

Høringsnotat

Om forslag til lov om undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret (forsvarsundersøkelsesloven)

23. mai 2014

Innhold

1	Sammendrag av utredningens hovedinnhold	7
2	Bakgrunn	8
2.1	Hovedhensynene bak lovrevisjonen	8
2.1.1	Generelt	8
2.1.2	Tendenser og utvikling	8
2.1.2.1	Utdatert regelverk.....	8
2.1.2.2	Redusert aksept for risiko og hendelser.....	9
2.1.2.3	Åpenhet og økt krav til innsyn i Forsvarets virksomhet.....	9
2.1.2.4	Økt fokus på ulykker og hendelser i operasjoner	10
2.1.2.5	Krav til forbedringer	10
2.1.3	Tiltak for at undersøkelsesmyndigheten skal motta flest mulig opplysninger om ulykken eller hendelsen	13
2.1.4	Ønsket om en profesjonalisering av undersøkelsesarbeidet	13
2.1.4.1	Generelt	13
2.1.4.2	Organisering.....	13
2.1.4.3	Varierende kvalitet på det ulykkesforebyggende arbeidet i forsvarsgrenene	14
2.1.5	Øvrige forhold	15
2.2	Forholdet til annen lovgivning.....	15
2.2.1	Forvaltningsretten	15
2.2.2	Disiplinærloven og militær straffelov	16
2.2.2.1	Disiplinærloven	16
2.2.2.2	Militær straffelov.....	17
2.2.3	Etterforskning og undersøkelser i regi av andre myndigheter	18
2.2.3.1	Generelt	18
2.2.3.2	Arbeidstilsynet	18
2.2.3.3	Statens havarikommisjon for transport.....	18
2.2.3.4	Politietterforskning	19
2.2.3.5	Militærpolitiets etterforskning	20
2.2.3.6	Generaladvokaten og krigsadvokatene	21

3	Lovprosessen	23
3.1	Mandat fra regjeringen	23
3.2	Arbeidsgruppe med representanter fra Forsvaret	23
4	Gjennomgang av gjeldende rett	23
4.1	Kongelig resolusjon fra 1995	23
4.2	Gjennomføring av dagens undersøkelser	24
4.2.1	Nedsettelse av undersøkelseskommisjon	24
4.2.2	Saksgang i henhold til forskriften	26
4.2.3	Offentlighet.....	27
4.2.4	Mottakere av undersøkelsesrapporter	27
4.2.5	Avslutning av undersøkelser i Forsvaret.....	28
5	Redegjørelse for rettsstilstanden i utvalgte andre land	28
5.1	Finland	28
5.1.1	Generelt	28
5.1.2	Undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret.....	28
5.2	Sverige	29
5.2.1	Generelt	29
5.2.2	Undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret.....	30
6	Presentasjon av utvalgets forslag	31
6.1	Vurdering av behovet for lovfesting av regelverket om undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret	31
6.2	Formålsbestemmelse og definisjoner inntatt i loven	31
6.2.1	Lovens formål.....	31
6.2.1.1	Generelt	31
6.2.1.2	Formålsbestemmelse inntatt i loven	32
6.2.1.3	Prinsippet om «åpen rapporteringskultur»	32
6.2.1.4	Hindre sammenblanding mellom etterforskning og undersøkelser	34
6.2.2	Definisjoner	34
6.3	Anvendelsesområde	35
6.3.1	Saklig virkeområde.....	35
6.3.1.1	Forsvarets virksomhet.....	35
6.3.1.2	Ulykker eller hendelser der sivile og militære er involvert.....	36

6.3.1.3	Stridsrelaterte hendelser	38
6.3.2	Stedlig virkeområde	38
6.3.2.1	Forsvarets virksomhet på norsk territorium.....	38
6.3.2.2	Utenlandsk personell på norsk territorium	39
6.3.2.3	Militær aktivitet utenfor Norges grenser	39
6.3.2.4	Særlig om bruken av erfaringsgrupper og lignende i internasjonale operasjoner	40
6.3.2.5	Forholdet til NATO bestemmelser om undersøkelser av ulykker og hendelser og undersøkelseskommisjoner nedsatt av andre land	41
6.4	Organisering av undersøkelsesarbeidet	42
6.4.1	Organisatorisk oppbygning og forankring.....	42
6.4.2	Dagens system	42
6.4.3	Alternative modeller for organisering av undersøkelsesarbeidet	43
6.4.3.1	Generelt	43
6.4.3.2	Undersøkelsesmyndighet direkte underlagt Forsvarssjefen	44
6.4.3.3	Undersøkelsesmyndighet underlagt Forsvarsdepartementet ..	45
6.4.3.4	Undersøkelsesmyndighet som en del av SHT	46
6.4.3.5	Avveininger	46
6.4.3.6	Konklusjon.....	47
6.4.4	Aktørene	47
6.5	Myndighet og ansvar	48
6.5.1	Undersøkelsesmyndighetens oppgaver	48
6.5.2	Iverksetting av undersøkelser	50
6.5.2.1	Generelt	50
6.5.2.2	Varsling	50
6.5.2.3	Skadestedsledelse og bevissikring	50
6.5.2.4	Initiell vurdering av det inntrufne	51
6.5.2.5	Vilkår for å nedsette undersøkelseskommisjon.....	52
6.5.2.6	Unntak fra plikten til å nedsette undersøkelseskommisjon	54
6.5.2.7	Adgang til å nedsette og/eller oppheve en undersøkelseskommisjon av andre enn undersøkelsesmyndigheten.....	55
6.5.2.8	Undersøkelseskommisjonens sammensetning	56

6.5.2.9	Eldre saker.....	56
6.6	Tilgang til fakta	57
6.6.1	Nødvendig tilgang til informasjon.....	57
6.7	Virkemidler for å sikre at undersøkelsesmyndigheten mottar flest mulig opplysninger	58
6.7.1	Generelt	58
6.7.2	Utvidet forklaringsplikt	58
6.7.2.1	Bakgrunn	58
6.7.2.2	Nærmere om forklaringsplikten og vernet mot selvkriminering	58
6.7.2.3	Annen lovgivning	59
6.7.2.4	Forklaringsplikten innhold.....	60
6.7.2.5	Hvem forklaringsplikten gjelder for.....	61
6.7.2.6	Rett til å la seg bistå under forklaring.....	61
6.7.3	Taushetsplikt.....	61
6.7.3.1	Generelt	61
6.7.3.2	Forvaltningslovens regler om taushetsplikt.....	62
6.7.3.3	Behov for strengere regler om taushetsplikt enn de som følger av forvaltningsloven?	63
6.7.3.4	Taushetsplikt som er strengere enn etter forvaltningsloven	63
6.7.3.5	Opplysninger mottatt etter forklaringsplikten i § 16	64
6.7.3.6	Ytterligere begrensninger i taushetsplikten	65
6.7.3.7	Oppsummering	65
6.7.3.8	Hvem som er omfattet av taushetsplikten	66
6.7.3.9	Undersøkelsesoffiserer mv. sin forklaringsplikt overfor politi og rettsvesen.....	66
6.7.3.10	Informasjon som kan avverge at uriktige personer blir tiltalt og dømt.....	68
6.7.4	Vern mot sanksjoner	69
6.7.4.1	Generelt	69
6.7.4.2	Forbud mot bruk av opplysninger gitt under forklaringsplikt som bevis i straffesak.....	69
6.7.4.3	Forbud mot sanksjoner fra arbeidsgiver eller foresatt	71
6.7.4.4	Sivilt søksmål.....	72

6.7.4.5	Nærmere om disiplinære forføyninger	73
6.8	Øvrige sentrale saksbehandlingsregler	74
6.8.1	Rettigheter for pårørende og andre som saken angår	74
6.8.1.1	Generelt	74
6.8.1.2	Personkrets som tilkjennes rettigheter i undersøkelsen	75
6.8.1.3	Underrettelse om iverksetting av undersøkelse	76
6.8.2	Utforming av rapporten	76
6.8.2.1	Plikt til å skrive rapport	76
6.8.2.2	Utkast til rapport	77
6.8.2.3	Foreleggelse for Forsvarsdepartementet	79
6.8.3	Dokumentoffentlighet	79
6.8.3.1	Hovedregel og utgangspunkt	79
6.8.3.2	Unntak	80
6.8.3.3	Behov for mer omfattende unntak fra hovedregelen?	81
6.9	Straff, endring i andre lover m.m.	82
6.9.1	Straff	82
6.9.1.1	Utgangspunkter	82
6.9.2	Straffbare handlinger/unnlatelser og strafferamme	83
6.9.2.1	Utgangspunkt	83
6.9.2.2	Straffbare handlinger og unnlatelser	83
6.9.2.3	Strafferamme	83
6.9.3	Endring i andre lover	84
7	Redegjørelse for økonomiske og administrative konsekvenser ..	84
7.1	Økonomiske konsekvenser	84
7.2	Administrative konsekvenser	86
8	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovutkastet	86
9	Lovforslag	101

1 Sammendrag av utredningens hovedinnhold

Det gjeldende regelverket om undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret er nedfelt i kongelig resolusjon av 6. januar 1995 om Regler om tiltak og undersøkelser med videre ved ulykker og hendelser i Forsvaret.

Bestemmelsene gjelder ved enhver ulykke innen Forsvaret, samt når Forsvaret er innblandet i ulykke, og dette har medført tap av menneskeliv eller alvorlig personskade, eller omfattende skade på eller tap av militær eller sivil eiendom. Undersøkelsesmyndigheten har dessuten en forholdsvis bred skjønnsmargin til å nedsette undersøkelseskommisjoner også i andre tilfeller dersom det anses som ønskelig.

Aktivitetene i Forsvaret er mangesidige, har tidvis et stort skadepotensial og er ofte avhengig av avansert teknologi. Muligheten for at ulykker eller hendelser inntreffer, enten på grunn av at systemene ikke virker tilfredsstillende, eller at det skyldes menneskelig svikt, er dermed tilstede. For Forsvaret er det helt sentralt at virksomheten utøves på en så forsvarlig og betryggende måte som mulig. Arbeidet for å redusere og forebygge ulykker og hendelser som involverer Forsvarets personell og materiell pågår konstant og har høy prioritet.

Der alvorlige episoder har funnet sted, har Forsvaret iverksatt undersøkelser av hendelsesforløpet med ulykkesforebyggende formål. Departementet ser imidlertid at det nå er et klart behov for å styrke dette arbeidet gjennom revidering av regelverket, se punkt 2 nedenfor. Forsvarsdepartementet fremmer derfor dette høringsnotatet med lovforslag.

Målsetningen med lovrevisjonen er at det juridiske rammeverket skal legge til rette for et undersøkelsesarbeid av høy kvalitet. Undersøkelsesarbeidet profesjonaliseres, og forholdene legges til rette for at undersøkelsesmyndigheten skal få tilgang til mest mulig fakta om det som har skjedd for å finne frem til de bakenforliggende årsakene. Viktige hensyn står mot hverandre i utformingen av lovforslaget. Departementet har imidlertid i stor utstrekning tatt utgangspunkt i transportlovene i sivil sektor, som har lang erfaring med ulykkesarbeid i regi av Statens havarikommisjon for transport, og vist at denne typen regler fungerer i praksis.

Etter modell fra sivil transportsektor foreslår departementet at det innføres forklaringsplikt overfor undersøkelsesmyndigheten, slik at denne skal kunne motta mest mulig opplysninger som kan belyse årsakene til ulykker eller hendelser. For å ivareta selvinkrimineringsvernet oppstilles det forslag til regler som forbyr bruk av opplysninger mottatt under forklaringsplikten som bevis i senere straffesak. Dessuten vil den forklaringspliktige i stor utstrekning være vernet mot sanksjoner fra arbeidsgiver. Samtidig foreslås det spesialtilpassede regler om taushetsplikt og dokumentoffentlighet som verner de som har avgitt sensitive opplysninger mot offentliggjøring av disse. Ved å spesialtilpasse reglene oppnår man samtidig at det ikke gjøres større unntak fra reglene om offentlighet enn det som er strengt nødvendig for å fremme sikkerheten.

For å heve kvaliteten på undersøkelsesarbeidet foreslås det at det opprettes en egen enhet, kalt Forsvarets havarikommisjon (FHK) direkte underlagt forsvarssjefen, som utelukkende skal drive med undersøkelsesarbeid. Høringsnotatet diskuterer hvordan forholdene best skal legges til rette for dennes arbeidssituasjon. Videre foretas en nærmere avgrensning av lovens anvendelsesområde, for å rette opp i eksisterende usikkerhet på dette punkt.

2 Bakgrunn

2.1 Hovedhensynene bak lovrevisjonen

2.1.1 Generelt

Det er først og fremst to hovedhensyn som ligger til grunn for denne revisjonen av regelverket om undersøkelse av ulykker og hendelser i Forsvaret. For det første er det gjeldende regelverket utdatert og gjeldende forskrift baserer seg på flere løsninger for undersøkelsesarbeidet som Forsvarsdepartementet, heretter «departementet»¹, anser som uønskede.

For det andre foreligger det et klart ønske om å profesjonalisere undersøkelsesarbeidet. Per dags dato kan kvaliteten på undersøkelsene i de ulike forsvarsgrenene variere, hvilket gjør det ønskelig med et helhetlig regelverk med klare rammer for alle forsvarsgrenene. Disse forholdene vil det gjøres nærmere rede for i det følgende.

2.1.2 Tendenser og utvikling

2.1.2.1 Utdatert regelverk

Den gjeldende forskriften for undersøkelse av ulykker og hendelser i Forsvaret kan sies å ha blitt utarbeidet for et annet Forsvar enn dagens. Staten har gått fra å være et stort mobiliseringsforsvar til et mindre, og langt mer spesialisert innsatsforsvar, med deltakelse i internasjonale operasjoner. Dagens forskrift er ikke tilpasset disse endringene, hvilket i det minste tilsier oppdatering av regelverket, om ikke en fullstendig utskiftning av dette.

I 2002 ble forskriften revidert som følge av omorganiseringen av Forsvarets kommandostruktur. I dag er det 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:

¹ «Forsvarsdepartementet» brukes allikevel noen ganger for å unngå tvil.

- Organisatoriske endringer ved Fellesoperativt hovedkvarter (FOHK²), herunder avviklingen av kommandørnivået.³
- 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 lovgivning for undersøkelsesarbeidet i transportsektoren. Noen tilsvarende modernisering av regelverket har ikke funnet sted på militær side, til tross for det tidvis store skadepotensialet som knytter seg til deler av Forsvarets virksomhet, både på personell- og materiellsiden.

2.1.2.2 Redusert aksept for risiko og hendelser

Forsvarets virksomhet er mangeartet og risikofylt. Ulykker og skader vil unektelig komme til å inntreffe. Imidlertid er det grunn til å hevde at samfunnet i mindre grad enn tidligere, aksepterer tap og skader. Generelt kan det sies at samfunnet har en forventning om at Forsvaret ivaretar en høy grad av sikkerhet, og gjennomfører prosesser for å ivareta sikkerhet på en betryggende måte. Forsvaret er en profesjonell aktør som tar sikkerhet på alvor. Dersom det viser seg at tap og skader skyldes skjodesløshet eller mangel på sikkerhetsrutiner, vil det også reises kritikk mot Forsvaret. Fordi samfunnet i mindre grad aksepterer tap og skader, vil det antakelig bli større søkelys på Forsvarets håndtering og oppfølging ved ulykker og hendelser enn det som har vært tilfelle tidligere.

2.1.2.3 Åpenhet og økt krav til innsyn i Forsvarets virksomhet

Samfunnet stiller store krav til åpenhet og vektlegging av sikkerhet. I følge Forsvarets arkivadministrasjon (FAA) er antall henvendelser om innsyn i Forsvarets virksomhet økende. I 2010 var det cirka 1250 henvendelser om innsyn i ulike saker og dokumenter. Det etterspørres ofte saker som omhandler økonomi og ulike typer meldinger og rapporter av ulike slag. Åpenheten fordrer gode rutiner rundt ivaretagelse av reglene om offentlighet. I tillegg er det i

² I dag Forsvarets operative hovedkvarter (FOH)

³ Se nærmere om dette under 6.4.2.

Forsvarets interesse å kunne vise at man i håndtering og undersøkelse av ulykker har gode rutiner og prosesser i sikkerhetsarbeidet.

2.1.2.4 Økt fokus på ulykker og hendelser i operasjoner

Forsvaret har fått et mer profesjonalisert innsatsforsvar med økt deltakelse i internasjonale operasjoner. Dette stiller andre og økte krav til sikkerhetsarbeidet i Forsvaret som det nåværende undersøkelsesarbeidet i tråd med den gjeldende forskriften ikke kan sies å ivareta på en god nok måte. Forsvarets operasjoner i utlandet har i de siste årene blitt skarpere og man har dermed også fått flere skader både på personell og på materiell som skyldes stridshandlinger mellom egne avdelinger og en motpart. Det er ikke påvist en økning i antall (utilsiktede) hendelser.

Enkelte saker har likevel fått til dels stor mediedekning, blant annet vådeskuddssaken fra Afghanistan der Forsvarsdepartementet ble ilagt en foretaksstraff på kroner 10 millioner i januar 2013 etter at det utilsiktet ble avfyrt skudd med et kjøretøymontert maskingranatgevær inne i en base med det resultatet at en lokal arbeider ble drept. Til tross for at dette ikke er påvist til nå, er det mulig å anta at en større grad av operativ virksomhet i utlandet også vil kunne føre til flere utilstiktede hendelser på grunn av den generelt mer spente og risikofylte situasjonen personellet da befinner seg i.

2.1.2.5 Krav til forbedringer

Fra Forsvarets hold har det kommet flere forslag til forbedringer av undersøkelsesinstituttet. I 2010 nedsatte Forsvarsstaben (FST) en arbeidsgruppe hvis mandat var å evaluere dagens system for undersøkelse av ulykker og hendelser i Forsvaret. Prosessen bak dette omtales nærmere under punkt 3.2. Blant arbeidsgruppens anbefalinger var etablering av et nytt system for undersøkelser hvor følgende grunnprinsipper og forbedringskrav kan nevnes:

- Autoritet (synlighet) og myndighet

Undersøkelsesinstansen må gjennom sitt organisatoriske oppheng plasseres slik at den naturlig får autoritet for å sikre tyngde bak videre oppfølging av rapportenes anbefalinger. Dersom man ved gjennomføring av undersøkelseskommisjoner baserer seg på bruk av ressurser fra andre avdelinger, må undersøkelsesinstansen ha myndighet til å disponere disse ressursene i perioden undersøkelsen pågår. Etter at kommisjonen er ferdig og har gitt sine anbefalinger, må Forsvaret ha et system som sikrer at anbefalingene blir både vurdert og fulgt opp.

- Kompetanse

Å gjennomføre kommisjonsarbeid er faglig sett meget krevende. For å gi tilstrekkelig tillit til kommisjonens konklusjoner og anbefalinger, er det derfor avgjørende at kommisjonen er i besittelse av god og riktig kompetanse. Dette forutsetter relevant utdanning, erfaring og personlige egenskaper. I tillegg vil

det ofte være behov for kompetanse innen ulike fagfelt. I slike tilfeller må kommisjonen tilføres denne spesialkompetanse. Kommisjoner som undersøker ulykker må gjennomføre sitt arbeid med basis i kjent og velprøvd metodikk slik at man er sikker på at alle forhold og vinklinger blir dekket.

- Arkivering og katalogisering

I sikkerhetsarbeid er tilgang til data fra ulykker og hendelser et viktig verktøy, bl.a for å hindre gjentagelser av lignende tilfeller. Tilgang til slik data er et meget viktig supplement til risikovurderinger der en søker å identifisere farene før de inntreffer. Data fra ulykker som undersøkes av kommisjoner må kunne sees i sammenheng med øvrige rapporterte data.

I dag finnes ikke et felles system verken for rapportering eller håndtering av slike data. Hensiktsmessig arkivering sikrer tilgang til informasjonen både for nåtiden og ettertiden. Ofte vil pårørende og etterlatte ønske tilgang til dokumentasjon lang tid etter ulykken, gjerne flere tiår, og da er betryggende arkivering avgjørende. Gjennomføring av kommisjonsarbeid innebærer som regel at det samles opp bevismateriale og annen grunnlagsdokumentasjon og kommisjonsinterne dokumenter som det kan være hensiktsmessig å ta vare på for ettertiden. Tilgang til dette materialet er verdifullt både i forbindelse med erfaringslæring og i andre tilfeller der en på nytt må sette seg inn i saksmaterialet.

Erfaringer fra Forsvaret i dag viser at det kan være meget vanskelig å finne dette materialet, til og med selve kommisjonsrapportene. For å beholde oversikt over dette materialet vil det være hensiktsmessig om det samles på ett sted. Dette gjelder også det Forsvaret har av eldre kommisjonsrapporter fra tiden før slike ble lagret elektronisk.

- Effekt, kvalitet og oppfølging

Hensikten med å gjennomføre undersøkelseskommisjoner etter ulykker er primært å lære av eventuelle feil som er gjort slik at man unngår flere ulykker på grunn av tilsvarende feil. For å oppnå ønsket effekt, må følgende krav tilfredsstilles:

- Kommisjonsarbeidet må være gjennomført med en slik kvalitet at man kommer til bunns i årsaksforholdene. Uten at de virkelige årsakene er funnet, vil anbefalinger og senere tiltak sannsynligvis ikke rette på de virkelige årsakene og ønsket effekt vil utebli. Gjennom dialog med myndighetene under undersøkelsens gang skal det sikres at alle forhold ved hendelsen blir vurdert.
- De riktige myndighetene må ha plikt til å ta tak i forholdene rapporten peker på, og behandle disse forholdene gjennom gode saksbehandlingsrutiner i Forsvaret.
- Effekten av tiltakene må evalueres slik at en er sikker på at de virker etter hensikten. Kommisjonsrapporter etter ulykker vil peke på

årsaksforhold og inneholde anbefalinger om tiltak som Forsvaret bør iverksette for å unngå tilsvarende ulykker i fremtiden. Kommisjonen kan ikke være ansvarlig for å iverksette tiltak. Det må være tilsyns- og fagmyndigheter som vurderer å implementere anbefalte tiltak og vurderer årsaksforholdene for å se om det er grunnlag for ytterligere tiltak. Innen Forsvaret vil det oftest være flere myndighetsområder som er berørt av en ulykke, og det vil derfor være behov for fordeling og koordinering av tiltakene. En forutsetning for å få dette til, er at kommisjonsrapporten blir sendt til relevante myndigheter. Dette fordrer gode og beskrevne rutiner og sannsynligvis en sentral koordinering. Forsvaret må ha etablert et system som sørger for at rapportens tilrådninger blir vurdert, iverksatt og fulgt opp, samt at rapportene deles på tvers av forsvarsgrener og andre interessenter. Det må sikres at kunnskap og erfaringer fra undersøkelser blir ivaretatt i Forsvaret på en «varig» måte, med andre ord at man lærer av sine feil. I tillegg må det være definert hvem som har myndighet til å "lukke" et forhold. Etter at tiltak er iverksatt, må effekten av disse evalueres for å se om de virker etter hensikten og om noe må justeres/forbedres. Dette fordrer at det er etablert rutiner for dette og at denne analysekapabiliteten finnes.

- Responstid

Det er avgjørende at undersøkelser kommer i gang så raskt som mulig slik at man kan undersøke ulykkesstedet eller åstedet på et tidligst mulig tidspunkt etter hendelsen. Dette fordi kommisjonen skal kunne danne seg et best mulig bilde av hva som har skjedd på hendelsesstedet før eksempelvis vrakrester og lignende fjernes, og at man skal kunne komme i gang med intervjuer av de berørte mens inntrykkene er ferske. Dagens forskrift krever at undersøkelseskommisjoner skal nedsettes «uten ugrunnet opphold», jf. forskriften § 6. Dette bør videreføres.

En annen faktor ved responstid, er tiden det tar før undersøkelseskommisjonens rapport ferdigstilles. Å komme frem til bakenforliggende årsaker til en hendelse kan være meget tidkrevende, og det kan derfor ta lang tid å ferdigstille en kommisjonsrapport. Det er derfor viktig at kommisjonen kommuniserer med relevante myndigheter underveis, slik at tilrådninger kan fremlegges fortløpende. Det vil ikke være formålstjenlig å pålegge en fast tidsfrist for ferdigstilling av rapporten da nødvendig tid vil være avhengig av sakens kompleksitet. Det er viktigere at relevante tilrådninger gis underveis enn at rapporten leveres tidlig, og dermed kanskje ikke komplett.

Disse momentene fra arbeidsgruppen, som sitert over, har departementet vurdert i arbeidet med å fremme forslag til ny lov om undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret.

2.1.3 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 undersøkelseskommisjonen.

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 mange i dag velger taushet fremfor åpenhet overfor kommisjonen. Sett i sammenheng med at hovedformålet med undersøkelsesmyndighetens arbeid er å forebygge og avverge ulykker i fremtiden og ikke å plassere skyld, så er dette svært uheldig.

I sivil transportsektor har man løst problemet ved å oppstille en generell forklaringsplikt, kombinert med regler som gir den som forklarer seg et vern mot nærmere bestemte sanksjoner, samt 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 tilrådninger for å hindre lignende hendelser eller ulykker i fremtiden.

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

2.1.4 Ønsket om en profesjonalisering av undersøkelsesarbeidet

2.1.4.1 Generelt

Et betryggende system preget av profesjonalitet bør utgjøre grunnmuren i det ulykkesforebyggende arbeidet i Forsvaret. Det er flere grunner til dette. Det kanskje aller viktigste er at slike undersøkelser gir den erfaringslæringen som er avgjørende for den videre forebyggingen av ulykker, og dermed sørger for en kontinuerlig forbedring av sikkerheten i Forsvaret.

2.1.4.2 Organisering

Slik situasjonen stiller seg i dag, kan det sies at undersøkelsesinstituttet⁴ til dels har betydelige mangler. Regulering, organisering og gjennomføring av undersøkelsesarbeidet i Forsvaret er ikke optimalisert, og det er grunn til å anta at flere forhold ikke blir tilfredsstillende undersøkt. Det er også betydlige forskjeller fra én forsvarsgren til den annen. Dette vil bli nærmere omtalt under.

Følgelig har det etter departementets oppfatning vært behov for å foreta en nærmere vurdering av hvordan undersøkelsesarbeidet ved hendelser og

⁴ Undersøkelsesinstituttet defineres som et fellesbegrep for den struktur, de prosesser og regelverk som benyttes i undersøkelser i ulykker og hendelser.

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, først og fremst undersøkelsesmyndigheten og undersøkelseskommisjonen, samt den organisatoriske forankringen av disse. 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 kommisjonen 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 vise hvordan man kan oppnå størst grad av uavhengighet for undersøkelsesarbeidet, uten at dette går på bekostning av de særlige hensyn som gjør seg gjeldende på militær side.

For at undersøkelsesinstituttet skal fremstå profesjonelt må både Forsvaret og publikum ha nødvendig tillit til undersøkelsene, og for at undersøkelsene skal ha noen verdi må de føre til konkrete anbefalinger og avdekke manglene i sikkerhetsarbeidet i forsvarssektoren. Dette stiller krav til både gjennomføringen av undersøkelser og til den påfølgende saksbehandlingen i Forsvaret.

2.1.4.3 Varierende kvalitet på det ulykkesforebyggende arbeidet i forsvarsgrenene

Som nevnt over kan kvaliteten og oppfølging av undersøkelser variere i de ulike deler av Forsvaret. 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 fire forsvarsgrenene.

Den nevnte arbeidsgruppen nedsatt av Forsvaret i 2010 forsøkte å kartlegge antall ulykker og hendelser som er undersøkt i henhold til forskriften av 1995. Oversikten viste tilsynelatende at Luftforsvaret har hatt flere ulykker og hendelser enn resten av Forsvaret til sammen. Arbeidsgruppen er imidlertid av den oppfatning at dette ikke var tilfelle i realiteten. Årsaken til de store forskjellene var 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 FOHK 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 mer 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.

	2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		
	UK	U	UK	U	UK	U	UK	U	UK	U	UK	U	UK	U	UK	U	UK	U	UK	U	SUM
Luftforsvaret	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
Sjøforsvaret	0	0	0	0	7	0	7	0	2	0	2	0	1	0	0	0	0	0	2	0	21
Heimevernet	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Spesialstyrker	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

Tabell 1. Oversikt over antall undersøkelser i de ulike forsvarsgrenene i perioden 2001 – 2010.

2.1.5 Øvrige forhold

Øvrige forhold som har talt for revisjon av regelverket er blant annet en gjennomgang av reglene om taushetsplikt og offentlighet under kommisjonens arbeid, rettigheter for den som får sitt forhold undersøkt og forholdet til politi, påtalemyndighet og andre offentlige myndigheter.

Det reviderte regelverket er utarbeidet i lovs form. Dette har sammenheng med at enkelte av bestemmelsene, slik som en ubetinget forklaringsplikt for undersøkelseskommisjonen, vil innebære inngrep i borgernes rettssfære og dermed kreve lovhjemmel. Av hensyn til sammenhengen mellom bestemmelsene er det etter departementets mening fornuftig at hele regelverket samles i lovs form.

2.2 Forholdet til annen lovgivning

2.2.1 Forvaltningsretten

Undersøkelsesmyndigheten vil i tråd med forslaget til ny lov få ansvar for å løse en særskilt oppgave på vegne av forsvarssjefen. Undersøkelsesmyndigheten vil dermed utgjøre en del av etaten Forsvaret, og således en del av den alminnelige forvaltningen, men skal ikke anses som et særskilt forvaltningsorgan.

Der undersøkelsesmyndigheten undersøker en ulykke eller hendelse vil dette resultere i en rapport. Rapporten vil imidlertid ikke utgjøre et enkeltvedtak etter lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker

(forvaltningsloven) § 2, da rapporten ikke vil gjelde rettighetene eller pliktene til en eller flere bestemte personer.

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 de må anses å gi uttrykk for generelle forvaltningsrettslige prinsipper. Det samme gjelder bestemmelsene i kapittel VII som kun gjelder for forskrifter. De alminnelige reglene etter kapittel I til III, derunder bestemmelser om habilitet, forsvarlig saksbehandling og taushetsplikt vil derimot i utgangspunktet gjelde, med mindre det er gjort særskilte unntak i lovforslaget her. Se i denne forbindelse forslaget til bestemmelse om utvidet taushetsplikt i høringsnotatets kapittel 6.7.3.

Forholdet til prinsippet om offentlighet er behandlet særskilt under kapittel 6.8.3.

2.2.2 Disiplinærloven og militær straffelov

2.2.2.1 Disiplinærloven

Militære sjefer har disiplinærmyndighet, jfr. 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 framgår 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, jfr. disiplinærloven § 1.

I freds tid 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 irrettesettelse, 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 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 § 16. Hvorvidt disiplinære forføyninger bør ilegges, må baseres på den selvstendige vurderingen til den militære sjefen på

bakgrunn av militærpolitiets etterforskning, og ikke etter innspill fra undersøkelseskommissjonen. Det vises for øvrig til punkt 6.7.4.3.

2.2.2.2 Militær straffelov

Militær straffelov av 22. mai 1902 nr. 13 (mil. strl.) gjelder for alt personell som er ansatt i Forsvaret, det vil si både militært og sivilt personell. Loven gjelder også for andre kategorier personell, jfr. mil. strl. § 9, som det ikke er nødvendig å omtale nærmere her.

Militær straffelov er *lex specialis* i forhold til alminnelig borgerlig straffelov av 22. mai 1902 nr. 10 (strl.) og lov om straff av 20. mai 2005 nr. 28, som med unntak av kapittel 16 ikke har trådt ikraft ennå. Straffeloven 1902 første del får anvendelse på de straffbare forhold som omtales i militær straffelov, for så vidt ikke motsatt er bestemt i militær straffelov.

Disiplinærmyndigheten, omtalt i pkt 2.2.2.1 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, jfr. 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 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 denne 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 utvidet forklaringsplikt overfor en undersøkelseskommissjon vil dermed være en særbestemmelse der forklaringsplikten vil rekke videre enn militær straffelov § 46, jf pkt 6.7.2.

2.2.3 Etterforskning og undersøkelser i regi av andre myndigheter

2.2.3.1 Generelt

Lovforslaget gjelder for Forsvarets virksomhet. Det gjøres nærmere rede for lovens anvendelsesområde i høringsnotatets punkt 6.3.

Departementet ønsker allerede her 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 6.2. 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.

2.2.3.2 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. (arbeidsmiljøloven). 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 tilgang til å undersøke gjenstander, tekniske fakta 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.

2.2.3.3 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) kap XII, lov av 3. juni 2005 nr. 34 om varsling, rapportering og undersøkelse av jernbaneulykker og jernbanehendelser m.m. (jernbaneundersøkelsesloven) med forskrift, lov av 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk (vegtrafikkloven) kap VII og lov av 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten (sjøloven) kap 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 forepørsel plikt til å gi disse videre til SHT. Informasjon som framkommer gjennom slik innrapportering og forklaring er beskyttet av SHTs utvidede taushetsplikt. Det er også lovfestet forbud mot å benytte opplysninger gitt til SHT som bevis i en eventuelt senere straffesak.

Av instruksen 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 6.3.1.2 nedenfor.

SHT er et forvaltningsorgan administrativt underlagt Samferdselsdepartementet, jfr nevnte instruks. I faglig sammenheng er SHT et uavhengig organ. Samferdselsdepartementet har ikke anledning til å instruere virksomheten i fagspørsmål 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 bl.a ansvaret for å undersøke transportulykker og hendelser. Videre skal organet utarbeide rapporter med uttalelser om årsaksforholdene til ulykken/hendelsen og eventuelle tilrådninger om hvilke forhold som tiltakshaver bør vurdere å rette på for å hindre nye tilfeller av samme eller liknende art, men uten å skissere konkrete løsninger.

Sluttrapporten blir sendt fram til Samferdselsdepartementet eller Nærings- og fiskeridepartementet, som igjen oversender den til Flytilsynet, Statens jernbanetilsyn, Sjøfartsdirektoratet eller Vegtilsynet. Rapportene blir ikke saksbehandlet i de to departementene. Tilsynene eller direktorat med sektoransvar sluttbehandler rapportene og iverksetter eventuelle ulykkesforebyggende tiltak innenfor sin sektor.

Statens havarikommisjon for transport skal rapportere til Samferdselsdepartementet i løpet av året, og i en egen årsrapport om virksomhetens aktiviteter og resultater.

2.2.3.4 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 – strpl.) § 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 (påtaleinstruksen) § 7-4 fjerde ledd. Politiet har med andre ord nokså bred adgang til å igangsette etterforskning dersom en ulykke eller hendelse inntreffer.

I ulykkessammenheng vil undersøkelsesmyndigheten og politiet normalt gi hverandre gjensidig adgang til skadested/åsted og tekniske funn. De kan også samarbeide eller bistå hverandre i tolkingen av disse dersom de finner det formålstjenlig. Se for øvrig Riksadvokatens retningslinjer om etterforskning av vegtrafikkulykker og uhell – forholdet til Statens havarikommisjon for transport av 17. august 2005.

Samtidig ønsker departementet med dette lovforslaget å opprette tettere skott mellom politiets etterforskning, og undersøkelser med ulykkesforebyggende formål i regi av 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 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, jfr. gjeldende forskrift § 9.

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

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.

2.2.3.5 Militærpolitiets etterforskning

Militærpolitiets 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 militærpolitiets innlede etterforskning av andre straffbare forhold som omfattes av politimyndigheten, herunder overtredelser av den alminnelige borgerlige straffelov.

Militærpolitiet likestilles med polititjenestemenn med hensyn til etterforskning og bruk av tvangsmidler, jfr. 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 omstendighetene brukes av Forsvaret uansett hvor de befinner seg i Norge.

Det vises for øvrig til punkt 2.2.3.4 over. 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 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 militær politimyndighet i samarbeid med sivil politimyndighet er underordnet denne. Men det er viktig å poengtere at militærpolitiet ikke må avvenne 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 avvenne 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 skadestedet eller åstedet for hendelsen, slik at spor eller bevis ikke går tapt eller å forhindre at hendelsen får et større skadeomfang.

Innledningsvis i en etterforskning vil det heller ikke umiddelbart kunne 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 2.2.3.4 over. Militærpolitiet vil ofte kunne være første enhet som ankommer skadestedet og kan iverksette nødvendige rednings- og/eller innlede etterforskningsskritt. 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.

2.2.3.6 Generaladvokaten og krigsadvokatene

Den militære påtalemyndighets tjenestemenn er de som er nevnt i straffeprosessloven §§ 471 ff. Dette er foruten Riksadvokaten, statsadvokatene og de ved politiet tjenestegjørende påtalebemyndigede, Generaladvokaten, Førstekrigsadvokatene og krigsadvokatene. Disse er i fredstid underordnet Riksadvokaten og statsadvokatene, strpl § 473 første ledd, men i krig bare Riksadvokaten. I fredstid har Generaladvokaten og Krigsadvokatene samme

kompetanse som påtalebemyndigede i politiet til å utferdige forelegg, jfr. strpl § 474 første ledd if., jfr. § 67 andre ledd. I krigstid hører påtalen normalt under Generaladvokaten eller Førstekrigsadvokaten, jfr. strpl § 474 andre ledd.

Som følge av at Generaladvokaten og Krigsadvokatene er organisert administrativt under Justis- og beredskapsdepartementet og ikke under Forsvarsdepartementet, har ikke Generaladvokaten eller Krigsadvokatene instruksjonsmyndighet overfor militærpolitiet. Generaladvokaten eller Krigsadvokatene må derfor i forbindelse med etterforskning av militære straffesaker anmode militærpolitiet om å iverksette etterforskningstiltak, som militærpolitiet innenfor sitt kompetanseområde eventuelt ikke allerede har iverksatt.

Etter den gjeldende forskriften om undersøkelser ved ulykker og hendelser i Forsvaret, har ikke Generaladvokaten eller Krigsadvokatene noen formell rolle. Likevel har Krigsadvokater gjennom praksis i enkelte tilfeller deltatt i kommisjonsarbeidet. Videre har også Generaladvokaten eller Krigsadvokatene fått tilsendt en kopi av kommisjonsrapporten etter at kommisjonen har avsluttet sitt arbeid. Rapportene har blitt gjennomgått og vurdert i forhold til om saken reiser mulige disiplinære eller strafferettslige spørsmål som betinger videre påtalemessig oppfølging.

Dette strider etter departementets syn for det første mot hensynet til at undersøkelseskommisjonen ikke skal plassere skyld og ansvar, jfr. forskriften § 9. Selve det å oversende rapporten plasserer ikke skyld, men indirekte har rapportene bidratt til senere eventuell straffe-/eller disiplinær forfølgelse 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, vil denne «uformelle» rollen for Generaladvokaten og Krigsadvokatene bli terminert. Hverken Generaladvokaten, Krigsadvokatene eller andre instanser i påtalemyndigheten foreslås heretter å ha noen rolle i en undersøkelseskommisjon etter lovforslaget. Derunder vil forklaringer fra de involverte ikke gjøres tilgjengelig for påtalemyndigheten, se punkt 6.7.3. Noe annet ville undergrave det system av tillit som søkes etablert mellom de som får sitt forhold undersøkt og undersøkelsesmyndigheten, se mer om dette under punkt 6.2 om lovens formål.

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

3 Lovprosessen

3.1 Mandat fra regjeringen

Behovet for å revidere regelverket om undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret ble fremmet for regjeringen i 2010. På denne bakgrunn vedtok regjeringen at Forsvarsdepartementet skulle gis i oppgave å utrede forslag til nye lovregler på området. Forsvarsdepartementet nedsatte etter dette en gruppe med utredere internt i departementet, som har utarbeidet forslag til lovtekst med kommentarer. I denne prosessen har departementet hatt nær dialog og samarbeid med både Forsvarsstaben (FST) og Forsvarets materielltilsyn (FMT). Det ble dessuten i 2010 gjennomført et besøk ved Statens havarikommisjon for transport som et ledd i lovprosessen.

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 offentlige undersøkelseskommisjoner. Departementet har hatt jevnlig kontakt med Justisdepartementet. NOU 2009:9 ligger for tiden til bearbeidelse i lovavdelingen, og man har således ikke kommet til noen endelig avklaring vedrørende utformingen av lovforslaget som vil fremmes for Stortinget. Departementet har i arbeidet med forslag til nærværende lov vurdert de foreslåtte løsningene opp mot løsningen i NOU 2009:9 der dette har vært nødvendig eller hensiktsmessig.

3.2 Arbeidsgruppe med representanter fra Forsvaret

På oppdrag fra departementet nedsatte Forsvarsstaben en arbeidsgruppe i 2010, som redegjort for i punkt 2.1.2.5. Forsvarets operative 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. Noen av arbeidsgruppens hovedkonklusjoner er det allerede redegjort for i høringsnotatets punkt 2.1.2.5. Rapporten har dannet et utgangspunkt for det videre lovarbeidet.

4 Gjennomgang av gjeldende rett

4.1 Kongelig resolusjon fra 1995

Undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret reguleres i henhold til *Regler om tiltak og undersøkelser mv ved ulykker og hendelser i Forsvaret*, fastsatt ved Kgl res av 6. januar 1995, heretter «forskriften». Forskriften har vært justert to ganger. Siste gang var 1. august 2009. Justeringene har ikke medført noen materielle endringer.

Forskriften bygger på at det er ulykkene og de utilsiktede hendelsene som skal undersøkes, og formålet med undersøkelsene er å bringe på det rene skadens art og omfang, hendelsesforløp og ulykkens årsak. Videre skal undersøkelsen

klarlegge hvilke lover, forskrifter, instruksjer eller ordre som gjaldt for virksomheten eller oppdraget på den tid ulykken inntraff, samt uttale seg om hva som kan gjøres for å avverge lignende ulykker i framtiden, jf. forskriften § 9 første ledd.

Undersøkelseskommisjonen skal ikke uttale seg om det er grunnlag for disiplinære forføyninger, om det foreligger staffbare forhold eller om erstatningsansvar bør gjøres gjeldende mot noen, jf. forskriften § 9 andre ledd.

Forskriften åpner også for undersøkelser utenfor kommisjonsinstituttet, jf. § 1, fjerde ledd. Ved slike undersøkelser står en i utgangspunktet fritt til å bestemme hvordan undersøkelsen skal foregå, men visse minimumskrav, herunder rettigheter for de involverte, skal være ivaretatt. Bestemmelsen om offentlighet i § 16 gjelder imidlertid ikke ved slike undersøkelser. I slike tilfeller utnevnes gjerne en enkeltstående undersøkelsesoffiser, med eller uten støtte av annet personell. Saksgangen vil i slike tilfeller variere innad i forsvarsgrenene.

Forsvaret kan unnlate å nedsette undersøkelseskommisjon i visse særtilfeller der andre instanser gjennomfører undersøkelser, jf. forskriften § 5 andre ledd, som omhandler trafikkulykker der sivile kjøretøy er involvert, brann som etterforskes av politi, eller der sjøforklaring holdes. Sjøforklaringsinstituttet er siden ikrafttreddelsen til forskriften avvirket, og Statens havarikommisjon for transport har overtatt ansvaret. I tillegg kan undersøkelseskommisjon unnlates nedsatt når høyere myndighet nedsetter en kommisjon.

Det framgår ikke tydelig av dagens forskrift om den er ment å gjelde også der Forsvaret opererer i utlandet. Det finnes tosidige avtaler og NATO-avtaler som delvis regulerer disse forholdene. Imidlertid har det utviklet seg en praksis der dagens forskrift benyttes også for ulykker og hendelser i internasjonale operasjoner.

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. Prosessen er derfor ganske lik den nasjonale 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. Dette fremstår som en slags mellomvariant, og anses fra departementets side som en uheldig praksis.

4.2 Gjennomføring av dagens undersøkelser

4.2.1 Nedsettelse av undersøkelseskommisjon

Når en ulykke eller hendelse har inntruffet, skal undersøkelseskommisjon nedsettes uten ugrunnet opphold. I visse tilfeller har det imidlertid vært behov for å hindre at etterforskere og undersøkelseskommisjonen «går i beina på hverandre». I slike tilfeller har det vært naturlig å avvente innledende

undersøkelser inntil for eksempel militærpolitiet eller politiet har «frigitt åstedet».

Undersøkelseskommisjonen skal ha minst tre medlemmer hvorav én skal være leder. 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, se punkt 4.2.2.

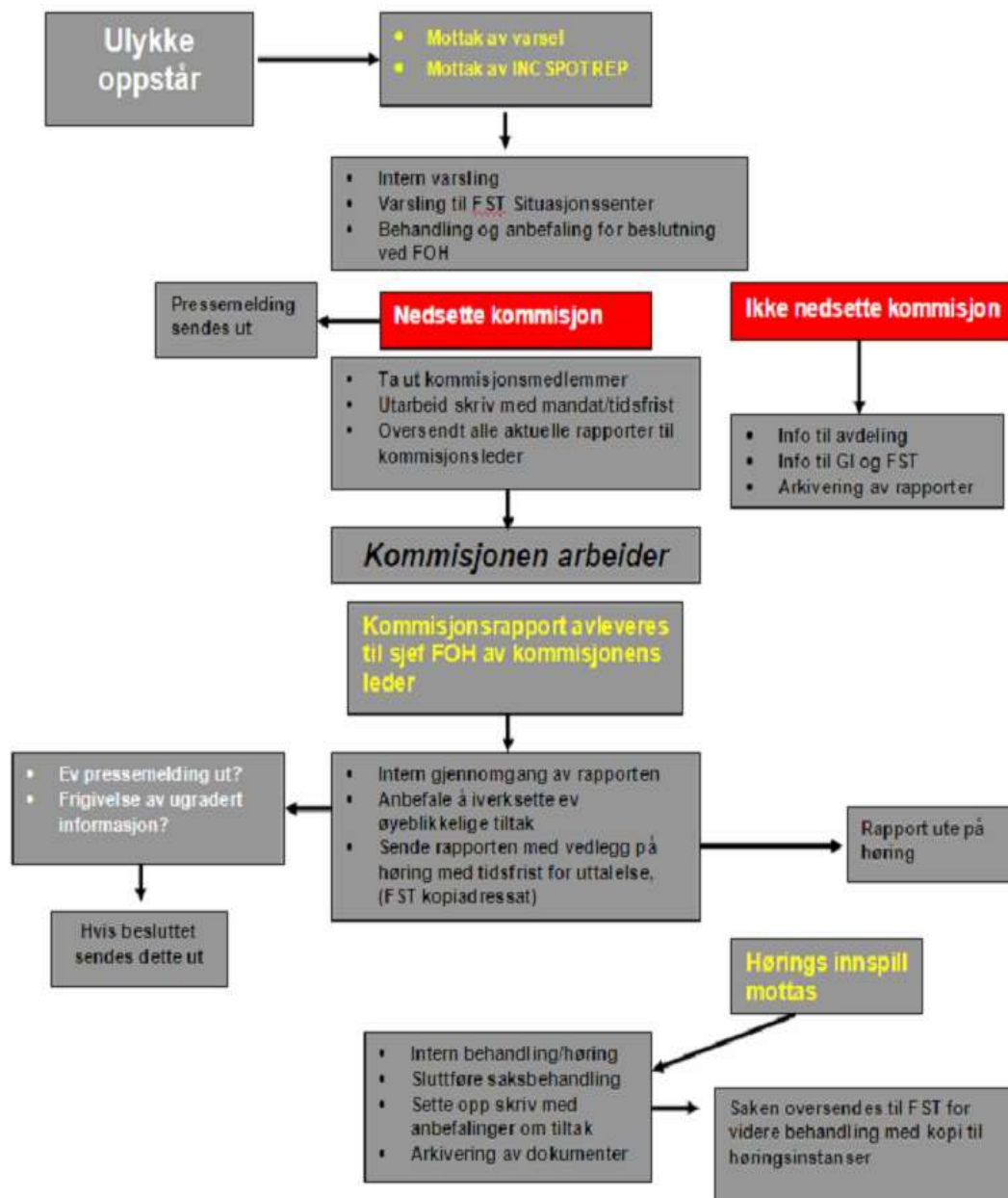
I Luftforsvaret finnes det en «pool-ordning» bestående av personell som har kompetanse innen undersøkelsesarbeid. Øvrige deler av Forsvaret har ikke formalisert en slik løsning i samme grad.

Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) utpeker medlemmer til undersøkelseskommissjoner i dialog med blant andre Generalinspektørene for forsvarsgrenene. I tillegg skal medlemmer av kommisjonene ha kompetanse innen samme fagfelt som hendelsen omfatter. Det har i praksis vist seg at utpekt personell ikke alltid har rett fag- og metodekompetanse til å gjennomføre undersøkelser. Det blir i praksis ofte slik at den som (tilfeldigvis) kan frigjøres blir utpekt som kommisjonsmedlem. Vedkommende får oppgaven i tillegg til sin vanlige jobb.

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

Når undersøkelseskommissjoner oppnevnes, beskrives vanligvis også administrative forhold, herunder økonomi. Det ytes ingen særskilt godtgjørelse for å delta i undersøkelseskommissjoner. Dette medfører at undersøkelsesmyndigheten opplever det vanskelig å rekruttere, igangsette og gjennomføre undersøkelser på en rask og effektiv måte.

4.2.2 Saksgang i henhold til forskriften



Tabell 2. Prinsippskisse for saksgang og saksbehandling for undersøkelseskommisjoner.

Sjefen for Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) er undersøkelsesmyndighet etter forskriften, og skal nedsette undersøkelseskommisjon. Generalinspektør eller høyere myndighet kan også nedsette undersøkelseskommisjon, jf. forskriftens § 5. Dette gjøres når FOH ikke ønsker å undersøke forholdet. FOH har tradisjonelt vektlagt behov for uavhengighet/habilitet, hendelsens skadeomfang, mulighet for «systemfeil» hos underlagt avdeling og

offentlighetens interesse når en har truffet avgjørelse om nedsettelse av undersøkelseskommisjon. Når en ulykke eller hendelse har skjedd i Forsvarsstaben avgjør forsvarssjefen om undersøkelseskommisjon skal nedsettes.

Slik gjeldende forskrift er innrettet, skal politimesteren i det politidistrikt hvor ulykken eller hendelsen er inntruffet, oppfordres til å stille en representant fra politiet som kan delta som medlem av undersøkelseskommisjonen, jf. forskriftens § 6, 2. ledd. Dette innebærer at politiet vil få full adgang til alle undersøkelseskommisjonens funn og vurderinger i saken.

Forsvarets undersøkelser er interne, hvilket betyr at man ikke kan påberope seg uavhengighet mellom granskingsobjekt og granskeren. Det påligger ingen forklaringsplikt i forskriften, og de som forklarer seg for undersøkelseskommisjonen vil ikke måtte forklare seg om forhold som kan gi grunnlag for stafferettslige eller disiplinære forføyninger. Dersom de likevel velger å forklare seg om slike forhold risikerer de at dette kan få disiplinær-, strafferettslige eller erstatningsmessige følger.

I tilfeller der skadelidte/pårørende er involvert skal disse 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. forskriftens § 16, 3. ledd.

4.2.3 Offentlighet

Forskriften beskriver at i tilfeller hvor rapporten ikke kan offentliggjøres, skal det utarbeides en ugradert eller offentlig versjon jfr. § 16. Rapporten skal for øvrig være unntatt offentlighet fram til den er ferdigbehandlet av Forsvarsdepartementet.

4.2.4 Mottakere av undersøkelsesrapporter

Etter dagens regelverk skal Forsvarets operative hovedkvarter, Forsvarsstaben og departementet motta rapport. 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 tilråkningene fra FOH, går denne med oppdrag om forbedring til aktuelle fagmyndigheter og avdelinger.

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.

4.2.5 Avslutning av undersøkelser i Forsvaret

Undersøkelsesmyndigheten er gitt i oppgave å koordinere opprettelse og gjennomføring av undersøkelser. I tillegg skal den fungere som rådgivende organ. Tilrådninger og kommentarer fra undersøkelsesmyndigheten sendes sammen med rapporten tjenestevei til Forsvarsstaben. Forsvarsstaben er beslutningsmyndighet og kan pålegge tiltak og oppfølging til avdelinger i linjen. Saken videresendes til departementet som representerer øverste nivå i undersøkelsesprosessen. Departementet har myndighet til å avslutte saken.

5 Redegjørelse for rettstilstanden i utvalgte andre land

Departementet har sett nærmere på hva som er rettstilstanden for undersøkelser av ulykker og hendelser i det militære forsvar i våre naboland, henholdsvis for Finland og Sverige.

5.1 Finland

5.1.1 Generelt

I Finland regulerer Lag om säkerhetsutredning av olyckor och vissa andra händelser (525/2011) virksomheten til Olyckesutredningscentralen (OUC) (Onnettomuustutkintakeskus). Formålet med loven er å gjennomføre undersøkelser for å øke den almenne sikkerheten og å forebygge ulykker og hendelser og forhindre skader som følge av ulykkene. Undersøkelsen tar ikke sikte på å fastlegge sivil- eller strafferettslig ansvar. Det saklige ansvarsområde 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.

5.1.2 Undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret

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 Forsvaret, undersøkes internt. I den forbindelse kan ulykken hvor to militære HAWK-treningsfly kolliderte under øvelse i Österbotten i oktober 2013 der en av pilotene mistet livet nevnes. Denne ulykken undersøkes av en kommisjon nedsatt av Sjefen for Luftforsvaret i samsvar med 526/2011.

Forsvarets kompetanse til å undersøke ulykker og hendelser i Forsvaret reguleres for øvrig av en ca ti år gammel instruks, «Undersökning av farosituationer och olyckor i försvarsmakten». Etter denne instruksjonen får ikke kommisjonen noen kompetanse til å kreve noe svar av de som «intervjues» av kommisjonen. Ei heller påligger det noen plikt for denne personellgruppen å

avgi noe forklaring til kommisjonen. Informasjon som fremkommer under kommisjonens arbeid blir ikke brukt i en eventuell disiplinær- eller straffesak.

Finske myndigheter opplyser at instruksen er under revisjon, og skal etter planen erstattes av en ny instruks tentativt i løpet av 2014. I forbindelse med revisjonen skal det inngås en avtale mellom Forsvaret og OUC. Denne avtalen skal bl.a inneholde nærmere bestemmelser om grensesnittet mellom OUC og Forsvaret, hva mandatet til undersøkelseskommisjonen er, hvilken metode skal anvendes for undersøkelsen mm.

I Finland kan undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret gjennomføres på tre nivå. På brigadenivå, hvor Brigadesjefen kan iverksette undersøkelser av mindre alvorlige ulykker og hendelser. Han kan også iverksette undersøkelser av hendelser som ikke har medført noen skade, men som kunne ha hatt potensiale for å få 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 nivå løftes undersøkelsen opp til neste nivå.

Det andre nivået ligger på forsvarsgrens-nivå, 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 ulykken eller hendelsen har inntruffet. Militærpolitiet eller sivilt politi kan etter den gamle instruksen inviteres til å delta i kommisjonsarbeidet. Men myndighetene opplyser at dette er en praksis man er på vei bort fra, noe som vil reflekteres i den nye instruksen. I sitt arbeid er kommisjonen uavhengig. Etter 525/2011 og 526/2011 kan ikke kommisjonsmedlemmer avgi vinteforklaring 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.

5.2 Sverige

5.2.1 Generelt

I Sverige regulerer Lag (1990:712) om undersökning av olyckor med tilhørende forskrift, Förordning (1990:717) om undersökning av olyckor, virksomheten til Statens haverikommission (SHK). Tilsvarende som i Finland gjelder loven i Sverige ikke bare innen transportsektoren, men også andre typer alvorlig

ulykker i samfunnet. SHK kan undersøke ulykker og hendelser innen de væpnede styrkene. Dette har SHK gjort siden 1978.

Formålet med loven er å gjennomføre undersøkelser for å øke den almenne sikkerheten og å forebygge ulykker og hendelser og 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 Försvarsmaktens undersökningskommission (FMUK) av 16. mai 2012. Direktivet er utarbeidet av Sjefen for Försvarsmaktens Säkerhetsinspektion (FSI). Dette direktivet blir lagt til grunn for undersøkelser som gjennomføres internt i Forsvaret, se under.

5.2.2 Undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret

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

For det andre dersom det igangsettes en undersøkelse av et avvik som har resultert i eller kunne ha resultert i en alvorlig skade eller havari, skal dette normalt overføres til overordnet nivå. FMUK er en ad hoc sammensatt undersøkelsesgruppe innen Forsvaret. Kommisjonsformannen oppnevnes i hvert tilfelle av Sjefen for FSI, som organisasjonsmessig tilhører Höghkvarteret, som er staben til Forsvarssjefen (Överbefälhavaren). Medlemmene utpekes for sak til sak etter en «pool» av personer etter 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, bla 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 så langt som mulig å klarlegge så vel hendelsesforløpet og årsaken til hendelsen derunder oppståtte skader og øvrige virkninger, dels å danne grunnlaget for de beslutninger og tiltak som formål å forbygge 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.

6 Presentasjon av utvalgets forslag

6.1 Vurdering av behovet for lovfesting av regelverket om undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret

På bakgrunn av drøftelsen i høringsnotatets kapittel 2, har departementet funnet det nødvendig å revidere regelverket om undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret i sin helhet. Det reviderte regelverket må, som nevnt i punkt 2.1.5, etter departementets syn utarbeides i lovs form. Dette har sammenheng med at enkelte av bestemmelsene, slik som en ubetinget forklaringsplikt for undersøkelseskommisjonen, vil innebære et inngrep i borgernes rettssfære og dermed kreve lovhjemmel. Av hensyn til sammenhengen mellom bestemmelsene mener departementet derfor at hele regelverket bør nedfelles 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 lignende regelsett for Forsvaret. Likevel har en fullstendig gjennomgang av regelverket nødvendigvis vært forholdsvis omfattende, spesielt med tanke på de tilpasninger som må gjøres for å dekke særskilte behov som råder på det militære området.

De nærmere foreslåtte endringer i regelverket fremgår av det følgende.

6.2 Formålsbestemmelse og definisjoner inntatt i loven

6.2.1 Lovens formål

6.2.1.1 Generelt

Det er departementets syn at et betryggende system for undersøkelser av ulykker og hendelser bør og må utgjøre en sentral del i det kontinuerlige arbeidet

for å forbedre sikkerheten Forsvaret. Et profesjonelt og kompetent undersøkelsesinstitutt er en avgjørende komponent her.

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 regime for å skape nødvendig sikkerhet. Forslaget til lov om undersøkelse av ulykker og hendelser i Forsvaret vil være en viktig og ledende bestanddel i dette regimet.

6.2.1.2 Formålsbestemmelse inntatt i loven

Gjeldende forskrift har ingen generell formålsbestemmelse, men nøyer seg med å angi hva som er formålet med den enkelte undersøkelse. Departementet har funnet det hensiktsmessig å ta inn en egen generell formålsbestemmelse i loven.

Forslaget til § 1, der det ulykkesforebyggende sikkerhetsarbeidet trekkes frem som lovens overordnede 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 klare føringer for tolkingen av bestemmelsene i loven for øvrig.

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

6.2.1.3 Prinsippet om «åpen rapporteringskultur»

Lovforslaget § 1, andre ledd slår fast at undersøkelsene etter loven har til formål å klarlegge hendelsesforløp og årsaksfaktorer bak ulykken eller hendelsen til bruk i sikkerhetsarbeidet i Forsvaret. Videre skal undersøkelsene heller ikke ta stilling til skyld og ansvar.

Den foreslåtte formålsbestemmelsen 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. Se nærmere om dette i punkt 6.2.1.4 under, og i punkt 2.2.3.4, 2.2.3.6 og 4.2.2 i høringsnotatet. Departementet finner det derfor ønskelig at undersøkelsesarbeidet nå konsentreres om å lete etter årsaker bak det inntrufne.

De sivile transportlovene lovene bygger på prinsippet om «åpen rapporteringskultur» også kjent som «Just Culture». Dette defineres i EU⁵ som:

«...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, wilful violations and destructive acts are not tolerated.»

Med dansk oversettelse:

"åben rapporteringskultur": en kultur, hvor operatører i forreste linje eller andre personer ikke straffes for deres handlinger, undladelser eller beslutninger, når disse står i et rimeligt forhold til deres erfaringer og uddannelse, mens grov uagtsomhed, forsætlig regelovertrædelse og destruktive handlinger ikke tolereres.»

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 i forståelsen av samspillet mellom tjenestegjørende, organisasjon, materiell, arbeids- og operasjonsmiljø vi trolig har mest å hente og hvor det største læringspotensialet i det ulykkesforebyggende sikkerhetsarbeidet 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» kultur). Slik departementet ser det vil en slik grensegang også være i overensstemmelse med folks rettsoppfatning. Det er dessuten et poeng at kun en liten del av de menneskelige handlinger som innebærer en sikkerhetsrisiko

⁵ Directive 2003/42/EC of the European Parliament and the Council of 13 June 2003 on Occurrence Reporting in Civil Aviation.

antas å være begått med hensikt (slik som ved kriminell aktivitet, misbruk av rusmidler, sabotasje, skjodesløs framferd mv.). Utslag av begrensningene i prinsippet om «åpen rapporteringskultur» tas opp i kapittel 6.7, og da særlig under punkt 6.7.4. i dette høringsnotatet.

6.2.1.4 Hindre sammenblanding mellom etterforskning og undersøkelser

En sentral konsekvens av formålet med undersøkelsene som skissert over, er at undersøkelser skal foregå parallelt med, og ikke sammenblandet med, politiets og/eller militærpolitiets undersøkelse og/eller etterforskning av eventuelle straffbare forhold og/eller regelbrudd. Dette presiseres også i utkast til § 1, andre ledd, siste punktum. Undersøkelsene skal, som nevnt innledningsvis, kun ha fokus på forebyggelse.

Det understrekes at dette på ingen måte er til hinder for den etterforskning som skal eller kan finne sted i regi av politiet eller militærpolitiet etter en ulykke eller hendelse. Men det er departementets syn at det bør være tette skott mellom politiets og/eller militærpolitiets etterforskning og undersøkelser med sikkerhetsformål.

Dagens regelverk har lagt opp til en sammenblanding mellom undersøkelseskommisjonens undersøkelser og politiets etterforskning av ulykker og hendelser ved at kommisjonen har vært pliktig til å invitere politiet til å delta i undersøkelsesarbeidet jfr. forskriftens § 6, 2. ledd, se punkt 4.2.2 i høringsnotatet. Militær påtalemyndighet har dessuten svært ofte fått oversendt kommisjonens rapporter etter ferdigstillelse. Dette til tross for at det følger klart av forskriftens formål at undersøkelseskommisjonen ikke skal plassere skyld eller ansvar, men lete etter de bakenforliggende årsaksforhold. Et slikt formål kan vanskelig forenes med den praksis som forskriften legger opp til der politiet/militærpolitiet involveres i undersøkelsene, og departementet ser det derfor nødvendig å endre regelverket på dette punkt.

6.2.2 Definisjoner

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

Departementet har vurdert hvorvidt loven burde inneholde enkelte legaldefinisjoner. Definisjonene 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.

Departementet har etter en nærmere avveining valgt å innta definisjoner av begrepene «ulykke», «alvorlig hendelse» og «hendelse» i loven, da disse anses å være de mest sentrale begrepene. Varslings- og rapporteringsbestemmelsene i kapittel III er knyttet opp til legaldefinisjonene av ulykke, alvorlig hendelse og

hendelse. Varslingsplikt og rapporteringsplikt er pålagt en rekke persongrupper i Forsvaret, og departementet mener derfor at det er en fordel 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 oversikt over ulykker og hendelser som foreslås innført med dette lovforslaget, har et best mulig grunnlag. Definisjonene må imidlertid ikke forveksles med vilkårene for når ulykkeskommisjon skal nedsettes, disse er nedfelt i lovforslagets § 12.

6.3 Anvendelsesområde

6.3.1 Saklig virkeområde

6.3.1.1 Forsvarets virksomhet

Lovens anvendelsesområde er virksomheten i etaten Forsvaret, jfr. forslag til § 2 i loven. Dette omfatter virksomheten i alle avdelinger underlagt forsvarssjefen.

Departementet har vurdert om også etater med nær tilknytning til Forsvaret slik som Forsvarsbygg (FB), Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), burde omfattes av loven. Ingen av disse etatene er direkte underlagt forsvarssjefen.

Forsvarsbygg er et forvaltningsorgan underlagt Forsvarsdepartementet. Forsvarsbygg er en offentlig eiendomsaktør som bygger, drifter og selger eiendom for Forsvaret. FB 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 for 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 sikkerhetsoven. Direktoratet er tverrsektorielt. Det er administrativt underlagt Forsvarsdepartementet, i tillegg rapporterer det med faglig ansvarslinje til Justis- og beredskapsdepartementet for oppgaveløsning i sivil sektor og til Forsvarsdepartementet for militær sektor.

Arbeidet i de nevnte etatene er, som det fremgår over, hovedsakelig av sivil karakter. Hovedvirksomheten bærer ikke preg av det samme risiko for skader som virksomheten i Forsvaret forøvrig. Formålet bak normeringen passer dermed mindre godt i disse tilfellene.

Samtidig utfører etatene 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 mv. i regi av FFI. Slik aktivitet kan inneha et skadepotensial av en slik skala at departementet anser det som rimelig å gi loven anvendelse på også disse aktivitetene.

Forutsetningen for at loven kommer til anvendelse foreslås her å være at gjeldende aktivitet utøves «*i tilknytning til eller i nær forbindelse med*» Forsvarets virksomhet så langt den passer. Den konkrete vurdering av om en undersøkelseskommisjon skal nedsettes dersom en ulykke eller hendelse inntreffer i de nevnte etatene, eller der ansatte i disse etatene er involvert, vil være opp til undersøkelsesmyndighetens skjønn jf. forslaget til § 12.

6.3.1.2 Ulykker eller hendelser der sivile og militære er involvert

En stor del av Forsvarets virksomhet og øvinger foregår i det offentlige rom, hvor det kan være mange berøringspunkt 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 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 forlengelsen av dette er SHT gjennom lovgivningen tildelt myndighet til å undersøke ulykker og hendelser som også berører Forsvaret, jfr. pkt 2.2.3.3 over.

Innen luftfartsektoren har SHT gjennom luftfartsloven og forskrift⁶, 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.

⁶ Se forskrift av 22. januar 2002 nr. 61 om offentlig undersøkelse av luftfartsulykke og luftfartshendelser innen sivil luftfart § 1.

Gjennomgangen av rettstilstanden over viser at det innenfor de ulike transportgrenene er et til dels ulikt grensesnitt mellom undersøkelser i regi av Statens havarikommisjon for transport og Forsvaret.

Noen hovedlinjer fremstår imidlertid som klare. For det første er det en forutsetning for at lov om undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret skal komme til anvendelse, at ulykken eller hendelsen involverer Forsvaret på noen måte, jfr. utkast til § 2 om at loven gjelder for Forsvarets virksomhet og virksomhet nært tilknyttet denne. At sivile også er involvert i en ulykke/hendelse utelukker i utgangspunktet ikke at Forsvaret nedsetter en egen undersøkelseskommisjon, men i disse tilfeller vil også SHT⁷ eller andre kunne undersøke det inntrufne parallelt.

Departementet finner det ikke hensiktsmessig å foreta en nærmere avgrensning mot sivile undersøkelseskommisjoner i loven, og mener det ikke er problematisk at flere undersøkelseskommisjoner i prinsippet kan operere parallelt. Samtidig åpner departementet for at en grensedragning kan gjøres i forskrift i nært samarbeid med ansvarlige departementer og etater, og mottar gjerne innspill på hvordan dette kan gjøres i høringsrunden.

I de tilfeller der en sivil undersøkelsesmyndighet undersøker det inntrufne vil undersøkelsesmyndigheten etter lovforslaget her måtte foreta en konkret avveining av om det fortsatt er behov for Forsvaret å nedsette en egen kommisjon.

Etter gjeldende forskrift kan undersøkelsesmyndigheten unnlate å nedsette en undersøkelseskommisjon i nærmere angitte tilfeller, se over. Det er ikke lagt opp til noen realitetsendring fra dagens ordning og adgangen til å gjøre unntak videreføres i lovforslaget, men i en mer generell form, jfr. utkast til § 12 femte ledd. Departementet 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 informasjonsinnhenting og innsikt i årsakene bak det inntrufne er tilstrekkelig ivaretatt.

Formuleringen i femte ledd omfatter også til illustrasjon undersøkelseskommisjoner nedsatt med hjemmel i lov om offentlige undersøkelseskommisjoner, etter dennes ikrafttreden.

Til sist kan det presiseres at lovforslaget her ikke skiller mellom militære og sivile personer i materielle og prosessuelle bestemmelser som skal sikre undersøkelsesmyndigheten tilgang til fakta i saken. Dersom undersøkelsesmyndigheten etter lovforslaget velger å nedsette en kommisjon, vil til illustrasjon forklaringsplikten etter utkast til § 16 gjelde for «enhver». Dette betyr at også sivile uten noen tilknytning til Forsvaret på oppfordring må

⁷ Under forutsetning av at det inntrufne er relatert til nevnte transportlover. For Forsvarets del vil ulykker og hendelser kunne oppstå i langt flere situasjoner enn bare der transportkjøretøy er involvert.

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.

6.3.1.3 Stridsrelaterte hendelser

Departementet 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 hendelser vanskelig kan defineres som utilsiktede, og dermed som en ulykke. Følgelig vil tap av menneskeliv og omfattende skader på materiell og eiendom som følge av kamphandlinger ikke lede til at undersøkelseskommisjon skal nedsettes etter det foreslåtte regelverket.

Hvorvidt ulykker og uforutsette hendelser som finner sted innenfor rammen av en kampsituasjon likevel skal omfattes er ikke selvsagt. På den ene siden vil det være naturlig at alle former for ulykker og hendelser omfattes av regelverket, uavhengig av konteksten de utspiller seg i. På den andre side vil det i mange tilfeller kunne være utfordrende å skille klart mellom hva som er en ulykke og hva som er et angrep i en kampsituasjon. Forsvarets behov for lærdom og systematisk tilnærming til forbedring veier tungt. Det kan også hevdes at det er visse svakheter ved tilsvarende regime for å ivareta lærdom fra stridsrelaterte situasjoner i Forsvaret i dag. Spesielt er det ikke etablert regelverk som håndterer rettigheter og plikter for involverte. Departementet er likevel av den oppfatning at det faller utenfor mandatet å inkludere undersøkelser av stridsrelaterte hendelser i det ulykkesforebyggende arbeidet som regulert i dette lovforslaget.

Begrensningen i 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 departementets syn ikke naturlig at disse undersøkelsene gjøres med hjemmel i denne loven. 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.

6.3.2 Stedlig virkeområde

6.3.2.1 Forsvarets virksomhet på norsk territorium

Lovens kjerneområde er Forsvarets virksomhet på norsk territorium herunder Svalbard, Jan Mayen og bilandene. På bakgrunn av flaggstatsprinsippet kommer loven også til anvendelse på Forsvarets fartøy og luftfartøy selv om disse oppholder seg utenfor norsk territorium.

6.3.2.2 *Utenlandsk personell på norsk territorium*

Et jurisdiksjonsspørsmål oppstår dersom utenlandsk militært personell eller materiell blir involvert 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 har vurdert om det foreligger unntak som tilsier at norsk lov ikke får anvendelse på utenlandsk militært personell som befinner seg i Norge og som blir involvert i en ulykke eller hendelse. Avtaleverket NATO⁸/Partnership for Peace⁹ (PfP) SOFA (Status of Forces Agreement) er en symmetrisk avtale som pålegger sender- og mottakerstat balanserte rettigheter og plikter i forbindelse med grenseoverskridende militære aktiviteter.

Avtalen regulerer imidlertid ikke uttrykkelig hvilket lands jurisdiksjon som får anvendelse ved undersøkelser som etter lovforslaget her. For luft og sjø er dette delvis dekket i annet avtaleverk i NATO, se punkt 6.3.2.5 under.

Spørsmålet blir dermed om man kan falle ned på en analogisk anvendelse av de førende prinsippene i regelverket. Hovedregelen i NATO/PfP SOFA er at senderstatens jurisdiksjon gjelder for handlinger begått i tjenesten, mens mottakerstatens lovgivning gjelder for handlinger begått utenfor tjenesten. Dette gjelder imidlertid etter avtalen for spørsmål av strafferettslig og erstatningsrettslig karakter. Undersøkelsesarbeidet skiller seg etter sin art fra strafferettslig etterforskning og privatrettslige erstatningskrav. Departementet vil derfor være varsomme med å trekke analogien fra nevnte statusavtale for langt, og er av den oppfatning at utgangspunktet om at norsk lov kommer til anvendelse overfor utlendinger som befinner seg på norsk territorium ligger fast.

Jurisdiksjonstvister vil i stor grad kunne unngås ved at særskilte lovvalgs bestemmelser tas inn i avtaler (MOU eller TA) i forkant av at utenlandsk personell deltar i aktiviteter på norsk territorium.

6.3.2.3 *Militær aktivitet utenfor Norges grenser*

Forsvaret bedriver forholdsvis omfattende virksomhet utenfor landets grenser, selv om graden av deltakelse vil variere. Dette reiser spørsmålet om regelverkets anvendelse i utlandet.

Norsk militær aktivitet utenfor norsk territorium er hovedsakelig knyttet til to hovedpilarer. Den ene er knyttet til øving og trening i eller utenfor NATO/PfP-

⁸ Agreement between the Parties to the North Atlantic Treaty Regarding the Status of Their Forces, inngått i London den 19. juni 1951.

⁹ Landene som har inngått partnerskapsavtaler med NATO forpliktet seg til å legge NATO-SOFAen til grunn vedrørende statusspørsmål. Denne avtalen ble undertegnet i Brussel den 19. juni 1995.

territorium. Den andre er knyttet til løsningen av militære oppdrag på bakgrunn av folkerettslig mandat, i ofte utenfor NATO/PfP-området.

De samme hensyn som begrunner gjennomføringen av en undersøkelse i kjølvannet av en ulykke eller hendelse på norsk territorium, vil også gjøre seg gjeldende for ulykker og hendelser som involverer norsk personell og materiell i utlandet. Norske myndigheter vil her ha samme behov for å bringe klarhet i årsakssammenhengene bak hendelsen med tanke på forebyggende sikkerhet.

Samtidig vil norske myndigheter 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 undersøke ulykker og hendelser som har rammet norsk personell og utstyr 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 være betraktelig snevrere enn i Norge. Utenlandsk personell som har vært involvert i ulykken eller hendelsen vil for eksempel ikke kunne pålegges en forklaringsplikt som etter lovutkastet, fordi disse deler av intern norsk rett ikke kan påberopes overfor utenlandske personer i utlandet. Det må i disse tilfellene eventuelt rettes en anmodning fra norske myndigheter til myndighetene i vedkommende land om å kunne gjennomføre intervjuer av det aktuelle personellet.

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.

6.3.2.4 Særlig om bruken av erfaringsgrupper og lignende i internasjonale operasjoner

Det har i internasjonale operasjoner vokst frem en praksis med å nedsette såkalte erfaringsgrupper for å undersøke ulykker og hendelser som finner sted. Disse erfaringsgruppene har blitt brukt som substitutt for undersøkelseskommisjoner. Forholdene som undersøkes er alt fra stridsrelaterte situasjoner med dødelig utfall, til mer ulykkesrelaterte hendelser.¹⁰ Gjennomgående for slike erfaringsgrupper er at de ikke omfattes av den gjeldende forskriften fra 1995. Det er etter departementets mening uheldig å operere utenfor dette fastsatte regelsettet som sikrer en rekke rettigheter og plikter for de involverte. Å operere med to former for undersøkelser, der en av

¹⁰ Noen hendelser som ved bruk av for eksempel «improvised explosive device» (IED) har for eksempel blitt karakterisert som ulykke.

dem er uregulert, kan dessuten fremstå som villedende for de som blir berørt.¹¹ Forsvaret er etter departementets syn ikke tjent med at en slik ordning får etablere seg.

Departementet ser det på denne bakgrunn som ønskelig at også ulykker og hendelser som rammer norsk personell i internasjonale operasjoner, men utenfor rammen av stridsrelaterte episoder, omfattes av loven. Dette er naturlig nok ikke til hinder for at Forsvaret gjennomgår hendelser som finner sted under kamphandlinger for å trekke operativ lærdom av disse. I tråd med det som er sagt over vil det kun være episoder som utvilsomt ikke har sammenheng med stridshandlinger som omfattes av lovforslaget.

6.3.2.5 Forholdet til NATO bestemmelser om undersøkelser av ulykker og hendelser og undersøkelseskommisjoner nedsatt av andre land

NATO har gjennom standardiserte avtaler («Standardization Agreement» – forkortet som «STANAG») gitt bestemmelser som skal standardisere prosedyrer på en rekke områder innad i alliansen. For undersøkelseskommisjoners vedkommende eksisterer det henholdsvis STANAGer for ulykker og hendelser til sjøs¹² og for bruk av militære luftfartøy.¹³ Begge STANAGene er tiltrådt av Norge. STANAGene kommer først til anvendelse dersom to eller flere nasjoner er involvert i ulykken eller hendelsen.

Formålet med undersøkelser etter STANAG 1179 på sjøfartens område er å fastslå faktum for å kunne konkludere hva som var den eller de direkte og indirekte årsaken(e) til ulykken eller hendelsen, og om nødvendig forslå forbedringer for å unngå en tilsvarende ulykke eller hendelse. STANAG 3531 for luftfart har et tilsvarende formål.

Hva forholdet til nasjonal rett på området angår, 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.

STANAG 1179 har i tillegg egne bestemmelser om rettigheter til involvert personell. Det er verdt å merke seg at personell etter disse bestemmelsene fortsatt har rett til å nekte å uttale seg dersom dette kan inkriminere vedkommende. Potensielt vil her kunne oppstå konflikt med den foreslåtte bestemmelsen i lovforslagets § 16. Departementet anser likevel ikke at det oppstår noen kollisjon for norsk personell her. Dersom personellet skal avgi

¹¹ I denne sammenheng er det forskjellen i håndtering eller ivaretagelse av individets plikter og rettigheter som ikke er regulert.

¹² STANAG 1179 (ED 2) Combined investigation of maritime incidents.

¹³ STANAG 3531 FS (ED 8) Safety investigation and reporting of accidents/incidents involving military aircraft, missiles, and/or UAVs.

forklaring til en undersøkelseskommisjon nedsatt av NATO eller en annen alliansepartner, vil reglene i lovforslaget ikke komme til anvendelse. For det tilfellet at personellet skal avgi forklaring for en norsk kommisjon, vil vernet mot selvinkriminering være etablert. Når det gjelder forklaringer fra utenlandsk personell, som befinner seg i Norge og som skal avgi forklaring til en norsk kommisjon, vises det til pkt 6.3.2.2 over.

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, jfr. lovutkastet § 12 femte ledd.

Det må 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 Herculesfly (C-130) styrtet i Kebnekaise i Sverige vinteren 2012, ikke ble nedsatt en egen norsk kommisjon. Isteden ble den svenske havarikommisjonen forsterket med et norsk medlem. Det samme gjelder i forbindelse med brannen om bord det danske fartøyet, Britannia Seaway, som fraktet norsk militært utstyr fra Nord-Norge til Bergen i november 2013. I denne saken har den danske havarikommisjonen satt i gang undersøkelse uten norsk deltakelse. På den annen side ble det nedsatt en egen norsk undersøkelseskommisjon i forbindelse med en hendelse med et norsk jagerfly i Kirgisistan i 2002.

6.4 Organisering av undersøkelsesarbeidet

6.4.1 Organisatorisk oppbygning og forankring

Etter departementets syn er det nødvendig med en klargjøring av roller, myndighet og ansvar i undersøkelsesarbeidet i Forsvaret. Dagens forskrift er delvis uklar 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.

Lovutkastet inneholder derfor et forslag til ny organisering av undersøkelsesarbeidet, der undersøkelsesmyndigheten etableres som et uavhengig organ administrativt direkte underlagt Forsvarssjefen. Rammene for organiseringen foreslås trukket opp i loven, mens en mer detaljert beskrivelse vil nedfelles i underliggende regelverk.

6.4.2 Dagens system

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, tidligere Fellesoperativt hovedkvarter, FOHK).

Undersøkelseskommisjoner kan etter forskriften oppnevnes både av

undersøkelsesmyndigheten, men også av andre instanser i Forsvaret etter vilkårene i forskriftens § 5, se nærmere om dette i punkt 4.2.1.

Undersøkelseskommisjoner nedsettes etter behov, og det finnes i liten grad særskilt utpekt personell til bruk for Forsvarets undersøkelser. Arbeidet blir derfor en sekundæroppgave for personellet som blir pålagt kommisjonsarbeid, samtidig som oppdragsporteføljen for Forsvaret har økt. Rapporten som utferdiges av undersøkelseskommisjonen skal etter dagens system avgis til undersøkelsesmyndigheten før den sendes til Forsvarsstaben, politiet og øvrige relevante aktører. Rapporten sendes til slutt til Forsvarsdepartementet som avslutter saken.

Det er etter dagens system tidvis uklart hvilken myndighet som har adgang til å nedsette undersøkelseskommisjon i ulike tilfeller, jf. § 5. Begrepet «undersøkelsesmyndighet» er dessuten ikke gitt et entydig innhold i forskriften. En ren språklig fortolkning av ordlyden skulle tilsi at undersøkelsesmyndigheten har det overordnede ansvaret for undersøkelsene, derunder myndighet til å iverksette en undersøkelse og for gjennomføring av selve undersøkelsen. For sivil transportsektors vedkommende har SHT kompetanse på alle disse feltene. Etter den militære forskriften er ingen av fortolkningene helt dekkende.

Selv om FOH er undersøkelsesmyndighet etter § 4, har denne formelt sett ikke kompetanse til å nedsette undersøkelseskommisjon i alle tilfeller. Likevel er det «undersøkelsesmyndigheten» som er gitt ansvar for *gjennomføringen* av undersøkelsen etter § 8. Om forståelsen av begrepet «undersøkelsesmyndighet» i de to paragrafene er ment å være den samme fremkommer ikke av forskriften. Det er etter departementets syn uheldig om instansen som initierer undersøkelsene ikke samtidig er ansvarlig for å sørge for at undersøkelsene også gjennomføres. Ansvaret for fremdrift og oppfølging av undersøkelsesarbeidet risikerer ellers å bli uklart.

Videre kan det stilles spørsmålstegn ved systemets uavhengighet og habilitet. Det er etter departementets syn ikke uproblematisk at FOH fungerer som undersøkelsesmyndighet etter forskriften. Riktignok har FOH ansvar for operasjoner og er premissgiver i Forsvaret når det gjelder operative forhold. FOH vil således både ha tilstrekkelig kompetanse og evne til å fylle denne rollen. Samtidig kan man risikere at FOH blir sittende på begge sider av bordet dersom en ulykke eller hendelse finner sted innenfor rammene av FOH sitt ansvarsområde.

6.4.3 Alternative modeller for organisering av undersøkelsesarbeidet

6.4.3.1 Generelt

For å sikre størst mulig tillit og troverdighet til undersøkelsesarbeidet er det viktig at undersøkelsesmyndigheten og undersøkelseskommisjonene 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 at organet ikke kan instrueres i faglige spørsmål og prioriteringer. Annen form for indirekte påvirkning, det være seg gjennom budsjettildelinger eller arbeidsmessige betingelser mv., må heller ikke forekomme.

Samtidig som undersøkelsesorganet rent faktisk 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.

Når det gjelder undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret er det flere faktorer som må avstemmes mot hverandre, og det er flere mulige modeller for hvordan undersøkelsesarbeidet kan organiseres. I hovedtrekk er det spørsmålet om undersøkelsesmyndigheten skal plasseres innenfor eller utenfor etaten Forsvaret som må vurderes. I det følgende diskuteres tre alternative modeller for organiseringen.

6.4.3.2 Undersøkelsesmyndighet direkte underlagt Forsvarssjefen

Den første muligheten som har blitt vurdert har vært å etablere undersøkelsesmyndigheten som en faglig uavhengig enhet, direkte underlagt forsvarssjefen, på samme måte som Forsvarets materialtilsyn (FMT). Forsvarssjefens internrevisjon (FSJIR) er et annet eksempel på en slik organisering. Ved å bli direkte underlagt forsvarssjefen vil undersøkelsesmyndigheten ikke være tilknyttet den linjeorganisasjonen som gjelder ellers i Forsvaret. Av administrative hensyn bør imidlertid undersøkelsesmyndigheten samlokaliseres med Forsvarets integrerte strategiske ledelse (ISL), slik at undersøkelsesmyndigheten kan benytte seg av kontorfasiliteter og administrative støttefunksjoner som tilligger denne.

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 på daglig basis har sikkerhetsarbeid med forebyggelsesformål utviklet seg som et helt sentralt læringsfelt i etaten. Et tungtveiende moment er dessuten at det nettopp er innad i Forsvaret at man finner spesialkompetansen på det brede spekteret av forhold som vil måtte undersøkes. 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. Disse momentene gjør seg fremdeles gjeldende. Øvrige faktorer som taler for at man burde bygge videre på eksisterende ordning er at det er grunn til å tro at en organisering av undersøkelsesarbeidet underlagt forsvarssjefen, og utført av militært utdannet personell, vil oppnå større troverdighet og gehør for sine funn innad i Forsvaret enn det en ekstern undersøkelsesmyndighet vil gjøre. Det er også 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.

Et annet spørsmål som må vurderes i forbindelse med valget av en undersøkelsesmyndighet underlagt Forsvarssjefen er forholdet til våre folkerettsforpliktelser, og da særlig forholdet til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK). Dette fordi Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD), har uttalt seg om uavhengigheten til undersøkelsesorganer gjennom sin rettspraksis.

EMD oppstiller krav om effektiv etterforskning ved mistanke om brudd på EMK art. 2 (rett til liv) og 3 (forbud mot tortur). For at etterforskningen skal være effektiv, må etterforskningsorganet være uavhengig av de som etterforskes. Når det gjelder Forsvaret har EMD uttalt at organet må være utenfor den militære beslutningskjeden (organisatorisk utenfor). Dette har blitt fastslått i dommer mot andre land i Europarådet, ikke mot Norge.¹⁴ Likevel anses rettspraksis fra EMD å være bindende for oss. Spørsmålet blir dermed om opprettelsen av en undersøkelsesmyndighet underlagt forsvarssjefen vil være i strid med uavhengighetskravet.

Her må det først påpekes at EMDs krav gjelder etterforskning og ikke undersøkelse. Forskjellen er at man gjennom etterforskning søker å identifisere skyldige og illegge skyld etter en hendelse. Formålet med undersøkelser er å kartlegge hva som har skjedd slik at man unngår lignende hendelser i fremtiden. Da undersøkelsesmyndighetens oppdrag vil være å undersøke ulykker og hendelser uten å ha noen befatning med en eventuell senere straffesak, vil EMDs krav til uavhengig etterforskningsorgan ikke kunne sies å være direkte gjeldende, og dermed ikke være til hinder for en slik organisering av undersøkelsesarbeidet.

6.4.3.3 Undersøkelsesmyndighet underlagt Forsvarsdepartementet

Et annet forslag til modell som har blitt fremmet har vært å forankre undersøkelsesmyndigheten organisatorisk inn under departementet. Dette vil i såfall være en tilsvarende ordning som for Statens havarikommisjon for transport, jf punkt 2.2.3.3. Sett utenfra vil dette kunne synes å gi en noe større grad av uavhengighet, men det er tvilsomt om dette rent faktisk vil medføre større ekstern tillit til undersøkelsene. Rent faktisk vil det derimot ikke bety noe fra eller til siden det i 2003 ble innført en integrert strategisk ledelse (ISL) i Forsvaret, hvor forsvarssjefen inngår som en del av departementet. Forsvarssjefen er etatssjef for Forsvaret samtidig som han inngår i departementets ledergruppe. Følgelig vil kravet til uavhengighet stille seg likt

¹⁴ Jar. Case of Al-SKEINI and OTHERS v. THE UNITED KINGDOM saksnr 55721/07. Denne saken gjaldt imidlertid etterforskning i væpnet konflikt/okkupasjon og dermed ikke direkte sammenlignbart med undersøkelseskomisjoners mandat (ulykker).

om undersøkelsesmyndigheten er plassert direkte under forsvarssjefen eller hos departementet.

I motsetning til Samferdselsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet har ikke Forsvarsdepartementet underlagt tilsynsmyndigheter som innenfor sine sektorer har faglig oppfølgingsansvar bl.a innenfor ulykkesforebygging. I realiteten vil undersøkelsesmyndigheten derfor måtte sende sluttrapporten til Forsvarsdepartementet som igjen vil fremsende den til forsvarssjefen for videre oppfølging. Det vil ikke være aktuelt for Forsvarsdepartementet å forestå sluttbehandlingen av rapportene med hensyn til hvilke tiltak som skal iverksettes i Forsvaret. Dette vil i alle tilfeller være et ansvar som påligger forsvarssjefen.¹⁵

6.4.3.4 Undersøkelsesmyndighet som en del av SHT

Et tredje alternativ som har blitt vurdert er å opprette en egen seksjon med ansvar for ulykkesforebyggende undersøkelser i Forsvaret innen Statens havarikommisjon for transport. Denne modellens største fortrinn er at et slikt undersøkelsesorgan vil fremstå som uavhengig. SHT har dessuten en velutviklet organisasjon og stor kompetanse på sikkerhetsarbeid som vil komme undersøkelsesarbeidet til gode. Å kunne trekke på allerede eksisterende og profesjonelt utviklede administrative støttefunksjoner vil også være en fordel med en slik organisering.

Svakhetene vil som tidligere nevnt være behovet for spisskompetanse og kjennskap til militære systemer og behandling av gradert informasjon. SHT har dessuten kun ekspertkunnskap innenfor transportsektoren – altså et begrenset fagområde – som er betydelig snevrere enn det som utgjør potensielle områder for ulykker og hendelser i Forsvaret.

Videre kan man 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 daglige, kontinuerlige sikkerhetsarbeidet.

Dersom man skulle velge å legge undersøkelsesmyndigheten i Forsvaret til SHT, må det tas stilling til en rekke organisatoriske, lovmessige og økonomiske konsekvenser. Som følge av at departementet etter en totalvurdering ikke vil gå inn for å anbefale en slik løsning, gjøres det ikke rede for slike eventuelle konsekvenser i høringsnotatet.

6.4.3.5 Avveininger

Ved avveiningen av de forskjellige alternativene er det nødvendig å se hen til hvilke særskilte hensyn som gjør seg gjeldende i Forsvaret. Spesielt gjelder

¹⁵ Det er ikke det samme som å si at departementet aldri vil ha noen befatning med sluttrapportene, se punkt 6.8.2.3.

dette behovet for at kompetent personell med god sektorkunnskap står for undersøkelsene. Denne fullstendige kunnskapen finner man i Forsvaret. Å sette utenforstående uten inngående kjennskap til nasjonale og internasjonale operasjoner og operasjonskonsepter, konsepter for øving og trening, materiellpark, sensitiv informasjon, konstante risikoavveininger mv. til å vurdere sikkerheten med det formål at Forsvaret skal kunne lære av sine feil, er vanskelig å se for seg.

Dersom formålet med undersøkelsene hadde vært å plassere ansvar og skyld for feil og forsømmelser er det klart at det ville være betenkelig å plassere undersøkelsesmyndigheten innenfor rammene av etaten Forsvaret. Kritikk av at Forsvaret undersøkte seg selv ville da være betimelig. 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 foreslår vernet mot etterspill og reaksjoner som følge av sine forklaringer som redegjort for i høringsnotatets punkt 6.7.4, er det mindre naturlig å frykte for undersøkelsesmyndighetens integritet.

Tvert imot legger lovforslaget opp til et system der det vil være i alles interesse at sannheten kommer på bordet, ikke minst i forsvarssjefens interesse som øverste ansvarlige for sikkerheten i etaten. Etter en nøye vurdering mener departementet derfor at det er grunn til å anta at å forankre undersøkelsesmyndigheten innenfor etaten Forsvaret vil lede til det kvalitativt sett beste resultatet og at motforestillingene ikke er tungtveiende nok til å velge en annen løsning.

6.4.3.6 Konklusjon

Departementet foreslår på bakgrunn av forutgående drøftelse at undersøkelsesmyndigheten administrativt underlegges forvarssjefen. Samtidig ivaretas undersøkelsesmyndighetens faglige uavhengighet ved at den kommandomessig er *direkte* underlagt forsvarssjefen, og således er uten tilknytning til militære staber eller avdelinger, slik som redegjort for under første alternativ.

Det understrekes at forsvarssjefens instruksjons- og kommandomyndighet ikke vil gjelde i faglige spørsmål, ei heller i den enkelte sak. I faglige vurderinger og prioriteringer er det helt avgjørende at undersøkelsesmyndigheten er fristilt og uavhengig. Dette er også understreket i lovforslaget, se § 4, 2. ledd. Ved tolkningstil i lovanvendelsen skal den løsning som vil gi undersøkelsesmyndigheten størst grad av uavhengighet velges.

6.4.4 Aktørene

Departementet foreslår på bakgrunn av overnevnte redegjørelse at det blir etablert en fast enhet, i loven benevnt «undersøkelsesmyndigheten», direkte underlagt Forvarssjefen. Enheten foreslås å ha undersøkelsesarbeid som sitt arbeidsområde. Departementet er av den oppfatning at det er nødvendig at enheten bemannes med særskilt dedikert arbeidskraft med ansvar for

undersøkelsesarbeidet. Både hensynet til kontinuitet i sikkerhetsarbeidet tilsier en slik løsning, men vel så tungtveiende er behovet for en større grad av profesjonalisering og mer metodisk tilnærming til dette arbeidet.

Å etablere en enhet med fast ansatt personell med ansvar for undersøkelsesarbeidet anses å representere en vesentlig styrkning i forhold til dagens ordning. Undersøkelsesmyndigheten vil måtte bestå av personer med lang erfaring fra undersøkelsesarbeid, og disse vil som hovedregel fungere som kommisjonsledere for de enkelte undersøkelseskommisjoner som nedsettes. Detaljer om dette fastsettes i forskrift.

Departementet ønsker å understreke at etableringen av undersøkelsesmyndigheten kun er ment som en omorganisering av allerede eksisterende ressurser, og er ikke ment å innebære noen økt arbeidsbelastning for Forsvaret totalt sett. Tvert imot er siktemålet å utnytte ressursene på en bedre og mer samordnet måte, og dermed høyne kvaliteten på undersøkelsesarbeidet og gjøre det mer effektivt.

Det har fra flere hold blitt fremhevet som et problem at det ikke er etablert faste ordninger for allokering av arbeidskraft til undersøkelsesarbeidet i Forsvaret. Undersøkelsesarbeidet utføres i dag i stor grad i tillegg til primærfunksjonen, og dette har ført til at arbeidet ofte har blitt nedprioritert, og at kvaliteten på undersøkelsesrapportene har vært varierende. Til dels har det vært krevende å få samlet tilstrekkelig arbeidskraft til å gjøre jobben, og til dels har det forekommet at arbeidet har blitt utført i høyere tempo enn det som er antatt forsvarlig, slik at undersøkelsesoffiserene raskest mulig har kunnet gå tilbake til sine respektive jobber. Det er derfor av sentral betydning at det etableres ordninger og insentiver som gjør at undersøkelsesarbeidet blir prioritert og at det utføres av kompetent personell. I tillegg til de fast ansatte medlemmene i undersøkelsesmyndigheten anser departementet det derfor som formålstjenlig at det etableres en «pool» av tilgjengelige kommisjonsmedlemmer, se for øvrig punkt 6.5.2.8. Videre må Forsvaret etablere fungerende mekanismer som gjør at disse vil kunne delta i kommisjonsarbeid ved behov. For å sikre kvalifisert arbeidskraft bør undersøkelsesoffiserene gjennomgå relevant trening og utdanning, derunder gjennomgå et godkjenningsprogram.

Detaljer om organisering, antall årsverk, utdanning og trening og så videre vil bli fastsatt nærmere i forskrift. Den nærmere sammensetningen av undersøkelseskommisjonen når ulykker og hendelser inntreffer vil også reguleres nærmere i forskrift.

6.5 Myndighet og ansvar

6.5.1 Undersøkelsesmyndighetens oppgaver

Begrepet *undersøkelsesmyndighet* har et noe uklart innhold i gjeldende forskrift fra 1995. Uttrykket er ikke nærmere definert, og overgangen fra en kommandørstruktur, til at undersøkelsesmyndigheten ble lagt til Forsvarets operative hovedkvarter (FOH), har medført ytterligere uklarheter. Innenfor

samferdselsområdet er det Statens havarikommisjon for transport som er undersøkelsesmyndighet. I forslaget til ny lov om offentlige undersøkelser, som inntatt i NOU 2009:9, benyttes ikke begrepet undersøkelsesmyndighet.

Departementet har funnet det hensiktsmessig å liste opp undersøkelsesmyndighetens overordnede oppgaver i lovforslagets § 5. Det er undersøkelsesmyndigheten som gis ansvaret for at undersøkelsesarbeidet blir igangsatt når nærmere fastsatte vilkår er oppfylt. Undersøkelsesmyndigheten har dessuten ansvaret for at undersøkelsesarbeidet rent faktisk gjennomføres og at det munner ut i et resultat. Departementet ønsker på denne måten 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.

Med utgangspunkt i det undersøkelsesarbeid og de analyser som foretas, foreslås det at undersøkelseskommisjonen skal beskrive sine funn og formulere en eller flere mulige tilrådninger, med eventuelt tilhørende tiltak, for hvordan sikkerheten på denne bakgrunn kan forbedres. Kravet om at det oppstilles tilrådninger er ikke absolutt da det kan tenkes saker der dette ikke er aktuelt eller hensiktsmessig. Likevel vil undersøkelsesmyndigheten normalt, for å kunne oppfylle formålet med undersøkelsesarbeidet, kunne sammenfatte sine funn i konkrete råd til forbedringer for Forsvaret. Departementet foreslår å ilegge undersøkelsesmyndigheten det overordnede ansvaret for at slike tilrådninger blir utformet og for at disse oversendes Forsvaret eller andre relevante myndigheter. Av hensyn til fremdrift og gjennomføring finner departementet 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 de svakheter som preger dagens system.

Departementet har vurdert hvorvidt undersøkelsesmyndigheten også skulle pålegges å sørge for at undersøkelseskommisjonens tilrådninger blir vurdert og eventuelt gjennomført, men har kommet til at dette ikke er en hensiktsmessig løsning. For det første ville dette være å frata den relevante fagmyndighet¹⁶ i Forsvaret dennes arbeidsoppgaver, som nettopp går på ansvaret for å implementere og gjennomføre pålegg innenfor sitt ansvarsområde. For det andre ville det være uheldig å ilegge undersøkelsesmyndigheten en slik oppgave med tanke på organets uavhengighet.

¹⁶ Fagmyndighet: Myndighet til å initiere, godkjenne, beslutte, utgi regelverk, sertifisere, autorisere og kontrollere faglige forhold innen et tildelt ansvarsområde. Sjef tillagt fagmyndighet kan delegerer hele eller deler av ansvaret til en underordnet sjef. Forsvarssjefen er øverste fagmyndighet i Forsvaret, jf Direktiv for virksomhets- og økonomistyring (DIVØ) pkt 5.8.2.1.

6.5.2 Iverksetting av undersøkelser

6.5.2.1 *Generelt*

Undersøkelsesarbeidet settes i gang ved at undersøkelsesmyndigheten mottar varsel om en ulykke eller hendelse. Spørsmålet om varsling behandles under. I mange tilfeller vil ulykken eller hendelsen kreve profesjonell skadestedsledelse. Dessuten vil innhenting av fakta stå sentralt. Disse spørsmålene, i tillegg til vilkårene for når undersøkelseskommisjon skal nedsettes, samt formål og mandat for kommisjonens arbeid omtales i det følgende.

6.5.2.2 *Varsling*

Varsling vil si umiddelbar, eller raskest mulig, melding til offentlige myndigheter om en ulykke eller hendelse som har inntrådt. Departementet har vurdert hvorvidt lovforslaget burde inneholde en angivelse av hvilke persongrupper som skal være ilagt en varslingsplikt samt pliktens nærmere innhold. Etter en nærmere vurdering har departementet imidlertid kommet til at det vil være mest hensiktsmessig å delegere myndighet til å utforme nærmere bestemmelser om dette til Forsvaret, se utkast til § 7. Det er Forsvaret selv som har best kjennskap til hvilke plikter som vil fungere best på dette området, og det er Forsvaret som enklest kan koordinere og avstemme disse bestemmelsene om varsling mot allerede eksisterende varslingsplikter.

Departementet har videre vurdert 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. Til tross for at ordet kan henlede til en slik forståelse er det etter departementets syn unaturlig å ta i bruk et substitutt for ordet «varsle» i denne sammenheng. Det er ikke uvanlig at særskilte ord og begreper blir knyttet til et spesielt fenomen, gjerne etter sterk belysning i media, slik som begrepet varsling i dette tilfellet. En slik praksis bør likevel etter departementets syn ikke føre til at man på generell basis må avstå fra å bruke de mest anvendelige og presise begrepene man har tilgjengelig ved utformingen av lovtekst. Departementet foreslår derfor at begrepet varsling videreføres i ny lov.

6.5.2.3 *Skadestedsledelse og bevissikring*

Gjeldende forskrift har flere bestemmelser som regulerer ansvar og plikter for militære sjefers som har tilknytning til skadestedet, eller som befinner seg i nærheten av dette. Departementet er av den oppfatning at gjeldende bestemmelser om øyeblikkelige tiltak både åpner for tolkning av *hvem* som faktisk er pålagt ulike plikter, samt at disse 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. Dette er normalt et ansvar som plasseres på høyere nivå i Forsvaret, slik som til nærmeste sjef for driftsenhet i Forsvaret

(DIF-sjef).¹⁷ Departementet er for øvrig av det syn at det er mer hensiktsmessig å regulere detaljene om skadestedsledelse og bevissikring i forskrift, fremfor å ta dette i loven. Enkelte grunnleggende plikter er imidlertid fastsatt i utkast til § 8.

De alminnelige prinsipper for redningsarbeid vil for øvrig ligge til grunn, og lovforslaget har ikke til hensikt å foreslå endringer i så måte. Ved store ulykker og katastrofer vil nødetatene organisere seg etter gjeldende regelverk. Skadestedsleder leder og koordinerer 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.

Hvis en militær sjef blir anmodet eller gitt ordre om å støtte ved en stor ulykke eller katastrofe, vil den militære sjefen melde seg for skadestedsleder og få oppdrag fra denne. Primært skal militært personell holde seg til sin militære overordnede, som igjen får oppdrag fra skadestedsleder i disse situasjonene. Personell som ankommer skadestedet først vil fungere som skadestedsledelse inntil mer kompetent personell kommer til. Militært personell vil kunne fungere som skadestedsleder inntil politiet ankommer skadestedet. Etter politiets ankomst er det vanlig praksis at militær sjef tilbyr politiet sin støtte i det videre arbeidet.

6.5.2.4 Initiell vurdering av det inntrufne

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. Departementet finner det hensiktsmessig å gi føringer for undersøkelsesmyndighetens arbeid allerede fra det tidspunkt den får varsel om at en ulykke eller hendelse har funnet sted.

Lovforslaget § 11 pålegger undersøkelsesmyndigheten, når den mottar varsel om det inntrufne, en plikt til å vurdere hvorvidt lovens vilkår for å nedsette undersøkelseskommisjon er oppfylt. På denne måten ønsker departementet å sikre at undersøkelsesmyndigheten inntar en aktiv rolle allerede fra det tidspunkt varsel mottas. Dette vil både 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.

¹⁷ Sjef for driftsenhet i Forsvaret (DIF-sjef) er styringsnivået under etatsledelsen. DIF-sjef er i FSJ delegasjonsdirektiv delegert myndighet som arbeidsgiver som inkluderer arbeidsgivers styringsrett, jf Direktiv for virksomhets- og økonomistyring (DIVØ), jf pkt 5.6.

Det foreslås at vurderingen av hvorvidt undersøkelseskommisjon skal nedsettes blir foretatt «uten ugrunnet opphold». Dette innebærer at undersøkelsesmyndigheten ikke kan la noe tid gå til spille før den foretar sin vurdering. Samtidig legges det ikke opp til at undersøkelsesmyndigheten skal opprettholde noen vaktordning med nærmere fastsatt reaksjonstid. Normal tidsbruk vil derfor måtte tillates for at undersøkelsesmyndigheten skal kunne ta stilling til om vilkårene er oppfylt. Departementet antar at det på et tidlig tidspunkt ofte vil kunne være vanskelig å ha oversikt over omfanget av det som har skjedd, og dermed 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 lovforslagets § 11.

I tråd med hensynet til undersøkelsesmyndighetens uavhengige og frie stilling som redegjort for i punkt 6.4.3, presiseres det i forslaget til § 11, 2. ledd at undersøkelsesmyndigheten selv avgjør omfanget av undersøkelsen og hvordan denne skal gjennomføres for å oppnå lovens formål. Undersøkelsesmyndigheten har det faglige og administrative ansvaret for at undersøkelsene utføres på en forsvarlig og grundig måte innenfor rammene av regelverket, og kan ikke instrueres i faglige spørsmål.

6.5.2.5 Vilkår for å nedsette undersøkelseskommisjon

Vilkårene for å nedsette undersøkelseskommisjon er i hovedsak en videreføring av eksisterende regelverk. Undersøkelsesmyndigheten har først og fremst ansvar for å undersøke de mest alvorlige tilfellene, nemlig ulykker, som nærmere uttrykt i § 12, 1. ledd litra a og b.

Enkelte situasjoner som oppstår i forbindelse med utøvelsen av Forsvarets virksomhet anses å være så alvorlige at det bør oppstilles et krav om at de alltid skal 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 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 juridisk standard, som det eksisterer mye praksis rundt. Arbeidstilsynet har utarbeidet en ni-punkts veiledning over hva som skal regnes som «*alvorlig skade*», og det skal forholdsvis mye til før vilkåret er oppfylt.¹⁸ Det er etter

¹⁸ Forhold som omfattes av veiledningen er hodeskade/hjernerystelse med tap av bevissthet og/eller andre alvorlige konsekvenser, skjelettskade (unntatt enkle brister eller brudd på fingre eller tær), indre skader (slik som skader på organer som lunger, nyrer, milt osv.), tap av kroppsdeler, forgiftning (med fare for varige helseskader), bevissthetstap på grunn av arbeidsmiljøfaktorer som f.eks. oksygenmangel, forbrenning/frostskade eller etseskade, generell nedkjøling og

departementets syn formålstjenlig at terskelen for de tilfeller der undersøkelser alltid skal iverksettes legges på dette nivået.

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. Vilkåret er at en ulykke har medført omfattende skade på, eller tap av, militær eller sivil eiendom. Departementet har vurdert om man skal forsøke å angi en beløpsmessig grense for hva som utgjør *omfattende skade* på eiendom, men er kommet til at det er mer hensiktsmessig at terskelen for dette får utvikle seg gjennom praksis. Som følge av at det eksisterende regelverket la opp til en lignende avgrensning er det naturlig å ta utgangspunkt i gjeldende praktisering for å finne frem til en hensiktsmessig grensedracting.

Videre oppstilles det en plikt til å nedsette undersøkelseskommisjon ved alvorlige hendelser, som definert i lovens § 3, første ledd bokstav b. 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 er det 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 kun skal høste lærdom av de sakene som hadde et alvorlig utfall, der skadepotensialet i utgangspunktet var det samme.

I vurderingen av hva som utgjør en *alvorlig hendelse* etter § 12, andre ledd, jfr. § 3, første ledd litra b), må undersøkelsesmyndigheten ta utgangspunkt i § 12, første ledd. Grensegangen for hva som utgjør *litt andre omstendigheter* i definisjonen i § 3 vil variere fra saksfelt til saksfelt, og vil utmeisle seg i undersøkelsesmyndighetens praksis.

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, jfr. utkast til § 12, tredje ledd.

Det er etter departementets syn et sentralt poeng å gi undersøkelsesmyndigheten en forholdsvis vid skjønnsmessig adgang til å vurdere hvilke forhold som bør undersøkes nærmere.

Undersøkelsesmyndigheten utgjør ekspertisen i det ulykkesforebyggende

som en samleangivelse annen skade som krever sykehusbehandling, unntatt enklere poliklinisk behandling.

arbeidet i Forsvaret, og vil derfor ha størst kjennskap til og oversikt over fagfeltet. Det er derfor naturlig at det er disse som kan ta de best kvalifiserte beslutningene vedrørende hvilke saker som skal prioriteres. Hensikten er å treffe effektive tiltak som tetter hull i eksisterende sikkerhetsbarrierer eller også bygger nye barrierer for fremtiden.

Til tross for at utgangspunktet er at undersøkelsesmyndigheten skal ha en forholdsvis stor diskresjonær kompetanse til å vurdere hvilke saker som skal undersøkes, foreslår departementet 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 risikopotensiale.

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 budsjetter. Disse momentene må veies opp mot hvor mange undersøkelser myndigheten vil ha mulighet for å igangsette, ut over de lovpålagte etter § 12, første og annet ledd.

6.5.2.6 Unntak fra plikten til å nedsette undersøkelseskommisjon

Departementet foreslår at undersøkelseskommisjon kan unnlates nedsatt dersom en annen myndighet undersøker det inntrufne med ulykkesforebyggende formål, jf. utkast til § 12, femte ledd. Bestemmelsen er formulert som en «kan»-regel, noe som innebærer en adgang, men ikke en plikt for undersøkelsesmyndigheten til å avstå fra å nedsette en kommisjon i disse tilfeller. Unntaket er også omtalt i punkt 6.3.2.1 over.

Det er etter departementets syn 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.

Det er samtidig et vesentlig poeng at forsvarsjefen og Forsvarsministeren har et særskilt ansvar for sikkerheten i Forsvaret. Betydningen av det ulykkesforebyggende arbeid gjennom undersøkelser kan derfor ikke undervurderes.

Som nevnt i punkt 6.3.2.1 må det derfor presiseres at det avgjørende kriteriet for at undersøkelseskommisjon kan unnlates nedsatt 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.

6.5.2.7 Adgang til å nedsette og/eller oppheve en undersøkelseskommisjon av andre enn undersøkelsesmyndigheten

Forslaget til lovens § 13 er ment å dekke de tilfeller der forsvarssjefen ønsker at en ulykke eller hendelse skal undersøkes, men der det ikke er nedsatt noen undersøkelseskommisjon av undersøkelsesmyndigheten. Som følge av at forsvarssjefen ikke har myndighet til å instruere undersøkelsesmyndigheten til å igangsette undersøkelser, er det nødvendig med en egen hjemmel for dette. For å hindre samrøre er det naturlig at forsvarssjefen først forsikrer seg om at undersøkelsesmyndigheten ikke har til hensikt å oppnevne kommisjon.

Gjennom sin instruksjonsmyndighet vil Forsvarsdepartementet ha adgang til å instruere forsvarssjefen i å nedsette en undersøkelseskommisjon dersom departementet finner det nødvendig for å ivareta sitt konstitusjonelle ansvar for sikkerheten i Forsvaret, og hverken undersøkelsesmyndigheten eller forsvarssjefen har nedsatt undersøkelseskommisjon.

Bestemmelsen er ment som en unntaksregel som skal søke å sikre at forhold som er av betydning for sikkerheten i Forsvaret blir undersøkt. De øvrige bestemmelser som gjelder for undersøkelsesmyndigheten gjelder tilsvarende selv om det er forsvarssjefen som står for den faktiske nedsettelsen av kommisjon.

Det presiseres at forsvarssjefen ikke gis myndighet til å stanse igangsatte undersøkelser eller hindre undersøkelsesmyndigheten fra å sette i gang undersøkelser etter loven her, i tråd med undersøkelsesmyndighetens uavhengige stilling.

Svært unntaksvis vil sentrale sikkerhetspolitiske hensyn eller forholdet til annen stat kunne tilsi at man utviser varsomhet med å sette igang undersøkelser av et hendelsesforløp. Departementet foreslår derfor en snever unntaksregel i § 13, andre ledd der Forsvarsdepartementet gis adgang til å begrense mandatet, eller i ytterste konsekvens innstille arbeidet til en undersøkelseskommisjon, dersom vesentlige sikkerhetspolitiske interesser står på spill. 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 om undersøkelsene fortsetter.

Dersom det er mulig å fortsette undersøkelsene uten at de sikkerhetspolitiske interessene vil ta skade, skal Forsvarsdepartementet 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.

6.5.2.8 Undersøkelseskommisjonens sammensetning

Krav til undersøkelseskommisjonens sammensetning og antall foreslås fastsatt nærmere i forskrift jfr. utkast til § 14, men departementet finner det likevel hensiktsmessig å innhente høringsinstansenes synspunkter på enkelte overordnede vurderinger vedrørende dette.

Ser man på formålet med undersøkelsesarbeidet er det kunnskapsinnhenting som står i fokus. Lovens system er bygget opp slik at involverte i ulykken eller hendelsen ikke skal behøve å frykte sanksjoner på bakgrunn av undersøkelsesarbeidet. Følgelig bør fokus ligge på at mest mulig kompetent personell deltar i undersøkelseskommisjonen, fremfor hvilke interesser de representerer.

Departementet ønsker derfor at det stilles krav til særskilt kompetanse, både metodisk, militærfaglig og at personellet må ha operativ bakgrunn fra alle forsvarsgrenene, og at dette vil 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. Det bør i tillegg etableres en *pool* med fagkompetent personell i Forsvaret, som har gjennomgått et spesielt utdannings- og treningsprogram i tråd med et regime for godkjenning som kommisjonsmedlem. I forlengelsen av dette må Forsvaret 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 § 22, jf. § 18.

Som redegjort for over i punkt 2.2.3.5 vil ikke militærpolitiet lenger benyttes til å oppta forklaringer fra personer som møter for undersøkelseskommisjonen, slik som har vært praksis etter gjeldende forskrift. Representanter fra militærpoliti eller alminnelig politi skal heller ikke stille med representant i undersøkelseskommisjonen.

6.5.2.9 Eldre saker

Departementet foreslår i § 11, 3. ledd at undersøkelsesmyndigheten gis adgang til å ta opp tidligere saker til undersøkelse. Dette gjelder uavhengig av om saken er blitt undersøkt 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 beslag på 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. Undersøkelsesmyndigheten må likevel hele tiden ha den løpende ressursituasjonen for øyet, og en forutsetning for å ta opp igjen gamle saker må være at ressursituasjonen tillater dette, og at det ikke går ut over kapasiteten til å ta seg av nye ulykker og hendelser som måtte inntreffe.

6.6 Tilgang til fakta

6.6.1 Nødvendig tilgang til informasjon

For at undersøkelsesmyndigheten skal kunne utføre sitt arbeid er den avhengig av å få tilgang til relevante fakta i saken. Dette gjelder både tilgang til skadested, gjenstander, vrakrester mv., men også tilgang til resultater av medisinske tester, obduksjoner 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, og disse bygger i hovedsak på mal fra de sivile transportlovene, som gir Statens havarikommisjon for transport tilsvarende adgang til fakta.

I tillegg anser departementet det som sentralt at undersøkelsesmyndigheten gis adgang til all relevant informasjon den måtte ønske fremlagt fra etaten 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 intern 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 ubegrenset tilgang til informasjon som så sentral at den bør forankres i loven, jf. forslag til § 10, 2. ledd.

6.7 Virkemidler for å sikre at undersøkelsesmyndigheten mottar flest mulig opplysninger

6.7.1 Generelt

Alvorlige hendelser og ulykker vil i mange tilfeller kunne være forårsaket av menneskelige feil. Disse vil kunne variere fra det bagatellmessige og til de grovere feil. Feilene vil i enkelte tilfeller også kunne være straffverdige. Personene bak feilene vil naturligvis da kunne kvie seg for å måtte gi fra seg informasjon om forhold 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 6.2.

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 vern mot nærmere bestemte sanksjoner for den forklaringspliktige. Disse tre vil bli beskrevet nærmere i det følgende.

6.7.2 Utvidet forklaringsplikt

6.7.2.1 Bakgrunn

Som omtalt over anses hensynet til en best mulig opplyst sak, og dermed det ulykkesforebyggende arbeidet, som grunnleggende i dette lovforslaget. For å nå dette formålet mener departementet det er nødvendig å lovfeste en utvidet og ubetinget forklaringsplikt.

Dagens system pålegger ikke de involverte eller vitnene i saken noen forklaringsplikt. Samtidig risikerer de involverte strafferettslige og sivilrettslige reaksjoner dersom de velger å forklare seg om egne straffverdige eller erstatningsbetingende handlinger til undersøkelseskommisjonen. Dette fører til at mange antakelig velger å avstå fra å forklare seg om egne feil. Følgelig vil undersøkelseskommisjonen ofte ha vanskeligheter med å få klarhet i hva som faktisk ledet til ulykken eller hendelsen, noe som igjen gjør det vanskeligere å forebygge at det samme skjer igjen. Departementet mener at dette er en uheldig ordning som ikke oppfyller undersøkelsesarbeidets formål, men snarere fungerer som et hinder for arbeidet med å forbedre sikkerheten for personell og materiell i Forsvaret.

6.7.2.2 Nærmere om forklaringsplikten og vernet mot selvinkriminering

Ved innføring av en forklaringsplikt er det viktig å sørge for at den forklaringspliktiges rettigheter ivaretas. 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, også kalt vern mot selvinkriminering.

Et sentralt spørsmål i denne sammenhengen er hvorvidt vernet mot selvinkriminering kan legge begrensinger på forklaringsplikten. Vernet mot selvinkriminering går kort sagt ut på at man kan nekte å svare på spørsmål som kan lede til egen domfellelse. Vernet kommer direkte til uttrykk i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 14 nr. 3 bokstav g, og 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 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 selvinkrimineringsprinsippet, mener departementet det er nødvendig å innføre regler som forbyr at opplysninger som har fremkommet under forklaring til undersøkelsesmyndigheten, senere brukes som bevis i en straffesak mot den som har forklart seg, se nærmere om dette i punkt 6.7.4. På denne måten vil informasjonen vedkommende gir til undersøkelsesmyndigheten ikke kunne bidra til vedkommendes domfellelse, og således ikke komme i konflikt med selvinkrimineringsvernet.

Det presiseres at dersom politi/militærpoliti kommer frem til samme informasjon på bakgrunn av deres etterforskning i henhold til gjeldende lovverk, vil denne informasjonen kunne brukes som bevis i en straffesak og gi grunnlag for straff. Det sentrale i vår forbindelse er at undersøkelsesmyndigheten ikke skal gi politiet/militærpolitiet tilgang til informasjon som fremkommer med hjemmel i forklaringsplikten etter § 16, og at domstolene uansett ikke kan bruke forklaringen etter § 16 som sådan som bevis i en straffesak.

6.7.2.3 *Annen lovgivning*

Hvis man ser hen til andre lover på området kan det bemerkes at forslaget til lov om offentlige undersøkelseskommisjoner (NOU 2009:9) ikke foreslår å pålegge vitner forklaringsplikt ovenfor undersøkelseskommisjonen. NOU-utvalget fant det ikke nødvendig å pålegge en slik plikt, da erfaringen etter deres oppfatning tilsa at involverte personer samarbeidet godt med kommisjonen.

NOU-utvalget fremhever imidlertid i utredningens kapittel 25 at:

«I de undersøkelsene hvor undersøkelsens karakter gjør at det samlet sett anses nødvendig å ilegge for eksempel forklaringsplikt, vil man kunne gi særlover med egne hjemler for kommisjonene.»

Det utelukkes derfor ikke at forklaringsplikt vil kunne være et nødvendig virkemiddel for å sikre sakens opplysning også her.

Virkeområdet for loven om offentlige undersøkelseskommisjoner skiller seg fra nærværende lov på flere områder. For det første får loven anvendelse på alle særskilte offentlig oppnevnte undersøkelseskommisjoner, som undersøker *nærmere bestemte forhold av allmennviktig betydning*. Nedslagsfeltet er dermed både bredt og generelt. Undersøkelseskommisjonene vil kunne undersøke høyst ulike problemstillinger fra ulykker eller utilsiktede begivenheter, til mulig svikt i beslutningsprosesser, mer generell systemsvikt eller enkeltpersoners kritikkverdige opptreden, for å nevne noe. Undersøkelseskommisjonen og dens medlemmer foreslås dessuten ikke å være del av en fast organisasjon, men oppnevnes av Kongen i statsråd for hvert enkelt tilfelle. Det er derfor ikke unaturlig at NOU-utvalget har vært tilbakeholdne med å pålegge en generell forklaringsplikt, gitt at dette ikke vil passe like godt for alle sakskomplekser loven kan omfatte.

For de sivile transportlovenes vedkommende har man valgt en annen løsning og oppstilt 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 påpekes det at forklaringsplikten må sees i sammenheng med taushetsplikten undersøkelsesmyndigheten og undersøkelseskommisjonens medlemmer blir ilagt, samt vernereglene mot senere straffesaker.

Når det gjelder undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret, er det forebyggelsen av fremtidige ulykker som er det sentrale. Lovens anvendelsesområde er fast avgrenset til et spesifikt felt, nemlig Forsvarets virksomhet, og ikke generelt, slik som for lov om offentlige undersøkelseskommisjoner. Videre vil undersøkelsesmyndigheten utgjøre en profesjonell enhet dedikert til ulykkesforebyggende arbeid, i likhet med Statens havarikommisjon for transport, og ulikt ordning etter lov om offentlige undersøkelseskommisjoner. Departementet mener disse forhold, samt lovens formål, har langt mest til felles med de sivile transportlovene, og finner det derfor hensiktsmessig å følge modellen fra disse lovene med en lovpålagt forklaringsplikt.

6.7.2.4 Forklaringspliktens innhold

Med *utvidet forklaringsplikt* menes at forklaringsplikten gjelder uavhengig av eventuell taushetsplikt som påhviler den enkelte. Forklaringsplikten gjelder informasjon som vedkommende besitter om forhold som kan være av betydning for undersøkelsen, jfr. utkast til § 16, første punktum, og er i så henseende ubetinget. Undersøkelsesmyndigheten vil samtidig ikke kunne pålegge personer å forklare seg om forhold som ikke har tilknytning til den pågående undersøkelsen av en episode eller et sakskompleks. Hva som kan være av *betydning* for undersøkelsen vil bero på en skjønnsmessig vurdering, og vil variere med sakstypen.

6.7.2.5 *Hvem forklaringsplikten gjelder for*

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

6.7.2.6 *Rett til å la seg bistå under forklaring*

Departementet foreslår i § 16, annet 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.

Dagens forskrift gir den som får sitt forhold gransket rett til å la seg bistå av *advokat eller annen bistandsperson* etter § 13. En tilsvarende rett til å la seg bistå er også lagt til grunn i de sivile transportlovene, jfr. luftfartsloven § 12-16 og jernbaneundersøkelsesloven § 14. Departementet har likevel i sin vurdering vært noe tvilende til om det er nødvendig med en slik rett til å la seg bistå. Vitneforklaringene i regi av undersøkelseskommisjonen kan ikke sammenlignes med politimessig etterforskning og avhør, og skal ikke plassere skyld eller ansvar. De som avgir forklaring risikerer ikke at opplysninger de gir til undersøkelseskommisjonen blir brukt imot dem senere. De vil derfor ikke ha samme behov for rettslig eller annen bistand slik som i straffesaker. Departementet ønsker på denne bakgrunn innspill fra høringsinstansene på hvorvidt det er hensiktsmessig å oppstille en rett til å la seg bistå under forklaringen som foreslått.

Adgangen til å la seg bistå foreslås begrenset dersom dette vesentlig forsinker 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 forsinker saken*. Samme løsning er også valgt i den eksisterende forskriftens § 13.

Dersom den forklaringspliktige velger å la seg bistå må dette skje etter egen regning. Dette er en videreføring av gjeldende praksis. I og med at forklaringene for kommisjonen ikke har noen strafferettslige konsekvenser er det ikke nødvendig at undersøkelsesmyndigheten dekker slik bistand.

6.7.3 **Taushetsplikt**

6.7.3.1 *Generelt*

Reglene om taushetsplikt må sees på som et motstykke til innføringen av forklaringsplikt, jf. det som er sagt om dette over, og er et sentralt virkemiddel for å sikre at lovens formål oppnås. Departementet frykter at dersom det ikke

foreligger et godt regelverk som sikrer at den som forklarer seg kan stole på at sensitiv 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.

6.7.3.2 Forvaltningslovens regler om taushetsplikt

Departementet har funnet det naturlig å ta utgangspunkt i forvaltningslovens alminnelige taushetsbestemmelser. Forvaltningslovens regler om taushetsplikt følger av § 13. Av denne fremgår det at:

«Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om: 1) noens personlige forhold, eller 2) tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår».

Det er oppstilt en rekke unntak fra hovedregelen om taushetsplikt. Unntakene legger ikke særlige hindre i veien for undersøkelseskommisjoners arbeid, bortsett fra forvaltningsloven § 13b(1) nr. 6 som åpner for at organet som mottar opplysningene kan anmelde eller gi opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten.

Påtalemyndigheten skal som tidligere nevnt i høringsnotatet ikke involveres i kommisjonens arbeid. Departementet foreslår derfor å presisere at det gjøres unntak fra forvaltningsloven § 13 b (1) nr. 6. Det kan bemerkes at tilsvarende unntak er inntatt i både luftfartsloven 12-19, første ledd og jernbaneundersøkelsesloven § 17, første ledd.

Andre unntak fra taushetsplikt som forvaltningsloven åpner for, jf. § 13 b, er blant annet at opplysningene gjøres kjent for partene i en sak, at opplysningene brukes for å oppnå det formålet de er gitt eller innhentet for, at opplysningene er tilgjengelige for andre tjenestemenn innen organet i den grad det trengs for en hensiktsmessig arbeidsordning, at opplysningene brukes til statistisk bearbeiding og utrednings- eller planleggingsoppgaver samt at opplysningene gis videre til andre forvaltningsorgan i den grad det er nødvendig for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov eller instruks. Disse unntakene sikrer at forvaltningen skal kunne utøve sitt arbeid på en hensiktsmessig måte, og reglene om taushetsplikt er dermed ikke til hinder for at undersøkelseskommisjonen utarbeider en rapport adressert til Forsvaret om årsakene til ulykken eller hendelsen. Rapporten skal imidlertid hverken plassere skyld hos individualiserte personer eller kunne brukes som ledd i en straffeprosess mot den som forklarer seg for undersøkelseskommisjonen. Dette omtales nærmere under punkt 6.8.2.

6.7.3.3 *Behov for strengere regler om taushetsplikt enn de som følger av forvaltningsloven?*

En gjennomgang av regelen om taushetsplikt etter forvaltningsloven reiser spørsmålet om det er behov for mer vidtrekkende regler om taushetsplikt etter loven her. Dette for å sikre at forklaringspliktige etter § 16 ikke trenger å frykte uønsket videreformidling av innholdet i deres forklaring.

Informasjon som ikke omhandler noens personlige forhold eller røper forretningshemmeligheter, jfr. forvaltningsloven § 13, vil ikke være taushetsbelagt. Departementet er av den oppfatning at forvaltningslovens taushetsbestemmelser i dette tilfellet har et for snevert anvendelsesområde til at de alene kan gjøres gjeldende i herværende lov. For å sikre at de forklaringspliktige skal føle seg trygge på at de kan avgi all relevant informasjon til undersøkelsesmyndigheten, finner departementet det nødvendig at sistnevnte er bundet av en tilstrekkelig streng taushetsplikt.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det slås fast i utkast til § 19, første ledd at hovedregelen i forvaltningslovens § 13 kommer til anvendelse, med unntak for § 13 b) første ledd nr. 6.

Utover dette finner departementet det nødvendig å presisere og utfylle de generelle reglene som fremgår av forvaltningsloven, både hva gjelder opplysninger fra personer som er underlagt en strengere taushetsplikt, og hva gjelder opplysninger som er fremkommet under forklaringsplikt etter § 16. Departementet har også funnet det nødvendig å oppstille enkelte unntak fra taushetsplikten.

6.7.3.4 *Taushetsplikt som er strengere enn etter forvaltningsloven*

Undersøkelsesmyndigheten og enhver som utfører tjeneste eller arbeid for denne, vil kunne motta opplysninger fra personer som er bundet av en taushetsplikt etter særlovgivning som er strengere enn den som gjelder etter forvaltningsloven. Særlig relevant her vil være helsepersonell, som er bundet av taushetsplikt etter helsepersonelloven. I disse tilfellene foreslår departementet at undersøkelsesmyndigheten vil være bundet av denne strengere taushetsplikten, jf. utkast til § 19, andre ledd.

Det samme gjelder for gradert informasjon etter sikkerhetsloven § 12. Departementet finner det nødvendig å innta en henvisning til nevnte bestemmelse i sikkerhetsloven i lovteksten, jf. § 19, andre ledd, siste punktum. Dette fordi gradert informasjon, derunder opplysninger om operasjonskonsepter, militær planlegging osv., ofte vil komme opp i forklaringene for undersøkelsesmyndigheten, og en presisering av dette anses derfor hensiktsmessig.

Utkast til § 19, annet ledd inneholder et unntak for taushetsplikt der opplysningene er *nødvendige for å forklare* årsaken til hendelsen eller ulykken. For at undersøkelsene skal ha en hensikt må opplysninger som er helt avgjørende for å forstå 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 ønsker derfor for det første å presisere at det vil være visse krav til hvordan opplysninger skal omtales i rapporten, derunder at enkeltpersoners navn ikke skal gjengis, se utkast til § 21, andre ledd og punkt 6.8.2. I forlengelsen av dette er det 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, og «henge ut» enkeltindivider. Undersøkelseskommisjonen må derfor i sin formulering av undersøkelsesrapporten, være bevisst på at rapporten hverken direkte eller indirekte indikerer skyld hos enkeltpersoner.

6.7.3.5 Opplysninger mottatt etter forklaringsplikten i § 16

Lovforslaget § 19, tredje ledd slår 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 6.2. Taushetsplikten er et motstykke til forklaringsplikten, og er ment å skape den nødvendige tillit for at den forklaringspliktige skal kunne forklare seg uforbeholdent for undersøkelsesmyndigheten.

Et spørsmål som oppstår i denne forbindelse er om taushetsplikten gjelder all informasjon som vedkommende gir til undersøkelsesmyndigheten i en forklaring etter § 16, eller om taushetsplikten er begrenset til informasjon som innebærer en innrømmelse av egne feil, eller er sjenerende/utleverende for avgiver på andre måter.

Ser man på lovens formål så er hensikten at de forklaringspliktige skal kunne snakke åpent om egne feil. Dette skulle tale for at kun opplysninger som er sensitive for den forklaringspliktige er vernet av taushetsplikten. På den annen side vil det ikke alltid være like enkelt for undersøkelsesmyndigheten å si ut hvilken informasjon den forklaringspliktige ikke ønsker at blir formidlet videre. Departementet foreslår på denne bakgrunn at all informasjon gitt etter § 16 som utgangspunkt er taushetsbelagt, med mindre ett av unntakene i utkast til § 19, tredje, eller fjerde ledd kommer til anvendelse.

På samme måte som i annet ledd begrenser også tredje ledd taushetsplikten der opplysningene er nødvendig for å forklare årsaken til ulykken eller hendelsen, se det som er sagt over i punkt 6.7.3.4. Samme hensyn vil her gjøre seg gjeldende som etter annet 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.

Gode grunner tilsier at dersom man skal gjøre inngrep i taushetsplikten er det nødvendig å oppstille så klare kriterier som mulig. Vilåret 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. Det følger i denne forbindelse av kommentarene til forvaltningsloven at det må være et visst rom for en avveining av motstående hensyn ved vurdering av om vilåret er oppfylt. Vurderingstemaet er hvorvidt det er noen «*berettigede interesser*» som tilsier hemmelighold. Ved avgjørelsen av om et slikt hensyn kan anses berettiget, må det også kunne legges vekt på karakteren og styrken av de interesser som tilsier at opplysningen skal kunne gis ut. Det er for øvrig ikke noe alminnelig vilkår at opplysningene er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder, men unntak fra taushetsplikten etter dette kriteriet vil være lite aktuelt dersom opplysningene etter sin art eller i den konkrete sammenhengen må anses sensitive og beskyttelsesverdige.

6.7.3.6 Ytterligere begrensninger i taushetsplikten

Utkast til § 19 oppstiller også øvrige begrensninger i taushetsplikten i fjerde ledd.

For det første vil den som har krav på taushet 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 tas inn i statistikk i undersøkelsesrapporten som kan være relevant for forebyggelsen av senere ulykker 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.

6.7.3.7 Oppsummering

Oppsummeringsvis bygger lovforslaget på et tredelt system:

forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt gjelder i utgangspunktet med enkelte presiseringer, jfr. § 19 første ledd.

1. dersom undersøkelsesmyndigheten mottar opplysninger fra noen som er underlagt strengere taushetsplikt enn etter forvaltningsloven, dette vil typisk dreie seg om leger og andre underlagt taushetsplikt i lov om helsepersonell, vil denne strengere taushetsplikten få forrang, jfr. § 19 andre ledd. Graderte opplysninger reguleres av sikkerhetsloven. Unntak fra taushetsplikten gjelder der opplysningene er nødvendige for å forklare årsaken til ulykken eller hendelsen, der opplysningene er ugraderte og den som har krav på taushet samtykker eller der

opplysningene har statistisk form, ikke identifiserer enkeltpersoner, eller er alminnelig tilgjengelig andre steder.

2. opplysninger som undersøkelsesmyndigheten mottar i medhold av forklaringsplikten i § 16 er taushetsbelagte utover det som følger av forvaltningslovens taushetsregler, jfr. § 19 tredje ledd. Også her gjelder et unntak for opplysninger som er nødvendige for å forklare hvorfor ulykken eller hendelsen oppstod. Det gjøres også unntak for taushetsplikt dersom opplysningene er ugraderte og vedkommende samtykker i at de bringes videre, eller der ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelige, slik som der opplysningene allerede er offentlig tilgjengelige, samt der opplysningene har statistisk form, ikke identifiserer enkeltpersoner, eller er alminnelig tilgjengelig andre steder.

6.7.3.8 *Hvem som er omfattet av taushetsplikten*

I lovforslaget fremgår det 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 (saklig eller faglig). Undersøkelsesmyndigheten plikter å gjøre alle som utfører oppgaver på dens vegne oppmerksomme på denne utvidede taushetsplikten.

6.7.3.9 *Undersøkelsesoffiserer mv. sin forklaringsplikt overfor politi og rettsvesen*

Det at undersøkelsesmyndigheten er bundet av taushetsplikt hindrer ikke at undersøkelsesoffiserer eller andre som utfører tjeneste eller arbeid i forbindelse med kommisjonsarbeidet kan innkalles til politiavhør som vitner i en politietterforskning. Straffeprosessloven § 230, første ledd, annet 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 undersøkelsesoffiseren, eller andre som utfører arbeid eller tjeneste for undersøkelseskommisjonen, 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 forbys 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.¹⁹ 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.

Disse rettslige utgangspunktene 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 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.

Det forekommer ganske klart for departementet at dersom taushetsplikten i slike tilfeller settes til side, vil dette skade tillitsforholdet mellom undersøkelsesmyndigheten og involverte betraktelig, og det vil fremstå som nokså urimelig overfor den som har krav på hemmelighold. 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 en skjønnsmessig adgang til, ved kjennelse, å bestemme om vitneførsel skal finne sted eller ikke etter tredje ledd, som referert over. Dette må ses på som et utslag av domstolenes kontroll med forvaltningen.

¹⁹ Det vil si det departement vedkommende tjenestemann administrativt sorterer under. I dette tilfelle vil det være Forsvarsdepartementet.

Domstolens kjennelse vil her kunne ankes etter vanlige regler av den som rammes, jfr. 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 jfr. § 118, tredje ledd, andre og tredje punktum. Domstolen skal i sin vurdering avveie hensynet til taushetsplikten mot hensynet til sakens opplysning. Det er etter departementets syn 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 har forklarer seg for denne. Dersom forklaringen inneholder innrømmelser av egne straffbare forhold, vil prinsippet om vern mot selvinkriminering komme til anvendelse. Mer om dette under punkt 6.7.4.2.

6.7.3.10 Informasjon som kan avverge at uriktige personer blir tiltalt og dømt

En problemstilling som kan dukke opp i forlengelse av taushetsplikten, 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 årsaksforholdet. Et utall forskjellige scenarioer kan tenkes her, og det vil ikke være hensiktsmessig å forsøke å beskrive alle disse. I verste fall kan man tenke 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 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 jfr. § 172 siste punktum. Straffeloven § 172 gjelder imidlertid ikke hvor opplysningen kan pådra vedkommende selv straff. I hvilken grad tredjepersoner, slik som undersøkelsesmyndighet og andre som utøver arbeid eller tjeneste for denne som har mottatt slike opplysninger under forklaringsplikt etter utkast til § 16 også kan påberope seg unntaket i straffeloven § 172, er imidlertid tvilsomt. Noen tilsvarende begrensning gjelder ikke for yrkesgruppene etter straffeprosesslovens § 119, jfr. bestemmelsens ordlyd, men et slikt unntak kan tenkes etter vernet mot selvinkriminering.

Problemstillingen er kompleks, her står viktige hensyn mot hverandre og løsningen er ikke uten videre gitt. Departementet vil derfor være varsom med å konkludere, og det vil i ytterste konsekvens være opp til domstolen å veie de ulike hensynene opp mot hverandre i den konkrete sak. Departementet vil

derfor begrense seg til å trekke frem enkelte sentrale momenter som bør tas med i en slik vurdering.

Det er liten tvil om at det er svært uheldig om straff idømmes uriktig, og at dette bryter med grunnleggende prinsipper i strafferettspleien. 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. Motsatt 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 ser på dette som et viktig argument i vurderingen, som taler imot en analog anvendelse av prinsippene i § 119. 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.

6.7.4 Vern mot sanksjoner

6.7.4.1 Generelt

Departementet foreslår å innføre et vern mot sanksjoner for de som forklarer seg for undersøkelseskommisjonen. Vernet mot sanksjoner vil bare gjelde for opplysninger undersøkelseskommisjonen mottar i medhold av forklaringsplikten etter § 16, og ikke for opplysninger som måtte fremkomme på andre måter.

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. Det vil redegjøres for disse i det følgende.

6.7.4.2 Forbud mot bruk av opplysninger gitt under forklaringsplikt som bevis i straffesak

Forslaget til § 24 oppstiller et generelt forbud mot bruk av opplysninger som undersøkelsesmyndigheten mottar etter § 16 som bevis i en senere straffesak mot vedkommende. Forslaget til forklaringsplikt for undersøkelseskommisjonen 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.

Selvinkrimineringsprinsippet, slik det er utviklet i EMK og EMD, begrenser adgangen til å straffeforfølge personer på bakgrunn av opplysninger avgitt etter forklaringsplikt som redegjort for under punkt 6.7.2.2. Slike opplysninger kan ikke brukes som bevis i senere straffesaker mot den som har avgitt opplysningene. Ved å innføre en bestemmelse som verner vedkommende mot straffeforfølgelse på bakgrunn av opplysninger som fremkommer i forklaring for

undersøkelseskommisjonen, 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 gjelder derfor ikke i sak mot tredjeperson.

Departementet har vurdert ulike hensyn kan tale mot å lovfeste et slikt vern mot sanksjoner. 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 uaktsom eller klanderverdig opptreden, vil det kunne synes urimelig om dette ikke gjøres 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.

Det finnes gode grunner for å vektlegge alle disse hensynene. Samtidig er departementet kommet 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, enn innføringen av en forklaringsplikt kombinert med et vern mot sanksjoner. En fullstendig opplysning av saken står etter departementets syn i en særstilling i undersøkelsesprosessen. Undersøkelsene iverksettes jo nettopp med dette for øyet – å kunne anvende erfaringene fra tidligere ulykker og hendelser for å verne mennesker og materiell mot tilsvarende skade eller ødeleggelse i fremtiden.

Dessuten er det et bærende moment at et vern mot sanksjoner i en undersøkelsesprosess på ingen måte verner mot sanksjoner som følger 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 ikke kunne hindre disse i sine undersøkelser/etterforskning. Samtidig skal undersøkelsesoffiserene heller ikke kunne kontakte politiet eller arbeidsgiver om ulovlige forhold som de blir kjent med på bakgrunn av forklaringene etter § 16, jf taushetsplikten i § 19.

Departementet har på bakgrunn av drøftingen over kommet frem til 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, og at betenkningene som redegjort for over ikke er tilstrekkelig tungtveiende til å gå bort fra dette. I tråd med vernet mot selvinkriminering oppstilles dermed et forbud mot å bruke opplysninger undersøkelsesmyndigheten mottar i medhold av § 16 som bevis i en senere straffesak mot den som har gitt opplysningene.

Både både luftfartsloven og jernbaneundersøkelsesloven har tilsvarende bestemmelser om vern mot bruk av opplysninger avgitt under forklaringsplikt som bevis i senere straffesak mot vedkommende i §§ 12-29 og 24.

6.7.4.3 *Forbud mot sanksjoner fra arbeidsgiver eller foresatt*

For å sikre et helhetlig system er det viktig å sørge for at de forklaringspliktige, foruten et vern mot straffereaksjoner, heller ikke sanksjoneres av arbeidsgiver utelukkende på bakgrunn av informasjon som kommer frem under vedkommendes forklaring etter § 16.

Årsaken til dette er at arbeidstakerne ellers vil kunne være tilbakeholdne med å avgi opplysninger som de frykter vil kunne føre til negative konsekvenser slik som irettesettelse, 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.

Eksempler på type opplysninger arbeidstakere vil kunne avgi til undersøkelseskommisjonen er å tilstå feil som han eller hun selv kan ha gjort, eller som andre kan ha gjort. Det kan også dreie seg om svakheter i systemet, i virksomheten, eller i interne rutiner som vil kunne stille avdelingen i et dårlig lys. Arbeidsgiver, typisk avdelingssjef, vil da kunne finne det hensiktsmessig å iverksette sanksjoner mot arbeidstakeren. Dette vil kunne ta form av blant annet disiplinærforføyning, ordensstraff etter tjenestemannsloven § 14 regler for sivile, se punkt 2.2.2.1, eller i ytterste konsekvens, oppsigelse eller avskjed.

Det er kun sanksjoner fra arbeidsgiver basert på informasjon som har fremkommet etter § 16 som forbys. Arbeidsgiver står 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. Undersøkelsesmyndigheten skal ikke hindre arbeidsgiver i sine undersøkelser, men den skal heller ikke dele informasjon den besitter på bakgrunn av forklaringene etter § 16 og ikke være en bidragsyter i denne prosessen.

Utgangspunktet etter lovforslaget er at det oppstilles et vern mot sanksjoner fra arbeidsgiver. Dette betyr imidlertid 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 bedre sikkerheten i Forsvaret. Dersom det under forklaring for undersøkelseskommisjonen kommer frem at det foreligger forhold ved vedkommende selv som kan utgjøre en sikkerhetsrisiko, vil det jo være stikk 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 bedre sikkerheten i Forsvaret. Blant annet kan arbeidsgiver kreve at arbeidstaker gjennomgår opplæring for å bedre sine kvalifikasjoner. Det kan også dreie seg om tiltak som er med på å styrke arbeidstakerens kvalifikasjoner, for eksempel kurs og videreutdanning.

Videre vil personer som ikke tilfredsstillter helsemessige krav heller ikke være beskyttet av bestemmelsen. For eksempel vil det, dersom det oppdages at en pilot ikke har tilfredsstillende syn, være mulig for arbeidsgiveren å kunne fjerne ham fra stillingen uten at dette står i strid med den foreslåtte § 25.

Vernet mot sanksjoner gjelder heller ikke dersom arbeidstakeren selv har opptrådt grovt uaktsomt eller forsettlig i forbindelse med ulykken eller hendelsen. Det er departementets syn at klart klanderverdig opptreden eller vilde regelbrudd ikke er beskyttelsesverdig. Dette er i tråd med prinsippene i «åpen rapporteringskultur» som beskrevet i høringsnotatet punkt 6.2.1. om lovens formål.

Det kan her nevnes at både luftfartsloven og jernbaneundersøkelsesloven har tilsvarende bestemmelser om vern mot sanksjoner fra arbeidsgiver, henholdsvis i §§ 12-31 og 25. Departementets forslag innebærer i all hovedsak en videreføring av disse lovenes bestemmelser.

6.7.4.4 *Sivilt søksmål*

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, hvor det oppstilles 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 undersøkelseskommisjonen. Forbud mot sivil søksmål gjelder etter annet punktum ikke når opplysningene som er gitt knytter seg til en luftfartsulykke, eller når den som har gitt opplysningene har opptrådt grovt uaktsomhet. Det finnes ikke tilsvarende bestemmelser i de øvrige sivile transportlovene.

Forsvarsdepartementet har etter en nærmere vurdering kommet til at en bestemmelse etter modell av luftfartsloven § 12-30 ikke tas inn i lovforslaget.

Det følger av forarbeidene til luftfartsloven²⁰ at § 12-30 måtte innføres i norsk rett for å sikre overenstemmelse med EUs rapporteringsdirektiv.²¹ Samtidig fremheves det i nevnte forarbeider at bestemmelsen er såpass spesiell at den ikke burde gjelde for henholdsvis jernbane- og vegsektoren. Det ble blant annet fremhevet i høringsrunden at det må føres bevis for at det foreligger grov uaktsomhet *før* søksmål kan reises, dersom saksøkte benekter dette. Dette vil i praksis innebære full bevisføring om årsaksforholdene og vedkommendes uaktsomhet før saken kan reises, noe som anses uhensiktsmessig.

²⁰ Ot.prp nr. 50, punkt 7.9

²¹ Directive 2003/42/EC of the European Parliament and the Council of 13 June 2003 on Occurrence Reporting in Civil Aviation.

Videre gjelder rapporteringsdirektivet kun for hendelser og ikke for ulykker. Som følge av at man ikke ønsket å gi bestemmelsen videre utstrekning enn påkrevet, er ulykker derfor uttrykkelig unntatt etter bestemmelsen. § 12-30 forbyr kun søksmål fra statens side, og ikke fra private. I sum tilsier dette at bestemmelsen vil få et forholdsvis snevert anvendelsesområde i praksis.

I tråd med formålet med lov om undersøkelse av ulykker og hendelser i Forsvaret 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 undersøkelseskommisjonen. Samtidig verner ikke prinsippet om «åpen rapporteringskultur» forsettlig regelovertredelse, grov uaktsomhet eller destruktive handlinger, se punkt 6.2.1. Departementet kan derfor ikke helt utelukke at det kan forekomme tilfeller hvor sivilrettslige etterspill anses påkrevet.

6.7.4.5 Nærmere om disiplinære forføyninger

En særskilt form for sanksjoner i Forsvaret er disiplinære forføyninger. Dette reguleres av disiplinærloven, jf punkt 2.2.2.1. I det militære systemet opereres det i risikoområder og med våpen og materiell som kan være meget farlig dersom det ikke håndteres på korrekt måte. Dersom ikke hver enkelt respekterer reglene kan det oppstå skader og liv kan stå i fare, for eksempel dersom soldatene ikke får tilstrekkelig opplæring i bruken av et våpen før de sendes ut på øvelse. Det kan dermed sies at det her er et større behov for å opprettholde «*ro og orden*». Videre er systemet preget av hierarki, og det er viktig at enhver respekterer gradssystemet og sin plass i dette.

Disiplinære forføyninger, eller refselse, kan ilegges ved overtredelse eller forsømmelse av militære tjenesteplikter eller militær skikk og orden. Tjenesteplikten må følge av lov, reglement, instruks, direktiv, forskrift eller rettmessig ordre, og omfatter enhver generell regel eller særskilt befaling som gjelder den militære tjeneste. En rettmessig ordre er enhver befaling som gjelder den militære tjeneste, gitt av foresatt og som ikke innebærer gjennomføring av en rettsstridig handling.

Refselse kan også ilegges den som gjør seg skyldig i forhold som er straffbare etter norsk straffelovgivning, dersom det skjer på et militært område, overfor militært personell, eller mot eller ved bruk av militært kjøretøy. Norsk straffelovgivning inkluderer alminnelig borgerlig straffelov og straffebestemmelser i spesiallovgivningen, som for eksempel veitrafikkloven og legemiddelloven. Refselse vil i disse tilfellene være aktuelt dersom det dreier seg om en mindre alvorlig overtredelse av straffeloven. Refselse kan ilegges for forsettlige og uaktsomme forhold.

I fredstid er det kun menige og befal i Forsvaret som kan refses, for forhold som er utvist i tjenestetiden. Sivilt ansatte i Forsvaret er ikke underlagt disiplinærloven i fredstid, men i væpnet konflikt vil både sivilt ansatte og andre som følger de væpnede styrker, kunne refses. Refsbare forhold kan oppstå både i Norge og under deltakelse i internasjonale operasjoner.

Ved innføringen av en forklaringsplikt overfor undersøkelseskommisjonen som foreslått i § 16, og i forlengelsen av diskusjonen om vern mot straff og mot sanksjoner fra arbeidsgiver, må det samtidig vurderes hvordan dette stiller seg i forhold til «refselsesinstituttet» som er særegent for Forsvaret. Spørsmålet blir dermed om Forsvaret skal ha myndighet til å iverksette disiplinære reaksjoner på bakgrunn av ulykker og hendelser som finner sted.

Disiplinære reaksjoner regnes ikke som straff etter straffeloven. Spørsmålet er om dette innebærer at enhver som forklarer seg for kommisjonen og som faller innenfor det militære disiplinærreglementet kan frykte disiplinære reaksjoner fra foresatt for forhold han forklarer seg om etter § 16. Departementet mener at det avgjørende ved denne vurderingen er hvordan reaksjonen oppfattes for arbeidstakeren: dersom den oppfattes som en sanksjon vil bestemmelsen om vern mot sanksjoner fra arbeidsgiver være i veien for at slik reaksjon i verksettes. Disiplinære reaksjoner vil i stor grad oppfattes som en sanksjon og departementet mener følgelig at bestemmelsen om vern mot sanksjoner fra arbeidsgiver også omfatter disiplinære reaksjoner.

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.

6.8 Øvrige sentrale saksbehandlingsregler

6.8.1 Rettigheter for pårørende og andre som saken angår

6.8.1.1 Generelt

Formålet med forslaget til § 18 er å sikre at alle relevante personer får muligheten til å bli hørt og underrettet om resultatene fra undersøkelseskommisjonens arbeid. Graden av involvering må imidlertid ikke gå på bekostning av hovedoppgaven til undersøkelseskommisjonen, nemlig å finne ut av hvorfor ulykken oppstod og hvordan unngå slike i fremtiden.

Adgangen til å være til stede underveis i undersøkelsen og adgangen til å fremkomme med egne synspunkter foreslås derfor kun å gjelde i den grad det er praktisk mulig og ikke til hinder for undersøkelseskommisjonens arbeid. Når det gjelder fastsettelsen av hvor stor personkrets som utover den/de berørte selv skal få særskilte rettigheter, jf. «*andre som saken angår*», må hensynet til at deres meninger skal bli hørt avveies mot hensynet til effektivitet i undersøkelsesarbeidet. En for snever avgrensning kan bety at personer med et reelt behov ikke gis det vernet de har krav på, mens en for vid vil kunne bremse undersøkelsesarbeidet. Det er opp til kommisjonens eget skjønn å avgjøre hvorvidt noe er til hinder for dets arbeid. Initiativ til å være til stede må komme fra de som ønsker deltakelse, kommisjonen plikter ikke selv å tilby eller tilrettelegge for slike tjenester, for eksempel ved å organisere transport til og fra

ulykkesstedet. Avgjørelse om å tillate relevante parter å være til stede ved undersøkelsen vil være av prosessuell karakter, og kan ikke påklages etter reglene i forvaltningsloven.

Departementet ønsker å fremheve at taushetsplikten etter § 19 kan være til hinder for at berørte er til stede i 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, jfr. § 16 andre setning 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.

6.8.1.2 Personkrets som tilkjennes rettigheter i undersøkelsen

I foreslåtte bestemmelse gis det en oppstilling av hvem som bør bli underrettet av undersøkelsesmyndigheten. Listen er etter sin ordlyd ikke uttømmende, men åpner for at ytterligere personer gis særskilt adgang til å gjøre seg kjent med saken, jfr. «*andre som saken angår*».

Ved vurderingen av hvem som skal gis slike særrettigheter i saken har departementet sett hen til hvem som er gitt tilsvarende særskilte rettigheter i forvaltningsloven. Etter forvaltningsloven § 2 er «*partene*» i saken gitt slike rettigheter under saksgangen. Det kan argumenteres for at tilsvarende persongruppe bør tilkjennes rettigheter også i nærværende lov.

Gode grunner taler likevel for å distansere seg fra forvaltningslovens partsbegrep. For det første er det et poeng å markere forskjellen mellom en ren undersøkelsesprosess slik den drives av en undersøkelseskommisjon, og alminnelig forvaltningsprosess. Bruk av partsbegrepet vil kunne gi assosiasjoner til prosesslovgivning der man opererer med dette begrepet, og det nærmere innholdet i begrepet slik det er blitt utviklet gjennom rettspraksis.

Undersøkelseskommisjonen treffer ikke enkeltvedtak etter forvaltningsloven, jf. høringsnotatets punkt 2.2. De samme kontradiksjonshensynene kan dermed ikke gjøres gjeldende. Det vil likevel i en del tilfeller være en rimelig mulighet for at undersøkelsen vil kunne innebære en belastning for involverte personer. Enkelte kontradiktoriske rettigheter bør etter departementets mening derfor kunne gjøres gjeldende.

Departementet har på denne bakgrunn foreslått å bruke begrepene «*den berørte*» og «*andre som saken angår*» for å angi hvem som skal tilkjennes særrettigheter. Den «*berørte*» er den som får sitt forhold undersøkt. Uttrykket gir rom for dynamikk og man blir altså ikke låst til forvaltningslovens partsbegrep med dens tilhørende prosessuelle innhold.

Hvem som faller inn under begrepet «*andre som saken angår*» overlates til undersøkelsesmyndighetens skjønn. Ved å anvende et slikt begrep signaliserer man mer 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 miste relevans. Det foreslås derfor å være opp til undersøkelsesmyndighetens skjønn å trekke grensen for hvem som gis underretning om saken på ulike stadier i prosessen.

6.8.1.3 Underrettelse om iverksetting av undersøkelse

Underrettelse om at undersøkelse iverksettes foreslås gitt på mest hensiktsmessig måte, for eksempel i brev eller e-postform, per telefon eller lignende. Ofte vil også beslutningen om å oppnevne en undersøkelseskommisjon 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 gjelde selv om saken skulle kringkastes i massemedia.

Utkast til § 18, første ledd annet punktum stiller krav om at underretning skal gis så snart som mulig, og at underretningen skal opplyse om rettighetene etter § 18, annet ledd samt etter utkast til § 22. Det er viktig at underretningen også opplyser om retten etter § 22 til å få forelagt et utkast av rapporten til uttalelse. De berørte vil etter forslag til § 22 ikke automatisk 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 fremkomme med opplysninger og synspunkter om ulykken eller hendelsen og dens årsaksfaktorer» bør dette 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 – poeng- et er 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 til dels sterkt 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 ved fravær fra arbeid, 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. En for nær tilknytning mellom kommisjonen og pårørende vil også kunne bidra til å så tvil om kommisjonens uavhengighet.

6.8.2 Utforming av rapporten

6.8.2.1 Plikt til å skrive rapport

Når undersøkelseskommisjonen har ferdigstilt sitt arbeid skal den etter lovforslaget sammenfatte sine funn i en endelig rapport, jfr utkast til § 21.

Departementet anser det nødvendig å pålegge undersøkelsesmyndigheten en plikt til å skrive rapport ved undersøkelse av alle ulykker og hendelser der undersøkelseskommisjon blir nedsatt uavhengig av alvorlighetsgrad. Dette skyldes notoritets- og dokumentasjonshensyn: det skal være mulig å finne informasjon om hendelser eller ulykker, selv der det senere ble besluttet ikke å undersøke saken nærmere. Rapportene trenger med andre ord ikke være lange, men det skal være mulig å finne en form for dokumentasjon på hendelsen.

Dersom undersøkelsesmyndigheten beslutter at en hendelse ikke skal undersøkes, med det resultat at det ikke blir nedsatt en undersøkelseskommisjon etter § 12, vil det følgelig heller ikke være noe krav om å skrive noen rapport. Av hensyn til forsvarlig saksbehandling, og av notoritetshensyn, bør imidlertid undersøkelsesmyndigheten nedtegne alle saker der det har blitt gjennomført initielle vurderinger i henhold til lovforslagets § 11, og gi en kort begrunnelse for hvorfor undersøkelseskommisjon ikke ble nedsatt. Nærmere bestemmelser om en slik nedtegnelse og arkiveringen av denne vil kunne fastsettes i forskrift.

Dersom undersøkelseskommisjonen 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. Kommisjonen bør imidlertid, dersom det er mulig, gjøre seg opp en mening om hva som kan gjøres for å bedre sikkerheten 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 involvertes anonymitet er det et sentralt poeng at undersøkelsesrapporten ikke må inneholde 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. En nærmere beskrivelse av innholdet i rapporten vil fremgå av internt regelverk i Forsvaret.

6.8.2.2 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 undersøkelsesrapport og kommentere på dette. «Berørte» vil i denne sammenheng være samme personkrets som etter § 18, og det henvises derfor til denne bestemmelsen. For å sikre fremgang i undersøkelsesarbeidet kan undersøkelsesmyndigheten fastsette at kommentarene må være den i hende innen en «rimelig frist».

Utkast til rapport skal forelegges de berørte etter «*anmodning*» fra disse, jfr. 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, og 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. Undersøkelseskommisjonen kan likevel bestemme om den vil forelegge utkastet til berørte av eget initiativ.

Ved foreleggelse av rapport plikter undersøkelsesmyndigheten å orientere om de deler av undersøkelsen som har betydning for de berørtes egne forhold. Med dette menes at de berørte skal informeres om kommisjonens vurdering av faktiske omstendigheter av betydning for den enkelte, og som denne vil ha særlige forutsetninger for å uttale seg om, jfr første ledd, siste punktum. Dette betyr at den berørte ikke uten videre vil ha rett til å gjøre seg kjent med hele utkastet til rapport. I vurdering 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. I slike tilfeller vil det kunne være bedre om den berørte får innsyn i mer informasjon enn det som er strengt nødvendig for å oppfylle kravet i første ledd, siste punktum.

Utkast til § 22 oppstiller videre en plikt om at utkast til rapport forelegges for relevante instanser i Forsvaret, jfr. første ledd, annet punktum. Den aktuelle avdelingssjef skal alltid forelegges utkast. I disse tilfeller er det undersøkelsesmyndigheten som må foreta utsendelsen. Hva som vil utgjøre «*relevante instanser*» i Forsvaret vil komme an på den konkrete sak, og vil være opp til undersøkelsesmyndighetens skjønn å avgjøre. Departementet kan i forskrift regulere dette nærmere, jfr. forskriftshjemmel i siste ledd.

Det stilles 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.

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.

6.8.2.3 Foreleggelse for Forsvarsdepartementet

Etter den gjeldende forskriften er Forsvarsdepartementet siste instans som mottar rapporten, og er den som slutfører denne. Denne bestemmelsen foreslås ikke videreført.

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. Et eksempel på dette er vådeskuddsulykken i Afghanistan i mai 2011, hvorpå Forsvarsdepartementet ble ilagt foretaksstraff som ansvarlig instans for hendelsen. I slike tilfeller vil departementet ha et klart informasjonsbehov i saken.

Dessuten vil det være viktig for statsråden som konstitusjonelt ansvarlig å holdes orientert om mangler ved sikkerheten i Forsvaret på bakgrunn av de ulykker og hendelser som finner sted. 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. Departementet vil dessuten alltid ha adgang til å be Forsvaret om å fremlegge rapporter og utkast til rapport i de saker der departementet ønsker mer informasjon om hendelsesforløp og årsaksfaktorer. Dette beror imidlertid på at departementet er kjent med at undersøkelser har funnet sted, noe som ikke automatisk vil være tilfellet i mindre saker, og i tilfellet av systemsvikt.

Etter en avveining av de ulike hensyn vurderer departementet 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 sendes en gjenpart av de rapportene som undersøkelsesmyndigheten sender til forsvarssjefen. Dette er gjenspeilet i forslag til § 21, første ledd i loven.

6.8.3 Dokumentoffentlighet

6.8.3.1 Hovedregel og utgangspunkt

Offentlighetens behov for å gjøre seg kjent med årsaken 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 at enhver har rett til å gjøre seg kjent med opplysninger som er knyttet til saksdokumenter, journaler og lignende registre som forvaltningen har i sin besittelse, jfr. § 3 i lov av 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i offentlig verksemd (offentleglova). Som administrativt underlagt forsvarssjefen vil undersøkelsesmyndigheten være omfattet av offentliglova, jfr. dennes § 2.

Mye tyder på at det er positivt med åpenhet omkring undersøkelser av ulykker og hendelser, og dette kan blant annet bidra til et bedre omdømme og større tillit til Forsvaret. 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». I et tilfelle som det foreliggende kan man risikere at personell som har vært involvert i en ulykke eller hendelse som undersøkes av en undersøkelseskommissjon vil kunne kvie seg for å gi fra seg relevante opplysninger av frykt for at noen vil kreve innsyn i disse. En undersøkelse er ikke 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.

6.8.3.2 Unntak

Unntak fra hovedregelen om offentlighet krever hjemmel i lov eller i medhold av lov, jfr. offentleglova § 3.

Dokumenter utarbeidet for den interne saksforberedelsen kan unntas offentlighet, jfr. offentleglova § 14. Dette omfatter dokumenter som undersøkelsesmyndigheten utarbeider mens den undersøker en ulykke eller hendelse. Nedtegnelser og opptak av forklaringer etter lovutkastet § 16 faller inn under denne kategorien, og kan derfor unntas offentlighet.

Når undersøkelsesmyndigheten sender dokumenter fra seg, slik som 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 offentleglova § 14. I det dokumentene er avsendt fra undersøkelsesmyndigheten, vil de i utgangspunktet være offentlige. Det samme gjelder i utgangspunktet dokumenter undersøkelsesmyndigheten mottar utenfra.

Offentlighetsloven § 15 oppstiller enkelte unntak for innsyn i dokumenter innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen. Første ledd vil ikke komme til anvendelse på undersøkelsesmyndighetens arbeid. Annet 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 annet ledd gir anføring på at det skal forholdsvis mye til før denne unntakshjemlen kommer til anvendelse.

Et spørsmål som har vært reist er om undersøkelsesmyndigheten kan fastsette utsatt offentlighet for utkast til undersøkelsesrapport som sendes på høring, med hjemmel i offentleglova § 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 imidlertid i forbindelse med en konkret sak for Luftfartstilsynet uttalt at utsatt offentlighet ikke kan

gjelde som en *generell regel* for utkast til undersøkelsesrapport, men at det må det foretas en konkret vurdering av om vilkårene er oppfylt i den enkelte sak.

Dette betyr likevel ikke at all informasjon er offentlig etter at dokumentet sendes ut fra undersøkelsesmyndigheten. Taushetsbelagte opplysninger er unntatt fra offentlig innsyn, enten de er taushetsbelagte etter forvaltningsloven eller andre særlover, jf. offentleglova § 13. Forvaltningen har her en plikt til å sørge for at opplysningene ikke gjøres offentlige, og meroffentlighet etter offentleglova § 11 skal ikke vurderes. Brudd på reglene om lovbestemt taushetsplikt er straffbart etter straffeloven 1902 § 121. 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. Det vises til det som er sagt om dette over i punkt 6.7.3. Sikkerhetsgradert informasjon er omfattet av taushetsplikt etter sikkerhetsloven § 12.

Det er kun opplysninger, og ikke hele dokumenter, som er taushetsbelagte, jfr offentleglova § 13. Dette innebærer at undersøkelsesmyndigheten ikke uten videre kan unnta et helt dokument fra offentlighet selv om dette inneholder taushetsbelagt informasjon. Der kun 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 offentleglova 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. Det vil ikke gjøres nærmere rede for disse her.

6.8.3.3 Behov for mer omfattende unntak fra hovedregelen?

Det ble i forarbeidene til jernbaneundersøkelsesloven og endringer i luftfartsloven og vegtrafikkloven²² fremhevet at Samferdselsdepartementet 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. Samferdselsdepartementet fremhevet 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. Herværende lov bygger i stor grad på de samme prinsippene som de sivile transportlovene.

²² Ot.prp. nr. 50 (2004-2005) punkt 7.7

Forklaringer avgitt etter lovutkastet § 16 kan unntas offentlighet etter offentleglova § 14 som anvist 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. 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 eventuelt imøtegå undersøkelsesmyndighetens synspunkter på det inntrufne. En slik ordning vil etter departementets syn være uheldig, og det foreslås derfor en bestemmelse som fastslår at undersøkelsesmyndighetens utkast til rapport kan unntas offentlighet i § 23. I tråd med prinsippene bak reglene om offentlighet 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 innsynsforespørselen konkret.

Samferdselsdepartementet vurderte i forarbeidene til jernbaneundersøkelsesloven og endringer i luftfartsloven og vegtrafikkloven²³ hvorvidt berørtes kommentarer til utkast til undersøkelsesrapport også burde være unntatt offentlighet, men kom til at dette ville føre for langt. Forsvarsdepartementet deler dette synet og unntak for offentlighet må her vurderes konkret i den enkelte sak etter offentleglovens bestemmelser, herunder bestemmelsen om utsatt offentlighet.

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 6.7.3.

6.9 Straff, endring i andre lover m.m.

6.9.1 Straff

6.9.1.1 Utgangspunkter

Departementet har vurdert hvorvidt det er nødvendig å ta inn en straffebestemmelse i lovforslaget her. 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, enten lovpålagte eller i medhold av lov, i forbindelse med undersøkelser av ulykker og hendelser innen transportsektoren.

²³ Ot.prp. nr. 50 (2004-2005) punkt 7.7

Departementet foreslår på denne bakgrunn å innføre 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 forsettlige overtredelser.

I de ulike transportlovene varierer det noe hvilken straff som kan idømmes for slike overtredelser. 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 «*melding*» omfatter både «*varsel*», «*rapportering*» og «*forklaring*» jfr. forarbeidene til luftfartsloven.²⁴

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.

6.9.2 Straffbare handlinger/unnlatelser og strafferamme

6.9.2.1 Utgangspunkt

Første spørsmål som reiser seg i fastsettelsen av straffebud i herværende lov er hvilke handlinger og unnlatelser (for korthets skyld kalt «*handlinger*» i fortsettelsen) som bør sanksjoneres med straff. Dernest hvilken strafferamme som anses nødvendig i tilknytning til den enkelte handling.

6.9.2.2 Straffbare handlinger og unnlatelser

Som følge av at overtredelser av dagens forskrift ikke er straffesanksjonert ut over sanksjoner som følge av tjenesteforhold eller etter disiplinærretten, vil det her være snakk om nykriminalisering, dvs. at handlinger som tidligere var straffrie nå gjøres straffbare.²⁵ 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 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.

6.9.2.3 Strafferamme

Til tross for at overtredelse 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

²⁴ Jfr. Ot.prp. nr. 50 (2004-2005) s. 57

²⁵ Jf. Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) punkt 7.1.

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 er å legge til rette for at alle skal bidra til å avdekke årsaken bak ulykken eller hendelsen. Det bør derfor *oppfordres* til, snarere enn trues med, at hver enkelt følger lovens system.

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 at overtredelse av nærmere bestemte plikter etter loven straffes med bøter.

I fastsettelsen av bøtenivå vil det 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 forholdsvis 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.

6.9.3 Endring i andre lover

I forbindelse med 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 korrekt å foreta en endring i luftfartsloven vedrørende militær luftfart. Lovens § 17-6 viser til andre bestemmelser i luftfartsloven som får anvendelse på militær luftfart. Departementet foreslår å stryke henvisningen til §§ 12-1 og 12-3 første og andre ledd. Denne endringen vil ikke lede til noen endring i rettstilstanden. Bestemmelsene får likevel på selvstendig grunnlag anvendelse på militær luftfart gjennom forskrift av 22. januar 2002 nr. 61 om offentlige undersøkelser av luftfartsulykker og luftfartshendelser innen sivil luftfart. Forskriftens § 1 virkeområde medfører at også norsk militær luftfart i stor grad faller innenfor virkeområdet til SHT. I den grad militær luftfart ikke omfattes av luftfartsloven med forskrift, vil den dekkes av dette lovutkastet.

7 Redegjørelse for økonomiske og administrative konsekvenser

7.1 Økonomiske konsekvenser

Det følger av mandatet fra regjeringen for lovrevisjonen at økonomiske og administrative konsekvenser utredes nærmere i forbindelse med lovarbeidet og at disse forutsettes dekket innenfor en videreføring av den til enhver tid gjeldende budsjettramme.

En omorganisering av undersøkelsesmyndigheten i Forsvaret vil således ikke få tildelt 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 finnes ikke ansatte i Forsvaret som jobber ene og alene med undersøkelsesarbeid, men arbeidet gjøres ved siden av normal jobb, og dekkes blant annet ved føring av overtid. Det eksisterer ingen egen økonomisk tildeling til kommisjonsarbeid, men dette håndteres som en løpende økonomisk risiko i gjennomføringsåret i de enkelte forsvarsgrener. Det kan derfor være vanskelig å fastslå eksakt hvilke beløp som brukes til undersøkelsesarbeid i dag. Ved å samle undersøkelsesmyndigheten i ett organ, slik som foreslått i lovutkastet, vil man enklere få oversikt over ressursbruk og ressursbehov på dette området.

Forsvarsstaben har på oppdrag fra departementet foretatt en kostnadsberegning tilknyttet opprettelsen av en egen undersøkelsesmyndighet i Forsvaret. Det legges til grunn at det vil være nødvendig å opprette fire årsverk for å dekke rollen som undersøkelsesmyndighet, og at disse vil fordeles på én oberststilling, og tre stillinger på oberstløytnantnivå. Oberststillingen beregnes til en total kostnad per år på NOK 750 000, mens oberstløytnantstillingene har en kostnad på NOK 650 000. I tillegg er det beregnet en administrativ kostnad på NOK 20 000 per ansatt, til sammen NOK 2 780 000. Hertil må det legges til faste tillegg som arbeidsgiveravgift med mer. Summen er heller ikke statisk, men må forventes å øke i takt med lønnsutviklingen. Departementet foreslår å tillate en økning på fire årsverk fra og med budsjettåret 2014 ut over årsverksrammen som fastsatt i Langtidsplanen for Forsvaret, men at kostnadene forbundet med dette må dekkes innenfor Forsvarssjefens gjeldende budsjett, i henhold til regjeringens føringer.

Kostnadene forbundet med å gjennomføre undersøkelser vil variere fra sak til sak. En oversikt fra Luftforsvaret viser at et overslag på en undersøkelseskommisjon med en viss størrelse skisseres med følgende kostnadselementer:

Overtid/variable tillegg (6 pax x 50 timer x 450,-)	Kr. 135 000,-
Reiser/administrasjon	Kr. 150 000,-
Leie av utstyr/materiell	Kr. 200 000,-
Totalt	Kr. 480 000,-

Tabell 3. Kostnadselementer for en undersøkelseskommisjon i Luftforsvaret.

Tallene over viser forventede kostnader forbundet med en gjennomsnittskommisjon. Basert på antallet nedsatt undersøkelseskommisjoner

de senere år, må det tas høyde for kommisjonsarbeid til om lag 3-5 millioner kroner.

Kompetanseutviklende tiltak, derunder godkjenning og standardisering av kunnskap hos undersøkelsesoffiserene anses som avgjørende for å sikre den profesjonaliseringen av undersøkelsesarbeidet som det legges opp til i lovforslaget. Kurs i undersøkelsesteknikk og kommisjonsmetodikk er tilgjengelig hos flere aktører både i Norge og i utlandet. Budsjettplaner fra Luftforsvaret viser at estimert kostnad per kandidat som godkjennes beløper seg til om lag NOK 68 000,-

7.2 Administrative konsekvenser

Departementet foreslår at det blir opprettet en undersøkelsesmyndighet direkte underlagt Forsvarssjefen, som redegjort for over. Dette skal være med på å sikre undersøkelsesmyndigheten størst grad av uavhengighet og uhildethet, men samtidig beholde undersøkelsesinstituttet internt i 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 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.

8 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovutkastet

Lovens navn

Lovens navn gjenspeiler hva loven omfatter. Som en del av den offisielle betegnelsen, er kortformen «forsvarsundersøkelsesloven» foreslått tatt inn i lovens tittel.

Til kapittel I. Innledende bestemmelser

Kapittelet redegjør for formålet med loven, virkeområde samt definisjoner.

Til § 1 Lovens formål

Første ledd er ny. Den gjeldende forskriften har ingen generell formålsbestemmelse, men nøyer seg med å angi hva som er formålet med den enkelte undersøkelse. Formålet i loven er formulert på lignende måte som formålsbestemmelsen i jernbaneundersøkelsesloven § 1. Det ulykkesforebyggende sikkerhetsarbeidet trekkes i første ledd frem som lovens overordnede formål. Dette 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 klare 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.

Annet ledd, første punktum tilsvare stort sett den gjeldende forskriften § 9 første ledd. Men der den nåværende forskriften knytter formålet med undersøkelsen opp mot å avverge liknende ulykker i fremtiden er dette formålet nå satt inn i en videre sammenheng, nemlig det pågående sikkerhetsarbeidet i Forsvaret.

Videre angis det i andre ledd, annet og tredje punktum at det i undersøkelsen ikke skal tas stilling til sivilrettslig skyld og erstatningsansvar. Dette er i tråd med den ordning som er etablert i dag. Det presiseres at undersøkelsen skal foregå uavhengig av etterforskning av ulykken eller hendelsen. Dette er nytt, og departementet har funnet det nødvendig å presisere dette i loven. At sammenblanding av etterforskning og undersøkelser ikke skal finne sted betyr ikke at det ikke kan finne sted et samarbeid mellom de som foretar rettslig etterforskning og undersøkelsesmyndigheten, der det er formålstjenelig. Slik samarbeid vil imidlertid først og fremst være aktuelt ved sikring av skadested og innhenting og tolking av tekniske og materielle bevis. Når det gjelder bevis i form av opplysninger gitt i henhold til forklaringsplikten i § 16 skal det gjelde tette skott mellom etterforskning og undersøkelser jfr. bestemmelsen om taushetsplikt i § 19.

Til § 2 Lovens virkeområde

Første ledd angir at loven gjelder for Forsvarets virksomhet. Dette omfatter virksomheten i alle avdelinger underlagt forsvarssjefen. Loven gjelder dessuten for etater med nær tilknytning til Forsvaret, slik som Forsvarets Forskningsinstitut, Forsvarsbygg og Nasjonal Sikkerhetsmyndighet, i den grad den aktivitet som finner sted utføres i tilknytning til eller i nær forbindelse med Forsvarets virksomhet, så langt den passer. Den konkrete vurdering av om en undersøkelseskommisjon skal nedsettes dersom en ulykke eller hendelse inntreffer i de nevnte etatene, eller der ansatte i disse etatene er involvert, vil være opp til undersøkelsesmyndighetens skjønn jf. forslaget til § 12.

Lovens kjerneområde er Forsvarets virksomhet på norsk territorium herunder Svalbard, Jan Mayen og bilandene. På bakgrunn av flaggstatsprinsippet kommer loven til anvendelse på Forsvarets fartøy og luftfartøy selv om disse oppholder seg i utlandet.

Annet ledd er ny i forhold til den gjeldende forskriften som ikke har noen slik bestemmelse. Departementet foreslår en slik utvidelse av virkeområdet da 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 eller en internasjonal overenskomst.

Tredje ledd gir departementet myndighet til å gi en nærmere beskrivelse av lovens anvendelsesområde.

Til § 3 Definisjoner

Bestemmelsen er ny. Ulykkesbegrepet defineres ikke nærmere i gjeldende forskrift, men alvorlighetsgraden indikeres ved at regelverket først kommer til anvendelse dersom ulykken har medført tap av menneskeliv eller alvorlig personskaade, eller ført til omfattende skade på eller tap av militær eller sivil eiendom.

Første ledd angir definisjonen av ulykke, alvorlig hendelse og hendelse i Forsvaret. Definisjonene er harmonisert mot tilsvarende definisjoner etter jernbaneundersøkelsesloven § 5. Departementet er av den oppfatning at en harmonisering av disse begrepene er et riktig grep.

Annet ledd gir departementet myndighet til i forskrift å presisere og utfylle definisjonene nevnt i første ledd.

Til kapittel II. Organisering av undersøkelsesarbeidet

Til § 4 Undersøkelsesmyndighetens organisatoriske plassering

Første ledd er ny. Departementet får myndighet til å bestemme hvilket organ som skal være undersøkelsesmyndighet.

Annet ledd er ny. For å sikre størst mulig grad av tillit og troverdighet i undersøkelsesarbeidet, er det viktig at undersøkelsesmyndigheten og undersøkelseskommisjonene kan arbeide fritt og uten forsøk på påvirkning utenfra. Prinsippet om uavhengighet tilsier at et undersøkelsesorgan må fremstå, og faktisk være, en selvstendig enhet, dvs et organ ikke kan instrueres i faglige spørsmål og prioriteringer. Departementet anser at dette må lovfestes all den tid undersøkelsesmyndigheten foreslås plassert organisatorisk innenfor rammene av Forsvaret.

Tredje ledd gir departementet myndighet til i forskrift å gi bestemmelser om organiseringen av undersøkelsesmyndigheten for å presisere og utfylle første og annet ledd i paragrafen.

Til § 5 Undersøkelsesmyndighetens oppgaver

Første ledd er ny. Den gjeldende forskriften har en bestemmelse som angir undersøkelsesmyndighetens oppgave, jfr. § 8. Bestemmelsen lister opp enkelte konkrete plikter, men fremstår ellers som fragmentarisk og lite hensiktsmessig, og blir derfor ikke videreført. Paragraf 5 i loven her angir hvilke oppgaver undersøkelsesmyndigheten har det overordnede ansvaret for. Dette er for det

første ansvaret for at det blir igangsatt og gjennomført undersøkelser etter § 12. Undersøkelsesmyndigheten skal også kunne gi pålegg til undersøkelseskommisjonen dersom den finner at forhold som kan antas å ha betydning for forebyggelsen av ulykker og hendelser i Forsvaret blir nærmere utredet. 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 nytt og angir at undersøkelsesmyndigheten skal avgi årlige rapporter om sine undersøkelser, og også redegjøre for hvordan disse er fulgt opp. Ansvaret for oppfølging av sikkerhetstilråkningene ligger imidlertid i hovedsak hos de enkelte forsvarsgrenene. Det må derfor etableres en ordning som gir undersøkelsesmyndigheten underretning om oppfølgingen. Ved å pålegge en slik årlig rapporteringsplikt medfører dette en videre oppfølging av sakene etter at de er avsluttet.

Annet ledd gir departementet myndighet til i forskrift å gi utfyllende bestemmelser om undersøkelsesmyndighetens oppgaver.

Til kapittel III. Øyeblikkelige tiltak mv.

Til § 7 Varslingsplikt

Bestemmelsen er ny, selv om det i den gjeldende forskriften er en varslingsbestemmelse i § 11. Varsling etter denne bestemmelsen dreier seg om helt andre forhold enn det forutsettes i lovutkastet.

Departementet gis myndighet til i forskrift å gi nærmere bestemmelser om ansvar og rutiner ved varsling av ulykker og hendelser. Departementet har vurdert hvorvidt lovforslaget burde inneholde en angivelse av hvilke persongrupper som skal være ilagt en varslingsplikt samt pliktens nærmere innhold. Etter en nærmere vurdering har departementet kommet til at det vil være hensiktsmessig å delegere myndighet til å utforme nærmere bestemmelser om dette til Forsvaret.

Til § 8 Skadestedsledelse og sikring av fakta mm.

Første ledd angir hvilke plikter *eldste tilstedeværende befal* på ulykkesstedet har. I den gjeldende forskriften 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 opp for tolking blant annet av *hvem* som pålegges et ansvar. Dette er søkt klarlagt i den nye bestemmelsen ved å angi *eldste tilstedeværende befal*. Begrepet *eldste tilstedeværende befal* er

et godt innarbeidet begrep i Forsvaret, som ikke åpner for tvil, og det er dessuten fleksibelt ved at gradsnivå ikke angis.

Etter bestemmelsen plikter eldste tilstedværende befal å igangsette tiltak for å begrense omfanget av skaden og sørge for at nødvendige redningstiltak iverksettes. I tillegg skal vedkommende gjennomføre handlinger som er nødvendige for å sikre fakta i saken. Oppregningen i bestemmelsen er ikke uttømmende. Departementet foreslår å regulere detaljene om skadestedsledelse og bevissikring i forskrift.

Annet ledd gir departementet myndighet til i forskrift å gi nærmere bestemmelser om plikter og ansvar vedrørende skadestedsledelse og sikring av fakta.

Til § 9 Forbud mot fjerning av vrakrester

Første ledd er ny. Det finnes ingen slik bestemmelse i gjeldende forskrift. Tilsvarende bestemmelser finnes imidlertid i både jernbaneundersøkelses- og luftfartsloven. Det er presisert i bestemmelsen at både undersøkelsesmyndigheten, militærpolitiet og politiet må ha gitt samtykke til fjerning, slik at alle instansers behov i forbindelse med en undersøkelse og klarlegging av årsaksforhold ivaretas. Unntak 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 ferdskriveren 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. Det finnes en tilsvarende bestemmelse i jernbaneundersøkelsesloven. Bakgrunnen for bestemmelsen er blant annet at trafikkulykker ofte vil medføre at vegen 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.

Til § 10 Tiltak for å fremskaffe opplysninger

Første ledd er ny. Den gjeldende forskriften har ingen slik bestemmelse, men en tilsvarende bestemmelse er å finne i jernbaneundersøkelsesloven. Paragraf 10 presiserer at undersøkelsesmyndigheten skal ha tilgang til nærmere bestemte gjenstander, slik som skadestedet, de skadete objektene med videre for å kunne utføre sine undersøkelser. Selv om lovbestemmelsen presiserer hvilke ting, dokumenter mv som undersøkelsesmyndigheten skal ha tilgang til, medfører dette i realiteten ikke noen utvidelse i av dagens praksis. Eventuell

taushetsplikt etter annen lov begrenser ikke undersøkelsesmyndighets rettigheter etter denne bestemmelsen.

Annet ledd er ny. Departementet anser det som sentralt at undersøkelsesmyndigheten gis adgang til all relevant informasjon den måtte ønske fremlagt fra Forsvaret, som er av betydning for undersøkelsen. Tilgang til slik informasjon vil kunne bidra til å avdekke systemfeil i Forsvarets enheter.

Tredje ledd gir departementet myndighet til i forskrift å fastsette nærmere bestemmelser om undersøkelsesmyndighetens tiltak for å fremskaffe opplysninger etter bestemmelsen.

Til kapittel IV. Undersøkelse av ulykker og hendelser mv.

Til § 11 Iverksetting av undersøkelse og undersøkelsens omfang

Bestemmelsen er ny. Det finnes ingen tilsvarende bestemmelse i den gjeldende forskriften.

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 etter § 7. På den måten ønsker departementet å sikre at undersøkelsesmyndigheten inntar en aktiv rolle allerede fra det tidspunkt varsel mottas. Vurderingen av hvorvidt undersøkelseskommisjon skal nedsettes skal foretas *uten ugrunnet opphold*. Dette innebærer at undersøkelsesmyndigheten ikke kan la noe tid gå til spille før den foretar sin vurdering. Samtidig legges det ikke opp til at undersøkelsesmyndigheten skal opprettholde noen vaktordning med nærmere fastsatt reaksjonstid. Normal tidsbruk vil derfor måtte 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 dermed 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 lovforslagets § 11.

Annet ledd har sin parallell i både jernbaneundersøkelses- og luftfartsloven. I tråd med hensynet til undersøkelsesmyndighetens uavhengige og frie stilling presieres det 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 jernbaneundersøkelses- og luftfartsloven. 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 tugtveiende hensyn tilsier det. Eksempler på slike *tungtveiende hensyn* vil være begrunnede henstillinger fra involverte eller pårørende.

Til § 12 Nedsettelse av undersøkelseskommisjon

Første ledd er i hovedsak en videreføring av gjeldende forskrift § 1 nr. 1. Undersøkelsesmyndigheten har først og fremst ansvar for å undersøke de mest alvorlige tilfellene ved tap av menneskeliv eller betydelig skade på kropp og helse eller omfattende skade på eller tap av militær eller sivil eiendom. Departementet foreslår 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 juridisk standard, som det eksisterer mye praksis rundt. Det skal forholdsvis mye til før en skade på kropp eller helse er alvorlig. Det er etter departementets syn formålstjenelig at terskelen for de tilfeller der undersøkelser alltid skal iverksettes legges på dette nivået.

Annet ledd angir at undersøkelsesplikten også omfatter alvorlige hendelser som definert i § 3, første ledd, litra b. 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 er det 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 ikke som riktig at man kun skal høste lærdom av de sakene som hadde et alvorlig utfall, der skadepotensialet var det samme.

I vurderingen av hva som utgjør en *alvorlig hendelse* etter § 12, andre ledd, jfr. § 3, første ledd litra b), må undersøkelsesmyndigheten ta utgangspunkt i § 12, første ledd. Grensegangen for hva som utgjør *litt andre omstendigheter* i definisjonen i § 3 vil variere fra saksfelt til saksfelt, og vil utmeisle seg i undersøkelsesmyndighetens praksis.

Tredje ledd viderefører en lignende bestemmelse i gjeldende forskrift § 1 nr 2. 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 er et sentralt poeng å gi undersøkelsesmyndigheten en forholdsvis stor skjønnsmessig adgang til å vurdere hvilke forhold som bør undersøkes nærmere. Samtidig listes opp enkelte viktige 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.

Fjerde ledd er en ny bestemmelse hvor undersøkelsesmyndigheten skal utforme et mandat til undersøkelseskommisjonen for arbeidet og fremdriften i den enkelte sak. Hensynet bak denne bestemmelsen er å ivareta helhetstenking slik at kommisjonen undersøker alle relevante forhold for å avdekke årsakssammenhengene bak ulykken eller hendelsen.

Femte ledd er en videreføring av gjeldende forskrift § 5 nr 2. Men i lovutkastet er dette formulert på en generell og overordnet måte. Bestemmelsen er formulert

som en «kan»-regel, noe som innebærer en adgang men ikke en plikt for undersøkelsesmyndigheten til å avstå fra å nedsette en kommisjon i disse tilfeller. Dette kan være aktuelt dersom Statens havarikommisjon for transport har nedsatt en undersøkelseskommisjon eller det er nedsatt en undersøkelseskommisjon iht STANAG 1179 eller 3531.

Det avgjørende kriteriet for at undersøkelseskommisjon kan unnlates nedsatt etter femte 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.

Sjette ledd gir departementet myndighet til i forskrift å fastsette nærmere bestemmelser om nedsettelse av undersøkelseskommisjon etter paragrafen.

Til § 13 Andre myndigheters adgang til å nedsette og oppheve undersøkelseskommisjoner

Første ledd er en ny bestemmelse. Forslaget er ment å dekke de tilfeller forsvarssjefen ønsker at en ulykke eller hendelse skal undersøkes, men der det ikke er nedsatt noen undersøkelseskommisjon av undersøkelsesmyndigheten. I tråd med at forsvarssjefen ikke har myndighet til å instruere undersøkelsesmyndigheten til å igangsette undersøkelser er det nødvendig med en egen hjemmel for dette. For å hindre samrøre er det naturlig at forsvarssjefen først forsikrer seg om at undersøkelsesmyndigheten ikke har til hensikt å nedsette en kommisjon.

Gjennom sin instruksjonsmyndighet vil Forsvarsdepartementet ha adgang til å instruere forsvarssjefen i å nedsette en undersøkelseskommisjon dersom departementet finner det nødvendig for å ivareta sitt konstitusjonelle ansvar for sikkerheten i Forsvaret, og hverken undersøkelsesmyndigheten eller forsvarssjefen har nedsatt undersøkelseskommisjon.

Bestemmelsen er ment som en unntaksregel. De øvrige bestemmelser som gjelder for undersøkelsesmyndigheten gjelder tilsvarende selv om det er forsvarssjefen som står for den faktiske nedsettelsen av kommisjon.

Annet ledd er en ny bestemmelse. 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.

Til § 14 Undersøkelseskommisjonens sammensetning

Forskrift fra 1995 § 6 angir spesifikt undersøkelseskommisjonens sammensetning. I ny lov delegeres myndighet til Forsvarsdepartementet til i forskrift å gi nærmere regler om undersøkelseskommisjonens medlemmer, sammensetning og kompetanse. Bestemmelsen må leses i sammenheng med

§ 1, annet ledd, annet og tredje punktum om at undersøkelser skal foregå uavhengig av annen etterforskning eller undersøkelse som har til hensikt å plassere sivilrettslig eller strafferettslig skyld eller ansvar. Dette innebærer at politimesteren i det distrikt hvor ulykken eller hendelsen er inntruffet ikke lenger skal inviteres til å stille med en representant til kommisjonen.

Til § 15 Undersøkelsens formål

Første ledd er en videreføring av gjeldende forskrift § 9 første ledd der formålet med den enkelte undersøkelsen er angitt. Beskrivelsen av formålet med den undersøkelsen som skal finne sted vil normalt gjentas i det mandatet undersøkelsesmyndigheten skal utforme når den nedsetter en undersøkelseskommisjon jfr. § 12, fjerde ledd, og vil utgjøre utgangspunktet for undersøkelseskommisjonens arbeid.

Annet ledd er en videreføring av gjeldende forskrift § 9 annet ledd. Annet ledd angir at undersøkelsesmyndigheten ikke skal ta stilling til om det er grunnlag for disiplinære forføyninger eller sivilrettslig skyld og erstatningsansvar, og skal foregå uavhengig av slik etterforskning. Det siste er en utvidelse i forhold til dagens ordning i tråd med intensjonen med denne loven. Tilsvarende bestemmelser er også gitt i jernbaneundersøkelses- og luftfartsloven. Departementet ønsker at dette skal presiseres i loven. Dette innebærer også at de undersøkelsesrapportene som skrives, inkludert tilrådinger, heller ikke skal ta stilling til om det er grunnlag for disiplinære forføyninger eller sivilrettslig eller strafferettslig skyld eller ansvar. Presiseringen av uavhengighet til annen etterforskning i annet punktum, betyr ikke at det ikke kan skje samarbeid mellom de som foretar rettslig etterforskning og undersøkelsesmyndigheten/-kommisjonen. Dette vil kunne være tilgang til ulykkesstedet, tilgang til resultater av obduksjon av dødsofrene, tilgang til resultatene av undersøkelse av personell med videre.

Til kapittel V. Saksbehandlingsregler

Til § 16 Forklaringsplikt

Bestemmelsen er ny. Tilsvarende bestemmelse finnes både i jernbaneundersøkelses- og luftfartsloven. Forklaringsplikten gjelder for *enhver*, noe som betyr at både militære og sivile personer har plikt til å forklare seg for undersøkelseskommisjonen på forlangende. Forklaringsplikten er *utvidet*, hvilket betyr at den gjelder uavhengig av eventuell taushetsplikt vedkommende person er bundet av. 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 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.

I tillegg er den forklaringspliktiges rett til å la seg bistå under forklaringen tatt inn i loven. I gjeldende forskrift § 13 er denne retten begrenset til den som får sitt forhold gransket. Den nye bestemmelsen utvider denne 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/mening, tillitsvalgt eller annen person. Vilkåret er at valg av bistandsperson ikke vesentlig forsinker undersøkelsen. Vedkommende selv dekker kostnader forbundet med slik bistand.

Til § 17 Bevissikring

Bestemmelsen er ny i loven. Den har samme ordlyd som tilsvarende bestemmelser i jernbaneundersøkelsesloven § 15 og luftfartsloven § 12-17.

Til § 18 Rettigheter for dem saken angår

Første ledd er ny. Det finnes ingen tilsvarende bestemmelse i den gjeldende forskriften. Etter første ledd skal undersøkelsesmyndigheten så vidt mulig underrette avdelinger og personell som er involvert i saken når den beslutter å iverksette undersøkelser. De mest sentrale involverte vil være den berørte avdelingen i Forsvaret med sitt personell. Opplistingen av aktuelle berørte er detaljert. På grunn av at det her er tale om rettigheter for involverte i ulykke eller hendelsen, er det hensiktsmessig at det i loven fremgår mest mulig klart hvilke grupper som har slike rettigheter av informasjonshensyn selv om oppregningen ikke er fullstendig uttømmende.

Annet ledd regulerer rettighetene i forbindelse med undersøkelsen for dem som skal ha underretning etter første ledd. 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 det er praktisk mulig og ikke til hinder for arbeidet til undersøkelseskommisjonen. 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 *tredje punkt*. Ved avhør av personer, bør imidlertid andre berørte normalt ikke tillates å være tilstede ved avhøret, da hensikten her er å få frem mest mulig opplysninger ut fra å kunne hindre liknende ulykker eller hendelser i fremtiden, og en åpning for at andre kan 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.

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 tilsvarer første, annet og tredje ledd. Taushetsplikten må ses i sammenheng med lovens formål om en «åpen rapporteringskultur», forklaringsplikten i § 16 og vernet mot sanksjoner i §§ 24 og 25.

Første ledd er en utvidelse av taushetsplikten i forhold til gjeldende forskrift. Den nye bestemmelsen tilsvarer jernbaneundersøkelsesloven § 17 første ledd. Første ledd slår fast at undersøkelsesmyndigheten eller personer som *utfører tjeneste eller arbeid for denne* har taushetsplikt etter forvaltningsloven. Ikke bare personer som er ansatt 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 sett utfører en oppgave som utgjør en naturlig del av undersøkelsesmyndighetens undersøkelsesarbeid.

I den grad forvaltningsloven selv tillater at opplysninger gis videre, skal det også være tillatt for de som utfører arbeid 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. Formålet med med lovforslaget tilsier likevel at forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 ikke kan gjelde for undersøkelsesmyndigheten. En slik myndighet ville stride mot bestemmelsen i § 24 i lovforslaget.

Annet ledd går lenger enn forvaltningsloven. Mottatte opplysninger som er underlagt strengere taushetsplikt enn etter forvaltningslovens regler vil være undergitt tilsvarende strenge taushetsplikt som etter gjeldende særlov. Det typiske eksemplet er leger eller annet helsepersonell som har plikt til å forklare seg for undersøkelsesmyndigheten. For slike opplysninger skal de strengere taushetsreglene også gjelde for de ansatte i undersøkelsesmyndigheten som mottar opplysningene. Denne delen av bestemmelsen henger nært sammen med at enhver har utvidet forklaringsplikt for undersøkelsesmyndigheten, jf forslaget § 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 bare 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. I en del tilfeller ville denne mangelen på fleksibilitet kunne få uønskede konsekvenser. Derfor gjør forslaget 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.

Dette gjelder likevel ikke dersom opplysningene er gradert etter sikkerhetsloven.

Tredje ledd går enda lenger enn første og annet ledd, og taushetsbelegger også opplysninger som undersøkelsesmyndigheten har mottatt etter pliktige forklaringer etter § 16. På samme måte som for taushetsplikten etter annet ledd kan imidlertid opplysninger avgitt etter § 16 videreformidles dersom 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.

Informasjon mottatt fra utenlandske eller internasjonale organisasjoner er taushetsbelagt etter første til tredje ledd i den grad de passer.

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, eller fordi 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.

Til § 20 Informasjon til relevante tilsyn og myndigheter

Bestemmelsen viderefører dagens praksis som fremgår av den gjeldende forskriften §§ 10 og 15. I forslaget pålegges undersøkelsesmyndigheten, der den finner det påkrevd, å varsle tilsynsmyndigheter og relevante myndigheter (militære eller sivile) for eksempel sikkerhetsinspektørene i respektive forsvarsgrener om forhold av sikkerhetsmessig betydning som oppdages i forbindelse med undersøkelsen, før endelig rapport avgis. Tilsvarende bestemmelse finnes i både jernbaneundersøkelses- og luftfartsloven.

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 undersøkelsesmyndigheten 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 alltid inkluderes.

Til § 21 Undersøkelsesrapport

Første ledd viderefører dagens praksis i gjeldende forskrift § 15 første ledd nr. 1 og § 9. Forslaget § 21 foreslås harmonisert mot tilsvarende bestemmelser i

jernbaneundersøkelses- og luftfartsloven. Første ledd *første punktum* pålegger undersøkelsesmyndigheten å utarbeide en rapport etter at den har foretatt undersøkelser. Rapporten skal deretter sendes til forsvarssjefen med kopi til departementet. Dette endrer tidligere praksis, der rapporten har blitt sluttbehandlet av departementet. *Annet punktum* angir at rapporten skal gi opplysninger om formålet med undersøkelsen. Etter *tredje punktum* skal det i rapporten redegjøres for hendelsesforløpet og undersøkelsesmyndighetens uttalelse til årsaksforholdet. *Fjerde punktum* er i samsvar med hva rapportene inneholder i dag, jfr. gjeldende forskrift § 9 punkt 1 litra 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, 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 jernbaneundersøkelses- og luftfartsloven. Rapporten vil normalt inneholde et sammendrag av relevante vitneforklaringene som er foretatt. Det forutsettes at slike sammendrag av vitneforklaringer anonymiseres.

Tredje ledd er ny i lovutkastet. Det finnes tilsvarende bestemmelse i jernbaneundersøkelses- og luftfartsloven. Det bemerkes generelt at undersøkelsesmyndighetens avgjørelser etter denne paragrafen ikke er enkeltvedtak, og derfor ikke kan påklages. Departementet anser at det er nødvendig å ha en slik bestemmelse i loven.

Fjerde ledd gir departementet myndighet til i forskrift å fastsette nærmere bestemmelser etter innholdet i paragrafen

Til § 22 Behandling av utkast til undersøkelsesrapport

Bestemmelsen er ny. I den gjeldende forskriften er det ingen bestemmelser som angår utkast til undersøkelsesrapporten. Det finnes tilsvarende bestemmelse i både jernbaneundersøkelses- og luftfartsloven.

Første ledd første punktum angir at utkast til rapport, skal forelegges for de som saken angår, med mindre særlige forhold tilsier at det ikke gjøres. 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. *Annet punktum* angir at den aktuelle alltid avdelingssjefen skal få tilsendt utkast til rapport. For øvrig skal rapporten sendes relevante instanser i Forsvaret. Retten til å få utkast til rapport forelagt for personer nevnt i første punktum, er begrenset til de delene av utkastet til rapport som vedkommende på grunn av sin tilknytning til saken eller undersøkelsene har særlige forutsetninger for å uttale seg om, jf *tredje punktum*.

Annet ledd er identisk med lovutkastet § 21 tredje ledd.

Tredje ledd gir forskriftshjemmel til departementet.

Til § 23 Offentlighet

Paragraf 23 angir at utkast til rapport kan unntas fra offentlighet. I tråd med prinsippene om offentlighet i forvaltningen *kan* rapporten unntas, men det er kun taushetsbelagt informasjon som *må* skjermes for innsyn, herunder gradert informasjon. Hvorvidt innsyn skal gis må vurderes i det enkelte tilfellet.

Bestemmelsen inntas etter modell fra 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 skjermes 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 § 22 vil imidlertid ikke denne lenger være anvendelig. Lovfesting av særskilt unntak fra hovedregelen om offentlighet i forvaltningen har derfor vært ansett nødvendig.

Til § 24 Forbud mot bruk av opplysninger som bevis i straffesak

Bestemmelsen er ny. Det finnes tilsvarende bestemmelser i jernbaneundersøkelser-, luftfarts-, sjø- og vegtrafikkloven. 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 sanksjoner fra foresatt eller arbeidsgiver

Bestemmelsen er ny og har sammenheng med prinsippet om «åpen rapporteringskultur». Målsetningen er at de som får sitt forhold undersøkt, eller som av andre grunner må forklare seg for undersøkelseskommissjonen, ikke skal frykte uønskede arbeidsrettslige reaksjoner som følge av sin forklaring. Vernet gjelder imidlertid ikke tiltak som ikke er ment å være en sanksjon, og heller ikke dersom vedkommende har opptrådt grovt uaktsomt eller forsettlig.

Første ledd beskytter undergitt personell eller arbeidstakere mot sanksjoner fra foresatte eller arbeidsgiver i forbindelse med avgitte forklaringer til undersøkelsesmyndigheten, men rekker ikke lenger enn at tiltak som har til formål å forbedre de undergittes eller arbeidstakers kvalifikasjoner, ikke omfattes.

Annet ledd inneholder ytterligere begrensninger i forbudet, i tilfeller der den undergitte eller arbeidstakeren ikke oppfyller helsemessige krav til sin stilling, eller har opptrådt grovt uaktsomt eller forsettlig. Dersom opplysningene er blitt kjent på annen måte, for eksempel gjennom militærpolitiets eller politets

etterforskning i saken, kommer heller ikke forbudet til anvendelse. Det finnes lignende bestemmelser i både jernbaneundersøkelses- og luftfartsloven.

Til kapittel VI. Avsluttende bestemmelser

Til § 26 Straff

Straffebestemmelsen knyttes direkte opp til de reglene i loven hvor det er særskilt aktuelt eller ønskelig at brudd på plikter skal kunne sanksjoneres med straff, for slik å kunne sikre etterlevelse. Departementet anser at brudd på varslingsplikten (§ 7), forbudet mot å fjerne vrakrester (§ 9 første ledd), forklaringsplikten (§ 16), taushetspliktene (§ 19) og forbud mot sanksjoner fra foresatt/arbeidsgiver (§25) kan sanksjoneres med bøter.

Til § 27 Endring i andre lover

Første ledd angir at gjeldende forskrift opphører fra det øyeblikk loven trer i kraft.

Annet ledd har en bestemmelse om endring i luftfartsloven § 17- 6 bestemmelser som også gjelder militær luftfart.

Til § 28 Ikrafttredelse (og overgangsregler)

Det foreslås at loven trer i kraft straks slik at overgangen til den nye ordningen kan iverksettes.

9 Lovforslag

Lov om undersøkelser ved ulykker og hendelser i Forsvaret

Kapittel I. Innledende bestemmelser

§ 1. *Lovens formål*

Lovens formål er gjennom undersøkelse av ulykker og hendelser i Forsvaret å arbeide for å forebygge slike og forbedre sikkerheten i Forsvaret.

Undersøkelsene etter loven her har til formål å klarlegge hendelsesforløp og årsaksfaktorer bak ulykken eller hendelsen til bruk i sikkerhetsarbeidet i Forsvaret. Undersøkelsene 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.

§ 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 så langt den passer.

Loven kommer til anvendelse på Forsvarets virksomhet i utlandet, så fremt ikke forholdet til andre staters lovgivning eller internasjonal overenskomst er til hinder for dette.

Departementet²⁶ kan i forskrift angi nærmere beskrivelse av lovens anvendelsesområde.

§ 3. *Definisjoner*

I loven her forstås med:

- a) Ulykke: en uønsket eller utilsiktet begivenhet eller en bestemt rekke slike begivenheter som har skadelige følger, herunder som medfører at noen omkommer eller blir alvorlig skadet, som medfører omfattende skade på materiell, på militær eller sivil eiendom og miljø mv.

1. Forsvarsdepartementet

- b) Alvorlig hendelse: en uønsket begivenhet som under litt andre omstendigheter kunne ha ført til en ulykke.
- c) Hendelse: enhver annen uønsket og utilsiktet begivenhet enn en ulykke, som har sammenheng med militær virksomhet og som virker inn på sikkerheten i Forsvaret.

Departementet kan i forskrift presisere og utfylle definisjonene i første ledd.

Kapittel II. Organisering av undersøkelsesarbeidet

§ 4. *Undersøkelsesmyndighetens organisatoriske plassering*

Undersøkelse av ulykker og hendelser i Forsvaret skal skje ved den myndighet departementet bestemmer.

Undersøkelsesmyndigheten skal være et faglig uavhengig organ. Undersøkelsesmyndigheten skal utføre sine oppgaver uavhengig og selvstendig og bestemmer selv hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres.

Departementet kan i forskrift gi utfyllende bestemmelser om organiseringen av undersøkelsesmyndigheten etter paragrafen her.

§ 5. *Undersøkelsesmyndighetens oppgaver*

Undersøkelsesmyndigheten har ansvar for at det igangsettes og gjennomføres undersøkelser etter § 12. Undersøkelsesmyndigheten har herunder det overordnede ansvaret for at forhold som antas å ha betydning for forebyggelsen av ulykker og hendelser blir utredet. Etterat undersøkelsesmyndigheten har utarbeidet rapport etter § 21, har denne ansvaret for at rapporten med eventuelle tilrådninger oversendes til Forsvaret og andre relevante myndigheter for oppfølging.

Departementet kan i forskrift gi utfyllende bestemmelser om undersøkelsesmyndighetens oppgaver etter paragrafen her.

§ 6. *Årlig rapportering*

Undersøkelsesmyndigheten skal hvert år offentliggjøre en rapport om de undersøkelser som er gjennomført året før, inkludert sikkerhetstilrådninger.

Departementet kan i forskrift gi utfyllende bestemmelser om undersøkelsesmyndighetens plikt til å rapportere etter paragrafen her.

Kapittel III. Øyeblikkelige tiltak mv.

§ 7. Varslingsplikt

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om ansvar og rutiner ved varsling og rapportering av ulykker og hendelser.

§ 8. Skadestedsledelse og sikring av fakta m.m.

Eldste tilstedeværende befal skal straks igangsette tiltak for å begrense omfanget av skaden og sørge for at nødvendige redningstiltak iverksettes. Vedkommende har også ansvar for at handlinger som ikke uten skade kan utsettes og som er nødvendige for å sikre fakta i saken, slik som avsperring av åsted, sikring av vitner og spor m.m. blir foretatt.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om plikter og ansvar etter bestemmelsen her.

§ 9. Forbud mot fjerning av vrakrester

Materiell og annet som er skadet i en ulykke etter § 3, derunder vrakrester og andre spor etter ulykken, må ikke fjernes eller røres uten samtykke fra undersøkelsesmyndigheten, militærpolitiet og politiet, med mindre dette 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 denne 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 og andre ting, som har vært involvert i ulykken eller hendelsen, i den utstrekning den trenger det for å kunne utøve sitt verv. Herunder skal undersøkelsesmyndigheten gis tilgang til resultater fra undersøkelser av personer som har vært involvert i ulykken eller hendelsen, og obduksjon av dødsofre. Den kan påby legeundersøkelse av alle personer involvert i ulykken eller hendelsen eller be om at det utføres tester på prøver som er tatt av slike

personer, og ha umiddelbar tilgang til resultatet av slike undersøkelser eller tester. Om nødvendig kan undersøkelsesmyndigheten kreve bistand av militærpolitiet eller be om hjelp av politiet.

Undersøkelsesmyndigheten har i forbindelse med undersøkelsene av en ulykke eller hendelse etter § 12 rett til innsyn i all relevant informasjon i Forsvaret, derunder rapportering, av betydning for undersøkelsene.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om undersøkelsesmyndighetens tiltak for å fremskaffe opplysninger etter paragrafen her.

Kapittel IV. Undersøkelse av ulykker og hendelser mv.

§ 11. *Iverksetting av undersøkelse og undersøkelsens omfang*

Undersøkelsesmyndigheten skal, når den mottar varsel etter § 7, uten ugrunnet opphold vurdere om vilkårene for å nedsette undersøkelseskommisjon etter § 12 er oppfylt.

Undersøkelsesmyndigheten avgjør selv omfanget av undersøkelsen og hvordan den skal gjennomføres for å oppnå lovens formål.

Undersøkelsesmyndigheten kan, dersom det fremkommer nye opplysninger av betydning for konklusjonen i saken eller andre tungtveiende hensyn tilsier det, beslutte å undersøke forhold ved tidligere inntrådte ulykker eller hendelser.

§ 12. *Nedsettelse av undersøkelseskommisjon*

Undersøkelsesmyndigheten skal nedsette undersøkelseskommisjon ved enhver ulykke innad i Forsvaret, samt når Forsvaret er innblandet i en ulykke, og dette har medført:

- a) tap av menneskeliv eller betydelig skade på kropp og helse, eller
- b) omfattende skade på eller tap av militær eller sivil eiendom.

Undersøkelseskommisjon skal også nedsettes ved alvorlige hendelser som definert i § 3, første ledd litra b).

Når en nærmere undersøkelse av et årsaksforhold er ønskelig kan undersøkelsesmyndigheten beslutte å nedsette undersøkelseskommisjon også i andre tilfeller. I vurderingen av om det i slike tilfeller skal nedsettes under-

søkelseskommisjon 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 skal utforme et mandat som gir føringer for undersøkelseskommisjonens arbeid og fremdrift i den konkrete saken.

Undersøkelseskommisjon kan unnlates nedsatt dersom en annen myndighet undersøker det inntrufne med ulykkesforebyggende formål.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om nedsettelse av undersøkelseskommisjon etter paragrafen her.

§ 13. *Andre myndigheters adgang til å nedsette og oppheve undersøkelseskommisjoner*

Forsvarssjefen kan, dersom han finner det nødvendig for å ivareta sikkerheten i Forsvaret og undersøkelsesmyndigheten ikke har nedsatt undersøkelseskommisjon etter kapittelet her, beslutte at en ulykke, alvorlig hendelse eller årsaksforhold for øvrig skal undersøkes ved at undersøkelseskommisjon nedsettes etter § 11.

Forsvarsdepartementet kan, dersom forholdet til andre land eller vesentlige sikkerhetspolitiske interesser tilsier det, beslutte å begrense mandatet til en undersøkelseskommisjon, eller dersom undersøkelseskommisjon allerede er oppnevnt, stanse dennes videre arbeid.

§ 14. *Undersøkelseskommisjonens sammensetning*

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om undersøkelseskommisjonens medlemmer, sammensetning og kompetanse mv.

§ 15. *Undersøkelsens formål*

Formålet med undersøkelsen er å:

- a) bringe på det rene skadens art og omfang, hendelsesforløp og årsak,
- b) klarlegge hvilke lover, forskrifter, instruksjer eller ordre som gjaldt for den virksomhet eller det oppdrag hvor hendelsen inntraff, samt
- c) uttale seg om hva som kan gjøres for å avverge lignende hendelser i fremtiden.

Undersøkelseskommisjonen skal ikke ta stilling til om det er grunnlag for disiplinære forføyninger eller om det foreligger sivilrettslig eller strafferettslig

skyld og ansvar. Undersøkelsen skal foregå uavhengig av annen etterforskning eller undersøkelse som helt eller delvis har slikt formål.

Kapittel V Saksbehandlingsregler

§ 16. Forklaringsplikt

Enhver plikter på forlangende, og uten hensyn til taushetsplikt, å gi undersøkelsesmyndigheten de opplysninger han eller hun besitter om forhold som kan være av betydning for undersøkelsen. Enhver som forklarer seg har rett til å la seg bistå under forklaringen med mindre dette valget vesentlig forsinker saken.

§ 17. Bevissikring

Undersøkelsesmyndigheten kan kreve bevissikring utenfor rettssak etter reglene i tvisteloven kapittel 28. Krav om bevissikring fremmes for den tingrett hvor de som skal avhøres, bor eller oppholder seg eller realbevis skal undersøkes.

§ 18. Rettigheter for dem saken angår

Når undersøkelsesmyndigheten iverksetter undersøkelse, skal den så vidt mulig underrette den/de berørtes avdeling, ofrene og deres familier, produsenter, representanter for personellet, berørte beredskapstjenester og andre som saken angår om dette. Slik underretning skal gis så snart som mulig, og skal opplyse om rettighetene etter annet ledd i paragrafen her 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 også gis adgang til å være til stede under undersøkelsen og ha rett til å gjøre seg kjent med dokumentene, i den utstrekning undersøkelsesmyndigheten finner at dette kan skje uten hinder for undersøkelsen. Annet punktum gjelder med de begrensninger som følger av taushetsplikten, jf. § 19.

Departementet kan i forskrift gi utfyllende bestemmelser til paragrafen her.

§ 19. Taushetsplikt

Undersøkelsesmyndigheten, og enhver som utfører tjeneste eller arbeid for denne, har taushetsplikt etter forvaltningsloven om det som de får kjennskap til under utførelsen av sitt arbeid. Forvaltningsloven § 13b 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 strenge 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 årsaken til ulykken eller hendelsen eller dersom ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelige, f.eks. når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder. Informasjon mottatt fra utenlandske eller internasjonale myndigheter eller organisasjoner er taushetsbelagte etter første til tredje ledd i den grad de passer.

Taushetsplikt som nevnt i annet og tredje ledd er ikke til hinder for at opplysningene bringes videre dersom opplysningene er ugraderte og den som har krav på taushet samtykker eller dersom opplysningene har statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte.

§ 20. Informasjon til relevante tilsyn og myndigheter

Undersøkelsesmyndigheten skal fortløpende holde tilsynsmyndigheter og relevante myndigheter underrettet om forhold som avdekkes i løpet av undersøkelsen, og sine egne foreløpige vurderinger av disse, i den grad dette anses nødvendig for sikkerheten i Forsvaret.

§ 21. Undersøkelsesrapport

Når undersøkelsesmyndigheten har undersøkt et hendelsesforløp etter § 12 skal den utarbeide en rapport som skal oversendes forsvarssjefen med gjenpart til departementet. Rapporten skal opplyse om formålet med undersøkelsen, jf. § 1. Rapporten skal redegjøre for hendelsesforløpet og inneholde undersøkelsesmyndighetens uttalelse om årsaksforholdene. Rapporten skal også, så langt det er formålstjenlig, inneholde undersøkelsesmyndighetens eventuelle tilrådinger om tiltak som bør treffes eller vurderes med henblikk på å hindre lignende ulykker eller alvorlige hendelser i fremtiden.

Rapporten skal ikke inneholde referanser til enkeltpersoners navn eller adresse.

Undersøkelsesmyndighetens avgjørelse etter denne paragrafen kan ikke påklages.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser etter innholdet i paragrafen her.

§ 22. *Behandling av utkast til undersøkelsesrapport*

Før undersøkelsesmyndigheten sluttbehandler rapporten, skal et utkast til rapport etter anmodning forelegges for personer som nevnt i § 18, med en rimelig frist for vedkommende til å gi uttalelse, med mindre særlige forhold tilsier at dette ikke kan gjøres. Relevante instanser i Forsvaret, derunder den aktuelle avdelingssjef, skal også forelegges utkastet til rapport, med rimelig frist til å uttale seg. Retten etter første punktum gjelder bare de delene av utkastet til rapport som vedkommende på grunn av sin tilknytning til saken eller undersøkelsen har særlige forutsetninger for å uttale seg om.

Undersøkelsesmyndighetens avgjørelse etter denne paragrafen kan ikke påklages.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser etter innholdet i paragrafen her.

§ 23. *Offentlighet*

Utkast til undersøkelsesrapport kan unntas offentlighet.

§ 24. *Forbud mot bruk av opplysninger som bevis i straffesak*

Opplysninger undersøkelsesmyndigheten mottar i medhold av § 16 kan ikke brukes som bevis i en senere straffesak mot den som har gitt opplysningene.

§ 25. *Forbud mot sanksjoner fra foresatt eller arbeidsgiver*

En undergitt eller arbeidstaker som avgir forklaring etter § 16, skal ikke som følge av dette utsettes for noen form for sanksjoner fra den foresatte eller arbeidsgiverens side. Første punktum gjelder ikke tiltak som den foresatte eller arbeidsgiveren iverksetter med hovedformål å forbedre arbeidstakerens kvalifikasjoner.

Første ledd første punktum gjelder ikke dersom de mottatte opplysningene viser at arbeidstakeren ikke oppfyller helsemessige krav til å inneha sin stilling, eller at arbeidstakeren selv har opptrådt grovt uaktsomt eller forsettlig i forbindelse med ulykken eller hendelsen. Første ledd gjelder heller ikke omstendigheter knyttet til arbeidstakeren eller den undergittes eller dennes handlinger og unnlater som er blitt kjent på annen måte enn gjennom arbeidstakerens forklaring som nevnt i første ledd.

Kapittel VI. Avsluttende bestemmelser

§ 26. *Straff*

Den som uaktsomt eller forsettlig overtrer bestemmelser gitt i eller i mehold av §§ 7, 9 første ledd, 16, 19 og 25 i loven her, eller som medvirker til slik overtredelse, straffes med bøter dersom forholdet ikke går inn under strengere straffebestemmelse.

§ 27. *Endringer i andre lover*

I lov av 11. juni 1993 nr 101 om luftfart skal § 17-6 lyde:

De bestemmelser som er gitt foran i §§ 5-8, 6-11, 7-12 – 7-22, 7-24, 11-1, 12-4 – 12-7 og 13-1, gjelder tilsvarende for norsk militær luftfart.

§ 28. *Ikrafttredelse (og overgangsregler)*

Loven trer i kraft straks.

