

# Høringsnotat

## **Forslag til forskrift om endring av forskrift om undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret**

7. april 2020

Utsendt        7.april 2020  
Høringsfrist   29. mai 2020

# 1 Innledning og gjeldende rett

Forsvarsdepartementet, heretter «departementet», sender med dette forslag til forskrift om endring i forskrift av 21. august 2017 nr. 1331 om undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret (forsvarsundersøkelsesforskriften). Forskriften er hjemlet i lov av 16.12.2016 nr. 92 om undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret (forsvarsundersøkelsesloven).

I dag reguleres undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret i forsvarsundersøkelsesloven og undersøkelsesforskriften. I endringene som nå foreslås vil Statens havarikommisjon for Forsvaret (SHF) overføres til Statens havarikommisjon for transport (SHT). SHT endrer deretter navn til Statens havarikommisjon (SHK).

SHF er undersøkelsesmyndighet for ulykker og alvorlig hendelser i forsvarssektoren. SHF er en faglig uavhengig enhet plassert direkte under departementsråden i Forsvarsdepartementet. Enheten består av fire årsverk og er rettslig regulert gjennom lov om undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret (forsvarsundersøkelsesloven) med tilhørende forskrift. I faglig sammenheng er SHT et uavhengig organ. Når det gjelder fagområdene veg-, luft- og jernbanetransport, sorterer disse inn under SD sitt ansvarsområde. Sjøtransport sorterer inn under Nærings- og fiskeridepartementets (NFD) ansvarsområde. Etatsstyringen av SHT ivaretas av SD, som koordinerer med andre departementer. SD og NFD har ikke anledning til å instruere virksomheten i fagspørsmål på de områder som SHT har ansvaret for. SHF og SHT har samme formål; undersøke og forbygge ulykker, og med et tilnærmet likt rettslig regelverk.

SHF ble opprettet 1. november 2017 når forsvarsundersøkelsesloven med tilhørende forskrift trådte i kraft. I utarbeidelse av loven var organiseringen av SHF et særskilt tema, hvor blant annet ulike former for tilknytning til SHT ble vurdert. I proposisjonen til loven er det uttalt at man skulle ta sikte på å evaluere organiseringen av SHF etter at den hadde fungert i noe tid. I kjølvannet av kollisjonen mellom fregatten KNM Helge Ingstad og tankskipet Sola TS har det vist seg utfordringer knyttet til dagens organisering av SHF, særlig vedrørende dimensjoneringen av SHF ved undersøkelse av flere store ulykker.

Formålet med forslaget er å skape et stort fagmiljø for undersøkelse av ulykker og hendelser innenfor forsvarssektoren og transportsektoren. Dette vil legge til rette for en profesjonell og tillitsskapende etat med et bredt virkeområde som gjennom undersøkelser skal forhindre fremtidige ulykker og hendelser i forsvarssektoren og transportsektoren.

Departementet tar sikte på at endringene trer i kraft sammen med øvrige forskriftsendringer i transportsektoren 1. juli 2020.

## 1.1 Juridisk rammeverk

Da regelverket rundt undersøkelser i Forsvaret, fastsatt ved Kongelig resolusjon av 6. januar 1995, var utdatert og klar for en modernisering og profesjonalisering i takt med utviklingen i Forsvaret, meldte behovet seg for å revidere regelverket, og det ble foreslått å organisere undersøkelsene etter modell av sivil transportsektor. Forsvarsundersøkelsesloven og forskrift om undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret, trådte i kraft 1.11.2017.

Lovgivning for undersøkelser i sivil transportsektor har i stor grad lettet arbeidet med utarbeidelse av et lignende regelsett for Forsvaret, med de tilpasninger som måtte gjøres for å dekke særskilte behov som råder på det militære området. Forsvarsundersøkelsesloven bygger på den normutvikling som har funnet sted i samferdselssektoren, og legger til rette for en «åpen rapporteringskultur». Loven er en fullmaktslov som blant annet gir FD vide fullmakter til å gi forskrifter.

SHT forholder seg til fire forskjellige regelverk som tar opp i seg særegenheter for den enkelte transportgren, samt internasjonale føringer. Men alle regelverkene målbærer de samme prinsippene som også forsvarsundersøkelsesloven er bygget rundt: forklaringsplikt, utvidet taushetsplikt, uavhengighet, klart skille mellom politi/påtale og undersøkelsesarbeidet etc.

## **2 Hovedtrekkene i departementets forslag**

### **2.1 Organisering av undersøkelsesmyndigheten**

Forslaget legger til rette for en overføring av SHF til SHT, med påfølgende navneendring til Statens havarikommisjon (SHK). Med dette etableres en felles undersøkelsesmyndighet for forsvarssektoren og transportsektoren. Det er forventet at overføringen vil skape en mer robust, kompetent og helhetlig undersøkelsesmyndighet.

### **2.2. Språklige endringer**

Det foreslås samtidig at man gjør noen mindre språklige endringer i undersøkelsesforskriften. Disse endringene påvirker ikke det materielle innholdet i forskriften.

## **3 Nærmere om forskriftsforslaget**

### **3.1 Forslagets § 2 Organisering av undersøkelsesmyndigheten**

Organiseringen av en uavhengig undersøkelsesmyndighet skal oppfylle strenge krav for å sikre uavhengighet, tillitt og troverdighet. Samtidig skal myndigheten kunne driftes i det daglige, både i tråd med de krav som stilles til statlig virksomhetsstyring, samt de administrative, økonomiske og personellmessige problemstillinger knyttet til alminnelig drift. Valg av organisatorisk oppheng kan derfor sies å berøre kjernen av forvaltningspolitikken, altså spørsmålet om arbeidsfordelingen mellom departementene og underliggende etater, faglig handlefrihet og statsrådets instruksjonsrett og ansvar. Disse må ses opp mot kostnader, effektivitet og forsvarlig bruk av fellesskapets ressurser.

I dag ivaretar SHF undersøkelser av rent militære ulykker, mens SHT undersøker ulykker som involverer sivile aktører. En av hensiktene med å legge undersøkelsesmyndigheten for Forsvaret til SHT, er å oppnå synergieffekter – at man får mer igjen for ressursene når undersøkelsesmyndighetene er samlet enn når de ligger til forskjellige enheter. Dette er også noe av bakgrunnen for at SHT i løpet av de siste 20 årene har utviklet seg fra en flyhavarikommisjon til en multimodal undersøkelsesmyndighet med ansvar for hele den sivile transportsektoren. Aktuelle synergier kan være administrative og faglige støttefunksjoner, lokaler, erfaringsoverføring, IKT-tjenester, utstyr, kjøretøy, etc.

Ulykker og hendelser i Forsvaret vil være innenfor luftfart, veitrafikk, jernbanetrafikk og sjøfart, i tillegg til rene militære ulykker med annet materiell og våpen. Innen de forskjellige områdene er det allerede i dag en grenseflate mellom det sivile og det militære, og årsaksfaktorene er ikke nødvendigvis ulike fra militær til sivil side. Rammefaktorer og regelverk kan imidlertid være noe forskjellige.

I proposisjonen til forsvarsundersøkelsesloven (Prop. 150 L (2015-2016)) ble det konkludert med at SHF ikke kunne ligge under forsvarssjefen av hensyn til uavhengigheten og de inngripende hjemlene som følger av loven. Samtidig var man usikre på om en organisering utenfor forsvarssektoren ville skape for stor avstand mellom undersøkelsesmyndigheten og de spesialiserte miljøene som skal undersøkes etter loven. Det var også usikkerhet knyttet til hvilke synergieffekter som kunne

oppnås ved å legge SHF til SHT. Det ble trukket frem at erfaringer fra samferdselssektoren, underbygget av erfaringer fra andre land som Sverige og Nederland som begge har felles sivil-militær undersøkelsesmyndighet, tilsa at en slik organisering ville dimensjonere undersøkelsesarbeidet til de mest alvorlige tilfellene, og i mindre grad innebære at undersøkelsesmyndigheten får befatning med det med daglige ulykkesforebyggende arbeidet i forsvarssektoren. Vurderingene i proposisjonen til forsvarsundersøkelsesloven skisserer tydelig dilemmaet med en felles sivil-militær havarikommisjon.

For å undersøke en ulykke innenfor et spesifikt område, er det viktig at man har kompetanse både på området man undersøker og på å gjennomføre sikkerhetsundersøkelser. Hvilken kompetanse som veier tyngst er blant annet avhengig av ulykkens natur og hvilke andre ressurser man har å spille på. I forbindelse med opprettelsen av SHF, var et argument at man ved å holde undersøkelsesmyndigheten i forsvarssektoren og rekruttere inn offiserer, fikk personell med fersk erfaring fra relevante fagområder. Nærheten som fulgte av å være organisert innenfor sektoren kunne også hjelpe personellet med å holde seg oppdatert på Forsvarets virke, samt bidra til stor troverdighet blant Forsvarets personell. Samtidig tok departementet forbehold om at man måtte vurdere organiseringen av undersøkelsesmyndigheten på nytt etter at man hadde latt den virke noe tid.

Dagens løsning, hvor SHF er en faglig uavhengig enhet plassert direkte under departementsråden i Forsvarsdepartementet, var etter departementets syn den løsningen som best ivaretok kryssende hensyn som reell uavhengighet og økonomi. I den sammenheng vises det til at departementsråden allerede hadde tilsvarende organisering for Forsvarsdepartementets internrevisjon og Forsvarets materielltilsyn.

Erfaringene etter ulykken med KNM Helge Ingstad viser at dagens organisering av SHF, som et faglig uavhengig organ under departementsråden i Forsvarsdepartementet, ikke var ressursmessig oppsatt for en situasjonen hvor en storulykke setter agendaen. Dette kan enten løses ved tilføring av flere ressurser til SHF, eller ved re-organisering av SHF.

Flere av problemstillingene som ble problematisert i forbindelse med proposisjonen, er problemstillinger som departementet via etatsstyringen kan sikre blir ivaretatt ved å rette fokus på de forebyggende undersøkelsene. Sentralisering av et felles stort fagmiljø knyttet til undersøkelsesarbeid, sammen med en bedre utnyttelse av administrative ressurser og støttestruktur, er også momenter som taler for en felles statlig havarikommisjon.

Det er heldigvis få store ulykker i Norge som havariet av KNM Helge Ingstad eller helikopterulykken på Turøy. Selv om disse ulykkene får mye oppmerksomhet er det gjennom det daglige systematiske arbeidet at man forebygger de store tragediene. Det er bedre samfunnsøkonomisk at man kraftsamler dagens to statlige havarikommisjonene til en havarikommisjon med et bredere nedslagsfelt innenfor et felles fagmiljø og egen støttestruktur. Det er departementets vurdering at dette vil føre til flere undersøkelser som igjen øker sikkerheten i forsvarssektoren.

Departementet foreslår at den nye undersøkelsesmyndigheten som opprettes skal hete Statens havarikommisjon (SHK). Navnet er ment å reflektere at det er statens uavhengige organ som utfører undersøkelser av ulykker og hendelser. Det anses hensiktsmessig at man viderefører navnet «Statens havarikommisjon» for statlig organ som undersøker ulykker og hendelser. I den forbindelse erkjenner det at det nye organet vil kunne dra nytte av at SHT allerede er et respektert og innarbeidet navn, både nasjonalt og internasjonalt.

### **3.2 Språklige rettelser**

Det foreslås noen mindre språklige endringer i forskriftens §§ 4, 5, 6, 9, 11, 12, 13 og 14. Disse endringene påvirker ikke det materielle innholdet i bestemmelsene.

### 3.3 Forslagets ikrafttredelse

Departementet foreslår at forskriften trer i kraft 1. juli 2020. Dette for at SHF og SHT skal få tid til å integreres til en undersøkelsesmyndighet, og få tid til å etablere et nødvendig styringssystem.

## 4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Alle utgifter knyttet til overføringen av SHF til SHT dekkes innenfor FDs gjeldende budsjetttrammer, herunder ev. økte husleieutgifter som følge av nytt tilbygg. FD har ifm. budsjettprosessen for 2020 rammeoverført halvårseffekten av de fleste av de varige utgiftene samt enkelte engangsutgifter. Imidlertid var ikke en helhetlig oversikt over de økonomiske konsekvensene klarlagt i 2019. Disse vil foreligge først når Statsbygg har foretatt nye beregninger av fremtidige husleiekostnader som følge av nytt tilbygg. Helårseffekten fra 2021 vil bli håndtert i likelydende innspill fra FD og SD i rammefordelingsforslaget for 2021.

### 4.1 Etatsstyring

Samferdselsdepartementet vil ha det overordnede administrative og budsjettmessige ansvaret for SHK, mens ansvaret for den faglige etatsstyringen vil være delt mellom Samferdselsdepartementet, Næring- og fiskeridepartementet og Forsvarsdepartementet. Denne ansvarsdelingen må synliggjøres i instruks for SHK. Med tre departementer involvert i styringen av virksomheten, er det viktig med en tydelig instruks der uavhengigheten til SHK understrekes.

### 4.2 Overføringen av SHF til SHT utgjør en virksomhetsoverdragelse

Arbeidsmiljølovens kapittel 16 gjelder også for overføringer innad i staten. Både personell og aktiva skal overføres fra SHF til SHT, og departementet har på bakgrunn av dette lagt til grunn at overføringen utgjør en virksomhetsoverdragelse.

## 5 Forslag til endringsforskrift

### I

I forskrift av 21. august 2017 nr. 1331 om undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret gjøres følgende endringer:

§ 2 første ledd skal lyde:

*Statens havarikommisjon er undersøkelsesmyndighet som nevnt i forsvarsundersøkelsesloven § 4 første ledd og denne forskrift.*

§ 2 andre ledd oppheves. Nåværende tredje til femte ledd blir andre til fjerde ledd.

§ 4 første ledd bokstav b skal lyde:

har medført omfattende skade *på eller* tap av *materiell eller* omfattende skade på eiendom eller miljøet,

§ 5 andre ledd skal lyde:

Derneft skal vedkommende blant annet ta ansvar for følgende:

§ 6 skal lyde:

#### **§ 6. Forsvarets rapportering etter ulykke eller alvorlig hendelse**

Forsvaret skal rapportere ulykker og alvorlige hendelser skriftlig til undersøkelsesmyndigheten så snart som *mulig* og senest innen 48 timer. Undersøkelsesmyndigheten kan i enkelttilfeller bestemme at skriftlig rapport kan fremsendes senere enn 48 timer.

Undersøkelsesmyndigheten kan fastsette *krav til* rapportering.

§ 9 skal lyde:

#### **§ 9. Tiltak for å fremskaffe opplysninger**

Undersøkelsesmyndigheten skal gis umiddelbar, ubegrenset og uhindret adgang til stedet og de *objekter* som var innblandet i ulykken eller hendelsen, i samsvar med denne forskrift § 3.

Undersøkelsesmyndigheten har blant annet rett til å

- a) få tilgang *til* og kontroll over ferdsskrivere med innhold, og alle andre relevante logger og registreringer,
- b) kreve obduksjon av de omkomne, og få tilgang til resultatene av slike undersøkelser og av prøver som er tatt,
- c) innkalle og utspørre vitner,
- d) få data og opptak fra lufttrafikkjenesten, kystradar, kystradio, nødnett, redningskanal og øvrige trafikkovervåkningstjenester og systemer,
- e) få logg fra hovedredningssentralen,
- f) få utskrift av telefon- og basestasjonsdata, og
- g) få fri tilgang til alle relevante opplysninger og opptegnelser som eieren, innehaveren av sertifikatet for typekonstruksjon, den ansvarlige vedlikeholdsorganisasjon, opplæringsorganisasjonen, operatøren eller produsenten av objekt involvert i ulykken eller *hendelsen* besitter.
- h) *få fri tilgang til alle relevante opplysninger og opptegnelser som myndigheter eller tjenesteytere som utfører oppgaver for eller på vegne av myndigheter besitter.*

Undersøkelsesmyndighetens tiltak for å fremskaffe opplysninger kan bare utføres i den utstrekning det er nødvendig for å gjennomføre undersøkelsen og for så lang tid som undersøkelsen krever.

§ 11 andre ledd skal lyde:

Rapporten skal ha en hensiktsmessig *form med hensyn til* ulykkens eller hendelsens art og alvorlighetsgrad, og for betydningen av resultatene av undersøkelsen.

§ 12 skal lyde:

#### **§ 12. Frist for svar på utkast til rapport**

*Med rimelig frist* i forsvarsundersøkelsesloven § 22 menes 30 dager. Undersøkelsesmyndigheten kan ferdigstille rapporten om svar ikke er mottatt innen fristen.

§ 13 tredje ledd skal lyde:

Svar på utkast til foreløpig rapport og svar på utkast til undersøkelsesrapporten kan være opplysninger som er underlagt *taushetsplikt etter* forsvarsundersøkelsesloven § 19 tredje ledd.

§ 14 tredje ledd skal lyde:

Andre etater i forsvarssektoren *pålegges samme* krav som følger av første og andre ledd hvis de blir adressert i undersøkelsesrapporten.

## II

Forskrift trer i kraft 1. juli 2020.