



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

BS BFA

OS 1424-8  
705.5

Samferdselsdepartementet  
Postboks 8010 Dep  
0030 OSLO

Deres ref.

05/1424-BFA

Vår ref.

200508265-UA/TJU

Dato

24.01.2006

**Høring - Utkast til forskrift om offentlige undersøkelser av jernbaneulykker og alvorlige jernbanehendelser m.m. og forskrift om varslings- og rapporteringsplikt**

Vi viser til Samferdselsdepartementets brev av 18. november 2005 med vedlegg.

Justisdepartementet har følgende merknader:

**1. Generelt**

**1.1 Innledning**

I forbindelse med høringen av de gjeldende forskriftene 29. januar 2002 nr. 122 og 123 hadde Justisdepartementet i sin høringsuttalelse 15. november 2001 flere innvendinger mot utkastene. De samme innvendingene er relevante også i forhold til de utkastene som nå er på høring. Det er beklagelig at man ikke har tatt hensyn til Justisdepartementets tidligere uttalelser om svakheter som hefter ved utformingen av disse forskriftene.

Det understrekes at heftet *Lovteknikk og lovforberedelse* etter utredningsinstruksen skal legges til grunn ved utarbeidelse av forskrifter, og at det er ønskelig med en bedre oppfølging av dette i Samferdselsdepartementets forskriftsarbeid, jf. nedenfor.

Justisdepartementets lovavdeling er i ferd med å etablere en ny forskriftsenhet, med tanke på å kunne bidra mer i forskriftsarbeidet i departementene enn det avdelingen

---

Postadresse  
Postboks 8005 Dep  
0030 Oslo

Kontoradresse  
Akersgt. 42

Telefon - sentralbord  
22 24 90 90  
Org. nr.: 972 417 831

Plan- og  
administrasjonsavdelingen  
Telefaks  
22 24 95 34

Saksbehandler  
Toril Juul  
22 24 51 25

hittil har hatt ressurser til. Forskriftsenheten vil eventuelt kunne ta opp saken på nytt, dersom det nå ikke tas hensyn til Lovavdelingens kommentarer.

### **1.2 De to forskriftene bør samles i en felles forskrift**

De to forskriftene bør samles i en felles forskrift. Vi viser til forskriftsdugnaden i forbindelse med prosjektet "Et enklere Norge", hvor en vesentlig del av formålet har vært å unngå unødvendig oppsplitting av regelverket. Man kan dele en slik felles forskrift inn i to deler, slik at undersøkelse av jernbaneulykker mv. og varslings- og rapporteringsplikt omhandles i hver sin del.

En samling av forskriftene er særlig viktig her fordi forskriftene delvis overlapper hverandre. Vi kommer tilbake til dette under enkelte av kommentarene nedenfor.

### **1.3 Gjentakelse av lovteksten i forskriften**

Det er generelt ikke ønskelig at forskriften gjentar lovteksten. Dette ble det gitt uttrykk for i Lovavdelingens brev til Samferdselsdepartementet 15. november 2001. Det ble der vist til heftet *Lovteknikk og lovforberedelse*, jf. side 200-201. I det samme brevet ble det videre påpekt at dersom det likevel er nødvendig å gjengi deler av lovteksten for å få et dekkende bilde, må lovteksten gjengis korrekt. I det foreliggende utkastet til nye forskrifter er disse merknadene fra Lovavdelingen ikke fulgt opp. Gjengivelsen av lovtekst er altfor omfattende. Videre er lovens regler flere steder ikke gjengitt korrekt.

I oversendelsesbrevet fremgår at grunnen til at man i så stor utstrekning gjentar loven i forskriften er "at de som blir berørt av forskriften skal finne de viktigste reglene på dette feltet uten å måtte slå opp i loven". Det er ikke tråd med anvisningene i det ovennevnte brevet fra Lovavdelingen, jf. også heftet "Lovteknikk og Lovforberedelse", å utforme forskrifter på den måten som det er gjort her, ut fra et slikt hensyn. Av åpenbare grunner er det ikke et generelt hensyn ved utarbeidelsen av forskrifter at de berørte skal slippe å slå opp i loven. Spesielt liten tyngde har et slikt hensyn når forskriften, som her, retter seg mot profesjonelle aktører. Videre skal påpekes at flere av forskriftens regler er utformet slik at de uansett krever at aktørene slår opp i loven.

### **1.4 Annet**

Utkastet synes generelt å være noe mindre gjennomarbeidet enn ønskelig, både når det gjelder språk og innhold. Vi har ikke hatt anledning til en fullstendig gjennomgang av utkastets oppsett og språk, men gjør oppmerksom på at en slik gjennomgang bør foretas før forskriften vedtas. I kommentarene til de enkelte bestemmelsene vil vi peke på enkelte av de bestemmelsene som etter vår vurdering bør endres.

## **2. Beredskaps- og sikkerhetsområdet**

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) forvalter lov av 24. mai 1929 nr. 4 om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr. Direktekontakt med strøm er

et viktig farebilde innenfor el-sikkerhet og jernbanens kjøreledninger omfattes av direktoratets tilsynsområde.

DSB forvalter også forskrift av 11. november 2002 om transport av farlig gods på veg og jernbane (landtransportforskriften). Regelverket for transport av farlig gods er i hovedsak basert på internasjonale avtaler og konvensjoner, og det vil kunne oppstå ulykker som omfattes av både landtransportforskriften og av høringsforslagene.

## **2.1 Om el-sikkerhet**

Forskrift av 20. desember 2005 nr. 1626 om elektriske forsyningsanlegg § 3-4 setter et krav om at eier/driver av elektriske anlegg snarest mulig skal melde til DSB personskader og større materielle skader som er forårsaket direkte eller indirekte av elektriske anlegg. Videre skal det etter forskrift av 30. oktober 1998 om sikkerhet ved arbeid i og drift av høyspenningsanlegg § 9 meldes om personskader eller skader på anlegg eller eiendom som er forårsaket av elektrisitet. Meldingene sendes til DSB.

Vi ber om at dette blir nevnt i veiledning til ny forskrift om varslings- og rapporteringsplikt.

## **2.2. Om transport av farlig gods på jernbane**

Den europeiske avtale om internasjonal vegtransport av farlig gods (ADR) og det internasjonale reglementet for transport av farlig gods på jernbane (RID) er en integrert del av landtransportforskriften. Forskriften implementerer også de såkalte ADR- og RID direktivene. (94/55 EU og 96/49 EU).

I henhold til landtransportforskriftens § 2-5 må fører av kjøretøy og togfører/leder umiddelbart sørge for å varsle brannvesenet ved uhell hvor det har oppstått lekkasje eller det er skade på kjøretøy, jernbanevogn, tank, emballasje mv. Innen 8 dager skal transportøren sende skriftlig rapport på et standardisert uhellskjema til DSB, dersom kjøretøy, jernbanevogn eller materiell har vært utsatt for uhell under transport av farlig gods i Norge som faller inn under bestemmelsene i ADR eller RID.

I henhold til landtransportforskriftens § 6-3 skal virksomhetens sikkerhetsrådgiver sørge for at det innen 8 dager etter et uhell skal fylles ut og sendes et standardisert uhellskjema til DSB. Dersom uhellet medfører skader på personer, miljø eller materielle verdier skal det i tillegg til skjemaet - utarbeides en rapport til internt bruk, men som på anmodning skal sendes DSB.

I ADR/RID 1.8.5. er det også nærmere bestemmelser om melding om hendelser hvor farlig gods er involvert. Her ligger det også en mal for hvordan en slik melding skal se ut.

Direktoratet ser det som uheldig at virksomhetene skal underlegges plikt til dobbelrapportering og har anbefalt et møte mellom DSB, Jernbanetilsynet og Statens havarikommisjon for transport, for å finne ut hvordan samtlige etaters behov for informasjon om uhell og ulykker best kan ivaretas.

### **2.3 Hovedredningssentralene – varslingsrutiner i eget planverk**

Hovedredningssentralene vil, når endelig forskrift er utarbeidet, innarbeide varslingsrutinene i eget planverk og beslutningsstøtteverktøy. Ved fremtidige undersøkelser av jernbanehendelser og ulykker vil hovedredningssentralene bidra med relevant informasjon for å klarlegge fakta.

## **3. Nærmere om de enkelte bestemmelsene**

### **3.1 Utkast til forskrift om ulykkesundersøkelser**

Hjemmelsangivelsen bør også omfatte lovens § 2. Reglene om varsling (forskriftens kapittel II) synes også å ha grunnlag i lovens §§ 6 og 7. Disse bestemmelsene bør i så fall tas inn i hjemmelsangivelsen.

#### **Til § 1**

Denne bestemmelsen er delvis en gjengivelse av lovens §§ 1 og 2, og bør etter vår mening i stedet formuleres som følger:

*"Forskriften gjelder jernbaneulykker og jernbanehendelser med jernbane som omfattes av jernbaneloven."*

Når det gjelder unntaket for kabelbaner, reiser vi spørsmål om kabelbaner skal unntas fra lovens § 2, eller om det bare er meningen å unnta kabelbaner fra forskriftens virkeområde. Lovens § 2 åpner for en regulering av lovens virkeområde i forskrift.

#### **Til § 2**

Identifiseringen av undersøkelsesmyndigheten og tilsynsmyndigheten passer ikke inn i en definisjonsliste, slik det er gjort i forslaget § 2.

Definisjonene i bokstavene d til g inneholder en noe uoversiktlig blanding av en uheldig (og delvis ukorrekt) gjengivelse av lovens definisjoner, nye definisjoner og utfylling av lovens definisjoner. Gjentakelsen av lovens definisjoner må utgå, og hele bestemmelsen generelt skrives om. Blant annet må følgende svakheter rettes opp:

- Uttrykk som ikke benyttes nærmere i forskriftsteksten, bør ikke defineres særskilt. Dette gjelder definisjonen av "jernbanehendelse", som så vidt vi kan se, ikke har noen annen funksjon enn å inngå i definisjonen av "alvorlig jernbanehendelse". Disse definisjonene bør heller slås sammen.

- Inndelingen av ulike typer jernbaneulykker i kategorier hører ikke hjemme i en definisjonsliste.
- Definisjonen av "alvorlig jernbaneulykke" er kun benyttet i forslaget § 4. Som det fremgår nedenfor, reiser vi spørsmål om avgrensningen til "alvorlige jernbaneulykker" i § 4 er i strid med § 10 i jernbaneundersøkelsesloven.

Definisjoner bør bare benyttes dersom det er særskilt behov for å klargjøre begreper i forskriften, jf. heftet *Lovteknikk og lovforberedelse* s. 113-114. Videre bør ikke uttrykk der innholdet fremstår som klart, defineres særskilt. Der innholdet ikke fremstår som klart, bør definisjon bare benyttes dersom dette fører til en vesentlig klarlegging av begrepets innhold. På denne bakgrunn bør definisjonene av "undersøkelse" og "årsaker" utgå, med mindre det er strengt nødvendig å opprettholde disse definisjonene av hensyn til jernbanesikkerhetsdirektivet. For det tilfellet at definisjonen av "undersøkelse" beholdes, bør denne endres slik at det tydeligere fremgår at det gjelder undersøkelser av ulykker eller hendelser som har inntrådt. Slik definisjonen er utformet nå, fremstår den som uhensiktsmessig.

### Til § 3

Gjengivelsene av lovens bestemmelser i første og annet ledd bør utgå.

Vi kan heller ikke se poenget med tredje og fjerde ledd. Undersøkelsesmyndigheten skal være uavhengig av alle, uten unntak. Loven legger ikke opp til at det i forskrift skal foretas noen nærmere avgrensning av uavhengighetens omfang. En slik oppramsing som i tredje og fjerde ledd synes unødvendig og er dessuten uheldig, fordi ikke alle de som myndigheten bør være uavhengig av, er nevnt der. Siste ledd gir heller ikke særlig mening for oss. Hva menes her, og hvorfor anser man at det er grunn til en slik presisering?

### Til § 4

Etter utkastet § 4 første og annet ledd "skal" undersøkelsesmyndigheten undersøke alle "alvorlige jernbaneulykker", mens undersøkelsesmyndigheten etter annet ledd "etter eget skjønn" vurderer om den skal undersøke andre jernbaneulykker og alvorlige jernbanehendelser. Vi reiser spørsmål om denne løsningen er i samsvar med loven § 10, som lyder:

*"Undersøkelsesmyndigheten skal undersøke jernbaneulykker og alvorlige jernbanehendelser.*

*Departementet kan i forskrift fastsette at undersøkelsesmyndigheten skal undersøke andre jernbanehendelser enn de som er nevnt i første ledd."*

Det er etter vår vurdering neppe rettslig grunnlag for en slik innskrenkning av undersøkelsesplikten ved forskrift, som utkastet innebærer.

Vi nevner også at bruken av uttrykket "alvorlig" i annet ledd bokstav a virker uheldig, fordi det her blant annet er tale om ulykker som ikke er "alvorlige jernbaneulykker". Formuleringen "hvor alvorlig ulykken eller hendelsen er" kan eventuelt erstattes med "hvilket omfang ulykken eller hendelsen har".

Tredje og fjerde ledd er delvis en gjengivelse av loven § 11 annet ledd, og bør derfor utgå i den grad dette er tilfellet.

#### **Til § 5**

Utkastet § 5 er hovedsakelig en gjengivelse av lovens regler, og bør derfor utgå i den grad dette er tilfellet. For øvrig overlapper bestemmelsen også delvis flere av bestemmelsene i varslingsforskriften, noe som er egnet til å skape uklarheter. Som nevnt bør forskriftene slås sammen.

#### **Til § 6**

Denne bestemmelsen er ikke helt klar i forhold til lovens § 11 første ledd. Paragraf 11 første ledd omhandler for eksempel "umiddelbar" undersøkelse.

Paragraf 11 første ledd annet punktum åpner også for at undersøkelsesmyndigheten er gitt et skjønn med hensyn til når en undersøkelse skal starte opp.

#### **Til § 7**

Paragraf 7 gjengir lovens § 13 på en slik måte at det kan skape tolkningstvil. Bestemmelsen bør strykes.

#### **Til § 8**

Bestemmelsen er en ren gjengivelse av lovens § 9, og bør strykes. Alternativt bør det – dersom det er behov for det – gis regler som utfyller lovens § 9 i samsvar med denne bestemmelsens annet ledd.

#### **Til § 9**

Denne bestemmelsen er en gjengivelse av lovens § 12 første ledd og bør strykes.

#### **Til § 10**

Denne bestemmelsen er en gjengivelse av lovens § 12 annet ledd og bør strykes.

#### **Til § 11**

Denne bestemmelsen er en tilnærmet gjengivelse av lovens § 16 og bør strykes.

#### **Til § 12**

Bestemmelsens annet ledd er en gjengivelse av lovens § 18. Bestemmelsen bør omarbeides.

#### **Til § 14**

Bestemmelsen er en gjengivelse av lovens § 14 og bør strykes.

#### **Til § 15**

Bestemmelsen er en gjengivelse av lovens § 15 og bør strykes.

#### **Til § 16**

Bestemmelsens første punktum er en gjengivelse av lovens § 22 og bør strykes.

#### **Til § 17**

Bestemmelsen omhandler samme tema som lovens § 25, og henviser til de presiseringer som følger av lovens § 25. Følgen blir at det er loven som presiserer og utfyller forskriften. Det virker uheldig. For øvrig kan ordlyden skape tolkningstvil, fordi forskriften ikke har med "noen form for" foran "sanksjoner". Bestemmelsen bør omarbeides.

#### **Til § 18**

Bestemmelsen gjengir lovens §§ 17 og 23, likevel slik at det blir loven som presiserer forskriften, og ikke motsatt. Bestemmelsen bør strykes.

#### **Til §§ 19 til 23**

Disse bestemmelsene gjengir i stor grad lovens §§ 19 til 21, og bør utgå i den grad dette er tilfellet. Her er det også eksempler på at forskriftens ordlyd skiller seg fra lovens ordlyd. Etter § 19 første ledd skal undersøkelsesrapporten "angi formålet", mens lovens § 19 benytter uttrykket "opplyse om formålet". Videre er lovens uttrykk "så langt det er formålstjenlig" ikke tatt med i forskriften, og dette kan gi rom for tolkningstvil.

I forskriften § 21 synes det å være en ubetinget plikt til å forelegge rapporten for berørte parter, jf. forskriften § 11, mens loven krever at rapporten "på anmodning" skal forelegges berørte parter. Dette er en vesentlig forskjell, og det er for øvrig neppe hjemmel i loven for å utvide foreleggelsesplikten slik.

Etter utkastet § 23 skal rapporter sendes "departementet". Andre steder i forskriften er "Samferdselsdepartementet" skrevet fullt ut. Begrepsbruken bør være konsekvent.

#### **Til vedlegget**

Følgende er uttalt i Lovteknikkheftet s. 201-202 om bruk av vedlegg:

*"Utgangspunktet er at det ikke bør brukes vedlegg. For dem som skal følge forskriften, vil det som regel være enklere å ha et normalt regelsett å forholde seg til.*

*At det er tale om opplysninger som går utover det man vanligvis finner i normative tekster som lov og forskrift, er ikke i seg selv tilstrekkelig til å begrunne bruk av vedlegg. Det er ikke utelukket med f.eks. tabeller eller figurer som en del av en alminnelig forskriftstekst. I visse tilfeller vil det likevel være tale om elementer som, dersom de tas inn i selve forskriften, vil føre til at denne blir uoversiktlig og dermed vanskelig tilgjengelig.*

*Hensynet til dem som skal følge forskriften, kan da tale for bruk av vedlegg. Situasjoner hvor dette kan være aktuelt, er særlig der det er tale om omfattende tekniske spesifikasjoner, store tabeller, figurer eller kompliserte formler.*

*I mange EU-rettsakter som er en del av EØS-avtalen, er det brukt vedlegg. Dersom slike regler skal gjennomføres i norsk rett ved forskrift, kan det være grunn til å bruke vedlegg også i forskriften. En bør likevel alltid vurdere om bestemmelser som skal gjennomføres og som er hentet fra vedleggene til et direktiv, kan tas inn i selve forskriften.*

*Dersom det er brukt vedlegg og forskriften viser til dette, må vedlegget regnes som en del av selve forskriften. Det må gjelde selv om det ikke uttrykkelig er sagt at vedlegget skal regnes som en del av forskriften. Dersom forskriften ikke omtaler eller viser til et vedlegg, må utgangspunktet på den annen side være at vedlegget ikke kan anses vedtatt som en del av forskriften. Dette må gjelde selv om vedlegget skulle ligge ved forskriften ved vedtakelse og kunngjøring mv.*

*At et vedlegg regnes som en del av forskriften, vil innebære at det må forberedes, vedtas, kunngjøres og endres på samme måte som andre deler av forskriften. Man kan således f.eks. ikke bruke vedleggsformen med sikte på å forenkle arbeidet med senere tilføyelser eller endringer i en forskrift.”*

Etter vårt syn er det i dette tilfellet neppe i samsvar med ovennevnte retningslinjer å bruke vedleggsformen her. Det er ikke redegjort nærmere i høringsbrevet for hvorfor man her har ansett vedleggsformen som korrekt ut fra retningslinjene. Vedlegget synes å ha et slikt innhold at det like gjerne kunne vært fastsatt som retningslinjer i et rundskriv. Vi tar imidlertid forbehold for det tilfellet at direktivet skulle innebære at man må bruke forskriftsformen. For øvrig antar vi at punkt 3 skal rettes opp.

### **3.2 Utkast til forskrift om varsling og rapportering**

Forskriften er delvis overlappende med jernbaneundersøkelsesforskriften, og forskriftene har flere bestemmelser som er identiske. Forskriftene bør derfor slås sammen, jf. merknadene over i punkt 1.2.

#### **Til § 1**

Første ledd av bestemmelsen gjengir lovens § 2 første ledd, og er overflødig. Når det gjelder unntaket for kabelbaner, viser vi til det som er sagt over i kommentarene til jernbaneundersøkelsesforskriften § 1.

#### **Til § 2**

Vi viser til det som er sagt i kommentarene til jernbaneundersøkelsesforskriften § 2.

#### **Til § 4**

Første ledd annet punktum synes å overlappes jernbaneundersøkelsesforskriften § 5.

#### **Til § 6 og vedlegget**



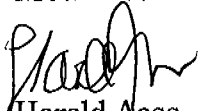
Vi reiser spørsmål ved bruk av vedlegg til denne forskriften. Dersom det ikke er påkrevet for å oppfylle jernbanesikkerhetsdirektivet, bør vedlegg ikke benyttes her. Vi viser til det som er sagt ovenfor i kommentaren til jernbaneundersøkelsesforskriften.

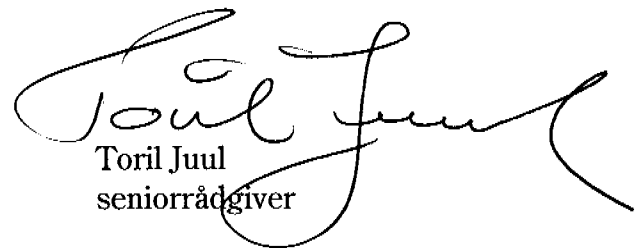
### Til § 11

Det skjønnsmessige kravet om "særlige grunner" synes å åpne for en vid dispensasjonsadgang. Det er da uheldig at tre forskjellige instanser skal kunne gi dispensasjon fra forskriften. Dette bør avklares nærmere.

Vi gjør oppmerksom på at ikrafttredelsesbestemmelsene i de to forskriftene er ulikt utformet.

Med hilsen

  
Harald Aass  
seniorrådgiver

  
Toril Juul  
seniorrådgiver

### Vedlegg

- Brev fra Hovedredningssentralene mottatt i Justisdepartementet 17. januar 2006
- Brev fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap av 9. januar 2006