



RIKSADVOKATEN

Justisdepartementet
Lovavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

JUSTISDEPARTEMENTET	
12 NOV 2009	
SAKSNR.:	200903639
AVD/KONT/BEH:	LOV/ED/KG
DOK.NR.	41
ARKIVKODE:	

Sendes per telefaks og per brev

REF.:

VÅR REF.:

Ra 09-389 RTO/jaa
591

DATO:

09.11.09

HØRING – NOU 2009: 9 LOV OM OFFENTLIGE UNDERSØKELSESKOMMISJONER

1 Innledning

Det vises til departementets høringsbrev 26. juni d.å. vedrørende utredningen NOU 2009: 9 Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner.

Utredningen er forelagt statsadvokatene til uttalelse. Fire embetskretser har svart, og kun Oslo statsadvokatembeter har merknader til de forslag som er fremsatt. Kopi av uttalelsen derfra, med kopi av uttalelse innhentet fra Oslo politidistrikt som bilag, følger vedlagt.

Det forslag til lovregulering som er fremsatt, reiser en lang rekke prinsipielt viktige spørsmål – herunder om hvilke hensyn som søkes varetatt, og som kan antas å bli varetatt, ved bruk av undersøkelseskommisjoner som utredningsform. Mange av de spørsmål som kunne vært drøftet er for så vidt av allmenn interesse, men en vil begrense høringsuttalelsen til temaer som mer direkte berører riksadvokatens ansvarsområde. I det følgende nøyer en seg derfor først med noen mer overordnede betraktninger om hvilken plass slike undersøkelseskommisjoner som nå foreslås lovregulert, bør ha som utredningsmekanisme (punkt 2). Deretter behandles ulike spørsmål av betydning for forholdet mellom undersøkelseskommisjoner og politi/påtalemyndighet (punkt 3), før en avslutningsvis knytter noen merknader til utredningens forslag i utk § 6 (3) – som har betydning for rekkevidden av straffeloven § 166 om falsk forklaring (punkt 4).

2 Noen overordnede synspunkter på utredning i regi av undersøkelseskommisjoner

Riksadvokaten konstaterer at ulike former for gransking, herunder i regi av regjeringsoppnevnte utvalg, er et faktisk forekommende og i noen grad tiltagende fenomen. Når det nå er fremsatt forslag om lovregulering, kunne det i og for seg være grunn til å gå nærmere inn i det grunnleggende spørsmålet om hvorvidt denne utredningsformen overhodet er ønskelig. En legger likevel til grunn at slike utredninger som det er tale om, realistisk betraktet har kommet for å bli, og at det som har praktisk interesse er hvilke rammer som skal gjelde for denne formen for undersøkelser.

Et moderne samfunn – teknologisk, sosialt, økonomisk og juridisk komplekst som det er – har behov for å utrede en rekke forhold. Det er også opprettet en rekke organer for å forestå nødvendige undersøkelser, som redegjort for i utredningens kapittel 13.

Politi og påtalemyndighet har som kjent ansvaret for etterforskning av straffbare handlinger av enhver art, og det følger dessuten av straffeprosessloven § 224 fjerde ledd at det *kan* foretas etterforskning av brann og andre ulykker selv om det ikke er grunn til mistanke om straffbare forhold. Påtaleinstruksen § 7-4 femte ledd fastsetter dessuten at det *skal* iverksettes etterforskning av brann selv om det ikke er grunn til mistanke om straffbart forhold, og det samme gjelder ved annen ulykke som har voldt alvorlig personskade eller betydelig ødeleggelse av eiendom. Ved ulykker som skal undersøkes av “fast eller særskilt oppnevnt kommisjon eller av vedkommende myndighet”, fastsetter bestemmelsen at etterforskning kan foretas i den utstrekning påtalemyndigheten finner grunn til det.

Et nærliggende spørsmål er på denne bakgrunn hvilke undersøkelsesbehov som kan tenkes utenfor de situasjoner som omfattes av ansvarsområdet for ordinære undersøkelsesorganer, herunder politi og påtalemyndighet. Undersøkelser av hendelser eller tilstander som faller utenfor – eller kommer i tillegg til – alle etablerte undersøkelsesorganers ansvarsområde, har nærmest definitorisk en ekstraordinær karakter.

For riksadvokaten synes ulike granskingsutvalg tradisjonelt å ha vært brukt i to nokså ulike situasjoner: For det første ved akutte, alvorlige ulykker eller hendelser med stort skadeomfang, som antas å medføre behov for særlige utredningsressurser. For det andre med sikte på avklaring av hendelser eller tilstander som over tid har vakt oppsikt i offentligheten, og som ikke faller til ro. I sistnevnte situasjon kan det også ha funnet sted undersøkelser i regi av ulike offentlige organer, og krav om gransking kan ha en side til manglende tillit til de undersøkelser som er gjort.

Uten at en tar stilling til om de granskingskommisjoner som har vært oppnevnt i fortiden, alltid har vært tilstrekkelig begrunnet, ser riksadvokaten at det kan oppstå situasjoner der det er både et følt og reelt behov for utredning i regi av ad hoc-oppnevnte undersøkelseskommisjoner. Men en fare ved denne formen for utredning, der et særlig undersøkelsesorgan oppnevnes etter enkeltstående hendelser som vil kunne være svært omstridte og opprørende, er at det man kan betegne som den totale rettssikkerhet til de involverte, ikke sjelden blir satt under press. Etter riksadvokatens syn bør en derfor være varsom med bruken av undersøkelseskommisjoner. En noe påfallende observasjon som kan nevnes i sammenhengen, er for øvrig at det i kjølvannet av granskinger ofte har vært fremsatt betydelig kritikk i et rettssikkerhetsperspektiv, samtidig som bruken av kommisjonene som sådan i mer begrenset grad har vært kritisert.

På denne bakgrunn slutter riksadvokaten seg til de skranker som er angitt i lovutkastet § 1 (1). Betydningen av forutsetningene for oppnevning av undersøkelseskommisjoner bør neppe nedtones ved å fremholde at skrankene ikke er av rettslig karakter, slik det uttales i utredningen på side 73. Vel er det så at den personelle beslutningskompetansen legges til Kongen i statsråd, og at det ikke vil være noen adgang til å få overprøvd en konkret oppnevning av en undersøkelseskommisjon. Men dette er ikke til hinder for å oppfatte vilkårene for slik oppnevning som rettslige skranker som oppnevningorganet forutsettes å forholde seg lojalt til.

Kravet om at bruk av undersøkelseskommisjon skal være den “klart mest hensiktsmessige utredningsformen”, vil etter riksadvokatens syn vanskelig kunne oppfylles uten et klart avgrenset mandat, med anvisning på selvstendige undersøkelsestemaer utover de som faller innenfor ansvarsområdet til politi og påtalemyndighet.

3 Forholdet mellom undersøkelseskommissjoner og politi/påtalemyndighet

3.1 Ulike siktemål – system- og individperspektiv

Tradisjonelt har strafferetten vært utpreget orientert mot *individuell ansvar*. Dette kan hevdes å ha medført at spørsmål om systemfeil har trådt i bakgrunnen, og at etterforskningen har vært fokusert mot individuelle forgåelser. Videre har perspektivet vært tilbakeskuende og repressivt, snarere enn rettet mot avklaring av årsaksforhold med sikte på forebygging i fremtiden.

I noen grad er dette fortsatt et generelt trekk ved strafferetten. Dette kan hevdes å medføre behov for utredninger i regi av undersøkelseskommissjoner, med et “ingeniørperspektiv” snarere enn det “juristperspektiv” strafferetten har. Men det er behov for betydelige nyanseringer. For det første er selvsagt også repressive tiltak i et videre perspektiv ment å tjene til å hindre forgåelser i fremtiden (jf. bl.a. allmenn-, individualpreventiv og inkapasiterende effekt av straff). For det andre – og viktigere – har det de senere år skjedd en betydelig utvikling innen strafferettens og således etterforskningens perspektiv, i retning av større oppmerksomhet rettet mot systemfeil. De generelle reglene om foretaksstraff som vi fikk i 1991 åpner for å ansvarliggjøre en videre krets av subjekter enn individer, og ansvar kan følge av såkalte anonyme og kumulative feil, jf. straffeloven §§ 48 a og 48 b.

For saker der det under etterforskningen avdekkes forhold som kan tenkes å burde følges opp utenfor strafferettspleien, gjelder reglene i påtaleinstruksen kapittel 5 om melding til særskilt myndighet. Også påtaleinstruksen § 34-7 annet ledd kan nevnes, der det fastsettes at “Sjefen for Spesialenheten skal sende saken til berørt politimester, sjef for vedkommende særorgan eller annen rett instans dersom det gjennom anmeldelse eller ved enhetens etterforskning, er kommet frem forhold som tilsier at saken bør vurderes administrativt”.

I dagens situasjon spiller følgelig systemperspektiver en viktig rolle også ved etterforskning i regi av politi og påtalemyndighet. Behov for undersøkelser med slike perspektiver bør derfor ikke være en tilstrekkelig grunn til å nedsette en undersøkelseskommissjon. Dette bør fremgå klart av lovens forarbeider.

3.2 Undersøkelseskommissjonenes mandat – vurdering av straffansvar

Avgrensningen mot utredning av straffansvar er kun et utgangspunkt etter gjeldende rundskriv, jf. vedlegg 3 til utredningen, der det avslutningsvis heter:

“Kommissjonen bør likevel ikke føle seg avskåret fra å vurdere om det objektive gjerningsinnhold i bestemte straffebud er oppfylt”

Det fremstår som uklart hva som er begrunnelsen for avgrensningen til det objektive, og det er neppe så opplagt at en offentlig undersøkelseskommissjons konstatering av objektiv overtredelse av et straffebud er uproblematisk i relasjon til uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2. Ikke minst må vel dette kunne være problematisk med sikte på straffebud med uaktsomhetsansvar. Lovutvalget fremholder på side 74 at en *konklusjon* om at straffbare forhold foreligger, ville stride mot uskyldspresumsjonen i straffesaker. Videre heter det på side 75:

“En granskingskommissjon bør uansett kunne si eksplisitt at den mener at straffbare forhold ikke foreligger. Er kommissjonen av en annen vurdering kan gode grunner tilsi at kommissjonene begrenser seg til å konkludere med at straffespørsmålet ‘bør vurderes nærmere’.”

Riksadvokaten slutter seg til at det bør gjøres en innstramning i den retning som det legges opp til, men stiller spørsmål om en ikke bør gå enda lenger, og lovfeste at det ikke skal tas stilling til spørsmål om straffansvar. Det bør være et klart prinsipp at straffansvar utredes under ledelse av en uavhengig påtalemyndighet, og i siste instans avgjøres av domstolene. Skulle man på grunn av helt ekstraordinære omstendigheter få behov for utredning av straffansvar i regi av andre enn den

ordinære påtalemyndighet, bør det ikke benyttes undersøkelseskommissjon, men oppnevnes en *særskilt påtalemyndighet*, med slik formell status.

En undersøkelseskommissjon vil selvsagt kunne utrede årsaksforhold som har meget nærliggende strafferettslige implikasjoner. Det strafferettslige aspektet bør likevel ikke være et uttrykkelig siktemål for undersøkelsene, og etter riksadvokatens syn bør det ikke sies noe uttrykkelig i rapporter fra kommisjonene om hvorvidt straffebestemmelser er overtrådt. Den ansvarlige fagmyndighet som er ansvarlig for oppfølging etter utk § 13 må forutsettes å kunne vurdere om det er grunnlag for anmeldelse på bakgrunn av det faktum som fremkommer, uten at det er vist til noen straffebestemmelse. Skulle det gis uttrykk for om straffebestemmelser objektivt sett er overtrådt, ville man vel for øvrig uansett måtte gjøre unntak fra det som ellers er forutsatt om at beviskravet for undersøkelseskommissjoner skal være sannsynlighetsovervekt, jf. utredningen side 98.

3.3 Tidsmessig sammenfall mellom politiets og undersøkelseskommissjoners arbeid

I tilfeller der samme forhold – helt eller delvis – er gjenstand for undersøkelser i regi av både politi/påtalemyndighet og en undersøkelseskommissjon, forutsettes det i utredningen at det må tilstrebes en fornuftig arbeidsdeling (side 96). Som et alternativ til en slik fleksibel ordning kan man spørre om det burde gis en regulering av *adgangen* til parallell utredning. Det kunne bidra til å skape klarhet om ansvaret, men er neppe gjennomførbart i alle situasjoner, og riksadvokaten går ikke inn for dette.

Dersom det er akutte hendelser som er bakgrunnen for at det er oppnevnt en undersøkelseskommissjon, er det neppe til å komme forbi at det vil kunne være nødvendig med parallelle undersøkelser. I slike saker kan ikke politiet avvente egne undersøkelser, noe som gjerne kan fremheves i lovforarbeidene. Behovet for samordning med undersøkelseskommissjoner i slike situasjoner har fellestrekk med situasjonen der Statens havarikommisjon for transport foretar undersøkelser parallelt med politiet, se riksadvokatens brev 17. august 2005 (vedlagt). Et hovedbudskap i brevet er at politiet i utgangspunktet skal utføre de samme etterforskingsskritt i vegtrafikksaker hva enten kommisjonen har avgjort at den skal iverksette undersøkelse eller ikke (side 2). Dette vil være utgangspunktet også ved etterforskning parallelt med utredninger i regi av undersøkelseskommissjoner. Havarikommisjonen skiller seg imidlertid på en del vesentlige punkter fra de undersøkelseskommissjoner som det nå fremsatte lovforslaget gjelder. Én viktig forskjell er at det gjelder andre regler om informasjonsinnhenting og informasjonsflyt.

I den gruppen av saker der bakgrunnen for at det er nedsatt en undersøkelseskommissjon ikke er en akutt hendelse, men snarere at en sak ikke faller til ro, vil det formentlig ofte være nærliggende for politiet å avvente egne undersøkelser.

3.4 Informasjonsflyt – taushetsplikt

I utredningen heter det på side 96:

“Såfremt politi og påtalemyndighet iverksetter etterforskingsskritt i deler av et saksforhold som utredes av en undersøkelseskommissjon er det naturlig at kommisjonen innenfor de rammer som gjelder videreformidler relevante opplysninger som er i dens besittelse, og vice versa.”

Riksadvokaten er enig i dette utgangspunktet.

Hva gjelder de nevnte rammer åpnes det i utk § 10 nr. 3 for at det i mandatet kan bestemmes unntak fra lovbestemt taushetsplikt. På side 106 fremgår det at det er unntak fra forvaltningens taushetsplikt en har hatt i tankene, med det for øye at

“undersøkelseskommissjoner som ikke utreder forhold knyttet til forvaltningen, har behov for taushetsbelagt informasjon i forvaltningens besittelse”.

Videre heter det:

“Lovutvalget finner det naturlig at det også i disse tilfellene åpnes for at kommisjonene skal få tilgang til opplysninger underlagt taushetsplikt.”

Forslaget i utk § 10 nr. 3 rekker likevel utover dette, og åpner for å gjøre unntak fra taushetsplikten også for politi og påtalemyndighet. Dette vil neppe være særlig aktuelt tatt i betraktning de alminnelige taushetspliktsreglene i straffeprosessloven.

Riksadvokaten støtter forslaget i utk § 10 nr. 3.

3.5 Forklaringsplikt og tvangsmiddelbruk

Riksadvokaten er enig i at det regulært ikke bør være forklaringsplikt overfor undersøkelseskommissjoner. Erfaringen synes å være at aktuelle personer velger å forklare seg frivillig, og at det således i liten grad synes å være et praktisk behov for bestemmelser om forklaringsplikt. Samtidig vil undersøkelsesklimate kunne påvirkes negativt av at det gis forklaringspålegg. Det vises til det som er sagt i riksadvokatens brev 30. april d.å. (vedlagt) i høringen forut for Ot.prp. nr. 90 (2008–2009) Om lov om forklaringsplikt, taushetsplikt mv. for utvalg som skal undersøke forhold knyttet til at personer med kjent psykisk lidelse har tatt liv. Uten å gå nærmere inn på spørsmålet, nevner en i denne sammenheng også at det vil kunne tenkes å ha implikasjoner for bruken av en forklaring i ulike relasjoner – både rettslig og rettspolitisk – hvorvidt den er avgitt pliktmessig.

En er videre enig i at undersøkelseskommissjoner ikke bør kunne ta i bruk tvangsmidler. Ansvaret for samme faktiske metodebruk bør av hensyn til kontroll og likebehandling i minst mulig grad spres blant ulike organer. Tvangsmiddelbruk utgjør alvorlige inngrep i borgernes integritet, og bør bare skje i regi av systemer med utbygde institusjoner og regler som kan sikre de rettssikkerhetskrav som må stilles. Det er vanskelig å se hvordan dette skulle kunne sikres på en tilfredsstillende måte for undersøkelseskommissjoners del. Beslutninger måtte formentlig ha vært truffet kollektivt, og ville kunne medføre en uheldig ansvarspulverisering sammenholdt med situasjonen i straffeprosessen der det alltid er én person som er ansvarlig for å fremme begjæring om, og eventuelt treffe beslutning om, tvangsmiddelbruk. (Selv Gjenopptakelseskommissjonen er således utelukket fra å bruke de mest inngripende, skjulte tvangsmidlene, jf. straffeprosessloven § 398 b.) Endelig nevnes et spenningsforhold som ville følge av at det gjennomgående mistankekravet for tvangsmiddelbruk er skjellig grunn til mistanke, forstått som et krav om sannsynlighetsovervekt: Idet undersøkelseskommissjoner skal legge til grunn sannsynlighetsovervekt som beviskrav for å trekke sine konklusjoner, ville tvangsmiddelbruk lett innebære en foregripelse av kommisjonenes konklusjoner.

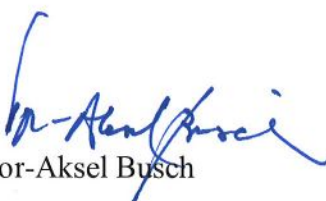
4 Utvidelse av anvendelsesområdet for straffeloven § 166 – utk § 6 (3)

Straffeloven § 166 rammer falsk forklaring avgitt til offentlig myndighet i tilfeller der det foreligger forklaringsplikt. Lovforslaget § 6 (3) fastsetter sannhetsplikt ved forklaring til undersøkelseskommissjoner og utvider med det området for straffeloven § 166 til denne forklarings situasjonen. Det fremgår på side 103 i utredningen at dette er tilsiktet.


Som påpekt i uttalelsen fra Oslo statsadvokatembeter, reiser forslaget spørsmål om forholdet til unntaksregelen i straffeloven § 167. Det som etter riksadvokatens syn særlig krever nærmere gjennomtenkning, er situasjonen der en person har *status som siktet* i en pågående straffesak, samtidig som han *skal forklare seg* for en undersøkelseskommissjon. For politiet vil en usann forklaring være straffri, mens samme forklaring etter utk § 6 (3), jf. straffeloven § 166, vil være straffbar. Dette skaper

unektelig en viss spenning i regelverket, og riksadvokaten er tilbøyelig til å mene at unntaksregelen i straffeloven § 167 bør få tilsvarende anvendelse på forklaringen til kommisjonen i denne situasjonen.

Også situasjonen der en person som *har forklart seg* til kommisjonen *blir siktet* i straffesak, fortjener nærmere vurdering. En mulighet som nevnes – uten at en med det går inn for den – er å gi en regel om at det i denne situasjonen ikke skal være adgang til å straffeforfølge usanne forklaringer som allerede er avgitt til kommisjonen.



Tor-Aksel Busch



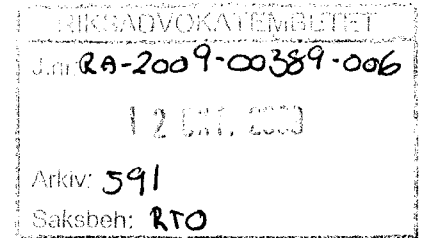
Runar Torgersen
statsadvokat

Vedlegg

Gjenpart: 1. Oslo statsadvokatembeter
2. Oslo politidistrikt



OSLO STATSADVOKATEMBETER



Riksadvokaten
Postboks 8002 Dep
0030 Oslo

Deres ref.:
Ra 09-389 RTO/jaa 591

Vår ref.:
09/117 amk

Dato:
9. oktober 2009

HØRING – NOU 2009:9 LOV OM OFFENTLIGE UNDERSØKELSESKOMMISJONER

Det vises til Riksadvokatens brev av 3. juli 2009.

Ved en inkurie ble saken forlagt og en vil derfor beklage fristoversittelsen, samt det forhold at vår uttalelse også må bli ganske overfladisk. Vi må derfor nøye oss med å påpeke enkelte sentrale problemstillinger.

Der er noe overraskende at utvalget ikke søker å klarlegge forholdet til politi og påtalemyndighet. Spørsmålsstillingen ble tatt opp i forhold til Lund-kommisjonen og den gjenopptatte etterforskningen i "Lillehammer-saken". Spørsmålene ble den gang ikke satt på spissen. Kommisjonen og påtalemyndigheten ble da enig om ikke å utveksle informasjon og grunnlagsmaterialet. En antar at dette var en hensiktsmessig arbeidsform i den konkrete saken, men problemstillingen bør utredes ytterligere og eventuelt avklares bedre i forhold til påtalemyndigheten.

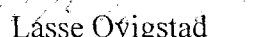
Utvalget foreslår at straffeloven § 166 skal gis anvendelse for forklaringer gitt for kommisjonen. Dette innebærer en betydelig utvidelse av bestemmelsens rekkevidde, og bør utredes nærmere. Forholdet er at straffeloven § 166 første ledd bare er anvendelig i de tilfeller der forklaringen er "bestemt til at avgive bevis". Forholdet til unntaksregelen i § 167 bør også vurderes nærmere.

Utvalget har drøftet grundig de mer prinsipielle sider knyttet til mandat og arbeidsform. Det ligger i sakens art at disse utredningene vil ha sterke innslag av en inkvisisjonsprosess. Etter vårt syn bør dette tilsi at arbeidsformen bør begrenses i hovedsak til utredninger av rent faktiske hendelsesforløp. Ved å pålegge utvalgene å klarlegge "ansvar" kan det reises prinsipielle innvendinger mot arbeidsform og grensesnitt i forhold til påtalemyndighet og domstol kan bli uklart.

Riksadvokaten har videre bedt oss innhente politiets høringsuttalelser. Politidirektoratet har opplyst at de kun har bedt om uttalelse fra Oslo og Romerike politidistrikt. Romerike

politidistrikt har opplyst at de ikke vil avgi høringsuttalelse. Høringsuttalelsen fra Oslo politidistrikt er innhentet og lagt ved dette brevet.

OSLO STATSADVOKATEMBETER, 9. oktober 2009


Lasse Qvigstad
Førstestatsadvokat



POLITIET

Politidirektoratet
Pb. 8051 Dep,
0031 Oslo

Deres referanse
200903639

Vår referanse
2009/05270-2 008

Dato
5. oktober 2009

Høring - NOU 2009: 9 Lov om offentlige undersøkelseskommissjoner

Det vises til overnevnte høring, med frist for uttalelse til Politidirektoratet til 1. oktober 2009. En kortere fristoversittelse beklages.

Innledningsvis skal det herfra bemerkes at utredningen er velskrevet og interessant. Oslo politidistrikt synes også at det er positivt at utredningen så vidt sterkt understreker at offentlig oppnevnte granskningsutvalg på ad hoc basis skal representere unntak, og være særskilt begrunnet som den *klart* mest hensiktsmessige utredningsformen, også i forhold de mange permanente granskningsutvalg av ulik karakter som allerede eksisterer. Slikt sett vil en lov som foreslått kanskje gjøre det enklere å *ikke* opprette granskningskommissjoner, som i noen sammenhenger relativt ofte synes å bli fremsatt som et krav i media. Vi støtter også utredningens betoning av at en granskning primært er en utredning for å avklare et saksforhold, og ikke fordele kritikk og skyldansvar. Vi finner også utredningens vektlegging av rettssikkerheten til de involverte i en granskningsprosess som positiv og betryggende. Dette kan i noen tidligere granskninger kanskje ha blitt noe nedvurdert.

For Oslo politidistrikt synes det naturlig å vurdere noe mer inngående forhold som evt har betydning for politiet, som jo er et heltids granskingsorgan med vidtgående fullmakter og rettigheter, men med et annet mandat enn granskingskommissjoner. Et søk på ordet "politi" gjennom rapporten gir likevel en forholdsvis beskjeden retur av treff. En del forhold antas likevel å være av interesse. Et sentralt krysningsspunkt mellom granskingskommissjoner og politiet beskrives i mandatet: Granskingskommissjonens tilgang til opplysninger, eventuell forklaringsplikt og rett til materiale som skriftlig korrespondanse osv. Det anføres også at det i noen saker kan oppstå en situasjon hvor det samtidig med granskingskommissjonens arbeid også er andre offentlige myndigheter som foretar undersøkelser i forbindelse med samme hendelsen mv som er under granskning, for eksempel politiet (..): "Utvalget bes vurdere om det bør gis regler om granskingskommissjonens rett til å gå tilgang til dokumentasjon mv som er innhentet av den andre organet, og bes i den forbindelse vurdere forholdet til taushetsplikten til avgiverorganet." Dette er behandlet i kap 24 og 25, men ikke i noen særlig dybde, og ikke problematisert. Oslo politidistrikt vil anta at det trolig vil kunne knytte seg mange problemer til å utveksle informasjon mellom politi og

Oslo politidistrikt

91 Strategisk Stab, besøk: Grønlandsleiret 44, 0190 OSLO
Post: Postboks 8101 Dep, 0032 OSLO
Tlf: 22 66 90 50 Faks: 22 66 87 01

Org. nr.: 961398142
Postgiro: 7694.05.08319

undersøkelseskomisjon – og ikke minst bruke den - i alle fall for så vidt gjelder uavgjorte straffesaker.

I kap 24 gjennomgås bla forholdet til andre utredningsorganer, og følgende anføres::

"Hvis det viser seg at en undersøkelseskomisjons mandat også omfatter forhold som et alminnelig forvaltningsorgan utreder, legger lovutvalget til grunn at kommisjonen og det aktuelle forvaltningsorganet finner frem til en fornuftlig arbeidsdeling. I praksis har man sett tilfeller av at politi og påtalemyndighet venter med å ta saker til behandling dersom de er under utredning av en undersøkelseskomisjon, men det er også eksempler på parallelle undersøkelser og/eller etterforskning. Såfremt politi og påtalemyndighet iverksetter etterforskningsskritt i deler av et saksforhold som utredes av en undersøkelseskomisjon er det naturlig at kommisjonen innenfor de rammer som gjelder videreformidler relevante opplysninger som er i dens besittelse og vice versa."

I neste kapittel – om undersøkelseskomisjonens informasjonsinnhenting – anføres det at

"undersøkelseskomisjonens utredningsarbeid vil i de fleste tilfeller bestå av en gjennomgang og vurdering av dokumenter og annet materiale, for eksempel fotografier, video- eller lydbåndopptak eller gjenstander. I den grad dette materialet er i det offentliges besittelse, legger lovutvalget til grunn at det aktuelle offentlige organet vil samarbeide med kommisjonen".

Den grad noen ikke vil samarbeide på denne måten, foreslås det at kommisjonen kan kreve domstolsavhør, som jo kan utløse en forklaringsplikt.

For politiets del er det beskrevet lite treffende, og forholdet til denne instansen er så vidt kan sees ikke omtalt spesielt. Etter Oslo politidistrikts syn kan det herske liten tvil om at politiet bare i begrenset grad kan videreformidle informasjon fra en pågående etterforskning, samtidig som politiet i meget stor grad kan kreve innsyn i dokumenter som undersøkelsesorganet har. I den grad informasjon utleveres fra politiets side, kan det knyttes vilkår til utleveringen som vil kunne gjøre det vanskelig for kommisjonen å bruke den uten å komme i konflikt med egne regler om innsyn og kontradiksjon mv.

Granskingskomisjonens vurdering av ansvarsforhold (s. 70) beskriver en vanskelig balansegang, men Oslo politidistrikt er enig i at det i noe sammenhenger vil være merkelig å unnlate å konkludere med hvor et ansvar hører hjemme. Kanskje skulle det understrekes sterkere at dette vil være i unntakssituasjonene. Men uansett bør det betones at selv om det konkluderes med at noen har et ansvar, eller kan sees som en årsak, ikke er det samme som at de samme kan straffes. Dette er sonderinger som kan synes å gå allmenheten hus forbi i en kanskje hektisk situasjon rundt offentliggjøringen av en granskning, og kanskje også hvor politiet har etterforsket og kommet til at det ikke er grunnlag for å straff. Oslo politidistrikt er også enig i at det ikke minst i saker hvor det er overveiende sannsynlig at "noen" vil bli pekt ut som ansvarlig, er det viktig å vurdere saken så nøye som mulig i forkant – hvilke alternativer til granskning finnes, jf også utredningens bemerkninger på s. 71 og 72. Her er det også understreket at "de gangene kommisjonene er anmodet om å vurdere ansvarsspørsmål, har det vært snakk om ansvar i vid forstand, så vel rettslig som politisk eller moralsk ansvar". Her vil kommisjonen ha en viktig pedagogisk utfordring i alle fall.

Det fremgår videre på s 74 at kommisjonens vurdering av ansvarsspørsmålene ikke skal tillegges noen direkte rettslige virkninger. Granskingskomisjonens konklusjoner tjener derfor kun som en del av beslutningsgrunnlaget for den ansvarlige fagmyndighetens videre vurderinger i saken. ... "Politiet kan etter omstendighetene igangsette etterforskning på

grunnlag av opplysninger gitt i en granskningsrapport". Det anføres videre på s. 75 at "det er bare politiet og påtalemyndigheten gjennom sin etterforskning – og i siste instans domstolen – som kan ta stilling til straffesporområdet på en fullt ut tilfredsstillende måte." Lovutvalget foreslår at en granskingskommisjon bl.a. ikke skal kunne benytte tvangsmidler. Dette er vi utbetinget enige i.

For så vidt gjelder selve forslaget til de konkrete lovbestemmelser, er Oslo politidistrikt enig i at det formentlig er hensiktsmessig med lovfesting av noen sentrale krav til begrunnelse for oppretting av kommisjon, jf våre bemerkninger innledningsvis, og også om saksbehandling mv. Vi er også enige i at "undersøkelseskommisjon" er en hensiktsmessig betegnelse. Begrensningen i antall medlemmer til maks fem synes praktisk, og også at (minst) ett medlem må være jurist og ha erfaring fra lignende arbeid, men ikke nødvendigvis må være leder. Vi tiltrer også at medlemmer fra interesseorganisasjoner ikke skal være med i selve kommisjonen. Videre er vi enige i at kommisjonens konklusjoner ikke skal kunne være gjenstand for noen overprøving. For så vidt gjelder forslaget til § 3, er vi av den generelle oppfatning at "så langt det passer"-regulering ofte ikke er helt vellykket. Habilitetsregler er likevel viktig, slik at punktet etter vår oppfatning bør angis mer konkret.

I forslaget til § 10 nr 3 angis at granskningskommisjonens mandat kan oppheve lovbestemt taushetsplikt for de som forklarer seg for kommisjonen. Oslo politidistrikt er i tvil om dette egentlig er mulig å gjøre for alle typer lovbestemt taushetsplikt, og problemstillingen synes ikke drøftet i noen særlig grad

Avslutningsvis skal påpekes at de eneste som er unntatt fra granskning synes å være "statsråders forhold". Oslo politidistrikt ser at en viktig begrensning i lovens saklige virkeområde vil være vilkåret om at granskning bare kan finne sted når dette er "den klart mest hensiktsmessige utredningsformen", jf. § 1 nr. 1. Vi stiller likevel spørsmål om det ikke er organer eller institusjoner som positivt burde unntas fra loven.

Med vennlig hilsen

Hans Halvorsen
visepolitimester

Saksbehandler:
Runa Bunæs
Tlf:



RIKSADVOKATEN

Politimestrene
Statsadvokatene
Spesialenheten for politisaker

REF.:

VÅR REF.:

Ra 04-187 HST/mw
542.2

DATO:

17. august 2005

ETTERFORSKING AV VEGTRAFIKKULYKKER OG -UHELL – FORHOLDET TIL STATENS HAVARIKOMMISJON FOR TRANSPORT

I. Innledning

Ved lov av 3. juni 2005 nr. 36 om endringer i vegtrafikkloven ble det tatt inn et nytt kapittel VII som utvider havarikommisjonens mandat til også å omfatte vegsektoren.¹ Forarbeider til lovendringen er Ot. prp. nr. 50 (2004-2005) og Inst. O. nr. 82 (2004-2005). Lovendringen trer i kraft 1. september 2005. Med hjemmel i flere bestemmelser i det nye kapitlet i vegtrafikkloven har Samferdselsdepartementet den 30. juni 2005 gitt forskrift om offentlige undersøkelser og om varsling av trafikkulykker mv. Også forskriften trer i kraft 1. september 2005.

Havarikommisjonens undersøkelser av ulykker innen vegsektoren kommer i tillegg til det arbeid som Statens vegvesens ulykkesanalysegrupper gjør på området.

Utvidelsen av kommisjonens mandat stiller politiet overfor nye utfordringer, særlig knyttet til bevissikring, samarbeid og formidling av informasjon. Lovendringen nødvendiggjør derfor retningslinjer for politiets etterforskning av trafikkulykker, særlig i de tilfeller der kommisjonen – som fra 1. september d.å. heter Statens havarikommisjon for transport – har avgjort at det er behov for å iverksette umiddelbar undersøkelse. I hvor stor utstrekning havarikommisjonen velger, og har kapasitet til å gjøre slike undersøkelser i forhold til det ikke ubetydelige antall alvorlige trafikkulykker og trafikkuhell som utløser varslingsplikt til kommisjonen, gjenstår foreløpig å se.

¹ Ny er også lov av 3. juni 2005 nr. 34 om varsling, rapportering og undersøkelse av jernbaneulykker og jernbanehendelser m.m. (jernbaneundersøkelsesloven) som med virkning fra samme dato regulerer havarikommisjonens undersøkelser på jernbanesektoren. Ved lov av 3. juni 2005 nr. 35 – i kraft fra samme dato – er det også gjort endringer i luftfartsloven om undersøkelser av luftfartsulykker og -hendelser. Særskilte retningslinjer, gjennom et formelt rundskriv, for politiets samarbeid med havarikommisjonen på alle de transportområder kommisjonen nå har ansvar for å undersøke vil bli vurdert gitt på et senere tidspunkt, evt. etter at kommisjonen også har fått utvidet ansvaret for undersøkelse av ulykker og hendelser til sjøs, jf. lov av 7. januar 2005 nr. 2 om endringer i sjøloven kap. 18 m.m. (ennå ikke trådt i kraft). For etterforskning av luftfartsulykker og -hendelser gjelder fortsatt riksadvokatens rundskriv nr. 1/1992 av 30. april 1992.

Retningslinjene vil også gjelde tilsvarende for den etterforskning som finner sted i regi av Spesialenheten for politisaker.

Havarikommisjonen skal *ikke* ta stilling til strafferettslig skyld og ansvar, men klarlegge hendelsesforløp og årsaksfaktorer med formål å forbedre trafikksikkerheten, og undersøkelsen skal foregå uavhengig av annen etterforskning eller undersøkelse, jf. vegtrafikkloven § 44. Enhver plikter å forklare seg til kommisjonen, og de opplysninger kommisjonen mottar kan *ikke* brukes som bevis i en senere straffesak. Kommisjonen har blant annet rett til å undersøke og ta i besittelse kjøretøy og vrakrester, og skal gis tilgang til dokumenter, resultater fra andre undersøkelser i forbindelse med trafikkulykken/-uhellet, herunder av personer som var involvert, og obduksjon av dødsopfre, jf. § 46. Kommisjonen kan kreve gjennomført utåndingsprøve, blodprøve og klinisk legeundersøkelse etter vegtrafikkloven § 22a.

Når Statens havarikommisjon for transport har mottatt varsel om alvorlig trafikkulykke eller –uhell skal den *straks* avgjøre om det er behov for å iverksette umiddelbar undersøkelse, jf. forskriften § 6 første ledd. Det etableres i den forbindelse en ordning med vakttelefon. Også på et senere tidspunkt kan kommisjonen treffe avgjørelse om undersøkelse, jf. bestemmelsens annet ledd.

Det følger av ovenstående at det fortsatt er politiets og påtalemyndighetens plikt å avdekke om det knytter seg straffbart forhold til en vegtrafikkulykke eller –hendelse. I dette arbeidet kan man ikke basere seg på havarikommisjonens undersøkelser. Det må foretas en selvstendig politietterforskning parallelt med kommisjonens undersøkelser. Det innebærer at politiet i utgangspunktet skal utføre de samme etterforskningskritt i vegtrafikksaker hva enten kommisjonen har avgjort at den skal iverksette undersøkelse eller ikke.

En gjør særskilt oppmerksom på at rutiner for politiets samarbeid med havarikommisjonen ikke er uttømmende regulert i dette brev. Dette skyldes blant annet at en del av de disposisjoner som politiet gjør i forbindelse med ulykker i vegtrafikken, ikke er etterforskning – der riksadvokaten kan gi direktiver – men har sammenheng med politiets øvrige oppgaver så som berging av liv og eiendom, opprettholdelse av trafikksikkerhet osv., og hvor det er Politidirektoratet og Justisdepartementet som er faglig og administrativt overordnet politiet. I og med at en her står overfor en nyordning ser en heller ikke bort fra at det etter å ha vunnet erfaring med etterforskning og parallell årsaksundersøkelse i vegtrafikksaker, vil kunne være behov for å justere retningslinjene. Det kommer en i tilfelle tilbake til.

Riksadvokaten understreker at det faktum at kommisjonsundersøkelse og politietterforskning i en del vegtrafikksaker vil måtte foregå parallelt, stiller krav til samarbeid og respekt for hverandres virke. Utgangspunktet er at politi og påtalemyndighet har en plikt til å samarbeide med havarikommisjonen.

II. Varsling

Varslingsplikten er hjemlet i vegtrafikkloven § 45, og er nærmere regulert i forskriften § 4. Plikten er ikke knyttet til iverksettelse av etterforskning eller kjennskap om straffbart forhold, men gjelder politiets operative virksomhet, og riksadvokaten går derfor ikke nærmere inn på den.

Etter påtaleinstruksen § 5-14 skal politiet gi melding til berørte offentlige myndigheter når det settes i verk etterforskning om årsaken til brann og *andre ulykker*. Riksadvokaten legger til grunn at havarikommisjonen er berørt offentlig myndighet i de tilfeller der politiet har varslingsplikt. Egen melding etter påtaleinstruksen § 5-14 anses likevel ikke nødvendig i de tilfeller der kommisjonen allerede er varslet om ulykken eller hendelsen etter forskriften § 4.

Riksadvokaten minner om at politiets enheter på ulykkesstedet må varsles om havarikommisjonen vil iverksette umiddelbar undersøkelse.

III. Bevissikring på ulykkesstedet

Politiets bevissikring på ulykkesstedet kan grovt sett deles i to typer: teknisk og taktisk. Taktisk bevissikring vil i hovedsak bestå i innsamling og systematisering av informasjon, herunder personalia, fra personer som har vært innblandet i, eller vitner til, ulykken. Teknisk bevissikring refererer seg til sikring av spor på ulykkesstedet og fra involverte kjøretøyer, og dekker således både midlertidig sperring av ulykkesstedet, fotografering, oppmålinger, skissetegning, sikring av kjøretøy og vrakdeler osv.

Fremstillingen her baserer seg på den forutsetning at politiet er på ulykkesstedet før havarikommisjonen. Skulle mot formodning den situasjon oppstå at representanter for kommisjonen er der *før* politiet, gjelder bestemmelsene i vegtrafikkloven § 12 om plikter ved trafikkuhell - jf. nedenfor - også for havarikommisjonen.

III.1 Taktisk bevissikring på ulykkesstedet

Politiets *taktiske bevissikring* på ulykkesstedet vil i utgangspunktet måtte skje upåvirket av om Statens havarikommisjon for transport har avgjort at den vil foreta undersøkelse av ulykken og er underveis til eller alt er ankommet ulykkesstedet. Etter vegtrafikkloven § 12 kan personer som har vært innblandet i trafikkuhell i utgangspunktet ikke forlate stedet uten etter samtykke fra politiet. For at det ikke skal oppstå misforståelser ved samtidig tilstedeværelse av en undersøkelsesmyndighet – havarikommisjonen eller ulykkesanalysegruppene til Statens Vegvesen – må politiet på stedet sikre seg kontroll over informasjonsinnsamlingen. Dette er også nødvendig for å sikre at opplysninger ikke går tapt, idet sentrale vitner vil kunne være medtrafikanter uten forbindelse til involverte kjøretøyer/personer eller ulykkesstedet, og som raskt må identifiseres før de forlater stedet. Politiet må således innhente nødvendige opplysninger uten å avvente havarikommisjonen.

Selv om politiavhør i tradisjonell forstand ikke foretas på et ulykkessted, vil en samtale på stedet om hendelsesforløpet etter omstendighetene straffeprosessuelt kunne regnes som avhør som utløser straffeprosessuelle rettigheter, jf. avgjørelsene i Rt. 2003 side 549 og Rt. 2003 side 1814. For *havarikommisjonen* har imidlertid enhver plikt til å gi opplysninger uten hensyn til om forklaringen etter sitt innhold vil kunne utsette en selv eller ens nærmeste for straff. Den utvidete forklaringsplikten må sees i sammenheng med reglene om taushetsplikt for undersøkelsesmyndigheten i vegtrafikkloven § 48 og bevisforbudet i § 49. En konsekvens av de ulike regelsett og de ulike roller politiet og havarikommisjonen har, er at politiet skal innhente muntlige opplysninger på ulykkesstedet uten at representanter for kommisjonen overværer eller deltar i samtaler med vitner/mistenkte, selv om kommisjonen er ankommet på dette tidspunkt, og at politiet bestreber seg på å ha gjennomført nødvendige samtaler med de involverte og vitner før kommisjonen eventuelt har sine samtaler. Politiet skal *ikke* delta i eller være til stede under samtaler havarikommisjonen har med involverte og vitner.

Initialfasen av en informasjonsinnsamling, hva enten den skjer som etterforskning eller årsaksundersøkelse, er erfaringsmessig et kritisk stadium; informasjon som går tapt her – eksempelvis ved at personalia på vitner ikke innhentes – vil ofte ikke kunne gjenfinnes senere. Havarikommisjonen har et ansvar for å klarlegge hendelsesforløp og årsaksfaktorer til de trafikkulykker og -uhell den undersøker. Kommisjonen vil derfor ha behov for å forvise seg om at det ikke "glipper" i sikringen av opplysninger fra vitner og involverte på ulykkesstedet – formentlig først og fremst ved innhenting av personalia. Politiet må derfor på stedet gi kommisjonens representanter de opplysninger de mener å trenge for at kommisjonen skal kunne ivareta sine oppgaver.

III.2 Teknisk bevissikring på ulykkesstedet

Som nevnt under pkt. I kan havarikommisjonen etter vegtrafikkloven § 46 kreve å få undersøke og ta i besittelse kjøretøy og vrakrester. Etter forskriften § 7 må politiet sørge for at det i de tilfeller der det foreligger varslingsplikt til kommisjonen ikke foretas unødige disposisjoner på åstedet som vanskeliggjør undersøkelsesmyndighetens arbeid.

Det er ingen tvil om at politiet har ansvar for teknisk bevissikring på ulykkesstedet som ledd i etterforskning, jf. for øvrig bestemmelsene i vegtrafikkloven § 12, som blant annet angir at det ved uhell som har medført død eller alvorlig personskade ikke må fjernes spor og andre forhold av betydning for etterforskningen ikke må endres, uten at det er strengt nødvendig, før politiet kommer til stede.

Ved vegtrafikkulykker er det et særlig behov for rask sporsikring. Det kan være konstatering av værforholdene på ulykkestidspunktet, vegbanens beskaffenhet, spor i snø eller på annet underlag som undergis forandringer og sikring av vrakdeler, ofte på trafikkerte steder som samler tilskuere med de farer det medfører for ødeleggelse av beviser. Samtidig vil situasjonen ofte være slik at det er behov for å åpne den aktuelle vegstrekning for alminnelig trafikk, noe som også er av betydning for trafikksikkerheten. I tillegg vil det kunne være elektronisk lagret informasjon med begrenset lagringstid (eksempelvis digitale fartsskrivere), og som derfor må sikres relativt raskt, jf. også pkt. IV Beslag og undersøkelse av beslaglagt materiale. Foruten de livreddende oppgaver, som naturligvis står sentralt ved enhver ulykke, vil politiets gjøremål på skadestedet måtte være styrt av trafikksikkerhetsmessige og etterforskningsmessige behov.

Disse forhold gjør det nødvendig at politiet på ulykkesstedet i alminnelighet gjennomfører sporsikring uten å avvente havarikommisjonens ankomst. At kommisjonen, i de tilfeller den alt er på plass, er til stede sammen med politiet når det foretar teknisk etterforskning på stedet, ser ikke riksadvokaten noe til hinder for. En legger uten videre til grunn at havarikommisjonens representanter, som har eller vil opparbeide seg erfaring på ulykkessteder, opptrer med tilstrekkelig åsteddisiplin.

En vil ikke underslå at kvaliteten på politiets sporsikring i vegtrafikksaker, særlig basert på embetets behandling av klagesaker, er varierende. I de fleste saker er åstedundersøkelsene akseptable, men ikke sjelden er det behov for tilleggsrapporter m.m. I denne sammenheng kan en sideeffekt av kontakt med havarikommisjonen på ulykkesstedet i noen tilfeller være en forbedring av kvaliteten på politiets arbeid. Som nevnt under pkt. III.1 vil kommisjonen, med sitt selvstendige ansvar for å å klarlegge hendelsesforløp og årsaksfaktorer, ha behov for å forvise seg om at det ikke "glipper" i sikringen av opplysninger. Totalt sett bør dette gi et bedre grunnlag i flere saker.

I en del tilfeller er det åpenbart at kjøretøyer og vrakdeler må flyttes fordi de kan være til fare eller hinder for trafikken. Omkomne må bringes bort, noe som etter det opplyste ofte gjøres samtidig med at havarerte kjøretøyer fjernes. I andre tilfeller vil det være mer utpregede hensiktsmessighetsvurderinger som styrer hvor lenge politiet kan binde opp ressurser til å holde (deler av) et ulykkessted intakt. Riksadvokaten legger til grunn at det i mindre grad er etterforskningsmessige behov som begrunner beslutninger og handlinger som endrer sporbildet på ulykkesstedet, men at det heller er andre forhold (livredning, trafikksikkerhet osv.). Riksadvokaten vil derfor være tilbakeholden med å gi retningslinjer for de vurderinger som politiet her må foreta i forhold til eventuelle ønsker fra kommisjonen om å opprettholde et ulykkessted mest mulig intakt inntil den har vært på stedet og eventuelt gjort egne undersøkelser etter at politiet har avsluttet sporsikringen. At kommisjonen gis mulighet til å uttale seg om spørsmålet når det ikke er åpenbart at kjøretøyer må fjernes, og

tiden tillater det, bør tilstrebes. Politiet har et ansvar for ikke å foreta *unødige* disposisjoner på ulykkesstedet som vanskeliggjør kommisjonens arbeid, jf. forskriften § 4.

IV. Beslag og undersøkelse av beslaglagt materiale

Beslutning om beslag eller opprettholdelse av beslag etter straffeprosessloven er påtalemyndighetens ansvar, jf. straffeprosessloven § 206. Det samme gjelder innhenting av sakkyndig bistand, for eksempel for nærmere undersøkelse av beslag, jf. § 148.

Straffeprosessloven § 203 hjemler beslag av ting som antas å ha betydning som bevis. Dette vil om nødvendig gjelde hele kjøretøyer (eller vrak), vrakdeler, komponenter fra kjøretøyer (fartsskrivere og andre tekniske registreringssystemer).

Dette er bevismateriale som naturligvis også er interessante for havarikommisjonen, jf. at vegtrafikkloven § 46 gir kommisjonen rett til å undersøke og ta i besittelse kjøretøy og vrakrester. I merknadene i Ot. prp. nr. 50 (2004-2005) side 92 fremgår videre følgende:

"Det som trolig vil være mest aktuelt, er adgang til selve ulykkesstedet og de skadde objektene ...

Ulike tekniske registreringssystemer, som for eksempel fartsskriver og annet utstyr som registrerer kjøretøyets hastighet, retardasjon, tilkoblet lys osv. omfattes også av bestemmelsen. Tilsvarende bør bestemmelsens ordlyd, gitt den raske tekniske utviklingen på området ikke være til hinder for at undersøkelsesmyndigheten får tilgang til opplysninger som lagres i ulike tekniske styrings- og posisjoneringshjelpemidler i kjøretøy."

Situasjonen er således at påtalemyndigheten og havarikommisjonen har behov for tilgang til informasjon som hentes ut ved undersøkelse av de samme gjenstander for å kunne utføre sine lovpålagte oppgaver. Det er ikke gitt at gjenstandene kan undersøkes to ganger, og under enhver omstendighet er separate undersøkelser lite hensiktsmessig. Dette krever samarbeid mellom etatene.

Havarikommisjonen har opplyst at den ikke har innvendinger til at påtalemyndigheten og politiet sikrer de aktuelle beslag på samme måte som det gjøres i dag, dvs. at de fraktes til et passende sted. Tradisjonelt ber påtalemyndigheten om sakkyndig bistand fra en av Statens vegvesens trafikkstasjoner for nærmere undersøkelse av bilvraket blant annet for å få beregnet kjøretøyets hastighet på ulykkestidspunktet m.m. Undersøkelser av ulike tekniske registreringssystemer kan også være aktuelt, typisk diagramskiver i tilknytning til analoge fartsskrivere. Den tekniske utvikling vil medføre økt bruk av elektronisk lagrede opplysninger, noe som kan nødvendiggjøre at begrensede undersøkelser må gjøres raskt på grunn av kort lagringstid.

Det kan være av vesentlig betydning at politi og påtalemyndighet senere kan bevise hvordan en gjenstands beskaffenhet var på beslagstidspunktet, og hvilken behandling den har fått etter denne tid. En slik kontroll kan normalt bare oppnås ved et formelt beslag og fysisk kontroll over gjenstanden. Selv om havarikommisjonen vil få tilgang til resultatene av de undersøkelser som påtalemyndigheten beslutter, jf. pkt. VI Informasjonsutveksling, bør det legges stor vekt på å få til et samarbeid med kommisjonen, slik at likeartede undersøkelser av teknisk art kan foregå parallelt. Det innebærer at påtalemyndigheten i den grad tiden tillater det, jf. ovenfor om elektronisk lagret informasjon med begrenset lagringstid, informerer kommisjonen om hvilke undersøkelser den akter å foreta, klargjør om representanter for kommisjonen ønsker å være til stede ved undersøkelsen og bringer på det rene behovet for tilleggsundersøkelser eller alternative undersøkelser. I hvilken grad ønsker fra kommisjonen om alternative undersøkelser kan imøtekommes kan vanskelig reguleres i generelle retningslinjer fra riksadvokaten. Det er likevel bare tungtveiende etterforskningsmessige grunner som kan forsvare at beslagsadgangen nyttes slik at undersøkelser av havarikommisjonen vanskeliggjøres eller hindres. Og selv om

påtalemyndigheten normalt skal ha fysisk kontroll over den beslaglagte gjenstand, må kommisjonen så langt det er mulig også gis tilgang til den for å foreta sine egne undersøkelser.

Heving av beslag må ikke foretas uten at havarikommisjonen gis anledning til å overta ansvar for beslaget.

V. Taktisk etterforskning

Ved avhør av mistenkte og vitner har politiet ingen prioritet i forhold til havarikommisjonen, og det kan følgelig ikke legges ned noe forbud mot at kommisjonen samtaler med personer som senere skal avhøres av politiet. Det kan være uheldig at politiavhørene først finner sted etter at kommisjonen har tatt opp sine forklaringer. Politiavhørene kan da lett bli en gjengivelse av det vedkommende forklarte til kommisjonen, eller bli preget av de spørsmål kommisjonens medlemmer har stilt. Det er derfor viktig at politiet raskt og i prioritert rekkefølge setter i verk avhør av vitner og eventuelt mistenkte.

De som avhøres må gjøres kjent med sin status som mistenkt, siktet eller vitne, og hvilke rettigheter som følger denne status, jf. straffeprosessloven §§ 232-235. Betydningen av dette understrekes ikke minst i de tilfeller der vedkommende har gitt opplysninger til kommisjonen før politiavhøret – under full forklaringsplikt uavhengig av om vedkommende er mistenkt eller siktet, inngår i personkretsen som er omhandlet i straffeprosessloven § 122, eller om svaret på spørsmål vil kunne utsette vitne eller dets nærstående for straff eller tap av borgerlig aktelse.

Politi og påtalemyndighet må også vurdere om de psykiske belastninger ved en ulykke eller hendelse har vært så store at gjennomføringen av avhøret inntil videre bør utstå. Det må ved denne avgjørelsen særlig legges vekt på tilstanden til den som ønskes avhørt, forklaringens viktighet og risikoen for at vedkommende i ventetiden har kontakt med og kan påvirkes av andre.

VI. Informasjonsutveksling

Havarikommisjonen er ikke forpliktet til å underrette påtalemyndigheten om forhold som avdekkes gjennom undersøkelsene, og som kan være straffbare. Den er heller ikke på anmodning pliktig til å gi politi- og påtalemyndighet tilgang til de opplysninger undersøkelsen har frembrakt. Taushetspliktbestemmelsen i vegtrafikkloven § 48 vil kunne være til direkte hinder for det. Etter § 49 foreligger det dertil et forbud mot at opplysninger som undersøkelsesmyndigheten mottar kan brukes som bevis i en senere straffesak mot den som har gitt opplysninger.

Politi har plikt til å varsle kommisjonen om nærmere angitte trafikkulykker, jf. pkt. II. Etter forskriften § 5 skal politiet gi skriftlig rapport til kommisjonen om alle trafikkulykker mv. som er varslingspliktige, og det fremgår av forskriften at "rapport om vegtrafikkuhell" kan brukes til dette formål.

Resultater av de tekniske undersøkelser som politiet iverksetter vil kommisjonen på anmodning eller etter avtale ha tilgang til, jf. for øvrig vegtrafikkloven § 46 som blant annet bestemmer at den skal gis tilgang til dokumenter, resultater fra andre undersøkelser i forbindelse med trafikkulykken eller trafikkuhellet, herunder av personer som var involvert, og obduksjon av dødsofre, samt øvrige materiale/opplysninger i den utstrekning det er nødvendig for å kunne utføre sin oppgave.

Retningslinjene i utkasts form har bl.a. vært forelagt politimestrene før utsendelse.

Tor-Aksel Busch

Harald Strand
statsadvokat

Gjenpart: 1. Politidirektoratet
2. Statens havarikommisjon for transport



RIKSADVOKATEN

Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Sendes også til postmottak@hod.dep.no

REF.:

VÅR REF.:

Ra 09-255 KHK/jaa
347.0

DATO:

30.04.09

HØRING – FORSLAG OM NYE LOVBESTEMMELSER I PSYKISK HELSEVERNLOVEN (MIDLERTIDIG UNDERSØKELSEUTVALG)

Det vises til departementets e-post 24. april d.å.

Det er opplyst at høringsfristen er "seks dager" og løper ut 30. april d.å. Nevnte e-post ble mottatt ved Riksadvokatembetet fredag 24. april kl. 12.44. Tatt hensyn til ordinær registrerings- og fordelingsrutine i en statlig institusjon, er den reelle høringsfristen nærmere 3 enn 6 dager. Det er selvsagt ikke mulig å gi noen fyllestgjørende uttalelse innenfor en slik ramme samtidig som embetets løpende drift ivaretas. (Avgjørelse av tiltalesaker med siktede i varetekt, forberedelse av saker for Høyesterett og andre presserende gjøremål må nødvendigvis gå foran høringssaker.) Selv om hasteelementet i høringssaken er forståelig, er det vanskelig å akseptere at departementet setter en frist som er så knapp at en ikke kan forvente en reell gjennomgang av høringsutkastet fra høringsinstansene.

Riksadvokatens uttalelse begrenses til forslagene om forklaringsplikt og forbud mot at forklaringene skal brukes som bevis i senere straffesak.

Forslaget reiser mange, til dels prinsipielle, spørsmål. Det er ikke mulig å gå nærmere inn på dette med den tid som er til rådighet, og riksadvokaten nøyer seg med å understreke at slike bestemmelser ikke bør gis med mindre det er en *avgjørende* forutsetning for å oppnå viktige formål.

Etter riksadvokatens syn er det ikke argumentert overbevisende for at det er et reelt behov for å etablere en forklarings- og opplysningsplikt for "enhver" overfor utvalget. Synspunktene i høringsnotatet er generelle og mangler påvisning av aktuelle situasjoner hvor det er mer enn en teoretisk mulighet for at noen vil nekte å gi opplysninger til utvalget. Etter det en kan forstå er det særlig ansvarlig helsepersonell, typisk en ansvarlig overlege som har skrevet ut en pasient som senere begår et drap, som vil være sentrale informanter for utvalget, jf. også at bestemmelsene foreslås tatt inn i psykisk helsevernloven. Lovforslaget bygger på en forutsetning om at det ikke vil være tilstrekkelig å fritta slike personer for

taushetsplikt, men at de også må pålegges å gi forklaring til utvalget. Riksadvokaten tviler på om det er grunnlag for en slik mistillit og reiser også spørsmål om forklaringsplikt gir utvalget et hensiktsmessig "undersøkelsesklime".

Sammenligningen med ulykkeskommisjonene som gjøres i høringsnotatet, jf. bl.a. luftfartsloven § 12-16, sjøloven § 477, jernbaneundersøkelsesloven § 14 og vegtrafikkloven § 47, er neppe treffende siden slike kommisjoner jevnlig undersøker ulykker hvor det foregår parallell politietterforskning og hvor straffansvar er en aktuell mulighet. Det kan selvsagt ikke sies noe sikkert om sannsynligheten for at straffbare forhold avdekkes som følge av utvalgets arbeid. Men det fremstår ikke som særlig sannsynlig at utvalget, til dels nokså lang tid etter hendelsen og hvor formålet med undersøkelsene er å lære for å unngå liknende hendelser i fremtiden, gjennom opptak av forklaringer eller på annen måte vil dokumentere straffbare forhold. (Noen av hendelsene har muligens allerede blitt etterforsket av politiet.) *Behovet* for forklaringsplikt, og det korresponderende bevisforbudet, synes med andre ord beskjedent for utvalget.

En annen ulikhet er at mens opplysningsplikten til ulykkeskommisjonene er *straffesanksjonert*, se for eksempel vegtrafikkloven § 31 som setter straff for overtredelse av bestemmelsene i loven, herunder § 47 om opplysningsplikt, finnes det etter det en kan forstå ingen sanksjonsmulighet for brudd på utkastet til psykisk helsevernloven § 6-2 a, med mindre man tenker seg å bruke arbeidsrettslige virkemidler. Dersom noen, mot formodning, alvorlig skulle ønske å ikke gi opplysninger til utvalget, er det tvilsomt om en ren "plikt" uten sanksjoner vil gi det ønskede resultat.

Forbudet mot å bruke opplysninger skal bare gjelde i straffesaker og bare brukt "som bevis". Riksadvokaten lar det vanskelige spørsmål om hva "brukes som bevis" nærmere innebærer ligge. Regelen gir for øvrig neppe særlig reell beskyttelse for dem det gjelder når opplysningene fritt kan brukes i sivil sak, for eksempel i form av krav om erstatning, herunder for "tort og svie", rettet for eksempel mot en ansvarlig overlege.

Etter riksadvokatens syn bør det alvorlig overveies om det ikke er tilstrekkelig å falle tilbake på det mindre dramatiske alternativ; *opphevelse av taushetsplikt*.

Knut H. Kallerud
ass. riksadvokat

Ingunn Fossgard
førstestatsadvokat

Gjenpart: 1. Justisdepartementet, Politiavdelingen
2. Politidirektoratet
3. Statsadvokatene