at alle instanser gis nødvendig mulighet til å utføre rettidige undersøkelser, også der én instans har en gjenstand eller lignende i sin varetakt.

Av hensyn til samarbeid med andre aktører på ulykkesstedet, men også av hensyn til tredjeperson som utkast til § 10 får innvirkning ovenfor, mener departementet det vil være nødvendig å forskriftsregulere forhold knyttet til undersøkelsesmyndighetens tilgang til eiendom, eiendeler mv. Dette bør også innbefatte en tidsbegrensning. Forskriftskompetansen er nedfelt i forslag til § 10 sjette ledd.

På bakgrunn av innspill fra Statens havarikommisjon for transport foreslår departementet å tilføye i utkast til § 10 første ledd at undersøkelsesmyndigheten har rett til å undersøke og ta i besittelse systemer som registrerer lyd og bilde. Departementet mener forøvrig at dette i de fleste tilfeller uansett vil være dekket av utkast til § 10 fjerde ledd. Fjerde ledd gir undersøkelsesmyndigheten adgang til informasjon i forsvarssektoren som er av betydning for undersøkelsene. Opprinnelig var denne adgangen til informasjon begrenset til informasjon i *Forsvaret*, men dette er

i lovproposisjonen utvidet til *forsvarssektoren*. Dette har blant annet sammenheng med at forvaltningen av materiell siden høringsrunden er skilt ut av Forsvaret og etablert som en egen etat underlagt Forsvarsdepartementet.

Som beskrevet i høringsnotatet bygger utkast til § 10 på lignende bestemmelser i de sivile transportlovene. Selve lovteksten er noe ulikt formulert i henholdsvis luftfartsloven § 12-15, jernbaneundersøkelsesloven § 13 og vegtrafikkloven § 46, men formålet med bestemmelsene er det samme. Et spørsmål som kan reise seg er hvilken tilgang undersøkelsesmyndigheten skal ha til helseopplysninger fra personer som har vært involvert i ulykken eller hendelsen. Slik lovforslaget her opprinnelig var formulert kunne det leses generelt, og dermed utvidende til å omfatte også helseopplysninger som ikke har forbindelse med eller betydning for ulykken eller hendelsen. Departementet ønsker derfor å presisere at man i utkast til § 10 andre ledd kun har ment å omfatte helseopplysninger som er relevante for saken, og som det dermed er *nødvendig* for undersøkelsesmyndigheten å få kjennskap til. Dette betyr imidlertid ikke at undersøkelsesmyndigheten bare bør ha tilgang til undersøkelser som foretas *etter* en ulykke eller hendelse har funnet sted. Helseopplysninger fra tiden før ulykken eller hendelsen inntraff kan også være avgjørende for å finne frem til årsaksforholdene. Som eksempel kan trekkes frem opplysninger om en pilots psykiske helse, dersom det er klare indikasjoner på at dette kan ha hatt innvirkning på et flyhavari, og der piloten har omkommet i ulykken.

I tråd med vurderingene over har departementet kommet til at det vil være hensiktsmessig å omformulere utkast til § 10 slik at nødvendighetsvilkåret kommer tydeligere frem. Nødvendighetsvilkåret er tatt inn som et eget tredje ledd i bestemmelsen.

Videre er det tatt inn en presisering i nytt utkast til femte ledd som slår fast at undersøkelsesmyndighetens tilgang til opplysninger etter bestemmelsen gjelder uten hinder av lovbestemt taushetsplikt.

## 10 Virkemidler for å sikre at undersøkelsesmyndigheten mottar flest mulig opplysninger

### 10.1 Generelt

Ulykker og alvorlige hendelser vil i mange tilfeller kunne være forårsaket av menneskelig svikt. Disse vil kunne variere fra det bagatellmessige og til de mer grovere feil. Feilene vil i enkelte tilfeller også kunne være straffverdige. Personene bak vil naturligvis kunne kvie seg for å måtte gi fra seg informasjon om forhold som er belastende, eller som de kan straffes for senere. Samtidig vil denne informasjonen ofte kunne være av vesentlig, om ikke avgjørende betydning, for å avdekke årsakene til det inntrufne. Det vises for øvrig til det som er sagt om formålet med loven i punkt 5.1.

For å sikre at undersøkelsesmyndigheten mottar flest mulig opplysninger om ulykken eller hendelsen som har funnet sted, foreslår departementet å innføre en forklaringsplikt overfor undersøkelsesmyndigheten. Parallelt med forklaringsplikten foreslås det innført en taushetsplikt for de som mottar informasjonen, samt et forbud mot at opplysningene gitt under forklaringsplikt brukes som grunnlag for straffeforfølgelse, eller grunnlag for sanksjoner fra arbeidsgiver eller foresatte. Disse tre vil bli beskrevet nærmere i det følgende.

### 10.2 Forklaringsplikt

#### 10.2.1 Gjeldende rett

Etter dagens forskrift har enhver tjenestegjørende i Forsvaret plikt til å avgi forklaring for undersøkelseskommisjonen, jf. forskriftens § 12 første ledd. Denne plikten begrenses imidlertid av samme bestemmelses femte ledd som sier at ingen plikter å avgi forklaring om forhold som kan gi grunnlag for disiplinære eller strafferettslige forføyninger mot vedkommende. Undersøkelsesmyndigheten plikter å opplyse om retten til ikke å avgi slik forklaring. I tråd med selvinkrimineringsvernet kan man derfor si at det ikke foreligger noen fullstendig forklaringsplikt etter dagens regelverk, men snarere en begrenset forklaringsplikt.

Dagens system medfører at de involverte risikerer strafferettslige eller sivilrettslige reaksjoner

dersom de velger å fortelle om egne feilvurderinger eller regelbrudd. Dette er særlig aktuelt all den tid politiet etter gjeldende forskrift inviteres til å delta i undersøkelseskommisjonen. Dessuten fordi Forsvaret selv har et eget disiplinærsystem med tilhørende refselsesinstitutt. Frykten for at innrømmelsen av egne feil vil kunne komme til å medføre reaksjoner er derfor reell.

#### 10.2.2 Høringsnotatet

Departementet foretar i høringsnotatet en nærmere gjennomgang av behovet for, og implikasjoner ved, å innføre en forklaringsplikt. Beveggrunnen for å etablere en slik plikt er hensynet til en best mulig opplyst sak, og dermed det ulykkesforebyggende arbeidet, som er grunnleggende i dette lovforslaget. Dagens regelverk gir ingen insentiver for involverte i en ulykke eller hendelse å forklare seg åpent om egne feil til undersøkelsesmyndigheten. Følgelig vil denne ofte ha vanskeligheter med å få klarhet i hva som faktisk ledet til ulykken eller hendelsen, og dermed også bidra til å forebygge at noe lignende skjer igjen. Departementet mener at dette er uheldig.

Forklaringsplikten som foreslås innført kan kalles en *utvidet* forklaringsplikt da den gjelder uavhengig av eventuell taushetsplikt som påhviler den enkelte. Forklaringsplikten er imidlertid ikke ubegrenset, fordi den materielt sett bare knytter seg til informasjon personen besitter om forhold som kan være av *betydning* for undersøkelsen. Det understrekes således i høringsnotatet at undersøkelsesmyndigheten ikke kan pålegge personer å forklare seg om forhold som ikke har tilknytning til den pågående undersøkelsen etter lovforslaget her. Hva som kan være av *betydning* for undersøkelsen vil bero på en skjønnsmessig vurdering, og vil variere med sakstypen.

Forklaringsplikten foreslås å gjelde for «enhver». Dette innebærer at så vel militære som sivile personer plikter å gi de opplysninger undersøkelsesmyndigheten ber om av betydning for undersøkelsene.

Betydningen av å sørge for at den forklaringspliktiges rettigheter ivaretas står sentralt i lovforslaget. Forklaringsplikten innebærer at en person kan ha plikt til å forklare seg om forhold som kan gi grunnlag for straff. I både nasjonal og internasjonal rett er det et grunnprinsipp at ingen skal kunne tvinges til å erkjenne egen straffeskyld, eller bidra til egen domfellelse. Et sentralt spørsmål som trekkes frem i denne sammenheng er hvorvidt dette vernet mot selvinkriminering kan legge begrensninger på forklaringsplikten. Vernet mot selvinkriminering går kort sagt ut på at man kan nekte å svare på spørsmål som kan lede til egen domfellelse, og kommer direkte til uttrykk i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 14 nr. 3 bokstav g. Dette gjelder direkte som norsk lov etter lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett § 2. Selvinkrimineringsvernet er også et element i kravet til rettferdig rettergang etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) art. 6 nr. 1, og prinsippet kommer til uttrykk i straffeprosessloven § 90, der det gir tiltalte i en straffesak rett til å nekte å forklare seg for retten.

For å unngå konflikt mellom den utvidede forklaringsplikten og selvinkrimineringsvernet fremhever departementet i høringsnotatet at det er nødvendig å innføre regler som forbyr at opplysninger som har fremkommet under forklaring senere brukes, enten som grunnlag for straffefølgelse, eller som grunnlag for sanksjoner fra arbeidsgiver eller foresatte mot den som har forklart seg, se nærmere om dette i punkt 10.5. På denne måten vil informasjonen personen gir til undersøkelsesmyndigheten ikke kunne bidra til personens egen domfellelse.

Det presiseres i høringsnotatet at dersom politi eller militærpoliti kommer frem til samme informasjon på bakgrunn av deres respektive etterforskning, vil informasjonen kunne brukes som bevis i en straffesak og gi grunnlag for straff. Det sentrale her er at undersøkelsesmyndigheten ikke skal gi politiet eller militærpolitiet tilgang til informasjon som fremkommer med hjemmel i forklaringsplikten etter § 16.

Høringsnotatet ser videre på annen lovgivning som har vurdert eller som inneholder en tilsvarende forklaringsplikt. Forslag til lov om offentlige undersøkelseskommissjoner som redegjort for i NOU 2009: 9 foreslår ikke en tilsvarende forklaringsplikt. For de sivile transportlovenes vedkommende har man derimot valgt å innføre en lovpålagt, utvidet forklaringsplikt. Hjemlene for dette er nedfelt i henholdsvis luftfartsloven § 12-16, jernbaneundersøkelsesloven § 14, sjøloven § 477 og

vegtrafikkloven § 47. Av respektive lovforarbeider fremkommer det at det ble lagt avgjørende vekt på at saken må bli best mulig opplyst for å kunne fremme sikkerhetsarbeidet i transportsektoren. Videre påpeker lovforarbeidene at forklaringsplikten må sees i sammenheng med taushetsplikten undersøkelsesmyndigheten og undersøkelseskommisjonens medlemmer blir ilagt, samt reglene om bevisavskjæring.

Sammenligner man lovforslaget her med utkast til lov om offentlige undersøkelseskommissjoner og de sivile transportlovene, har lovforslaget klart mest til felles med sistnevnte lover. Undersøkelsesarbeidet i Forsvaret er utelukkende ulykkesforebyggende. Lovens anvendelsesområde er fast avgrenset til et spesifikt felt, nemlig Forsvarets virksomhet, og ikke generelt, slik som for lov om offentlige undersøkelseskommissjoner. Videre vil undersøkelsesmyndigheten utgjøre en profesjonell enhet dedikert til ulykkesforebyggende arbeid. Dette tilsvarer Statens havarikommisjon for transport, og er ulikt ordningen etter lov om offentlige undersøkelseskommissjoner som regulerer virksomheten til ad hoc-nedsatte kommissjoner. Departementet konkluderer i høringsnotatet med at lovforslagets formål har langt flest likhetstrekk med de sivile transportlovene, og finner det derfor hensiktsmessig å følge modellen fra disse lovene med en lovpålagt forklaringsplikt.

### 10.2.3 Høringsinstansenes syn

*Generaladvokaten* bemerker at det allerede finnes en forklaringsplikt i dagens system. Militær straffelov § 46 setter straff for den som overfor en foresatt avgir et usant svar i tjenesteanliggende. Militærpolitiet vil i denne sammenheng være «foresatt» i lovens forstand, jf. samme lov § 55. Militære tjenestemenn er således pålagt å svare sannferdig på spørsmål i tjenesteanliggende, med den begrensning som ligger i retten til ikke å inkriminere seg selv.

*Riksadvokaten* presiserer innledningsvis viktigheten i at de involverte gjøres kjent med sin status og hvilke rettslige rammer som er styrende for deres forklaringer all den tid det vil gjelde ulike regelsett for politiet og undersøkelseskommissjon.

Riksadvokaten går videre over til å stille spørsmålsteget ved om en forklaringsplikt er et for inn- gripende tiltak:

«På prinsipielt grunnlag finner en grunn til å stille spørsmål ved om hensynet til en saks fulle

opplysning overfor ulike undersøkelseskomisjoner er av en slik tungtveiende karakter at sentrale grunnprinsipper om vitnefritak, nedfelt i tvisteloven og straffeprosessloven, bør fravikes. Et pålegg om forklaring for den personkrets som etter straffeprosesslovens §§ 122 og 123 er fritatt for vitneplikt, kan fortone seg hardt, særlig dersom det dreier seg om personlige forhold.»

Denne høringsinstansen peker også på at det er betenkelig at man i lovforslaget fraviker taushetsplikten til visse yrkesgrupper, da dette ses på som et alvorlig inngrep i deres yrkesmessige integritet og rokker ved den fortrolighet som har vært forutsatt både fra den som har gitt og mottatt opplysningene.

Avslutningsvis i sitt innspill oppfordrer riksadvokaten om at man vurderer for- og motargumentene knyttet til forklaringsplikten igjen:

«Riksadvokaten ser hensyn som taler for at det bør være en forklaringsplikt direkte for Forsvarskommisjonen, men tilrår at rekkevidden av den vurderes på nytt i det videre lovarbeidet.»

*Kripos* foretar i sitt høringssvar en grundig gjennomgang av forslaget om å innføre en lovbestemt forklaringsplikt. Denne høringsinstansen går inn på noen av følgene en forklaringsplikt vil innebære. Etter *Kripos'* syn vil en forklaringsplikt kunne fremstå som belastende i enkelttilfeller, dessuten vil den kunne oppfattes å ramme tilfeldig med tanke på hvem som etter kommisjonens vurdering har opplysninger som «kan» være av betydning. Dette vil etter denne høringsinstansens syn særlig gjelde i forhold til sivile og nærstående til forulykkede. Også hensynet til eventuell taushetsplikt trekkes frem:

«Ved at plikten også gjelder uavhengig av eventuell taushetsplikt, griper man inn i grunnleggende personvern hensyn. Fremtredende her vil typisk være helseopplysninger. Terskelen for tilsidesettelse av en særskilt lovfestet taushetsplikt kan etter forslaget fremstå noe lav og uforutsigbar.»

*Kripos* understreker videre forholdet til menneskerettighetene og vernet mot selvinkriminering:

«Videre krenkes et grunnprinsipp om at ingen skal måtte erkjenne egen straffeskyld. Vernet mot selvinkriminering har to sider; retten til

taushet og retten til ikke å bidra til egen domfellelse. Selv ved regler om bevisforbud vil prosesslovgivningens grunnleggende rett til taushet være krenket.»

*Kripos* viser i forlengelsen av dette til at tilsvarende bestemmelser med forklaringsplikt er innført i lovene som regulerer Statens havarikommisjon for transport sitt virkeområde innen sivil transportsektor. Dernest at hensynene bak disse lovene følgelig er nærmere belyst i forarbeidene, samt at lovgiver allerede har gjort en avveining av de ulike hensynene bak bestemmelsene.

Etter at *Kripos* har løftet frem hensynet til sikkerhet i sivil transportsektor, samt behovet for sikkerhet i Forsvaret slik dette er beskrevet i høringsnotatet, stilles spørsmålet om hensynene innen transportsektoren kan anvendes og ha samme vekt på Forsvarets virksomhet. *Kripos* konkluderer med at hensynene bak en utvidet forklaringsplikt samlet sett fremstår som noe svakere for Forsvarets virksomhet. Blant annet vil internasjonale tendenser bak utviklingen i luftsektoren, samt den globale dimensjonen i internasjonal lufttrafikk få begrenset anvendelse.

Samme høringsinstans går over til å stille spørsmål ved effekten av en forklaringsplikt:

«Sett bort i fra at særskilt taushetsplikt settes til side, kan det fremstå som noe usikkert i hvilken grad en forklaringsplikt, ledsaget med en trussel om bot, rent faktisk vil være utslagsgivende for at personer involvert i en alvorlig ulykke eller hendelse velger å forklare mer enn de uansett ville gjort. I denne sammenheng kan det også ha betydning for forklaringsviljen at vernet som gis ikke vil kunne være absolutt, og at helt tette skott mot politi og samfunn trolig ikke er gjennomførbart.»

*Kripos* oppsummerer slik:

«Oppsummert stiller *Kripos* spørsmål ved om lovforslaget strekker hensynet til sakens opplysning for langt, sett i forhold til behovet som gjør seg gjeldende samt usikkerhet rundt effekten av en forklaringsplikt. *Kripos* er usikker på hvordan vektingen av hensyn bør slå ut. Ved innføringen av denne typen virkemiddel synes uansett nødvendigheten av en tydelig uavhengig forankring av undersøkelsesmyndigheten å gjøre seg gjeldende.»

*Statens havarikommisjon for transport (SHT)* trekker frem betydningen av en god og åpen sikker-

hetskultur. Samtidig trekkes forklaringsplikt frem som et sterkt virkemiddel:

«Grunntanken er at forklaringsplikten skal skje innenfor et uavhengig og ikke-straffende miljø, og at mottatt informasjon er underlagt taushetsplikt.»

SHT understreker at en utvidet forklaringsplikt ikke er snarveien til god sikkerhetskultur, og at utvidet forklaringsplikt heller ikke kan gi noen garanti for hverken sann eller utfyllende forklaring. Utvidet forklaringsplikt er etter SHT sitt syn et godt verktøy for en offentlig undersøkelsesmyndighet som opererer uavhengig, og gjennom det kan inngi tillit. På denne bakgrunn konkluderer SHT slik:

«SHT kan derfor ikke se at utvidet forklaringsplikt er et riktig virkemiddel, ei heller at dette er verktøyet som skal til for å lykkes – i denne fasen.»

Samme høringsinstans vektlegger egen erfaring med å forvalte en utvidet forklaringsplikt og den kontinuitet, kompetanse og troverdighet man har opparbeidet seg i så måte. SHT uttrykker skepsis til at Forsvarets havarikommisjon bør kunne operere med samme forklaringsplikt:

«SHT er avhengig av å bevare tilliten de involverte har til systemet og SHTs arbeid. SHT ser det derfor som viktig at den utvidede forklaringsplikten ikke blir satt under press ved at kommisjoner som kan oppfattes som mindre uavhengige, forvalter slike hjemler.»

SHT anbefaler på denne bakgrunn å fjerne forklaringsplikten. Dersom dette ikke gjøres foreslår SHT at man avgrenser lovens virkeområde til kun Forsvarets aktivitet og Forsvarets eget personell i lovforslaget §§ 2 og 4.

#### 10.2.4 Departementets vurderinger

##### 10.2.4.1 Er det behov for en forklaringsplikt?

Enkelte høringsinstanser reiser spørsmålet om det er behov for en forklaringsplikt i lovforslaget. Det fremheves at en god sikkerhetskultur må være grunnfundamentet og at en forklaringsplikt ikke uten videre bidrar til en slik sikkerhetskultur. Videre stilles det spørsmål ved om forklaringsplikten faktisk har noen effekt. Departementet har på bakgrunn av de innspill som er

kommet i høringsrunden vurdert spørsmålet på nytt.

Etter det departementet er kjent med er det ikke gjort empiriske undersøkelser som vurderer hvor effektiv en forklaringsplikt som den som foreslås er. Det er liten tvil om at samarbeidsvillige vitner er en klar fordel i en informasjonsinnsamlingsfase. En forklaringsplikt sikrer ikke nødvendigvis slik samarbeidsvilje. Samtidig er det grunn til å anta at eksistensen av en forklaringsplikt vil ha en innvirkning, kanskje særlig i startfasen av et nytt regime for undersøkelser, slik som dette lovforslaget innfører. Etter at loven har vært gjeldende en stund vil forklaringsplikten være bedre kjent og innarbeidet, i kombinasjon med reglene som skal beskytte den forklaringspliktige mot at opplysninger brukes mot ham eller henne senere. Departementet deler derfor ikke SHT sitt syn når denne høringsinstansen hevder at forklaringsplikten ikke er med på å bidra til en god sikkerhetskultur. Riktignok vil ikke forklaringsplikten gjøre dette alene. Men i kombinasjon med en streng taushetsplikt og beskyttelsesreglene, vil disse tre etter departementets syn være med på å danne fundamentet for en åpen rapporteringskultur, som igjen vil lede til bedre sikkerhet. Det er langt vanskeligere å skape en god sikkerhetskultur innad i Forsvaret når personellet vet at alt de innrømmer av egne feil kan brukes mot dem. Sånn sett kan man si at forklaringsplikten er mindre viktig enn beskyttelsesreglene, fordi det er bestemmelsene som sikrer at informasjonen ikke kan brukes som grunnlag for sanksjoner mot vedkommende som inviterer til en åpen rapporteringskultur, og ikke forklaringsplikten som sådan. Likevel vurderer departementet det dit hen at disse reglene fungerer best i sammenheng.

Videre mener departementet at hensynet til å forebygge ulykker må gå foran et eventuelt ubehag og byrde den enkelte måtte føle ved å måtte forklare seg. Etter departementets syn gjelder samme avveining også for den personkrets og de særskilte yrkesgrupper som trukket frem i riksadvokaten høringsvar. Departementet erkjenner at forklaringsplikten i enkelte tilfeller kan fortone seg hardt. Likevel må hensynet til å redde liv og unngå alvorlig skade i fremtiden etter departementets syn veie tyngre. Lovgiver har allerede foretatt tilsvarende avveining av hensyn for de sivile transportlovenes vedkommende. Departementet mener samme avveining må gjelde også for ulykker og hendelser på det militære området.

I forlengelsen av dette deler departementet ikke oppfatningen, som fremkommet i høringsrunden, om at man i mindre grad kan trekke veks-

ler på de sivile lovene fordi sikkerheten i offentlig transportsektor står i en form for særstilling. Det er klart at man som flypassasjer i sivil luftfart må kunne forvente best mulig sikkerhet når man er på reise. Men det samme må en vernepliktig i Forsvaret kunne forvente. En slik differensiering i kravet på god sikkerhet har etter departementets syn lite for seg.

Det fremheves i høringsrunden at forklaringsplikten anses som et inngrep i grunnleggende personvern hensyn. Til dette vil departementet presisere at en rekke lover på forvaltningsrettens område oppstiller en plikt for enkeltpersoner til å dele informasjon med myndighetene. Et eksempel er konkurranseloven<sup>1</sup> §§ 24 og 29, første ledd bokstav d. I slike tilfeller anses behovet for en opplyst sak som viktigere enn det ubehag den enkelte måtte ha med å dele opplysningene. Når det gjelder helseopplysninger er undersøkelsesmyndigheten i alle tilfeller gitt adgang til slike gjennom forslag til § 10. En tilsvarende bestemmelse er å finne i jernbaneundersøkelsesloven § 13. Forklaringsplikten etter lovforslaget vil bare gjelde forhold som kan være av betydning for undersøkelsen. Til illustrasjon vil derfor tilfeldig forbipasserende som er vitne til en ulykke ikke være pliktig til å oppgi opplysninger omkring egen helse eller lignende til undersøkelsesmyndigheten, da dette ikke vil være forhold av «betydning for undersøkelsen» etter § 16. Bare helseopplysninger som kan være med på å forklare det inntrufne vil være omfattet. Det vil være opp til undersøkelsesmyndigheten å kunne begrunne at lovens vilkår er oppfylt.

Med særlig vekt på de hensyn som er trukket frem over har departementet kommet til at hensynet til en åpen rapporteringskultur og behovet for å få klarhet i årsaksforholdene bak en ulykke eller hendelse taler for at det innføres en forklaringsplikt. Departementet viderefører derfor forslaget fra høringsnotatet med enkelte redaksjonelle endringer. Departementet vil likevel presisere at undersøkelsesmyndigheten må anvende bestemmelsen med skjønnsomhet. Dette innebærer at dersom undersøkelsesmyndigheten er i tvil om et forhold faller utenfor forklaringspliktens materielle rammer, bør den løsning som faller i den forklaringspliktiges favør velges.

#### 10.2.4.2 Forholdet til EMK

Etter en nærmere gjennomgang av problemstillingen knyttet til forklaringsplikten i lovforslaget ser

departementet at enkelte elementer burde utdypes i noe større bredde. Dette gjelder særlig hvorvidt forklaringsplikten utgjør et inngrep i retten til å forholde seg taus etter EMK.

Rettsikkerhetsgarantiene i EMK artikkel 6 nr. 1 utløses dersom en forvaltningssak anses som en «criminal charge». Undersøkelser uten punitivt preg kan neppe sies å være en «criminal charge». Det faktum at lovforslaget oppstiller en straffesanksjon dersom forklaringsplikten brytes, vil imidlertid etter praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) medføre at prinsippene i EMK art 6 nr. 1 kommer til anvendelse.

Både retten til å forholde seg taus og retten til ikke å måtte bidra til egen domfellelse er utslag av EMK artikkel 6 nr. 1. Disse to står på egne ben og må vurderes særskilt. Retten til ikke å måtte bidra til egen domfellelse er nærmere redegjort for under punkt 10.5.

Tidligere rettsavgjørelser fra EMD, slik som *Funke mot Frankrike*<sup>2</sup> og *Saunders mot Storbritannia*<sup>3</sup> kan tas til inntekt for at en straffesanksjonert forklaringsplikt i en sak som er en «criminal charge» i utgangspunktet er i strid med retten til å forholde seg taus. Saken *O'Halloran og Francis mot Storbritannia*<sup>4</sup> tyder imidlertid på at rettsopfatningen i EMD er i endring. Saken gjaldt plikten til å opplyse om navn og adresse på sjåføren når en bil hadde passert en fotoboks i for høy hastighet. Straffen for ikke å gi disse opplysningene samsvarte med straffen for fartsoverskridelsen, nemlig bot og prikkbelastning. EMD la i saken *ikke* til grunn et absolutt forbud mot at konvensjonsstatene opererer med straffesanksjonerte opplysningsplikter i sin lovgivning. Vurderingstemaet ble av domstolen angitt å være karakteren og graden av tvang brukt for å innhente opplysningene, og eksistensen av rettsikkerhetsgarantier i prosessen, samt hva opplysningene skulle brukes til. I den konkrete saken kom EMD til at det ikke forelå krenkelse av EMK da forklaringsplikten var begrenset til spesifikt angitte tilfeller, og det ikke var tale om en generell forklaringsplikt. Videre var straffesanksjonen begrenset dersom man ikke hadde rimelig grunn til å ha kunnskap om opplysningene myndighetene etter spurte. EMD kom derfor til at det forelå rettsikkerhetsgarantier i prosessen.

Utviklingen i rettspraksis, fra et forbud mot straffesanksjonert opplysningsplikt etter EMK art

<sup>1</sup> Lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger av 5. mars 2004 nr. 12.

<sup>2</sup> 10828/84, Storkammerdom av 25. februar 1993

<sup>3</sup> 19187/91, Storkammerdom av 17. desember 1996

<sup>4</sup> 15809/02 og 25624/02, Storkammerdom av 29. juni 2007

6 nr. 1, til et mer relativisert vern av taushetsretten kan tas til inntekt for at EMD aksepterer inngrep i taushetsretten dersom viktige samfunnsmessige interesser tilsier det. I avveiningen mellom hensynet til den involvertes personlige integritet og hensynet til sakens opplysning er det således ikke gitt at den personlige integritet veier tyngst.

Høyesterett kom med flere prinsipielle uttalelser om forholdet mellom menneskerettighetene og norsk rett i plenumsdommen inntatt i Rettstidende 2000 s. 996. Førstvoterende uttrykker her at domstolene må være varsomme med å være like dynamiske som EMD i sin fortolkning av EMK. En slik praksis vil kunne føre til at norske domstoler i enkelte tilfeller går lenger enn det som er nødvendig i forhold til EMK, og således legge unødvendig bånd på norsk lovgivningsmyndighet. Av hensyn til den balanse mellom lovgivningsmyndighet og domsmyndighet som vår statsskikk bygger på, vil dette være uheldig. Høyesterett uttaler videre at norske domstoler, dersom det foreligger tvil om hvordan EMK skal forstås, ikke bør anlegge en for dynamisk tolking av konvensjonen. Som alminnelig regel kan norske domstoler ved tolkingen av EMK heller ikke bygge inn sikkerhetsmarginer for å sikre seg mot at Norge dømmes for konvensjonsbrudd.

Uttalelsen fra Høyesterett gjelder direkte for domstolenes praktisering og tolkingen av menneskerettighetene opp mot norsk rett. Betrachtingene gjør seg imidlertid like fullt gjeldende fra lovgivers perspektiv. Departementet vurderer uttalelsene slik at det heller ikke fremstår som ønskelig at lovgiver skal legge til grunn en for dynamisk tolking av EMK, derunder legge inn sikkerhetsmarginer for at lover som vedtas ikke er i strid med menneskerettighetskonvensjonene, dersom dette går på bekostning av viktige samfunnsmessige hensyn i intern rett.

Med dette som utgangspunkt vurderer departementet at EMD sin praksis viser at synet på straffesanksjonert forklaringsplikt er under utvikling, og at man anerkjenner at viktige samfunnsinteresser kan gjøre inngrep i den enkeltes rett til å forholde seg taus. Det er utfordrende for departementet å forutse hvordan EMD vil forholde seg i en konkret sak etter lovforslaget her. Riktignok vil lovens nedslagsfelt være videre enn i saken *O'Halloran og Francis mot Storbritannia* – forklaringsplikten etter lovforslaget gjelder alle forhold som kan være av betydning for undersøkelsen. Likevel vil departementet avvise at forklaringsplikten er ubegrenset og generell. Det er riktig at den gjelder for «enhver», men likevel kun for personer som kan tenkes å kaste lys over undersøkelsen.

Pliktens materielle innhold knytter seg kun til spørsmål som har sammenheng med ulykken eller hendelsen som har funnet sted. Skulle den forklaringspliktige mene at spørsmålene som stilles går ut over det som er av betydning for undersøkelsen, vil vedkommende kunne nekte å svare på spørsmålene med henvisning til at lovens vilkår ikke er oppfylt. Undersøkelsesmyndigheten bør legge vekt på den enkeltes forståelse av lovens materielle vilkår i vurderingen av om bot etter straffebestemmelsen i § 26 skal ilegges. Departementet legger også vesentlig vekt på undersøkelsesenes formål. Disse har kun til hensikt å bringe klarhet i årsaker bak en ulykke eller hendelse som har funnet sted, og har ikke i seg selv noe punitivt preg. Departementet ser det ulykkesforebyggende arbeidet som så sentralt at hensynet til den personlige integritet i dette tilfellet må vike.

Lovforslaget lar det være opp til undersøkelsesmyndigheten å vurdere om bot etter lovforslagets § 26 skal ilegges, se kapittel 12. Departementet legger til grunn at undersøkelsesmyndigheten i praktiseringen av sanksjonsbestemmelsen må sikre seg at man er i overensstemmelse med EMK. Dersom undersøkelsesmyndigheten i det konkrete tilfellet mener at en sanksjonering av nektelse om å forklare seg vil kunne innebære en krenkelse av EMK, vil bot etter lovforslaget § 26 ikke kunne ilegges. En nærmere grensedragnings dersom dette settes på spissen, vil måtte trekkes av domstolene.

Departementet legger i vurderingen av om en forklaringsplikt bør innføres i loven, vekt på at Stortinget allerede i flere tilfeller har vedtatt straffesanksjonerte forklarings- eller opplysningsplikter, og således tatt stilling til dette spørsmålet før. Som vist til over gjelder dette blant annet for konkurranselovens vedkommende. Viktigere i denne sammenheng er at denne avveiningen også er gjort på lover som regulerer ulykkesundersøkelser i sivil transportsektor, som har direkte overføringsverdi på lovforslaget her.<sup>5</sup> Det er også et vesentlig argument i vurderingen at sanksjonen i lovforslaget § 26 begrenser seg til bøtestraff og ikke fengsel.

Departementet foreslår etter dette at lovforslaget som nedfelt i høringsnotatet videreføres, med de presiseringer til hvordan lovforslaget er å forstå som følger av drøftelsene over.

<sup>5</sup> Det vises her til forklaringsplikten i luftfartsloven § 12-16 med tilhørende straffesanksjon i § 14-27, forklaringsplikten i jernbaneundersøkelsesloven § 14 med straffesanksjon i § 22 og forklaringsplikten i vegtrafikkloven § 47 med straffesanksjon i § 31. Disse er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 50 (2004–2005) s. 57.

### 10.3 Retten til å la seg bistå

#### 10.3.1 Gjeldende rett

Retten til å la seg bistå av advokat eller annen bistandsperson reguleres av gjeldende forskrift § 13. Retten gjelder den som får sitt forhold gransket, og gjelder på alle trinn av saksbehandlingen. Vedkommende må selv dekke økonomiske utgifter forbundet med dette. Det følger av bestemmelsens siste punktum at valget av bistandsperson ikke vesentlig må forsinke undersøkelsen. Samtidig følger det ikke av bestemmelsen hva som er konsekvensen dersom undersøkelsen blir vesentlig forsinket av dette valget. Praksis fra Forsvaret viser at de som får sitt forhold undersøkt svært sjelden benytter seg av juridisk bistand eller advokat, og kun i liten grad av adgangen til å la seg bistå av en tillitsperson.

#### 10.3.2 Høringsnotatet

Departementet foreslår i utkast til § 16 siste punktum at den forklaringspliktige gis rett til å la seg bistå av en person etter eget valg under forklaringen. Dette kan være rettslig bistand i form av advokat eller annen fullmektig, men også bistand fra familiemedlem eller andre. Departementet vurderte å presisere i lovteksten at den forklaringspliktige kan la seg bistå av advokat, men falt ned på at det sentrale ikke var at bistanden var av rettslig art, men at den forklaringspliktige kunne la seg bistå. Dersom lovteksten eksplisitt henviser til juridisk bistand ville dette kunne gi antydninger om at det er slik bistand man primært sikter til.

Som følge av at departementet i høringsnotatet var i tvil om det var nødvendig med en lovfestet rett til å la seg bistå, ba departementet høringsinstansene om konkrete innspill i så henseende. Forklaringene avgitt til undersøkelseskommissjonen kan ikke sammenlignes med politimessig etterforskning og avhør, og skal ikke plassere skyld eller ansvar. De som avgir forklaring skal ikke risikere at opplysninger de gir til undersøkelseskommissjonen blir brukt imot dem senere. De vil derfor ikke ha samme behov for rettslig eller annen bistand slik som i straffesaker.

Adgangen til å la seg bistå foreslås i høringsnotatet begrenset dersom dette vesentlig forsinke saksgangen. Ofte vil undersøkelsesmyndigheten ha behov for opplysninger tidlig i saken, og det vil derfor være uheldig dersom hele undersøkelsesarbeidet bremses i påvente av bistandsperson. Det kan her vises til disiplinærloven § 18

og dens begrensning i adgangen til bistand dersom valget vesentlig forsinke saken.

Dersom den forklaringspliktige velger å la seg bistå følger det av lovforslaget at dette må skje etter egen regning. Dette er en videreføring av gjeldende praksis. I og med at forklaringene for kommisjonen ikke skal ha noen strafferettslige konsekvenser, kan det ikke påkreves at slik bistand gis kostnadsfritt.

#### 10.3.3 Høringsinstansenes syn

*Forsvaret og Forsvarets havarikommisjon (FHK)* ser ikke at den som avgir forklaring til undersøkelsesmyndigheten har samme behov for bistand under forklaringen som for eksempel i en straffesak eller disiplinærsak. Etter Forsvaret og FHK sitt syn dekker lovforslagets regler om taushetsplikt og forbud mot sanksjoner i tilstrekkelig grad den som forklarer seg. Forsvaret og FHK medgir at det kan tenkes spesielle tilfeller hvor det kan være behov for en bisitter, særlig der dennes tilstedeværelse kan fremme formålet med forklaringen. Det bør etter Forsvaret og FHK sitt syn være opp til undersøkelsesmyndigheten å avgjøre hvorvidt den som forklarer seg skal ha med en bisitter eller ikke.

Forsvaret og FHK har på bakgrunn av sitt innspill fremmet følgende forslag til endring av lovteksten, slik at § 16 siste punktum erstattes med følgende:

*«Undersøkelsesmyndigheten kan, dersom det kan fremme formålet med undersøkelsen, tillate at den som forklarer seg lar seg bistå under avgivelse av forklaring.»*

*Forsvaret og FHK* reiser for øvrig problemstillingen rundt intervju av personer som ikke er myndige, derunder vergers rett til å varsles og være tilstede under samtalen. Spørsmålsstillingen er ikke behandlet i høringsnotatet og Forsvaret og FHK ønsker en nærmere diskusjon av om straffeprosesslovens bestemmelser om mindreårige og verge kommer til anvendelse i så måte.

*Advokatforeningen* advokerer for at retten til å la seg bistå må følge av loven, og at presiserende kommentarer må tilføyes i forarbeidene:

«Advokatforeningen mener denne retten er grunnleggende og klart bør fremgå av loven. Når det gjelder bistand som vesentlig kan forsinke saken, antar Advokatforeningen at det bør presiseres i lovens forarbeider at det – hvis det er risiko for en slik vesentlig forsinkelse –

skal oppfordres og legges til rette for at vedkommende som skal avgi forklaring, får rimelig anledning til å skaffe seg alternativ representasjon.»

#### 10.3.4 Departementets vurderinger

Departementet fastholder at loven burde inneholde en adgang for den forklaringspliktige til å la seg bistå under forklaringen. Denne retten bør være forbeholdt den enkelte. Departementet støtter således ikke forslaget fra Forsvaret og Forsvarets havarikommisjon om at retten til å stille med en bistandsperson skal avgjøres av undersøkelsesmyndigheten. Dette understrekes særlig av de ytterligere vurderinger som er gjort opp mot retten til å forholde seg taus etter EMK, se punkt 10.2.4.2. Departementet ser det som en rettssikkerhetsgaranti at den forklaringspliktige har adgang til å la seg bistå.

Når det gjelder Advokatforeningens syn om at adgangen til alternativ representasjon bør presiseres, støtter departementet en slik tanke. Lovforslaget tar utgangspunkt i gjeldende forskrift § 13 siste punktum. Samtidig har hensikten vært å få klarere frem at dersom det å skaffe eller skifte bistandsperson vesentlig forsinker saken, kan retten til å la seg bistå falle bort. Det er den samlede tidsbruken knyttet til å finne representasjon som er avgjørende, noe som inkluderer et skifte av bistandsperson. Departementet foreslår etter dette å stryke begrepet «valget» før «vesentlig» fra det opprinnelige utkastet til § 16 siste punktum. Etter dette lyder lovforslaget som følger:

*«Enhver som forklarer seg har rett til å la seg bistå under forklaringen med mindre dette vesentlig forsinker saken.»*

Når det gjelder spørsmålet om intervju av mindreårige vil departementet henvise til lov om vergemål av 26. mars 2010 nr. 9. Det følger av vergemålsloven § 9 at en mindreårig ikke selv kan foreta rettslige handlinger eller råde over sine midler, med mindre noe annet er særlig bestemt. Dersom ikke annet er bestemt har den mindreårige folgelig ikke kompetanse til å samtykke til behandling av personopplysninger, og kan ikke representere seg selv i forvaltningssaker eller saker for domstolene. Vergen representerer den mindreårige i ulike prosesser. Departementet foreslår ikke særskilte regler i loven her som regulerer rettstilstanden for mindreårige. Vergemålslovens bestemmelser om mindreårige vil derfor komme til anvendelse der dette er aktuelt.

## 10.4 Taushetsplikt

### 10.4.1 Gjeldende rett

Det følger av gjeldende forskrift § 14 om taushetsplikt at undersøkelseskommissjonen eller dens enkelte medlemmer ikke skal uttale seg til utenforstående om sitt arbeid. Videre er det etter andre ledd opp til undersøkelsesmyndigheten å avgjøre om opplysninger som fremkommer under undersøkelseskommissjonens arbeid skal meddeles offentligheten.

### 10.4.2 Høringsnotatet

#### 10.4.2.1 Generelt

Departementet skriver i høringsnotatet at reglene om taushetsplikt må sees på som et motstykke til innføringen av en forklaringsplikt, og anses som et sentralt virkemiddel for å sikre at lovens formål oppnås. Departementet mener at dersom det ikke foreligger et godt regelverk som sikrer at den som forklarer seg kan stole på at informasjon ikke offentliggjøres, vil vedkommende etter all sannsynlighet vegre seg for å gi fra seg sikkerhetsrelevante opplysninger som kan sette vedkommende selv i et dårlig lys.

Høringsnotatet problematiserer flere aspekter ved taushetsplikten. Det vil gjøres nærmere rede for hovedpunktene i vurderingene i det følgende.

#### 10.4.2.2 Tredelt system

Lovforslaget § 19 om taushetsplikt legger opp til et tredelt system for regulering av taushetsplikt. Første ledd tar utgangspunkt i forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt og slår fast at disse gjelder. Unntakene i forvaltningsloven § 13 b første ledd har til hensikt å sikre at opplysningene kan benyttes til det formålet de er innhentet for, og vil i utgangspunktet også gjelde for undersøkelsesmyndigheten. Dette gjelder med unntak av § 13 b første ledd nr. 6 som åpner for at organet som mottar opplysningene kan anmelde eller gi opplysninger om lovbrudd videre til påtalemyndigheten. En slik regel vil stride med forutsetningen om at undersøkelsesmyndigheten ikke skal bidra til å plassere skyld og ansvar. Tilsvarende unntak fra forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 er gjort i blant annet luftfartsloven 12-19 første ledd og jernbaneundersøkelsesloven § 17 første ledd.

Forklaringsplikten i utkast til § 16 gjelder uten hensyn til eventuell taushetsplikt den forklarings-

pliktige er bundet av. Undersøkelsesmyndigheten gis dessuten adgang til å kreve helseopplysninger om involverte i utkast til § 10. Lovforslaget § 19 andre ledd skal sikre at dersom undersøkelsesmyndigheten mottar opplysninger som er undergitt strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven, skal tilsvarende strenge taushetsplikt gjelde for undersøkelseskommisjonen. Det samme vil gjelde for informasjon som er gradert med hjemmel i sikkerhetsloven § 12. Departementet har funnet behov for å presisere dette i selve lovteksten. Gradert informasjon, derunder opplysninger om operasjonskonsepter, militær planlegging osv., vil ofte gjøres tilgjengelige for undersøkelsesmyndigheten, og en presisering av taushetsplikten anses derfor som hensiktsmessig.

Utkast til § 19 andre ledd inneholder et unntak for taushetsplikt der opplysningene er nødvendige for å forklare årsaken til ulykken eller hendelsen. For at undersøkelsene skal ha en hensikt må opplysninger som er avgjørende for å forklare hva som har skjedd, kunne tas med i undersøkelsesrapporten. Samtidig må det utøves varsomhet fra undersøkelseskommisjonens side slik at taushetsplikten, og da spesielt en taushetsplikt som er strengere enn hovedregelen etter forvaltningsloven, ikke uthules. Departementet understreker derfor i høringsnotatet at det vil gjelde krav til hvordan opplysninger skal omtales i rapporten, derunder at enkeltpersoners navn ikke skal gjenngis, se utkast til § 21 andre ledd og punkt 11.2. I forlengelsen av dette vil det være opp til undersøkelsesmyndigheten å forfatte en rapport som fokuserer på hvordan man kan forbedre sikkerheten i Forsvaret for å unngå at lignende ulykker eller hendelser gjentar seg, men som samtidig avstår fra å implisere skyld og ansvar hos enkeltindivider.

Departementet vurderer i høringsnotatet at forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt ikke i tilstrekkelig grad verner opplysninger fra å bli videreformidlet. Lovforslaget § 19 tredje ledd slår på denne bakgrunn fast at opplysninger undersøkelsesmyndigheten mottar i medhold av forklaringsplikten etter § 16 skal være taushetsbelagte. Forklaringsplikten er et utslag av formålet om å etablere en åpen rapporteringskultur, se punkt 5.2. Taushetsplikten oppstilles som et motstykke til forklaringsplikten.

Departementet vurderer i høringsnotatet om taushetsplikten gjelder all informasjon som den forklaringspliktige deler med undersøkelseskommisjonen, eller om den kun er begrenset til informasjon som innebærer en innrømmelse av egne feil, eller på andre måter er av en sjenerende eller

utleverende karakter. Departementet kommer til at det vil være vanskelig for undersøkelsesmyndigheten å vurdere i hvilken grad den forklaringspliktige ønsker at informasjon skjermes, og foreslår på den bakgrunn at all informasjon gitt etter § 16 i utgangspunktet er taushetsbelagt, med mindre ett av unntakene i § 19 tredje eller fjerde ledd kommer til anvendelse.

På samme måte som i andre ledd begrenser også tredje ledd taushetsplikten der opplysningene er nødvendig for å forklare årsaken til ulykken eller hendelsen, se det som er sagt over. Samme hensyn vil her gjøre seg gjeldende som etter andre ledd.

Videre foreslår departementet et ytterligere unntak fra taushetsplikten i tredje ledd, nemlig at dersom ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelige, for eksempel der de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelige andre steder, kan opplysninger avgitt under forklaringsplikt likevel bringes videre. Dette er tilsvarende kriterium som i forvaltningsloven § 13 a nr. 3. Vilkåret om at «ingen berettiget interesse» tilsier hemmelighold er allerede godt etablert i forvaltningsretten. Nærværende lov vil således bygge på samme vurderinger som er gjort etter forvaltningsloven, og praksis fra denne.

Utkast til § 19 fjerde ledd oppstiller flere unntak fra taushetsplikten. For det første vil den som har krav på taushet kunne samtykke i at opplysningene frigis, under forutsetning av at opplysningene er ugraderte. Videre vil opplysninger som ikke kan bidra til å identifisere enkeltpersoner, eller som har statistisk form, ikke være omfattet. Dette fordi taushetsplikten ikke skal være til hinder for at opplysninger som ikke identifiserer enkeltpersoner, og som er relevante for arbeidet med å forebygge ulykker, kan tas inn i undersøkelsesrapporter og statistisk pregede rapporter. Det samme gjelder dersom individualiserende kjennetegn utelates på annen måte.

#### 10.4.2.3 Hvem som er omfattet av taushetsplikten

Det følger av lovforslaget § 19 første ledd at «enhver som utfører tjeneste eller arbeid for undersøkelsesmyndigheten» er omfattet av taushetsplikten. Med dette menes ikke bare ansatte hos undersøkelsesmyndigheten, men også innleide eksperter, konsulenter og liknende. Det avgjørende er ikke om personene står i et kontraktsmessig arbeidsforhold til undersøkelsesmyndigheten, men om vedkommende utfører en oppgave som kan sies å være en naturlig del av undersøkelsesarbeidet. Undersøkelsesmyndig-

heten plikter å gjøre alle som utfører oppgaver på dens vegne oppmerksomme på taushetsplikten.

#### 10.4.2.4 *Nærmere om forklaringsplikt overfor politi og rettsvesen*

Departementet vurderer i høringsnotatet hvilke lovmessige begrensninger som kan gjøre innskrenkninger i taushetsplikten. En problemstilling som reiser seg er hvilken møte- og forklaringsplikt undersøkelseskommisjonens medlemmer har overfor politi og rettsvesen.

Det at undersøkelsesmyndigheten er bundet av taushetsplikt hindrer ikke at medlemmer av undersøkelseskommisjoner, eller andre som utfører tjeneste eller arbeid i forbindelse med kommisjonsarbeidet, kan innkalles til politiavhør som vitner i en politietterforskning. Straffeprosessloven § 230 første ledd andre punktum sier at offentlige tjenestemenn og andre som handler på vegne av stat eller kommune i utgangspunktet har forklaringsplikt for politiet, dersom dette kan skje uten å krenke taushetsplikt i lov, forskrift eller instruks. I tredje ledd fastslås det at møteplikt for politiet gjelder selv om et vitne ikke har forklaringsplikt etter første ledd.

Dette betyr i praksis at et medlem i undersøkelseskommisjonen, eller andre som utfører arbeid eller tjeneste for undersøkelsesmyndigheten, plikter å møte til avhør hos politiet ved innkallelse. Vedkommende person plikter også å forklare seg om alt som ikke er omfattet av taushetsplikt etter lovforslagets § 19, eller som er underlagt annen lovbestemt taushetsplikt, slik som etter sikkerhetsloven § 12.

Oppmøteplikt og forklaringsplikt ved rettslig avhør eller hovedforhandling for domstolene er fastsatt i straffeprosessloven § 108, som slår fast at enhver plikter å møte og forklare seg for retten etter innkalling. Hovedregelen etter norsk rett er fri bevisførsel. Dette innebærer at alle bevis i utgangspunktet kan føres for retten og at det er opp til retten å vurdere bevisverdien av det som fremlegges. For enkelte typer bevis oppstiller straffeprosessloven imidlertid bevisforbud eller bevisfritak.

Opplysninger som er omfattet av taushetsplikt og lignende, slik som i utkast til § 19, vil kunne falle inn under bevisforbudsregelen i straffeprosessloven § 118. Med bevisforbud menes at retten har forbud mot å ta imot vitnesbyrd, selv om vitnet er villig til å forklare seg.

Det følger av straffeprosessloven § 118 at retten ikke må ta imot forklaring som vitnet ikke kan

gi uten å krenke lovbestemt taushetsplikt han har som følge av tjeneste eller arbeid for stat eller kommune uten samtykke fra departementet. Videre følger det av første ledd tredje punktum at samtykke bare kan nektes om åpenbaringen vil kunne utsette staten eller allmenne interesser for skade eller virke urimelig overfor den som har krav på hemmelighold. Etter bestemmelsens andre ledd følger det at retten, etter en avveining av hensynet til taushetsplikten og hensynet til sakens opplysning, ved kjennelse kan bestemme at vitneforklaring skal gis selv om samtykke er nektet, eller at vitneforklaring ikke skal mottas selv om departementet har samtykket.

Departementet sier i høringsnotatet at betydningen disse rettslige utgangspunktene har for temaet her krever nærmere kommentarer.

For det første vil de begrensningene i taushetsplikten som følger av utkast til § 19, gjelde også i rettergangen. Hvis noen av unntakene her kommer til anvendelse, vil det ikke være nødvendig med samtykke fra departementet for at vitneplikt skal kunne inntre.

Problemstillingene som reiser seg etter straffeprosessloven § 118 vil etter departementets syn først komme på spissen for opplysninger som er meddelt undersøkelsesmyndigheten under forutsetning av at de ikke skal formidles videre, slik som opplysninger om noens personlige forhold, medisinske diagnoser eller ved innrømmelse av egne feil og lignende.

Departementet fremfører i høringsnotatet at det fremstår som ganske klart at dersom taushetsplikten i slike tilfeller settes til side, vil dette skade tillitsforholdet mellom undersøkelsesmyndigheten og involverte. Departementet kan derfor vanskelig se at samtykke til åpenbaring bør kunne gis uten at formålet med loven vesentlig forfeiles, annet enn i helt spesielle tilfeller.

Domstolene gis i tillegg, etter straffeprosessloven § 118 andre ledd, en skjønnsmessig adgang til ved kjennelse å bestemme om vitneførsel skal finne sted eller ikke. Dette må ses på som et utslag av domstolenes kontroll med forvaltningen.

Domstolens kjennelse vil her kunne ankes etter vanlige regler av den som rammes, jf. straffeprosessloven §§ 377-378. Følgelig vil den opplysningene gjelder kunne protestere overfor domstolen, og anmode den om å nekte å avhøre vitnet til tross for departementets samtykke. Domstolen skal, før den tar sin avgjørelse, gi departementet anledning til å redegjøre for grunnene til sitt standpunkt, og denne redegjørelsen skal meddeles partene jf. § 118 andre ledd andre og siste punktum. Domstolen skal i sin vurdering avveie

hensynet til taushetsplikten mot hensynet til sakens opplysning. Departementet fremhever i høringsnotatet at det er naturlig at domstolen i denne forbindelse legger betydelig vekt på lovens formål om åpen rapporteringskultur, og ivaretagelse av den nødvendige tilliten mellom undersøkelsesmyndigheten og de som forklarer seg for denne. Dersom forklaringen inneholder innrømmelser av egne straffbare forhold, vil prinsippet om vern mot selvinkriminering komme til anvendelse. Dette er nærmere behandlet under punkt 10.5.

#### 10.4.2.5 Øvrige innskrenkninger i taushetsplikten

En problemstilling som kan dukke opp er hvordan man skal stille seg i en situasjon der undersøkelsesmyndigheten alene sitter på avgjørende informasjon, og der øvrige myndigheter står i fare for å trekke uriktige konklusjoner på grunn av et ufullstendig eller feilaktig bilde av et årsaksforhold. Forskjellige scenarioer kan tenkes her. I verste fall kan man se for seg at uriktige personer blir tiltalt og dømt for straffbare handlinger, og at undersøkelseskommisjonen sitter med informasjon som kunne avverget dette.

Straffeprosessloven § 119 tredje ledd sier at taushetsplikten for nærmere bestemte yrkesgrupper slik som advokater, prester og leger faller bort når forklaringen trengs for å forebygge at noen uskyldig blir straffet. Det følger dessuten av straffeloven 1902 § 172 (straffeloven 2005 § 226) at det på nærmere vilkår kan være straffbart ikke å opplyse om omstendigheter som godtgjør at en tiltalt eller dømt person er uskyldig. Bestemmelsene gjelder uten hensyn til taushetsplikt, jf. § 172 siste punktum (straffeloven § 226 første ledd siste punktum). Bestemmelsen gjelder imidlertid ikke hvor opplysningen kan pådra vedkommende selv straff. I hvilken grad tredjepersoner, slik som de som utøver arbeid eller tjeneste for undersøkelsesmyndigheten, og har mottatt slike opplysninger under forklaringsplikt etter utkast til § 16, også kan påberope seg unntaket i straffeloven § 172 (straffeloven § 226), er tvilsomt. Noen tilsvarende begrensning gjelder ikke for yrkesgruppene etter straffeprosesslovens § 119, jf. bestemmelsens ordlyd, men et slikt unntak kan kanskje tenkes utledet av vernet mot selvinkriminering.

Departementet trekker frem at det er svært uheldig om straff idømmes uriktig, og at dette bryter med grunnleggende prinsipper i straffettspleien. Samtidig er det av sentral betydning for systemet med åpen rapporteringskultur at det foreligger en høy grad av tillit mellom den som

forklarer seg og undersøkelsesmyndigheten. Motsett vil det i praksis være vanskelig å oppmuntre til uforbeholdne forklaringer. Systemet etter nærværende lov skiller seg dessuten fra straffeprosessloven § 119 ved at det er frivillig å betro seg til prester, leger, advokater mv., mens det er oppstilt en forklaringsplikt overfor undersøkelsesmyndigheten. Departementet vurderer dette til å tale imot en analog anvendelse av prinsippene i § 119 tredje ledd. Videre er det lite som tyder på at dagens ordning, der det ikke foreligger forklaringsplikt for undersøkelsesmyndigheten, ville hatt et annet resultat, bare med den forskjell at heller ikke undersøkelseskommisjonen ville besittet den vitale informasjonen.

Problemstillingen er kompleks, her står viktige hensyn mot hverandre og løsningen er ikke uten videre gitt. Departementet uttrykker i høringsnotatet at det vil være varsom med å konkludere, og at det i ytterste konsekvens vil være opp til domstolen å veie de ulike hensynene opp mot hverandre i den konkrete sak. Departementet begrenser seg derfor i høringsnotatet til å trekke frem sentrale momenter som bør tas med i en slik vurdering.

### 10.4.3 Høringsinstansenes syn

#### 10.4.3.1 Generelt

Innspillene fra høringsinstansene kan deles inn i to kategorier – de som gjelder forhold knyttet til taushetspliktens innhold generelt, og de som knytter seg til innskrenkninger i taushetsplikten. Gjengivelsen av høringsinnspillene og departementets vurderinger følger derfor denne inndelingen.

#### 10.4.3.2 Taushetspliktens innhold

*Justis- og beredskapsdepartementet* stiller spørsmålsteget ved lovforslaget § 19 tredje ledd tredje punktum, hvor det følger at informasjon mottatt fra utenlandske eller internasjonale aktører er taushetsbelagt etter første til tredje ledd i den grad de passer. Justis- og beredskapsdepartementet mener at dersom slike opplysninger er omfattet av forvaltningsloven eller annen lov, så blir vurderingen den samme som når de kommer fra norske aktører, og en særskilt presisering i lovteksten er således unødvendig. I forlengelsen av dette etterspør Justis- og beredskapsdepartementet en nærmere begrunnelse for behovet for denne bestemmelsen. Dersom bestemmelsen opprettholdes anbefaler denne høringsinstansen

at den i alle tilfeller bør flyttes fra tredje ledd og bli fjerde ledd andre punktum.

*Riksadvokaten* merker seg at § 19 første ledd foreslår et unntak fra forvaltningslovens § 13 b (1) nr. 6, slik at undersøkelsesmyndigheten ikke skal kunne gi opplysninger om straffbare forhold til politiet. Riksadvokaten understreker imidlertid adgangen Forsvaret som etat har til å anmelde straffbare forhold til politiet:

«Selv om taushetsplikten vil være begrensende for undersøkelseskomisjonens muligheter for varsling, legger en til grunn at Forsvaret som etat kan anmelde straffbare forhold de gjennom kommisjonens anonymiserte rapport eller arbeid for øvrig blir kjent med. Det vil generelt sett være uheldig om straffbare forhold begått innen en sentral offentlig virksomhet ikke blir påtalt der allmenne hensyn tilsier dette.»

Riksadvokaten viser videre til at både jernbaneundersøkelsesloven og luftfartsloven inneholder bestemmelser om at politiet skal varsles om ulykker. Dette sikrer etter riksadvokatens syn politiet opplysninger om ulykken og slik mulighet til av eget tiltak å iverksette etterforskning.

*Statens jernbanetilsyn (SJT)* uttaler at man fra tilsynets side ønsker størst mulig grad av rapportering og varsling, også fra de som ikke er rapporteringspliktige etter jernbaneundersøkelsesloven. Slike ikke-rapporteringspliktige opplysninger er ikke underlagt taushetsplikt etter jernbaneundersøkelsesloven. SJT formoder at folk vegrer seg for å varsle om forhold som kan ha innvirkning på sikkerheten på jernbanen, på grunn av slikt manglende vern. SJT anbefaler på denne bakgrunn for det første at lovforslaget i § 19 tredje ledd endres til også å omfatte opplysninger mottatt etter bestemmelsen om varslings- og rapporteringsplikt etter lovforslaget § 7. Deretter at man innfører en bestemmelse som ivaretar taushetsplikt for opplysninger som varsles/rapporteres også av andre enn de som er varslingspliktige.

*Norsk presseforbund, Norsk journalistlag og Mediebedriftene* fremhever i en felles høringsuttalelse at taushetsplikten er for omfattende og må begrenses til de tilfeller der det er et reelt behov for taushetsplikt. Disse høringsinstansene stiller seg negative til at alle forklaringer, uavhengige av innhold, gjøres til taushetsbelagt informasjon:

«Dette strider mot et grunnleggende prinsipp om at det er innhold og ikke form som avgjør

om noe skal unntas fra innsyn. Dette gjør seg særlig gjeldende når det er snakk om å innføre taushetsplikt og dermed straffbart å gi ut opplysningene. Vi nevner i den forbindelse at det i en årrekke har vært et uttalt mål å redusere antallet taushetsbestemmelser i det norske lovverket, for å gjøre systemet mer oversiktlig og for å fjerne unødige taushetsregler.»

Samme høringsinstanser siterer etter dette fra en uttalelse fra Justis- og beredskapsdepartementet i forbindelse med forslag til jernbaneundersøkelsesloven og endringer i luftfartsloven og vegtrafikkloven i Ot.prp. nr. 50 (2004–2005) s. 43. I uttalelsen det vises til hadde Justis- og beredskapsdepartementet uttalt i høringsrunden at den modellen høringsnotatet til jernbaneundersøkelsesloven og endringer i luftfartsloven og vegtrafikkloven var basert på, ville forhindre ønskelig bruk og videreformidling av opplysninger før rapporten fra havarikommisjonen var endelig. Norsk presseforbund, Norsk journalistlag og Mediebedriftene siterer fra Justis- og beredskapsdepartementets høringsinnspill og legger særlig vekt på en uttalelse om at med en slik modell «kan [dette] bety at det ikke blir anledning for undersøkelsesmyndigheten til å gi grunnleggende informasjon om ulykken før dette<sup>6</sup>, noe som neppe vil være akseptabelt for offentligheten, herunder pårørende, media og politikere.» Departementet oppfatter at høringsinstansene i nærværende sak tar uttalelsene til inntekt for at taushetsplikten som sådan, slik denne er foreslått i utkastet til forsvarsundersøkelsesloven, bør begrenses.

Norsk presseforbund, Norsk journalistlag og Mediebedriftene fremhever videre at dersom forklaringene gjøres til taushetsbelagt informasjon, blir det ikke mulig å praktisere meroffentlighet. Dette strider etter disses mening mot tidligere praksis, slik som ved behandlingen av 22. juli-forklaringer. Høringsinstansene konkluderer med at det i lovforslaget vil være tilstrekkelig å vise til taushetsplikten etter forvaltningsloven, eventuelt med tillegg av nødvendige presiseringer samt henvisning til graderte dokumenter og sikkerhetsloven. Videre oppfordres det til at forklaringer må følge bestemmelsene i offentleglova, da denne gir anledning til å unnta opplysninger det er et reelt behov for å unnta.

*Norsk redaktørforening* uttrykker seg kritiske til taushetsplikten i lovforslaget:

<sup>6</sup> Det vil si før havarikommisjonen i en jernbaneundersøkelse hadde avgitt endelig rapport.

«Vi stiller oss uforstående til at departementet ønsker å innføre en egen, og strengere taushetsplikt enn det som fremgår av forvaltningsloven.»

Norsk redaktørforening mener at forslag til § 19 tredje ledd som pålegger taushetsplikt for alle opplysninger som er fremkommet under forklaring etter § 16 treffer upresist ved at den er generell i sin form:

«Å fastslå en generell taushetsplikt for alle opplysninger innenfor et gitt segment av dokumentasjon, er dårlig lovgivningsteknikk. Det er også i sterk strid med det som ellers er et mål når det gjelder utforming av taushetsregler og regler om unntak fra offentlighet, nemlig at de skal treffe så presist som mulig.»

Samme høringsinstans mener også at det er oppsiktsvekkende lovgivningsteknikk og en «uakseptabel og lettvinnt måte å slå om seg med taushetsplikt på» dersom forklaringer etter § 16 ikke skal underlegges en meroffentlighetsvurdering etter offentleglova, fordi disse er underlagt taushetsplikt etter lovens § 19 tredje ledd.

Norsk redaktørforening mener det vil være mer enn tilstrekkelig å henvise til taushetsplikten etter forvaltningsloven, eventuelt med de tillegg av presiseringer i tilfelle av opplysninger som i utgangspunktet er underlagt strengere taushetsplikt, samt henvisningen til graderte dokumenter og sikkerhetsloven.

#### 10.4.3.3 Innskrenkninger i taushetsplikten

*Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvaret og Forsvarets havarikommisjon (FHK), Generaladvokaten, Riksadvokaten og Kripos* adresserer alle straffeloven § 172 (straffeloven 2005 § 226) og situasjonen der undersøkelsesmyndigheten sitter med informasjon som kan avverge at uriktige personer blir tiltalt og dømt for straffbare handlinger i sine høringsinnspill. Enkelte av nevnte høringsinstanser nevner også avvergingsplikten etter straffelovens § 139 (straffeloven 2005 § 196).

Justis- og beredskapsdepartementet fremhever at straffelovens bestemmelse her vil gå foran taushetsplikten i lovutkastet.

«JD mener at undersøkelsesmyndigheten i slike tilfeller har en plikt til å forklare seg for retten i rettssaken mot den uskyldige. At det foreligger en slik forklaringsplikt følger blant

annet av straffeloven § 172 (straffeloven § 196). Den skyldiges vern mot selvinkriminering etter samme bestemmelse kan ikke påberopes av undersøkelsesmyndigheten.»

Justis- og beredskapsdepartementet tilføyer at reglene i lovutkastet §§ 19 og 24 vil sikre den forklaringspliktige.

«I en eventuelt påfølgende straffesak mot den skyldige, vil imidlertid undersøkelsesmyndigheten ha taushetsplikt, jf. utkastets § 19 tredje ledd. Opplysninger som fremgår av undersøkelsesmyndighetens forklaring i rettssaken mot den uskyldige, kan ikke brukes som bevis mot den skyldige, jf. forslaget § 24. På denne måten vil både hensynet til å unngå at en uskyldig blir dømt og den skyldiges vern mot selvinkriminering bli ivaretatt.»

*Forsvaret og Forsvarets havarikommisjon (FHK)* oppfatter høringsnotatet som noe uklart i beskrivelsen av straffelovens § 172 (straffeloven § 226), men trekker den konklusjon at § 172 (straffeloven § 226) vil oppheve taushetsplikten i lovutkastet § 19 tredje ledd i saker om forbrytelser. Videre savner disse høringsinstansene en nærmere redegjørelse i høringsnotatet av straffelovens § 139 (straffeloven § 196), som pålegger en plikt til å anmelde for politiet eller på annen måte søke å avverge en straffbar handling eller følgene av dem, uten hensyn til taushetsplikt. Forsvaret og FHK uttaler at det kan tenkes tilfeller der undersøkelsesmyndigheten får kunnskap om forbrytelser som faller innenfor vilkårene i straffelovens § 139 (straffeloven § 196).

*Generaladvokaten* foretar en grundig gjennomgang av straffelovens §§ 172 og 139 (straffeloven §§ 226 og 196). Avvergingsplikten etter straffeloven §§ 172 og 139 (straffeloven §§ 226 og 196) gjelder etter generaladvokatens vurdering uten hensyn til taushetsplikt, uansett rettslig grunnlag for taushetsplikten:

«Straffeloven § 139 og § 172 (straffeloven § 226 og § 196) må etter generaladvokatens oppfatning forstås slik at man ikke er unntatt fra å gi opplysninger om dette kun grunnet i lovbestemt taushetsplikt, noe som vil være tilfellet for medlemmer av en undersøkelseskommissjon. Disse har altså en lovfestet straffesanksjonert avvergingsplikt og er i den forbindelse unntatt fra sin ellers lovpålagte taushetsplikt. Hvorvidt det å gi opplysningene til politiet eller andre kan medføre at det frem-

kommer opplysninger som ellers ikke kunne vært avkrevd med begrunnelse i vernet mot selvinkriminering, er en sak for seg. Det må påligge mottaker (normalt politi/påtalemyndighet og domstoler) å sørge for at slike opplysninger ikke blir brukt i en straffesak når det vil stride mot vernet mot selvinkriminering, og i denne sammenheng stride mot den foreslåtte bestemmelsen om bevisforbud i utkastets § 24. Det samme vil gjelde i forhold til en eventuell disiplinærsak, hvor ansvaret for ikke å benytte slike opplysninger som grunnlag for refselse vil påligge den militære sjef med disiplinærmyndighet.»

*Riksadvokaten* uttrykker at plikten til å forebygge at en uskyldig blir dømt er et viktig rettsstatsprinsipp:

«Det følger av straffeloven § 172 (straffeloven § 226) at det kan medføre straffansvar å unnlate å gi opplysninger som kan medføre at en uskyldig blir tiltalt eller dømt. Bestemmelsen gjelder uten hensyn til taushetsplikt, også den yrkesmessige taushetsplikten nedfelt i straffeprosesslovens § 119.»

Riksadvokaten stiller seg kritisk til at en slik opplysningsplikt ikke bør gjøres gjeldende for undersøkelseskommisjonen:

«Riksadvokaten finner ikke å kunne slutte seg til de vurderinger som departementet her har foretatt. Ønsket om en åpen rapporteringskultur og forklaringsplikt kan ikke forsvare tilsidesettelse av vernet mot uriktig tiltale og straff.»

*Kripos* uttaler i tilknytning til straffeloven § 172 (straffeloven § 226) at de forstår argumentene departementet fremmer i høringsnotatet i drøftelsen av om taushetsplikten må gå foran hensynet til å motvirke en uriktig domfellelse. Samtidig uttrykker denne høringsinstansen at de ikke uten videre deler departementets vurdering. Etter Kripos' syn trekkes her hensynet til informasjonstilgang for langt og argumentasjonen forsvarer etter Kripos sitt syn ikke tilsidesettelsen av et grunnleggende rettsstatsprinsipp:

«Også utad vil ansvaret for en ulykke da feilaktig komme til uttrykk i rettssystemet, noe som i liten grad er forenlig med åpenhet og tillit til prosessene som skal klarlegge de faktiske årsaksforhold.»

Kripos fremmer for øvrig samme syn som generaladvokaten på at straffeloven § 172 (straffeloven § 226) gjelder uten hensyn til taushetsplikt. Kripos uttaler at de ikke kan se at opplysningsplikten etter bestemmelsen kan begrenses for opplysninger mottatt som ledd i en forklaringsplikt etter lovfor slagets § 16. Samme høringsinstans meddeler for øvrig at informasjonsdelingen vil kunne gjennomføres uten at man kommer i konflikt med vernet mot selvinkriminering og bevisforbud. Opplysninger kan meddeles påtalemyndigheten uten at andre ansvarlige av den grunn må identifiseres.

Kripos trekker også i sitt høringsinnspill frem at undersøkelseskommisjonen i spesielle tilfeller vil ha en særskilt plikt til å anmelde en straffbar handling etter straffeloven § 139 (straffeloven § 196).

*Advokatforeningen* stiller på generelt grunnlag, og uten henvisning til særskilte lovbestemmelser, spørsmål ved om den forklaringspliktige er tilstrekkelig vernet av de bestemmelser som foreslås i loven. Derunder i hvilken grad lovfor slaget de facto er tilstrekkelig til at de forklaringspliktige skal føle seg trygge på at de kan avgi all relevant informasjon til undersøkelsesmyndigheten.

#### 10.4.4 Departementets vurderinger

##### 10.4.4.1 Generelt

Departementet mener på generelt grunnlag at taushetsplikten er et viktig virkemiddel for å sikre undersøkelsesmyndigheten tilgang til relevante opplysninger. Sammen med forklaringsplikten etter lovutkastet § 16, forbudet mot å bruke opplysningene mot vedkommende i en senere straffesak i lovfor slaget § 24 samt vernet mot særskilte sanksjoner fra arbeidsgiver i lovfor slaget § 25, vil dette gagne det ulykkesforebyggende arbeidet i Forsvaret.

##### 10.4.4.2 Taushetspliktens innhold

Justis- og beredskapsdepartementet etterspør i sitt hørings svar en nærmere begrunnelse for hvorfor informasjon mottatt av utenlandske eller internasjonale myndigheter eller organisasjoner skal underlegges taushetsplikt. Bestemmelsen ble tatt med i høringsnotatet for å sikre at undersøkelsesmyndigheten kan delta i internasjonal utveksling av opplysninger som kan brukes til å forebygge ulykker. For å motta slik informasjon fra andre land kreves det normalt at det foreligger et tilstrekkelig vern mot at opplysningen formidles videre, kalt «appropriate confidentiality». Departementet foreslår etter en nærmere vurdering at

ordlyden i bestemmelsen endres i tråd med den mer beskrivende ordlyden i jernbaneundersøkelsesloven § 17 fjerde ledd. Departementet følger dessuten oppfordringen fra Justis- og beredskapsdepartementet om å flytte leddet. Nytt forslag til § 19 femte ledd vil etter dette lyde som følger:

*«Opplysninger som er taushetsbelagt etter tredje ledd kan gis videre til utenlandske og internasjonale myndigheter og organisasjoner når dette følger av internasjonale avtaler som Norge har inngått.»*

Riksadvokaten legger i sitt høringsinnspill til grunn at Forsvaret som etat kan anmelde straffbare forhold de gjennom kommisjonens anonymiserte rapport eller arbeid for øvrig blir kjent med. Videre viser riksadvokaten til bestemmelser i jernbaneundersøkelsesloven og luftfartsloven om plikt til å varsle politiet om at en ulykke er inntruffet.

Departementet foreslår i utkast til § 7 at nærmere bestemmelser om varsling etter at en ulykke har funnet sted reguleres i forskrift. Det er naturlig at forskriften oppstiller en lignende plikt til å varsle politiet straks etter en ulykke har funnet sted, slik som i jernbaneundersøkelsesloven og luftfartsloven. Dette må imidlertid ikke blandes sammen med Forsvarets plikt til å anmelde straffbare forhold. Forsvaret må forholde seg til straffelovens og straffeprosesslovens bestemmelser som alle andre. Dersom Forsvaret blir kjent med, eller får mistanke om, straffbare forhold gjennom utøvelsen i sitt daglige virke, vil slik informasjon følges opp på vanlig måte etter alminnelige prosedyrer.

Statens jernbanetilsyn foreslår at taushetsbestemmelsen i loven også bør verne opplysninger som rapporteres til undersøkelsesmyndigheten etter mal av jernbaneundersøkelsesloven § 17 tredje ledd første punktum. Rapporteringsbestemmelsen i jernbaneundersøkelsesloven § 8 angir spesifikt innholdet i rapporteringsplikten. Nærværende lovforslag delegerer på sin side den nærmere utformingen av varslings- og rapporteringsbestemmelser til forskrift, jf. § 7. Departementet har derfor etter en nærmere vurdering kommet til at man ikke vil foreslå å utvide taushetsplikten til også å gjelde rapporteringspliktige opplysninger.

Norsk presseforbund, Norsk journalistlag, Mediebedriftene og Norsk redaktørforening stiller seg kritiske til utformingen av taushetsplikten, og anfører at forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt med enkelte presiseringer og tillegg vil være tilstrekkelig. Departementet deler ikke dette synet. Som understreket innledningsvis anser departementet taushetsplikten som en vik-

tig bestanddel for å etablere en åpen rapporteringskultur etter ulykker og hendelser i Forsvaret. Det er riktig som høringsinstansene påpeker at taushetsplikten som etableres for forklaringer i utkast til § 19 tredje ledd omfatter alle forhold som fremkommer under forklaringen. Dette betyr imidlertid ikke at all informasjon undersøkelsesmyndigheten besitter stammer fra nettopp muntlige forklaringer. Som fremhevet i høringsnotatet mener departementet videre at det vil være svært vanskelig, og trolig slå uheldig ut for tilliten mellom samtalepartnerne under forklaringen, dersom undersøkelsesmyndigheten skal måtte differensiere mellom informasjon som skal vernes av taushetsplikt og informasjon som senere kan frigis fra en forklaring. Videre vil den som avgir forklaring selv kunne samtykke i at opplysningene frigis, jf. § 19 fjerde ledd. Øvrige unntak fra forklaringsplikten følger av punkt 10.4.2.2 over.

Departementet er ikke enig i at forvaltningsloven, med enkelte presiseringer, dekker behovet for taushetsplikt slik nevnte høringsinstanser foreslår. Undersøkelsesmyndigheten har behov for at de involverte deler opplysninger som knytter seg til tekniske og operative prosedyrer, organisatoriske forhold, arbeidsbelastning osv. Dette vil være forhold som ikke faller inn under forvaltningslovens taushetsbestemmelse.

Videre henviser samme høringsinstanser til behovet for å kunne vurdere meroffentlighet etter offentliglova. I denne forbindelse vises det til praksis fra frigivelsene av intervjuer gitt til 22.-julikommisjonen. Selv om forklaringene for 22.-julikommisjonen ikke var undergitt taushetsplikt, og dermed kunne offentliggjøres, betyr ikke henvisningen til vurderingen om meroffentlighet at frigjøring av den grunn alltid vil finne sted. Kulturdepartementet understreket i sin avgjørelse om å frigi intervjuer at de *bare* publiserte intervjuer gitt av sentrale politikere. I en så ekstrem sak som 22. juli anså Kulturdepartementet at personer som representerer befolkningen gjennom sine tillitsverv måtte være forberedt på omfattende offentlig innsyn. Hensynet til åpenhet rundt politikernes forklaringer var dermed avgjørende. Samtidig understreket Kulturdepartementet at embetsverkets forklaringer *ikke* ville gis ut. Kulturministeren var i denne sammenheng klar i sin tale<sup>7</sup>:

«22.-julikommisjonen har kunnet gi et unikt bilde av situasjonen blant annet fordi alle som

<sup>7</sup> Pressemelding fra Kulturdepartementet av 20. september 2012 «Kulturdepartementet gir innsyn i intervjuer gitt til 22. juli-kommisjonen».

har forklart seg har vært åpne. Kommisjonen har forvaltet sitt ansvar som uavhengig oppnevnt undersøkelseskomisjon, og har på en grundig måte lagt inn relevant informasjon fra embetsverkets intervjuer i rapporten. Men vi må være sikre på at de som skal forklare seg for fremtidige kommisjoner er like åpne som de som har forklart seg til 22.-julikommisjonen. Embetsverkets forklaringer kommer vi derfor ikke til å gi ut.»

Forklaringer innhentet av undersøkelsesmyndigheten i Forsvaret vil for alle praktiske hensyn være fra ansatte i Forsvaret og andre virksomheter, og eventuelle sivile som bivåner en ulykke eller hendelse. At politisk ledelse vil måtte forklare seg for kommisjonen vil nok tilhøre unntaket. Dette argumentet fra nevnte høringsinstanser har derfor etter departementets syn mindre relevans.

Hensynet til å verne den enkeltes forklaring er et så tungtveiende argument i det ulykkesforebyggende arbeidet at departementet vanskelig kan se for seg at meroffentlighet ville blitt innvilget dersom opplysningen ikke var underlagt taushetsplikt ved lov. Både hensynet til den enkelte, men også Kulturdepartementets argument om å sikre at også fremtidige undersøkelseskomisjoner blir møtt med åpenhet, kommer her inn med full tyngde. Med tanke på at nærværende lov oppstiller en plikt til å forklare seg for undersøkelsesmyndigheten, står argumentet etter departementets syn desto sterkere.

Departementet ønsker til slutt å knytte enkelte bemerkninger til sitatet fra Justis- og beredskapsdepartementets høringssvar til jernbaneundersøkelsesloven og endringer i luftfartsloven og vegtrafikkloven<sup>8</sup>, som trukket frem av Norsk presseforbund, Norsk journalistlag og Mediebedriftene. Sitatet som er forholdsvis langt, og som er delvis gjengitt i punkt 10.4.4.2 over, gjengir ikke helheten i Justis- og beredskapsdepartementets syn på taushetsbestemmelsen i luftfartsloven og jernbaneundersøkelsesloven. Sitatet gjaldt konkret at taushetspliktbestemmelsen i nevnte lover ville ha den konsekvens at informasjon som det ville være ønskelig å videreformidle, måtte holdes tilbake til endelig rapport fra undersøkelseskomisjonen forelå. Altså var kommentaren av mer lovteknisk karakter. Det helt sentrale i Justis- og beredskapsdepartementets syn på bestemmelsene om taushetsplikt er etter det departementet kan se ikke sitert i høringsinnspillet fra Norsk presseforbund, Norsk journalistlag og Mediebedriftene. Det føl-

ger av Ot.prp. nr. 50 (2004–2005) side 43 at flertallet av høringsinstansene nettopp var enig i at forvaltningslovens taushetsbestemmelser hadde et for snevert anvendelsesområde til å sikre havarikommisjonen og tilsynsmyndighetene tilgang til alle relevante sikkerhetsopplysninger. I denne forbindelse trekkes særlig Justis- og beredskapsdepartementets uttalelse frem, hvor Justis- og beredskapsdepartementet uttaler at:

«gode grunner taler for at det gis regler om en særskilt omfattende taushetsplikt for luftfartsmyndighetene og for havarikommisjonen, for å sikre at så omfattende og fullstendige opplysninger som mulig kommer inn.»

Departementet støtter seg etter dette på de vurderinger Stortinget allerede har gjort når bestemmelsene om taushetsplikt for undersøkelsesmyndigheten i den sivile transportsektoren ble vedtatt, og står fast ved at forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt ikke er tilstrekkelig dekkende i så måte.

For øvrig videreføres vurderingene og forslag til lovtekst fra høringsnotatet med kun mindre språklige endringer.

#### 10.4.4.3 Innskrenkninger i taushetsplikten

Departementet viser til veloverveide tilbakemeldinger i høringsrunden vedrørende tolkingen av straffeloven 2005 § 226 (straffeloven 1902 § 172). Riktignok vil departementet minne om at det i selve høringsnotatet kun ble fremmet argumenter for vurderingen, og at departementet lot det være opp til domstolene å konkludere. Etter innspill i høringsrunden tar departementet imidlertid til etterretning at argumentene kan ha blitt oppfattet slik at departementet skulle mene at straffelovens § 226 ikke kommer til anvendelse overfor lovforslagets § 16. Departementet ønsker derfor å oppklare enkelte misforståelser som måtte foreligge, og har dessuten på grunn av tungtveiende argumentasjon i høringsrunden vurdert spørsmålet på nytt.

Departementet sier seg etter denne vurderingen enig i at hensynet til å unngå at uskyldige blir dømt etter vilkårene i straffelovens § 226, må gå foran hensynet til den som taushetsplikten er ment å verne etter lovforslaget § 19. Dertil kommer, som vist til av Justis- og beredskapsdepartementet og generaladvokaten, at bevisavskjæringsregelen i lovutkastet § 24 i alle tilfelle vil sikre den forklaringspliktige mot at bevisene brukes mot ham heller henne i en påfølgende straffe- eller disiplinærsak. Departementet anser at undersøkelsesmyndig-

<sup>8</sup> Ot.prp. nr. 50 (2004–2005) s. 43.

heten vil måtte opplyse den forklaringspliktige om disse forhold før forklaringen finner sted.

Når det gjelder avvergingsplikten i straffeloven 2005 § 196 (straffeloven 1902 § 139), ble denne ikke drøftet i høringsnotatet. Departementet erkjenner imidlertid at også denne bestemmelsen vil kunne medføre enkelte begrensninger i taushetsplikten. Straffelovens § 196 rammer den som unnlater å forsøke å hindre nærmere spesifiserte, alvorlige straffbare handlinger eller følgene av dem. Straffeloven § 196 gjør det straffbart å unnlate å anmelde til politiet eller på annen måte å søke å avverge en straffbar handling eller følgene av den, på et tidspunkt da dette fortsatt er mulig og det fremstår som sikkert eller mest sannsynlig at handlingen er eller vil bli begått. Avvergingsplikten gjelder uten hensyn til taushetsplikt, uansett rettslig grunnlag for taushetsplikten. Også medvirkning til brudd på avvergingsplikten er straffbart.

Departementet vil bemerke at avvergingsplikten kun gjelder for de tilfeller der man fortsatt kan avverge en straffbar handling eller følgene av den. Det gjelder ingen plikt til å anmelde straffbare handlinger som er begått, som man ikke lenger kan avverge følgene av. Det uttales i forarbeidene til endringer i straffeloven av 1902 § 139 (straffeloven 2005 § 196) at:<sup>9</sup>

«å utvideplikten til å melde fra til også å omfatte slike forhold, reiser vanskelige spørsmål, blant annet opp mot hensynene bak lovbestemt taushetsplikt. Dette gjelder særlig for yrkesgrupper som helsepersonell, prester og advokater. En slik eventuell utvidelse krever en grundigere vurdering. Departementet vil følge utviklingen nøye for å se om en slik utvidelse bør vurderes på et senere tidspunkt.»

Undersøkelsesmyndigheten vil etter dette være forpliktet til å anmelde eller på annen måte forsøke å avverge, visse alvorlige forbrytelser og deres følger. Listen over forbrytelser er uttømmende oppregnet i straffeloven § 196. Den primære avvergingshandlingen vil være anmeldelse til politiet. Avverging kan imidlertid også skje «på annen måte». Dette kan bestå i varsel til annen relevant myndighet. Formuleringen «på annen måte» viser videre at anmeldelse til politiet eller annen myndighet ikke er tilstrekkelig dersom undersøkelsesmyndigheten er klar over at anmel-

delsen ikke vil hindre forbrytelsen eller dens følger, og man samtidig kan avverge handlingen på annen måte. For eksempel vil undersøkelsesmyndigheten kunne være forpliktet til å advare den eller de som forbrytelsen er rettet mot, eller kanskje selv måtte forhindre gjerningspersonen i å utføre handlingen.

Det følger av forarbeidene til bestemmelsen at:

«departementet [ikke utelukker] at rettsstridsreservasjonen i straffeloven 1902 § 144 kan gjøre det straffritt å bryte taushetsplikten for å avverge straffbare forhold, selv om vilkårene i § 139 ikke er oppfylt».<sup>10</sup>

Departementet konkluderer etter denne gjennomgangen at straffeloven § 196 vil innebære en innskrenking i taushetsplikten etter lovforslagets § 19. Departementet antar imidlertid at denne begrensningen er i overensstemmelse med folks rettsoppfatning. Det dreier seg her om forholdsvis alvorlige forbrytelser, som fremdeles kan avverges. Departementet understreker i denne forbindelse, som redegjort for i punkt 5.2 om lovens formål, at prinsippet om «åpen rapporteringskultur» ikke innebærer at alt tolereres. «Åpen rapporteringskultur» er ikke det samme som en «ikke-punitiv» (på engelsk «no-blame») kultur. Dertil hører at departementet antar at undersøkelseskommisjonen kun i sjeldne tilfeller vil havne i situasjoner som rammes av straffeloven § 196. Likevel vil undersøkelsesmyndigheten etter departementets syn være pliktig å informere den forklaringspliktige om denne innskrenkingen i taushetsplikten før forklaring finner sted etter lovforslaget § 16. Departementet vil avslutningsvis presisere at bevisavskjæringsregelen i lovforslaget § 24 vil komme til anvendelse også for slike tilfeller.

## **10.5 Forbud mot at opplysninger gitt under forklaringsplikt kan brukes som grunnlag for straffeforfølgelse eller sanksjoner fra arbeidsgiver og foresatte**

### **10.5.1 Generelt**

Departementet foreslår i høringsnotatet å innføre et forbud mot at opplysninger gitt under for-

<sup>9</sup> Prop. 116 L (2009–2010) kapittel 10 om Avvergingsplikt etter straffeloven 1902 § 139. Disse uttalelsene anses å fortsatt ha relevans etter ikrafttreddelsen av ny straffelov, da straffeloven § 196 i hovedsak er en videreføring av § 139 (straffeloven 1902).

<sup>10</sup> Prop. 116 L (2009–2010) kapittel 12.3. Disse uttalelsene anses å fortsatt ha relevans etter ikrafttreddelsen av ny straffelov, da straffeloven § 196 i hovedsak er en videreføring av § 139 (straffeloven 1902).

klaringsplikt kan brukes som grunnlag for straffeforfølgelse eller sanksjoner fra arbeidsgiver og foresatte. Forbudet gjelder ikke for opplysninger som måtte fremkomme på andre måter enn etter forklaringsplikten etter lovforslaget § 16.

Det skilles mellom hvilke typer etterspill som kan forekomme. Rettstilstanden er ulik for henholdsvis strafferettslige sanksjoner, sanksjoner fra arbeidsgiver eller militært foresatt, sivilrettslige reaksjoner samt disiplinære forføyninger.

### 10.5.2 Gjeldende rett

Dagens regelverk legger til grunn at undersøkelseskommisjonen ikke skal uttale seg om det er grunnlag for disiplinære forføyninger, om det foreligger straffbart forhold eller om erstatningsansvar bør gjøres gjeldende mot noen, jf. forskriften fra 1995 § 9 andre ledd. Selv om undersøkelseskommisjonen ikke skal plassere skyld og ansvar finnes det ingen bestemmelser som spesifikt hindrer at opplysninger som fremkommer i undersøkelsesarbeidet kan brukes i en senere straffesak, disiplinærsak, sivil sak eller få arbeidsrettslige følger for den enkelte.

### 10.5.3 Forbud mot bruk av opplysninger gitt under forklaringsplikt som bevis i en senere straffesak mot vedkommende

#### 10.5.3.1 Høringsnotatet

Departementet beskriver i høringsnotatet at lovforslaget § 24 oppstiller et generelt forbud mot at opplysninger som undersøkelsesmyndigheten mottar etter § 16 kan brukes som bevis mot den som har avgitt opplysningene i en senere straffesak mot vedkommende som avgir opplysningene. Forslaget til forklaringsplikt for undersøkelsesmyndigheten i § 16 vil i noen tilfeller innebære at en person vil ha plikt til å forklare seg om forhold som kan gi grunnlag for straff. Utkastet til § 24 må derfor sees på som et motstykke til bestemmelsen om forklaringsplikt.

Selvinkrimineringsvernet, slik dette følger av EMK og er utviklet i EMD, begrenser adgangen til å straffeforfølge personer på bakgrunn av opplysninger avgitt etter forklaringsplikt, se punkt 10.2.4.2. Slike opplysninger kan ikke brukes som bevis i senere straffesaker mot den som har avgitt opplysningene. Ved å innføre en bevisavskjæringsregel som i lovforslaget § 24, kommer man etter departementets syn ikke i konflikt med disse folkerettslige forpliktelsene.

Selvinkrimineringsvernet omfatter kun opplysninger som kan brukes som bevis mot den som har avgitt dem, og ikke mot tredjepersoner. Bevisforbudet foreslås ikke å gjelde i sak mot tredjeperson.

Departementet vurderer i høringsnotatet ulike hensyn som kan tale mot å lovfeste en slik bevisavskjæringsregel. Blant annet kan hensynet til andre involverte i ulykken eller hendelsen trekkes frem. Dersom noen er kommet til skade, og dette skyldes at andre igjen har utvist uaktksom eller klanderverdig opptreden, vil det kunne synes urimelig om dette ikke gjøres til gjenstand for reaksjon. I forlengelsen av dette vil arbeidsgiver kunne ha et berettiget ønske og en forventning om å få kunnskap om eventuell uskikkethet i tjenesten. Videre er det et sentralt poeng i vår rettstradisjon at straffverdig oppførsel bør straffes, og det vil kunne stride mot den alminnelige rettsfølelse dersom straffverdige forhold ikke påtales.

Høringsnotatet understreker at det finnes gode grunner for å vektlegge alle disse hensynene. Samtidig kommer departementet til at argumentene verken alene eller i sum veier tungt nok til å foreslå en annen løsning for reglene om innsamling av informasjon i undersøkelsesarbeidet. En fullstendig opplysning av saken står etter departementets syn i en særstilling i undersøkelsesprosessen. Essensen i undersøkelsesarbeidet er nettopp å kunne anvende erfaringer fra tidligere ulykker og hendelser for å verne mennesker og materiell mot tilsvarende skade eller ødeleggelse i fremtiden.

Dessuten fremheves det som et bærende moment at bevisavskjæringsregelen ikke verner mot sanksjoner som måtte følge av andre regimer og prosessregler. Arbeidsrettslige forhold kan undersøkes av arbeidsgiver, og straffverdige handlinger vil bli etterforsket og påtalt av politi og militærpoliti på vanlig måte etter respektive regelverk. Undersøkelsesmyndigheten vil og skal ikke kunne hindre disse i sine undersøkelser eller etterforskning.

Departementet konkluderer i høringsnotatet med at formålet med undersøkelsesarbeidet best kan oppnås ved at man innfører en forklaringsplikt, kombinert med et forbud mot å bruke opplysninger som fremkommer som bevis i en straffesak mot vedkommende, og at betenkningene som redegjort for over ikke er tilstrekkelig tungtveiende til å gå bort fra dette.

Både luftfartsloven og jernbaneundersøkelsesloven har tilsvarende bestemmelser om vern mot bruk av opplysninger avgitt under forklaringsplikt

som bevis i senere straffesak mot vedkommende i henholdsvis §§ 12-29 og 24.

#### 10.5.3.2 Høringsinstansenes syn

*Justis- og beredskapsdepartementet* påpeker bruken av begrepet «vern mot sanksjoner» i høringsnotatet og understreker at dette gir uriktige assosiasjoner:

«I høringsnotatet punkt 6.7.4 brukes uttrykket *vern mot sanksjoner*. Det som drøftes er imidlertid et forbud mot at opplysninger gitt under forklaringsplikt kan brukes som grunnlag for straffeforfølgelse eller sanksjoner fra arbeidsgiver og foresatte. Den som er forklaringspliktig vil således ikke være vernet mot sanksjoner. Det er for eksempel ikke tvilsomt at politiet kan straffeforfølge personer som har forklart seg for undersøkelsesmyndigheten. Vernet ligger i at vedkommende skal beskyttes mot at opplysninger som fremgår av forklaringen brukes mot ham eller henne senere.»

*Samferdselsdepartementet* gjør i sitt hørings svar oppmerksom på at det på luftfartens område nylig har kommet en ny forordning om rapportering, analyse og oppfølging av hendelser innenfor sivil luftfart.<sup>11</sup> Denne forordningen utvider kretsen av personer som er beskyttet mot negative konsekvenser som følge av rapportering, sammenlignet med reglene i luftfartslovens kapittel XII. Beskyttelsen gjelder nå ikke bare rapportøren selv, men også identisk for dem det rapporteres om.

*Kripos* uttaler at de er enig i at regler om bevisforbud er nødvendig av hensyn til vernet mot selvkriminering. De uttaler videre at utformingen i lovforslagets § 24 fremstår i denne sammenheng å være en regel om bevisavskjæring, som hindrer bruk av opplysninger mot den som har gitt disse.

*Kripos* går videre til å kommentere rekkevidden av bevisforbudet:

«Forklaringer om tredjepersoner er således ikke omfattet av forbudet, men vil fortsatt kunne ha et vern gjennom reglene om taushetsplikt.»

Og videre om forholdet der opplysninger gitt under forklaringsplikt havner hos arbeidsgiver:

«I tilfeller der arbeidsgiver mottar opplysninger gitt under arbeidstakerens forklaringsplikt fremstår det naturlig at disse fortsatt er vernet av opprinnelig bevisforbud. Det kan imidlertid stille seg annerledes der arbeidstakeren gjen tar opplysningene ovenfor arbeidsgiver. I denne situasjonen er vedkommende ikke bundet av forklaringsplikt. Imidlertid kan man tenke seg at den frie vilje er satt under press. En tidligere forklaring kan i praksis føre til at den lettere gjentas, eller at det fortsatt oppleves som en tvangssituasjon. Men hensynene bak et bevisforbud vil uansett ikke lenger gjør[e] seg gjeldende i samme grad. Basert på høringsnotatet antar *Kripos* at det her ikke vil gjelde noe bevisforbud for opplysningene.»

*Kripos* omtaler også rekkevidden av bevisforbudet i situasjoner der medlemmer av undersøkelseskommissjonen i en konkret sak blir pålagt å forklare seg for retten etter straffeprosessloven.<sup>12</sup> *Kripos* uttaler i denne sammenheng:

«Slik en forstår departementet vil bevisforbudet i seg selv da ikke sette skranker for bruk av opplysningene. På samme måte forstås redegjørelsen i høringsnotatet slik at forklaringer etter § 16 kan lede til andre bevis som da heller ikke vil være undergitt bevisforbud. For begge tilfeller er man imidlertid henvist til en avveining mellom hensynene bak taushetsplikten og hensynene til opplysning av straffesaken.»

*Advokatforeningen* stiller på generelt grunnlag, og uten henvisning til særskilte lovbestemmelser, spørsmål ved om den forklaringspliktige er tilstrekkelig vernet av de bestemmelser som foreslås i loven. *Advokatforeningen* viser blant annet til at det ved utformingen av denne typen rapporter det her er tale om ofte vil gjøre det mulig å identifisere hvem som gjorde hva etc. *Advokatforeningen* etterspør i så måte en ekstern vurdering av de rettslige implikasjoner knyttet til forklaringsplikten:

«Det er derfor et spørsmål om den forklaringspliktige er tilstrekkelig vernet av reglene som foreslås. På dette punkt savner *Advokatforeningen* en langt grundigere vurdering fra departementets side enn hva som fremgår av høringsbrevet. *Advokatforeningen* oppfordrer depar-

<sup>11</sup> Regulation EU No 376/2014 on the reporting, analysis and follow-up of occurrences in civil aviation.

<sup>12</sup> Se nærmere om denne problemstillingen under punktene om øvrige innskrenkninger i taushetsplikten i 10.4.2.5, 10.4.3.3 og 10.4.4.3.

tementet til å innhente en ekstern juridisk betenkning av de rettslige problemstillinger knyttet til den forklaringsplikten som høringsnotatet legger opp til.»

*Landsorganisasjonen i Norge* mener vernet av den enkeltes rettigheter ivaretas godt i lovforslaget:

«For at man skal lykkes i en undersøkelsesprosess er det avgjørende at implisert personell uttaler seg konkret og detaljert om hendelsen. Dette må skje i trygg forvissning om at det de forteller blir konfidensielt behandlet, og ikke vil føre til eventuelle straffereaksjoner mot dem selv. Dette aspektet synes godt ivaretatt i lovforslaget gjennom det vernet som de impliserte gis.»

#### 10.5.3.3 Departementets vurderinger

Departementet deler Justis- og beredskapsdepartementets syn på begrepsbruken i høringsnotatet, og har endret beskrivelsene i tråd med innspillene.

Videre tar departementet til etterretning den utvidelse i beskyttelsen mot negative konsekvenser som følge av rapportering på luftfartens område, som redegjort for av Samferdselsdepartementet. Departementet mener imidlertid det vil føre for langt å foreslå en slik bestemmelse i lovforslaget her. Departementet vil likevel følge med på rettsutviklingen i sivil transportsektor, og antar at man på sikt vil kunne vurdere å innføre en slik regel også i nærværende lov, dersom utviklingen klart går i slik retning.

Departementet deler derfor Kripas sin beskrivelse om at opplysninger om tredjepersoner ikke er omfattet av bevisavskjæringsregelen etter lovforslaget, men understreker at reglene om taushetsplikt vil gi et visst vern i så måte. Videre er departementet enig i at bevisavskjæringsregelen ikke gjelder for forklaringer som ikke er avgitt etter lovforslaget § 16, slik som i eksempelet til samme høringsinstans.

Departementet er imidlertid ikke enig med Kripas dersom det er riktig at denne høringsinstansen mener at bevisavskjæringsregelen i lovforslaget § 24 ikke gjelder i et tilfelle der kommisjonsmedlemmene må forklare seg for retten etter straffeprosessloven § 118. I slike tilfeller vil etter departementets skjønn både bestemmelsen i straffeprosessloven § 118 tredje ledd, som gjennom henvisningen til § 117 andre ledd sikrer at forklaringen underlegges taushetsplikt, samt taushetsplikten i lovutkastet § 19, komme til anven-

delse. Bevisavskjæringsregelen vil dessuten forby at opplysninger som fremkommer under denne forklaringen, kan brukes mot den forklaringspliktige i en senere straffesak mot vedkommende. Departementet støtter seg i denne forbindelse på tilsvarende betraktninger som er gjort av Justis- og beredskapsdepartementet i punkt 10.4.3.3.

Både Kripas og Advokatforeningen trekker frem muligheten for at den endelige rapporten som utformes av undersøkelsesmyndigheten kan «røpe» forhold som gjør at politiet igangsetter etterforskning. Til dette vil departementet bemerke at undersøkelsesmyndigheten må være oppmerksom på dette når den forfatter rapporten. Rapporten skal ikke plassere skyld og ansvar, men snarere fokusere på hva som kan gjøres for å avverge lignende hendelser i fremtiden, slik dette er beskrevet i lovforslaget § 15. Lovforslaget § 21 oppstiller dessuten særskilte krav til hvordan rapporten skal utformes, slik som at rapporten ikke skal inneholde referanser til enkeltpersoners navn eller adresse. Dette er nærmere beskrevet under punkt 11.2. Statens havarikommisjon for transport (SHT) opererer etter samme bestemmelser om taushetsplikt og bevisavskjæringsregler slik som foreslått i loven her. Departementet antar derfor at undersøkelsesmyndigheten i stor grad kan trekke veksler på den rapportutforming SHT legger til grunn i sitt arbeid.

#### 10.5.4 Forbud mot bruk av opplysninger som grunnlag for andre sanksjoner fra arbeidsgiver eller foresatt, og forholdet til disiplinære forføyninger

##### 10.5.4.1 Høringsnotatet

Departementet understreker i høringsnotatet behovet for å kunne sikre et helhetlig system. Dette innebærer at de forklaringspliktige heller ikke bør møte sanksjoner fra arbeidsgiver eller foresatt utelukkende på bakgrunn av informasjon som kommer frem under vedkommendes forklaring etter lovforslaget § 16.

Årsaken til dette er at en undergitt eller arbeidstaker ellers vil kunne være tilbakeholdne med å avgi opplysninger som de frykter vil kunne føre til negative konsekvenser slik som irrettesettelse, inndragelse av sertifikater eller tillatelser, omplassering eller avskjed. Men også reaksjoner som tap av anseelse på arbeidsplassen og lignende kan utgjøre et reelt hinder for en åpen rapporteringskultur.

Departementet viser til at det kun er sanksjoner fra arbeidsgiver basert på informasjon som har

fremkommet etter lovforslaget § 16 som foreslås nektet i utkast til § 25. Arbeidsgiver står følgelig fritt til å foreta egne undersøkelser, med dertil tilhørende tiltak, i henhold til arbeidsgivers styringsrett og arbeidsmiljølovens bestemmelser for øvrig. Poenget etter lovforslaget er at det ikke skal forekomme en sammenblanding av undersøkelsesmyndighetens undersøkelse, og arbeidsgivers gjennomgang av det inntrufne. Her gjør de samme hensyn seg gjeldende som ved politietterforskning.

Utgangspunktet i høringsnotatet er at det bør oppstilles et forbud mot bruk av opplysninger gitt under forklaringsplikt som grunnlag for sanksjoner fra arbeidsgiver. Dette betyr etter departementets syn likevel ikke at det må oppstilles et absolutt vern mot enhver ubehagelig reaksjon fra arbeidsgivers side – i enkelte tilfeller vil begge parter være tjent med at forklaringer får konsekvenser.

Formålet med en åpen rapporteringskultur er å forbedre sikkerheten i Forsvaret. Dersom det under forklaring for undersøkelsesmyndigheten kommer frem at det foreligger forhold ved vedkommende selv som kan utgjøre en sikkerhetsrisiko, vil det etter departementets syn være i strid med lovens formål å la dette passere uforbeholdent. Lovforslaget åpner derfor for at arbeidsgiver kan iverksette flere spesifikke tiltak på bakgrunn av det som kommer frem i forklaringen, med formål å forbedre sikkerheten i Forsvaret. Blant annet kan arbeidsgiver kreve at arbeidstaker gjennomgår opplæring for å bedre sine kvalifikasjoner. Videre fremheves det i høringsnotatet at personer som ikke tilfredsstiller helsemessige krav heller ikke vil være beskyttet av bestemmelsen. For eksempel vil det, dersom det oppdages at en pilot ikke har tilfredsstillende syn, være mulig for arbeidsgiveren å omplassere vedkommende uten at dette står i strid med den foreslåtte § 25.

Vernet mot sanksjoner foreslås heller ikke å gjelde dersom arbeidstakeren eller den undergitte selv har opptrådt grovt uaktsomt eller forsettlig i forbindelse med ulykken eller hendelsen. Departementet fremhever i høringsnotatet at klart klanderverdige opptreden eller vilde regelbrudd ikke er beskyttelsesverdige. Dette fremheves å være i tråd med prinsippene i «åpen rapporteringskultur» som beskrevet i høringsnotatet punkt 5.2 om lovens formål. Lovforslaget § 25 bygger over samme lest som tilsvarende bestemmelser i luftfartsloven § 12-31 og jernbaneundersøkelsesloven § 25.

I forlengelsen av spørsmålet om arbeidstakers eller den undergittes uaktsomme eller forsettlige opptreden foretar departementet i

høringsnotatet en nærmere beskrivelse av disiplinærsystemet (refselse) i Forsvaret.

Departementet viser her til at disiplinære reaksjoner ikke regnes som straff etter straffeloven. Spørsmålet blir dermed om de som faller innenfor det militære disiplinærreglementet dermed kan frykte disiplinære reaksjoner fra foresatt for forhold han eller hun forklarer seg om etter lovforslaget § 16. Departementet konkluderer med at det avgjørende ved denne vurderingen er hvordan reaksjonen oppfattes for arbeidstakeren eller den undergitte. Dersom reaksjonen oppfattes som en sanksjon, vil lovforslaget § 25 hindre at slik reaksjon kan iverksettes. Disiplinære reaksjoner vil ofte oppfattes som en sanksjon, og departementet mener følgelig at forbudsbestemmelsen i utkast til § 25 også omfatter disiplinære reaksjoner.

Departementet fremhever at i likhet med øvrige sanksjoner fra arbeidsgiver vil disiplinære reaksjoner likevel ikke være forbudt, såfremt refselsen eller lignende ikke skyldes forhold omtalt under forklaringsplikt. Overordnet militær sjef står dermed fritt til å iverksette disiplinære sanksjoner dersom belegg for dette har kommet frem på annen måte enn under forklaringsplikten etter § 16, og som for øvrig vurderes som et «refsbart» forhold.

#### 10.5.4.2 Høringsinstansenes syn

*Justis- og beredskapsdepartementet* anbefaler, i tråd med innspill i punkt 10.5.3.2, at også begrepsbruken knyttet til vern mot sanksjoner fra arbeidsgivers rettes opp. Beskrivelsen bør ikke gi uttrykk for at vernet rekker lengre enn det faktisk gjør. *Justis- og beredskapsdepartementet* foreslår på denne bakgrunn at en mer riktig tittel til lovforslaget § 25 vil være:

«Forbud mot bruk av opplysninger som grunnlag for andre sanksjoner».

En slik utforming av tittel vil etter denne høringsinstansens syn være mer presis, og samtidig tydeliggjøre sammenhengen med lovforslagets § 24.

*Generaladvokaten* vurderer lovforslagets § 24, som fremheves som konkret og snevert, opp mot lovforslagets § 25, som inneholder enkelte unntak. Generaladvokaten fokuserer særlig på at vern mot sanksjoner fra arbeidsgiver i høringsnotatet ikke foreslås å gjelde dersom arbeidstakeren selv har opptrådt grovt uaktsomt eller forsettlig i forbindelse med ulykken eller hendelsen:

«Generaladvokaten oppfatter [...] høringsnotatet slik at unntaksregelen om at det kan sanksjoneres mot arbeidstaker som har opptrådt grovt uaktsomt eller forsettlig, selv om dette baseres på opplysninger avgitt under forklaringsplikt, kan ilegges disiplinær reaksjon (refselse). Generaladvokaten stiller seg tvilende til om dette er i tråd med vernet mot selvinkriminering.»

Samme høringsinstans går over til å forklare at i norsk rett er ikke refselse betegnet som straff. Dette er imidlertid ikke avgjørende ved en vurdering av hvorvidt refselse er straff i EMK sin forstand, og derved er «underlagt» vernet mot selvinkriminering. Generaladvokaten uttaler at:

«det er vanskelig å trekke noen klare grenser, men med bakgrunn i det følgende bør departementet etter generaladvokatens oppfatning revurdere hvorvidt det er riktig å opprettholde muligheten for å ilegge refselse basert på opplysninger fremkommet under forklaringsplikt. Etter generaladvokatens syn er det ikke det. Hvorvidt denne problemstillingen også er aktuell for andre potensielle negative sanksjoner for arbeidsgiver bør også vurderes nærmere.»

Etter å ha foretatt en gjennomgang av rettspraksis fra EMD og norske domstoler, konkluderer generaladvokaten i sitt høringssvar at vernet mot selvinkriminering også gjelder i forhold til refselse etter disiplinærloven:

«Etter dette antar generaladvokaten at vernet mot selvinkriminering også gjelder i forhold til refselse etter disiplinærloven. Dette innebærer etter generaladvokatens syn at det ikke er i tråd med EMK å opprettholde unntaksregelen om at refselse kan ilegges arbeidstaker som har opptrådt grovt uaktsomt eller forsettlig om man ved en slik refselse bruker bevis arbeidstakeren har avgitt i medhold av opplysningsplikten som følger av lovforslagets § 16.»

Generaladvokaten avslutter med å oppfordre til at dersom refselsesadgangen i lovforslagets § 25 opprettholdes, bør det innføres en begrensning i opplysningsplikten som følger av utkastets § 16. Denne begrensningen må etter generaladvokatens syn utformes på en slik måte at den sikrer vernet mot selvinkriminering.

*Kripos* uttaler at de i utgangspunktet finner det helt sentralt at unntakene som oppstilt i utkast til

§ 25 gir adgang til reaksjoner fra arbeidsgiver eller foresatt:

«Slik departementet viser til, har dette direkte sammenheng med formålet om ulykkesforebygging. Denne typen risiko må kunne fjernes selv om det medfører en uthuling av vernet.»

Samme høringsinstans peker imidlertid på at for at arbeidsgiver skal kunne bygge på opplysninger gitt til undersøkelsesmyndigheten må det gjøres unntak fra taushetsplikten i lovforslaget § 19. Kripos kan ikke se at et slikt unntak følger av lovforslaget. Etter Kripos' syn bør et slikt vidtrekkende unntak fra taushetsplikten uttrykkelig fremgå av selve taushetspliktbestemmelsen. Kripos uttaler seg positiv til en slik endring i lovteksten.

#### 10.5.4.3 Departementets vurderinger

Departementet tar til etterretning innspill fra Justis- og beredskapsdepartementet og har endret forslag til tittel i § 25 i tråd med disse.

Departementet har vurdert refselsesadgangen etter utkastet til § 25 andre ledd første punktum på nytt. Her følger det i utkastet fra høringsrunden at første ledd ikke kommer til anvendelse dersom de mottatte opplysningene viser at arbeidstakeren har opptrådt grovt uaktsomt eller forsettlig i forbindelse med ulykken eller hendelsen. Generaladvokatens peker på vesentlige poenger i sin vurdering av spørsmålet. Riktignok uttrykker departementet i høringsnotatet at dersom den disiplinære reaksjonen oppfattes som straff, så vil ikke unntaket i andre ledd kunne komme til anvendelse. På bakgrunn av generaladvokatens redegjørelse om forholdet til EMK antar departementet likevel at det vil ha lite for seg å beholde forslaget slik det står. Departementet har derfor i forslaget til lovtekst fjernet alternativet om grov uaktsomhet og forsett i første setning av andre ledd av § 25. Til tross for at jernbaneundersøkelsesloven og luftfartsloven har en tilsvarende sanksjonsadgang, er refselsesinstituttet særskilt for militæret. En slik bestemmelse vil derfor slå annerledes ut i Forsvaret. Unntaket antas etter dette å ha såpass lite nedslagsfelt at departementet går bort fra forslaget i høringsnotatet.

Departementet anser imidlertid at adgangen til å forbedre arbeidstakerens kvalifikasjoner i lovforslagets § 25 bør beholdes. Det samme gjelder oppfølging og konsekvenser av at arbeidstakeren eller den undergitte ikke overholder helsemessige krav til å inneha sin stilling. Disse er utelukkende ment for å forbedre sikkerheten i Forsvaret, og er

etter departementets oppfatning ikke å anse som straff.

Departementet vil bemerke at man i lovteksten i høringsnotatet kun henviste til «arbeidstaker» og ikke også «undergitt» i det som var foreslått som andre ledd første punktum. Dette er nå rettet opp. I forlengelsen av dette har departementet oppdatert ordlyden i bestemmelsen fra «undergitt» til «vernepliktig» for å modernisere språket. Vernepliktige vil ikke være arbeidstakere i arbeidsrettslig forstand og må derfor nevnes særskilt i tillegg til «arbeidstaker». Øvrig militært personell vil dekkes av begrepet «arbeidstaker».

Kripos peker på at taushetspliktsbestemmelsen i lovforslagets § 19 setter skranker for at arbeidsgiver eller foresatt får kjennskap til opplysninger som fremkommer under forklaring etter lovforslagets § 16. Departementet er ikke uten videre enige i dette. Lovforslagets § 19 inneholder enkelte unntak fra taushetspliktsbestemmelsen. Blant annet vil opplysninger som er nødvendige for å kunne forklare årsaken til ulykken, eller opplysninger som er alminnelig kjent eller tilgjengelig andre steder ikke være underlagt taushetsplikt. Bevisavskjæringsregelen i lovforslagets § 24 gjelder for fremleggelse av slike opplysninger i retten, men samme strenge regel foreslås ikke i § 25.

Samtidig vil departementet understreke at reglene om utforming av undersøkelsesrapport legger til grunn at undersøkelsesmyndigheten skal være varsom med hvordan rapporten utformes, og at individualiserende kjennetegn skal utelates i størst mulig grad. Dette innebærer at arbeidsgiver eller foresatt trolig ikke vil motta særlig mye informasjon via undersøkelsesrapportene som vil kunne føre til reaksjoner. Til dette vil arbeidsgiver og foresatt måtte foreta egne undersøkelser etter egne prosessregler. Departementet vil imidlertid følge med i praktiseringen av regelverket vedrørende denne problemstillingen, og utelukker ikke at man kan komme tilbake med endringer til lovteksten dersom dette anses nødvendig.

Departementet har i den nye vurderingen av bestemmelsen gjort enkelte redaksjonelle endringer. Hovedregelen er etter dette plassert i første ledd, og unntakene følger deretter i andre ledd, bokstav a) til c). Dette er gjort for å gi bestemmelsen en bedre struktur.

## 10.5.5 Sivilt søksmål

### 10.5.5.1 Gjeldende rett

Gjeldende forskrift inneholder ingen bestemmelser om sivil søksmål.

### 10.5.5.2 Høringsnotatet

Departementet har vurdert om loven også burde inneholde et forbud mot å anlegge sivil søksmål på bakgrunn av innholdet i forklaringer gitt etter § 16. Luftfartsloven inneholder til sammenligning et slikt forbud i § 12-30. Her oppstilles det et forbud mot sivil søksmål fra statens side på grunnlag av uaktsomme handlinger eller unnlatelser som undersøkelsesmyndigheten eller luftfartsmyndigheten har blitt kjent med utelukkende som følge av opplysninger mottatt etter rapporteringsplikten til Luftfartstilsynet eller forklaringsplikt overfor undersøkelsesmyndigheten. Forbud mot sivil søksmål gjelder etter andre punktum ikke når opplysningene som er gitt knytter seg til en luftfartsulykke, eller når den som har gitt opplysningene har opptrådt grovt uaktsomt. Det finnes ikke tilsvarende bestemmelser i de øvrige sivile transportlovene.

Departementet kommer etter en nærmere vurdering til at en bestemmelse etter modell av luftfartsloven § 12-30 ikke tas inn i lovforslaget. Det følger av forarbeidene til luftfartsloven at § 12-30 måtte innføres i norsk rett for å sikre overensstemmelse med EUs rapporteringsdirektiv, og at det gjelder flere særskilte forhold som gjør bestemmelsen lite anvendelig.<sup>13</sup>

I tråd med formålet med lovforslaget her ønsker departementet å understreke at det som utgangspunkt ikke er ønskelig at det anlegges sivile søksmål på bakgrunn av opplysninger som fremkommer i forklaring til undersøkelseskommissjonen. Samtidig verner ikke prinsippet om «åpen rapporteringskultur» forsettlig regelovertredelse, grov uaktsomhet eller destruktive handlinger, se punkt 5.2. Departementet kan derfor ikke helt utelukke at det kan forekomme tilfeller hvor sivilrettslige etterspill anses påkrevet.

### 10.5.5.3 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene kommenterer spørsmålet om sivil søksmål direkte i sine høringssvar.

### 10.5.5.4 Departementets vurderinger

Departementet legger vurderingene i høringsnotatet til grunn.

<sup>13</sup> Se Ot.prp. nr. 50 (2004–2005) s. 49

## 11 Øvrige sentrale saksbehandlingsregler

### 11.1 Rettigheter for pårørende og andre som saken angår

#### 11.1.1 Gjeldende rett

Det følger av gjeldende forskrift § 15 andre ledd at den som får sitt forhold gransket skal gis anledning til å gjøre seg kjent med innholdet i undersøkelseskommissjonens rapport, i den grad sikkerhetsgradering eller opplysninger undergitt taushetsplikt ikke hindrer dette. Vedkommende gis rett til å kommentere rapporten før rapporten og merknader sendes til undersøkelsesmyndigheten for vurdering.

Skadelidte og nærmeste pårørende skal også etter forskriften få anledning til å gjøre seg kjent med innholdet i rapporten i den grad sikkerhetsgradering eller opplysninger undergitt taushetsplikt ikke er til hinder for dette jf. § 16 tredje ledd.

#### 11.1.2 Høringsnotatet

Formålet med lovforslagets § 18 er å sikre at relevante personer får muligheten til å bli underrettet, og å kunne uttale seg, om resultatene fra undersøkelsesmyndighetens arbeid. Graden av involvering må imidlertid etter departementets syn ikke gå på bekostning av hovedoppgaven til undersøkelsesmyndigheten. Adgangen til å være til stede underveis i undersøkelsen og adgangen til å uttale seg foreslås derfor bare å gjelde i den grad det er praktisk mulig og ikke til hinder for undersøkelsesmyndighetens arbeid.

Når det gjelder størrelsen på personkretsen som skal tilkjennes slike rettigheter, anfører departementet i høringsnotatet at hensynet til å bli hørt må avveies mot hensynet til effektivitet i undersøkelsesarbeidet. En for snever avgrensning kan bety at personer med et reelt behov ikke gis de rettigheter de bør har krav på, mens en for vid adgang vil kunne forsinke eller på annen måte hindre undersøkelsesarbeidets fremdrift.

Hvem som faller inn under begrepet «andre som saken angår» overlates til undersøkelsesmyndighetens skjønn. Ved å anvende et slikt begrep signaliserer man fleksibilitet i personkretsen,

samt at en slik definisjon gir anledning til å tilpasse rettigheter underveis i saksbehandlingen etter de til enhver tid rådende behov. En person kan anses som helt sentral i ulykken i starten, men etter hvert som undersøkelsen skrider frem få mindre relevans, og omvendt. Det foreslås derfor å være opp til undersøkelsesmyndighetens skjønn å trekke grensen for hvem som gis underretning om saken på ulike stadier i prosessen.

Departementet foreslår videre i høringsnotatet at det bør være opp til undersøkelsesmyndigheten å vurdere hvorvidt involvering er til hinder for dets arbeid. Initiativ til å være til stede bør komme fra de som ønsker deltakelse. Departementet foreslår ikke at kommisjonen selv plikter å tilby eller tilrettelegge for slike tjenester, for eksempel ved å organisere transport til og fra ulykkesstedet.

Departementet fremhever i høringsnotatet at taushetsplikten etter § 19 kan være til hinder for at berørte er til stede ved undersøkelsesarbeidet. Videre er det heller ikke formålstjenlig at berørte er til stede under avgivelse av forklaring da dette kan hindre at all relevant informasjon kommer frem, med mindre den forklaringspliktige ønsker dette selv, jf. § 16 andre punktum om adgangen til å la seg bistå under forklaringen. Hensynet til beskyttelsen av lovbestemt taushetsplikt, derunder gradert informasjon, vil også være til hinder for at berørte får gjort seg kjent med alle sider av saken.

Departementet foreslår i § 18 første ledd at undersøkelsesmyndigheten så vidt mulig skal underrette særskilt angitte persongrupper om at undersøkelse iverksettes. Slik underrettelse foreslås gitt på mest hensiktsmessige måte, for eksempel i brev, e-post, per telefon eller lignende. Ofte vil også beslutningen om å oppnevne en undersøkelseskommissjon kunne fremkomme i media, særlig ved store ulykker. Departementet anser det som et viktig prinsipp at de det gjelder holdes informert om at undersøkelse iverksettes og hva dette innebærer for de berørte, derunder hvilke rettigheter disse har i prosessen. En plikt til særskilt underretning bør derfor gjelde selv om saken skulle kringkastes i massemedia.

Utkast til § 18 første ledd andre og tredje punktum foreslår at det stilles krav om at underretning skal gis så snart som mulig. Dessuten at underretningen skal opplyse om rettighetene etter § 18 andre ledd samt etter lovforslaget § 22. Det er etter departementets syn viktig at underretningen også opplyser om retten etter § 22 til å få forelagt et utkast av rapporten til uttalelse. Departementet foreslår ikke i høringsnotatet at de berørte automatisk vil få tilsendt utkastet til rapport, men må selv anmode om å få det forelagt seg. Departementet er derfor av den oppfatning at det er nødvendig at de gjøres kjent med denne rettigheten på forhånd.

Når det gjelder adgangen til «å komme med opplysninger og synspunkter om ulykken eller hendelsen og dens årsaksfaktorer» i lovforslagets § 18 andre ledd mener departementet dette bør tillates såfremt det ikke er forstyrrende for kommisjonens arbeid. Kravet er at dette skal skje «innen undersøkelsen avsluttes», og med dette menes før rapporten ferdigstilles. Dette betyr at de berørtes opplysninger og innspill til en viss grad skal kunne tas med i rapporten. Særlig ved dødsulykker vil pårørende og etterlatte kunne ha et behov for å engasjere seg i undersøkelsesarbeidet. Deres ønske vil ofte være å sikre at den avdødes sak blir riktig presentert av kommisjonen i sin rapport.

Et annet spørsmål er hvem som skal dekke kostnader relatert til adgangen til å fremkomme med opplysninger. Dette vil for eksempel være reiseutgifter, tapt arbeidsfortjeneste, kostnader knyttet til opphold og liknende. Departementet er av den mening at kommisjonen ikke bør pålegges noen plikt til å følge opp pårørende, eller bekoste deres utlegg, da hovedoppgaven for kommisjonen er utredning av ulykken.

### 11.1.3 Høringsinstansenes syn

Det er ingen av høringsinstansene som kommenterer forslaget i høringsnotatet på dette punkt.

### 11.1.4 Departementets vurderinger

Departementet viderefører drøftelsen fra høringsnotatet og forslaget til lovtekst i § 18.

## 11.2 Utforming av rapport

### 11.2.1 Gjeldende rett

Etter dagens regelverk skal undersøkelseskommisjonen utarbeide en rapport og sende denne til

undersøkelsesmyndigheten, jf. forskriftens § 15 første ledd. Undersøkelsesmyndigheten plikter å sende rapporten med sine merknader til Forsvarets operative hovedkvarter (FOH)<sup>1</sup>, politimesteren i det distrikt hvor ulykken er skjedd, og andre sivile og militære myndigheter som antas å ville vurdere tiltak etter rapporten jf. forskriftens § 15 tredje ledd.

I tillegg skal rapporten sendes til den som har fått sitt forhold undersøkt, både enkeltpersoner og avdelinger. Rapportene sendes også til relevante fagmyndigheter og driftssjefer i Forsvaret, og i noen tilfeller også avdelinger på lavere nivå. Dette gjøres i første omgang for at berørte avdelinger skal få anledning til å kommentere rapporten. Når Forsvarsstaben har behandlet rapporten, inkludert tilrådningene fra FOH, går denne med oppdrag om forbedring til aktuelle fagmyndigheter og avdelinger i Forsvaret.

Det er i dag ingen god rutine for at tilsynsmyndigheter får rapporten etter at denne foreligger. Forsvaret har dessuten ingen helhetlig tilsynsmyndighet, tilsvarende i sivil transportsektor, kun Forsvarets materielltilsyn. Videre er det heller ikke etablert noen felles rutine for distribusjon til andre miljøer, ut over de som er nevnt over, som kan ta lærdom av rapportene.

Undersøkelsesmyndigheten er etter dagens system gitt i oppgave å koordinere opprettelse og gjennomføring av undersøkelser. I tillegg har den en rådgivende funksjon. Tilrådninger og kommentarer fra undersøkelsesmyndigheten sendes sammen med rapporten tjenestevei til Forsvarsstaben. Forsvarsstaben er beslutningsmyndighet og kan pålegge tiltak og oppfølging til avdelinger i kommandolinjen. Saken videresendes til departementet som representerer øverste nivå i undersøkelsesprosessen. Departementet har myndighet til å avslutte saken.

### 11.2.2 Høringsnotatet

#### 11.2.2.1 Plikt til å skrive rapport

Når undersøkelsesmyndigheten har ferdigstilt sitt arbeid mener departementet i høringsnotatet at den bør sammenfatte sine funn i en endelig rapport, jf. utkast til § 21. Departementet anser det nødvendig å pålegge en slik plikt til å skrive rapport ved undersøkelse av alle ulykker og hendel-

<sup>1</sup> Forskriften viser riktignok til Forsvarets overkommando (FO). FO er lagt ned og oppgavene er lagt til Forsvarets operative hovedkvarter (FOH). FOH er selv undersøkelsesmyndighet etter forskriften. Denne ordningen skyldes manglende oppdatering av regelverket.

ser som undersøkes, uavhengig av alvorlighetsgrad. Dette skyldes notoritets- og dokumentasjonshensyn; det bør etter departementets syn være mulig å finne informasjon om undersøkte ulykker eller hendelser.

Dersom undersøkelsesmyndigheten beslutter at en hendelse ikke skal undersøkes, vil det ikke være noe krav om å skrive noen rapport. Av hensyn til forsvarlig saksbehandling, og av notoritets-hensyn, bør imidlertid undersøkelsesmyndigheten nedtegne alle saker der det har blitt gjennomført initielle vurderinger i henhold til lovforslaget § 11, der det gis en kort begrunnelse for hvorfor forholdet ikke ble undersøkt. Nærmere bestemmelser om en slik nedtegnelse og arkiveringen av denne vil kunne fastsettes i forskrift.

Departementet foreslår i høringsnotatet at dersom undersøkelsesmyndigheten finner det formålstjenlig, skal rapporten inneholde tilrådninger om tiltak som bør treffes eller vurderes for å forbedre sikkerheten i Forsvaret. Det oppstilles ingen plikt til å formulere konkrete tilrådninger; hensiktsmessigheten av dette vil variere fra sak til sak. Departementet mener imidlertid at kommisjonen bør, dersom det er mulig, gjøre seg opp en mening om hva som kan gjøres for å forbedre sikkerheten og for å hindre at noe lignende skjer igjen, og formulere dette i rapporten.

Departementet foreslår at rapporten ikke skal inneholde referanser til enkeltpersoners navn eller adresse. Av hensyn til de involverte er det et sentralt poeng at undersøkelsesrapporten ikke må inneholde en direkte individualisering, eller andre lignende kjennetegn. Dette er for å unngå at personer som har vært involvert i ulykken blir identifisert, så langt det lar seg gjøre. Ved enkelte ulykker eller hendelser vil det kunne være vanskelig å unngå slik personifisering da antall involverte er lite og aktuelle miljø kan være små. På grunn av dette mener departementet at rapporten ikke bør redegjøre for forhold som ikke er av direkte relevans for forståelsen av årsaksforholdene. På denne måten vil man til en viss grad unngå at det blir en for stor belastning for de involverte. Nærmere krav til innholdet i rapporten kan fastsettes i forskrift.

#### 11.2.2.2 Utkast til rapport

Før undersøkelsesmyndigheten sluttbehandler rapporten anser departementet det som hensiktsmessig at relevante instanser i Forsvaret, samt berørte personer, får adgang til å lese et utkast til rapport og kommentere på dette. Dette tilsvarer noe av den praksis som gjelder i dag. «Berørte» vil

i denne sammenheng være samme personkrets som etter § 18, og det henvises derfor til denne bestemmelsen. For å sikre fremgang i undersøkelsesarbeidet foreslår departementet i høringsnotatet at undersøkelsesmyndigheten kan fastsette at kommentarene må være den i hende innen en «rimelig frist».

Departementet foreslår at utkast til rapport skal forelegges de berørte etter «anmodning» fra disse, jf. lovforslagets § 22. Bestemmelsen må leses i sammenheng med de øvrige rettighetene som oppstilles etter § 18, og det krav de berørte har på underretning om at undersøkelser iverksettes, etter § 18 første ledd. Undersøkelsesmyndigheten skal etter § 18 opplyse om retten til å få seg forelagt utkastet til rapport etter § 22. Departementet finner derfor at de berørtes rettigheter er tilstrekkelig ivaretatt og at det ikke er nødvendig å oppstille en plikt for undersøkelsesmyndigheten om å sende utkast til rapport til alle som kan falle inn under personkretsen i § 18. Undersøkelsesmyndigheten kan likevel bestemme om den vil forelegge utkastet til berørte av eget initiativ.

Ved foreleggelse av rapport foreslår departementet i høringsnotatet at undersøkelsesmyndigheten plikter å orientere om de deler av undersøkelsen som har betydning for de berørtes egne forhold. Dette betyr at de berørte skal bli informert om kommisjonens vurdering av faktiske omstendigheter som er av betydning for den enkelte, og som denne vil ha særlige forutsetninger for å uttale seg om. Dette innebærer at den berørte ikke uten videre vil ha rett til å gjøre seg kjent med hele utkastet til rapport. I vurderingen her bør undersøkelsesmyndigheten likevel tilstrebe at det ikke skapes en unødvendig usikkerhet hos den berørte, ved at enkelte deler av utkast til rapport holdes tilbake der dette ikke er påkrevet.

Høringsnotatet foreslår i utkast til § 22 at utkast til rapport alltid skal forelegges relevante instanser i Forsvaret inklusive den aktuelle avdelingssjef. I disse tilfeller er det undersøkelsesmyndigheten som må foreta utsendelsen. Det tilføyes at hva som vil utgjøre «relevante instanser» i Forsvaret vil måtte bero på den konkrete sak, og vil være opp til undersøkelsesmyndighetens skjønn å avgjøre. Høringsnotatet foreslår at departementet i forskrift kan regulere dette nærmere, jf. forskriftshjemmel i siste ledd.

Det oppstilles i høringsnotatet ingen krav til hvordan foreleggelsen av rapporten skal skje. Undersøkelsens karakter, faren for lekkasjer og omstendighetene ellers kan ha betydning for hvilken fremgangsmåte kommisjonen velger å benytte. Finner kommisjonen det hensiktsmessig,

kan den oversende deler av rapportutkastet, men det vil eksempelvis også være mulig å gi en skriftlig eller muntlig redegjørelse, eller legge til rette for at de berørte kan lese utdrag fra rapporten på et egnet sted.

Departementet understreker i høringsnotatet at undersøkelsesmyndigheten må ta hensyn til bestemmelsen om taushetsplikt i § 19 når den forelegger utkast til rapport for de forskjellige berørte parter. Det kan variere hvilken informasjon de enkelte har adgang til å få, alt etter hvem som har krav på beskyttelse for hvilke opplysninger, og hvilken sikkerhetsgradering som er gitt.

#### 11.2.2.3 Foreleggelse for Forsvarsdepartementet

Etter den gjeldende forskriften er Forsvarsdepartementet siste instans som mottar rapporten, og er den som slutfører denne. Departementet foreslår at denne bestemmelsen ikke videreføres.

Etter departementets syn taler hensynet til undersøkelsesmyndighetens uavhengighet for at rapporten på generell basis ikke skal godkjennes av departementet. Samtidig vil det kunne foreligge rapporter etter undersøkelser knyttet til forhold der departementet holdes ansvarlig for feil eller mangler. I slike tilfeller vil departementet ha et klart informasjonsbehov i saken.

Det fremheves dessuten at det for statsråden som konstitusjonelt ansvarlig er viktig å holdes orientert om mangler ved sikkerheten i Forsvaret. Dette gjelder spesielt dersom det dreier seg om mer vidtrekkende systemsvikt eller lignende. På samme tid taler hensynet til undersøkelsesmyndighetens uavhengighet fremdeles for at departementet ikke skal operere som en godkjennelsesinstans før rapporten kan ferdigstilles.

Etter en avveining av de ulike hensyn vurderer departementet i høringsnotatet det som mest hensiktsmessig at Forsvarsdepartementet ikke lenger skal fungere som siste instans ved slutføring av undersøkelsesrapporter slik som i dag. Samtidig vil det være viktig for departementet og statsråden å holdes informert om de undersøkelser som finner sted. Departementet bør derfor motta en gjenpart av de rapportene som undersøkelsesmyndigheten sender til forsvarssjefen, jf. forslag til § 21, første ledd første punktum.

#### 11.2.3 Høringsinstansenes syn

*Justis- og beredskapsdepartementet* påpeker at forskriftsbestemmelsene i § 21 fjerde ledd og § 22 tredje ledd bør endres, dersom det faktisk er

behov for dem. Samme høringsinstans kommer med konkrete forslag til hvordan forskriftsbestemmelsene bør utformes dersom det er behov for disse.

*Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)* poengterer at høringsnotatet peker på viktigheten av systematisk dokumentasjon av undersøkelsesarbeidet. En god og gjenfinnbar dokumentasjon er etter DSB sitt syn et viktig grunnlag for både oppfølging og læring, og kan ses på som en del av en økt profesjonalisering av undersøkelsesarbeidet. Samme høringsinstans trekker frem verdien av konkrete tilrådninger:

«Lovforslaget legger til rette for at rapport(er) fra kommisjonen skal inneholde konkrete tilrådninger om tiltak for å bedre sikkerheten. Selv om ikke forslaget gir krav om at alle rapporter *må* inneholde tilrådninger, er DSB fornøyd med at det er en klar forventning til at rapporten skal inneholde slike tilrådninger, og at det bare unntaksvis kan unnlates når dette klart ikke har noen hensikt.»

DSB understreker videre viktigheten av at tilrådninger følges opp:

«I merknadene til bestemmelsene i lovutkastet gis det en forventning om at kommisjonens årlige rapport også skal redegjøre for hvordan tilrådingene er fulgt opp. Som det pekes på ligger ansvaret for oppfølging av sikkerhetstilrådingene i hovedsak hos de enkelte forsvarsgrenene, og det må etableres en ordning for rapportering på oppfølgingen til undersøkelsesmyndigheten. DSB mener at pålegg om en slik årlig rapportering kan styrke oppfølgingen av sakene etter at rapportene er avsluttet. Erfaringene fra en slik helhetlig tilnærming med rapport og oppfølging av tiltak vil også være av interesse for sivil sektor.»

*Landsorganisasjonen i Norge (LO)* uttrykker tilfredshet med at det åpnes for at tjenestemannsorganisasjonene skal kunne få tilgang til utkast til rapport for eventuelle merknader. LO poengterer at dette tidligere har vært etterlyst og mener det er bra at dette kan være en mulighet.

#### 11.2.4 Departementets vurderinger

Departementet mener det er behov for forskriftshjemler i §§ 21 og 22. Ordlyden i utkast til forskriftshjemmel er endret etter innspill fra Justis- og beredskapsdepartementet.

Departementet ser viktigheten av de synspunktene som DSB belyser. Departementet deler også LO sitt syn på at tjenestemannsorganisasjonene nå etter en nærmere skjønnsmessig vurdering kan motta utkast til rapport for gjennomgang og kommentarer.

Etter endringene i forslag til organiseringen av undersøkelsesmyndigheten, som redegjort for i kapittel 7 i denne proposisjonen, har departementet vurdert om det fremdeles er behov for å sende en gjenpart av utkastet til undersøkelsesrapport til Forsvarsdepartementet etter lovforslagets § 21 første ledd første punktum. Departementet har kommet til at en slik gjenpart fremdeles bør sendes til departementet, all den tid undersøkelsesmyndigheten skal være en selvstendig og uavhengig enhet. Departementet står fast ved synspunktet i høringsnotatet om at Forsvarsdepartementet ikke skal ha noen rolle i sluttbehandlingen av rapporten.

Det er gjort flere språklige og redaksjonelle endringer i utkast til § 22 siden høringsrunden, men det materielle innholdet er i hovedsak det samme. Presiseringen av at aktuelle avdelingsjefer i Forsvaret skal få tilsendt rapporten, er fjernet. Departementet har kommet til at det er mer formålstjenlig å regulere slike forhold i forskrift. Begrensningen om at taushetsplikt etter § 19 kan hindre at hele eller deler av rapporten kan oversendes, er tatt med i lovteksten. I tillegg er begrensningen om at «særlige forhold» kan hindre slik utsendelse formulert på en måte som gjør at dette kommer klarere frem enn i høringsnotatet. Slike «særlige forhold» kan være slik som personvern hensyn eller forholdet til gradert materiale, og må vurderes konkret i den enkelte sak.

For øvrig videreføres lovforslag og vurderinger fra høringsnotatet.

## 11.3 Informasjon til relevante tilsyn og myndigheter

### 11.3.1 Gjeldende rett

Gjeldende forskrift § 10 pålegger undersøkelseskommisjonen til fortløpende å vurdere om opplysninger som kommer frem under arbeidet bør meddeles undersøkelsesmyndigheten før den endelige rapporten foreligger. Undersøkelsesmyndigheten skal dessuten selv vurdere om de funn undersøkelseskommisjonen rapporterer bør føre til iverksettelse av øyeblikkelige tiltak, jf. gjeldende forskrift § 8 tredje ledd.

### 11.3.2 Høringsnotatet

Departementet diskuterer ikke spørsmålet om informasjon til relevante tilsyn og myndigheter i de generelle merknadene i høringsnotatet, kun i de spesielle merknadene. Her fremgår det at utkast til § 20 i lovforslaget er ment å videreføre hovedtrekkene i dagens praksis som pålegger en løpende underretningsplikt i undersøkelsesarbeidet.

Departementet foreslår i høringsnotatet at undersøkelsesmyndigheten bør pålegges å informere tilsynsmyndigheter og andre relevante sivile eller militære myndigheter før endelig rapport avgis der den finner dette påkrevd. Dette vil for eksempel være sikkerhetsinspektørene i respektive forsvarsgrener om forhold av sikkerhetsmessig betydning som oppdages i forbindelse med undersøkelsen. Tilsvarende bestemmelse finnes i både jernbaneundersøkelsesloven § 18 og luftfartsloven § 12-20.

Departementet viser i de spesielle merknadene til at det i mange tilfeller vil kunne ta lang tid før den endelige undersøkelsesrapporten med tilrådninger er ferdigstilt. Dette fremtvinger et behov for en mer løpende orientering til ansvarlige myndigheter dersom undersøkelsene viser at sikkerhetstiltak bør foretas uten opphold.

Lovforslaget oppstiller ingen formkrav til hvordan dialogen skal foregå. Dette overlates til undersøkelsesmyndigheten å ivareta. Det er heller ingen opplisting over hvilke myndigheter eller tilsyn som skal informeres. Dette vil variere med den konkrete sak, men departementet understreker i høringsnotatet at det er naturlig at forsvarsjefen som øverste ansvarlig for sikkerheten alltid inkluderes.

### 11.3.3 Høringsinstansenes syn

*Justis- og beredskapsdepartementet* fremhever at hverken lovteksten i utkast til § 20 eller merknadene til denne sier noe om hvordan plikten til å informere tilsyns- og andre myndigheter forholder seg til taushetsplikten etter lovforslagets § 19. Justis- og beredskapsdepartementet antar at denne rapporteringen skal skje uten hinder av taushetsplikt, og at dette bør komme til uttrykk i lovteksten.

*Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)* mener at Forsvarets erfaringer og læring etter ulykker og hendelser også kan være nyttige og ha overføringsverdi for sivil sektor. DSB mener at plikten til å underrette relevante myndigheter dersom dette anses som nødvendig for sikkerheten i Forsvaret burde utvides til å

gjelde også der undersøkelseskommisjonen kommer over forhold som *bare* gjelder sikkerheten i sivil sektor. DSB presiserer nærmere at lovforslaget ikke oppstiller noen formkrav til hvordan en slik dialog skal foregå. Direktoratet oppfordrer til en praksis med bred tilnærming til hvilke myndigheter som informeres og involveres.

#### 11.3.4 Departementets vurderinger

Departementet viderefører de vurderinger som er gjort i høringsnotatet og behovet for å fortløpende informere om forhold som kan ha betydning for sikkerheten i Forsvaret.

Departementet anerkjenner videre Justis- og beredskapsdepartementets kommentar som høyst relevant. Departementet er imidlertid skeptisk til om det bør gjøres et generelt unntak for taushetsplikt som foreslått. Et slikt unntak vil kunne føre til en uforutsigbar begrensning i taushetsplikten, noe som kan skade tillitsforholdet mellom den forklaringspliktige etter lovforslaget § 16 og undersøkelsesmyndigheten.

Departementet er av den oppfatning at unntakene som allerede er gjort i taushetspliktbestemmelsen i lovforslagets § 19 er dekkende. Etter denne bestemmelsens første ledd kan informasjon gis videre i henhold til de generelle unntakene i forvaltningsloven §§ 13 a flg. Dette gjelder i korte trekk at opplysninger kan viderebringes for det formål de er innhentet for. Etter utkast til § 19 andre ledd kan informasjon som er nødvendig for å forklare årsakene til ulykken eller hendelsen videreformidles. Det samme gjelder for forklaringer etter tredje ledd. Her gjelder det dessuten også unntak dersom ingen berettiget interesse tilsier at opplysningene holdes hemmelige. Utkast til fjerde ledd gjør videre unntak der den som har krav på taushet samtykker eller dersom opplysningene har statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte.

I sum mener departementet at dette vil dekke behovet for underretning. Særlig praktisk i denne forbindelse antas unntaket om at opplysninger kan bringes videre dersom de er nødvendige for å forklare årsaken til ulykken eller hendelsen, eller dersom individualiserende kjennetegn blir fjernet. En presisering av at § 19 kommer til anvendelse, er tatt inn i forslaget til lovteksten.

Et annet spørsmål er hvordan kravet om at undersøkelsesmyndigheten skal informere om «sine foreløpige vurderinger» av forholdene som avdekkes, forholder seg til bestemmelsen om taushetsplikt. Det kan tenkes at en slik vurdering lettere kan komme i strid med taushetsplikten,

enn kun opplysningen om at det foreligger en sikkerhetsbrist. I tilfeller der dette kommer på spissen legger departementet til grunn at undersøkelsesmyndigheten må nøye seg med å informere om den konkrete sikkerhetsbristen, uten å knytte noen tolkninger eller vurderinger til denne.

Innspillet fra DSB om at det bør gjelde en plikt til å informere om forhold som har betydning også for sikkerheten i sivil sektor har etter departementets syn gode grunner for seg. Dersom undersøkelsesmyndigheten kommer over forhold som kun berører sivil sektor og det hefter en sikkerhetsrisiko ved disse, er det naturlig at undersøkelsesmyndigheten har en plikt til å informere også om dette, selv om det ikke har betydning for sikkerheten i Forsvaret. Departementet foreslår derfor å endre ordlyden i utkast til § 20 slik at denne lyder:

*«Undersøkelsesmyndigheten skal innenfor rammen av taushetsplikten etter § 19 fortløpende holde relevante tilsyn og myndigheter underrettet om forhold som avdekkes i løpet av undersøkelsen, og sine foreløpige vurderinger av disse, i den grad det anses nødvendig for sikkerheten i Forsvaret eller samfunnet for øvrig.»*

### 11.4 Dokumentoffentlighet

#### 11.4.1 Gjeldende rett

Gjeldende forskrift § 16 første ledd slår fast at undersøkelseskommisjonen skal utforme sin rapport slik at denne kan være offentlig, med mindre undersøkelsens formål derved vesentlig svekkes. Dersom rapporten unntas offentlighet er undersøkelseskommisjonen pålagt å utarbeide en versjon av rapporten som kan offentliggjøres. Andre ledd legger til grunn at rapporten skal være unntatt offentlighet frem til den er ferdigbehandlet av Forsvarsdepartementet, dersom ikke annet er bestemt av departementet. Tredje ledd gir skadelidte og nærmeste pårørende en bredere adgang til å gjøre seg kjent med rapportens innhold. Unntaket er hvis sikkerhetsgradering eller lovbestemt taushetsplikt er til hinder for dette.

#### 11.4.2 Høringsnotatet

##### 11.4.2.1 Hovedregel og utgangspunkt

Offentlighetens behov for å gjøre seg kjent med årsaksfaktorer og hendelsesforløp ved større ulykker kan være stort. Enkeltpersoner eller

grupper kan dessuten ha en legitim interesse i å få innsyn i undersøkelsesmyndighetens funn. Åpenhet og transparens er et grunnprinsipp i et demokratisk samfunn.

Offentlighetsprinsippet innebærer blant annet at enhver har rett til å gjøre seg kjent med saksdokumenter og journaler hos forvaltningen, jf. Grunnloven § 100 femte ledd og lov av 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i offentlig verksemd (offentleglova) § 3. Departementet viser i høringsnotatet til at dersom undersøkelsesmyndigheten administrativt underlegges forsvarssjefen, vil undersøkelsesmyndigheten være omfattet av offentliglova, jf. lovens § 2.

Departementet fremhever i høringsnotatet verdien av åpenhet som et tillitsskapende tiltak. Man kan heller ikke se bort ifra at dagens samfunn stiller større krav til åpenhet enn før. Samtidig kan tungtveiende hensyn i mange tilfeller tale for å begrense adgangen til visse opplysninger, eller stille krav til hvordan et sakskompleks fremstilles, slik at enkeltpersoner ikke føler seg «hengt ut». Man vil kunne risikere at personell som har vært involvert i en ulykke eller hendelse som undersøkes av undersøkelsesmyndigheten, vil kunne kvie seg for å gi fra seg relevante opplysninger av frykt for at noen vil kreve innsyn i disse. Departementet viser i høringsnotatet til at en undersøkelse ikke er en kontradiktorisk prosess på samme måte som politietterforskning eller rettssak for domstolene. En undersøkelsesrapport kan imidlertid like fullt føles som en «dom» for de involverte.

#### 11.4.2.2 Unntak

Høringsnotatet tar videre for seg unntakene fra hovedregelen om offentlighet i forvaltningen. Et slikt unntak fra hovedregelen krever hjemmel i lov eller i medhold av lov, jf. offentliglova § 3.

Dokumenter utarbeidet for den interne saksforberedelsen kan unntas offentlighet, jf. offentliglova § 14. Dette omfatter dokumenter som undersøkelsesmyndigheten utarbeider mens den undersøker en ulykke eller hendelse. Nedtegnelser og opptak av forklaringer etter lovutkastets § 16 faller inn under denne kategorien, og kan derfor unntas offentlighet.

Departementet viser i høringsnotatet til at når undersøkelsesmyndigheten sender dokumenter fra seg, slik som ved å sende utkast til rapport ut på høring til berørte instanser, eller for gjennomsyn på anmodning fra berørte parter etter utkast til § 22, gjelder ikke lenger unntaksregelen i offentliglova § 14. Idet dokumentene er avsendt

fra undersøkelsesmyndigheten, vil de i utgangspunktet være offentlige. Det samme gjelder i utgangspunktet dokumenter undersøkelsesmyndigheten mottar utenfra.

Offentleglova § 15 oppstiller enkelte unntak for innsyn i dokumenter innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen. Første ledd vil ikke komme til anvendelse på undersøkelsesmyndighetens arbeid. Andre ledd åpner kun for å unnta de delene av et dokument som inneholder konkrete råd og vurderinger om hvordan mottakerorganet skal forholde seg i den enkelte saken, når dette er påkrevd av hensyn til en forsvarlig ivaretagelse av det offentlige sine interesser i saken. Ordlyden i andre ledd gir anføring på at det skal forholdsvis mye til før denne unntakshjemmelen kommer til anvendelse.

Departementet viser i høringsnotatet til at et spørsmål som har vært reist er om undersøkelsesmyndigheten kan fastsette utsatt offentlighet for utkast til undersøkelsesrapport som sendes på høring, med hjemmel i offentliglova § 5. Så fremt det er grunn til å tro at innsyn i de dokumenter som foreligger vil gi et direkte misvisende bilde av saken, og at innsyn derfor kan skade klare samfunnsmessige eller private interesser, kan utsatt offentlighet fastsettes. Sivilombudsmannen har i forbindelse med en konkret sak fra Luftfartstilsynet uttalt at utsatt offentlighet ikke kan gjelde som en generell regel for utkast til undersøkelsesrapport, men at det må foretas en konkret vurdering av om vilkårene er oppfylt i den enkelte sak.

Det understrekes i høringsnotatet at all informasjon likevel ikke er offentlig etter at dokumentet sendes fra undersøkelsesmyndigheten. Taushetsbelagte opplysninger er unntatt fra offentlig innsyn, enten de er taushetsbelagte etter forvaltningsloven eller andre særlover, jf. offentliglova § 13. Forvaltningen har her en plikt til å sørge for at opplysningene ikke gjøres offentlige, og mer-offentlighet etter offentliglova § 11 skal ikke vurderes. Brudd på reglene om lovbestemt taushetsplikt er straffbart etter straffeloven 1902 § 121 (straffeloven 2005 §§ 209 og 210). Taushetsplikten etter utkast til § 19, og unntakene fra denne, vil her regulere hvilken informasjon som må holdes tilbake og hva det kan gis innsyn i. Sikkerhetsgradert informasjon er omfattet av taushetsplikt etter sikkerhetsloven § 12.

Departementet presiserer i høringsnotatet at det kun er opplysninger, og ikke hele dokumenter, som er taushetsbelagte, jf. offentliglova § 13. Dette innebærer at undersøkelsesmyndigheten ikke uten videre kan unnta et helt dokument fra offentlighet selv om dette inneholder taushetsbe-

lagt informasjon. Der bare enkelte opplysninger eller avsnitt kan unntas vil disse delene av dokumentet typisk overstrykes/sladdes. Unntak fra dette følger av § 12, som gir adgang til å unnta hele dokumentet dersom gjenstående deler av dokumentet vil gi et misvisende inntrykk, der det vil være urimelig arbeidskrevende for organet å skille ut opplysningene eller der de unntatte opplysninger utgjør den vesentligste del av dokumentet.

Øvrige innholdsbaserte unntak etter offentliglova vil også kunne komme til anvendelse. Her kan nevnes §§ 20 og 21 om unntak av hensyn til Norges utenrikspolitiske interesser og til nasjonale forsvars- og sikkerhetspolitiske interesser. Departementet gjør ikke nærmere rede for disse unntakshjemmelene i høringsnotatet.

#### 11.4.2.3 Behov for mer omfattende unntak fra hovedregelen?

Samferdselsdepartementet fremhever i forarbeidene til jernbaneundersøkelsesloven og endringer i luftfartsloven og vegtrafikkloven, at det ikke fant at gjeldende taushetsregler og offentlighetsregler var tilstrekkelige for å ivareta de spesielle hensyn som gjør seg gjeldende med tanke på å legge til rette for en åpen rapporteringskultur i den sivile transportsektoren.<sup>2</sup> Samferdselsdepartementet fremhever i forarbeidene at hvis frykten for at opplysninger som er av relevans for sikkerheten offentliggjøres, gjør at personer velger å forholde seg tause for undersøkelsesmyndigheten, vil offentlighetsprinsippet noe spissformulert kunne bli sin egen fiende. Forsvarsdepartementet slutter seg i høringsnotatet til uttalelsene fra Samferdselsdepartementet, og legger til at nærværende lovforslag i stor grad bygger på de samme prinsippene som de sivile transportlovene.

Departementet viser i høringsnotatet videre til at forklaringer avgitt etter lovforslaget § 16 kan unntas offentlighet etter offentliglova § 14, som redegjort for over. Utkast til rapport som sendes på høring kan imidlertid ikke unntas som sådan. Det ligger i sakens natur at utkastet til rapport vil kunne være fragmentarisk og gi et ufullstendig bilde av saken. Departementet vurderer at dersom dette offentliggjøres, kan det medføre at feilaktige oppfatninger av faktiske forhold festner seg før undersøkelsesmyndigheten er ferdig med sitt arbeide, og før relevante instanser og berørte parter har hatt anledning til å kommentere og even-

tuelt imøtegå undersøkelsesmyndighetens synspunkter på det inntrufne. En slik ordning vil etter departementets syn være uheldig, og departementet foreslår derfor en bestemmelse som slår fast at undersøkelsesmyndighetens utkast til rapport kan unntas offentlighet i § 23. I tråd med prinsippene bak reglene om offentlighet i forvaltningen foreslås det ikke at unntaket er absolutt, men at det begrenses til de tilfellene hvor det er et reelt behov for unntak. Undersøkelsesmyndigheten må således vurdere alle innsynsforespørsler konkret.

Samferdselsdepartementet vurderte i ovennevnte forarbeider til jernbaneundersøkelsesloven hvorvidt berørtes kommentarer til utkast til undersøkelsesrapport også burde være unntatt offentlighet, men kom til at dette ville føre for langt.<sup>3</sup> Forsvarsdepartementet deler dette synet og unntak for offentlighet må her vurderes konkret i den enkelte sak etter offentliglovas bestemmelser, herunder bestemmelsen om utsatt offentlighet.

Departementet fastslår i høringsnotatet at også andre former for offentlighet er mulig før rapporten er endelig. Unntakene fra taushetsplikten i utkast til § 19 åpner opp for at opplysninger kan gjøres offentlige på nærmere bestemte vilkår. Det vises til det som er sagt om dette under punkt 10.4.2.2.

#### 11.4.3 Høringsinstansenes syn

Justis- og beredskapsdepartementet gir uttrykk for at de i stor grad kan slutte seg til de vurderinger som er gjort i høringsnotatet vedrørende adgang til å gjøre unntak fra hovedregelen om innsyn. Justis- og beredskapsdepartementet ønsker imidlertid at man sier noe mer om når det typisk vil være behov for et slikt unntak. Samme høringsinstans antar at et aktuelt eksempel kan være tilfeller der slike utkast til rapporter inneholder mange opplysninger som kan være omfattet av taushetsplikt, og der mye tilsier at informasjonen i alle tilfeller ikke bør gjøres offentlig kjent, men det er vanskelig og tidkrevende å få avklart taushetspliktspørsmålet.

Justis- og beredskapsdepartementet påpeker videre at det ikke fremgår klart av høringsnotatet om et avslag på innsyn etter utkast til § 23 skal kunne påklages:

«Vi forutsetter at avslag eller andre avgjørelser i innsynssaker etter loven skal kunne påklages

<sup>2</sup> Ot.prp. nr. 50 (2004–2005) s. 47.

<sup>3</sup> Ot.prp. nr. 50 (2004–2005) s. 47.

på vanlig måte, og dette bør komme tydelig til uttrykk i loven.»

Samme høringsinstans foreslår at klageretten inn-  
tas i nytt andre ledd i forslag til § 23.

*Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)* uttaler at det er viktig at undersøkelses-  
rapportene blir utformet på en slik måte at de,  
eller deler av dem, kan offentliggjøres. DSB  
poengterer at rapportene kan inneholde informa-  
sjon som må unntas offentlighet, men at man i  
slike tilfeller bør legge til rette for at denne enkelt  
kan skilles ut, slik at ikke hele rapporten av den  
grunn trenger unntas offentlighet. DSB mener  
også at det bør legges til rette for en planlagt dis-  
tribusjon av rapporter fra kommisjonen, da funn i  
kommisjonsrapporten også vil kunne være rele-  
vante for sivile aktører. Denne høringsinstansen  
viser til at lovforslaget § 6 der det legges opp til en  
årlig rapportering fra undersøkelsesmyndigheten  
også vil kunne bidra til dette.

*Norsk presseforbund, Norsk journalistlag og  
Mediebedriftene* mener omtalen av dokument-  
offentlighet i høringsnotatet ikke i tilstrekkelig  
grad anerkjenner hensynet til uavhengig kontroll  
av granskinger. Videre mener nevnte hørings-  
instanser at man i høringsnotatet tar for gitt at  
dokumenter som utarbeides for den interne saks-  
forberedelsen kan unntas som interne, og at det  
mangler en henvisning til meroffentlighet i offent-  
leglova § 11:

«Selv om dokumentet faller inn under definisjo-  
nen *interne dokumenter*, må man alltid vurdere  
om det er et reelt og saklig behov for unntak  
som veier tyngre enn allmennhetens behov for  
innsyn.»

Disse høringsinstanser fremhever viktigheten av  
at man i den offentlige forvaltning ikke unntar  
flere dokumenter enn det er behov for, slik ten-  
densen viser. Da er det etter instansenes syn vik-  
tig at lovens forarbeider gir føringer som samsva-  
rer med offentleglova og dennes intensjoner, og at  
disse ikke legger opp til en praksis med mindre  
åpenhet enn det er grunnlag for.

Norsk presseforbund, Norsk journalistlag og  
Mediebedriftene mener videre det ikke er behov  
for bestemmelsen i lovforslagets § 23. Disse  
høringsinstansene mener de alminnelige unntaks-  
reglene i offentleglova i tilstrekkelig grad ivaretar  
det behov for å unnta opplysninger som måtte fore-  
ligge, ikke minst gjennom offentleglova § 14 og § 5.  
Høringsinstansene fremhever at målet med offent-  
leglova undergraves hvis man har egne lover som

overprøver dette. Dessuten at innsyn kan styrke  
saksbehandlingen og granskingen i saker. Både i  
form av uavhengig kontroll, men også ved at ytter-  
ligere opplysninger kan tilflyte undersøkelses-  
kommisjonen, både via tips, varslere eller fagfolk.

*Norsk redaktørforening* peker på de tungtvei-  
ende hensyn som ligger bak det generelle åpen-  
hetsprinsippet i norsk offentlig forvaltning, der-  
under Grunnlovens § 100 femte ledd. Norsk  
redaktørforening mener lovutkastet på enkelte  
punkter svikter i ivaretagelsen av disse prinsip-  
pene. Samme høringsinstans ønsker for det første  
at det presiseres i loven at undersøkelsesmyndig-  
heten er underlagt offentleglova. Videre er  
høringsinstansen kritisk til beskrivelsen av behø-  
vet for å unnta forklaringer etter lovforslaget § 16  
og behovet for å unnta utkast til undersøkelses-  
rapporter. Etter å ha sitert fra høringsnotatet utta-  
ler Norsk redaktørforening:

«Med dette som utgangspunkt, leser vi depar-  
tementets redegjørelse slik at ovennevnte hen-  
syn gir en føring i retning av at forklaringer  
som avgitt etter lovutkastets § 16 ikke bare  
*kan*, men mer regelmessig *bør* eller *skal* unntas  
offentlighet etter offentleglova § 14.»

Høringsinstansen stiller seg kritisk til en slik  
fremstilling av offentleglovas bestemmelser og  
fremhever at det i størst mulig grad skal utvises  
meroffentlighet. En oppfordring eller anvisning på  
generelle unntak for visse typer dokumenter vil  
etter denne høringsinstansens syn i utgangspunk-  
tet være i strid med offentleglovas hovedregel og  
intensjon.

Norsk redaktørforening hevder videre at  
departementet i høringsnotatet:

«bygger opp under, og til dels legitimerer, en  
forestilling om at offentlig ansatte tjenes-  
temenn og -kvinner vil unnlate å avgi sannfer-  
dige og fullstendige forklaringer for en under-  
søkelseskommissjon, fordi deres forklaringer  
kan komme til å bli kjent. Dette mener vi er en  
svært farlig og lite farbar vei. Vi må kunne  
påregne at de som har forklaringsplikt for en  
offentlig undersøkelseskommissjon ikke sabo-  
terer kommisjonens arbeid ved å avgi gal eller  
ufullstendig forklaring.»

Høringsinstansen minner om at de generelle unn-  
taksreglene i offentleglova og taushetsplikt for  
opplysninger om noens personlige forhold, fort-  
satt vil gjelde også for nedtegnede forklaringer  
som omtalt her.

Norsk redaktørforening kritiserer lovforslagets § 23, som gir adgang til å unnta utkast til rapport fra offentlighet:

«Dette mener vi er en nærmest oppsiktsvekkende tilnærming til prinsippene for offentlighet i forvaltningen. Dersom det generelle ubehaget som vil kunne følge med offentlighet på et tidlig stadium i en sak skulle være retningsgivende for myndighetens adgang til å unnta dokumenter, ville hele offentleglova måtte skrives om.»

Samme høringsinstans minner videre om at det er skaderisiko og ikke et mer generelt ubehag for forvaltningen som kan gi grunnlag for unntak. Et slikt skadekriterium i loven etterspørres.

*Statens jernbanetilsyn (SJT)* viser til at § 21 i jernbaneundersøkelsesloven fastslår at utkast til undersøkelsesrapporter ikke er offentlige. SJT understreker at utkast til rapporter kan gi et misvisende inntrykk av det som har skjedd, og at de kan inneholde feil og mangler som det er vesentlig at blir rettet opp før rapporten når offentligheten.

#### 11.4.4 Departementets vurderinger

Departementet vil først presisere at offentleglova vil komme til anvendelse med en organisatorisk plassering av undersøkelsesmyndigheten i Forsvarsdepartementet.

Departementet deler synspunkter som fremhevet i høringsrunden om at forarbeidene må være klare i sin omtale av offentleglovas prinsipper. Hovedregelen er at saksbehandlingen i forvaltningen er offentlig, og det er unntakene som må begrunnes. I de tilfeller der det finnes adgang til å unnta opplysninger eller et saksdokument, skal muligheten for meroffentlighet vurderes. Disse prinsippene vil gjelde fullt ut også etter nærværende lov. Med unntak av taushetsbelagt informasjon vil den endelige undersøkelsesrapporten være offentlig, og saksbehandlingen til undersøkelsesmyndigheten vil på vanlig måte følge hovedregel og unntak etter offentleglova.

Samtidig deler ikke departementet oppfatningen, som fremhevet av enkelte høringsinstanser, at offentleglovas unntakshjemler fullt ut dekker lovforslagets behov for å unnta opplysninger offentlighet. Som redegjort for i høringsnotatet mener departementet at det for rapportutkastets vedkommende er behov for en egen unntaksregel i loven. Praksis fra undersøkelsesarbeid, og som vist til av Statens Jernbanetilsyn, viser at

rapportutkast som sendes på høring kan inneholde misvisende beskrivelser av faktum mv. Høringsadgangen er etablert nettopp for å gi dem saken angår anledning til å rette opp i det de mener er feilaktige beskrivelser med mer. Departementet står fast ved vurderingene og avveiningen gjort omkring denne problemstillingen i høringsnotatet. Samtidig ønsker departementet, på bakgrunn av de innspill som er fremkommet i høringsrunden, å understreke at det også i anvendelsen av lovforslagets § 23 er offentlighet som er hovedregelen. Unntak kan bare gjøres der dette anses nødvendig etter en konkret vurdering, og spørsmålet om meroffentlighet må vurderes.

Justis- og beredskapsdepartementet etterspør flere eksempler på når unntaksregelen kan tenkes benyttet. Departementet anerkjenner Justis- og beredskapsdepartementets eget eksempel som høyst relevant. Videre vil som nevnt tilfellet der undersøkelsesrapporten sendes på høring være det mest sentrale. Unntak i slike tilfeller kan imidlertid ikke gjelde summarisk. Disse må være forbeholdt de tilfellene der undersøkelsesmyndigheten antar at de involverte vil kunne ha et særlig ønske å kommentere de funn og analyser som er gjort. Enkelte saker vil kunne være av en slik karakter at hensynet til den enkeltes rett til kontradiksjon må tillegges avgjørende vekt. Dette kan være saker der enkeltpersoners vurderinger og avgjørelser presumeres å ha spilt en avgjørende rolle i årsaksrekken bak ulykken eller hendelsen som undersøkes. Et annet eksempel kan være ulykker av svært teknisk karakter der det er behov for å avklare om de tekniske beskrivelser er gjort riktig, uten samtidig å danne grunnlag for at mistanker om tekniske tilkorkkommenheter festner seg i offentligheten på uriktig grunnlag.

Departementet har vurdert hvorvidt det er behov for å oppstille et eget skadekriterium i lovforslaget § 23, som foreslått i høringsrunden. Et slikt skadekriterium er ikke formulert i lignende bestemmelser i hverken jernbaneundersøkelsesloven § 21 eller luftloven § 12-23. Departementet anser ikke behov for å lovfeste et slikt vilkår.

Departementet har vurdert Justis- og beredskapsdepartementets synspunkt om at klageadgang ved avslag på innsynsbegjæringer bør fremgå av lovbestemmelsen. Departementet foreslår på denne bakgrunn at forslag til nytt andre ledd i § 23 tas inn i loven. Forslaget lyder som følger:

*«Avslag på begjæringer om innsyn kan påklages etter reglene i offentleglova. Enhver som utfører*

*arbeid eller tjeneste for klageinstansen, har taushetsplikt i samsvar med § 19 i loven her for opplysninger de blir kjent med i forbindelse med klagesaken.»*

## 11.5 Arkiv

### 11.5.1 Gjeldende rett

Gjeldende forskrift fra 1995 regulerer ikke hvordan ulike former for bevis eller annen dokumentasjon skal behandles eller arkiveres, hverken under arbeidet eller etter avsluttede undersøkelser. Dokumenter og vitneforklaringer vil normalt oppbevares, mens fysiske bevis vil det i mer varierende grad være mulig å ta vare på. Slike fysiske bevis kan ofte dokumenteres ved hjelp av foto, video, skisser eller laboratorieanalyser etc. Der som man ikke lykkes i å finne årsaken til en ulykke eller hendelse, vil man normalt strekke seg lenger for å oppbevare fysiske bevis for fremtiden. Samtidig viser praksis at man trolig i flere tilfeller har tatt i bruk materiell for raskt, eller på annen måte kvittet seg med fysiske bevis.

Arkivering av digitale bevis foretas i dag, men kun slik at man sikrer seg kopier av elektroniske filer. Dette innebærer at man kan gå glipp av informasjon knyttet til lagringskjeden, samt at potensielt verdifull metadata går tapt.

### 11.5.2 Høringsnotatet

Spørsmålet om arkivering samt behandling og oppbevaring av innsamlet materiale m.m. er ikke særskilt drøftet i høringsnotatet. Det forutsettes at arkivloven<sup>4</sup>, offentleglova og personopplysningsloven<sup>5</sup> med forskrifter kommer til anvendelse på vanlig måte.

### 11.5.3 Høringsinstansenes syn

*Forsvaret og Forsvarets havarikommisjon (FHK)* etterspør en nærmere drøfting av spørsmålet om arkivering og oppbevaring av bevismateriale som ikke blir en del av den endelige undersøkelsesrapporten. Både personopplysninger og fysiske bevis omtales.

Nevnte høringsinstanser påpeker at høringsnotatet i liten grad beskriver hvordan, i hvilken utstrekning og eventuelt hvor lenge forklaringer, logger, og øvrig innhentet bevismate-

riale skal oppbevares. Det vises til at personopplysningsloven § 28 gir anledning både til å slette så vel som å lagre opplysninger avhengig av hensikten, og at det er knyttet fordeler og ulemper til begge alternativene. Høringsinstansene fremhever at fordelene med oppbevaring er at man i ettertid kan gå tilbake og revurdere/etterprøve opplysninger, for eksempel dersom nye opplysninger kommer for dagen etter at undersøkelsesmyndigheten har avgitt sin rapport. Ny teknologi kan også gi nye svar på uavklarte eller tidligere konklusjoner. Man kan også etter høringsinstansenes syn tenke seg at man først finner en årsak etter at flere hendelser har skjedd i en rekke, og at man ikke lyktes i å identifisere den vesentlige skadeårsaken før det hadde funnet sted flere lignende hendelser. Brann blir trukket frem som et relevant eksempel. Det kan være vanskelig å identifisere arnestedet etter store brannødeleggelser, mens en mindre omfattende brann med lignende årsak kan bidra til å avdekke årsakssammenhengen. Der det reises kritikk mot et undersøkelsesarbeid etter at dette er avsluttet, vil det også være hensiktsmessig dersom dokumentasjonen og bevismaterialet fortsatt var intakt.

Ulempene med oppbevaring av personopplysninger fremheves av nevnte høringsinstanser i hovedsak å være praktiske. Reguleringer gitt i personopplysningsloven med forskrifter må overholdes på betryggende måte. Det tilføyes imidlertid at disse uansett må ivaretas mens undersøkelsesarbeidet pågår.

Samme høringsinstanser påpeker at høringsnotatet heller ikke beskriver hvordan fysiske bevis skal oppbevares etter at rapporten er avlevert. Instansene mener at en rekke praktiske forhold her vil tale imot en langvarig oppbevaring. Etter Forsvarets og FHK sitt syn vil noe materiell bli reparert og tatt i bruk igjen, mens annet vil være kassabelt. Høringsinstansene mener forskriften til lovforslaget her bør omtale dette temaet, og gjerne overlate til undersøkelsesmyndigheten å frigi fysisk bevismateriale til eier. Videre bør undersøkelsesmyndigheten gis myndighet til å beholde bevis for ettertiden, enten i læringsøyemed, eller i den hensikt å kunne foreta nye undersøkelser senere.

*Norsk presseforbund, Norsk journalistlag og Mediebedriftene* påpeker i sin felles høringsuttalelse at det er behov for et skikkelig arkiverings- og journalsystem for alle dokumenter som samles inn. Nevnte høringsinstanser ønsker en anerkjennelse av mediene og allmennhetens behov for innsyn i informasjon som knytter seg til undersøkelsesrapporter, men også til eventuell «overskudds-

<sup>4</sup> Lov av 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv.

<sup>5</sup> Lov av 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger.

informasjon» som samles inn i forbindelse med en undersøkelse.

Disse høringsinstansene understreker at innsyn i denne typen dokumenter og opplysninger er helt nødvendige for muligheten til å kontrollere hva som ikke ble vurdert i undersøkelsene, og dermed er en nødvendig forutsetning for å drive uavhengig kontroll med saken som blir undersøkt og undersøkelseskommisjonens arbeid.

#### **11.5.4 Departementets vurderinger**

Innspillene i høringsrunden peker på relevante så vel som praktiske problemstillinger som vil oppstå i forbindelse med undersøkelsesmyndighetens

daglige virke. Departementet står fast ved holdet punktet fra høringsrunden om at man må forholde seg til eksisterende regelverk når det gjelder krav til behandling og oppbevaring av informasjon som undersøkelsesmyndigheten tilegner seg i forbindelse med en undersøkelse. Departementet finner ikke behov for å lovregulere særskilte bestemmelser om behandling av personopplysninger, eller arkivering av informasjon i lovforslaget her, når dekkende bestemmelser om dette allerede finnes i lovgivningen. Fremgangsmåte og rutiner for arkivering mv. kan om nødvendig fastsettes i internt regelverk for undersøkelsesmyndigheten slik at man sikrer konsekvente rutiner og etterfølgelse av regelverket.

## 12 Straff, endringer i andre lover, m.m.

### 12.1 Straff

#### 12.1.1 Gjeldende rett

Gjeldende regelverk for undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret inneholder ingen bestemmelser om straff. Sanksjoner kan imidlertid finne sted i henhold til andre regelsett, slik som etter tjenestemannsloven eller etter disiplinærretten.

#### 12.1.2 Høringsnotatet

##### 12.1.2.1 Utgangspunkter

Departementet vurderte i høringsnotatet hvorvidt det var nødvendig å ta inn en straffebestemmelse i lovforslaget. Gjeldende forskrift inneholder ingen sanksjonsbestemmelse. Som følge av at loven pålegger diverse plikter, har imidlertid departementet i sin vurdering funnet det naturlig at det oppstilles en form for reaksjon dersom disse pliktene ikke overholdes. Motsetningsvis er det vanskelig å se for seg at disse kan tvinges igjennom, og undersøkelsesmyndigheten vil da kunne miste viktige verktøy i sitt ulykkesforebyggende arbeid, slik som tilgang til informasjon, vrakrester osv.

Til sammenligning har luftfarts-, jernbaneundersøkelses-, vegtrafikk- og sjøloven alle straffebestemmelser for brudd på plikter i forbindelse med undersøkelser av ulykker og hendelser innenfor transportsektoren.

Departementet foreslår derfor i høringsnotatet at det innføres en egen straffebestemmelse i loven. Straffebestemmelsen er avgrenset til å ramme brudd på varslings-, taushets- og forklaringsplikten og plikten til ikke å fjerne vrakrester. Straffebudet bør ramme både uaktsomme og forsettlig overtredder.

I de ulike transportlovene varierer det noe hvilken straff som kan idømmes for slike overtredder. Etter luftfartsloven § 14-27 kan den som unnlater å gi melding eller opplysning som er påbudt etter loven, eller som gir uriktige eller ufullstendige opplysninger straffes med bøter eller fengsel i inntil seks måneder. Ordet «mel-

ding» omfatter både «varsel», «rapportering» og «forklaring» jf. forarbeidene til luftfartsloven.

Jernbaneundersøkelsesloven rammer brudd på en rekke nærmere bestemte plikter i § 27, men her er strafferammen kun bøter, dersom forholdet ikke går under en strengere straffebestemmelse.

##### 12.1.2.2 Straffbare handlinger og unnlatelser

Departementet går i høringsnotatet over til å se på hvilke handlinger og unnlatelser (for korthets skyld kalt «handling») som bør sanksjoneres med straff etter lovforslaget.

Som følge av at overtredder av dagens forskrift ikke er straffesanksjonert ut over sanksjoner som følge av tjenesteforhold eller etter disiplinærretten, vil det her være snakk om ny-kriminalisering, dvs. at handlinger som tidligere var straffrie nå gjøres straffbare. Dette taler for at man er varsom med å gi straffebestemmelsen for stort anvendelsesområde, samt tilbakeholden med hvor strengt en handling bør kunne straffes.

Departementet foreslår i høringsnotatet at straffebestemmelsen avgrenses til å ramme brudd på varslings-, taushets- og forklaringsplikten, og plikten til ikke å fjerne vrakrester. Dette er i stor grad samsvarende med systemet etter de sivile transportlovene. Overholdelsen av disse pliktene er sentrale for at undersøkelsesmyndigheten skal kunne utføre sitt arbeid. Videre er brudd på nevnte plikter etter departementets syn tilstrekkelig straffverdige til at de bør sanksjoneres.

##### 12.1.2.3 Strafferamme

Departementet går i høringsnotatet over til å vurdere forslag til strafferamme. Til tross for at overtredder av de overnevnte plikter i loven er straffverdige, utgjør de ikke en krenkelse av sterkt beskyttelsesverdige interesser slik som for eksempel retten til liv eller frihet. Graden av skyld utvist av gjerningspersonen vil normalt være forholdsvis lav, og det vil etter departementets syn fremstå som i utakt med samfunnet for øvrig dersom brudd på nevnte bestemmelser skulle lede til frihetsberøvelse.

Ved valget av strafferamme er det naturlig å se på formålet med loven. Litt forenklet kan man si at tankegangen bak lovforslaget er å legge til rette for at alle skal bidra til å avdekke årsaken bak ulykken eller hendelsen som har funnet sted. Det bør derfor etter departementets syn oppfordres til, snarere enn trues med, at hver enkelt følger lovens innretning. Straffebestemmelsen blir derfor et ris bak speilet, og er ment å sikre overholdelse av lovens system i de tilfeller der dette blir utfordret.

Departementet foreslår på denne bakgrunn i høringsnotatet at overtredelse av nærmere bestemte plikter etter loven straffes med bøter.

Departementet går videre til å presisere at det i fastsettelsen av bøtenivå vil være naturlig å ta utgangspunkt i den noe ulike karakteren på de plikter som er sanksjonert med straff etter lovforslaget. Brudd på taushetsplikten vil kunne innebære et forholdvis grovt overtramp for den som er krenket, og vil i tillegg kunne påtales etter straffeloven. Brudd på forklaringsplikten vil kunne stille seg noe forskjellig i de tilfeller der en person nekter å forklare seg, som vil være mindre bebreidelsesverdig, og der vedkommende bevisst forklarer seg uriktig. Brudd på varslingspliktene vil trolig bare påtales i unntakstilfeller, mens brudd på bestemmelsen om fjerning av vrakrester vil måtte underkastes en konkret vurdering i den enkelte sak.

### 12.1.3 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene knytter kommentarer til temaet straff i sine høringssvar.

### 12.1.4 Departementets vurderinger

Departementet står fast ved vurderingene som gjort i høringsnotatet, derunder forslag til lovbe-

stemmelse om straff, med unntak av at man har valgt å fjerne henvisningen til § 7 om varsling. Varslingsbestemmelsene fremgår ikke av lovteksten som sådan og departementet har derfor etter en nærmere vurdering kommet til at det ikke er ønskelig å straffesanksjonere en slik plikt. Det er også foretatt enkelte språklige endringer i formuleringen av bestemmelsen, derunder at medvirkeransvaret er fjernet ettersom dette vil være overflødig etter ikrafttreddelsen av straffeloven av 2005.

## 12.2 Endringer i andre lover

I forbindelse med utarbeidelsen av lovutkastet har det blitt foretatt en gjennomgang av lover og forskrifter på virkeområdet til Statens havarikommisjon for transport for blant annet å se på grensesnittet mot den militære undersøkelsesmyndigheten. Det viser seg å være behov for å foreta en endring i luftfartsloven vedrørende militær luftfart.

Luftfartslovens § 17-6 viser til hvilke bestemmelser i luftfartsloven som får anvendelse på militær luftfart. Departementet foreslår å stryke henvisningen til konkrete bestemmelser i luftfartslovens kapittel XII, da disse forholdene er ivarettatt i utkastet til forsvarsundersøkelsesloven her.

Det opplyses om at bestemmelsene i kapittel XII fremdeles kan få anvendelse på militær luftfart gjennom forskrift av 19. desember 2014 nr. 1848 om offentlige undersøkelser av luftfartsulykker og luftfartshendelser innen sivil luftfart. Forskriftens virkeområde, slik dette er beskrevet i § 1, medfører at også norsk militær luftfart i stor grad faller innenfor forskriften. Grensedragningen mellom sivile og militære undersøkelser er nærmere behandlet i punkt 6.1.2 over.

## 13 Økonomiske og administrative konsekvenser

### 13.1 Økonomiske konsekvenser

Det følger av mandatet fra regjeringen for lovrevisjonen at økonomiske og administrative konsekvenser skal utredes nærmere i forbindelse med lovarbeidet, og at disse forutsettes dekket innenfor en videreføring av den til enhver tid gjeldende budsjettamme.

En omorganisering av undersøkelsesmyndigheten i Forsvaret vil således ikke innebære en tildeling av nye økonomiske bevilgninger. Samtidig vil endringene det legges opp til i lovforslaget naturligvis lede til at kostnadene forbundet med undersøkelser av ulykker og hendelser må omfordes i forhold til dagens ordning. I dag fordeles utgiftene til undersøkelsesarbeid på en rekke ulike aktører. Det ble i 2014 opprettet en havarikommisjon i Forsvaret (Forsvarets havarikommisjon – FHK) i påvente av loven. Før dette fantes ikke ansatte i Forsvaret som jobbet utelukkende med undersøkelsesarbeid. Arbeidet ble da utført i tillegg til alminnelige arbeidsoppgaver, og dekket blant annet ved føring av overtid. Følgelig ble utgifter til undersøkelsesarbeid håndtert som en løpende økonomisk risiko i gjennomføringsåret i de enkelte forsvarsgrener. Det har derfor tidligere vært vanskelig å fastslå eksakt hvilke beløp som måtte forventes brukt til undersøkelsesarbeid. Etter opprettelsen av FHK vil det i dag være enklere å fastslå ressursbruk og ressursbehov knyttet til undersøkelsesarbeid. Samlede utgifter forbundet med slik arbeid må etter forslag til ny organisering måtte følge med når undersøkelsesmyndigheten flyttes ut av Forsvaret.

Forsvarsstaben foretok før høringsrunden, på oppdrag fra departementet, en kostnadsberegning for å tallfeste opprettelsen av en egen undersøkelsesmyndighet i Forsvaret. Forsvarsstaben la

i denne beregningen til grunn at det ville være nødvendig å opprette fire årsverk for å dekke rollen som undersøkelsesmyndighet, og at disse ville fordeles på én oberststilling, og tre stillinger på oberstløytnantnivå. Oberststillingen ble beregnet til en total kostnad per år på NOK 1 050 000, mens oberstløytnantstillingene ble beregnet til en kostnad på NOK 750 000. Summen ble beregnet i 2013-beløp og er ikke statisk, men må forventes å øke i takt med lønnsutviklingen. Lønnsutgifter til sivilt ansatte i undersøkelsesmyndigheten forventes å ligge på omtrent samme nivå. I tillegg kommer administrative kostnader, og kostnader forbundet med de enkelte undersøkelser som gjennomføres.

### 13.2 Administrative konsekvenser

Departementet foreslår at det blir opprettet en undersøkelsesmyndighet direkte underlagt departementsråden i Forsvarsdepartementet, som redegjort for i punkt 7 over. Dette skal være med på å sikre undersøkelsesmyndigheten uavhengighet og uhildethet, men samtidig beholde undersøkelsesinstituttet nært til etaten Forsvaret. Den fysiske plasseringen av undersøkelsesmyndigheten må avklares i forbindelse med opprettelsen av en slik enhet. Med tanke på at enheten kun vil være fast besatt av om lag fire personer, anses det nødvendig å basere driften på bruk av allerede eksisterende og tilgjengelige støttefunksjoner, slik som sekretariatsfunksjoner, datasystemer, elektronisk og fysisk arkiv, osv. i Forsvarsdepartementet. Det legges til grunn at bevilgninger knyttet til undersøkelsesarbeid vil følge med i flyttingen av denne oppgaven fra Forsvaret og til departementet.

## 14 Merknader til de enkelte bestemmelser

### *Til § 1 Formål*

Paragrafen er ny i forhold til forskriften fra 1995 om Regler om tiltak og undersøkelser mv ved ulykker og hendelser i Forsvaret. Forskriften har ingen generell formålsbestemmelse, men nøyer seg med å angi hva som er formålet med den enkelte undersøkelse. Innlemming av en egen formålsbestemmelse i loven er drøftet nærmere i punkt 5.1.

Formålet med loven er å forbedre sikkerheten i Forsvaret gjennom undersøker av ulykker og hendelser. Det ulykkesforebyggende sikkerhetsarbeidet skal dermed bidra til å oppnå lovens overordnede formål, nemlig økt sikkerhet i Forsvaret. Lovens formål har grunnleggende betydning for hvordan undersøkelsesarbeidet som sådan er organisert og fundert, og dermed også avgjørende betydning for utformingen av regelsettet. Videre vil formålsbestemmelsen legge føringer for tolkingen av bestemmelsene i loven for øvrig.

Med utgangspunkt i prinsippet om «åpen rapporteringskultur» er formålet å legge til rette for en åpen sfære der viktig sikkerhetsrelatert informasjon deles. Tankegangen er at alle fakta skal på bordet, for dersom det forebyggende sikkerhetsarbeidet skal bli reelt, må også de menneskelige feilene avdekkes. Prinsippet om «åpen rapporteringskultur» gjør seg mer konkrete utslag ellers i loven, ved at det oppstilles en forklaringsplikt kombinert med spesialtilpassede regler om taushetsplikt og et vern mot nærmere bestemte sanksjoner. Praktiseringen av disse bestemmelsene må hele tiden ha lovens overordnede formål for øyet.

### *Til § 2 Virkeområde*

*Første ledd første punktum* angir at loven gjelder for Forsvarets virksomhet. Dette omfatter virksomheten i alle avdelinger underlagt forsvarssjefen.

Loven gjelder dessuten etter *annet punktum* for virksomhet som utføres i tilknytning til, eller i nær forbindelse med, utøvelsen av Forsvarets

virksomhet. Dette vil kunne gjelde for etater slik som Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI), Forsvarsbygg (FB) og Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM). Arbeidet i disse etatene er hovedsakelig av sivil karakter, og innebærer således ikke samme skadepotensiale som aktiviteter i Forsvaret for øvrig. Formålet bak normeringen antas derfor å passe mindre godt i disse tilfellene. Samtidig utfører nevnte etater enkelte oppgaver som har en klar grenseflate mot Forsvarets virksomhet. Dette vil typisk være drift av skytebaner utført av Forsvarsbygg, eller forskning på våpen og ammunisjon i regi av FFI. Slik aktivitet kan inneha et skadepotensiale av en slik skala at det vil anses rimelig at loven kommer til anvendelse også på disse. Se for øvrig punkt 6.1.1.4 i de alminnelige merknadene.

Dersom undersøkelsesmyndigheten kommer til at aktiviteten faller innenfor § 2 første ledd annet punktum må den i tillegg foreta en konkret vurdering av om en undersøkelse skal igangsettes etter lovens § 12. Det vil i disse tilfeller være naturlig at undersøkelsesmyndigheten unnlater å undersøke ulykker og hendelser av overveiende sivil karakter dersom sivile myndigheter, slik som Arbeidstilsynet, undersøker det inntrufne, se § 12 tredje ledd. Bærer ulykken eller hendelsen preg av å være av militær karakter, eller ha nær tilknytning til utøvelsen av militær virksomhet, vil undersøkelsesmyndigheten måtte vurdere om det er plikt eller behov for å undersøke det inntrufne på vanlig måte etter §§ 11 og 12 flg.

*Annet ledd* angir at loven gjelder Forsvarets virksomhet på norsk territorium, herunder på Svalbard, Jan Mayen og i bilandene. På bakgrunn av flaggstatsprinsippet kommer loven til anvendelse på Forsvarets fartøy, herunder luftfartøy, selv om disse oppholder seg i utlandet. Loven kommer også til anvendelse på faste og flytende installasjoner til havs. Mest relevant her antas å være petroleumsinstallasjoner på norsk sokkel, samt innretninger som er på slep i norsk jurisdiksjonsområde.

*Annet ledd* angir videre at loven som utgangspunkt kommer til anvendelse i utlandet. En slik presisering er ny i forhold til forskriften fra 1995.

Departementet foreslår en slik utvidelse av virkeområdet fordi et ikke uvesentlig bidrag fra Forsvaret til enhver tid befinner seg på øving, trening eller løser oppdrag i utlandet. Virkeområdet i utlandet vil være begrenset av andre staters lovgivning, internasjonal overenskomst eller folkeretten forøvrig.

*Tredje ledd* gir departementet myndighet til å gi forskrift om lovens virkeområde.

En mer inngående redegjørelse for lovens virkeområde er å finne i punkt 6 i de alminnelige merknadene.

### Til § 3 Definisjoner

Forskriften fra 1995 inneholder ingen egen definisjonsbestemmelse. Ulykkesbegrepet defineres heller ikke nærmere i forskriften, men alvorlighetsgraden har til nå vært indikert ved at ulykken må ha medført tap av menneskeliv eller alvorlig personskade, eller ført til omfattende skade på eller tap av militær eller sivil eiendom. Se for øvrig punkt 5.4 foran.

Paragraf 3 angir i *bokstav a) til c)* definisjonen av henholdsvis ulykke, hendelse og alvorlig hendelse i Forsvaret. Definisjonene har likhetstrekk med definisjonene i jernbaneundersøkelsesloven § 5. Plikten til å igangsette undersøkelser etter § 12 må leses i sammenheng med definisjonsbestemmelsen her.

En ulykke defineres i loven som en *uønsket eller utilsiktet begivenhet*. Dette innebærer en avgrensning mot villedige handlinger. Både en enkeltstående begivenhet, og en bestemt rekke slike begivenheter, omfattes. For at begivenheten skal utgjøre en ulykke må den ha hatt skadelige følger. Hva som ligger i begrepet *skadelige følger* er nærmere beskrevet i lovteksten. Utgangspunktet er klart, og følger det som er gjeldende praksis. Dette er i første rekke der menneskeliv går tapt, eller der det foreligger alvorlig personskade.

Praktiseringen av vilkåret om *alvorlig personskade* er ment å knyttes opp mot standarden som følger av arbeidsmiljøloven § 5-2. Det er hensiktsmessig å knytte begrepsbruken opp mot en allerede kjent standard som det eksisterer mye praksis rundt. I arbeidsmiljøloven benyttes en noe annen ordlyd («alvorlig skadet»), men begrepet i loven her er ment å sikte til det samme.

Omfattende skade på materiell, eiendom og miljøet omfattes også. Det følger av ordlyden at terskelen her ligger forholdsvis høyt, men det er ikke gjort forsøk på å angi en beløpsmessig grense for hva som er terskelverdiene for å utgjøre *omfattende skade*. Dette overlates til prak-

sis og undersøkelsesmyndighetens skjønn. Som følge av at forskriften fra 1995 også bruker begrepet «omfattende skade», vil det være naturlig å ta utgangspunkt i gjeldende praktisering for å finne frem til en hensiktsmessig grensedragning. At omfattende skade *på miljøet* omfattes av lovteksten er nytt i forhold til forskriften.

Alternativet *tap av materiell* er tatt med fordi man kan tenke seg situasjoner der viktig og kostbart materiell går tapt, men der dette ikke er skadet, eksempelvis der en uskadet gjenstand synker i sjøen.

Hva som utgjør en *hendelse* defineres i *bokstav b)* som enhver annen uønsket eller utilsiktet begivenhet enn en ulykke, som har sammenheng med militær virksomhet og som virker inn på sikkerheten i Forsvaret. Også her avgrenses det mot villedige handlinger. Alvorlighetsgraden av begivenheten vil kunne variere, men den må ha virket inn på sikkerheten i Forsvaret for å kunne kalles en hendelse. Grensedragningen overlates til praksis.

En *alvorlig hendelse* defineres i *bokstav c)* som en hendelse som under litt andre omstendigheter kunne ha ført til en ulykke. En alvorlig hendelse kan også kalles en «nestenulykke». I mange tilfeller vil et tilnærmet likt hendelsesforløp kunne få svært forskjellig utfall, kun basert på små ulikheter i faktum. Grensegangen for hva som utgjør *litt andre omstendigheter* vil variere fra saksfelt til saksfelt, og vil utmeisle seg i undersøkelsesmyndighetens praksis.

### Til § 4 Om undersøkelsesmyndigheten

Departementet gis i *første ledd* myndighet til å bestemme hvordan undersøkelsesmyndigheten skal organiseres. Det er ingen lignende bestemmelse i forskriften fra 1995. Bestemmelsen er utformet tilsvarende jernbaneundersøkelsesloven § 3 første ledd, luftfartsloven § 12-1 første ledd, vegtrafikkloven § 44 første ledd og sjøloven § 473 første ledd. Spørsmålet er behandlet i større detalj i kapittel 7 i denne proposisjonen.

*Annet ledd* slår fast at undersøkelsesmyndigheten skal være et faglig uavhengig organ. For å sikre størst mulig grad av tillit og troverdighet i undersøkelsesarbeidet, er det viktig at undersøkelsesmyndigheten kan arbeide fritt og uten forsøk på påvirkning utenfra. Prinsippet om uavhengighet tilsier at et undersøkelsesorgan må fremstå, og faktisk være, en selvstendig enhet, det vil si et organ som ikke kan instrueres i faglige spørsmål og prioriteringer. Dette prinsippet anses så sentralt at det lovfestes.

*Tredje ledd første punktum* tilsvare stort sett forskriften fra 1995 § 9 første ledd. Men der forskriften knytter formålet med undersøkelsen opp mot å avverge liknende ulykker i fremtiden, så er dette formålet i § 4 nå satt inn i en videre kontekst, nemlig det kontinuerlige sikkerhetsarbeidet i Forsvaret.

Videre følger det av *tredje ledd, annet og tredje punktum* at det i undersøkelsen ikke skal tas stilling til disiplinære forføyninger eller om det foreligger sivilrettslig eller strafferettslig skyld og ansvar. Dette er i tråd med den allerede eksisterende ordning, men prinsippet gjennomføres på en mer helhetlig måte i loven her.

Det presiseres videre at undersøkelsen skal foregå uavhengig av etterforskning av ulykken eller hendelsen. Med etterforskning menes politimessige etterforskingsskritt. Dette er nytt i forhold til forskriften, og det har vært ansett nødvendig å presisere dette i loven. At sammenblanding av etterforskning og undersøkelser ikke skal finne sted, betyr likevel ikke at *samarbeid* mellom etterforskende og undersøkende myndigheter ikke kan skje der dette er formålstjenlig. Slikt samarbeid vil imidlertid først og fremst være aktuelt ved sikring av skadested og innhenting og tolking av tekniske og materielle bevis i saken. Når det gjelder bevis i form av opplysninger gitt i henhold til forklaringsplikten i § 16, skal det gjelde tette skott mellom etterforskning og undersøkelser jf. bestemmelsen om taushetsplikt i § 19.

*Fjerde ledd* gir departementet myndighet til å gi forskrift om organiseringen av undersøkelsesmyndigheten.

#### *Til § 5 Undersøkelsesmyndighetens oppgaver*

Forskriften fra 1995 har en bestemmelse som angir undersøkelsesmyndighetens oppgave i § 8. Bestemmelsen lister opp enkelte konkrete plikter, men fremstår ellers som fragmentarisk og lite hensiktsmessig, og blir derfor ikke videreført. Undersøkelsesmyndighetens oppgaver er nærmere behandlet under punkt 8.1 i denne proposisjonen.

Paragraf 5 i loven her angir at undersøkelsesmyndigheten har det overordnede ansvaret for at forhold som kan antas å ha betydning for forebyggingen av ulykker og hendelser i Forsvaret blir nærmere utredet. Dette innebærer at undersøkelsesmyndigheten har ansvar for at det blir igangsatt og gjennomført undersøkelser etter § 12. Undersøkelsesmyndigheten ilegges dessuten det overordnede ansvaret for at tilrådninger blir utformet, og for at disse oversendes til Forsvaret eller

andre relevante myndigheter. Av hensyn til fremdrift og gjennomføring av kommisjonsarbeidet er det hensiktsmessig at ett organ har ansvaret for å følge arbeidet fra det igangsettes og til resultatet med tilrådninger er formidlet til rett instans.

*Annet ledd* gir departementet myndighet til i forskrift å gi utfyllende bestemmelser om undersøkelsesmyndighetens oppgaver.

#### *Til § 6 Årlig rapportering*

*Første ledd* er ny i forhold til tidligere forskrift. Bestemmelsen angir at undersøkelsesmyndigheten skal avgi årlige rapporter om sine undersøkelser, og også redegjøre for hvordan disse er fulgt opp. Ansvaret for oppfølging av sikkerhetstilrådingene ligger imidlertid i hovedsak hos de enkelte forsvarsgrenene. Det må derfor etableres en ordning som gir undersøkelsesmyndigheten underretning om oppfølgingen. Hensikten med å pålegge en slik årlig rapporteringsplikt er at dette forventes å gi en mer konsekvent oppfølging av sakene etter at de er avsluttet.

*Annet ledd* gir departementet myndighet til i forskrift å gi utfyllende bestemmelser om undersøkelsesmyndighetens oppgaver.

#### *Til § 7 Varsling*

Bestemmelsen gjelder varsling etter at en ulykke eller hendelse har funnet sted og er ny i forhold til forskriften av 1995. Spørsmålet om varsling er nærmere drøftet i punkt 8.2.1 i de alminnelige merknadene.

Bestemmelsen delegerer til departementet å fastsette nærmere bestemmelser i forskrift om ansvar og rutiner ved varsling av ulykker og hendelser i Forsvaret. Det gjelder allerede en rekke ulike varslingsbestemmelser i Forsvaret i dag. Av harmoniseringshensyn er det derfor mest hensiktsmessig at varsling av ulykker og hendelser fastsettes i forskrift, og ikke i loven som sådan.

#### *Til § 8 Skadested og sikring av bevis m.m.*

*Første ledd* angir hvilke plikter den *tilstedeværende med høyest militær grad* på ulykkesstedet har. I forskriften fra 1995 er det flere bestemmelser som regulerer ansvar og plikter for militære sjefer som har tilknytning til skadestedet, eller befinner seg i nærheten av dette. Disse bestemmelsene åpner for tolking blant annet av *hvem* som pålegges et ansvar. Dette er søkt klarlagt i den nye bestemmelsen ved å legge visse plikter til den tilstedeværende med høyest militær grad. Høringsnotatet

foreslo opprinnelig å bruke begrepet *eldste tilstedeværende befal*, som har vært et godt innarbeidet begrep i Forsvaret. Etter endringer i ordningen for militært tilsatte i 2015 vil imidlertid ikke lenger begrepet *befal* være dekkende. Dette er derfor endret til den *tilstedeværende med høyest militær grad*. Begrepet er ment å til enhver tid omtale den militært sett mest senior ved et ulykkessted.

Etter bestemmelsen plikter den tilstedeværende med høyest militær grad å igangsette tiltak for å begrense omfanget av skaden og sørge for at nødvendige redningstiltak iverksettes, se nærmere om dette under punkt 8.3 i de alminnelige merknadene. I tillegg skal vedkommende gjennomføre handlinger som er nødvendige for å sikre bevis i saken. Oppregningen i bestemmelsen er ikke uttømmende. Departementet foreslår å regulere mer detaljerte plikter og krav til opptreden på et skadested og sikring av bevis i forskrift.

*Annet ledd* gir departementet myndighet til i forskrift å gi nærmere bestemmelser om plikter og ansvar vedrørende skadested og sikring av bevis.

#### *Til § 9 Forbud mot fjerning av vrakrester mv.*

*Første ledd* er ny i forhold til tidligere forskrift. Tilsvarende bestemmelser finnes imidlertid i både jernbaneundersøkelsesloven § 12 og luftfartsloven § 12-14. Det er presisert i bestemmelsen at både undersøkelsesmyndigheten, militærpolitiet og politiet må ha gitt samtykke til fjerning av vrakrester, slik at alle instansers behov i forbindelse med en undersøkelse og klarlegging av årsaksforhold ivaretas. Unntak kan gjøres dersom det er nødvendig å fjerne vrakrester for å redde eller avverge fare for liv eller eiendom, eller for å hindre at noe som kan ha betydning for undersøkelsen ødelegges eller forsvinner. Dette vil bero på en konkret vurdering i den enkelte sak.

Når det gjelder å *avverge fare for liv* er det klart at det skal lite til før unntaket kan gjøres gjeldende. Dersom det er snakk om å avverge fare for *eiendom* vil det imidlertid bero på en konkret avveining mellom betydningen/verdien av tingen det er snakk om, opp mot betydningen av at vrakresten(e) blir liggende der de er. Det siste alternative vilkåret, å hindre at noe som kan ha *betydning for undersøkelsen ødelegges eller forsvinner*, må også vurderes konkret. Som et eksempel kan trekkes frem å redde ferdsskriveren til et fly som er i ferd med å synke i en myr, ved å fjerne gjenstander som befinner seg rundt den.

*Annet ledd* er ny i forhold til tidligere forskrift. Det finnes en tilsvarende bestemmelse i jernbane-

undersøkelsesloven § 12 annet ledd. Bakgrunnen for bestemmelsen er blant annet at trafikkuulykker ofte vil medføre at veien hvor ulykken har inntruffet blir sperret for annen trafikk. Det er derfor viktig at undersøkelsen avsluttes så raskt som mulig på stedet, slik at trafikken kan gjenopptas. Det samme vil gjelde dersom en ulykke har funnet sted på for eksempel en rullebane eller havn.

#### *Til § 10 Tiltak for å fremskaffe opplysninger*

Bestemmelsen er ny i forhold til forskriften fra 1995. Lignende bestemmelser er å finne i jernbaneundersøkelsesloven § 13 og luftfartsloven § 12-15. Temaet er nærmere behandlet under kapittel 9 i de alminnelige merknadene.

*Første og annet ledd* presiserer at undersøkelsesmyndigheten skal ha tilgang til nærmere bestemte steder og gjenstander, slik som skadestedet, de skadede objektene mv. for å kunne utføre sine undersøkelser. Også systemer som registrerer lyd og bilde er omfattet her. Selv om lovbestemmelsen lister opp en rekke objekter, dokumenter mv. som undersøkelsesmyndigheten skal ha tilgang til, er opplistingen ikke uttømmende. Undersøkelsesmyndigheten skal dessuten ha tilgang til resultater fra undersøkelser av personer som har vært involvert i ulykken eller hendelsen, derunder at undersøkelsesmyndigheten kan påby at slike undersøkelser utføres.

Vilkåret for at undersøkelsesmyndigheten kan få tilgang til slike opplysninger som nevnt i første og annet ledd, er at disse er *nødvendige* for å kunne gjennomføre undersøkelsen, jf. *tredje ledd*. I tvilstilfeller må undersøkelsesmyndigheten vurdere alvorligheten av det forhold som blir undersøkt og viktigheten av de konkrete opplysningene for undersøkelsen, opp mot den byrde dette medfører for den som berøres. Det ligger i dette at undersøkelsesmyndigheten heller ikke kan utnytte disse rettighetene over en lengre tidsperiode enn det som er nødvendig.

*Fjerde ledd* slår fast at undersøkelsesmyndigheten skal ha adgang til informasjon i forsvarssektoren av betydning for undersøkelsen. Det anses sentralt at undersøkelsesmyndigheten får tilgang til relevant informasjon den måtte ønske fremlagt fra Forsvaret og andre virksomheter i forsvarssektoren, slik som i etaten Forsvarsmateriell. Vilkåret som oppstilles i loven er at det gjelder informasjon som er av *betydning* for undersøkelsen. Altså kan ikke all informasjon som kan tenkes å ha interesse kreves fremlagt. Undersøkelsesmyndigheten må kunne vise til at informasjonen har en berettiget relevans for undersøkelsene. I tilfeller der opplys-

ninger for eksempel er av sensitiv karakter må dette veies opp mot hvor viktige opplysningene er for å kunne finne frem til årsaksfaktorene bak ulykken eller hendelsen. Nærmere grensegang og rutiner for slik tilgang til informasjon i forsvarssektoren vil kunne nedfelles i forskrift etter sjette ledd.

Det antas å oppstå en del overlappende tilfeller mellom første og andre ledd, og fjerde ledd i bestemmelsen.

Det følger av *femte ledd* at eventuell taushetsplikt etter annen lov ikke er til hinder for undersøkelsesmyndighetens tilgang til opplysninger etter bestemmelsen. Dette inkluderer også helseopplysninger. Samtidig vil de materielle begrensninger i tredje ledd om at det bare er opplysninger som er nødvendige for å kunne gjennomføre undersøkelsene, også gjelde her. Dette innebærer at undersøkelsesmyndigheten kan få adgang til helseopplysninger fra tiden før ulykken eller hendelsen inntraff, i den grad disse anses *nødvendige* for å finne frem til årsakene bak ulykken eller hendelsen. Sensitiviteten av slike helseopplysninger taler for en restriktiv tolkning av nødvendighetsvilkåret. I tvilstilfeller vil det være naturlig at undersøkelsesmyndigheten og helsepersonellet i samråd forsøker å finne frem til hvilke helseopplysninger som vil kunne bidra til å avdekke årsaksforholdene bak ulykken eller hendelsen.

*Sjette ledd* gir departementet myndighet til å gi forskrift om undersøkelsesmyndighetens tiltak for å fremskaffe opplysninger.

#### *Til § 11 Iverksetting av undersøkelse og undersøkelsens omfang*

Det finnes ingen tilsvarende bestemmelse i forskriften fra 1995. Spørsmålet er nærmere drøftet under punkt 8.2 i de alminnelige merknadene.

*Første ledd* angir at undersøkelsesmyndigheten straks skal ta stilling til om det er behov for å iverksette undersøkelser når den mottar varsel om en ulykke eller hendelse. På den måten ønsker man å sikre at undersøkelsesmyndigheten inntar en aktiv rolle allerede fra det tidspunkt varsel mottas.

Vurderingen av hvorvidt undersøkelser skal settes i gang skal foretas *uten ugrunnet opphold*. Dette innebærer at undersøkelsesmyndigheten ikke kan la tid gå til spille før den foretar sin vurdering. Normal tidsbruk må imidlertid tillates for at undersøkelsesmyndigheten skal kunne ta stilling til om vilkårene er oppfylt. På et tidlig tidspunkt vil det ofte kunne være vanskelig å ha oversikt over omfanget av det som har skjedd, og der-

med hvorvidt det vil være en plikt eller et ønske om å undersøke årsaksforholdet. I slike tilfeller vil undersøkelsesmyndigheten kunne igangsette initielle undersøkelser som vil ligge til grunn for vurderingen etter lovens § 11.

*Annet ledd* har sin parallell i både jernbaneundersøkelsesloven § 11 første ledd og luftfartsloven § 12-13 første ledd. I tråd med hensynet til undersøkelsesmyndighetens uavhengige og frie stilling, presiserer *annet ledd* at undersøkelsesmyndigheten selv avgjør omfanget av undersøkelsen og hvordan denne skal gjennomføres for å oppnå lovens formål. Det er opp til undersøkelsesmyndighetens skjønn å avgjøre hvordan dette best skal gjøres. Bestemmelsen må leses i sammenheng med undersøkelsesmyndighetens overordnede oppgaver i henhold til § 5.

*Tredje ledd* har sin parallell i både jernbaneundersøkelsesloven § 11 tredje ledd og luftfartsloven § 12-13 tredje ledd. Bestemmelsen gir undersøkelsesmyndigheten anledning til å igangsette nye undersøkelser av tidligere ulykker og hendelser dersom det fremkommer nye opplysninger av betydning for konklusjonen i en sak eller andre tungtveiende hensyn tilsier det. Eksempler på slike *tungtveiende hensyn* vil være begrunnede henstillinger fra involverte eller pårørende. I vurderingen av om undersøkelsesmyndigheten skal igangsette nye undersøkelser må undersøkelsesmyndigheten vurdere ressurs situasjonen og de undersøkelser den plikter å gjennomføre etter § 12.

#### *Til § 12 Undersøkelse*

*Første ledd* er i hovedsak en videreføring av forskriften fra 1995 § 1 nr. 1, men i en mer kortfattet form. Undersøkelsesmyndigheten har først og fremst et ansvar for å undersøke de mest alvorlige tilfellene ved tap av menneskeliv, alvorlig personskade, omfattende skade på eller tap av materiell og omfattende skade på eiendom eller miljøet, slik dette er definert i § 3. Se nærmere om dette under punkt 8.4 i de alminnelige merknadene og spesialmerknadene til § 3.

Det skal forholdsvis mye til før en personskade er alvorlig, se nærmere under spesialmerknadene til § 3. Det anses formålstjenlig at terskelen for de tilfeller der undersøkelser alltid skal iverksettes, legges på dette nivået. Dette etterlater undersøkelsesmyndigheten større adgang til å utøve sin diskresjonære skjønnskompetanse for å plukke ut de hendelser med størst læringspotensial.

Ved *tap av materiell* plikter undersøkelsesmyndigheten bare å igangsette undersøkelser

dersom det gjelder tap av viktig materiell som det er særlig grunn til å undersøke. Alternativet er tatt med fordi man kan tenke seg situasjoner der viktig og kostbart materiell går tapt, men der dette ikke er skadet, eksempelvis der en uskadet gjenstand synker i sjøen.

Første ledd angir at undersøkelsesplikten også omfatter alvorlige hendelser som definert i § 3, første ledd, litra c. En *alvorlig hendelse* kan også kalles en «nestenulykke». I mange tilfeller vil et tilnærmet likt hendelsesforløp kunne få svært forskjellig utfall, kun basert på små ulikheter i faktum. I disse tilfellene kan man anta at det er like mye lærdom å hente, som der ulykken er et faktum. Om det er flaks eller en rask, riktig manøvrering som gjør at ulykken ble unngått, er skadepotensialet fortsatt stort, og det fremstår derfor ikke som riktig at man bare skal høste lærdom av de sakene som hadde et alvorlig utfall, i saker der skadepotensialet var det samme.

*Annet ledd* viderefører en lignende bestemmelse fra forskriften av 1995 § 1 nr. 2 om forskriftens anvendelsesområde. Ut over de lovpålagte kriteriene der undersøkelser alltid skal iverksettes, gis undersøkelsesmyndigheten en skjønnsmessig adgang til å undersøke også andre årsaksforhold, dersom undersøkelsesmyndigheten ut fra en konkret vurdering finner det ønskelig. Det anses som et sentralt poeng å gi undersøkelsesmyndigheten en forholdsvis vid skjønnsmessig adgang til å vurdere hvilke hendelsesforløp eller episoder som bør undersøkes nærmere. Samtidig lister bestemmelsen opp enkelte sentrale momenter som skal ligge til grunn for undersøkelsesmyndighetens vurdering. Dette vil gjelde fokus på å avdekke systemfeil eller årsaksforhold som viser seg å dukke opp gjentatte ganger, og som har et stort skadepotensiale.

*Tredje ledd* bygger på forskriften av 1995 § 5 nr. 2 som angir konkret i hvilke tilfeller man kan unnlate å sette ned undersøkelseskommisjon. Tredje ledd er formulert mer generelt og overordnet som en «kan»-regel. Undersøkelsesmyndigheten har dermed en adgang, men ikke en plikt til, å unnlate å undersøke disse tilfellene. Dette kan være aktuelt dersom for eksempel Statens havarikommisjon for transport har nedsatt en undersøkelseskommisjon, eller det er nedsatt en undersøkelseskommisjon i henhold til STANAG 1179 eller 3531 i NATO.

Det avgjørende kriteriet for at undersøkelsesmyndigheten kan unnlate å undersøke et forhold etter tredje ledd, er at undersøkelsesarbeidet allerede er betryggende ivaretatt av andre kompetente myndigheter, og at Forsvarets behov for

informasjonsinnhenting og innsikt i årsakene bak det inntrufne anses som tilstrekkelig ivaretatt.

*Fjerde ledd* gir departementet myndighet til i forskrift å fastsette nærmere bestemmelser om når undersøkelsesmyndigheten skal undersøke ulykker og hendelser.

#### *Til § 13 Begrensning i adgangen til å undersøke*

*Paragraf 13* er en ny bestemmelse og har ingen parallell i forskriften fra 1995.

Svært unntaksvis vil sentrale sikkerhetspolitiske hensyn eller forholdet til annen stat kunne tilsi at man utviser varsomhet med å sette i gang undersøkelser av et hendelsesforløp. Forsvarsdepartementet gis i disse tilfeller hjemmel til å stanse eller begrense mandatet til en undersøkelseskommisjon som er nedsatt etter § 12. Bestemmelsen er ment som en snever unntaksregel og skal bare kunne brukes i tilfeller der dette anses helt nødvendig.

#### *Til § 14 Sammensetning, kompetanse og fremdrift*

Bestemmelsen er en forskriftshjemmel. Adgangen til å fastsette bestemmelser om mandat for undersøkelseskommisjonen, samt bestemmelser angående dennes arbeid og fremdrift legges her til Forsvarsdepartementet. Det samme gjelder bestemmelser om kompetansekrav for deltakerne i undersøkelseskommisjoner.

#### *Til § 15 Hensikten med undersøkelsen*

*Paragraf 15* er en videreføring av forskriften fra 1995 § 9 første ledd der formålet med den enkelte undersøkelsen er angitt.

Undersøkelsesmyndigheten skal gjennom undersøkelsene bringe på det rene, eller forsøke å bringe på det rene, hva som har skjedd og hvorfor det skjedde. Som ledd i dette må undersøkelsesmyndigheten finne frem til alt relevant regelverk som gjaldt for den virksomhet eller det oppdrag hvor hendelsen inntraff. Med bakgrunn i de undersøkelser som gjøres skal undersøkelsesmyndigheten uttale seg om hva som kan gjøres for å avverge lignende ulykker eller hendelser i fremtiden. Selv om undersøkelsesmyndigheten kan vurdere at det ikke er påkrevet å formulere egne tilrådninger etter § 21 første ledd siste punktum, så plikter undersøkelsesmyndigheten å *uttale* seg om hvordan lignende ulykker eller hendelser best kan avverges i fremtiden. Bestemmelsen må leses i sammenheng med formålsbestemmelsen i § 1.

*Til § 16 Forklaringsplikt*

Det følger av forskriften av 1995 § 12 nr. 1 at enhver tjenestegjørende i Forsvaret, med unntak for vernet mot selvinkriminering etter § 12 nr. 5, har plikt til å forklare seg for undersøkelseskommisjonen. Innføring av en lovbestemt forklaringsplikt er grundig behandlet i punkt 10.2 over.

Bestemmelsen i § 16 er utformet etter mal av jernbaneundersøkelsesloven § 14 og luftfartsloven § 12-16. Forklaringsplikten gjelder for *enhver*, noe som betyr at både militære og sivile personer har plikt til å forklare seg for undersøkelsesmyndigheten på forlangende. Forklaringsplikten er utvidet, hvilket betyr at den gjelder uavhengig av eventuell taushetsplikt vedkommende er bundet av. Dette inkluderer også helsepersonell. Bestemmelsen må i denne forbindelse leses i sammenheng med taushetsplikten i § 19 annet ledd. Men også i konteksten av formålet om en «åpen rapporteringskultur» som ligger til grunn for loven som sådan, og i sammenheng med vernet mot at opplysninger som avgis under forklaring skal kunne brukes som bevis i en straffesak eller som grunnlag for andre sanksjoner i §§ 24 og 25.

Forklaringsplikten begrenses materielt til opplysninger om forhold som kan være av *betydning* for undersøkelsen. Rekkevidden av dette må vurderes konkret fra sak til sak, men som en rettesnor vil terskelen ligge høyere jo mer sensitivt tema det er snakk om. Helseopplysninger kan trekkes frem som et eksempel. Det vil kun være helseopplysninger som har tilknytning til eller har direkte relevans for ulykken eller hendelsen, og som dermed er nødvendige for å kunne avdekke årsaksforholdene, som omfattes av forklaringsplikten.

Den forklaringspliktiges rett til å la seg bistå under forklaringen er tatt inn i loven, se nærmere om dette under punkt 10.3 over. I forskriften fra 1995 § 13 er en tilsvarende rett til representasjon begrenset til den som får sitt forhold gransket. Den nye bestemmelsen utvider personkretsen idet retten omfatter enhver som forklarer seg. Det vil være opp til den enkelte å avgjøre om han eller hun vil la seg bistå av for eksempel advokat, en annen offiser/menig, tillitsvalgt eller annen person. Vilkåret er at valget av bistandsperson, eller skiftet av slik representasjon, ikke vesentlig forsinker undersøkelsen. Vedkommende selv dekker kostnader forbundet med slik bistand.

*Til § 17 Bevissikring*

Bestemmelsen har samme ordlyd som tilsvarende bestemmelser i jernbaneundersøkelses-

loven § 15 og luftfartsloven § 12-17. Det finnes ingen tilsvarende bestemmelse i forskriften fra 1995.

*Til § 18 Rettigheter for dem saken angår*

*Første ledd* er ny, det finnes ingen tilsvarende bestemmelse i forskriften fra 1995. Spørsmålet er nærmere behandlet i de alminnelige merknadene punkt 11.1.

Etter *første ledd* skal undersøkelsesmyndigheten så vidt mulig underrette avdelinger og personell som saken angår, når den beslutter å iverksette undersøkelser. De mest sentrale aktørene vil være den berørte avdelingen i Forsvaret med sitt personell. Oppstillingen av aktuelle berørte er detaljert, men ikke uttømmende. På grunn av at det her er tale om rettigheter for de som berøres av en ulykke eller hendelse, er det hensiktsmessig at det i loven fremgår mest mulig klart hvilke grupper som har slike rettigheter som nevnt. Hvem som vurderes til å omfattes av bestemmelsen må vurderes konkret i det enkelte tilfellet, og persongruppen kan tenkes utvidet eller innskrenket etter hvert som undersøkelsene skrider frem.

*Annet ledd* regulerer hvilke rettigheter som tilkjennes dem saken angår. Etter *annet ledd første punktum* skal det gis adgang til å fremkomme med opplysninger og synspunkter om ulykken eller hendelsen og årsaksfaktorer før saken avsluttes med det forbeholdet om at dette er *praktisk mulig*. Etter *annet punktum* skal de gis adgang til å være tilstede under undersøkelsen og ha rett til å gjøre seg kjent med dokumentene i den utstrekning dette kan skje uten hinder for undersøkelsen. Det presiseres at det vil være opp til undersøkelsesmyndighetens eget skjønn å avgjøre om dette vil være til hinder for undersøkelsen. Denne avgjørelsen vil være av prosessuell karakter og kan ikke påklages etter reglene i forvaltningsloven.

Taushetsplikten kan også være til hinder for at de berørte kan være tilstede ved undersøkelsene, eller gjøre seg kjent med dokumentene, jf. *annet ledd, tredje punktum*. Der noen forklarer seg til undersøkelsesmyndigheten etter § 16, bør andre berørte normalt ikke tillates å være tilstede. Hensikten med forklaringen er å legge til rette for et åpen rapporteringskultur. En rett for andre til å være tilstede kan være til hinder for dette. Bestemmelsen om taushetsplikt i § 19 vil også kunne innebære en begrensning i berørtes adgang til informasjon, og til å være tilstede under undersøkelsene.

*Tredje ledd* gir departementet myndighet til i forskrift å gi utfyllende bestemmelser til paragrafen.

#### *Til § 19 Taushetsplikt*

Paragrafen er bygd opp i tre «nivåer» som i grove trekk tilsvarende *første, annet og tredje ledd*. Taushetsplikten må ses i sammenheng med lovens formål om en «åpen rapporteringskultur», forklaringsplikten i § 16, og vernet mot bruk av opplysninger som bevis i en straffesak og som grunnlag for andre sanksjoner i §§ 24 og 25. Spørsmålet om taushetsplikt og tilknyttede problemstillinger er grundig behandlet under punkt 10.4 over.

*Første ledd* er en utvidelse av taushetsplikten i forhold til forskriften fra 1995. Den nye bestemmelsen tilsvarende jernbaneundersøkelsesloven § 17 første ledd. *Første ledd* slår fast at enhver som *utfører tjeneste eller arbeid for undersøkelsesmyndigheten* har taushetsplikt etter forvaltningsloven. Ikke bare personer som har et fast ansettelsesforhold hos undersøkelsesmyndigheten er omfattet av bestemmelsen, men også personer som bistår undersøkelsesmyndigheten som eksperter, konsulenter og liknende. Det er ikke noe krav at vedkommende står i et kontraktsforhold til undersøkelsesmyndigheten, så lenge han eller hun saklig eller faglig utfører en oppgave som utgjør en naturlig del av undersøkelsesmyndighetens arbeid.

I den grad forvaltningsloven selv tillater at opplysninger gis videre, skal dette også være tillatt for dem som utfører arbeid eller tjeneste for undersøkelsesmyndigheten. Praktisk viktig er det at opplysninger som har statistisk form eller som er alminnelig tilgjengelig andre steder kan gis videre, jf. forvaltningsloven § 13 a. Det samme gjelder dersom den som har krav på taushet samtykker. Forvaltningsloven § 13 b tillater et stykke på veg at opplysninger gis videre til andre personer i samme forvaltningsorgan eller til andre forvaltningsorgan som jobber med sikkerhet. Dessuten vil opplysningene kunne brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for etter § 13 b første ledd nr. 2. Formålet med lovforslaget tilsier at forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 ikke kan gjelde for undersøkelsesmyndigheten. En slik myndighet ville stride mot bestemmelsen i § 24. Dette unntaket slås fast i første ledd annet punktum og tilsvarende jernbaneundersøkelsesloven § 17 første ledd annet punktum.

*Annet ledd* pålegger taushetsplikt som går lenger enn forvaltningsloven. Mottatte opplysninger som er underlagt strengere taushetsplikt enn

etter forvaltningslovens regler, vil etter *annet ledd* være undergitt tilsvarende strenge taushetsplikt som etter gjeldende særlov. Det typiske eksemplet er helsepersonell som har plikt til å forklare seg for undersøkelsesmyndigheten. For slike opplysninger skal de strengere taushetsreglene også gjelde for undersøkelsesmyndigheten som mottar opplysningene.

Denne delen av bestemmelsen henger nært sammen med at *enhver* har utvidet forklaringsplikt for undersøkelsesmyndigheten etter § 16. Siden ingen har rett til å nekte å gi opplysninger til undersøkelsesmyndigheten, må loven til gjengjeld begrense den tillatte bruken av opplysningene. Taushetsplikten utgjør i denne sammenheng en nødvendig del av en helhet av vernebestemmelser.

Dersom loven som inneholder strengere taushetsbestemmelser selv ikke inneholder unntak fra taushetsplikten, ville enhver form for videreformidling av disse opplysningene være umulig. Denne mangelen på fleksibilitet vil kunne få uønskede konsekvenser. Derfor gjør loven det mulig å gi opplysninger som er taushetsbelagt etter annet ledd videre dersom opplysningene er nødvendige for å forklare årsaken til en ulykke eller hendelse. Se mer om dette i punkt 10.4.2.2 i de alminnelige merknadene. Samtidig må det utøves varsomhet fra undersøkelsesmyndighetens side slik at taushetsplikten, og da spesielt en taushetsplikt som er strengere enn hovedregelen etter forvaltningsloven, ikke uthules. Det vil derfor måtte gjelde krav til hvordan opplysninger skal omtales, derunder at enkeltpersoners navn ikke skal gjengis, se nærmere om utforming av undersøkelsesrapport i § 21 annet ledd og punkt 11.2. i de alminnelige merknadene, samt § 20 om informasjon til relevante tilsyn og myndigheter.

*Tredje ledd* går lenger enn første og annet ledd. Det følger her at også opplysninger som undersøkelsesmyndigheten har mottatt etter § 16 er underlagt taushetsplikt. På samme måte som for taushetsplikten etter annet ledd, fastslås det i bestemmelsen at opplysninger avgitt etter § 16 kan videreformidles dersom de er nødvendige for å forklare årsakene til ulykken eller hendelsen. Et ytterligere unntak oppstilles også her, der *ingen berettiget interesse* tilsier at de holdes hemmelige, for eksempel når opplysningene er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder. Dette er tilsvarende kriterium som etter forvaltningsloven § 13 a nr. 3. Samme vurderinger og praksis etter bestemmelsen i forvaltningsloven legges således til grunn ved tolkingen og anvendelse av dette vilkåret.

*Fjerde ledd* hjemler adgangen til å videreformidle opplysninger som er taushetsbelagt etter annet og tredje ledd, men som det ikke er noen saklig grunn til å holde taushetsbelagt fordi opplysningene har statistisk form, eller for øvrig ikke har individualiserende kjennetegn. Det samme gjelder dersom den som har krav på taushet samtykker. For så vidt gjelder opplysninger som er taushetsbelagt etter første ledd, følger dette av forvaltningslovens egne regler, jf. merknadene til første ledd. For gradert informasjon vil fremdeles bestemmelsene i sikkerhetsloven gjelde. Bestemmelsen her gir ikke adgang til å avgradere opplysninger.

*Femte ledd* angir at opplysninger som er taushetsbelagte etter tredje ledd kan gis videre til utenlandske og internasjonale myndigheter og organisasjoner når dette følger av internasjonale avtaler som Norge har inngått. Bestemmelsen sikrer at undersøkelsesmyndigheten kan delta i internasjonal utveksling av opplysninger som kan brukes til å forebygge ulykker. For å motta slik informasjon fra andre land kreves det normalt at det foreligger et tilstrekkelig vern mot at opplysningen formidles videre, kalt «appropriate confidentiality». Tilsvarende bestemmelser finnes i jernbaneundersøkelsesloven § 17 siste ledd og luftfartsloven § 12-19, siste ledd.

#### *Til § 20 Informasjon til relevante tilsyn og myndigheter*

Bestemmelsen viderefører dagens praksis som fremgår av forskriften fra 1995 §§ 10 og 15, se nærmere om dette under punkt 11.3 over. Paragraf 20 pålegger undersøkelsesmyndigheten å varsle tilsynsmyndigheter og andre relevante myndigheter, både militære og sivile, om forhold av sikkerhetsmessig betydning som oppdages i forbindelse med undersøkelsen. Vilåret for at noe skal rapporteres videre er at det anses *nødvendig for sikkerheten i Forsvaret eller i samfunnet for øvrig*. Et relevant eksempel på hvem undersøkelsesmyndigheten bør varsle til er sikkerhetsinspektørene i respektive forsvarsgrener. Lignende bestemmelser finnes i både jernbaneundersøkelsesloven § 18 og luftfartsloven § 12-20.

Plikten gjelder fortløpende, og altså før endelig undersøkelsesrapport avgis. I mange tilfeller vil det kunne ta lang tid før den endelige undersøkelsesrapporten med tilrådninger er ferdigstilt. Dette fremtvinger et behov for en mer løpende orientering til ansvarlige myndigheter dersom undersøkelsene viser at sikkerhetstiltak bør foretas uten opphold.

Loven oppstiller ingen formkrav til hvordan dialogen skal foregå. Dette overlates til under-

søkelsesmyndigheten å ivareta. Det er heller ingen opplisting over hvilke myndigheter eller tilsyn som skal informeres. Dette vil variere med den konkrete sak, men det er naturlig at forsvarssjefen som øverste ansvarlig for sikkerheten i Forsvaret alltid inkluderes.

Undersøkelsesmyndigheten må overholde taushetsplikten i § 19 i den rapportering som foretas etter § 20. Etter § 19 første ledd kan informasjon gis videre i henhold til de generelle unntakene i forvaltningsloven §§ 13 a flg. Dette betyr at opplysninger kan viderebringes for det formål de er innhentet for. Etter § 19 annet ledd kan informasjon som er nødvendig for å forklare årsakene til ulykken eller hendelsen videreformidles. Det samme gjelder for forklaringer etter tredje ledd. Her gjelder det dessuten også unntak dersom ingen berettiget interesse tilsier at opplysningene holdes hemmelige. Utkast til fjerde ledd gjør videre unntak der den som har krav på taushet samtykker eller dersom opplysningene har statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte.

#### *Til § 21 Undersøkelsesrapport*

*Første ledd* viderefører praksis fra forskriften av 1995 § 15 første ledd nr. 1 og § 9. Det er tilsvarende bestemmelser i jernbaneundersøkelsesloven § 19 og luftfartsloven § 12-21. Spørsmålet er behandlet under punkt 11.2 over.

*Første ledd første punktum* pålegger undersøkelsesmyndigheten å utarbeide en rapport etter at den har foretatt undersøkelser. Rapporten skal deretter sendes til forsvarssjefen med gjenpart til Forsvarsdepartementet. Dette endrer tidligere praksis, der rapporten har blitt sluttbehandlet av Forsvarsdepartementet.

*Første ledd annet punktum* angir at rapporten skal gi opplysninger om hensikten med undersøkelsen. Etter *tredje punktum* skal det i rapporten redegjøres for hendelsesforløpet og undersøkelsesmyndighetens vurdering av årsaksforholdet. *Fjerde punktum* er i samsvar med hva rapportene inneholder i dag, jf. forskrift § 9 punkt 1 bokstav (c). Det oppstilles intet krav om at rapporten må inneholde konkrete tilrådninger, da det kan forekomme tilfeller der dette ikke er hensiktsmessig. Samtidig kan ikke bestemmelsen leses slik at det er opp til undersøkelsesmyndighetens forgodtbefinnende om tilrådninger formuleres eller ikke. I samsvar med hva som er undersøkelsesmyndighetens overordnede oppgave, nemlig å arbeide ulykkesforebyggende, og bidra til å forbedre sikkerheten i Forsvaret, vil tilrådninger

bare kunne unnlates i de tilfellene der det er klart at dette ikke har noen hensikt.

*Annet ledd* er ny, men samsvarer med tilsvarende bestemmelser i jernbaneundersøkelsesloven § 19 annet ledd og luftfartsloven § 12-21 annet ledd. Rapporten vil normalt inneholde et sammendrag av relevante vitneforklaringene som er foretatt. Det forutsettes at slike sammendrag av vitneforklaringer anonymiseres.

*Tredje ledd* er ny. Det finnes tilsvarende bestemmelse i jernbaneundersøkelsesloven § 19 tredje ledd og luftfartsloven 12-21 tredje ledd. Undersøkelsesmyndighetens avgjørelser etter denne paragrafen utgjør ikke et enkeltvedtak, og kan derfor ikke påklages. Departementet anser at det er nødvendig å ha en slik bestemmelse i loven.

*Fjerde ledd* gir departementet myndighet til å gi forskrift om utarbeidelse av rapport.

#### *Til § 22 Behandling av utkast til undersøkelsesrapport*

Bestemmelsen er ny, i forskriften fra 1995 finnes det en bestemmelse som angår undersøkelsesrapporten i § 15, men denne videreføres ikke. Paragrafen bygger på lignende bestemmelser i jernbaneundersøkelsesloven § 20 og luftfartsloven § 12-22. Se nærmere om dette under punkt 11.2 i de alminnelige merknadene.

*Første ledd første punktum* angir at utkast til rapport alltid skal sendes til Forsvaret. Videre skal rapporten sendes til berørte etater. For begge skal det oppstilles en rimelig frist til å gi uttalelse.

Etter *annet ledd* kan personer som nevnt i § 18, altså *dem saken angår*, be undersøkelsesmyndigheten om å få seg forelagt et utkast til rapport. Hovedregelen er at undersøkelsesmyndigheten etter en slik anmodning skal oversende utkastet til rapport, eller deler av denne. Unntak gjelder dersom særlige forhold eller hensynet til taushetsplikt er til hinder for dette. Unntaket for *særlige forhold* bør anvendes med forsiktighet. Eksempel på dette kan være der anmodningen om gjennomsyn er kommet så sent i prosessen at dette vil forsinke utgivelsen av rapporten. *Særlige forhold* kan også være personvern hensyn. Dersom undersøkelsesmyndigheten kan oversende deler av rapporten, og dermed unngå at unntaket kommer til anvendelse, skal dette gjøres. Dersom de deler av rapporten som kan tillates sendt vil gi et klart misvisende eller ufullstendig bilde av saken, kan imidlertid unntaket om *særlige forhold* komme til anvendelse.

*Annet ledd annet punktum* angir at retten til å få forelagt rapporten bare gjelder de deler av utkastet som vedkommende på grunn av sin til-

knytning til saken eller undersøkelsene har særlige forutsetninger for å uttale seg om.

*Tredje ledd* baserer seg på tilsvarende bestemmelser i jernbaneundersøkelsesloven § 20 annet ledd og luftfartsloven § 12-22 annet ledd. Undersøkelsesmyndighetens avgjørelser etter denne paragrafen utgjør ikke et enkeltvedtak, og kan derfor ikke påklages.

*Fjerde ledd* gir departementet myndighet til å gi forskrift om foreleggelse av utkast til rapport.

#### *Til § 23 Offentlighet*

I forskriften fra 1995 heter det i § 16 nr. 2 at utkastet til rapport er unntatt offentlighet til rapporten er behandlet i Forsvarsdepartementet, med mindre departementet bestemmer noe annet. Paragraf 23 i loven her angir at utkast til rapport kan unntas offentlighet, se mer om dokument-offentlighet under punkt 11.4 over.

I tråd med prinsippene om offentlighet i forvaltningen innebærer dette at rapporten *kan* unntas, men det er kun taushetsbelagt informasjon som *må* skjermes for innsyn, herunder gradert informasjon. Hvorvidt innsyn skal nektes må vurderes konkret i det enkelte tilfellet.

*Første ledd* tas inn i loven etter modell og erfaringer gjort ved undersøkelser på jernbane- og luftfartsområdet. Før rapporten er fullstendig ferdigskrevet og involverte personer har kunnet uttale seg om rapportens fremstilling, kan utkastet til rapport gi et misvisende inntrykk av det som har skjedd. For å verne om de berørtes interesser kan det derfor være behov for å skjerme noen av opplysningene på dette stadiet i saken. Offentleglova § 14 vil være relevant hjemmel for å tilbakeholde utkastet til rapport så lenge den er i undersøkelsesmyndighetens besittelse. I det øyeblikk utkastet til rapport sendes på høring etter lovens § 22 vil imidlertid ikke denne lenger være anvendelig. Lovfesting av særskilt unntak fra hovedregelen om offentlighet i forvaltningen har derfor vært ansett nødvendig.

*Annet ledd* presiserer at avslag på begjæringer om innsyn kan påklages i samsvar med reglene i offentliglova på vanlig måte. Personer som utfører arbeid eller tjeneste for klageinstansen blir i denne forbindelse pålagt taushetsplikt i samsvar med § 19 etter loven.

#### *Til § 24 Forbud mot bruk av opplysninger som bevis i straffesak*

Bestemmelsen er et av virkemidlene for å etablere en «åpen rapporteringskultur» ved ulykker og

hendelser, og er grundig drøftet under punkt 10.5 over. Det finnes tilsvarende bestemmelser i jernbaneundersøkelsesloven § 24, luftfartsloven § 12-24 og vegtrafikkloven § 49. Bestemmelsen må leses i sammenheng med den utvidede forklaringsplikten etter § 16. For å ivareta vernet mot selvinkriminering kan opplysninger som er avgitt i henhold til forklaringsplikt etter § 16 ikke brukes som bevis i senere straffesak mot vedkommende.

*Til § 25 Forbud mot bruk av opplysninger som grunnlag for andre sanksjoner*

Bestemmelsen er en forlengelse av § 24, og den har nær sammenheng med prinsippet om åpen rapporteringskultur. Spørsmålet er drøftet under punkt 10.5 over. Målsetningen med bestemmelsen er at de som får sitt forhold undersøkt, eller som av andre grunner må forklare seg for undersøkelsesmyndigheten, ikke skal frykte arbeidsrettslige sanksjoner som følge av sin forklaring. Dette omfatter også disiplinærreaksjoner da disse som regel vil oppfattes som en sanksjon.

Vernet gjelder ikke tiltak som ikke er ment å være en sanksjon.

*Første ledd* slår fast hovedregelen. Av denne følger det at vernepliktige eller arbeidstakere ikke skal utsettes for noen form for sanksjoner fra den foresatte eller arbeidsgiveren som følge av forklaringer denne gir til undersøkelsesmyndigheten etter § 16. Begrepet *arbeidstakere* favner både militært og sivilt ansatte. Vernepliktige er ikke ansatt i Forsvaret, og er derfor tilføyd særskilt.

*Annet ledd bokstav a) til c)* slår fast unntakene til hovedregelen i *første ledd*. Av *bokstav a)* følger det at tiltak som den foresatte eller arbeidsgiveren iverksetter med hovedformål å forbedre den vernepliktiges eller arbeidstakers kvalifikasjoner ikke faller inn under forbudet i første ledd. Slike tiltak vil kunne bidra til å øke sikkerheten i Forsvaret, og det ville virke mot sin hensikt å forby slike.

Av *annet ledd bokstav b)* følger det at første ledd ikke kommer til anvendelse dersom det viser seg at den vernepliktige eller arbeidstakeren ikke oppfyller helsemessige krav til å inneha sin stilling. Også i disse tilfellene må hensynet til sikkerheten veie tyngst.

Av *annet ledd bokstav c)* følger det at dersom handlinger eller unnlatelser knyttet til den vernepliktige eller arbeidstakeren blir kjent på annen måte enn i forklaring avgitt etter § 16, så gjelder ikke hovedregelen i første ledd. Dette ville i alle tilfelle gjelde etter en tolking av første ledd, men man har likevel funnet grunn til å presisere dette unntaket uttrykkelig for å unngå tvil.

Det finnes lignende bestemmelser i både jernbaneundersøkelsesloven § 25 og luftfartsloven § 12-31.

*Til § 26 Straff*

Forskriften fra 1995 har ingen bestemmelse om straff. Se mer om innføring av en straffebestemmelse i punkt 12.1 over.

Reglene om straff knyttes direkte opp til de bestemmelsene i loven hvor det er særskilt aktuelt eller ønskelig at brudd på plikter skal kunne sanksjoneres, for slik å kunne sikre etterlevelse. Brudd på forbudet mot å fjerne vrakrester (§ 9 første ledd), forklaringsplikten (§ 16), taushetsplikten (§ 19) og forbud mot sanksjoner fra foresatt/arbeidsgiver (§25) kan sanksjoneres med bøter.

Ved fastsettelsen av bøtenivå må det tas hensyn til den noe ulike karakteren til de straffesanksjonerte pliktene i loven. Brudd på taushetsplikten vil kunne innebære et forholdsviss grovt overtramp for den som er krenket, og vil i tillegg kunne påtales etter straffeloven. Brudd på forklaringsplikten vil kunne stille seg noe forskjellig i de tilfeller der en person nekter å forklare seg, som vil være mindre bebreidelsesverdig enn der en person forklarer seg bevisst uriktig. Brudd på bestemmelsen om fjerning av vrakrester vil måtte underkastes en konkret vurdering i den enkelte sak.

*Til § 27 Ikrafttredelse og endring i andre lover*

Det foreslås at loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Det gjøres en endring i luftfartsloven § 17-6, som regulerer hvilke bestemmelser i luftfartsloven som også gjelder militær luftfart. Endringen går ut på at henvisningen til bestemmelser i luftfartsloven kapittel 12 strykes. Disse er ivaretatt av loven her, se punkt 12.2 over.

Forsvarsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under  
et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om  
lov om undersøkelser av ulykker og hendelser i  
Forsvaret (forsvarsundersøkelsesloven).

---

**Vi HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret  
(forsvarsundersøkelsesloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

# til lov om undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret (forsvarsundersøkelsesloven)

### § 1 *Formål*

Formålet med loven er å forbedre sikkerheten i Forsvaret gjennom undersøkelser av ulykker og hendelser.

### § 2 *Virkeområde*

Loven gjelder for Forsvarets virksomhet. Loven gjelder også for virksomhet som utføres i tilknytning til, eller i nær forbindelse med, utøvelsen av Forsvarets virksomhet.

Loven gjelder på norsk territorium, herunder på Svalbard, Jan Mayen og i bilandene. Loven gjelder også på norske fartøy, herunder luftfartøy, og på faste og flytende installasjoner til havs. Så fremt ikke forholdet til andre staters lovgivning, internasjonal overenskomst eller folkeretten for øvrig er til hinder for det, kommer loven til anvendelse også for Forsvarets virksomhet i utlandet.

Departementet kan gi forskrift om lovens virkeområde.

### § 3 *Definisjoner*

I loven menes med

- a) ulykke: en uønsket eller utilsiktet begivenhet, eller en bestemt rekke slike begivenheter, som har skadelige følger. Med skadelige følger menes blant annet tap av menneskeliv, alvorlig personskade, omfattende skade på eller tap av materiell og omfattende skade på eiendom eller miljøet.
- b) hendelse: enhver annen uønsket eller utilsiktet begivenhet enn en ulykke, som har sammenheng med militær virksomhet og som virker inn på sikkerheten i Forsvaret.
- c) alvorlig hendelse: en hendelse som under litt andre omstendigheter kunne ha ført til en ulykke.

### § 4 *Om undersøkelsesmyndigheten*

Undersøkelse av ulykker og hendelser i Forsvaret skal skje ved den myndighet departementet bestemmer.

Undersøkelsesmyndigheten skal være et faglig uavhengig organ. Den skal utføre sine opp-

gaver uavhengig og selvstendig, og kan ikke instrueres i faglige spørsmål. Den bestemmer selv hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres.

Undersøkelsesmyndigheten skal klarlegge hendelsesforløp og årsaksfaktorer bak ulykken eller hendelsen til bruk i det ulykkesforebyggende arbeidet i Forsvaret. Undersøkelsen skal ikke ta stilling til om det er grunnlag for disiplinære forføyninger eller om det foreligger sivilrettslig eller strafferettslig skyld og ansvar. Undersøkelsene skal foregå uavhengig av annen etterforskning eller undersøkelse som helt eller delvis har slikt formål.

Departementet kan gi forskrift om organiseringen av undersøkelsesmyndigheten.

### § 5 *Undersøkelsesmyndighetens oppgaver*

Undersøkelsesmyndigheten har ansvar for at det blir igangsatt og gjennomført undersøkelser etter § 12. Undersøkelsesmyndigheten har det overordnede ansvaret for at forhold som antas å ha betydning for forebyggelsen av ulykker og hendelser blir utredet. Etter at rapport er utarbeidet etter § 21, har undersøkelsesmyndigheten ansvaret for at rapporten med eventuelle tilrådninger oversendes til Forsvaret og andre relevante myndigheter for oppfølging.

Departementet kan gi forskrift om undersøkelsesmyndighetens oppgaver.

### § 6 *Årlig rapportering*

Undersøkelsesmyndigheten skal hvert år offentliggjøre en rapport om de undersøkelser som er gjennomført året før, med tilhørende sikkerhetstilrådninger.

Departementet kan gi forskrift om undersøkelsesmyndighetens plikt til å rapportere om sitt arbeid.

### § 7 *Varsling*

Departementet kan gi forskrift om ansvar og rutiner ved varsling og rapportering av ulykker og hendelser.

### § 8 Skadested og sikring av bevis m.m.

Den tilstedeværende med høyest militær grad skal straks igangsette tiltak for å begrense omfanget av skaden og sørge for at nødvendige redningstiltak iverksettes. Vedkommende har også ansvar for at det blir foretatt handlinger som ikke kan utsettes uten fare for skade og som er nødvendige for å sikre bevis i saken, slik som avsperring av åsted, sikring av vitner og spor m.m.

Departementet kan gi forskrift om plikter og rutiner for sikring av skadested og bevis i saken.

### § 9 Forbud mot fjerning av vrakrester mv.

Materiell og annet som er skadet i en ulykke eller hendelse, slik som vrakrester og andre spor etter ulykken eller hendelsen, må ikke fjernes eller røres uten samtykke fra undersøkelsesmyndigheten, militærpolitiet og politiet, med mindre det er nødvendig for å redde eller avverge fare for liv eller eiendom eller for å hindre at noe som kan ha betydning for undersøkelsen, ødelegges eller forsvinner.

Undersøkelsesmyndigheten skal avslutte sine undersøkelser på ulykkesstedet så snart som mulig dersom undersøkelsene hindrer offentlig ferdsel mv.

### § 10 Tiltak for å fremskaffe opplysninger

Undersøkelsesmyndigheten har rett til å benytte privat grunn og kan kreve å få undersøke og ta i besittelse fartøy, kjøretøy, vrakrester, kjørevei, dokumenter, systemer som registrerer lyd og bilde, og annet som har vært involvert i ulykken eller hendelsen.

Undersøkelsesmyndigheten skal gis tilgang til resultater fra undersøkelser av personer som har vært involvert i ulykken eller hendelsen, og obduksjon av dødsofre. Undersøkelsesmyndigheten kan påby legeundersøkelse av alle personer som har vært involvert i ulykken eller hendelsen, og be om at det utføres tester på prøver som er tatt av slike personer. Undersøkelsesmyndigheten skal ha umiddelbar tilgang til resultatet av slike undersøkelser eller tester.

Tiltak etter første og annet ledd kan bare utføres i den utstrekning det er nødvendig for å kunne gjennomføre undersøkelsen. Undersøkelsesmyndigheten kan be om bistand av militærpolitiet eller politiet.

Undersøkelsesmyndigheten skal ha adgang til informasjon i forsvarssektoren av betydning for undersøkelsen.

Undersøkelsesmyndighetens tilgang til opplysninger etter bestemmelsen her gjelder uten hinder av lovbestemt taushetsplikt.

Departementet kan gi forskrift om undersøkelsesmyndighetens tiltak for å fremskaffe opplysninger.

### § 11 Iverksetting av undersøkelse og undersøkelsens omfang

Når undersøkelsesmyndigheten mottar varsel om en ulykke eller hendelse, skal den uten ugrunnet opphold vurdere om vilkårene for å igangsette undersøkelse etter § 12 er oppfylt.

Undersøkelsesmyndigheten avgjør selv omfanget av undersøkelsen og hvordan den skal gjennomføres for å oppnå lovens formål.

Dersom det fremkommer nye opplysninger av betydning for konklusjonen i saken eller andre tungtveiende hensyn tilsier det, kan undersøkelsesmyndigheten beslutte å undersøke forhold ved tidligere inntrådte ulykker eller hendelser.

### § 12 Undersøkelse

Undersøkelsesmyndigheten skal undersøke enhver ulykke og alvorlig hendelse innad i Forsvaret eller som Forsvaret er innblandet i.

Når en nærmere undersøkelse av et årsaksforhold er ønskelig kan undersøkelsesmyndigheten beslutte å undersøke også andre hendelser. I denne vurderingen skal det særlig legges vekt på hvilken lærdom undersøkelsen forventes å gi med tanke på å forbedre sikkerheten i Forsvaret, alvorlighetsgrad og om det inntrufne inngår i en serie av ulykker eller hendelser.

Undersøkelsesmyndigheten kan unnlate å undersøke et forhold dersom en annen myndighet undersøker det inntrufne.

Departementet kan gi forskrift om når undersøkelsesmyndigheten skal undersøke ulykker og hendelser.

### § 13 Begrensning i adgangen til å undersøke

Departementet kan, dersom forholdet til andre land eller vesentlige sikkerhetspolitiske interesser tilsier det, beslutte å begrense undersøkelsesmyndighetens arbeid, eller stanse videre undersøkelser.

### § 14 Sammensetning, kompetanse og fremdrift

Departementet kan gi forskrift om mandat, arbeid, fremdrift og kompetansekrav for gjennomføringen av undersøkelsesarbeidet.

### § 15 Hensikten med undersøkelsen

Hensikten med undersøkelsen er å

- bringe på det rene skadens art og omfang, hendelsesforløp og årsak,
- klarlegge hvilke lover, forskrifter, instruksjoner eller ordre som gjaldt for den virksomhet eller det oppdrag hvor hendelsen inntraff, samt
- uttale seg om hva som kan gjøres for å avverge lignende ulykker eller hendelser i fremtiden.

### § 16 Forklaringsplikt

Enhver har plikt til å forklare seg til undersøkelsesmyndigheten om opplysninger han eller hun besitter som kan være av betydning for undersøkelsen. Denneplikten gjelder uten hensyn til taushetsplikt den enkelte er bundet av. Enhver som forklarer seg har rett til å la seg bistå under forklaringen, med mindre dette vesentlig forsinker saken.

### § 17 Bevissikring

Undersøkelsesmyndigheten kan kreve bevisikring utenfor rettssak etter reglene i tvisteloven kapittel 28. Krav om bevissikring fremmes for den tingretten hvor de som skal avhøres bor eller oppholder seg, eller realbevis skal undersøkes.

### § 18 Rettigheter for dem saken angår

Når undersøkelsesmyndigheten iverksetter en undersøkelse, skal den så vidt mulig underrette berørte avdelinger, ofrene og deres familier, produsenter, representanter for personellet, berørte beredskapstjenester og andre som saken angår. Slik underretning skal gis så snart som mulig. Det skal opplyses om rettighetene etter annet ledd og etter § 22.

Innen undersøkelsen avsluttes, skal de som er nevnt i første ledd, gis adgang til å komme med opplysninger og synspunkter om ulykken eller hendelsen og dens årsaksfaktorer i den grad det er praktisk mulig. De bør gis adgang til å være til stede under undersøkelsene og til å gjøre seg kjent med dokumentene, i den grad undersøkelsesmyndigheten finner at dette kan skje uten hinder for undersøkelsen. Annet punktum gjelder med de begrensninger som følger av taushetsplikten i § 19.

Departementet kan gi forskrift om rettigheter for dem saken angår.

### § 19 Taushetsplikt

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for undersøkelsesmyndigheten, har taushetsplikt

etter forvaltningsloven om det som de får kjennskap til under utførelsen av sitt arbeid. Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 gjelder likevel ikke.

Når personer som nevnt i første ledd mottar opplysninger som er undergitt strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven, skal tilsvarende taushetsplikt gjelde, med mindre opplysningene er nødvendige for å forklare årsaken til ulykken eller hendelsen. For graderte opplysninger gjelder sikkerhetsloven § 12.

Personer som nevnt i første ledd har i tillegg taushetsplikt om opplysninger som er fremkommet under forklaring for undersøkelsesmyndigheten etter § 16. Dette gjelder likevel ikke dersom opplysningene er nødvendige for å forklare ulykken eller hendelsen, eller dersom ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelige, for eksempel når de er alminnelig kjente eller alminnelig tilgjengelige andre steder.

Taushetsplikt som nevnt i annet og tredje ledd er ikke til hinder for at ugraderte opplysninger bringes videre dersom den som har krav på taushet samtykker, opplysningene har statistisk form, eller individualiserende kjennetegn utelates på annen måte.

Opplysninger som er taushetsbelagte etter tredje ledd kan gis videre til utenlandske og internasjonale myndigheter og organisasjoner når dette følger av internasjonale avtaler som Norge har inngått.

### § 20 Informasjon til relevante tilsyn og myndigheter

Undersøkelsesmyndigheten skal innenfor rammen av taushetsplikten etter § 19 fortløpende holde relevante tilsyn og myndigheter underrettet om forhold som avdekkes i løpet av undersøkelsen, og sine foreløpige vurderinger av disse, i den grad det anses nødvendig for sikkerheten i Forsvaret eller samfunnet for øvrig.

### § 21 Undersøkelsesrapport

Når undersøkelsesmyndigheten har undersøkt et hendelsesforløp etter § 12, skal den utarbeide en rapport som skal oversendes til forsvarssjefen med gjenpart til departementet. Rapporten skal opplyse om hensikten med undersøkelsen. Rapporten skal redegjøre for hendelsesforløpet og inneholde undersøkelsesmyndighetens vurdering av årsaksforholdene. Så langt det er formålstjenlig, skal rapporten inneholde undersøkelsesmyndighetens eventuelle tilrådninger om tiltak som bør treffes eller vurderes for å hindre lignende ulykker eller hendelser i fremtiden.

Rapporten skal ikke inneholde referanser til enkeltpersoners navn eller adresse.

Undersøkelsesmyndighetens avgjørelse etter denne paragrafen kan ikke påklages.

Departementet kan gi forskrift om utformingen av rapportene.

#### § 22 *Behandling av utkast til undersøkelsesrapport*

Før undersøkelsesmyndigheten sluttbehandler rapporten, skal utkastet til rapport sendes til Forsvaret og berørte etater med en rimelig frist til å gi uttalelse.

De som er nevnt i § 18 første ledd har på anmodning rett til å få tilsendt utkastet til rapport hvis ikke særlige forhold eller reglene om taushetsplikt i § 19 er til hinder for det. Retten etter første punktum gjelder bare de delene av utkastet som vedkommende på grunn av sin tilknytning til saken eller undersøkelsen har særlige forutsetninger for å uttale seg om. Mottakeren skal gis en rimelig frist til å gi uttalelse.

Undersøkelsesmyndighetens avgjørelser etter annet ledd kan ikke påklages.

Departementet kan gi forskrift om foreleggelse av utkast til undersøkelsesrapport.

#### § 23 *Offentlighet*

Utkast til undersøkelsesrapport kan unntas offentlighet.

Avslag på begjæringer om innsyn kan påklages etter reglene i offentleglova. Enhver som utfører arbeid eller tjeneste for klageinstansen, har taushetsplikt i samsvar med § 19 i loven her for opplysninger de blir kjent med i forbindelse med klagesaken.

#### § 24 *Forbud mot bruk av opplysninger som bevis i straffesak*

Opplysninger undersøkelsesmyndigheten mottar etter § 16 kan ikke brukes som bevis i en

senere straffesak mot den som har gitt opplysningene.

#### § 25 *Forbud mot bruk av opplysninger som grunnlag for andre sanksjoner*

En vernepliktig eller arbeidstaker som avgir forklaring etter § 16, skal ikke som følge av dette utsettes for noen form for sanksjoner fra den foresatte eller arbeidsgiveren.

Første ledd gjelder ikke

- tiltak som den foresatte eller arbeidsgiveren iverksetter med hovedformål å forbedre den vernepliktiges eller arbeidstakerens kvalifikasjoner.
- dersom de mottatte opplysningene viser at den vernepliktige eller arbeidstakeren ikke oppfyller helsemessige krav til å inneha sin stilling.
- omstendigheter knyttet til den vernepliktige eller arbeidstakeren eller dennes handlinger og unnlatelser som er blitt kjent på annen måte enn gjennom dennes forklaring etter § 16.

#### § 26 *Straff*

Den som uaktsomt eller forsettlig overtrer §§ 9 første ledd, 16, 19 eller 25 i loven her straffes med bøter dersom forholdet ikke går inn under en strengere straffebestemmelse.

#### § 27 *Ikrafttredelse og endringer i andre lover*

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Med virkning fra den tid loven trer i kraft, skal § 17-6 første ledd i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart lyde:

De bestemmelser som er gitt foran i §§ 5-8, 6-11, 6-12, 6-13, §§ 7-12 til 7-22, §§ 7-24, 11-1 og 13-1, gjelder tilsvarende for norsk militær luftfart.

---

---

## Bestilling av publikasjoner

### Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)

Telefon: 22 24 00 00

### Privat sektor:

Internett: [www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: 07 Xpress AS – 06/2016

