



Vår saksbehandler

Oberstløytt Dag Olav Kleppestø, dkleppesto@mil.no
+47 23 09 67 14, 0510 6714
FST/S-AVD

Vår dato

2017-04-20

Vår referanse

2017/008540-012/FORSVARET/ 008

Tidligere dato

2017-02-20

Tidligere referanse

FD II 6/MAMO/2017/370-2

Til

Forsvarsdepartementet

Kopi til

Postboks 8126 Dep
0032 OSLO
NORGE

Forsvarsstabens høringsinnspill - Høring av forslag til ny forskrift om undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret

1 Bakgrunn

Forsvarsdepartementet (FD) har bedt Forsvarsstaben (FST) som høringsinstans om sitt syn på høringsnotatet og forslaget til ny forskrift om undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret.

Relevante underliggende avdelinger har bidratt i FSTs innspill på vegne av etaten Forsvaret, herunder Hærstaben (HST), Luftforsvarsstaben (LST), Forsvarets Spesialstyrker (FS) og Forsvarets havarikommisjon (FHK).

FHK og flere andre avdelinger i Forsvaret er derimot utpekt av FD som selvstendige høringsinstanser i denne høringen. Av disse har kun FHK koordinert sitt høringssvar med FST.

Overordnet samsvarer FSTs kommentarer og vurderinger med høringssvar fra FHK og kommentarene struktureres tilsvarende. Enkelte presiseringer, motstridende syn og tilleggskommentar fra FST fremgår i innholdet.

2 Høringskommentarer

2.1 Til kapittel 1 Innledning og gjeldende rett

FST har ingen andre kommentarer utover innspill fra FHK.

2.2 Til kapittel 2 Hovedtrekkene i departementets forslag

Ingen merknader

2.3 Til 3.1 Forslagets § 1 Unntak fra forsvarsundersøkelleslovens virkeområde

FST støtter FHKs innspill med grunnlag tilsvarende gitt i forarbeidet til loven med hensyn på etterretningstjenesten eventuell unntak fra virkeområde. Intensjonen må være at et undersøkelsesregime er etablert for å ivareta sikkerhetsundersøkelser også i e-tjenesten.

2.4 Til 3.2 Forslagets § 2 Organisering av undersøkelsesmyndigheten

FST støtter FHKs kommentarer. I vurdering av undersøkelsesmyndighetens sammensetning med hensyn på sivile og militære stillinger vil FST forsterke forslag om at kompetanse og erfaring må være

Postadresse

Postboks 800 Postmottak
2617 Lillehammer
Norge

Besøksadresse

Glacisgata 1
0015 OSLO
Norge

Sivil telefon/telefaks

/

Militær telefon/telefaks

99/0500 3699

Epost/ Internett

forsvaret@mil.no
www.forsvaret.no

Organisasjonsnummer

NO 986 105 174 MVA

Vedlegg

førende for sammensetning heller enn å spesifisere eller stadfeste i forskrift militære og sivile stillinger. Undersøkelsesmyndigheten må selv stille krav til sammensetning slik at det gir riktige forutsetninger for å løse oppgavene.

FST foreslår i tillegg endring i forskriftstekstens siste setning da denne virker noe upresist; «*nødvendig erfaring og oppdatert kompetanse*» erstattes med «*relevant kompetanse og erfaring*».

2.5 Til 3.3 Forslagets § 3 Undersøkelsesmyndighetens tilretteleggingsplikt

FST støtter innspill fra FHK. FST vil presisere at det i det praktiske arbeidet med undersøkelser ikke finnes noen tvil om hva som kan og hva som ikke kan overleveres til etterforskning. Skillet mellomundersøkelse og etterforskning må være klart og tydelig.

Departementet ønsker tilbakemelding på om det er behov for å avtalefeste et grensesnitt om rollefordeling mellom undersøkelsesmyndighet (UM) for Forsvaret og Statens havarikommisjon for transport (SHT). Dette blir godt ivaretatt i § 1 i forskrift av 7. juli 2016 nr. 906. Departementet trenger ikke avtalefeste dette så lenge en har mulighet til å inngå eventuelle avtaler i ettertid, noe *forskrift om offentlige undersøkelser av luftfartsulykker og luftfartshendelser innen sivil luftfart* åpner for.

Et annet aspekt som departementet ikke omtaler om undersøkelsesmyndighetens plikt til å tilrettelegge for et godt samarbeid, er hvordan man inkluderer berørt(e) avdeling(er). Det foreslås at forskriften pålegger slikt samarbeidet for å presisere sikkerhetsundersøkelsens mandat og tilnærming i undersøkelsesarbeidet. Elementer må inkludere:

- a) Informasjon om undersøkelsesmyndighetens arbeid, hensikt og motivering
- b) Etablering av tillit gjennom gjensidig informasjonsutveksling.
- c) Utvelgelse av kommisjonsmedlemmer.
- d) Tilstrebe å rådføre seg med berørt avdeling før formell iverksettelse av undersøkelse.
- e) Fremstille kommisjonens rapport for berørt(e) person(er) som får sitt forhold belyst i undersøkelsen/rapporten, med rett til skriftlig uttalelse om rapporten.

2.6 Til 3.4 Forslagets § 4 Varsling etter ulykke eller alvorlig hendelse

FHK uttrykker FST syn og forslag til to nye ledd i § 4. Det kan imidlertid vurderes om begrepet «*beredskapsordning*» i forskriftens § 4 kan erstattes med «*ordning*».

Grensesnittet mot Arbeidstilsynet (AT) bør beskrives da det er en del krav til varsling av AT.

2.7 Til 3.5 Forslagets § 5 Tiltak på skadested

FST støtter FHK forslag til nytt andre ledd i §5.

Etter innspill fra avdelinger har FST vurdert i hvilken grad implementert ny militær ordning påvirker utpeking av militær skadestedsleder. FST vurderer at krav til militære ledere er blant annet å ta ansvar og ledelse nettopp i slike situasjoner. Det må ikke oppstå situasjon der man blir stående å diskutere kompetanse og andre kriterier for å utpeke skadestedsleder. Videre vil det kreves av leder å utnytte kompetanse og ressurser på stedet på best mulig måte.

FST støtter forslaget til forskriftstekst i §5 første ledd.

Forsvarets interne regelverk jf. *Ulykkeshåndteringsdirektivet* vurderes å oppfylle departementets målsetting om at Forsvaret må ha et system som ivaretar nødvendig tiltak på skadested.

2.8 Til 3.6 Forslagets § 6 Forsvarets rapportering etter ulykke eller alvorlig hendelse

FST har ingen andre merknader.

2.9 Til 3.7 Forslagets § 7 Prioritering av undersøkelser

Under dette punktet sier man blant annet at UM skal undersøke *enhver ulykke og alvorlig hendelse innad i Forsvaret*, jf. Forsvarsundersøkelseslovens § 12. Undersøkelsesloven sier at (i første ledd) en *alvorlig hendelse* også kan kalles «*nestenulykker*», denne type hendelser burde også komme frem under dette punktet. FST foreslår at vedlegg til forskrift lister nesten ulykker tilsvarende de sivile undersøkelsesforskriftene for varsling, rapportering og undersøkelse av ulykker og alvorlige hendelser.

Når det gjelder vurdering av om en hendelse skal undersøkes eller ikke, må denne vurderingen ikke

baseres på ressursbruk, men på effekten av resultatet (les tiltak). Foreligger det eksempelvis fare for gjentakelse bør hendelsen undersøkes, uavhengig av ressursbruk.

Forsvarsundersøkelsesloven synes ikke å gjelde for undersøkelser nedsatt av Forsvaret. Dette vil kunne medføre utfordringer med tanke på å fremskaffe opplysninger, ved at eksempelvis forklaringsplikt (§ 6), samt vern mot sanksjoner fra foresatte eller arbeidsgiver (§25) ikke vil gjelde ved de grenvise undersøkelsene. Det fremkommer ikke av høringsnotatet hvilke tanker departementet har gjort seg om det temaet.

FST presiserer at prioriteringer for sikkerhetsarbeidet må ses i relasjon til de viktigste sikkerhetsutfordringer som representeres ved Forsvarets virksomhet i det ytterste spekteret av risikoaktiviteter. I dette området vil undersøkelser av nesten ulykker i dybden gi viktig og nødvendig lærdom. Det må skilles mellom uønskede hendelser knyttet til system og sikkerhetsprosesser, uttrykt som potensialet for «storulykke», og personsikkerhet. System og prosesshendelser avslører farer og (svikt i) sikkerhetsbarrierer tilknyttet aktiviteter som har betydning for hele virksomheten eller spesielt risikoutsatt aktivitet. Indikatorer (hendelser) for personsikkerhet avdekker eller peker på farer som påvirker mennesker som personskader, og har liten eller ingen sammenheng med storulykkerisiko.

Hæren mener tap av menneskeliv kan vurderes skjønnsmessig. Slike ulykker vil bli gjenstand for etterforskning. Militærpolitiets erfaring, særlig med hendelser i utenlandsoperasjoner, er at enkelte slike ulykker har et såpass tydelig årsaksforhold at en undersøkelse ikke nødvendigvis tilfører ytterligere læring. Samtidig kan ytre omstendigheter gjøre det problematisk for den involverte avdeling å håndtere både en etterforskning og en undersøkelse.

En type hendelse som ikke er nevnt er selvskader. Selvskade utført i tjeneste med tap av liv bør også drøftes i forskriftsarbeidet som eventuelle kriterier som det prioriteres etter jf § 4.

Undersøkelsesmyndigheten bør ikke utelukke selvskader fra undersøkelse da selvskade også kan være fremprovosert som følge av Forsvarets virksomhet og kan karakteriseres som en uønsket hendelse for virksomheten med.

2.10 Til 3.8 Forslagets § 8 Støtte til undersøkelsesmyndigheten

FHKs innspill og forslag til nytt ledd i § 8 dekker FST vurdering. Ingen andre merknader

2.11 Til 3.9 Forslagets § 9 Tiltak for å fremskaffe opplysninger

Det ønskes her tilbakemelding på om det er behov for en egen bestemmelse som unntar UM for de forsvarsinterne bestemmelsene. FST støtter her Luftforsvarets innspill at det mest fornuftige er at dette vurderes ved hvert enkelt tilfelle og bestemmelse, og at det ikke gis et generelt unntak. UD 2-1 har eksempelvis en egen prosedyre for hvordan en søknad om fravikelse skal fremsendes.

2.12 Til 3.10 Forslagets § 10 Undersøkelsesmyndighetens tilgang til informasjon og bistand til undersøkelsesmyndighetens informasjonsinnhenting

Undersøkelsesmyndigheten ikke er gitt noen eksplisitt hjemmel i lov om behandling av personopplysninger, hvilket er et krav etter personopplysningsloven med mindre de skal arbeide under konsesjon. Regulering av dette er heller ikke inntatt i forskriften. FST vurderer at dette kan bli en utfordring både for undersøkelsesmyndigheten og de som pålegges å dele informasjon med disse.

2.13 Til 3.11 Forslagets § 11 Undersøkelsesrapport

FST mener at begrunnelsen for offentlighet knyttet til hensynet til de pårørende/etterlattes muligens tillegges for stor vekt i forhold til Forsvarets behov for skjerming av virksomheten eller deler av denne. En av hovedhensiktene med rapportene er å sikre intern læring og forbedring i Forsvaret for å unngå lignende hendelser i fremtiden. Hensyn til skjerming av virksomheten må nyanseres og balanseres opp mot pårørendes/etterlattes behov for innsyn. Det må også vurderes i det enkelte tilfelle hva som legges frem i de offentlige rapportene opp mot skjermingsbehovet.

Ved alvorlige hendelser med stort skadepotensiale, men hvor ingen ble skadet, vil det vesentligste være å få undersøkt hendelsen for å unngå fremtidige alvorlige ulykker. Behov og grunnlag for å utarbeide offentlige rapporter må vurderes ut fra hensynet til blant annet involverte/pårørende.

I forskriftens første ledd at vedlegg kan være sikkerhetsgraderte. Det kan også være tilfeller hvor hele rapporten må sikkerhetsgraderes. Hvis dette er tilfelle, må det også utarbeides en ugradert versjon.

Offentliggjøring av rapporter kan også ha en negativ innvirkning på rapporteringskulturen og derfor er det nødvendig å ta stilling til hvilken informasjon som gjøres offentlig. Berørt avdeling/DIF i Forsvaret skal gis mulighet for å kommentere rapporten før ferdigstilling og offentliggjøring. Dette fremkommer av lovens § 22 og bør også fremkomme av forskriftens § 11 (siste setning).

2.14 Til 3.12 Forslagets § 12 Frist for svar på utkast til rapport

Ingen merknader utover FHK fremstilling og svar.

2.15 Til 3.13 Forslagets § 13 Foreløpig rapport

Ingen merknader.

2.16 Til 3.14 Forslagets § 14 Oppfølging av undersøkelsesrapport

Ingen merknader.

2.17 Til 3.15 Forslagets § 15 Årsrapport

FST støtter FHKs innspill. Ingen andre merknader.

2.18 Til 3.16 Forslagets § 16 Implementering i sikkerhetsstyringssystem

FST støtter FHKs innspill. Ingen andre merknader.

2.19 Til 3.17 Forslagets § 17 Ikrafttredelse og opphevelse

Ved ikrafttredelse av loven og forskrift må Forsvaret utarbeide nytt regelverk som skal ivareta undersøkelsesarbeidet for de hendelsene som ikke blir undersøkt av Statens havarikommisjon for Forsvaret (SHF). FST vil komme tilbake til hvem som er tenkt å utarbeide, samt være utgiver av et slikt regelverk. FST forventer at departementet er åpen for dialog om realistisk ikrafttredelse som harmonerer med en overgangsfase som håndterer praktiske tilpasninger, regelverk og samarbeidsavtaler for best mulig implementering av det nye regimet.

2.20 Til kapittel 4 Økonomiske og administrative konsekvenser

FST har ingen merknader utover kommentarene i FHKs innspill.

2.21 Andre kommentarer

2.21.1 Undersøkelseskommisjonens sammensetning

I høringsnotatet er spesielle krav til kommisjonens sammensetning ikke utdypet. Det overlates dermed i stor grad til undersøkelsesmyndigheten selv og kan være tilstrekkelig. Det bør inntas en tematisering omkring dette i forskriftsarbeidet, blant annet om og hvilke type hendelser som påkrever medisinsk kompetanse mv. Luftforsvaret har blant annet erfaring med å inkludere flylege dels psykolog med spesialfelt innen menneskelige faktorer, som kommisjonsmedlem.

3 Konklusjon

FST oversender innspill til forslag til ny forskrift om undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret.

Erik Gustavson
Generalløytnant
Sjef Forsvarsstaben

Dokumentet er elektronisk godkjent, og har derfor ikke håndskreven signatur.



FORSVARET

Forsvarets havarikommisjon

1 av 8

Vår saksbehandler
Oblt Håkon Sitre
FHK

Vår dato
2017-04-18

Vår referanse
2017/008540-014/FORSVARET/ 008

Tidligere dato
2017.02.20

Tidligere referanse
FD II 6/MAMO/2017/370-2

Til

Forsvarsdepartementet

Kopi til

Postboks 8126 Dep
0032 OSLO
NORGE

Høringssvar - forslag til forskrift om undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret

1 Bakgrunn

Forsvarsdepartementet (departementet) sendte 23.2.2017 ut et høringsnotat med forslag til forskrift om undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret.

Forsvarets havarikommisjon (FHK) ble etablert i Forsvaret i 2014 for å bygge opp en profesjonell avdeling med bred kompetanse innen sikkerhetsundersøkelser.

FHK har hatt anledning til å komme med innspill under utarbeidelsen av forslaget til forskrift, ref. høringsnotatet s. 2, men forslaget slik det er fremsendt, er departementets produkt.

Dette skrevet inneholder derfor FHKs kommentarer til departementets forslag til forskrift.

2 Drøfting

2.1 Til kapittel 1 Innledning og gjeldende rett

Departementet skriver at formålet med forslaget er å «...legge til rette for opprettelsen av et nytt profesjonelt og tillitsskapende regime for undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret».

Med *profesjonelt* forstår FHK at regimet må sørge for rett kompetanse på rett sted til rett tid med ressurser til å gjennomføre en grundig undersøkelse samt levere en rapport som kan bidra til økt sikkerhet. For å være *tillitsskapende* er det i tillegg viktig at regimet er gjennomsliktig og fremstår mest mulig uavhengig og uhildet med hensyn til det som undersøkes. Denne forståelsen ligger til grunn for FHKs følgende kommentarer.

FHK vil samtidig vise til kapittel 1 i lovproposisjonen (Prop. 150 L 2015-2016) og minne om at lov og forskrift skal legge til rette for en "åpen rapporteringskultur" samtidig som man ønsker "å innføre tettere skott mot etterforskning gjennomført av politiet".

2.2 Til kapittel 2 Hovedtrekkene i departementets forslag

For kommentarer relatert til 2.2 *Innskrenkning av forsvarsundersøkelsslovens virkeområde og organisering av undersøkelsesmyndigheten*, se punkt 2.3.1 nedenfor.

Postadresse
Postboks 800 Postmottak
2617 Lillehammer

Besøksadresse
B66 - Akershus festning
Oslo

Sivil telefon/telefaks
23095463

Militær telefon/telefaks
05105463/0500 3699

Epost/ Internett
forsvaret@mil.no
www.forsvaret.no

Organisasjonsnummer
NO 986 105 174 MVA

Vedlegg

2.3 Til kapittel 3 Nærmere om forskriftsforslaget

Kommentarer til den faktiske forskriftsteksten i forslaget (kap 5) er inkludert under relevante avsnitt nedenfor, og det er derfor ikke noe separat kapittel med kommentarer til høringsnotatets kapittel 5.

2.3.1 Til 3.1 Forslagets § 1 Unntak fra forsvarsundersøkelseslovens virkeområde

FHK kan ikke se at det foreligger grunnlag for å unnta E-tjenesten fra lovens virkeområde. E-tjenesten er ikke unntatt dagens regelverk, FOR-1995-01-06-18 Regler om tiltak og undersøkelser m.v. ved ulykker og hendelser i Forsvaret. E-tjenesten er etter FHKs kjennskap heller ikke unntatt andre myndigheters rett til å undersøke/etterforske, herunder påtalemyndigheten og Statens havarikommisjon for transport (SHT). FHK stiller seg derfor undrende til at en undersøkelsesmyndighet med spesiell kompetanse på det militære området, ikke skal undersøke ulykker og alvorlige hendelser i E-tjenesten. Et unntak for E-tjenesten vil være i strid med departementets mål om mer profesjonelle og uavhengige undersøkelser.

Departementet oppstiller to forutsetninger for unntaket, nemlig at «ulykker og alvorlige hendelser i E-tjenesten skal undersøkes internt» og at undersøkelsene «utføres av personell som besitter nødvendig erfaring og oppdatert kompetanse til å gjennomføre undersøkelsesarbeidet på en faglig forsvarlig måte». FHK savner at departementet her gir retningslinjer for hvordan denne kompetansen og det interne undersøkelsesarbeidet i E-tjenesten, skal kvalitetssikres, dersom man velger å ikke benytte det organet som nå opprettes for å ha denne kompetansen.

I stedet for et unntak fra loven, bør det være tilstrekkelig at loven allerede gir departementet anledning til å begrense undersøkelsesmyndighetens arbeid «dersom forholdet til andre land eller vesentlige sikkerhetspolitiske interesser tilsier det» (ful § 13).

I stedet for at E-tjenesten unntas fra virkeområdet, kan nødvendig skjerming sikres ved at undersøkelsesmyndigheten gis åpning til å utarbeide en gradert undersøkelsesrapport når helt spesielle forhold tilsier det, se kommentarer til § 11 under.

Dersom unntaket blir stående, bør det vurderes om forsvarssjefen er rett instans til å ha kompetanse til å endre lovens virkeområde i enkeltsaker. Det virker mer rimelig at en slik kompetanse legges til FD. (Dette forutsetter imidlertid at FD blir gjort oppmerksom på aktuelle ulykker og hendelser.)

FHK anbefaler at den foreslåtte § 1 strykes fra forskriften.

2.3.2 Til 3.2 Forslagets § 2 Organisering av undersøkelsesmyndigheten

Departementets forslag til navn på undersøkelsesmyndigheten, *Statens havarikommisjon for Forsvaret* (SHF), har flere fordeler:

- Det gir utenforstående en intuitiv forståelse av at det dreier seg om et organ som undersøker ulykker og alvorlige hendelser
- Det understreker på en god måte at dette skal være statens organ, uavhengig av de etater som berøres av undersøkelsene
- Det innbyr til tillit, både på grunn av høy forankring og på grunn av den tilliten Statens havarikommisjon for transport (SHT) har opparbeidet innen undersøkelser i transportsektoren

FHK støtter derfor forslaget.

FHK støtter også forslaget om at undersøkelsesmyndigheten skal legges inn Forsvarsdepartementet direkte underlagt departementsråden som et faglig uavhengig organ. Likevel savner FHK forslag om retningslinjer for hvordan uavhengigheten skal ivaretas. Her vil FHK påpeke at hva et organ får av egne fullmakter i forhold til administrative forhold, vil i stor grad også definere hvordan organet kan operere faglig. På denne måten vil det være organet selv som setter ambisjonsnivå for organisasjonen og ikke administrative føringer gitt av departements administrasjon. Prop 150L pkt 7.2.1 trekker også frem det forhold at organet ikke skal instrueres. « Undersøkelsesorganet må også være skånet for andre former for indirekte påvirkning. Det være seg gjennom budsjettildelinger eller arbeidsmessige betingelser mv». FDs administrasjon har tatt en prinsippbeslutning om at undersøkelsesorganet skal ha

kontorplassering i departementets egne lokaler, selv om man like fullt har fastholdt at lokalene er uegnet til å drive undersøkelsesarbeid fra (ref 2016/2762-1/FD I 1/EGD). I tillegg vil en plassering av et faglig uavhengig organ i kontorfellesskap med FD og Forsvarets ledelse, innvirke negativt på hvordan organet oppfattes i Forsvaret og samfunnet for øvrig. FHK mener at det gjennom forskriftsarbeidet må sikres at administrative avgjørelser i FD ikke innvirker på undersøkelsesmyndighetens muligheter til selv å bestemme hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres.

Departementet trekker frem i høringsbrevet at det har vært et viktig moment å sikre undersøkelsesmyndighetens faglige avhengighet. FHK registrerer at departementet etter en helhetsvurdering har valgt å ikke innta tilsvarende bestemmelser som nylig er inntatt i luftfartsloven for å sikre sivil undersøkelsesmyndighet sterkere uavhengighet (EU 996/2010 art. 4). Departementet legger ikke frem hvilke argumenter som taler for eller i mot i denne helhetsvurderingen. FHK ber Forsvarsdepartementet revurdere dette, da FHK mener det er nødvendig å innta slike bestemmelser i et lovverk på dette området for å sikre gode nok rammebetingelser for undersøkelsesorganet.

Ellers er det flere elementer som ville vært naturlig å forskriftsfeste når det gjelder organisering og drift av undersøkelsesmyndigheten, derunder krav om tilstrekkelige økonomiske rammer, tilstrekkelig administrativ og logistisk støtte, samt egnede lokaler. Disse elementene er med i luftfartslovens bestemmelser om sivil undersøkelsesmyndighet (se EU 996/2010, inntatt i luftfartsloven av 1993, spesielt art. 4 pkt. 6), og det fremstår derfor som en mangel i den foreslåtte forskriften. Denne mangelen er av en slik karakter at den kan skape usikkerhet omkring undersøkelsesmyndighetens mulighet til å "utføre sine oppgaver uavhengig og selvstendig" og selv bestemme "hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres" (ful § 4 andre ledd). FHK foreslår derfor at følgende tekst inkluderes i § 2:

Undersøkelsesmyndigheten skal gis nødvendige midler til å kunne utføre sine oppgaver på en uavhengig måte og skal kunne råde over tilstrekkelige ressurser for dette, inkluderte egnede kontorer og lokaler for oppbevaring og undersøkelse av materiell.

Til paragrafens andre ledd, så er FHK enig i at undersøkelsesmyndighetens leder bør være embetsmann, men mener at å kreve i forskrift at vedkommende er sivil, kan være en uheldig begrensning. For en liten, profesjonell organisasjon er utfyllende kompetanse viktigere enn skillet mellom sivile og militære. Således bør heller ikke de andre stillingene i undersøkelsesmyndigheten låses til sivile eller militære. Ansettelser bør skje på bakgrunn av relevant kompetanse og undersøkelsesmyndighetens behov. FHK foreslår at § 2 tredje ledd endres til

Ansatte i undersøkelsesmyndigheten kan være sivilt eller militært tilsatt. Leder for undersøkelsesmyndigheten skal være embetsmann.

Siste ledd i paragrafen kan virke overflødig, men er viktig påminnelse om at det både ved tilsettinger og drift må være et fokus på kompetanse og erfaring. Erfaring har begrenset verdi om kompetansen er utdatert, og formell kompetanse veier ikke opp for at organisasjonen mangler erfaring.

2.3.3 Til 3.3 Forslagets § 3 Undersøkelsesmyndighetens tilretteleggingsplikt

Både i proposisjonen (pkt 9.4) og i høringsnotatet (pkt 3.3), har departementet presisert behovet for å "trekke opp den nærmere grensegangen mellom etterforskning og undersøkelser av ulike instanser i forskriften." Dette har imidlertid vist seg vanskelig å få til, og departementet forsøker derfor i stedet å gi undersøkelsesmyndigheten en plikt til å tilrettelegge for koordinering og samarbeid. FHK er enig i at undersøkelsesmyndigheten, innenfor en "fleksibel og pragmatisk" tilnærming, må koordinere med andre myndigheter med hensyn til saker der flere instanser har overlappende interesser. Departementet sender imidlertid et svært uheldig signal allerede i paragrafens tittel: *Undersøkelsesmyndighetens tilretteleggingsplikt*. Dette kan gi inntrykk av at undersøkelsesmyndigheten har et ensidig ansvar for å støtte de andre partenes etterforskning.

Det blir ikke bedre av at departementet i høringsnotatet kommer med noen uttalelser som er klart i strid med ønsket om å "innføre tettere skott mot etterforskning gjennomført av politiet" (Prop. 150 L side 7). Det står blant annet at undersøkelsesmyndigheten "ikke skal ta i besittelse bevis uten at dette er koordinert med militærpolitiet og politiet". Dette fremstår som en misforstått utvidelse av første ledd § 9 i Forsvarsundersøkelsesloven, "Materiell og annet som er skadet i en ulykke eller hendelse, slik som vrakrester og andre spor etter ulykken eller hendelsen, må ikke fjernes eller røres uten samtykke fra undersøkelsesmyndigheten, militærpolitiet og politiet,..." Selv om man ser bort ifra de undersøkelser som politiet ikke har noen interesse i, er en koordinering for alle bevis i alle undersøkelser verken gjennomførbart eller hjemlet. Et forsøk på å forholde seg til en slik regel, ville i beste fall skapt store forsinkelser i undersøkelsesarbeidet, og i tillegg ville det hatt negativ effekt på åpenheten i etaten som undersøkes. Det samme gjelder utsagnet "Undersøkelsesmyndigheten skal også gi påtalemyndighetene tilgang til bevis tatt i undersøkelsesmyndighetens besittelse og utveksling av informasjon som er rene fakta..." Dette kan fort leses som at undersøkelsesmyndigheten så og si skal jobbe med bevisinnsamling for påtalemyndigheten. Dette gir helt feil inntrykk og signaler, det er et sentralt premiss at påtalemyndigheten må gjennomføre sin egen etterforskning (ref. målet om "tettere skott"). For det andre må påtalemyndigheten ha hjemmel for å motta de bevisene de ber undersøkelsesmyndigheten dele. Dette gjelder for eksempel blodprøveresultater og andre helseopplysninger som undersøkelsesmyndigheten innhenter. Når påtalemyndigheten ber om tilgang til bevis eller fakta som del av sin etterforskning og med den nødvendige hjemmel, skal undersøkelsesmyndigheten gi tilgang innenfor rammen av forsvarsundersøkelsesloven.

Departementet fremlegger spørsmålet om koordinering og samarbeid på en måte som ikke reflekterer hensikten med loven og kan gi et feil inntrykk av forholdet mellom myndighetene. Som et minimum bør tittelen endres til § 3 *Samarbeid og koordinering*, og teksten bør gjenspeile ideen om et samarbeid med klare grenser. Slik FHK ser det, kan paragrafen med fordel fjernes i sin helhet, og oppgaven med å avklare grensesnittet mot påtalemyndigheten, militærpolitiet, SHT, m.fl., kan gis i instruksen til lederen for undersøkelsesmyndigheten.

En problematikk departementet har utelatt fra høringsnotatet, er hvordan undersøkelsesmyndigheten skal kunne koordinere med påtalemyndigheten når en ulykke eller alvorlig hendelse skjer utenfor normal arbeidstid. Forsvarsundersøkelsesloven § 9 første ledd stiller et krav til at både undersøkelsesmyndigheten, militærpolitiet og politiet må samtykke før vrakrester og andre spor etter ulykken kan fjernes eller røres. Dette fordrer at undersøkelsesmyndigheten, i likhet med de andre myndighetene, har en døgntkontinuerlig beredskap. Denne beredskapen mangler i forslaget til forskrift. Dette omtales mer senere.

2.3.4 Til 3.4 Forslagets § 4 Varsling etter ulykke eller alvorlig hendelse

Tidlig varsling etter ulykke eller alvorlig hendelse er svært viktig for å sikre rettidig og faglig forsvarlig respons fra undersøkelsesmyndigheten.

I § 4 har FD foreslått at alt som varsles til undersøkelsesmyndigheten, samtidig skal varsles til politiet og militærpolitiet. FHK mener dette er unødvendig og potensielt skadelig for sikkerhetsarbeidet i Forsvaret.

For det første bør varsling til politiet være ivaretatt i andre bestemmelser som hjemler deres virksomhet og oppgaver. Alternativet er at forskrifter som denne må oppdateres dersom politiets hjemler og oppgaver endres. (Eksempelvis er ny straffeprosesslov i skrivende stund på offentlig høring.)

For det andre: Om forsvarsundersøkelsesforskriften skal inkludere krav til å varsle politiet, må det begrenses til ulykker og hendelser som er av interesse for politiet og der politiet enten har hjemmel til å etterforske eller har ansvaret for redningsledelsen.

For det tredje må varsling til undersøkelsesmyndigheten uansett være uavhengig av varsling til politiet. Dersom politiet alltid skal varsles når Forsvaret ønsker å varsle undersøkelsesmyndigheten om en sak av sikkerhetsmessig interesse, vil det både føre til at politiet mottar mange varslinger som ikke er relevante og at Forsvaret varsler færre hendelser.

Igjen er det nødvendig å vise til kapittel 1 i lovproposisjonen og målet om "tettere skott mot etterforskning gjennomført av politiet".

Oppsummert mener FHK at «, militærpolitiet og politiet» må fjernes fra § 4 slik den står i dag. Dersom varsling til politi og militærpoliti må forskriftsfestes i forsvarsundersøkelsesforskriften, må varsling til disse beskrives i en separat paragraf eller i hvert fall i et separat ledd.

FHK mener for øvrig at alle etater under lovens virkeområde bør ha et system som ivaretar varslingsplikten, ikke bare Forsvaret. Forslag til endret andre ledd i § 4:

Hver etat som inngår i lovens virkeområde, skal ha et system som ivaretar varslingsplikten.

I 3.4 første avsnitt skriver departementet at § 4 tar for seg blant annet «hvordan det skal varsles», men forslaget til § 4 inneholder ikke noe om *hvordan* varsling skal skje. Dette er et viktig punkt fordi undersøkelsesmyndigheten må kunne motta og behandle ethvert varsel innen rimelig tid. Det hjelper lite om Forsvaret varsler «straks etter ulykken eller hendelsen» til en telefonsvarer eller epost som undersøkelsesmyndigheten ikke sjekker før neste virkedag. FHK mener at § 4 bør inneholde en spesifisering av at varsel skal skje muntlig (jf. varslings- og rapporteringsforskriften § 3) og at undersøkelsesmyndigheten må kunne motta varsling per telefon 24/7. Bare slik kan undersøkelsesmyndigheten kvittere for varselet og bistå med føringer, så raskt som mulig. Forslaget til forskrift, og høringsnotatet i sin helhet, beskriver ikke hvilken vaktordning undersøkelsesmyndigheten skal ha. I lovproposisjonen sto departementet fast ved at «spørsmålet om vaktordning bør nedfelles i forskrift og ikke i lov» (Prop. 150 L pkt. 8.2.1.4). FHK kan ikke se at dette er ivare tatt. Se også pkt 2.4 nedenfor.

Forslag til to nye (siste) ledd i § 4:

Varsling til undersøkelsesmyndigheten skal skje muntlig.

Undersøkelsesmyndigheten skal ha en beredskapsordning som sikrer at varsel kan mottas og behandles til enhver tid.

2.3.5 Til 3.5 Forslagets § 5 Tiltak på skadested

For å sikre best mulig ivaretagelse av skadestedet fra et sikkerhetsundersøkelsesperspektiv, er det avgjørende at militær skadestedsleder oppretter kontakt med undersøkelsesmyndigheten. Følgende setning bør derfor inn som andre ledd i § 5:

Militær skadestedsleder skal opprette kontakt med undersøkelsesmyndigheten så snart som mulig og senest når tidskritisk redningsarbeid er ivare tatt.

2.3.6 Til 3.6 Forslagets § 6 Forsvarets rapportering etter ulykke eller alvorlig hendelse

FHK støtter forslaget slik det står.

Før forskriften trer i kraft, er det viktig at det utarbeides en rapporteringsrutine som er effektiv for begge parter.

2.3.7 Til 3.7 Forslagets § 7 Prioritering av undersøkelser

FHK støtter forslaget slik det står.

Med den størrelsen undersøkelsesmyndigheten er tenkt å ha, er denne paragrafen helt nødvendig for å sikre at undersøkelsesmyndigheten ikke blir bundet opp i undersøkelser med minimal verdi for sikkerheten, men i stedet kan fokusere på alvorlige hendelser med militært tilsnitt og stort potensial for læring.

I høringsnotatet kapittel 3.7 siste setning, skriver departementet om Forsvarets interne undersøkelsesregime at «Forsvaret må sørge for at de får et nytt tilfredsstillende regelverk på plass på dette området.» FHK vil bemerke at foreslått implementeringsdato for ny forskrift, 1. juli 2017, gir Forsvaret svært liten tid til å utvikle og implementere et slikt regelverk.

2.3.8 Til 3.8 Forslagets § 8 Støtte til undersøkelsesmyndigheten

FHK anbefaler at «Forsvarsdepartementet» (i siste ledd) erstattes med «undersøkelsesmyndigheten» for å tydeliggjøre undersøkelsesmyndighetens uavhengighet og ha konsekvent begrepsbruk.

Det kan tenkes at paragrafen også bør presisere hvordan utgifter til EBA og materiell fordeles. I utgangspunktet virker det mest hensiktsmessig at avgivende etat dekker bruk av avgitte ressurser på dette området, mens undersøkelsesmyndigheten dekker bruk av sivile ressurser som leiebil og hotell. Forslag til nytt (siste) ledd i § 8:

Avgivende etat dekker bruk av avgitt EBA og materiell. Ressurser som må leies inn for å gjennomføre undersøkelsen, dekkes av undersøkelsesmyndigheten.

2.3.9 Til 3.9 Forslagets § 9 Tiltak for å fremskaffe opplysninger

Det bør lov- eller forskriftsfestes at opptak på registreringsutstyr som er montert i fartøy og kjøretøy for sikkerhetsformål, herunder ferdsskrivere og taleregistratorer i luftfartøy, kun skal kunne brukes til sikkerhetsundersøkelse. Dette er et essensielt element i regelverket for sivil luftfart (ref. ICAO Annex 13). FHK vet imidlertid ikke om dette lar seg gjøre i denne forskriften.

Se for øvrig neste punkt (2.3.10).

2.3.10 Til 3.10 Forslagets § 10 Undersøkelsesmyndighetens tilgang til informasjon og bistand i undersøkelsesmyndighetens informasjonsinnhenting

Undersøkelsesmyndigheten vil i sitt arbeid få tilgang til både sikkerhetsgradert informasjon og sensitive persondata. All informasjon må selvsagt håndteres i tråd med relevante lover, og dette trenger ikke forskriftsfestes. Det er imidlertid et par ting som FHK mener at trenger tydeligere avklaring.

- (1) Autorisasjon. Det må avklares, og fortrinnsvis presiseres i forskriften, hvorvidt ful § 10 og forskriftens foreslåtte § 10, gjør at ytterligere autorisasjon ikke er nødvendig for å få tilgang til sikkerhetsgradert informasjon. Om så ikke er tilfelle, må det avklares hvordan autorisasjon skal foregå. Erfaringer viser at det kan være til stort hinder og forsinkelse for sikkerhetsarbeidet om autorisasjon må gjennomføres på lokalt nivå.
- (2) Behandling av personopplysninger. Det må avklares, og kanskje presiseres i forskriften, hvilke hjemler og begrensninger undersøkelsesmyndigheten har i behandling av personopplysninger, som for eksempel helseopplysninger. Undersøkelsesmyndigheten vil nødvendigvis ha behov for å innhente og lagre sensitive personopplysninger, og FHK er usikre på om dette behovet er tilstrekkelig ivarettatt i forsvarsundersøkelsesloven med forarbeider.

2.3.11 Til 3.11 Forslagets § 11 Undersøkelsesrapport

FHK støtter at undersøkelsesrapporter i all hovedsak skal være offentlige og ugraderte. Samtidig kan man se for seg tilfeller der alle aspekter ved en hendelse, inkludert at hendelsen har funnet sted, må skjermes etter sikkerhetsloven. Dersom undersøkelsesmyndigheten undersøker en slik sak, vil den, slik § 11 står i dag, komme i klem mellom to regelverk. FHK anbefaler derfor at departementet i forskriften åpner for at undersøkelsesmyndigheten (eventuelt i samråd med departementsråden) i helt spesielle tilfeller har anledning til å skjerme både undersøkelsesrapporten og tilhørende dokumenter. Forslag til nytt (andre) ledd i § 11:

I helt spesielle tilfeller, der det er påkrevet av hensyn til rikets sikkerhet, kan undersøkelsen og undersøkelsesrapporten være gradert.

Når det gjelder siste ledd i forslag til § 11, mener FHK at formuleringen «så raskt som mulig...etter at ulykken eller den alvorlige hendelsen fant sted» er for lite spesifikk og gir for mye rom for både tolkning og skjønn. Dersom hensikten er å si at rapporten skal offentliggjøres så snart som mulig etter at undersøkelsen er ferdig, kan teksten endres til

Så snart en undersøkelsesrapport er ferdig og fordelt til adressatene, skal undersøkelsesmyndigheten gjøre den offentlig tilgjengelig.

Dersom siste ledd er ment som en føring om at undersøkelsesmyndigheten skal fullføre undersøkelsen så snart som mulig etter at en ulykke eller alvorlig hendelse har funnet sted, bør

hele leddet strykes. Det er en selvfølge at det ikke skal være ugrunnet forsinkelse i arbeidet med undersøkelse og rapport, men forskriften bør ikke gi føringer som impliserer at tidsaspektet er viktigere enn grundigheten i arbeidet.

2.3.12 Til 3.12 Forslagets § 12 Frist for svar på utkast til rapport

Utkast til rapport kan unntas offentlighet, se ful § 23. Noe av årsaken til dette er at utkastet kan gi et feil eller ufullstendig bilde av hendelsen, årsakene og aktørene. Tilsvarende mener FHK det er helt vesentlig at også svar på utkast til rapport kan unntas offentlighet, da disse svarene kan inneholde både informasjon fra et utkast som er unntatt offentlighet og ny informasjon som ikke gir et riktig bilde av saken. Dette kan hjemles etter ful § 16 Forklaringsplikt, § 22 siste ledd eller § 23 første ledd. Eksempel på nytt (siste) ledd i § 12:

Svar på utkast til rapport er å regne som del av utkastet og kan unntas offentlighet etter forsvarsundersøkelsesloven § 23.

Dersom muligheten til å unnta offentlighet skrives inn i § 12, kan tittelen endres til

§ 12 Svar på utkast til undersøkelsesrapport

2.3.13 Til 3.13 Forslagets § 13 Foreløpig rapport

FHK støtter forslaget slik det står.

2.3.14 Til 3.14 Forslagets § 14 Oppfølging av undersøkelsesrapport

FHK støtter forslaget slik det står. At oppfølging av rapporter rapporteres tilbake til undersøkelsesmyndigheten, fremmer lovens formål med hensyn til både sikkerhet og gjennomsliktighet.

2.3.15 Til 3.15 Forslagets § 15 Årsrapport

FHK støtter forslaget, men foreslår en endring i teksten for å harmonisere med § 14:

Undersøkelsesmyndigheten skal hvert år offentliggjøre en rapport som redegjør for de undersøkelser som er gjennomført året før, inkludert tilrådinger og tiltak som er iverksatt på bakgrunn av undersøkelsesrapportene.

2.3.16 Til 3.16 Forslagets § 16 Implementering i sikkerhetsstyringssystem

FHK støtter forslaget, men foreslår at det utvides til å adressere alle etater innen lovens virkeområde.

FHK bemerker også at Forsvaret (og andre etater) vil ha svært kort tid til å etterkomme dette kravet dersom lov og forskrift implementeres 1. juli 2017 som foreslått i § 17.

2.3.17 Til 3.17 Forslagets § 17 Ikrafttredelse og opphevelse

Dersom lov og forskrift trer i kraft 1. juli 2017, har Forsvaret svært begrenset tid til blant annet å utvikle nye interne bestemmelser (se kommentarer til § 7), implementere forskriften i eget sikkerhetsstyringssystem (se kommentar til § 16), utvikle et system som ivaretar varslingsplikten (se forslag til § 4 i høringsnotatet) og utvikle en overgangsordning for å avvikle det gjeldende undersøkelsesinstituttet.

Tilsvarende har den nye undersøkelsesmyndigheten svært begrenset tid til å etablere et nødvendig styringssystem, et behov departementet selv nevner i 3.17. Her bør viktigheten av å bygge et profesjonelt og tillitsskapende regime ha forrang foran ønsket om å få det nye regimet på plass fortest mulig. Lederen for undersøkelsesmyndigheten tiltrådte 1. april 2017 og er inntil videre avdelingens eneste ansatte. I tillegg til styringssystem skal undersøkelsesmyndigheten blant annet ha på plass

- avtaler med andre myndigheter og aktører, som riksadvokaten m.fl.
- administrative rutiner og informasjonssystemer, som ivaretar alle relevante lover og regler, som arkivloven, personopplysningsloven, sikkerhetsloven, forsvarsundersøkelsesloven m.fl.
- materiell og lokaler for trygg og profesjonell gjennomføring av undersøkelser

FHK kan ikke se at departementets foreslåtte dato for ikrafttredelse, 1. juli 2017, gir rom for en kontrollert og troverdig overgang til det nye undersøkelsesregimet. FHK anbefaler derfor at forskriften trer i kraft på et senere tidspunkt, fortrinnsvis ikke tidligere enn 1. november 2017.

2.4 Til kapittel 4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Kapittel 4 i høringsnotatet er først og fremst en kortversjon av kapittel 13 i lovproposisjonen. Begge steder har departementet unnlatt å omtale kostnaden for en vakt- og beredskapsordning i den nye undersøkelsesmyndigheten. Dagens undersøkelsesmyndighet i Forsvaret, sjef FOH, har en døgntkontinuerlig vaktordning med en vakt sjef som kan motta varsel om ulykker og alvorlige hendelser. Tilsvarende har hver avdeling ved Statens havarikommisjon for transport sin egen beredskapsvakt. En undersøkelsesmyndighet uten vakt- og beredskapsordning har svært liten troverdighet, da forsinkede varsler kan ha store konsekvenser på den faglige kvaliteten på arbeidet. Det kan i tillegg medføre store økonomiske kostnader for Forsvaret om undersøkelsesarbeidet lar vente på seg for lenge. Å overse behovet for en vakt – og beredskapsordning kan med andre ord fort lede til at det nye regimet verken blir profesjonelt eller tillitsskapende. Vaktfunksjonen ved FOH opphører imidlertid ikke ved overføring av undersøkelsesmyndigheten til departementet, og midlene til denne vaktordningen kan dermed ikke overføres til departementet. Følgelig må man avklare hvordan vakt- og beredskapsordningen skal finansieres, men dette trenger ikke fastsettes i forskrift. Forskriften vil imidlertid ha større troverdighet dersom kravet til vakt- og beredskap nedfelles her. Se forslag til tekst under punkt 2.3.4.

3 Konklusjon

FHK har i dette skrevet kommentert de enkelte paragrafer i FDs forslag til ny forskrift om ulykker og hendelser i Forsvaret. Følgende vurderinger er sentrale:

- Skillet mellom sikkerhetsundersøkelser og politiets etterforskning, må bli tydeligere.
 - Kriteriene for å varsle undersøkelsesmyndigheten må være separate fra kriteriene for å varsle politi/militærpoliti.
 - Innsamling og håndtering av bevis må kunne gjøres uten pålegg om å koordinere alt med politi/militærpoliti, men samarbeid og koordinering kan gjøres der det er relevant og ikke er til skade for sikkerhetsundersøkelsens formål.
- Undersøkelsesmyndigheten må ha en vakt- og beredskapsordning som sikrer at varsel kan mottas og behandles utenfor normal arbeidstid.
- Undersøkelsesmyndigheten gis en fysisk plassering som underbygger organets uavhengige rolle.
- Forhold omkring tilgang til å motta og behandle informasjon, derunder personopplysninger og autorisasjon for gradert materiale, må avklares.
- Svar på utkast til rapport må kunne unntas offentlighet.
- Dersom lov og forskrift trer i kraft 1. Juli 2017, vil både Forsvaret og den nye undersøkelsesmyndigheten ha urimelig kort tid til å forberede seg på det nye regimet.

Kristian Haugnes
Kommandørkaptein

Dokumentet er elektronisk godkjent, og har derfor ikke håndskreven signatur.
