



POLITIET

Forsvarsdepartementet
Avdeling for sikkerhetspolitikk
Pb. 8126 Dep
0032 OSLO

FORSVARSDEPARTEMENTET	
SAKNR.: 14/01056-32	
08 SEPT 2014	
ARKBET:	051.1
KASSERES 5 ÅR	
KASSERES 30 ÅR	
BEVARES	

Deres referanse
201401056

Vår referanse
201400857

Dato
01.09.2014

Høringssvar – Forslag til lov om undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret

1. Innledning

Det vises til høringsbrev fra Forsvarsdepartementet av 23. mai 2014 og tilhørende høringsnotat med forslag til lov om undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret (forsvarsundersøkelsesloven).

Det fremgår av høringsbrevet at lovforslaget regulerer fremgangsmåten ved undersøkelser av ulykker og hendelser innen Forsvaret, samt der Forsvaret er involvert. Gjeldende regelverk for slike undersøkelser er i dag nedfelt i kongelig resolusjon av 6. januar 1995 om regler om tiltak og undersøkelser med videre ved ulykker og hendelser i forsvaret. Ved lovforslaget foreslås nå etablert Forsvarets havarikommisjon (FHK), som utelukkende skal drive slikt undersøkelsesarbeid og som skal være administrativt direkte underlagt forsvarssjefen.

Virkeområdet for lovforslaget er foruten norsk territorium også der ulykker og hendelser rammer i internasjonale operasjoner og ved annen militær aktivitet i utlandet, begrenset av gjeldende internasjonale regel- og avtaleverk. Departementet uttaler samtidig at loven derimot ikke får anvendelse på stridsrelaterte hendelser innenfor rammen av en væpnet konflikt.

Lovforslaget inneholder en egen formålsbestemmelse. Det nye rammeverket skal - for å bedre sikkerheten i Forsvaret - legge til rette for undersøkelsesarbeid som klarlegger hendelsesforløp og bakenforliggende årsaksfaktorer i ulykkesforebyggende øyemed. I høringsnotatet fremgår videre at man ønsker å legge til rette for undersøkelsesarbeid av høy kvalitet, samt i større grad sikre tilgang til informasjon.

I denne sammenheng omhandler lovforslaget et sett nye virkemidler som skal sikre det nødvendige faggrunnlaget. Herunder foreslås innført en forklaringsplikt for undersøkelsesmyndigheten, kombinert med tilpassede regler for taushetsplikt og vern mot selvinkriminering og sanksjoner fra arbeidsgiver. Samtidig innføres tettere skott mot politiet. Hensikten er at det nye rammeverket vil legge til rette for at personer velger å gi opplysninger de ellers ikke ville gitt, og således muliggjør en fullstendig opplysning av et saksforhold.

Kripos

Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet
Brynsalléen 6, Postboks 8163 Dep, 0034 OSLO
Tlf: 23 20 80 00 Faks: 23 20 88 80
E-post: kripos@politiet.no

Org.nr.: 974 760 827

Det fremgår videre av forslaget at det i stor grad bygger på gjeldende regelverk for undersøkelser innen luftfarts, jernbane- og vegsektoren, der Statens havarikommisjon for transport (SHT) er undersøkelsesmyndighet. Lovverket på disse områdene bygger igjen på etablerte internasjonale regelverk som Norge er bundet av, og som tar utgangspunkt i prinsippet om vern mot sanksjoner ("non-punitiv"- prinsippet).

Gjennomføring av undersøkelsesarbeid har et grensesnitt mot virksomheten til politi- og påtalemyndighet. Der ulykkesforebyggende undersøkelser utelukkende skal klarlegge hendelsesforløp og årsaksfaktorer i forebyggende øyemed, vil det være politiets og påtalemyndighetens ansvar å etterforske et eventuelt straffansvar forbundet med en ulykke eller hendelse. Slik etterforskning vil også kunne bli iverksatt ved en ulykke selv om det ikke er grunn til mistanke om straffbart forhold, jf straffeprosessloven § 224 og påtaleinstruksen § 7-4. Etterforskning og undersøkelser vil således pågå parallelt. Kripos vil i en slik sammenheng kunne bli anmodet av politidistriktene om etterforskningsbistand. Det nevnes også at politiet i dag kan få ansvar for etterforskning av norske styrkers bruk av militærmakt.

Politi og undersøkelsesmyndighet kan også i praksis raskt måtte forholde seg til hverandre under løsning av sine oppgaver. Politiet vil gjerne komme først til et skadested og ivareta oppgaver knyttet til blant annet redning, varsling, sikring av skadested og ordenstjeneste (avsperring, vakthold). Sikring av skadested vil også kunne innebære behov for umiddelbar sporsikring som ledd i etterforskning, i tillegg til at det kan være nødvendig raskt å få oversikt over aktuelle vitner mv. I denne sammenhengen vil samspillet på stedet og under senere arbeid være formålstjenlig for begge parter.

På denne bakgrunn vil Kripos i fortsettelsen kommentere enkelte deler ved lovforslaget. Generelt er Kripos av den oppfatning at en styrking av det ulykkesforebyggende arbeidet innen Forsvaret er udelt positivt. Det synes videre hensiktsmessig at rammene for et godt sikkerhetsarbeid forankres og tydeliggjøres i et nytt helhetlig regelverk. Med dette som utgangspunkt er det for Kripos' særlig fire hovedtemaer som foranlediger nærmere merknader.

For det første gjelder dette spørsmålet om hvordan undersøkelsesmyndigheten bør plasseres organisatorisk (pkt. 2). Særlig er dette et spørsmål om den foreslåtte modellen med opprettelsen av FHK vil sikre en tilstrekkelig uavhengighet til Forsvaret.

For det andre vil vi knytte noen merknader til virkemidlene som foreslås lovfestet. Fortrinnsvis gjelder dette hensynet bak og rekkevidden av forklaringsplikten, og samvirket mellom reglene som gir vern mot sanksjoner (pkt. 3). Et spørsmål er om virkemidlene er for inngripende, og om det korresponderende vernet er tilstrekkelig klart. Formålet med våre merknader er blant annet å løfte frem enkelte sider ved de sammensatte hensyn til bruk i videre vurderinger av reglene.

I forlengelsen av dette søkes for det tredje fremhevet betydningen av og forutsetningene for et samarbeid mellom politi og undersøkelseskommissjon (pkt. 4). Ved det nye rammeverket innføres et klarere skille mellom etterforskning og undersøkelsesarbeid. For Kripos er det viktig at man ikke går på tvers av regler for taushetsplikt og vernet mot selvinkriminering. Samtidig er det sentralt at det ikke praktiseres tettere skott i samspillet mellom politi og undersøkelseskommissjonen enn nødvendig.

Avslutningsvis fremmes noen kommentarer til avgrensningen av lovforslagets anvendelsesområde (pkt. 5).

2. Organisering av undersøkelsesarbeidet

Forslag til organisering og gjennomføring av undersøkelsesarbeidet er omtalt flere steder i høringsnotatet. Særlig vises til redegjørelsen for de ulike hensyn under pkt. 2, pkt. 6.4 og pkt 6.5.

Lovforslaget tar utgangspunkt i et revisjonsarbeid som har pågått over i tid. Herunder vises i høringsnotatet til at Forsvarsstaben i 2010 nedsatte en arbeidsgruppe for å evaluere dagens ordning for undersøkelser i Forsvaret. Etter det opplyste fremmet arbeidsgruppen enkelte anbefalinger som ligger til grunn for dagens arbeid. Blant anbefalingene nevnes krav til undersøkelsesinstansens organisatoriske oppheng. Det uttales at denne må gis en naturlig autoritet for å sikre tyngde bak videre oppfølging av anbefalinger, samt myndighet til å disponere resurser i Forsvaret i forbindelse med sitt arbeid. Videre fremheves fra arbeidsgruppen at en undersøkelseskommisjon må være i besittelse av god og riktig kompetanse for å gi tillit til konklusjoner og anbefalinger.

Et viktig hensyn bak lovforslaget er å heve kvaliteten på undersøkelsesarbeid og sikkerhetsforebygging i Forsvaret. På denne bakgrunn foreslås som nevnt innledningsvis en endring av det juridiske rammeverket. Det forventes fra departementet et større søkelys på Forsvarets håndtering og oppfølging av ulykker og hendelser i fremtiden. I sin vurdering av alternative modeller for organisering er departementet tydelig på nødvendigheten av at undersøkelsesmyndighetene kan arbeide fritt og uavhengig. I denne sammenheng understrekes at systemet må være egnet til å ivareta allmennhetens tillit til at arbeidet utføres på en forsvarlig og uhildet måte.

Som et utgangspunkt for nærmere drøftelse viser departementet til at hovedspørsmålet er om undersøkelsesmyndigheten skal plasseres i eller utenfor rammene av etaten Forsvaret. Argumentasjonen for den foreslåtte organiseringen er sammensatt. Dels synes forslaget å ha sammenheng med den særegenhet som preger Forsvarets virksomhet, og at Forsvaret har tradisjon for selv å undersøke ulykker og hendelser i etaten. Dermed finnes også den nødvendige spesialkompetanse i Forsvaret. Videre uttales at det er grunn til å tro at undersøkelsesarbeid underlagt forsvarssjefen, og utført av militært utdannet personell, vil oppnå større troverdighet og gehør innad i Forsvaret. Et avgjørende moment i drøftelsen er dessuten behandlingen av gradert informasjon. Avslutningsvis vises til at en plassering innen Forsvaret ikke er i strid med uavhengighetskrav som følger av EMD-praksis.

Hvorvidt opprettelsen av en undersøkelsesmyndighet innen Forsvaret vil gi en tilstrekkelig uavhengig forankring må vurderes grundig. Departementets argumentasjon rundt Forsvarets egenart og særegne virksomhet kan på samme tid sies å underbygge viktigheten av tydelig objektive og uavhengige undersøkelser. Organiseringen må utad være klart egnet til å fremme allmennhetens tillit, uten at det i dette på noen måte ligger en mistillit til Forsvaret. Behovet for tydelige rammer skyldes først og fremst at man må unngå en modell der det kan fremstå som om etaten undersøker seg selv. Dette til tross for at forsvarssjefens instruksjons- og kommandomyndighet, slik vist til, ikke vil gjelde i faglige spørsmål og i den enkelte sak. I denne sammenheng viser også departementet selv til at ordningen ville være betenkelig dersom undersøkelsene også skulle plassere skyld og ansvar.

Til det siste kan det stilles spørsmål ved om behovet for uavhengighet er mindre ved undersøkelsesarbeid med utelukkende forebyggende formål. Etter omstendighetene kan det ved en alvorlig ulykke raskt stilles spørsmål om eventuelt ansvar fra Forsvarets side, det være seg årsaksfaktorer knyttet til menneskelig svikt, systemfeil eller ledelse mv. Både offentligheten og pårørende til forulykkede vil ha behov for trygghet om at undersøkelser både iverksettes og gjennomføres upåvirket av den etat som er innblandet. Dette vil gjelde uavhengig av om det sivile samfunn er berørt. Etter lovforslaget vil kommisjonen ha en utvidet tilgang til informasjon. Det konkrete vurderingsgrunnlaget vil imidlertid i stor grad være underlagt taushetsplikt. Departementet fremhever selv håndteringen av gradert informasjon som et avgjørende hensyn bak forslag til løsning. Samtidig skal utformingen av kommisjonens rapport hensynta vern og faren for individualisering av involverte. I begrenset grad antas rapporten da egnet som redskap for etterprøving og kontroll av vurderingene som er gjort. Disse momentene underbygger behovet for tillit utad rundt prosessene.

Det samme gjør innføringen av virkemidler etter modell fra sivil transportsektor, ved lovfesting av utvidet forklaringsplikt. Forklaringsplikten kan også sies å ramme noe tilfeldig, der kommisjonen skal vurdere hvilke opplysninger som kan være av betydning. En endring av det juridiske rammeverket vil styrke legitimiteten av undersøkelsesarbeidet utad i samfunnet. Vi mener også dette understreker betydningen av en uavhengighet som fremstår tydelig og uomtvistet.

I forlengelsen av dette er spørsmålet hvilken alternativ organisatorisk forankring som på tilfredsstillende måte kan ivareta både kravet til uavhengighet og kvaliteten på undersøkelsesarbeidet. Departementet omtaler under pkt. 6.4.3.4 om Statens havarikommisjon for transport (SHT) er en egnet løsning. Det beskrives på den ene side som en klar fordel at en slik modell vil fremstå uavhengig. I tillegg vises det til at SHT har en velutviklet organisasjon og stor kompetanse på sikkerhetsarbeid. I motsatt retning trekkes blant annet frem at Forsvaret er en kompleks og mangesidig organisasjon, og at SHT vil ha mangel på spisskompetanse og kjennskap til militære systemer og konsepter.

Departementet viser i høringsnotatet til organiseringen av tilsvarende undersøkelser i Finland og Sverige. Så vidt forstås omfatter det saklige ansvarsområdet til Olyckesutredningscentralen (OUC) i Finland og Statens Havarikommisjon (SHK) i Sverige ulykker også utover transportsektoren, og begge har mandat til å undersøke ulykker og hendelser innen de væpnede styrker. I tillegg har begge land et regelverk for egne interne militære undersøkelser. Herunder kan SHK overlate til Forsvaret selv å undersøke en ulykke. Eventuelle erfaringer fra disse landene kan ikke ses omtalt nærmere av departementet.

Kripos er enig i at SHT vil ha utfordringer knyttet til kompetanse. Ved en slik løsning vil det være behov for tilføring av kunnskap i organisasjonen. Et mandat vil heller ikke lenger bare omfatte ulykker og hendelser relatert til transport, der SHT også etter gjeldende regelverk dels har kompetanse til å iverksette undersøkelser der Forsvaret er involvert. Kripos har ikke oversikt over de totale utfordringene, eller noe svar på i hvilken grad disse er løsbare. Departementet drøfter heller ikke dette inngående. Vi antar imidlertid at SHT, ved en utvidelse av mandatet, kan tilføres ytterligere kompetent personell på sikkerhetsarbeid. Dette vil være personer med formålstjenlig erfaring fra Forsvaret. Videre antar vi at Forsvaret selv kan gi hensiktsmessig bistand knyttet til et undersøkelsesarbeid med formål om å trygge sikkerheten i egen virksomhet. Også forholdet til gradert materiale

antas løsbart i praksis. Vi antar at gehør innad i etaten primært bestemmes av kvaliteten på de undersøkelser som gjøres. En ekstern og sammensatt kompetanse vil dessuten kunne tilføre en viktig verdi ved ikke å være så tett på etaten. Den kan også være et korrektiv til eventuelle interne undersøkelser i Forsvaret.

Ut fra det samlede lovforslaget kan det etter Kripos' syn reises spørsmål ved om den foreslåtte organiseringen av undersøkelsesarbeidet har en tilstrekkelig og tydelig uavhengig forankring. Vil en organisering utenfor Forsvaret være en bedre løsning? Kripos har ingen kunnskap om hvordan SHT selv stiller seg til en eventuell utvidelse av sitt mandat. Det er videre mulig en nærmere vurdering av erfaringer fra Finland og Sverige, eventuelt fra andre land, kunne gi et bredere grunnlag for å vurdere alternative løsninger.

3. Forklaringsplikt, taushetsplikt og vern mot sanksjoner

3.1 Innledning

Lovforslaget inneholder et sett med virkemidler som skal sikre at formålet om ulykkesforebygging oppnås. Departementet uttaler at et helt sentralt hensyn er å legge til rette for sakens opplysning. Det vises til at dersom undersøkelser skal fremme sikkerhetsarbeidet må det gis tilgang til all relevant informasjon rundt en ulykke eller hendelse. På denne bakgrunn foreslås innført en utvidet forklaringsplikt, kombinert med tilpassede regler om taushetsplikt og vern for den som har forklart seg, jf. lovforslagets §§ 16, 19, 24 og 25. I høringsnotatet uttales i denne sammenheng også at det skal være tettere skott mot politiet.

Vernet mot selvinkriminering skal ivaretas ved at opplysninger som gis under forklaringsplikt ikke kan brukes som bevis i straffesak mot den som har gitt disse. I tillegg legges det opp til et vern mot sanksjoner fra arbeidsgiver. Bestemmelsene verner kun personer som selv har gitt aktuelle opplysninger. Opplysninger fremkommet på annen måte, eller i tillegg til forklaringsplikt, skal ikke gi grunnlag for slikt vern. Samlet sett ønsker departementet at reglene skal bidra til en fullstendig opplysning av et saksforhold ved at personer velger å komme med opplysninger de ellers ikke ville gitt.

Ved oppstilling av regler om taushetsplikt og vern mot sanksjoner er Kripos enig i at viktige hensyn må balanseres. På den ene siden skal man legge til rette for tilgang til informasjon og tilstrekkelig vern, samtidig som det ikke må innføres regler som gjør det umulig å reagere mot kvalifisert klanderverdige handlinger.

Denne delen av lovforslaget har en prinsipiell og praktisk side mot etterforskning. Også i strafferetten står hensynet til materiell sannhet sterkt, og samfunn og pårørende etter en alvorlig ulykke vil kunne ha en forventning om at ansvarlige også stilles til ansvar strafferettslig. Kripos anser det i denne sammenheng viktig med klarhet rundt rekkevidden av og forholdet mellom reglene om taushetsplikt og vern. Dette har blant annet betydning for rammen rundt samarbeidet mellom politi og undersøkelseskommissjon, herunder adgangen til deling og bruk av informasjon.

3.1 Forklaringsplikt

Etter modell fra sivil transportsektor foreslås lovfestet en utvidet og straffesanksjonert forklaringsplikt. Plikten er absolutt, og rammer "enhver". Dermed gjelder plikten uavhengig av taushetsplikt, samt innebærer at en person må forklare seg om forhold som kan gi grunnlag for straff.

Ved en alvorlig ulykke vil det kunne oppstå en forventning i samfunnet om at involverte skal forklare seg uttømmende. Mange impliserte vil kanskje lett akseptere en slik plikt også i praksis. Samlet sett er dette uansett vide og inngripende virkemidler for å understøtte et undersøkelsesarbeid. En forklaringsplikt antas også å kunne være belastende i enkelttilfeller. Plikten kan dessuten oppfattes å ramme noe tilfeldig i forhold til hvem som etter kommisjonens vurdering har opplysninger som ”kan” være av betydning. Særlig vil dette kunne gjelde i forhold til sivile og nærstående til forulykkede.

Ved atplikten 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.

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. Tilsvarende bestemmelser er imidlertid tidligere innført i lovene som regulerer SHT's virksomhet innen sivil transportsektor. Hensynene bak disse reglene er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 50 (2004-2005)¹ og Ot.prp. nr. 78 (2003-2004)². I forarbeidene fremgår at hensynet til sakens opplysning, og dermed det forebyggende sikkerhetsarbeidet, er vektet i avgjørende grad. Samtidig uttales at forklaringsplikten må ses i sammenheng med reglene for vern og taushetsplikt.

Innenfor transportsektoren har lovgiver med andre ord gjort en avveining av de ulike hensyn. Bakgrunnen for utviklingen av regelverket der er sammensatt. Endringer innen jernbane- og vegsektoren bygger blant annet på Nasjonal transportplan, og et nedfelt ønske om å forebygge ulykker på disse områdene³. Innen luftfart og jernbane bygger utviklingen på internasjonale rammeverk som blant annet omhandler rapporteringsplikt og informasjonsdeling for å bedre sikkerheten på tvers av landegrenser.⁴ Reglene bygger på prinsipper om åpen rapporteringskultur og vern mot sanksjoner (”non-punitiv”). Et viktig hensyn synes å være at ulykker og hendelser innenfor luftfart og jernbane er få, men at konsekvensene fort kan bli katastrofale. Kunnskap om og deling av årsaksforhold er derfor særlig viktig.

Innen Forsvaret viser departementet til flere hensyn som underbygger behovet for å styrke sikkerhetsarbeidet, herunder som nevnt ved innføring av virkemidler fra transportsektoren. Blant annet fremheves at Forsvarets virksomhet er mangesidig, ofte har et stort skadepotensial, og ofte er avhengig av avansert teknologi. Både menneskelig svikt og systemsvikt kan lede til ulykker.

¹ Ot. prp. nr. 50 (2004-2005) A. Om lov om varsling, rapportering og undersøkelse av jernbaneulykker og jernbanehendelser m.m. (jernbaneundersøkelsesloven) B. Om lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven) C. Om lov om endringer i lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk

² Ot.prp.nr.78 (2003-2004) Om lov om endringer i lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten (sjøloven) og enkelte andre lover

³ St.meld. nr. 24 (2003-2004) Nasjonal transportplan 2006-2015.

⁴ Herunder Chicago-konvensjonen for internasjonal sivil luftfart, samt EU-direktiv innen luftfart og jernbane.

Et spørsmål blir da om hensynene innen transportsektoren har samme vekt i forhold til Forsvarets virksomhet. Som et utgangspunkt synes forankringen i internasjonale rammeverk å ha noe mindre gyldighet. Luftfart og jernbane utgjør en sentral del av internasjonal infrastruktur. Utrygghet blant reisende rundt eventuelle hendelser kan få globale konsekvenser. Selv om skadepotensialet innen Forsvarets virksomhet åpenbart også er stort, vil en ulykke inne transportsektoren fort kunne få andre dimensjoner. For øvrig vises til at SHT vil kunne iverksette undersøkelser der Forsvaret er involvert innen transportsektoren. Dette antas å begrense det praktiske behovet noe ved slike ulykker. Samlet sett fremstår hensynene bak en utvidet forklaringsplikt noe svakere i forhold til Forsvarets virksomhet.

Departementet viser videre til forslag til lov om offentlige undersøkelseskommissjoner⁵, der NOU-utvalget ikke fant å kunne anbefale innføring av en forklaringsplikt. Som en vesentlig forskjell viser imidlertid departementet til at nedslagsfeltet for den loven vil være bredt og generelt, mens herværende lovforslag derimot vil gjelde Forsvarets virksomhet spesifikt. Spørsmålet er imidlertid om ikke et avgrenset anvendelsesområde i denne sammenheng er like mye et argument mot innføring av vide inngrep.

En annen side er spørsmålet om effekten av en forklaringsplikt. Hensynet bak forslaget er som nevnt at man antatt vil få flere opplysninger når personer kan bekjenne ansvar uten risiko for sanksjoner. Til sammenligning uttales generelt fra nevnte NOU-utvalg at det etter deres kjennskap kun unntaksvis skjer at personer nekter å forklare seg for undersøkelseskommissjoner. Kripos kjenner ikke til om effekten av en slik plikt er undersøkt nærmere. Sett bort i fra at særskilt taushetsplikt settes til side, kan det imidlertid fremstå som noe usikkert i hvilken grad en forklaringsplikt, ledsaget med trussel om bot, rent faktisk vil være utslagsgivende for at personer involvert i 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. Det er mulig SHT her besitter annet relevant erfaringsgrunnlag.

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 her bør slå ut. Ved innføring av denne type virkemiddel synes uansett nødvendigheten av en tydelig uavhengig forankring av undersøkelsesmyndigheten å gjøre seg gjeldende.

3.2 Generelt om omfanget av taushetsplikten

Som departementet viser til i høringsnotatet må en forklaringsplikt ses i sammenheng med det vern som etableres for opplysninger som mottas og av den som forklarer seg. Etter lovforslaget etableres taushetsplikt for undersøkelseskommissjonen, bevisforbud og vern mot sanksjoner fra arbeidsgiver, jf. forslaget §§ 19, 24 og 25.

Taushetsplikten etter lovforslagets § 19 er delt inn i tre nivåer. For det første gjelder taushetsplikt for undersøkelsesmyndigheten etter forvaltningsloven. Unntaksbestemmelsen etter § 13b første ledd nr. 6 gis imidlertid ikke anvendelse, slik at man ikke skal kunne gi opplysninger om straffbare forhold til politiet. Etter annet ledd innføres en strengere taushetsplikt som korresponderer med den utvidede forklaringsplikten. I tillegg er det

⁵ NOU 2009:9 Lov om offentlige undersøkelseskommissjoner, pkt. 25.1

inntatt en henvisning til sikkerhetsloven. I tredje ledd etableres så taushetsplikt som et motstykke til opplysninger fremkommet under forklaringsplikt.

Slik lovforslaget forstås gjelder taushetsplikten dermed alle opplysninger undersøkelsesmyndigheten mottar i en forklaring etter § 16. Med andre ord omfattes også opplysninger som ikke står i noen sammenheng med vernet mot selvinkriminering, for eksempel opplysninger om andres skyld. Hensikten er at alle skal motiveres til å komme med opplysninger med visshet om at disse ikke blir formidlet videre.

I § 19 oppstilles samtidig vilkår for unntak fra taushetsplikten, herunder dersom opplysningene er nødvendige for å forklare årsaken til ulykken eller hendelsen. Dette henger slik Kripos ser det naturlig sammen med formålet med undersøkelsesarbeidet. Redegjørelse for hendelsesforløp og årsaksfaktorer skal komme til uttrykk i en rapport etter § 21.

I forhold til rekkevidden av reglene er det videre spørsmål om hvilke typer opplysninger som i det hele skal være omfattet av taushetsplikt eller bevisforbud. Ulike kategorier opplysninger omtales kort under pkt. 4 nedenfor. Enkelte opplysninger vil etter forslaget utvilsomt være underlagt taushetsplikt, men ikke omfattet av bevisforbudet. Motsatt kan opplysninger tenkes unntatt fra taushetsplikten men fortsatt være vernet av bevisforbud. Herunder kan spørsmålet være hvor langt bevisforbudet rekker der opplysninger med slikt vern blir videreformidlet med hjemmel i unntak fra taushetsplikten.

En annen side av dette er om det vernet som i realiteten etableres er tilstrekkelig, sett i forhold til forklaringsplikten omtalt under pkt. 3.1. Unntakene fra taushetsplikt og adgangen til videreformidling av opplysninger utfordrer grensen. Kripos antar også at det i enkelte saker kan bli en utfordring å utforme en rapport som på en adekvat måte belyser resultatet av undersøkelsene uten at implisertes eventuelle ansvar kommer frem. I tillegg vil kommisjonsmedlemmer etter en nærmere avveining kunne bli ilagt forklaringsplikt for retten etter straffeprosessloven. I spesielle tilfeller vil kommisjonen også ha en plikt etter straffeloven § 139 til å anmelde en straffbar handling.

3.3 Taushetsplikten og vernet mot sanksjoner fra arbeidsgiver

I lovforslagets § 25 inntas en hovedregel om forbud mot sanksjoner fra arbeidsgiver mot den som har gitt opplysninger under forklaringsplikt etter § 16. Unntakene er forholdsvist vidtrekkende. Vernet gjelder ikke tiltak som iverksettes med hovedformål å forbedre arbeidstakerens kvalifikasjoner. Vernet gjelder heller ikke der aktuelle person ikke oppfyller helsemessige krav, eller selv har opptrådt grovt uaktsomt eller forsettlig ved ulykken eller hendelsen.

I utgangspunktet synes Kripos det er helt sentralt at slike forhold gir adgang til reaksjoner. Slik departementet viser til har dette direkte sammenheng med formålet om ulykkesforebygging. Denne type risiko må kunne fjernes selv om det medfører en uthuling av vernet.

Etter forslaget skal denne typen reaksjoner fra arbeidsgiver kunne bygge på opplysninger mottatt fra undersøkelsesmyndigheten. Dette vil med andre ord kunne være opplysninger gitt som ledd i en forklaringsplikt fra arbeidstakeren selv, eller andre, og underlagt taushetsplikt. Følgelig synes bestemmelsen å forutsette et unntak fra taushetsplikten som gjelder etter § 19. Kripos kan ikke se at et slikt unntak fremgår av nåværende forslag til

bestemmelse eller for øvrig andre steder. Etter Kripos sitt syn bør et slikt vidtrekkende unntak fra taushetsplikten uttrykkelig fremgå av selve taushetspliktsbestemmelsen.

Det neste spørsmål da blir hvilke vilkår som skal gjelde for at undersøkelsesmyndigheten skal kunne formidle slike opplysninger til arbeidsgiver. Slik utkastet til § 25 er utformet er det arbeidsgivers vilkår for å ta grep mot en arbeidstaker som reguleres. Dette kan som nevnt skje dersom mottatte opplysninger viser mangler i forhold til helsemessige krav, eller at arbeidstakeren har opptrådt grovt uaktsomt eller forsettlig. Spørsmålet er så om det skal være likelydende vilkår for formidling av opplysningene. Kommisjonen vil her måtte foreta vurderinger knyttet til eventuell skyld, vurderinger som kan være sammensatte og krevende. Skjønnsmessige vurderinger rundt skyld kan kanskje fremstå noe uforutsigbart for den som har forklart seg. På den annen side anser Kripos hensynet til å kunne eliminere kvalifiserte risikofaktorer å være helt sentralt. Det antas derfor riktig å utforme vilkår for å formidle informasjon tilsvarende de som er foreslått for sanksjoner.

Et spørsmål i forlengelsen av dette er hvilken taushetsplikt som skal gjelde for de opplysningene som arbeidsgiver mottar. Dette synes ikke berørt i høringsnotatet. Arbeidsgivers vanlige regler for taushetsplikt kan etter omstendighetene gi et svakere vern. En løsning kan være at taushetsplikten følger opplysningen etter modell fra § 19. Det kan imidlertid oppstå situasjoner der tilflyt av opplysninger og iverksettelse av sanksjoner gjør bildet uoversiktlig.

Uansett vil opplysninger og sanksjoner kunne bli kjent i offentligheten, og komme til politiets kunnskap. Dette vil igjen kunne gi grunnlag for etterforskningskritt. Opplysninger fra andre enn arbeidstakeren selv vil i denne sammenheng ikke være undergitt bevisforbud. Arbeidsgiversiden vil også kunne bli ilagt forklaringsplikt av retten etter straffeprosessloven § 118.

3.4 Taushetsplikten og forholdet til en uriktig straffeforfølgning

Som det fremgår av foregående punkt legges det til rette for sanksjoner fra arbeidsgiver, ettersom dette er i samsvar med formålet om ulykkesforebygging.

Et annet spørsmål er hvordan reglene om taushetsplikt skal avstemmes mot risikoen for at uskyldige kan bli straffeforfulgt og dømt. Utgangspunktet for problemstillingen er at undersøkelsesmyndigheten med sine virkemidler presumptivt vil ha tilgang til mer informasjon enn politiet. Beviskravene på strafferettens område vil forhåpentligvis forhindre at spørsmålet kommer på spissen, men det er ikke en utenkelig situasjon at undersøkelsesmyndigheten vil besitte informasjon av betydning for utforming av en tiltale eller av betydning for en avgjørelse i retten. Departementet kommenterer da også dette i høringsnotatet pkt. 6.7.3.10, og beskriver problemstillingen som kompleks. Like fullt argumenteres det for at taushetsplikten må gå foran hensynet til å motvirke en uriktig domfellelse.

Kripos forstår argumentene men deler ikke uten videre departementets vurdering. Departementet fremholder forklaringsplikt, taushetsplikt og sterkt vern som en forutsetning for undersøkelsesmyndighetens tilgang til vital informasjon, og derigjennom også en forutsetning for å besitte eventuell «frifinnende informasjon». Etter Kripos' syn trekkes her hensynet til en antatt informasjonstilgang for langt, samtidig som effekten av disse virkemidlene som tidligere nevnt også fremstår usikre. Argumentasjonen forsvarer etter vårt 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.

Vurderingen kan heller ikke ses å være i samsvar med vilkårene i straffeloven § 172. Bestemmelsen videreføres i straffelov 2005 § 226. Bestemmelsen oppstiller en opplysningsplikt for å forebygge at en uskyldig blir dømt for en forbrytelse. Plikten inntreer ved utferdigelse av tiltalebeslutning, og forutsetter at vedkommende er uskyldig i det han er tiltalt for. Det sentrale i vår sammenheng er videre at plikten gjelder uten hensyn til yrkesmessig taushetsplikt. Kripos kan ikke se at opplysningsplikten etter bestemmelsen kan begrenses for opplysninger mottatt som ledd i en forklaringsplikt etter lovforslagets § 16.⁶

I praksis anses informasjonsdelingen for øvrig å 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.

3.5 Rekkevidden av bevisforbudet

Kripos er som nevnt enig i at regler om bevisforbud er nødvendig av hensyn til vernet mot selvinkriminering. 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.

Forklaringer om tredjepersoner er således ikke omfattet av forbudet, men vil fortsatt kunne ha et vern gjennom reglene om taushetsplikt. Som tidligere nevnt vil medlemmer av kommisjonen etter omstendighetene kunne pålegges forklaringsplikt av retten etter straffeprosessloven. 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.

Under pkt. 3.3 ble det stilt spørsmål om hvilken taushetsplikt som skal gjelde for opplysninger som arbeidsgiver mottar. Tilsvarende kan det være spørsmål om rekkevidden av et bevisforbud. 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 gjentar 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 seg gjeldene i samme grad. Basert på høringsnotatet antar Kripos at det her ikke vil gjelde noe bevisforbud for opplysningene.

4. Rammer for samarbeid og informasjonsdeling med politiet

De fleste kan nok være enig i at å hindre en (ny) alvorlig ulykke kan være viktigere enn å straffe en ansvarlig. Samtidig vil det fra samfunnets side kunne være sentralt at straffverdige alvorlige handlinger også leder til straffeforfølgning. Allmennpreventive hensyn i strafferetten vil dessuten kunne ha ulykkesforebyggende virkning.

⁶ Prp. 116 L (2009-2010) pkt. 12.3

Kripos er opptatt av at politiet skal kunne samarbeide godt med undersøkelseskommisjoner. Som nevnt tidligere vil det ved ulykker og hendelser kunne pågå både etterforskning og undersøkelsesarbeid samtidig. I praksis vil dette kunne innebære at arbeid med ulikt formål skjer parallelt på et skadested. Både etterforskning og undersøkelser vil kunne variere i kompleksitet og omfang. Felles kan være at innhenting av informasjon i en tidlig fase er avgjørende. For politiet kan initiell teknisk og taktisk bevissikring være avgjørende for videre etterforskning. I denne sammenheng synes et godt samspill mellom politi og havarikommisjon nødvendig og formålstjenlig for begge parter.

Et samarbeid vil samtidig måtte skje innenfor rammene av det regelverket som regulerer virksomhetene, som blant annet setter grenser for informasjonsutveksling fra kommisjonen til politiet. Fra Kripos' side er det i denne sammenheng 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.⁷

Samarbeid om undersøkelser på stedet kan være formålstjenlig av flere grunner. Arten av en ulykke eller skadested kan også gjøre en felles gjennomføring nødvendig, samt at separate undersøkelser kan være lite hensiktsmessig. Ved slikt samarbeid vil det måtte utveksles relevant informasjon for gjennomføringen, og man vil kunne dra nytte av hverandres fagkunnskap. 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.

Kripos ønsker med dette å understreke betydningen av slikt samarbeid. Vi kan ikke se at lovforslaget er ment å innskrenke adgangen til samarbeid i forhold til tidligere praksis med kommisjoner. Departementet nevner også under pkt. 2.2.3.4 i notatet at man normalt skal gi adgang til tekniske funn, og at man kan samarbeide om tolkningen av disse. Etter det Kripos er kjent med har politiets erfaringer med kommisjonsarbeid hovedsakelig også vært positive. Reglene synes imidlertid å ha gitt rom for noe varierende vurderinger av adgangen til samarbeid og informasjonsdeling i praksis. Det anses derfor viktig at nye regler gir forutsigbarhet på dette området.

Spørsmålet er hvilke opplysninger som omfattes av taushetsreglene. Slik Kripos 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 ulike typetilfeller må være om deling av konkret informasjon kommer i konflikt med hensynene bak en åpen rapporteringskultur og vernet mot selvinkriminering.

Adgangen til deling av informasjon vil etter omstendighetene kunne avhenge av om aktuelle opplysninger faktisk er fremkommet som ledd i en forklaringsplikt. Det kan oppstå situasjoner etter en ulykke der kommisjonen mottar informasjon uten at hensynene bak vern av opplysningene slår inn. I praksis vil dette kunne gjelde observasjoner, utsagn, tips og kunnskap om mulige vitner som tilflyter kommisjonen i en initialfase utenfor rammene

⁷ Se også Riksadvokatens rundskriv av 30. april 1992 og 17. august 2005.

av forklaringsplikten. Det antas at kommisjonen vil kunne formidle slike opplysninger til politiet etter en konkret vurdering av forholdet til § 16.

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

5. Anvendelsesområde

Lovforslaget skal også gjelde for Forsvarets virksomhet i utlandet. Ulykker som rammer norsk personell i internasjonale operasjoner vil dermed omfattes. Det uttales fra departementet at en større grad av operativ virksomhet i utlandet vil kunne medføre flere utilsiktede hendelser grunnet den spente og risikofylte situasjonen personellet befinner seg i.

Fra politi og påtalemyndighets side vil det ved fortsatt deltakelse i internasjonale operasjoner unntaksvis kunne bli behov for å iverksette straffeprosessuell etterforskning av straffbare forhold begått av norske styrker i utlandet. I dag ligger dette etterforskningsansvaret ved Romerike politidistrikt (foreslått overført Kripos). Internasjonal rettsutvikling kan samtidig synes å gå i retning av at terskelen for iverksettelse av etterforskning senkes, og at kravet til uavhengighet for undersøkelser eller etterforskning skjerpes⁸.

Under pkt. 6.3.1.3 i høringsnotatet redegjør departementet nærmere for en avgrensning av lovforslagets virkeområde. Loven får ikke anvendelse ved kamphandlinger og stridsrelaterte ulykker og hendelser som finner sted i rammen av en væpnet konflikt. Om bakgrunnen for dette uttales at slike hendelser vanskelig kan beskrives som utilsiktede, og dermed heller ikke som en ulykke. Likeså får avgrensningen betydning for stridsrelaterte hendelser som rammer sivile tredjeparter. Det uttales at slike undersøkelser vil være mer av militærfaglig og operativ karakter. I fortsettelsen beskrives at avgrensningen ikke er til hinder for at Forsvaret selv gjennomgår stridsrelaterte hendelser internt for å trekke operativ lærdom av disse.

Kripos forstår behovet for en nærmere avgrensning av anvendelsesområdet. Rene stridsrelaterte kamphandlinger fremstår ikke relevant for ulykkesforebyggende undersøkelser. På den annen side synes avgrensningen av virkeområdet utfordrende å praktisere, og det er et spørsmål om avgrensningen er hensiktsmessig. Rammene rundt og årsaksforholdet knyttet til bruk av makt eller en ulykke kan i enkelttilfeller være uklare. Reelle omstendigheter kan være vanskelige å avklare. Til dette hører i tillegg at norske styrker også deltar i operasjoner med sterkere preg av rettshåndhevelse enn de mer tradisjonelle operasjoner⁹. Det nærmere mandat og formål med en operasjon vil igjen kunne ha betydning for forutsetningene for bruk av makt og vurdering av en hendelse.

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. Erfaringer i sikkerhetsforebyggende øyemed antas også relevante når virksomheten skjer i krevende situasjoner Forsvaret trener for.

⁸ Generaladvokatens brev til Forsvarsdepartementet av 21. desember 2011.

⁹ Det vises her til deltakelse i operasjoner i Aden-bukta

Etter Kripos sin oppfatning kan det stilles spørsmål ved om avgrensningen som foreslås i for stor grad vil utelukke undersøkelser av forhold innen rammen av deltakelse i internasjonale operasjoner. Regelverket burde muligens gi større forutsigbarhet hva gjelder at undersøkelsesmyndigheten kan iverksette initielle undersøkelser som grunnlag for videre beslutninger.

Med hilsen



Vigeik Antun
ass. sjef Kripos

Saksbehandler:
Espen H. Hanken
politiadvokat
tlf.: 23 20 86 54

Kopi til:
Riksadvokaten
Det nasjonale statsadvokatembetet
Politidirektoratet