

Rapport fra arbeidsgruppe Utvidelse av Havarikommisjonen til også å omfatte vegsektoren

April 2003

Innholdsfortegnelse	side
1 MANDAT, DELTAKELSE OG AVGRENSNING	3
1.1 Mandat	3
1.2 Deltakelse	4
1.3 Avgrensing	4
<i>1.3.1 Definisjoner</i>	4
2 BAKGRUNN	5
2.1 Relevante meldinger og utredninger	6
3 GENERELT OM TRAFIKKSIKKERHET PÅ VEG	7
4 ULYKKESUNDERSØKELSER PÅ VEG	8
4.1 Statens vegvesens ulykkesanalysegrupper	8
4.2 Politiets rolle ved ulykker	9
4.3 Andre undersøkelser	10
5 ERFARINGER FRA ANDRE LANDS KOMMISJONER	11
6 VURDERINGER AV MANDATETS PUNKTER	14
6.1 Ulykkesforhold som bør inngå i kommisjonens ansvarsområde	14
<i>6.1.1 Hva bør legges til grunn for avgrensingen?</i>	14
<i>6.1.2 Varslingsplikt</i>	16
6.2 Rollefordeling politi, kommisjon og andre undersøkelsesaktører	17
6.3 Hjemmelsgrunnlag	18
6.4 Kompetanse i kommisjonen	20
6.5 Beredskap	20
7 KONKLUSJONER/ANBEFALINGER	21

1 MANDAT, DELTAKELSE OG AVGRENSNING

1.1 Mandat

I dokumentet ” Politisk grunnlag for en samarbeidsregjering utgått av Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre” 8. oktober 2001 fremgår det i kapittel 12 at samarbeidsregjeringen vil ha én ulykkeskommisjon for de ulike transportgrenene. Blant annet derfor bestemte Samferdselsdepartementet å videreføre arbeidet med å utrede en felles havarikommisjon som ble startet opp under den forrige regjeringen. Arbeidsgruppen som ble etablert i denne forbindelse la i februar 2002 frem en rapport ”Utredning angående etablering av felles havarikommisjon”. Rapporten ble sendt på høring med høringsfrist 12. august 2002.

I et av punktene i gruppens mandat het det blant annet at ”Arbeidsgruppen skal vurdere opprettelse av en havarikommisjon for sivil luftfart, jernbane og sjøfart med utgangspunkt i nåværende havarikommisjon for sivil luftfart (HSL). Videre skal arbeidsgruppen vurdere en eventuell utvidelse til vegtrafikk”.

Arbeidsgruppen konkluderer bl.a. med følgende:

”...den nåværende Havarikommisjonens mandat tilrås utvidet til å omfatte undersøkelse av visse kategorier ulykker i forbindelse med vegtransport. Arbeidsgruppen anbefaler at det først utredes nærmere hvilke typer ulykker og hendelser som er aktuelle å undersøke”.

Ulykker i vegtrafikken skiller seg fra ulykker i de andre transportformene ved at antallet omkomne pr. ulykke er lavt, mens antallet ulykker er høyt. Vegsektoren er den transportsektoren hvor det omkommer flest mennesker i løpet av et år. Risikonivået er også langt høyere i vegtrafikken enn i andre transportformer.

På denne bakgrunn har Samferdselsdepartementet opprettet en arbeidsgruppe med følgende mandat:

- i. Arbeidsgruppen skal vurdere og fremme forslag til hvordan en hensiktsmessig avgrensning av hvilke ulykkesforhold som skal inngå i kommisjonens ansvarsområde skal foretas.
- ii. I denne forbindelse må kommisjonens rolle i forhold til Politiet og de eksisterende tverrfaglige ulykkesanalysegruppene som er etablert av Statens vegvesen utredes. Ansvarsdeling og prioritering mellom de ulike instansenes oppgaver må være klar og rasjonell.
- iii. Arbeidsgruppen skal vurdere om hjemmelsgrunnlag finnes i vegtrafikkloven til å utarbeide en forskrift om offentlige undersøkelser av vegulykker.

- iv. Gruppen skal foreslå en hensiktsmessig sammensetning av kompetanse i kommisjonen.
- v. Arbeidsgruppen må ta stilling til hva slags beredskap kommisjonen skal ha på vegsektoren.
- vi. Det må foretas en vurdering av fortrolighetsproblemer som kan oppstå i forbindelse med intervjuer av involverte/ofre.
- vii. Gruppen bør foreta en vurdering av relevante erfaringer fra andre land.

Arbeidsgruppen skal ha avsluttet sitt arbeid innen 4 måneder etter sitt første møte. Arbeidsgruppens konklusjon og anbefalinger skal dokumenteres i en rapport.

1.2 Deltakelse

Arbeidsgruppen har vært sammensatt av berørte etater i tillegg til Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane og Samferdselsdepartementet.

Arbeidsgruppen har hatt følgende medlemmer:

Avdelingsdirektør Lise Sandsbråten, Samferdselsdepartementet, leder
Politiinspektør Einar Stahl, Politidirektoratet
Seniorrådgiver Kari Jensen, Direktoratet for brann- og elsikkerhet
Seniorrådgiver Jon P. Pran, Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane
Senioringeniør Richard Muskaug, Vegdirektoratet
Senioringeniør Reidar Henry Svendsen, Vegdirektoratet
Førstekonsulent Even Mortensen, Samferdselsdepartementet, sekretær

Direktør Finn Heimdal, Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane erstattet Jon P. Pran i gruppens første møte.
Einar Stahl ble i januar 2003 erstattet av politiinspektør Tov Svalastog, Politidirektoratet.

Arbeidsgruppen har avholdt 5 møter.

1.3 Avgrensing

Arbeidsgruppen startet sitt arbeid 4. desember 2002 og hadde følgelig frist til 4. april 2003.

Arbeidsgruppen har ikke vurdert hvilke endringer som må foretas i det gjeldende regelverk i forbindelse med den aktuelle utvidelsen av Havarikommisjonen. Gruppen har imidlertid vurdert behovet for regelverksendringer.

1.3.1 Definisjoner

Arbeidsgruppen har lagt følgende definisjoner til grunn for sine vurderinger og tilrådinger:

Ulykke: En begivenhet som oppstår i forbindelse med bruken av for eksempel et transportmiddel og hvor noen avgår ved døden eller blir alvorlig skadet eller det oppstår større skader på materiell, eiendom eller miljø.

Alvorlig hendelse: En begivenhet der omstendighetene tilsier at det nesten skjedde en ulykke.

Hendelse: En begivenhet i forbindelse med bruken av for eksempel et transportmiddel som ikke er en ulykke eller alvorlig hendelse, men som har eller ville kunne ha ugunstig innvirkning på sikkerheten ved virksomheten.

Undersøkelse: En virksomhet som utføres for å forebygge ulykker og som består i å samle inn og analysere opplysninger og trekke konklusjoner, herunder fastlegge årsaksfaktorer og utarbeide eventuelle sikkerhetstilrådinger.

Undersøkelsesmyndighet: Det faste organ som i henhold til lov og forskrifter er tillagt myndighet til å undersøke ulykker og hendelser.

Transportulykker: Ulykker i forbindelse med transportoppdrag hvor kjøretøyet er i bevegelse. Lasting/lossing omfattes ikke av definisjonen.

2 BAKGRUNN

Som det fremgår i kap 1.1 vil Samarbeidsregjeringen ha én felles ulykkeskommisjon for de ulike transportformene. Arbeidsgruppen som i februar 2002 la frem rapporten ”Utredning angående etablering av felles havarikommisjon” uttaler bl.a. følgende om en innlemming av vegsektoren i Havarikommisjonens arbeidsområde:

- ✓ Det må foretas en avgrensing i forhold til hvilke ulykker som er aktuelle å undersøke. Det må her legges opp til at undersøkelsene bør være av en slik art at resultatene kan danne grunnlag for lærdom som vegmyndighetene ikke allerede besitter, og som det vil være mulig å følge opp ved tiltak.
- ✓ Kommisjonen skal kun utrede forhold som har betydning for sikkerheten, og ikke vurdere eller utrede straff eller erstatningsansvar.
- ✓ Ansvarsforhold knyttet til sikkerhet i vegtrafikken vil ikke endres som følge av etableringen av en felles havarikommisjon.
- ✓ En felles havarikommisjon vil operere uavhengig av Statens vegvesen og øvrige tilsynsmyndigheter og av brukerne av vegsystemet. Kommisjonen må

gis mulighet til ved behov å knytte til seg den ekspertise den finner nødvendig.

- ✓ Kommisjonen bør tilføres **1- 3 medarbeidere** med kompetanse på kjøretøyteknikk, trafikantatferd og veg- og trafikkteknikk for å definere aktuelle arbeidsoppgaver og stille spørsmål til og vurdere svar fra eksterne spesialister, samt treffe avgjørelser i forbindelse med forundersøkelser.

Videre legger denne arbeidsgruppen til grunn at det må være et samarbeid mellom kommisjonen og Statens vegvesens eget analyse- og undersøkelsesarbeid slik at ressursene på begge steder kan utfylle hverandre.

2.1 Relevante meldinger og utredninger

I tillegg til ovennevnte utredning er sikkerhet i transport omtalt i publikasjonene nedenfor:

I **St.meld nr. 46 (1999 – 2000) Nasjonal transportplan 2002 – 2011** presenteres Regjeringens transportpolitikk, herunder en strategisk plan for utvikling av det samlede systemet for veg-, jernbane-, luft- og sjøtransport. Regjeringen vil bl.a. ved hjelp av denne planen føre en helhetlig transportpolitikk der de enkelte transportformer blir vurdert i sammenheng.

Regjeringen prioriterer sikkerhet i transportsystemet høyt og skriver i meldingen under kapittel 4.3 *Helhetlig transportpolitikk og sikkerhet*:

”Regjeringen vil i det langsiktige arbeidet med sikkerhet innen alle transportgrener legge til grunn en visjon om at det ikke skal forekomme ulykker med drepte eller livsvarig skadde.

Regjeringen legger til grunn at ressursinnsatsen skal settes inn på de områder hvor det kan ventes størst skade- og ulykkesreduserende effekt. Dette gjelder både innen den enkelte sektor og på tvers av transportsektorene” [vår understreking].

I **NOU 2000:24 Et sårbart samfunn - utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet** beskrives sikkerhetssituasjonen i vegtrafikken.

Utvalget omtaler vegtrafikken som den transportformen som over mange år har stått for den største andelen av tapte liv og alvorlige personskader. Dette illustreres ved at tallet har ligget på mellom tre og fire hundre drepte per år. Utvalget trekker dessuten frem bussulykker som ulykker med storulykkepotensial, på bakgrunn av at dette er den ulykkestypen hvor flest har omkommet i en enkelt ulykke.

Utvalget fokuserer videre på en rekke forhold som de mener innehar et storulykkepotensial. Slike forhold omfatter bl.a. tunneltrafikk, hvor det pekes på at en kollisjon med en etterfølgende brann kan ha fatale konsekvenser, jf. Mont Blanc-ulykken og Tauern-ulykken i 1999. Videre pekes det på transport av farlig gods, som

har den egenskapen at den representerer en fare for mennesker, materielle verdier og miljøet ved en ulykke. Utvalget peker til slutt på trafikk med tunge kjøretøy generelt og den risiko den utgjør og de skader den kan påføre andre kjøretøyer ved en eventuell kollisjon.

Utvalget har også enkelte generelle betraktninger omkring vegsystemet: ”Slik store deler av vegsystemet er utformet, mangler det også barrierer som kan forhindre at feilhandlinger fører til ulykker. Møteulykkene, ofte med dødelig utgang, er det klareste eksemplet på dette problemet. Kjøretøyene er heller ikke konstruert for å tåle kollisjoner i de hastighetene som tillates på vegene”.

I **St. meld. Nr. 41 (2000 – 2001) *Brann- og eksplosjonsvern*** fastlegges hovedretningslinjene for statlige og kommunale myndigheters innsats på dette området i perioden 2001 – 2005. Meldingen peker også på og foreslår tiltak for å forbedre og effektivisere forvaltningen og tilsynet på brann- og eksplosjonsvernområdet.

I meldingen fremkommer blant annet følgende mål for brann- og eksplosjonsvernområdet i perioden 2001 – 2005: ”Det er et mål at enkeltstående branner og eksplosjoner med mange omkomne, eller slike ulykker forbundet med transport av farlig gods, ikke skal forekomme.”

3 GENERELT OM TRAFIKKSIKKERHET PÅ VEG

Årlig omkommer omtrent 350 mennesker i transportulykker i Norge, hvorav omlag 300 i vegtrafikken. Over 12 000 skades årlig i politirapporterte personskadeulykker. Ulykker i vegtrafikken skiller seg dessuten vesentlig fra ulykker i andre transportformer. Mens ulykker i luftfart, jernbanetransport og sjøtransport har stort katastrofepotensial med mange drepte, forekommer det relativt sjeldent ulykker med mange drepte i vegsektoren. Tall fra Vegdirektoratet viser at 81 % av dødsulykkene i vegtrafikken har kun én drept, mens i luftfart er tilsvarende tall 4 %. I luftfart har 78 % av alle dødsulykker 5 eller flere omkomne, mens tilsvarende tall for vegsektoren er 1 %.

Historisk sett har et høyt antall personer blitt drept og skadd i vegtrafikken. I 1970 omkom 570 personer på norske veger. Til tross for en sterk vekst i trafikkmengden de siste 30 år, har allikevel dette tallet gått ned, og i det foreløpige bunnåret 1996 var tallet 255. Antallet drepte i vegtrafikken har imidlertid i de senere år vist lite tegn til videre reduksjon og har de siste årene ligget rundt 300. Trafikkveksten har på den annen side vært betydelig også de siste 10 år.

Regjeringens politikk på trafikksikkerhetsområdet er forankret i St.meld. 46 (1999 – 2000) Nasjonal transportplan 2002 – 2011 og vedlegget til stortingsmeldingen, strategiplanen ”Trafikksikkerhet på veg 2002 – 2011”. Strategiplanen gir en samlet fremstilling og til dels utdypning av tiltak og prioriteringer for vegene og vegtrafikken i Nasjonal transportplan.

Som et ledd i oppfølgingen av Nasjonal transportplan og strategiplanen gav Samferdselsdepartementet Statens vegvesen i oppdrag å utarbeide en handlingsplan for trafikksikkerhet. Planen som er utarbeidet i samarbeid med Politidirektoratet og Trygg Trafikk, ble utgitt i mars 2002 under navnet ”Nasjonal handlingsplan for trafikksikkerhet på veg 2002 – 2011”. Handlingsplanen inneholder en nærmere konkretisering av virkemidlene.

I strategiplanen og i handlingsplanen, omtales visjonen om at det i vegtrafikken ikke skal forekomme ulykker med drepte eller livsvarig skadde (nullvisjonen). Nullvisjonen betyr et sterkere fokus på de alvorligste ulykkene enn tidligere. Prioriteringsområder for vegmyndighetene er derfor reduksjon i antall møteulykker, utforkjøringsulykker og ulykker med fotgjengere og syklister.

Møte-, utforkjørings-, fotgjenger- og sykkelulykker står for om lag 85 % av de drepte i trafikken. I lys av nullvisjonen må tiltak for å hindre og redusere skadene som følge av slike ulykker prioriteres. Handlingsplanen skisserer en rekke tiltak på de ulike områdene. Endret atferd når det gjelder fart, bruk av rusmidler og bruk av bilbelte er de trafikantrettede tiltakene som har størst virkning på reduksjon av antallet drepte og varig skadde i vegtrafikken.

Nullvisjonen innebærer også en definisjon av de ulike aktørenes roller og ansvar. Trafikantene er ansvarlige for å holde seg til det regelverk som gjelder. Myndighetene er ansvarlige for å utforme infrastrukturen og regulere bruken av transportmidler på en slik måte at trafikantene i større grad beskyttes mot konsekvensene av feilhandlinger. Mer konkret gjennomfører Statens vegvesen en forsøksordning med midtdeler på to- og trefelts veger. I tillegg vil noen tofelts veger med stor trafikkbelastning bli ombygd til firefelts veg med midtrekkverk. For å forhindre skadeomfanget ved utforkjøringsulykker vil prioriterte arbeidsoppgaver være å rydde sideterrenget for blant annet stein.

Arbeidet for bedret sikkerhet i vegtrafikken vil også bli prioritert høyt i forbindelse med Nasjonal transportplan 2006 – 2015, som ventes ferdigstilt våren 2004.

4 ULYKKESUNDERSØKELSER PÅ VEG

Undersøkelser av ulykker i vegtrafikken gjøres i dag hovedsakelig av Politiet og Statens vegvesens ulykkesanalysegrupper. Formålet med undersøkelsene er forskjellig i de to etatene. Politiet søker primært å avdekke skyld og ansvar, mens Statens vegvesens ulykkesanalysegrupper har som hensikt å frembringe kunnskap om årsaksforholdene med tanke på å bedre sikkerheten.

4.1 Statens vegvesens ulykkesanalysegrupper

I vedtak i Stortinget 28. april 1997 ble det gitt tilslutning til å etablere et forsøk med tverrfaglige ulykkesanalysegrupper for vegtrafikken i en del fylker.

Ulykkesanalysegruppene arbeider utifra felles detaljerte retningslinjer, utarbeidet i

samarbeid med politi- og påtalemyndigheter. For å fremskaffe økt kunnskap om og forståelse for trafikkulykkenes bakgrunn har gruppene gjennomført dybdeanalyser av forskjellige typer ulykker. Analyser fra disse gruppene, i kombinasjon med offisiell ulykkesstatistikk, bidrar til en bedre forståelse av årsaker bak ulykker i vegtrafikken og således økte muligheter til å finne effektive tiltak. Ulykkesanalysegruppene i hvert enkelt fylke har fokusert på ulike tema. For eksempel har man i Troms sett på møte- og utforkjøringsulykker og i Buskerud på fotgjengerulykker i Drammen. Nedenfor følger en fullstendig oversikt over hvilke fylker som har etablert ulykkesanalysegrupper og temaene i de ulike fylkene.

- Vestfold – Motorsykkelykker og ulykker med kryssende fotgjengere i tettbygd strøk
- Rogaland – Dødsulykker og andre svært alvorlige ulykker
- Sør-Trøndelag – Sykkelykker
- Nord-Trøndelag – Dødsulykker og andre svært alvorlige ulykker
- Aust-Agder – Dødsulykker og andre svært alvorlige ulykker, med spesiell fokus på tunge kjøretøy
- Buskerud – Fotgjengerulykker i Drammen
- Telemark – Ulykker på E18
- Troms – Møte- og utforkjøringsulykker med personskaide
- Hedmark (i samarbeid med Akershus og Oppland) – Alvorlige møte- og utforkjøringsulykker på E6
- Østfold – Personskadeulykker med tunge kjøretøy

Forsøksordningen med slike analysegrupper ble i 2001 evaluert av SINTEF på oppdrag fra Vegdirektoratet. SINTEF skriver i sin rapport at ulykkesanalysegruppene er en positiv start på en prosess hvor Statens vegvesen tar i bruk dette analyseverktøyet i trafikk sikkerhetsarbeidet på en systematisk måte.

SINTEF kommer blant annet i sin rapport med anbefalinger om at analysegruppene bør fortsette sin virksomhet, men at de knyttes tettere opp mot øvrig trafikk sikkerhetsarbeid i etaten. Videre pekes det på at gruppene i større grad bør fokusere på skadeforebyggende tiltak, og at de i den anledning bør tilknytte seg medisinsk ekspertise. Rapporten peker videre på at opplæringstilbudet til medlemmene i gruppene bør styrkes. Avslutningsvis konkluderes det med at dersom gruppene integreres i det rutinemessige trafikk sikkerhetsarbeidet, bør slike grupper etableres i alle fylker.

Denne evalueringen ligger til grunn for Statens vegvesens videre arbeid med ulykkesanalysegrupper. Det er vedtatt at det skal opprettes én ulykkesanalysegruppe i hver av Statens vegvesens 5 regioner, og at data skal samles inn av egne grupper ved vegvesenets distriktskontorer.

4.2 Politiets rolle ved ulykker

Politiets oppgaver ved ulykker kan grovt deles i to; en hjelpeplikt, herunder å lede redningsarbeidet, og en etterforskningsoppgave.

I politiloven § 2, nr. 4 fremgår det at Politiet skal yte borgerne hjelp og tjenester i faresituasjoner, i lovbestemte tilfeller, og ellers når forholdene tilsier at bistand er påkrevd og naturlig. Ifølge politiloven § 27, 2. ledd tilligger det Politiet å iverksette og organisere redningsinnsats der menneskers liv eller helse er truet. I politiinstruksen er denne hjelpeplikten ytterligere utdypet. Politiets plikter ved ulykkestilfeller er ifølge politiinstruksen å sette i verk, lede og organisere ettersøknings- og/eller redningsaksjoner av en hvilken som helst art.

Politiet skal også yte en innsats for å redde eventuelle skadde og å sette i gang søk etter personer som kan være forsvunnet. Videre kan oppgaven være å hindre at omstendigheter rundt ulykken forårsaker nye ulykker (eksempler kan være å regulere trafikk, sperre av eller evakuere området eller sikre publikum) eller å ivareta materielle verdier som tilhører de involverte (kjøretøy, bagasje, redde havarerte båter o.s.v.).

Redningstjenesten

Med redningstjeneste forstås den offentlige organiserte virksomhet som utøves i forbindelse med øyeblikkelig innsats ved ulykker. Denne innsatsen vil innebære berging av mennesker fra død eller skade som følge av slike akutte ulykkes- eller faresituasjoner. Politiet har ansvaret for å iverksette og lede innsatsen ved slike ulykker. En viktig del av oppgaven vil være å koordinere innsatsen fra andre statlige og private institusjoner, som brannvesen, helsepersonell, Røde Kors, Norsk Folkehjelp osv. Politiet koordinerer dette gjennom ansvaret for skadestedsledelsen.

Etterforskning

Det er Politiets plikt å avdekke om det knytter seg straffbare forhold til en ulykke. Politiets etterforskning skiller seg derfor fra de undersøkelser som Havarikommisjonen og Statens vegvesens ulykkesanalysegrupper foretar for å forebygge ulykker eller farlige hendelser. Politiet gjennomfører både teknisk (tekniske undersøkelser av gjenstander og materiale, obduksjoner mm) og taktisk (avhør av vitner, siktet, mistenkte osv.) etterforskning. Politietterforskningen vil også kunne gi grunnlag for en vurdering av hendelsesforløpet forut for ulykken, og vurdering av hvilke forhold som medvirket til ulykken. Dette kan være til nytte for Havarikommisjonen og Statens vegvesens ulykkesanalysegrupper i deres arbeid. Riksadvokaten har i rundskriv fra 30.04.1992 regulert Politiets forhold til Havarikommisjonen. Rundskrivet er også gyldig i forhold til kommisjonen etter utvidelsen til jernbaneundersøkelser.

4.3 Andre undersøkelser

Direktoratet for brann- og elsikkerhet er underlagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet, og er nasjonal fagmyndighet på brannvern-, elsikkerhets- og eksplosjonsvernområdet. Det følger av brann- og eksplosjonsvernloven av 14. juni 2002 nr. 20 at direktoratet er sentral tilsynsmyndighet på brannvernområdet.

Direktoratet skal som tilsynsmyndighet undersøke særskilte hendelser, som har ført til tap av liv eller betydelig skade på person eller materiell, som skyldes forhold som går inn under lovgivningen. Hensikten med undersøkelsene er, slik som undersøkningen av ulykker i luftfart, jernbanetransport og vegtrafikk, å fremme tiltak som kan øke sikkerheten.

Direktoratets undersøkelser baserer seg i de fleste tilfelle på gjennomgang av skriftlig dokumentasjon, møter med representanter for stedlig politimyndighet, brannvesen, bygningsmyndigheter og eventuelt andre aktører. Undersøkingsarbeidet og informasjonsinnhenting koordineres med andre myndigheter eller undersøkingsaktører om det er naturlig. Direktoratets undersøking beskriver ikke hvorvidt det foreligger overtredelser av lovgivningen som eventuelt kan straffeforfølges.

Ved branner og ulykker er det Direktoratet for brann- og elsikkerhet selv som vurderer om det skal settes i gang undersøking eller ikke. Undersøking iverksettes i forståelse med stedlig politimyndighet og lokal brannmyndighet. Direktoratet undersøker mellom 1 – 3 hendelser i løpet av et år og har siden 1990 gjennomført 27 undersøkinger etter branner og andre ulykker. Rapportene er offentlig tilgjengelige og har gitt informasjon om regelverkets betydning for brannforløp, oppfølging av eieransvar og hvordan kommunene ivaretar sitt forvaltningsansvar.

Direktoratet har stort sett undersøkt branner i bygninger, men ved to tilfeller trafikkulykker med påfølgende brann i vegtunneler. Hendelsene er ulykken/brannen i Hovdentunnelen i Høyanger i 1993, og ulykken/brannen i Seljestadtunnelen i Odda i 2000. Både ulykken i Hovdentunnelen og i Seljestadtunnelen hadde potensial for tap av flere menneskeliv. Direktoratet har per i dag ikke gjennomført undersøkinger etter hendelser som har involvert farlig gods.

Ulykker som involverer farlig gods kan potensielt utvikle seg til svært alvorlige ulykker, jfr. gassulykken på Lillestrøm. Direktoratet for brann- og elsikkerhet har personer med kompetanse som vil kunne inngå i arbeidet med konsekvensreduserende tiltak dersom en ulykke skulle inntreffe. Slik bistand ble også gitt under Lillestrømulykken. For hendelser som involverer eksplosiver vil det ofte være undersøkelser i form av bistand til Politiets ordinære etterforskning. Denne type bistand vil også være naturlig å yte til Havarikommisjonen i forbindelse med dennes undersøking av ulykker i vegtrafikken.

5 ERFARINGER FRA ANDRE LANDS KOMMISJONER

Arbeidsgruppen har undersøkt i hvilken grad vegtrafikkulykker undersøkes av de nasjoner som er tilsluttet The International Transport Safety Association (ITSA). I tillegg har arbeidsgruppen inkludert Danmark på tross av at landet ikke er tilsluttet ITSA.

Undersøkelser av vegtrafikkulykker innenfor ITSA-organisasjonen

ITSA organiserer kommisjoner som har etablert systematiske undersøkelser av flere enn én transportform. For tiden er det Australia, Canada, Finland, Nederland, New Zealand, Sverige og USA. Det er sannsynlig at Norge vil melde seg inn i den nærmeste framtid.

Australian Transport Safety Bureau (ATSB)

ATSB undersøker ikke vegtrafikkulykker, men kommisjonen inngår i paraplyorganisasjonen National Road Safety Strategy Panel som en av 33 organisasjoner. Panelet står bak utvikling av strategier for trafiksikkerhet og tilhørende aksjonsplaner. For nærværende gjelder en plan for 2003 og 2004 med temaene: Hastighet, sikrere veger, svekkelse av sjåførens kjøreferdigheter pga. alkohol, narkotiske stoffer og tretthet, sikrere kjøretøy, førerkort og sikkerhetsstyring av sjåførene (for eksempel håndheving av forbudet mot å bruke mobiltelefon under kjøring), tiltak rettet mot spesielle grupper (eksempelvis eldre trafikanter, ungdom, handikappede, innbyggere på landsbygda, syklist, motorsyklist, turister) og planoverganger.

Transport Safety Board (TSB), Canada

Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act hjemler ikke undersøkelser av vegtrafikkulykker. Slike undersøkelser er overlatt til provinsene og det bevilges lite penger til gjennomføringen.

Dutch Transport Safety Board (DTSB)

Kommisjonen undersøker ikke alle vegtrafikkulykker, kun de som representerer en trend eller når alvorlighetsgraden tilsier at det bør iverksettes en undersøkelse. Det er overlatt til kommisjonen å bestemme om en undersøkelse skal iverksettes. I tillegg kan kommisjonen ta initiativet til sikkerhetsstudier. Kommisjonen kan samarbeide med Politiet og påtalemyndigheten når det gjelder innsamlingen av fakta i forbindelse med ulykken, men når det gjelder spørsmålet om skyld holdes undersøkelsene helt separat. I praksis holder Politiet og påtalemyndigheten kommisjonen underrettet om utviklingen i egne undersøkelser. Kommisjonen må kun i helt spesielle tilfeller overlate informasjon til politi og påtalemyndighet. Ved vegtrafikkulykker har ikke kommisjonen anledning til å midlertidig stenge av ulykkesstedet.

Accident Investigation Board (AIB), Finland

Kommisjonen undersøker bare vegtrafikkulykker når det er snakk om storulykker eller en potensiell storulykke. Kriteriene er at ulykken eller den potensielle ulykken er særskilt alvorlig, en alvorlig bussulykke med mange døde eller skadede eller det er farlig last. Dersom ulykken er særskilt alvorlig på grunn av ulykkestypen, redningstjenesten eller andre omstendigheter kan den bli undersøkt. Opp til nå har kommisjonen undersøkt en bussbrann og en bussulykke med 4 døde og mange skadede. Planovergangsulykker undersøkes ikke med mindre det hender noe med toget eller togets passasjerer. Vanlige trafikkulykker selv om det er mange omkomne, f. eks kollisjon mellom to personbiler undersøkes ikke.

Undersøkelser av vegtrafikkulykker med dødelig utgang undersøkes på frivillig basis av undersøkelseskommisjoner styrt av Trafikksikringssentralen (alle forsikringsselskap med rett til å drive forsikringsvirksomhet i Finland skal høre til sentralen). Det er 21 kommisjoner som er organisert og arbeider områdevis. Disse tilsvarer ulykkesanalysegruppene i Statens vegvesen. Forundersøkelsen av en vegtrafikkulykke gjøres av Politiet i første omgang for å fastslå om det er brudd på trafikkreglene.

Statens haverikommisjon (SHK), Sverige

Fra 1990 har kommisjonen undersøkt alle alvorlige ulykker og hendelser (dersom hendelsen kunne ledet til en alvorlig ulykke) uansett transportgren samt områder som brann, gruvedrift, dykking, kjemiteknikk, kjernekraft, medisinteknikk m.fl..

Avgjørende for om en undersøkelse skal iverksettes er at flere enn 5 personer er omkommet eller er blitt skadet alvorlig eller om det er blitt omfattende skader på materiell eller miljø. Årlig siden 1990 er det undersøkt 50 – 100 luftfartsulykker og 10 – 25 ulykker av andre slag (eksempelvis har SHK undersøkt den aerodynamiske påvirkningen sterk sidevind hadde ved en bussulykke). SHK har tillatelse til å delegere en undersøkelse til en annen (ikke spesifisert hvem i loven). Siden 1997 har Vägverket undersøkt vegtrafikkulykker i hele landet. Målet er å undersøke alle vegtrafikkulykker med dødelig utgang. Dette gjøres av havarigrupper som tilsvarer ulykkesanalysegruppene i Statens vegvesen.

National Transportation Safety Board (NTSB) USA

Undersøkelser av vegtrafikkulykker er hjemlet i “The Independent Safety Board Act of 1974”. NTSB bestemmer i samarbeid med den enkelte stat om undersøkelse skal iverksettes. Vegtrafikkulykker inkludert planovergangsulykker kan bli undersøkt. Kriteria er at kommisjonen bedømmer saken til å være av katastrofal karakter, eller at det er en type ulykker som stadig gjentar seg og at undersøkelse av ulykken forøvrig er i samsvar med lovens ånd. I tillegg kan det iverksettes undersøkelser i forbindelse med transport av farlig gods.

Transport Accident Investigation Commission (TAIC), New Zealand

Kommisjonen undersøker ikke vegtrafikkulykker med mindre luftfart, sjøfart eller jernbane også er involvert. Kommisjonens rapporter er ikke tillatt som bevis i kriminalsaker eller sivilrettslige saker.

Undersøkelser av vegtrafikkulykker utenom ITSA-organisasjonen.

Danmark

I Danmark har det vært undersøkelser av vegtrafikkulykker siden 1960-tallet. I 1996 tilsatte Trafikministeriet en gruppe med mandat å analysere ulykker på veg. Gruppens sekretariat, som er knyttet til Rådet for Trafiksikkerhetsforskning samler inn opplysninger om årsakene til ulykker. I undersøkelsesvirksomheten deltar representanter fra trafiksikkerhetsforskningen, trafikpolitiet, veg- og miljømyndigheten, biltilsynet og helsemyndighetene. Denne virksomheten har likhetstrekk med arbeidet til ulykkesanalysegruppene i Statens vegvesen.

Når en ulykke inntreffer besøker vanligvis en del av gruppens medlemmer ulykkesstedet og undersøker kjøretøyet og vegforholdene. Personer som har vært delaktige i ulykken intervjues senere av psykolog. Opplysninger hentes også inn fra Politiet, biltilsynet, redningsmyndighetene og sykehusregistre. Gruppen lager årlig 2 til 3 rapporter om ulykkene som er undersøkt, samt en årsrapport som overleveres til Trafikministeriet.

Basert på statistikken over trafikkulykker og identifiserte risikofaktorer beslutter gruppen på selvstendig grunnlag hvilke ulykker som skal undersøkes. Opplysningene blir samlet inn på en systematisk måte slik at materialet kan bli grunnlag for analyser av ulykkene. Gruppen legger frem forslag til forbedringer av trafiksikkerheten. Undersøkelsene tar ikke stilling til skyldspørsmålet. Gruppens undersøkelser er uavhengig av Politiets og forsikringsselskapenes undersøkelser.

Konklusjon

Det innsamlede materiale tilsier at alle land står overfor de samme problemstillinger i forhold til et stort antall vegtrafikkulykker. Enten undersøkes ikke slike ulykker eller undersøkelsene er begrenset i forhold til omfang (antall omkomne) og risikopotensial samt sikkerhetsgevinst. Som det fremgår i denne rapporten tilrår arbeidsgruppen at de samme kriterier legges til grunn også i Norge.

6 VURDERINGER AV MANDATETS PUNKTER

6.1 Ulykkesforhold som bør inngå i kommisjonens ansvarsområde

6.1.1 Hva bør legges til grunn for avgrensingen?

Vegtrafikkulykker skiller seg fra ulykker i de andre transportsektorene, både i omfang og karakter. Alvorlige ulykker i luftfart, jernbanetransport og sjøtransport forekommer relativt sjeldent. Når de først inntreffer er imidlertid omfanget ofte betydelig. Som eksempler kan nevnes luftfartsulykken på Svalbard i 1996, jernbaneulykken ved Åsta i 2000 og forliset av passasjerfergen Estonia i 1994. I vegtrafikken forekommer det mer enn 250 dødsulykker årlig på norske veger. Antall drepte pr. ulykke er imidlertid lavt. I perioden 1970 – 2001 har det kun forekommet 13 ulykker med mer enn 5 drepte. Gjennomsnittlig antall drepte pr. dødsulykke ligger på omlag 1,1.

Det høye antallet ulykker i vegtrafikken innebærer at Havarikommisjonen ikke kan undersøke alle ulykker, alvorlige hendelser og hendelser slik som i luftfart, og ulykker og alvorlige hendelser som i jernbanetransport. Det er også åpenbart at Havarikommisjonen ikke kan undersøke alle dødsulykker på norske veger med utgangspunkt i kommisjonens nåværende organisasjon. Det er dessuten usikkert hvorvidt en slik omfattende undersøkelseskommisjon er ønskelig utifra en nytte/kostnadsbetraktning.

På bakgrunn av ovennevnte er det nødvendig med en avgrensning i forhold til hvilke ulykker kommisjonen skal undersøke.

I instruks for Havarikommisjonen for sivil luftfart fastsatt av Samferdselsdepartementet 21. juni 1999 heter det: "Formålet med en undersøkelse er å utrede slike forhold som antas å ha betydning for forebyggelsen av luftfartsulykker og luftfartshendelser. Undersøkelsen har ikke som formål å fordele skyld og ansvar."

Tilsvarende instruks er også utarbeidet i forbindelse med utvidelsen av kommisjonen til jernbanesektoren. Havarikommisjonens undersøkelser av vegtrafikkulykker bør ha et tilsvarende formål.

Arbeidsgruppen legger til grunn at det er et ønske om at det ved kommisjonens undersøkelser av vegtrafikkulykker utnyttes kompetanse allerede opparbeidet i organisasjonen. Dette forutsetter at ulykkene som skal undersøkes på vegsektoren ikke avviker i for stor grad fra ulykker som undersøkes i luftfart og jernbanetransport.

På denne bakgrunn mener arbeidsgruppen det vil være hensiktsmessig at det i en innledningsfase legges opp til en relativt snever avgrensning av ulykkesforhold kommisjonen skal undersøke. Det vil videre være hensiktsmessig at kommisjonen i en oppstartsfase undersøker et begrenset antall ulykker. Etter hvert, når Havarikommisjonens erfaringsgrunnlag øker vil det, hvis ønskelig, være mulig å øke antallet undersøkelser. Disse vurderingene er i samsvar med vurderingene i rapporten "Utredning angående etablering av felles havarikommisjon", jf. kap. 2, hvor det blant annet heter at "Kommisjonen må imidlertid gis mandat til selv å avgjøre når den skal iverksette undersøkelser og omfanget av den".

Arbeidsgruppen er enig i denne vurderingen. På den annen side bør Havarikommisjonen ha retningslinjer eller et veiledende rammeverk å forholde seg til i vegsektoren.

Slik kommisjonen arbeider i dag, undersøker den ikke ulykker i forbindelse med taksing av flymaskiner på lufthavner, eller andre ulykker i forkant eller etterkant av transportoppdraget. Arbeidsgruppen mener denne avgrensningen også bør legges til grunn for Havarikommisjonens arbeid i vegsektoren, og at for eksempel ulykker i forbindelse med lasting/lossing ikke inkluderes. Med andre ord skal kommisjonen kun undersøke ulykker med kjøretøy i bevegelse.

Det kan forekomme at kommisjonen vil undersøke ulykker som ikke har omkomne, men hvor ulykken/hendelsen kan ha hatt et stort risikopotensial. Det må med andre ord foretas en vurdering i hvert enkelt tilfelle av hvilke ulykker som skal undersøkes. Det mest hensiktsmessige er at denne vurderingen gjøres av kommisjonen på bakgrunn av de opplysningene som foreligger.

Hvilke ulykker som undersøkes bør videre baseres på om undersøkelsen kan gi kunnskap man ikke allerede har. Denne forutsetningen innebærer at kommisjonen kan

velge å ikke undersøke en omfattende ulykke med flere omkomne, dersom årsaksforholdene er opplagte. Den antatte sikkerhetsgevinst av undersøkelsene må være bestemmende for kommisjonens valg av ulykker å undersøke.

Kommisjonens valg av ulykker bør baseres på om ulykken har risikopotensial og om undersøkelsene har en antatt sikkerhetsgevinst. En slik avgrensning kan, etter arbeidsgruppens mening, føre til at kommisjonen i stor grad foretar undersøkelser av ulykker i forbindelse med kommersiell transport. Slike ulykker kan ha stort risikopotensial, særlig i forbindelse med transport av farlig gods og persontransport med buss.

I tillegg antas det at sikkerhetsgevinsten vil være stor i og med at det for profesjonelle aktører eksisterer blant annet etablerte HMS-systemer (Helse, Miljø og Sikkerhet), ADR-regelverk (The European Agreement concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Road) samt kjøre- og hviletidsbestemmelser. Havarikommisjonen bør imidlertid ikke binde sine undersøkelser kun til denne type ulykker. Kommisjonen bør foreta en vurdering i hvert enkelt tilfelle ettersom det kan antas å eksistere tilstrekkelig sikkerhetsgevinst også ved andre typer ulykker.

Konklusjon avgrensning

Omfanget av ulykker i vegtrafikken er stort. Det er derfor nødvendig at Havarikommisjonen har et sett med retningslinjer å forholde seg til når de skal velge hvilke ulykker som skal undersøkes. Arbeidsgruppen har kommet til at Havarikommisjonen i sitt arbeid i vegsektoren i størst mulig grad bør ha mulighet til å utnytte den kompetanse den allerede besitter. Den bør i utgangspunktet ha en snever avgrensning av hvilke ulykkesforhold å forholde seg til og antallet undersøkelser bør, i hvert fall i startfasen, være forholdsvis lavt.

Videre mener arbeidsgruppen at ulykker i forkant og etterkant av transporten ikke bør inkluderes. Sist, men ikke minst er det viktig at ulykken har et risikopotensial og at undersøkelsen har en klar sikkerhetsgevinst. Eksempler på slike ulykker kan være ulykker med farlig gods, ulykker i vegg-tunneler og bussulykker. Ofte vil risikopotensialet og sikkerhetsgevinsten være størst i ulykker hvor transport er foretatt av profesjonelle aktører. Det er imidlertid ikke gitt at det alltid vil være tilfelle.

På bakgrunn av ovennevnte mener arbeidsgruppen Havarikommisjonen i vegsektoren primært bør undersøke ulykker med mange omkomne eller hvor mange kunne omkommet, for eksempel 5 eller flere. Videre bør den i sitt valg av ulykker som undersøkes se hen til om transporten utføres av profesjonelle transportører.

6.1.2 Varslingsplikt

Varsling av ulykker er et viktig ledd i Havarikommisjonens system for ulykkesundersøkelser. For at kommisjonen skal kunne foreta en vurdering av ulykkens karakter og alvorlighet, må tilstrekkelig informasjon være tilgjengelig. Slik det følger

av luftfartsloven § 12-6 og jernbaneloven § 19, har ethvert vitne til en ulykke på luftfarts- og jernbaneområdet meldeplikt til politimyndigheten eller undersøkelsesmyndigheten (Havarikommisjonen). Det store antall vegtrafikkulykker tilsier at dette er en mindre hensiktsmessig ordning i vegsektoren.

Politiet møter på skadestedet som skadestedsleder. Statens vegvesen er ofte også representert på skadestedet. Arbeidsgruppen mener disse bør ha et ansvar for varsling til Havarikommisjonen.

Statens vegvesens ulykkesanalysegrupper besitter allerede en betydelig undersøkelseskompetanse. Disse gruppene har dessuten en relativt høy beredskap og vil ofte være på skadestedet kort tid etter ulykken. Ulykkesanalysegruppene vil, dersom disse foretar varslingsene til kommisjonen, kunne gi kommisjonen et helhetlig bilde av ulykken. En slik ordning er bedre egnet til å gi kommisjonen et godt grunnlag for å beslutte hvorvidt ulykken kvalifiserer til videre undersøking eller ikke, enn om Politiet alene er ansvarlig for å varsle. Bakgrunnen for dette er at Statens vegvesens ulykkesanalysegrupper foretar liknende undersøkelser som kommisjonen.

Det er imidlertid verdt å merke seg at man ved å ikke legge opp til en generell varslingsplikt, slik det er i luftfartsloven og jernbaneloven, kan gå glipp av ulykker som ikke gir vesentlig menneskelig skadeomfang. Slike ulykker kan, på tross av begrenset alvorlighetsgrad, ha et risikopotensial. Det vil imidlertid være en umulig oppgave for kommisjonen å håndtere et så stort antall varslinger årlig som dette kan innebære. Dette taler for at varslingen blir foretatt av instanser med kompetanse på feltet, og med god kjennskap til Havarikommisjonens arbeid på området. Arbeidsgruppen mener imidlertid andre aktører bør kunne varsle ulykker på eget initiativ.

Arbeidsgruppen vurderer det dessuten som meget viktig at varslingsinstansene har god kjennskap til Havarikommisjonens betingelser for utvelgelse av ulykker. Dette vil redusere antallet innmeldinger til kommisjonen og samtidig bidra til at varslingsene i større grad reflekterer de ulykker kommisjonen faktisk vil undersøke.

Arbeidsgruppen anbefaler at det søkes å opprette et tett samarbeid mellom kommisjonen, Politiet og Statens vegvesen.

6.2 Rollefordeling politi, kommisjon og andre undersøkelsesaktører

Kommisjonen skal i utgangspunktet selv foreta selve undersøkingen av ulykkene. Erfaringer fra luftfart tilsier imidlertid at kommisjonen i mange tilfeller må trekke på ekstern kompetanse. Kapasitetsproblemer, men også situasjoner som oppstår der kommisjonen har behov for spesialkompetanse kan være eksempler på dette. I undersøkelser av luftfartsulykker vil kommisjonen i mange tilfeller eksempelvis tilkalle flyprodusentenes egne havariinspektører for en ekspertuttalelse.

Det overordnede formålet med ulykkesundersøkelser er økt sikkerhet, noe som tilsier at kommisjonen bør trekke på den eksterne kompetanse der den finnes. Således bør også kommisjonen søke assistanse i selve utførelsen av undersøkelsene dersom dette viser seg formålstjenlig.

Som nevnt foretar Statens vegvesens ulykkesanalysegrupper undersøkelser av vegtrafikkulykker i hele landet. Disse gruppene arbeider utifra samme grunntanke som kommisjonen, det vil si å avdekke årsaksforhold med tanke på å bedre sikkerheten. Kommisjonen vil imidlertid kun undersøke enkeltulykker, mens ulykkesanalysegruppene også ser på flere ulykker under ett. Dette, og det faktum at det overordnede målet er økt sikkerhet, tilsier at kommisjonen og Statens vegvesens ulykkesanalysegrupper, i en viss utstrekning, kan undersøke, og analysere, samme forhold. Dette er i samsvar med konklusjonene i rapporten ”Utredning angående etablering av felles havarikommisjon” som er beskrevet i kap. 2. Her nevnes det at: ”En utvidelse av Havarikommisjonen til å omfatte ulykker i vegsektoren vil også kunne føre til en kompetanseheving for det allerede eksisterende arbeid med ulykkesundersøkelser som gjennomføres av Statens vegvesen. Siden en havarikommisjon bare vil kunne undersøke et lite utvalg av vegtrafikkulykkene er det viktig at dette arbeidet videreutvikles og føres videre”.

Når det gjelder kommisjonens forhold til Politiet, har kommisjonen allerede lagt ned et betydelig arbeid for å utarbeide forslag til en samarbeidsavtale. Utkastet til samarbeidsavtale er utarbeidet etter initiativ fra Riksadvokaten. Avtalen er ikke ratifisert og vil ikke bli det før Riksadvokaten har gitt sin formelle godkjenning. Avtalen er i utgangspunktet utarbeidet i forbindelse med kommisjonens arbeid i luftfartssektoren. Det legges imidlertid til grunn at den uten store hindringer kan omarbeides slik at den kan danne grunnlag for en avtale også i vegsektoren. En slik avtale vil ikke være en forutsetning for kommisjonens arbeid i vegsektoren, men det antas at den vil være et betydelig bidrag til å effektivisere dette arbeidet. Arbeidsgruppen anbefaler at Havarikommisjonen utarbeider utkast til en tilsvarende samarbeidsavtale mellom kommisjonen og Statens vegvesen.

6.3 Hjemmelsgrunnlag

Offentlige undersøkelser av ulykker i luftfarts- og jernbanesektoren er hjemlet i henholdsvis luftfarts- og jernbaneloven. Lovtekstene skisserer bl.a. rettigheter for undersøkelsesmyndighet og meldeplikt for vitner til ulykken.

Statens vegvesens ulykkesanalysegrupper er ikke hjemlet i lov, men arbeider utifra felles retningslinjer utarbeidet av Vegdirektoratet. Gruppene samarbeider tett med Politiet i undersøkelsene, og har en avtale med Politiet om innvarsling av ulykker. Denne ordningen er inngått mellom gruppene og Politiet lokalt, og er ikke fastlagt gjennom regelverk. Samarbeidet varierer fra fylke til fylke. Ettersom undersøkelsene ikke er fastlagt i et regelverk, er all medvirkning fra berørte, vitner, forsikringsselskap og eiere av tomter som for kortere eller lengre tid brukes til oppbevaring av kjøretøyer

frivillig. Når det gjelder intervjuer av berørte og vitner får alle opplyst at informasjon avgitt i intervju kan videreformidles til Politiet.

For at kommisjonen skal kunne komme med presise tilrådinger i etterkant av en undersøkelse, må kommisjonen ha tilgang til korrekte opplysninger om ulykkens forhold. En stor del av disse opplysningene vil bli tilegnet gjennom intervjuer slik det gjøres av Statens vegvesens ulykkesanalysegrupper. Opplysninger fremkommet i slike intervjuer kan være skadelige for intervjuobjektet dersom de blir offentliggjort. Dette må også antas å være tilfellet ved vegtrafikkulykker. I slike intervjuer kan det for eksempel komme frem opplysninger om fartsovertredelser som en direkte årsak til en dødsulykke.

Dersom slike opplysninger kan bli brukt mot intervjuobjektet i en eventuell straffesak vil incentivene for oppriktighet under intervjuer være lave. Full konfidensialitet i forbindelse med intervjuer bør derfor lovhjemles, slik det er gjort i forhold til kommisjonens arbeid med luftfartsulykker og jernbaneulykker. I luftfartslovens § 12-5 første og siste ledd beskrives den utvidede forklaringsplikten. Her ivaretas de involvertes rettsikkerhet gjennom et forbud mot å bruke selve forklaringen til annet formål enn undersøkelsesmyndighetens arbeid med oppklaring av luftfartsulykken eller -hendelsen. § 12-5, siste ledd forbyr at opplysninger som fremkommer under slike forklaringer kan brukes som bevis mot vedkommende i en senere straffesak. I forbindelse med kommisjonens utvidelse til jernbanesektoren er tilsvarende bestemmelser tatt inn i jernbaneloven.

Bestemmelser som regulerer offentlige undersøkelser av ulykker, slik som i luftfartsloven og jernbaneloven, eksisterer i dag ikke i vegtrafikkloven. Vegtrafikklovens § 12 skisserer allikevel en rekke rettigheter og plikter i forbindelse med trafikkuhell. § 12, 3. ledd sier: *"Har trafikkuhell medført død eller skade på person og skaden ikke er ubetydelig, skal de som er innblandet i uhellet, sørge for at Politiet snarest mulig blir underrettet om uhellet"*.

Arbeidsgruppen vurderer det dithen at en slik formulering ikke er tilstrekkelig hjemmel for undersøkelser av ulykker i vegtrafikken slik de bør utføres i Havarikommisjonen. En hjemmel må med andre ord utarbeides. I det arbeidet bør det også vurderes å la hjemmelen omfatte Statens vegvesens ulykkesanalysegrupper slik at de blir mindre avhengig av frivillig medvirkning enn de er i dag.

Ved utvidelsen av Havarikommisjonen for sivil luftfart til jernbanesektoren ble det altså gjort endringer i jernbaneloven for å gi Havarikommisjonen samme undersøkelsesmyndighet som den har i luftfarten. For å få et mest mulig homogent regelverk i forbindelse med offentlige ulykkesundersøkelser ble luftfartsloven §§ 12-4 – 12-8 brukt som mønster. Dessuten har erfaringene fra ulykkesundersøkelser innen luftfart vist seg å være gode, noe som tilsier et begrenset behov for store endringer av regelverk i forbindelse med utvidelsen til jernbane. Endringene i jernbaneloven ble fastsatt 15. juni 2001.

Arbeidsgruppen tilrår at det i forbindelse med arbeidet med forskrifts-/lovendringer i vegsektoren legges vekt på at regelverket i størst mulig grad bør bygge på erfaringer gjort på luftfarts- og jernbaneområdet.

Arbeidsgruppen tilrår dessuten at den måten kommisjonen håndterer forholdet til og innhenting av informasjon fra aktuelle aktører og vitner i luftfarts- og jernbanesaker videreføres ved undersøkelser innen vegsektoren. Dette innebærer at det er et tydelig og lett forståelig skille mellom kommisjonens sikkerhetsarbeid og politi/påtalemyndighetens arbeid med skyld og ansvarsspørsmål.

6.4 Kompetanse i kommisjonen

En av forutsetningene for en felles kommisjon på tvers av transportsektorene er at man kan utnytte kompetanse allerede opparbeidet i organisasjonen og et allerede opparbeidet system for ulykkesundersøkelse.

Ulykker i vegtrafikken er allikevel av en annen karakter enn ulykker i luftfart og jernbanetransport, slik at tilførsel av kompetanse til kommisjonen er nødvendig. Erfaringer fra Statens vegvesens ulykkesanalysegrupper viser at det er 3 fagfelt det er nødvendig å ha kompetanse på i forbindelse med undersøking av ulykker i vegtrafikken. Disse er veg- og trafikkteknisk kompetanse, kjøretøykompetanse og trafikantkompetanse. Statens vegvesens ulykkesanalysegrupper besitter i dag denne kompetansen.

Kommisjonen bør få tilført minst én medarbeider på hvert av fagfeltene skissert ovenfor. Arbeidsgruppen tilrår dessuten at det opprettes en seksjonslederstilling hvor sikkerhetsstyringskompetanse bør vektlegges. Ytterligere personelltilførsel vil nødvendigvis være et ressursproblem som kommisjonen må ta stilling til etter hvert som de tilegner seg erfaring på vegtrafikkområdet. Disse tilrådingene er i samsvar med de vurderinger som er gjort i rapporten referert til i kap. 2.

6.5 Beredskap

Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane har i dag en ordning med kontinuerlig beredskap 24 timer i døgnet. Slike ordninger er nødvendigvis meget kostnadskreven. På den annen side er en slik ordning avgjørende for at Havarikommisjonen raskt skal kunne nå ut til skadestedet, hvilket er viktig for å forhindre bevisforspillelse.

Optimalt sett bør kommisjonen starte sin ulykkesundersøking umiddelbart etter at den får kjennskap til ulykken. Kommisjonen er imidlertid lokalisert på ett sted i landet og en slik målsetning vil derfor være meget vanskelig å oppnå. Dette er heller ikke realiteten i kommisjonens undersøkinger av ulykker i luftfarts- og jernbanesektoren. Slik det fungerer i dag kommer første representant fra kommisjonen til skadestedet etter noen timer eller dagen etter, avhengig av skadestedets lokalisering.

Samarbeidet med Politiet er viktig for å sørge for at det bevismaterialet som kommisjonen trenger til sin undersøkelse ikke forsvinner i løpet av den tiden det tar før kommisjonen er på plass ved skadestedet.

I tillegg til Politiet er Statens vegvesens ulykkesanalysegrupper en viktig aktuell samarbeidspartner for kommisjonen. Disse gruppene er representert i hver av Statens vegvesens 5 regioner. De har en relativt høy beredskap for å rykke ut til ulykker for bl.a. å bistå Politiet. På grunn av gruppenes lokalisering vil de ofte ha en bedre forutsetning for å nå raskt ut til skadestedet enn Havarikommisjonen. Dette faktum tilsier at kommisjonen også bør tilstrebe å etablere et formalisert samarbeid med Statens vegvesen i fremtiden.

Arbeidsgruppen legger imidlertid til grunn at kommisjonen, av hensyn til sikkerheten og for å få satt i gang sitt arbeid på skadestedet så raskt som mulig, bør ha 24-timers beredskap også i vegsektoren.

7 KONKLUSJONER/ANBEFALINGER

Avgrensning av ulykker kommisjonen skal undersøke

På bakgrunn av vegtrafikkulykkenes omfang og karakter må det foretas en avgrensning av hvilke ulykkesforhold i vegsektoren Havarikommisjonen skal undersøke.

Et av formålene med utvidelsen av den eksisterende Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane til vegsektoren er å utnytte allerede eksisterende kompetanse i kommisjonen. Dette tilsier at de vegtrafikkulykker som undersøkes ikke avviker i for stor grad fra ulykker som undersøkes i luftfart og jernbanetransport.

Det bør i en innledningsfase legges opp til at kommisjonen undersøker et relativt begrenset antall ulykker. Erfaringene fra oppstartsperioden vil kunne legge grunnlaget for en eventuell fremtidig utvidelse av kommisjonens undersøkelsesomfang. Havarikommisjonen bør gis mandat til selv å avgjøre når den skal iverksette undersøkelser og omfanget av den.

Havarikommisjonen bør allikevel ha visse retningslinjer som den kan basere sine vurderinger på. Det må i vurderingen av hvorvidt kommisjonen skal undersøke en vegtrafikkulykke vektlegges hvorvidt ulykken, eller ulykkestilløpet, har et risikopotensial. Eksempler på ulykkesforhold som har et stort risikopotensial er ulykker hvor farlig gods er involvert, ulykker i tunneler eller ulykker med buss. Kommisjonen bør i utgangspunktet derfor primært undersøke ulykker med mange omkomne eller hvor mange kunne omkommet, for eksempel 5 eller flere. Videre må det vektlegges hvorvidt undersøkelsen har en sikkerhetsgevinst. Enhver undersøkelse må baseres på et ønske om å tilegne seg kunnskap man ikke allerede besitter.

Valg av ulykker kommisjonen skal undersøke som er basert på ulykkens risikopotensial og undersøkelsens sikkerhetsgevinst vil kunne medføre at

kommisjonen undersøker ulykker i forbindelse med kommersiell transport. Kommisjonen bør imidlertid ikke binde sine undersøkelser til denne typen ulykker, men i hvert enkelt tilfelle foreta en vurdering av om det kan eksistere tilstrekkelig sikkerhetsgevinst også ved andre typer ulykker.

Varsling

En viktig forutsetning for at Havarikommisjonen skal få kjennskap til ulykker i vegtrafikken er at kommisjonen mottar en varsling om forholdet. Varslingen er også avgjørende for at kommisjonen skal kunne være skadestedet kort tid etter ulykken. Slik det er skissert i luftfartsloven § 12-6 og jernbaneloven § 19, har ethvert vitne til en ulykke på luftfarts- og jernbaneområdet meldeplikt til politimyndigheten eller undersøkelsesmyndigheten (Havarikommisjonen).

Det store antall vegtrafikkulykker tilsier at dette er en mindre hensiktsmessig ordning i vegsektoren. Arbeidsgruppen anbefaler derfor at Politiet og Statens vegvesen ilegges en varslingsplikt til kommisjonen. Det må i denne forbindelse være en forutsetning at disse instansene kjenner til Havarikommisjonens kriterier for valg av ulykker den skal undersøke. Arbeidsgruppen mener imidlertid øvrige aktører bør kunne varsle ulykker på eget initiativ.

Samarbeid med andre myndigheter

For å sikre at kommisjonens undersøkelser utføres mest mulig effektivt innenfor organisasjonens rammer, vil det være hensiktsmessig at kommisjonen etablerer et nært samarbeid med Politiet og Statens vegvesen. Disse instansene har en betydelig kompetanse knyttet til ulykker i vegtrafikken, en kompetanse som vil være av stor betydning for Havarikommisjonen. Det må imidlertid være et klart lett forståelig skille mellom Havarikommisjonens sikkerhetsarbeid og Politiets ansvar for å utrede skyld og ansvar.

Lovhjemmel

Arbeidsgruppen ser at det i dag ikke eksisterer hjemmelsgrunnlag for offentlige undersøkelser av ulykker i vegtrafikken og anbefaler at det igangsettes en prosess med å utarbeide lovhjemmel for kommisjonens undersøkelser av vegtrafikkulykker. Arbeidsgruppen anbefaler at det i denne forbindelse også utarbeides tilsvarende hjemmel for Statens vegvesens ulykkesanalysegrupper.

Kompetansetilførsel

Arbeidsgruppen anbefaler videre at Havarikommisjonen tilføres personell med veg- og trafikkteknisk kompetanse, kjøretøykompetanse og trafikantkompetanse. Kommisjonen bør få tilført minst én medarbeider på hvert av fagfeltene skissert ovenfor, det vil si minst 3 medarbeidere. I tillegg tilrår arbeidsgruppen at kommisjonen også tilføres en seksjonslederstilling. Det bør stilles krav til

sikkerhetsstyringskompetanse. Ytterligere personelltilførsel vil nødvendigvis være et ressurs spørsmål som kommisjonen må ta stilling til etter hvert som de tilegner seg erfaring på vegtrafikkområdet.

Beredskap

Dersom kommisjonen skal ha døgkontinuerlig beredskap bør kommisjonen tilføres minimum 4 ansatte. Disse bør sammensettes av fagområdene ovenfor i tillegg til en seksjonsleder med sikkerhetsfaglig/kvalitetssikringsmessig bakgrunn. Dette vil etter arbeidsgruppens oppfatning gi kommisjonen en mulighet for en 24-timers beredskapsordning.