



RIKSADVOKATEN

Det Kongelige Forsvarsdepartement
Postboks 8126 Dep
0032 OSLO

FORSVARSDEPARTEMENTET	
SAKNR.: 14/01056-35	
17 SEPT 2014	
ARKBET:	051.1
KASSERES 5 ÅR	
KASSERES 30 ÅR	
BEVARES	

DERES REF.:
2014/01056-9/FD II 5/SIH

VÅR REF.:
2014/01093-005 IWI/ggr
83

DATO:
11.09.2014

HØRING – FORSLAG TIL LOV OM UNDERSØKELSER AV ULYKKER OG HENDELSER I FORSVARET – (FORSVARSENDERSØKELSESLOVEN)

1. Bakgrunn og hovedinnhold

Det vises til Forsvarsdepartementets e-post 19. juni d.å. med høringsnotat og forslag til ny lov om undersøkelser ved ulykker og hendelser i Forsvaret (forsvarsundersøkelsesloven).

Det følger av høringsbrevet at hensikten med lovforslaget er å regulere og kvalitets sikre fremgangsmåten ved undersøkelser av ulykker eller hendelser der Forsvaret har vært involvert. Formålet med undersøkelsene skal være å klarlegge hendelsesforløp og årsaker samt innhente erfaringsmaterieell til bruk i virksomhetens forebyggende sikkerhetsarbeid. Undersøkelsenes mål er ikke å plassere skyld eller strafferettslig ansvar. Det foreslås å opprette en egen enhet, Forsvarets havarikommisjon, som skal ha ansvaret for gjennomføringen av undersøkelsesarbeidet. Lovforslaget skal erstatte kgl. res. av 6. januar 1995 om regler om tiltak undersøkelser mv. ved undersøkelser og hendelser i Forsvaret.

Forsvaret er en viktig samfunnsaktør med utfordrende oppgaver, og det er viktig for virksomhetens omdømme og troverdighet at den har hensiktsmessige rutiner for undersøkelser av ulykker og alvorlige hendelser. Riksdadvokaten har derfor forståelse for ønsket om økt effektivisering og kompetanse i dette arbeidet. En har merket seg at lovforslaget i stor utstrekning har tatt utgangspunkt i gjeldende regelverk for Statens havarikommisjon for transport. Dette synes som et hensiktsmessig utgangspunkt, og en legger til grunn at praktiseringen av regelverket i den sivile transportsektoren kan ha en viss overføringsverdi for Forsvarets undersøkelsesarbeid. Som for undersøkelser i den sivile transportsektoren legges det opp til et klart skille mellom strafferettslig etterforskning og kommisjonens undersøkelser. Dagens ordning, hvor politiet har vært representert i Forsvarets undersøkelsesarbeidet, er som en følge av dette foreslått avvirket. Siden Forsvarets undersøkelser og en eventuell strafferettslig etterforskning vil ha ulike formål, kan det oppstå tilfeller hvor det må gjennomføres parallelle undersøkelser i "de to spor" knyttet til samme ulykke eller hendelse. Riksdadvokaten vil påpeke at dette stiller krav til respekt og forståelse for hverandres oppdrag og gode samarbeidsrutiner mellom de ulike myndighetene. En kommer nærmere tilbake til noen sentrale berøringspunkter i punktene 3, 4 og 5 nedenfor.

Et sentralt hensyn i lovforslaget er å sikre undersøkelseskommissjonen tilgang til nødvendig informasjon, og det foreslås innført en generell forklaringsplikt. I tråd med vernet mot selvkriminering foreslås forklaringsplikten kombinert med regler som forbyr bruk av opplysningene som bevis i straffesak eller som grunnlag for disiplinær forfølgning fra arbeidsgiver mot den som har gitt opplysningene. For å beskytte sensitive opplysninger mot offentliggjøring foreslås videre strenge taushetspliktregler og unntak fra dokumentoffentlighet. Riksadvokaten vil presisere at forklaringer for undersøkelseskommissjonen ikke vil fritta en person for å avgi forklaring som ledd i en strafferettslig etterforskning av samme hendelse eller ulykke, da det vil være de straffeprosessuelle regler som er bestemmende for den enkeltes forklaringsplikt under en eventuell straffeforfølgning. Involverte i Forsvarets undersøkelser kan derfor måtte forklare seg om samme hendelse overfor ulike myndigheter, styrt av ulike regelsett.

Riksadvokaten støtter anførselene om at enkelte av de foreslåtte bestemmelser er av en slik art at de krever hjemmel i lov, bl.a. reglene om forklaringsplikt og taushetsplikt. Som departementet finner riksadvokaten det praktisk at undersøkelsesarbeidet i størst mulig grad søkes regulert i et samlet juridisk rammeverk og at det forankres i en særskilt lov.

I det følgende kommenteres nærmere enkelte deler av høringsbrevet og lovforslaget. Det er lagt særlig vekt på forhold som har berøringspunkter mot en strafferettslig etterforskning av samme ulykke eller hendelse.

2. Kommisjonenes undersøkelser og behov for parallell etterforskning

Riksadvokaten finner det hensiktsmessig at lovforslaget klart presiserer undersøkelsesens 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 forventninger som kan stilles til undersøkelsene.

En strafferettslig forfølgning av en ulykke eller hendelser vil ha et annet formål enn kommisjonens arbeid. Det kan derfor oppstå behov for parallell etterforskning av de ulykker eller hendelser som kommisjonen skal undersøke. Straffeforfølgningens primære formål er å avdekke eventuelle straffbare forhold og gjennom adekvate straffer forebygge nye lovbrudd. Bruken av straff skal virke avskrekkende og bidra til å understreke betydningen av at de normer de er knyttet til blir overholdt. Ved straffeforfølgning av årsaksbetingede adferd ved ulykker eller hendelser antas den holdningsskapende effekten av en straffeforfølgning å være sentral. Muligheten for straffeforfølgning antas videre å kunne stimulere til etablering og opprettholdelse av gode ulykkesreducerende rutiner og slik bidra til en forsvarlig drift.

En etterforskning skal avklare om både de objektive og subjektive betingelser for straff er tilstede. De omstendigheter som er nødvendige for å beskrive årsakene til en ulykke eller hendelse vil sjelden samsvare fullt ut med det objektive gjerningsinnholdet i et straffebud. Det vil derfor være behov for å innhente mer og/eller annen informasjon under en strafferettslig forfølgning enn det som vil være nødvendig for undersøkelseskommissjonen. Siden kommisjonsundersøkelsene ikke vil ha som formål å utrede skyld eller ansvar, antas dessuten arbeidet i liten grad å avklare om de subjektive betingelsene for straff er tilstede. Om nødvendig skyldgrad foreligger vil derfor være et forhold som primært må avklares gjennom politi- og påtalemyndighetens etterforskning.

I henhold til straffeprosesslovens § 224 første ledd, jf. påtaleinstruksen § 7–4 ledd er hovedregelen at det skal foretas etterforskning når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbare forhold. Ved brann skal det foretas etterforskning om årsaken selv om det ikke er grunn til mistanke om straffbare forhold. Der det er oppnevnt en fast eller særskilt kommisjon, følger det av påtaleinstruksen

§ 7-4 fjerde ledd at etterforskning kan foretas der påtalemyndigheten finner rimelig grunn til det. Kommisjonen skal i så fall varsles om at etterforskning iverksettes. Spørsmålet om det skal iverksettes etterforskning vil ut fra dette måtte bero på et konkret skjønn. Riksadvokaten har i forhold til etterforskning av luftfartsulykker og -hendelser, jf. rundskriv fra Riksadvokaten del II-nr. 1/1992, fastsatt at det normalt vil være grunn til å iverksette etterforskning når det er en objektiv forankret mulighet for at ulykken eller hendelsen kan skyldes sabotasje, personell har satt seg utover gjeldende regelverk eller gjort seg skyldig i grov uaktsomhet, mangelfullt ettersyn eller vedlikehold av utstyr, mangelfulle rutiner eller instruksjoner for koordinering av de enkelte ledd i virksomheten. Lignende momenter vil kunne tjene som utgangspunkt for de skjønsmessige vurderinger som skal foretas når det skal avgjøres om det skal igangsettes etterforskning av ulykker eller hendelser også i Forsvaret.

En parallell undersøkelse og strafferettslig etterforskning av samme ulykke eller hendelse vil nødvendigvis legge beslag på betydelige ressurser. Til nå har politiet som regel vært representert i Forsvarets undersøkelseskommisjoner. Ut fra sitt kjennskap til undersøkelsesarbeidet har politiet derfor kunnet målrettet straffeforfølgingen mot normbruddene og de sider av hendelsesforløpet som undersøkelsesarbeidet ikke har utredet godt nok. Ønsket om en mest mulig fullstendig og åpen informasjon til undersøkelseskommisjonen, kombinert med vernet mot selvinkriminering vil, som fremhevet i høringsnotat, medføre at sentral informasjon fra undersøkelsesarbeidet ikke vil kunne videreformidles til politiet, og de ulike myndighetenes undersøkelser må i større grad holdes atskilt.

3. Undersøkelser på åsted og gjenstandsbeslag

Ved undersøkelser av åsted og beslaglagte gjenstander vil ofte både politiet og kommisjonen ha behov for tilgang til samme åsted og de samme gjenstander/bevismidler. Politiets bevissikring på et åsted vil bestå av innsamling og systematisering av informasjon samt sikring av spor, oppmålinger, fotografering, skissetegninger, sikring av ulikt materiell som eksempelvis utstyr brukt under hendelsen, kjøretøy, vrakdelar mv. Politiets bevissikring må som utgangspunkt gjennomføres upåvirket av om det vil bli foretatt en kommisjonsundersøkelse eller ikke. All ferdsel og arbeid på et åsted stiller krav til "åstedsdisiplin" 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.

Straffeprosessloven § 203 gir politi og påtalemyndigheten adgang til å ta beslag i gjenstander som kan ha betydning som bevis. Ofte vil det være behov for å foreta nærmere undersøkelser av beslagene, gjerne med bistand fra sakkyndig oppnevnt av retten. 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 lovutkastets § 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.

Behov for tilgang til samme åsted og gjenstander stiller krav til samarbeid. Det må påligge politiet og kommisjonen et gjensidig ansvar for å unngå disposisjoner som kan vanskeliggjøre eller hindre den annens arbeid.

4. Forklaringsplikt for kommisjonen og straffeprosessuelle regler om vitneplikt

Undersøkelseskommisjonen og politiet vil som ledd i sine undersøkelser ofte ha behov for å få samme personer i tale. De plikter og rettigheter som er knyttet til å avgi forklaringer vil være styrt av ulike regelsett alt etter om det er politiet eller kommisjonen som innhenter forklaringene. Det vil derfor være viktig at begge myndigheter gjør de involverte kjent med sin status og hvilke rettslige rammer som er styrende for deres forklaringer.

Politiets innhenting av forklaringer under en etterforskning reguleres som kjent av straffeprosessuelle regler. I korthet innebærer disse at vitner ikke har forklaringsplikt for politiet, men slik plikt kan

etableres ved å begjære rettslig avhør, jf. straffeprosesslovens § 108. Den eller de som etterforskingen er rettet mot vil som siktet ikke ha forklaringsplikt, heller ikke i retten. Vitner eller personer som er berørt av etterforskingen, men ennå ikke har status som mistenkt, vil overfor retten kunne be seg fritatt for å svare på spørsmål som kan utsette personen selv eller dennes nærmeste for straff eller tap av den borgerlige aktelse, jf. straffeprosesslovens § 123. Som utgangspunkt kan verken politiet eller retten, uten samtykke fra den som har krav på hemmelighold, ta imot vitneforklaringer om forhold som er undergitt tjenestlig eller yrkesmessig taushetsplikt for eksempelvis leger, advokater og prester, jf. straffeprosesslovens §§ 118 og 119.

Riksadvokaten har merket seg at det foreslås en tilnærmet ubegrenset forklaringsplikt overfor kommisjonen. En tilsvarende ordning er gjort gjeldende for statens Havarikommisjon for transport, jf. Ot.prp. nr.50 (2004-2005) og Ot.prp. nr. 78 (2003-2004) hvor hensynene bak reglene nærmere omtales. Som anført i høringsnotatet, og i nevnte forarbeider til regelverket innen den sivile transportsektoren, fremheves hensynet til sakenes opplysning og forebyggende sikkerhetsarbeid som avgjørende for ønsket om å innføre forklaringsplikt. På prinsipielt grunnlag finner en grunn til å stille spørsmål ved om hensynet til en saks fulle opplysning overfor ulike undersøkelseskommisjoner er av 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 personlig forhold. Likeledes synes fravikelse av taushetsplikt knyttet til visse yrkesgrupper betenkelig, da dette er 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. En vil minne om at det i NOU 2009:4 Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner ikke er foreslått en tilsvarende forklaringsplikt som i lovutkastet. Utgangspunktet her er at det ikke foreslås forklaringsplikt for offentlige kommisjoner, men at kommisjonene skal kunne kreve bevisopptak etter reglene i tvistelovens kap. 27. Riksadvokaten ser hensyn som taler for at det bør være en forklaringsplikt direkte for kommisjonen, men tilrår at rekkevidden av den vurderes på nytt i det videre lovarbeidet.

Riksadvokaten finner grunn til å påpeke at parallelle undersøkelser kan redusere bevisverdien av den informasjon som innhentes. Vitners fremstilling av et hendelsesforløp kan ubevisst påvirkes av avhøreren/intervjueren gjennom måten spørsmål stilles på eller ved at intervjueren lar vitne tilflyte opplysninger eller oppfatninger om den aktuelle hendelsen. Sett fra politi- og påtalemyndighetens side vil det derfor være uheldig om politiavhørene først finner sted etter at kommisjonen har tatt opp sine forklaringer og vitnene dermed kan være preget av de spørsmål som er stilt av kommisjonen. For å kunne treffe en påtaleavgjørelse vil det være behov for forklaringer som er forankret i formelle avhør. En anonymisert gjengivelse av forklaringer i en eventuell sluttrapport eller i enkelt dokumenter utarbeidet av kommisjonen, vil ikke være et egnet grunnlagsmateriale for å kunne treffe en slik avgjørelse.

Som en konsekvens av de ulike regelsettene og vernet mot selvinkriminering, kan ikke politiet delta i eller være til stede under samtaler som kommisjonen gjennomfører med involverte dersom opplysningene senere kan brukes som bevis mot den som har gitt opplysningene. Dette må det tas hensyn til under alle faser av etterforskingen/undersøkelsene, også innledningsvis hvor de involvertes roller kan være uavklart og informasjonen ofte gis gjennom uformelle samtaler.

5. Informasjonsutveksling og taushetsplikt

Bestemmelsene om taushetsplikt setter begrensninger med hensyn til hva som kan utveksles av informasjon. Også undersøkelsenes ulike formål kan sette skranker. For politiet kan det eksempelvis være aktuelt å begrense informasjon ut fra rene etterforskingstaktiske 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.

Lovutkastet inneholder ikke et forslag om varslingsplikt til politiet der kommisjonen får opplysninger som antas å representere straffbare forhold. I lovutkastets § 19 foreslås unntak fra forvaltningslovens § 13b (1) nr. 6. Kommisjonen skal dermed ikke kunne gi opplysninger om straffbare forhold til politiet. Høringsnotatet viser i denne sammenheng til tilsvarende unntak i luftfartsloven § 12-19 og jernbaneundersøkelsesloven § 17 første ledd. Selv om taushetsplikten vil være begrensende for undersøkelseskommisjonens 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. En finner videre 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.

Et viktig rettstatsprinsipp er plikten til å forebygge at en uskyldig blir dømt. Det følger av straffeloven § 172 at det kan medføre straffeansvar 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, jf. punkt 4 foran. Det anføres i høringsnotatet jf punkt 6.7.3.10 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 en tilsidesettelse av vernet mot uriktig tiltalte og straff.

6. Organisering av undersøkelsesarbeidet

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. Erfaringer fra sivile undersøkelseskommisjoner, bl.a. etter Åsta- og Sleipnerulykkene, tilsier at undersøkelsesarbeidet ikke bør høre under den myndighet som har ansvar for godkjenninger, dispensasjoner eller regelutvikling. En forankring utenfor Forsvaret vil etter riksadvokatens syn sikre ønsket uavhengighet og bygge opp under undersøkelsesarbeidets troverdighet. En ekstern og bredt sammensatt kommisjon utenfor Forsvaret vil også kunne tilføre arbeidet ekstra kompetanse og representere et positivt korrektiv til interne oppfatninger.

Hensynet til uavhengighet bør gjelde både i forhold til hvilke medlemmer som skal oppnevnes, og kommisjonens arbeid og organisering. Habilitetsbestemmelsene i forvaltningsloven §§ 6 flg 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. I tillegg til at kommisjonens medlemmer bør være uavhengig, må det også være et krav at kommisjonen arbeider og konkluderer uavhengig av oppdragsgiver og andre berørte parter.

En har forståelse for at Forsvarets virksomhet er spesialisert og at dette kan stiller 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.


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.

7. Avslutning

Gjennomføringen av de foreslåtte kommisjonsundersøkelser vil ha viktige grensesnitt mot politi- og påtalemyndighetens virkeområde knyttet til etterforskning av de samme ulykker og hendelser. Dette stiller krav til samarbeid og respekt for hverandres virke og myndighet, særlig i forhold til bevissikring på åsted, beslag, tekniske undersøkelser og informasjonsutveksling.

Riksadvokaten vil derfor, etter at lovarbeidet er slutført, vurdere om det vil være behov for rutiner som nærmere regulerer samarbeidet


Knut Erik Sæther
ass. riksadvokat


Ingrid Wirum
kst. statsadvokat