



POLITIET
POLITIDIREKTORATET

Forsvarsdepartementet
Postboks 8126 Dep
0032 OSLO

NATIONAL POLICE DIRECTORATE

Deres referanse:
2017/370-2/FD II 5/MAMO

Vår referanse:
201700914-7 008

Sted, Dato
Oslo, 24.04.2017

POLITIDIREKTORATETS HØRINGSSVAR - FORSLAG TIL NY FORSKRIFT OM UNDERSØKELSER AV ULYKKER OG HENDELSER I FORSVARET

Vi viser til Forsvarsdepartementets brev av 20. februar 2017 hvor forslag til forskrift om undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret ble sendt på høring. Høringsfristen var satt til 18. april 2017. Politidirektoratet fikk imidlertid utsatt høringsfrist til 21. april 2017.

Kripes og Økokrim fikk høringen forelagt direkte fra Forsvarsdepartementet. Sett hen til Politidirektoratets ønske om å gi et samlet høringssvar fra etaten, har vi bedt Kripes og Økokrim om å stille eventuelle uttalelser til oss. Politidirektoratet har i tillegg forelagt høringen for Troms politidistrikt og Øst politidistrikt. Vi har ikke mottatt noen innspill.

Det vises innledningsvis til Politidirektoratets høringssvar med vedlegg av 1. september 2014 til forslag om lov om undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret (forsvarsundersøkelsesloven). Etter gjennomgang av den nye loven og utkastet til forskrift sammenholdt med proposisjonen til loven, er de merknadene som Politidirektoratet da hadde relevante også med hensyn til forskriftsforslaget som nå er sendt på høring. Det gjøres også oppmerksom på høringsuttalelse fra Kripes av 1. september 2014 i samme sak.

Regelverket gjelder etter forsvarsundersøkelsesloven for ulykker og hendelser definert som uønsket eller utilsiktet begivenhet eller en bestemt rekke av begivenheter som har eller kunne medført skade. Virkeområdet er Forsvarets virksomhet og virksomhet som utføres i tilknytning til, eller i nær forbindelse med, utøvelse av Forsvarets virksomhet. Likevel slik at E-tjenesten foreslås unntatt. I lys av dette har Politidirektoratet vurdert forskriftsforslaget, og da særlig forslaget §§ 3 – 5, nærmere med tanke på politiet og andre nødetaters ansvar og roller ved ulykker, for eksempel med tanke på varsling, redningsinnsats, politiets ansvar for innsatsledelsen i innsatsområdet og eventuell parallell iverksetting av strafferettslig etterforskning.

Vi har følgende merknader til høringen:

Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo
Besøk: Fridtjof Nansens vei 14/16

Tlf: 23 36 41 00
Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950
Giro: 7694.05.02388
www.politi.no

1. Forholdet mellom undersøkelsesmyndighetene og andre aktører

Forslagets § 3, jf. § 4 og § 5 er sentrale for å sikre at undersøkelsesmyndighetens arbeid ikke forstyrrer, hindrer eller vanskeliggjør øvrige aktørers ansvar og oppgaveutførelse i samsvar med krisehåndteringsprinsippene.

Vi er av den oppfatning at det er viktig at reguleringen av undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret med en egen selvstendig undersøkelsesmyndighet ikke forvansker arbeidet for politiet og andre involverte instanser. Det er en viktig forutsetning at alle involverte instanser gis mulighet til å utføre sine lovpålagte oppgaver. Dette fremheves også i høringsnotatet. Slik vi forstår forslaget, synes i utgangspunktet ikke forslagene å forvanske eller skape uklare ansvarslinjer mv. for politiet og andre involverte instanser ved innsats for å operativt og taktisk håndtere uønskede eller utilsiktet begivenhet, forutsatt at etterlevelsen av bestemmelsene baseres på tidlig og god dialog med forståelse og aksept for de ulike aktørenes ansvar, rolle og oppgaver.

1.2 Tilgang på fakta fra undersøkelsesmyndigheten

Det fremgår av forarbeidene til forsvarsundersøkelsesloven, Prp. 150 L (2015-2016), punkt 4.3.4, at departementet ønsket å etablere "tettere skott" mellom politiets etterforskning og undersøkelser med ulykkesforebyggende formål i Forsvaret. Dette innebærer blant annet at politiet ikke lenger vil bli invitert til å være en del av undersøkelseskommisjonen.

Samtidig uttales det i forarbeidene punkt 9.4 at det vil være naturlig at undersøkelsesmyndigheten kan formidle rene fakta videre. Informasjon som bærer preg av tolking av informasjon, som igjen kan peke tilbake på forklaringer som er avgitt av involverte personer, kan etter departementets syn ikke frigis. Departementet uttaler videre at det førende for om informasjon skal kunne frigis vil være hensynet til lovens forklaringsplikt for involverte personer. Politidirektoratet deler departementets syn her. Vi antar imidlertid at undersøkelsesmyndigheten vil foreta sin undersøkelse objektivt og legge opp sin undersøkelse mot ulike alternative hendelsesforløp, tilnærmet slik politiet etterforsker. Det betyr at åstedsundersøkelse, tinglige bevis (objekter) som er sikret, foto og tekniske undersøkelser av disse, vil være informasjon som vil kunne videreformidles politiet, idet disse ikke skal være påvirket av noens forklaring.

Politiet vil ha behov for informasjon blant annet om hva undersøkelsesmyndigheten har foretatt seg og hvilke bevis som er sikret. For å unngå tvil knyttet til om undersøkelsesmyndigheten har adgang til å gi politiet tilgang på informasjon og hvilke type informasjon som kan frigis, er vi av den oppfatning at dette bør forskriftsfestes. En regulering av tilgang på fakta fra undersøkelsesmyndigheten kan eksempelvis gjøres slik:

Undersøkelsesmyndigheten kan gi militærpolitiet og politiet tilgang til åstedsundersøkelse, bevis som er sikret og rapporter om tekniske undersøkelser av bevis. Andre opplysninger i undersøkelsen kan gis militærpolitiet og politiet såfremt disse ikke inneholder forklaringer gitt etter lovens § 16 eller er innhentet på bakgrunn av slike forklaringer.

Videre er vi av den oppfatning at det bør vurderes å endre bestemmelsen om taushetsplikt i forsvarsundersøkelsesloven § 19, slik at det også der fremgår at undersøkelsesmyndigheten kan videreformidle fakta til politiet.

2. Grensen mellom undersøkelse og etterforskning

Når det gjelder grensen mellom undersøkelse og strafferettslig etterforskning, herunder undersøkelsesmyndighetens rettigheter og plikter, er dette med grunnlag i

forsvarsundersøkelsesloven § 10 foreslått nærmere regulert i forslaget § 9. Også her er forslagets § 3 en sentral og viktig bestemmelse.

En av de problemstillinger som ble reist i forarbeidene til forsvarsundersøkelsesloven er hvordan grensen mellom undersøkelse og etterforskning skal trekkes. I forarbeidenes punkt 9.3 fremgår det at Riksadvokaten mente at straffeprosessuell etterforskning skal ha forrang når det gjelder tilgang til bevis og åsted, noe departementet ikke tok til følge.

I forarbeidenes punkt 8.3.4 fremholder departementet at den nærmere grensedragning mellom undersøkelse og etterforskning bør trekkes i forskriften. Isteden for å forskriftsfeste grensedragningen mellom undersøkelse og etterforskning, foreslår departementet nå en bestemmelse som skal legge til rette for samarbeid. I forslag til forskrift § 3 fremgår det at undersøkelsesmyndigheten skal "tilrettelegge for koordinering og samarbeid med (...) politiet om blant annet tilgang til skadested og sikring av bevis". Forskriften synes ikke å regulere mer enn det som vil være naturlig for både undersøkelsesmyndigheten og politiet på et åsted, nemlig å samarbeide slik at begge parter får utført sine pålagte oppgaver på en tilfredsstillende måte.

Imidlertid gjør departementet seg noen betraktninger om *hvordan* dette samarbeidet skal gjennomføres i praksis. I høringsnotatet punkt 3.3 fremgår det at "undersøkelsesmyndigheten ikke skal ta i besittelse bevis uten at dette er koordinert med militærpolitiet og politiet". Videre fremgår det at et "unntak fra en slik koordinering kan tenkes dersom det er nødvendig for å hindre at noe som kan ha betydning for undersøkelsen, ødelegges eller forsvinner". Slik vi forstår dette, synes det som at departementet legger opp til at politiet – i de tilfeller det er faktisk og praktisk mulig – skal få uttale seg om undersøkelsesmyndighetens undersøkelser på åstedet og gis mulighet til å foreta egen etterforskning før bevis fjernes eller tas med av undersøkelsesmyndigheten.

Dersom dette er hensikten, bør dette etter vårt syn tas inn i forskriften. En regulering av dette kan eksempelvis gjøres slik:

Undersøkelsesmyndigheten kan først sikre bevis, foreta åstedsundersøkelse, ta bevis i besittelse og foreta undersøkelse av bevis etter forutgående koordinering med militærpolitiet og politiet og etter at disse har fått mulighet til å gjennomføre nødvendige etterforskingsskritt.

For å unngå at bevis går tapt, kan det – slik som trukket opp i høringsnotatet – reguleres at undersøkelse eller etterforskingsskritt som ikke kan utstå av ulike omstendigheter, likevel kan gjennomføres. En regulering av dette kan eksempelvis gjøres slik:

Ved fare ved opphold kan undersøkelsesmyndigheten foreta nødvendige undersøkelser, herunder sikre bevis, uten forutgående koordinering med militærpolitiet og politiet og uten at disse har fått mulighet til å foreta etterforskning. I et slikt tilfelle skal undersøkelsesmyndigheten så raskt som mulig informere militærpolitiet og politiet om den undersøkelse som er foretatt og de bevis som er sikret.

Etter vårt syn vil en slik regulering gi klarere retningslinjer for samarbeidet på et åsted og i den senere undersøkelse, f.eks. ved gransking (undersøkelse) av bevis som er tatt i besittelse av undersøkelsesmyndigheten. En slik regulering bør gi en lett praktikabel regel for de som arbeider på åstedet, enten de tilhører undersøkelsesmyndigheten eller politiet. Å overlate dette

til den alminnelige tolkningslæren, som det tas til orde for i forarbeidene punkt 9.4 og høringsnotatet punkt 3.3 vil etter vårt syn ikke være en god løsning.

I de aller fleste tilfeller vil det normalt være et godt samarbeid mellom politi og undersøkelsesmyndighet. Dette kan tale for at behovet for å regulere grensen mellom undersøkelse og etterforskning, eventuelt å gi straffeprosessuell etterforskning forrang, er unødvendig. Det kan likevel tenkes tilfeller hvor de problemstillinger som påtalemyndighetene har reist i sine høringsuttalelser til forsvarsundersøkelsesloven kan komme på spissen. Det vises i denne forbindelse til at undersøkelsesmyndighetens mandat i stor utstrekning korresponderer med formålet med politiets etterforskning, se forsvarsundersøkelsesloven § 15 bokstav a og b. Undersøkelsesmyndigheten har en relativt omfattende adgang til å foreta sin undersøkelse, jf. lovens § 10 og forskriftens § 9, og i noen tilfeller gir loven undersøkelsesmyndigheten videre fullmakter enn hva politiet har, særlig gjelder dette adgangen til kreve forklaring fra personer som i en straffesak ville hatt status som mistenkt eller siktet.

For å unngå problemer knyttet til undersøkelsesmyndighetens taushetsplikt, bør det i tillegg vurderes om taushetspliktregele i lovens § 19 bør endres.

3. Tiltakshjemler og politiets bistand

Loven § 10 gir undersøkelsesmyndigheten anledning til å benytte en rekke tiltak i sin undersøkelse for å fremskaffe opplysninger. Bestemmelsen gir også undersøkelsesmyndigheten rett til tilgang på opplysninger fra andre. Forskriften § 9 regulerer dette nærmere.

Det fremgår av lovens § 10 tredje ledd annet punktum at undersøkelsesmyndigheten kan be om bistand fra politiet i forbindelse med tiltak for å fremskaffe opplysninger. Vi forutsetter at loven § 10 gir undersøkelsesmyndigheten selvstendig hjemmel for sine undersøkelser, og at det kun unntaksvis vil være aktuelt å be om politiets bistand. Slik bistand som innebærer at politiet utfører undersøkelser for undersøkelsesmyndigheten, og som medfører kostnader for politiet, må etter vårt syn dekkes av undersøkelsesmyndigheten. Dette bør fremgå av forskriften.

3.1 Særlig om obduksjon – forslaget § 9 bokstav b)

I forslaget § 9 annet ledd er det inntatt en detaljert liste over hva undersøkelsesmyndigheten har rett til å iverksette og/eller kreve. I høringsnotatet side 10, tredje avsnitt, vises det til at dette følger av forsvarsundersøkelsesloven § 10 første og annet ledd. Langt på veg tiltres denne uttalelsen i høringsnotatet sett i lys av uttalelser i forarbeidene kapittel 9 og kapittel 14. Vi finner likevel grunn til å stille enkelte spørsmål ved forslaget til forskrift § 9 annet ledd bokstav b) som gir undersøkelsesmyndigheten rett til å kreve obduksjon gjennomført.

Etter loven § 10 og forarbeidene er det adgang til å kreve legeundersøkelse og rett på tilgang til resultatet av undersøkelsen, herunder rett på tilgang til resultatet av obduksjon som er fastsatt. Vi stiller spørsmål ved om loven sammenholdt med proposisjonen gir adgang til å i forskrift tillegge undersøkelsesmyndigheten en selvstendig rett til å kreve obduksjon. Det bør fremgå klart av forarbeidene at departementet mener at dette eventuelt kan forskriftsreguleres.

Etter forsvarsundersøkelsesloven § 10 tredje ledd kan undersøkelsesmyndigheten be om bistand fra politiet i forbindelse med tiltak for å fremskaffe opplysninger. Politidirektoratet er

av den oppfatning at en slik bistandsplikt ikke kan strekkes så langt at undersøkelsesmyndigheten kan pålegge påtalemyndigheten å beslutte obduksjon. Det er påtalemyndigheten som har kompetansen til å beslutte sakkyndig likundersøkelse, jf. straffeprosessloven § 228 og påtaleinstruksen kapittel 13.

Obduksjon er en sakkyndig likundersøkelse som ofte foretas i kombinasjon med identifisering av omkomne. I praksis vil politiet sørge for obduksjon ved ulykker som har medført dødsfall. Kompetansespørsmålet vil derfor ikke nødvendigvis komme på spissen. Dersom det skal fastsettes en selvstendig rett for undersøkelseskommisjonen til å kreve obduksjon, må det etter vårt syn være tale om en helt subsidiær rett i de tilfeller påtalemyndigheten ikke har funnet grunnlag for foreta obduksjon. Undersøkelseskommisjonen må da i slike tilfeller fremsette begjæring om obduksjon til patolog for egen regning og risiko, inkludert transportkostnader.

Med hilsen

Tone Grova Oppedal
fung. seksjonssjef

Nina Helmersen Østvold
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg: Politidirektoratets høringssvar med vedlegg av 1. september 2014
Kripos høringssvar av 1. september 2014

Kopi: Justis- og beredskapsdepartementet



POLITIET

POLITIDIREKTORATET

Det kongelige forsvarsdepartement
Postboks 8126 Dep
0032 OSLO

Deres referanse

Vår referanse
2014/01995-9 008

Dato
01.09.2014

Høring - Forslag til lov om undersøkelse av ulykker og hendelser i forsvaret

Vi viser til Forsvarsdepartementets høringsbrev av 23. mai 2014.

Politidirektoratet har forelagt høringen for underliggende instanser. Vedlagt følger høringsuttalelse fra Rogaland politidistrikt i kopi.

Politidirektoratet har ingen merknader til høringen.

Med hilsen

Kristine Langkaas
seksjonssjef

June Kristin Bellika
rådgiver

Saksbehandler:
June Kristin Bellika
Tlf: 23 36 42 03

Vedlegg:
Rogaland politidistrikts
høringsuttalelse av
05.07.2014

Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo
Besøk: Hammersborggata 12
Tlf: 23 36 41 00 Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950 mva
Bankgiro: 7694.05.02388

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep.
0031 OSLO

Deres referanse
1411995

Vår referanse
2014/03098-2 712

Dato
05.07.2014

Høring : Forslag til lov om undersøkelse av ulykker og hendelser i forsvaret

Det henvises til høringsbrevet mottatt her 23.6.14. Jeg har ikke prioritert å gå grundig gjennom forslaget nå i ferietiden, men vil allikevel peke på noen prinsipielle poeng.

Det sentrale poenget i mitt syn er at den foreslåtte ordningen ikke må begrense politiets ansvar eller myndighet. Dette må gjelde både i den operative fasen, for eksempel knyttet til selve innsatsen på skadestedet. Tilsvarende må gjelde for etterforskning slik at politiet beholder uinnskrenket myndighet etter strpl. § 224, 4.ledd.

Herunder må politiet etter mitt syn ha forsteprioritet på tilgang til bevisene, for eksempel vitner og reelle bevismidler. Begrunnelsen er at politiet er *samfunnets* nøytrale organ for etterforskning. Politiet har plikt til å etterforske objektivt. Dette gjelder ikke bare i ulykkestilfellene, men selvsagt også i "mistanketilfellene", jf. strpl. § 224, 1.ledd.

Høringsnotatet peker på side 70 på at undersøkelsesmyndigheten ikke skal kunne hindre politiet i sitt arbeid. Det er både betryggende og selvsagt. Jeg forstår formuleringen slik at politiets arbeid dermed skal ha forsteprioritet på både alle bevis.

Med hilsen



Hans Vik

Rogaland politidistrikt



POLITIET

MOTTATT

05 SEPT. 2014

POLITIDIREKTORATET

05 SEPT 2014

Arkiv	14-18	Arkivkode	008
Saksnr	14/1995	Dok nr	11

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep,
0031 OSLO

Deres referanse

Vår referanse
201400857

Dato
3. september 2014

Høringssvar – forslag til lov om undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret

Vedlagt kopi av Kripos høringssvar oversendt Forsvarsdepartementet 1. september 2014..

Med hilsen


Nina Bugge
rådgiver

Kripos

Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet
Brynsalléen 6, Postboks 8163 Dep, 0034 OSLO
Tlf: 23 20 80 00 Faks: 23 20 88 80
E-post: kripas@politiet.no

Org.nr.: 974 760 827



POLITIET

KOPI

Forsvarsdepartementet
Avdeling for sikkerhetspolitikk
Pb. 8126 Dep
0032 OSLO

Deres referanse
201401056

Vår referanse
201400857

Dato
01.09.2014

Høringssvar – Forslag til lov om undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret

1. Innledning

Det vises til høringsbrev fra Forsvarsdepartementet av 23. mai 2014 og tilhørende høringsnotat med forslag til lov om undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret (forsvarsundersøkelsesloven).

Det fremgår av høringsbrevet at lovforslaget regulerer fremgangsmåten ved undersøkelser av ulykker og hendelser innen Forsvaret, samt der Forsvaret er involvert. Gjeldende regelverk for slike undersøkelser er i dag nedfelt i kongelig resolusjon av 6. januar 1995 om regler om tiltak og undersøkelser med videre ved ulykker og hendelser i forsvaret. Ved lovforslaget foreslås nå etablert Forsvarets havarikommisjon (FHK), som utelukkende skal drive slikt undersøkelsesarbeid og som skal være administrativt direkte underlagt forsvarssjefen.

Virkeområdet for lovforslaget er foruten norsk territorium også der ulykker og hendelser rammer i internasjonale operasjoner og ved annen militær aktivitet i utlandet, begrenset av gjeldende internasjonale regel- og avtaleverk. Departementet uttaler samtidig at loven derimot ikke får anvendelse på stridsrelaterte hendelser innenfor rammen av en væpnet konflikt.

Lovforslaget inneholder en egen formålsbestemmelse. Det nye rammeverket skal - for å bedre sikkerheten i Forsvaret - legge til rette for undersøkelsesarbeid som klarlegger hendelsesforløp og bakenforliggende årsaksfaktorer i ulykkesforebyggende øyemed. I høringsnotatet fremgår videre at man ønsker å legge til rette for undersøkelsesarbeid av høy kvalitet, samt i større grad sikre tilgang til informasjon.

I denne sammenheng omhandler lovforslaget et sett nye virkemidler som skal sikre det nødvendige faktagrunnlaget. Herunder foreslås innført en forklaringsplikt for undersøkelsesmyndigheten, kombinert med tilpassede regler for taushetsplikt og vern mot selvinkriminering og sanksjoner fra arbeidsgiver. Samtidig innføres tettere skott mot politiet. Hensikten er at det nye rammeverket vil legge til rette for at personer velger å gi opplysninger de ellers ikke ville gitt, og således muliggjør en fullstendig opplysning av et saksforhold.

Kripos

Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet
Brinsalléen 6, Postboks 8163 Dep, 0034 OSLO
Tlf: 23 20 80 00 Faks: 23 20 88 80
E-post: kripos@politiet.no

Org.nr.: 974 760 827

Det fremgår videre av forslaget at det i stor grad bygger på gjeldende regelverk for undersøkelser innen luftfarts, jernbane- og vegsektoren, der Statens havarikommisjon for transport (SHT) er undersøkelsesmyndighet. Lovverket på disse områdene bygger igjen på etablerte internasjonale regelverk som Norge er bundet av, og som tar utgangspunkt i prinsippet om vern mot sanksjoner ("non-punitiv"-prinsippet).

Gjennomføring av undersøkelsesarbeid har et grensesnitt mot virksomheten til politi- og påtalemyndighet. Der ulykkesforebyggende undersøkelser utelukkende skal klarlegge hendelsesforløp og årsaksfaktorer i forebyggende øyemed, vil det være politiets og påtalemyndighetens ansvar å etterforske et eventuelt straffansvar forbundet med en ulykke eller hendelse. Slik etterforskning vil også kunne bli iverksatt ved en ulykke selv om det ikke er grunn til mistanke om straffbart forhold, jf straffeprosessloven § 224 og påtaleinstruksen § 7-4. Etterforskning og undersøkelser vil således pågå parallelt. Kripos vil i en slik sammenheng kunne bli anmodet av politidistriktene om etterforskningsbistand. Det nevnes også at politiet i dag kan få ansvar for etterforskning av norske styrkers bruk av militærmakt.

Politi og undersøkelsesmyndighet kan også i praksis raskt måtte forholde seg til hverandre under løsning av sine oppgaver. Politiet vil gjerne komme først til et skadested og ivareta oppgaver knyttet til blant annet redning, varsling, sikring av skadested og ordenstjeneste (avsperring, vakthold). Sikring av skadested vil også kunne innebære behov for umiddelbar sporsikring som ledd i etterforskning, i tillegg til at det kan være nødvendig raskt å få oversikt over aktuelle vitner mv. I denne sammenhengen vil samspillet på stedet og under senere arbeid være formålstjenlig for begge parter.

På denne bakgrunn vil Kripos i fortsettelsen kommentere enkelte deler ved lovforslaget. Generelt er Kripos av den oppfatning at en styrking av det ulykkesforebyggende arbeidet innen Forsvaret er udelt positivt. Det synes videre hensiktsmessig at rammene for et godt sikkerhetsarbeid forankres og tydeliggjøres i et nytt helhetlig regelverk. Med dette som utgangspunkt er det for Kripos' særlig fire hovedtemaer som foranlediger nærmere merknader.

For det første gjelder dette spørsmålet om hvordan undersøkelsesmyndigheten bør plasseres organisatorisk (pkt. 2). Særlig er dette et spørsmål om den foreslåtte modellen med opprettelsen av FHK vil sikre en tilstrekkelig uavhengighet til Forsvaret.

For det andre vil vi knytte noen merknader til virkemidlene som foreslås lovfestet. Fortrinnsvis gjelder dette hensynet bak og rekkevidden av forklaringsplikten, og samvirket mellom reglene som gir vern mot sanksjoner (pkt. 3). Et spørsmål er om virkemidlene er for inngripende, og om det korresponderende vernet er tilstrekkelig klart. Formålet med våre merknader er blant annet å løfte frem enkelte sider ved de sammensatte hensyn til bruk i videre vurderinger av reglene.

I forlengelsen av dette søkes for det tredje fremhevet betydningen av og forutsetningene for et samarbeid mellom politi og undersøkelseskommisjon (pkt. 4). Ved det nye rammeverket innføres et klarere skille mellom etterforskning og undersøkelsesarbeid. For Kripos er det viktig at man ikke går på tvers av regler for taushetsplikt og vernet mot selvinkriminering. Samtidig er det sentralt at det ikke praktiseres tettere skott i samspillet mellom politi og undersøkelseskommisjonen enn nødvendig.

Avslutningsvis fremmes noen kommentarer til avgrensningen av lovforslagets anvendelsesområde (pkt. 5).

2. Organisering av undersøkelsesarbeidet

Forslag til organisering og gjennomføring av undersøkelsesarbeidet er omtalt flere steder i høringsnotatet. Særlig vises til redegjørelsen for de ulike hensyn under pkt. 2, pkt. 6.4 og pkt. 6.5.

Lovforslaget tar utgangspunkt i et revisjonsarbeid som har pågått over i tid. Herunder vises i høringsnotatet til at Forsvarsstaben i 2010 nedsatte en arbeidsgruppe for å evaluere dagens ordning for undersøkelser i Forsvaret. Etter det opplyste fremmet arbeidsgruppen enkelte anbefalinger som ligger til grunn for dagens arbeid. Blant anbefalingene nevnes krav til undersøkelsesinstansens organisatoriske oppheng. Det uttales at denne må gis en naturlig autoritet for å sikre tyngde bak videre oppfølging av anbefalinger, samt myndighet til å disponere resurser i Forsvaret i forbindelse med sitt arbeid. Videre fremheves fra arbeidsgruppen at en undersøkelseskommisjon må være i besittelse av god og riktig kompetanse for å gi tillit til konklusjoner og anbefalinger.

Et viktig hensyn bak lovforslaget er å heve kvaliteten på undersøkelsesarbeid og sikkerhetsforebygging i Forsvaret. På denne bakgrunn foreslås som nevnt innledningsvis en endring av det juridiske rammeverket. Det forventes fra departementet et større søkelys på Forsvarets håndtering og oppfølging av ulykker og hendelser i fremtiden. I sin vurdering av alternative modeller for organisering er departementet tydelig på nødvendigheten av at undersøkelsesmyndighetene kan arbeide fritt og uavhengig. I denne sammenheng understrekes at systemet må være egnet til å ivareta allmennhetens tillit til at arbeidet utføres på en forsvarlig og uhildet måte.

Som et utgangspunkt for nærmere drøftelse viser departementet til at hovedspørsmålet er om undersøkelsesmyndigheten skal plasseres i eller utenfor rammene av etaten Forsvaret. Argumentasjonen for den foreslåtte organiseringen er sammensatt. Dels synes forslaget å ha sammenheng med den særegenhet som preger Forsvarets virksomhet, og at Forsvaret har tradisjon for selv å undersøke ulykker og hendelser i etaten. Dermed finnes også den nødvendige spesialkompetanse i Forsvaret. Videre uttales at det er grunn til å tro at undersøkelsesarbeid underlagt forsvarssjefen, og utført av militært utdannet personell, vil oppnå større troverdighet og gehør innad i Forsvaret. Et avgjørende moment i drøftelsen er dessuten behandlingen av gradert informasjon. Avslutningsvis vises til at en plassering innen Forsvaret ikke er i strid med uavhengighetskrav som følger av EMD-praksis.

Hvorvidt opprettelsen av en undersøkelsesmyndighet innen Forsvaret vil gi en tilstrekkelig uavhengig forankring må vurderes grundig. Departementets argumentasjon rundt Forsvarets egenart og særegne virksomhet kan på samme tid sies å underbygge viktigheten av tydelig objektive og uavhengige undersøkelser. Organiseringen må utad være klart egnet til å fremme allmennhetens tillit, uten at det i dette på noen måte ligger en mistillit til Forsvaret. Behovet for tydelige rammer skyldes først og fremst at man må unngå en modell der det kan fremstå som om etaten undersøker seg selv. Dette til tross for at forsvarssjefens instruksjons- og kommandomyndighet, slik vist til, ikke vil gjelde i faglige spørsmål og i den enkelte sak. I denne sammenheng viser også departementet selv til at ordningen ville være betenkelig dersom undersøkelsene også skulle plassere skyld og ansvar.

Til det siste kan det stilles spørsmål ved om behovet for uavhengighet er mindre ved undersøkelsesarbeid med utelukkende forebyggende formål. Etter omstendighetene kan det ved en alvorlig ulykke raskt stilles spørsmål om eventuelt ansvar fra Forsvarets side, det være seg årsaksfaktorer knyttet til menneskelig svikt, systemfeil eller ledelse mv. Både offentligheten og pårørende til forulykkede vil ha behov for trygghet om at undersøkelser både iverksettes og gjennomføres upåvirket av den etat som er innblandet. Dette vil gjelde uavhengig av om det sivile samfunn er berørt. Etter lovforslaget vil kommisjonen ha en utvidet tilgang til informasjon. Det konkrete vurderingsgrunnlaget vil imidlertid i stor grad være underlagt taushetsplikt. Departementet fremhever selv håndteringen av gradert informasjon som et avgjørende hensyn bak forslag til løsning. Samtidig skal utformingen av kommisjonens rapport hensynta vern og faren for individualisering av involverte. I begrenset grad antas rapporten da egnet som redskap for etterprøving og kontroll av vurderingene som er gjort. Disse momentene underbygger behovet for tillit utad rundt prosessene.

Det samme gjør innføringen av virkemidler etter modell fra sivil transportsektor, ved lovfesting av utvidet forklaringsplikt. Forklaringsplikten kan også sies å ramme noe tilfeldig, der kommisjonen skal vurdere hvilke opplysninger som kan være av betydning. En endring av det juridiske rammeverket vil styrke legitimiteten av undersøkelsesarbeidet utad i samfunnet. Vi mener også dette understreker betydningen av en uavhengighet som fremstår tydelig og uomtvistet.

I forlengelsen av dette er spørsmålet hvilken alternativ organisatorisk forankring som på tilfredsstillende måte kan ivareta både kravet til uavhengighet og kvaliteten på undersøkelsesarbeidet. Departementet omtaler under pkt. 6.4.3.4 om Statens havarikommisjon for transport (SHT) er en egnet løsning. Det beskrives på den ene side som en klar fordel at en slik modell vil fremstå uavhengig. I tillegg vises det til at SHT har en velutviklet organisasjon og stor kompetanse på sikkerhetsarbeid. I motsatt retning trekkes blant annet frem at Forsvaret er en kompleks og mangesidig organisasjon, og at SHT vil ha mangel på spisskompetanse og kjennskap til militære systemer og konsepter.

Departementet viser i høringsnotatet til organiseringen av tilsvarende undersøkelser i Finland og Sverige. Så vidt forstås omfatter det saklige ansvarsområdet til Olyckesutredningscentralen (OUC) i Finland og Statens Havarikommisjon (SHK) i Sverige ulykker også utover transportsektoren, og begge har mandat til å undersøke ulykker og hendelser innen de væpnede styrker. I tillegg har begge land et regelverk for egne interne militære undersøkelser. Herunder kan SHK overlate til Forsvaret selv å undersøke en ulykke. Eventuelle erfaringer fra disse landene kan ikke ses omtalt nærmere av departementet.

Kripos er enig i at SHT vil ha utfordringer knyttet til kompetanse. Ved en slik løsning vil det være behov for tilføring av kunnskap i organisasjonen. Et mandat vil heller ikke lenger bare omfatte ulykker og hendelser relatert til transport, der SHT også etter gjeldende regelverk dels har kompetanse til å iverksette undersøkelser der Forsvaret er involvert. Kripos har ikke oversikt over de totale utfordringene, eller noe svar på i hvilken grad disse er løsbare. Departementet drøfter heller ikke dette inngående. Vi antar imidlertid at SHT, ved en utvidelse av mandatet, kan tilføres ytterligere kompetent personell på sikkerhetsarbeid. Dette vil være personer med formålstjenlig erfaring fra Forsvaret. Videre antar vi at Forsvaret selv kan gi hensiktsmessig bistand knyttet til et undersøkelsesarbeid med formål om å trygge sikkerheten i egen virksomhet. Også forholdet til gradert materiale

antas løsbart i praksis. Vi antar at gehør innad i etaten primært bestemmes av kvaliteten på de undersøkelser som gjøres. En ekstern og sammensatt kompetanse vil dessuten kunne tilføre en viktig verdi ved ikke å være så tett på etaten. Den kan også være et korrektiv til eventuelle interne undersøkelser i Forsvaret.

Ut fra det samlede lovforslaget kan det etter Kripos' syn reises spørsmål ved om den foreslåtte organiseringen av undersøkelsesarbeidet har en tilstrekkelig og tydelig uavhengig forankring. Vil en organisering utenfor Forsvaret være en bedre løsning? Kripos har ingen kunnskap om hvordan SHT selv stiller seg til en eventuell utvidelse av sitt mandat. Det er videre mulig en nærmere vurdering av erfaringer fra Finland og Sverige, eventuelt fra andre land, kunne gi et bredere grunnlag for å vurdere alternative løsninger.

3. Forklaringsplikt, taushetsplikt og vern mot sanksjoner

3.1 Innledning

Lovforslaget inneholder et sett med virkemidler som skal sikre at formålet om ulykkesforebygging oppnås. Departementet uttaler at et helt sentralt hensyn er å legge til rette for sakens opplysning. Det vises til at dersom undersøkelser skal fremme sikkerhetsarbeidet må det gis tilgang til all relevant informasjon rundt en ulykke eller hendelse. På denne bakgrunn foreslås innført en utvidet forklaringsplikt, kombinert med tilpassede regler om taushetsplikt og vern for den som har forklart seg, jf. lovforslagets §§ 16, 19, 24 og 25. I høringsnotatet uttales i denne sammenheng også at det skal være tettere skott mot politiet.

Vernet mot selvinkriminering skal ivaretas ved at opplysninger som gis under forklaringsplikt ikke kan brukes som bevis i straffesak mot den som har gitt disse. I tillegg legges det opp til et vern mot sanksjoner fra arbeidsgiver. Bestemmelsene verner kun personer som selv har gitt aktuelle opplysninger. Opplysninger fremkommet på annen måte, eller i tillegg til forklaringsplikt, skal ikke gi grunnlag for slikt vern. Samlet sett ønsker departementet at reglene skal bidra til en fullstendig opplysning av et saksforhold ved at personer velger å komme med opplysninger de ellers ikke ville gitt.

Ved oppstilling av regler om taushetsplikt og vern mot sanksjoner er Kripos enig i at viktige hensyn må balanseres. På den ene siden skal man legge til rette for tilgang til informasjon og tilstrekkelig vern, samtidig som det ikke må innføres regler som gjør det umulig å reagere mot kvalifisert klanderverdige handlinger.

Denne delen av lovforslaget har en prinsipiell og praktisk side mot etterforskning. Også i strafferetten står hensynet til materiell sannhet sterkt, og samfunn og pårørende etter en alvorlig ulykke vil kunne ha en forventning om at ansvarlige også stilles til ansvar strafferettslig. Kripos anser det i denne sammenheng viktig med klarhet rundt rekkevidden av og forholdet mellom reglene om taushetsplikt og vern. Dette har blant annet betydning for rammen rundt samarbeidet mellom politi og undersøkelseskommisjon, herunder adgangen til deling og bruk av informasjon.

3.1 Forklaringsplikt

Etter modell fra sivil transportsektor foreslås lovfestet en utvidet og straffesanksjonert forklaringsplikt. Plikten er absolutt, og rammer "enhver". Dermed gjelder plikten uavhengig av taushetsplikt, samt innebærer at en person må forklare seg om forhold som kan gi grunnlag for straff.

Ved en alvorlig ulykke vil det kunne oppstå en forventning i samfunnet om at involverte skal forklare seg uttømmende. Mange impliserte vil kanskje lett akseptere en slik plikt også i praksis. Samlet sett er dette uansett vide og inngripende virkemidler for å understøtte et undersøkelsesarbeid. En forklaringsplikt antas også å kunne være belastende i enkelttilfeller. Plikten kan dessuten oppfattes å ramme noe tilfeldig i forhold til hvem som etter kommisjonens vurdering har opplysninger som "kan" være av betydning. Særlig vil dette kunne gjelde i forhold til sivile og nærstående til forulykkede.

Ved at plikten også gjelder uavhengig av eventuell taushetsplikt, griper man inn i grunnleggende personvern hensyn. Fremtredende her vil typisk være helseopplysninger. Terskelen for tilsidesettelse av en særskilt lovfestet taushetsplikt kan etter forslaget fremstå noe lav og uforutsigbar.

Videre krenkes et grunnprinsipp om at ingen skal måtte erkjenne egen straffeskyld. Vernet mot selvinkriminering har to sider; retten til taushet, og retten til ikke å bidra til egen domfellelse. Selv ved regler om bevisforbud vil prosesslovgivningens grunnleggende rett til taushet være krenket. Tilsvarende bestemmelser er imidlertid tidligere innført i lovene som regulerer SHT's virksomhet innen sivil transportsektor. Hensynene bak disse reglene er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 50 (2004-2005)¹ og Ot.prp. nr. 78 (2003-2004)². I forarbeidene fremgår at hensynet til sakens opplysning, og dermed det forebyggende sikkerhetsarbeidet, er vektet i avgjørende grad. Samtidig uttales at forklaringsplikten må ses i sammenheng med reglene for vern og taushetsplikt.

Innenfor transportsektoren har lovgiver med andre ord gjort en avveining av de ulike hensyn. Bakgrunnen for utviklingen av regelverket der er sammensatt. Endringer innen jernbane- og vegsektoren bygger blant annet på Nasjonal transportplan, og et nedfelt ønske om å forebygge ulykker på disse områdene³. Innen luftfart og jernbane bygger utviklingen på internasjonale rammeverk som blant annet omhandler rapporteringsplikt og informasjonsdeling for å bedre sikkerheten på tvers av landegrenser.⁴ Reglene bygger på prinsipper om åpen rapporteringskultur og vern mot sanksjoner ("non-punitiv"). Et viktig hensyn synes å være at ulykker og hendelser innenfor luftfart og jernbane er få, men at konsekvensene fort kan bli katastrofale. Kunnskap om og deling av årsaksforhold er derfor særlig viktig.

Innen Forsvaret viser departementet til flere hensyn som underbygger behovet for å styrke sikkerhetsarbeidet, herunder som nevnt ved innføring av virkemidler fra transportsektoren. Blant annet fremheves at Forsvarets virksomhet er mangesidig, ofte har et stort skadepotensial, og ofte er avhengig av avansert teknologi. Både menneskelig svikt og systemsvikt kan lede til ulykker.

¹ Ot. prp. nr. 50 (2004-2005) A. Om lov om varsling, rapportering og undersøkelse av jernbaneulykker og jernbanehendelser m.m. (jernbaneundersøkelsesloven) B. Om lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven) C. Om lov om endringer i lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk

² Ot.prp.nr.78 (2003-2004) Om lov om endringer i lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjofarten (sjoloven) og enkelte andre lover

³ St.meld. nr. 24 (2003-2004) Nasjonal transportplan 2006-2015.

⁴ Herunder Chicago-konvensjonen for internasjonal sivil luftfart, samt EU-direktiv innen luftfart og jernbane.

Et spørsmål blir da om hensynene innen transportsektoren har samme vekt i forhold til Forsvarets virksomhet. Som et utgangspunkt synes forankringen i internasjonale rammeverk å ha noe mindre gyldighet. Luftfart og jernbane utgjør en sentral del av internasjonal infrastruktur. Utrygghet blant reisende rundt eventuelle hendelser kan få globale konsekvenser. Selv om skadepotensialet innen Forsvarets virksomhet åpenbart også er stort, vil en ulykke inne transportsektoren fort kunne få andre dimensjoner. For øvrig vises til at SHT vil kunne iverksette undersøkelser der Forsvaret er involvert innen transportsektoren. Dette antas å begrense det praktiske behovet noe ved slike ulykker. Samlet sett fremstår hensynene bak en utvidet forklaringsplikt noe svakere i forhold til Forsvarets virksomhet.

Departementet viser videre til forslag til lov om offentlige undersøkelseskommisjoner⁵, der NOU-utvalget ikke fant å kunne anbefale innføring av en forklaringsplikt. Som en vesentlig forskjell viser imidlertid departementet til at nedslagsfeltet for den loven vil være bredt og generelt, mens herværende lovforslag derimot vil gjelde Forsvarets virksomhet spesifikt. Spørsmålet er imidlertid om ikke et avgrenset anvendelsesområde i denne sammenheng er like mye et argument mot innføring av vide inngrep.

En annen side er spørsmålet om effekten av en forklaringsplikt. Hensynet bak forslaget er som nevnt at man antatt vil få flere opplysninger når personer kan bekjenne ansvar uten risiko for sanksjoner. Til sammenligning uttales generelt fra nevnte NOU-utvalg at det etter deres kjennskap kun unntaksvis skjer at personer nekter å forklare seg for undersøkelseskommisjoner. Kripos kjenner ikke til om effekten av en slik plikt er undersøkt nærmere. Sett bort i fra at særskilt taushetsplikt settes til side, kan det imidlertid fremstå som noe usikkert i hvilken grad en forklaringsplikt, ledsaget med trussel om bot, rent faktisk vil være utslagsgivende for at personer involvert i alvorlig ulykke eller hendelse velger å forklare mer enn de uansett ville gjort. I denne sammenheng kan det også ha betydning for forklaringsviljen at vernet som gis ikke vil kunne være absolutt, og at helt tette skott mot politi og samfunn trolig ikke er gjennomførbart. Det er mulig SHT her besitter annet relevant erfaringsgrunnlag.

Oppsummert stiller Kripos spørsmål ved om lovforslaget strekker hensynet til sakens opplysning for langt, sett i forhold til behovet som gjør seg gjeldende samt usikkerhet rundt effekten av en forklaringsplikt. Kripos er usikker på hvordan vektingen av hensyn her bør slå ut. Ved innføring av denne type virkemiddel synes uansett nødvendigheten av en tydelig uavhengig forankring av undersøkelsesmyndigheten å gjøre seg gjeldende.

3.2 Generelt om omfanget av taushetsplikten

Som departementet viser til i høringsnotatet må en forklaringsplikt ses i sammenheng med det vern som etableres for opplysninger som mottas og av den som forklarer seg. Etter lovforslaget etableres taushetsplikt for undersøkelseskommisjonen, bevisforbud og vern mot sanksjoner fra arbeidsgiver, jf. forslagens §§ 19, 24 og 25.

Taushetsplikten etter lovforslagets § 19 er delt inn i tre nivåer. For det første gjelder taushetsplikt for undersøkelsesmyndigheten etter forvaltningsloven. Unntaksbestemmelsen etter § 13b første ledd nr. 6 gis imidlertid ikke anvendelse, slik at man ikke skal kunne gi opplysninger om straffbare forhold til politiet. Etter annet ledd innføres en strengere taushetsplikt som korresponderer med den utvidede forklaringsplikten. I tillegg er det

⁵ NOU 2009:9 Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner, pkt. 25.1

inntatt en henvisning til sikkerhetsloven. I tredje ledd etableres så taushetsplikt som et motstykke til opplysninger fremkommet under forklaringsplikt.

Slik lovforslaget forstås gjelder taushetsplikten dermed alle opplysninger undersøkelsesmyndigheten mottar i en forklaring etter § 16. Med andre ord omfattes også opplysninger som ikke står i noen sammenheng med vernet mot selvinkriminering, for eksempel opplysninger om andres skyld. Hensikten er at alle skal motiveres til å komme med opplysninger med visshet om at disse ikke blir formidlet videre.

I § 19 oppstilles samtidig vilkår for unntak fra taushetsplikten, herunder dersom opplysningene er nødvendige for å forklare årsaken til ulykken eller hendelsen. Dette henger slik Kripos ser det naturlig sammen med formålet med undersøkelsesarbeidet. Redegjørelse for hendelsesforløp og årsaksfaktorer skal komme til uttrykk i en rapport etter § 21.

I forhold til rekkevidden av reglene er det videre spørsmål om hvilke typer opplysninger som i det hele skal være omfattet av taushetsplikt eller bevisforbud. Ulike kategorier opplysninger omtales kort under pkt. 4 nedenfor. Enkelte opplysninger vil etter forslaget utvilsomt være underlagt taushetsplikt, men ikke omfattet av bevisforbudet. Motsatt kan opplysninger tenkes unntatt fra taushetsplikten men fortsatt være vernet av bevisforbud. Herunder kan spørsmålet være hvor langt bevisforbudet rekker der opplysninger med slikt vern blir videreformidlet med hjemmel i unntak fra taushetsplikten.

En annen side av dette er om det vernet som i realiteten etableres er tilstrekkelig, sett i forhold til forklaringsplikten omtalt under pkt. 3.1. Unntakene fra taushetsplikt og adgangen til videreformidling av opplysninger utfordrer grensen. Kripos antar også at det i enkelte saker kan bli en utfordring å utforme en rapport som på en adekvat måte belyser resultatet av undersøkelsene uten at implisertes eventuelle ansvar kommer frem. I tillegg vil kommisjonsmedlemmer etter en nærmere avveining kunne bli ilagt forklaringsplikt for retten etter straffeprosessloven. I spesielle tilfeller vil kommisjonen også ha en plikt etter straffeloven § 139 til å anmelde en straffbar handling.

3.3 Taushetsplikten og vernet mot sanksjoner fra arbeidsgiver

I lovforslagets § 25 inntas en hovedregel om forbud mot sanksjoner fra arbeidsgiver mot den som har gitt opplysninger under forklaringsplikt etter § 16. Unntakene er forholdsvis vidtrekkende. Vernet gjelder ikke tiltak som iverksettes med hovedformål å forbedre arbeidstakerens kvalifikasjoner. Vernet gjelder heller ikke der aktuelle person ikke oppfyller helsemessige krav, eller selv har opptrådt grovt uaktsomt eller forsettlig ved ulykken eller hendelsen.

I utgangspunktet synes Kripos det er helt sentralt at slike forhold gir adgang til reaksjoner. Slik departementet viser til har dette direkte sammenheng med formålet om ulykkesforebygging. Denne type risiko må kunne fjernes selv om det medfører en uthuling av vernet.

Etter forslaget skal denne typen reaksjoner fra arbeidsgiver kunne bygge på opplysninger mottatt fra undersøkelsesmyndigheten. Dette vil med andre ord kunne være opplysninger gitt som ledd i en forklaringsplikt fra arbeidstakeren selv, eller andre, og underlagt taushetsplikt. Følgelig synes bestemmelsen å forutsette et unntak fra taushetsplikten som gjelder etter § 19. Kripos kan ikke se at et slikt unntak fremgår av nåværende forslag til

bestemmelse eller for øvrig andre steder. Etter Kripos sitt syn bør et slikt vidtrekkende unntak fra taushetsplikten uttrykkelig fremgå av selve taushetspliktsbestemmelsen.

Det neste spørsmål da blir hvilke vilkår som skal gjelde for at undersøkelsesmyndigheten skal kunne formidle slike opplysninger til arbeidsgiver. Slik utkastet til § 25 er utformet er det arbeidsgivers vilkår for å ta grep mot en arbeidstaker som reguleres. Dette kan som nevnt skje dersom mottatte opplysninger viser mangler i forhold til helsemessige krav, eller at arbeidstakeren har opptrådt grovt uaktsomt eller forsettlig. Spørsmålet er så om det skal være likelydende vilkår for formidling av opplysningene. Kommisjonen vil her måtte foreta vurderinger knyttet til eventuell skyld, vurderinger som kan være sammensatte og krevende. Skjønnsmessige vurderinger rundt skyld kan kanskje fremstå noe uforutsigbart for den som har forklart seg. På den annen side anser Kripos hensynet til å kunne eliminere kvalifiserte risikofaktorer å være helt sentralt. Det antas derfor riktig å utforme vilkår for å formidle informasjon tilsvarende de som er foreslått for sanksjoner.

Et spørsmål i forlengelsen av dette er hvilken taushetsplikt som skal gjelde for de opplysningene som arbeidsgiver mottar. Dette synes ikke berørt i høringsnotatet. Arbeidsgivers vanlige regler for taushetsplikt kan etter omstendighetene gi et svakere vern. En løsning kan være at taushetsplikten følger opplysningen etter modell fra § 19. Det kan imidlertid oppstå situasjoner der tilflyt av opplysninger og iverksettelse av sanksjoner gjør bildet uoversiktlig.

Uansett vil opplysninger og sanksjoner kunne bli kjent i offentligheten, og komme til politiets kunnskap. Dette vil igjen kunne gi grunnlag for etterforskningsskritt. Opplysninger fra andre enn arbeidstakeren selv vil i denne sammenheng ikke være undergitt bevisforbud. Arbeidsgiversiden vil også kunne bli ilagt forklaringsplikt av retten etter straffeprosessloven § 118.

3.4 Taushetsplikten og forholdet til en uriktig straffeforfølgning

Som det fremgår av foregående punkt legges det til rette for sanksjoner fra arbeidsgiver, ettersom dette er i samsvar med formålet om ulykkesforebygging.

Et annet spørsmål er hvordan reglene om taushetsplikt skal avstemmes mot risikoen for at uskyldige kan bli straffeforfulgt og dømt. Utgangspunktet for problemstillingen er at undersøkelsesmyndigheten med sine virkemidler presumptivt vil ha tilgang til mer informasjon enn politiet. Beviskravene på strafferettens område vil forhåpentligvis forhindre at spørsmålet kommer på spissen, men det er ikke en utenkelig situasjon at undersøkelsesmyndigheten vil besitte informasjon av betydning for utforming av en tiltale eller av betydning for en avgjørelse i retten. Departementet kommenterer da også dette i høringsnotatet pkt. 6.7.3.10, og beskriver problemstillingen som kompleks. Like fullt argumenteres det for at taushetsplikten må gå foran hensynet til å motvirke en uriktig domfellelse.

Kripos forstår argumentene men deler ikke uten videre departementets vurdering. Departementet fremholder forklaringsplikt, taushetsplikt og sterkt vern som en forutsetning for undersøkelsesmyndighetens tilgang til vital informasjon, og derigjennom også en forutsetning for å besitte eventuell «frifinnende informasjon». Etter Kripos' syn trekkes her hensynet til en antatt informasjonstilgang for langt, samtidig som effekten av disse virkemidlene som tidligere nevnt også fremstår usikre. Argumentasjonen forsvarer etter vårt syn ikke tilsidesettelsen av et grunnleggende rettsstatsprinsipp. Også utad vil ansvaret for en

ulykke da feilaktig komme til uttrykk i rettssystemet, noe som i liten grad er forenlig med åpenhet og tillit til prosessene som skal klarlegge de faktiske årsaksforhold.

Vurderingen kan heller ikke ses å være i samsvar med vilkårene i straffeloven § 172. Bestemmelsen videreføres i straffelov 2005 § 226. Bestemmelsen oppstiller en opplysningsplikt for å forebygge at en uskyldig blir domt for en forbrytelse. Plikten inntreffer ved utferdigelse av tiltalebeslutning, og forutsetter at vedkommende er uskyldig i det han er tiltalt for. Det sentrale i vår sammenheng er videre at plikten gjelder uten hensyn til yrkesmessig taushetsplikt. Kripas kan ikke se at opplysningsplikten etter bestemmelsen kan begrenses for opplysninger mottatt som ledd i en forklaringsplikt etter lovforslagets § 16.⁶

I praksis anses informasjonsdelingen for øvrig å kunne gjennomføres uten at man kommer i konflikt med vernet mot selvinkriminering og bevisforbud. Opplysninger kan meddeles påtalemyndigheten uten at andre ansvarlige av den grunn må identifiseres.

3.5 Rekkevidden av bevisforbudet

Kripas er som nevnt enig i at regler om bevisforbud er nødvendig av hensyn til vernet mot selvinkriminering. Utformingen i lovforslagets § 24 fremstår i denne sammenheng å være en regel om bevisavskjæring, som hindrer bruk av opplysninger mot den som har gitt disse.

Forklaringer om tredjepersoner er således ikke omfattet av forbudet, men vil fortsatt kunne ha et vern gjennom reglene om taushetsplikt. Som tidligere nevnt vil medlemmer av kommisjonen etter omstendighetene kunne pålegges forklaringsplikt av retten etter straffeprosessloven. Slik en forstår departementet vil bevisforbudet i seg selv da ikke sette skranker for bruk av opplysningene. På samme måte forstås redegjørelsen i høringsnotatet slik at forklaringer etter § 16 kan lede til andre bevis som da heller ikke vil være undergitt bevisforbud. For begge tilfeller er man imidlertid henvist til en avveining mellom hensynene bak taushetsplikten og hensynene til opplysning av straffesaken.

Under pkt. 3.3 ble det stilt spørsmål om hvilken taushetsplikt som skal gjelde for opplysninger som arbeidsgiver mottar. Tilsvarende kan det være spørsmål om rekkevidden av et bevisforbud. I tilfeller der arbeidsgiver mottar opplysninger gitt under arbeidstakerens forklaringsplikt fremstår det naturlig at disse fortsatt er vernet av opprinnelig bevisforbud.

Det kan imidlertid stille seg annerledes der arbeidstakeren gjentar opplysningene ovenfor arbeidsgiver. I denne situasjonen er vedkommende ikke bundet av forklaringsplikt. Imidlertid kan man tenke seg at den frie vilje er satt under press. En tidligere forklaring kan i praksis føre til at den lettere gjentas, eller at det fortsatt oppleves som en tvangssituasjon. Men hensynene bak et bevisforbud vil uansett ikke lenger gjør seg gjeldene i samme grad. Basert på høringsnotatet antar Kripas at det her ikke vil gjelde noe bevisforbud for opplysningene.

4. Rammer for samarbeid og informasjonsdeling med politiet

De fleste kan nok være enig i at å hindre en (ny) alvorlig ulykke kan være viktigere enn å straffe en ansvarlig. Samtidig vil det fra samfunnets side kunne være sentralt at straffverdige alvorlige handlinger også leder til straffeforfølgning. Allmennpreventive hensyn i strafferetten vil dessuten kunne ha ulykkesforebyggende virkning.

⁶ Prp. 116 L (2009-2010) pkt. 12.3

Kripos er opptatt av at politiet skal kunne samarbeide godt med undersøkelseskommisjoner. Som nevnt tidligere vil det ved ulykker og hendelser kunne pågå både etterforskning og undersøkelsesarbeid samtidig. I praksis vil dette kunne innebære at arbeid med ulikt formål skjer parallelt på et skadested. Både etterforskning og undersøkelser vil kunne variere i kompleksitet og omfang. Felles kan være at innhenting av informasjon i en tidlig fase er avgjørende. For politiet kan initiell teknisk og taktisk bevissikring være avgjørende for videre etterforskning. I denne sammenheng synes et godt samspill mellom politi og havarikommisjon nødvendig og formålstjenlig for begge parter.

Et samarbeid vil samtidig måtte skje innenfor rammene av det regelverket som regulerer virksomhetene, som blant annet setter grenser for informasjonsutveksling fra kommisjonen til politiet. Fra Kripos' side er det i denne sammenheng viktig at det i praksis ikke gjennomføres unødige skranker og tettere skott mot politiet enn nødvendig. Dette gjelder både adgangen til praktisk samarbeid rundt undersøkelser, og mulighetene for deling av informasjon.

Samarbeid om undersøkelser på stedet kan være formålstjenlig av flere grunner. Arten av en ulykke eller skadested kan også gjøre en felles gjennomføring nødvendig, samt at separate undersøkelser kan være lite hensiktsmessig. Ved slikt samarbeid vil det måtte utveksles relevant informasjon for gjennomføringen, og man vil kunne dra nytte av hverandres fagkunnskap. Kommisjonens særlige kunnskap på området vil blant annet kunne bidra til mer rettet sporsikring, samtidig som også kommisjonen vil kunne be politiet om konkrete tiltak og sikring av bevis.

Kripos ønsker med dette å understreke betydningen av slikt samarbeid. Vi kan ikke se at lovforslaget er ment å innskrenke adgangen til samarbeid i forhold til tidligere praksis med kommisjoner. Departementet nevner også under pkt. 2.2.3.4 i notatet at man normalt skal gi adgang til tekniske funn, og at man kan samarbeide om tolkningen av disse. Etter det Kripos er kjent med har politiets erfaringer med kommisjonsarbeid hovedsakelig også vært positive. Reglene synes imidlertid å ha gitt rom for noe varierende vurderinger av adgangen til samarbeid og informasjonsdeling i praksis. Det anses derfor viktig at nye regler gir forutsigbarhet på dette området.

Spørsmålet er hvilke opplysninger som omfattes av taushetsreglene. Slik Kripos forstår reglene vil ikke kommisjonens egne fysiske funn være omfattet, og kan således deles med politiet. Etter en rent språklig forståelse vil dette kunne strekke seg videre enn departementets omtale av tekniske funn i notatet. Likeså antas at kommisjonen vil kunne dele informasjon om sine øvrige observasjoner og vurderinger, som typisk foretas på grunnlag av særskilt fagkunnskap. Det sentrale i vurderingen av ulike typetilfeller må være om deling av konkret informasjon kommer i konflikt med hensynene bak en åpen rapporteringskultur og vernet mot selvinkriminering.

Adgangen til deling av informasjon vil etter omstendighetene kunne avhenge av om aktuelle opplysninger faktisk er fremkommet som ledd i en forklaringsplikt. Det kan oppstå situasjoner etter en ulykke der kommisjonen mottar informasjon uten at hensynene bak vern av opplysningene slår inn. I praksis vil dette kunne gjelde observasjoner, utsagn, tips og kunnskap om mulige vitner som tilflytter kommisjonen i en initialfase utenfor rammene

⁷ Se også Riksadvokatens rundskriv av 30. april 1992 og 17. august 2005.

av forklaringsplikten. Det antas at kommisjonen vil kunne formidle slike opplysninger til politiet etter en konkret vurdering av forholdet til § 16.

Oppsummert anses det sentralt for Kripos at adgangen til og betydningen av samarbeid og informasjonsdeling ikke underkommuniseres ved de skott som nå innføres mot politiet.

5. Anvendelsesområde

Lovforslaget skal også gjelde for Forsvarets virksomhet i utlandet. Ulykker som rammer norsk personell i internasjonale operasjoner vil dermed omfattes. Det uttales fra departementet at en større grad av operativ virksomhet i utlandet vil kunne medføre flere utilsiktede hendelser grunnet den spente og risikofylte situasjonen personellet befinner seg i.

Fra politi og påtalemyndighets side vil det ved fortsatt deltakelse i internasjonale operasjoner unntaksvis kunne bli behov for å iverksette straffeprosessuell etterforskning av straffbare forhold begått av norske styrker i utlandet. I dag ligger dette etterforskningsansvaret ved Romerike politidistrikt (foreslått overført Kripos). Internasjonal rettsutvikling kan samtidig synes å gå i retning av at terskelen for iverksettelse av etterforskning senkes, og at kravet til uavhengighet for undersøkelser eller etterforskning skjerpes⁸.

Under pkt. 6.3.1.3 i høringsnotatet redegjør departementet nærmere for en avgrensning av lovforslagets virkeområde. Loven får ikke anvendelse ved kamphandlinger og stridsrelaterte ulykker og hendelser som finner sted i rammen av en væpnet konflikt. Om bakgrunnen for dette uttales at slike hendelser vanskelig kan beskrives som utilsiktede, og dermed heller ikke som en ulykke. Likeså får avgrensningen betydning for stridsrelaterte hendelser som rammer sivile tredjeparter. Det uttales at slike undersøkelser vil være mer av militærfaglig og operativ karakter. I fortsettelsen beskrives at avgrensningen ikke er til hinder for at Forsvaret selv gjennomgår stridsrelaterte hendelser internt for å trekke operativ lærdom av disse.

Kripos forstår behovet for en nærmere avgrensning av anvendelsesområdet. Rene stridsrelaterte kamphandlinger fremstår ikke relevant for ulykkesforebyggende undersøkelser. På den annen side synes avgrensningen av virkeområdet utfordrende å praktisere, og det er et spørsmål om avgrensningen er hensiktsmessig. Rammene rundt og årsaksforholdet knyttet til bruk av makt eller en ulykke kan i enkelttilfeller være uklare. Reelle omstendigheter kan være vanskelige å avklare. Til dette hører i tillegg at norske styrker også deltar i operasjoner med sterkere preg av rettshåndhevelse enn de mer tradisjonelle operasjoner⁹. Det nærmere mandat og formål med en operasjon vil igjen kunne ha betydning for forutsetningene for bruk av makt og vurdering av en hendelse.

Som departementet selv er inne på vil det i utgangspunktet være naturlig at ulykker og hendelser omfattes av regelverket uavhengig av konteksten. Grensen mellom en utilsiktet begivenhet og legitim bruk av makt kan være vanskelig å trekke. Likeså om en ulykke skjer innenfor en stridsrelatert episode. Imidlertid synes behovet for avklaring av årsaksforhold og forebygging uansett å gjøre seg gjeldende. Erfaringer i sikkerhetsforebyggende øyemed antas også relevante når virksomheten skjer i krevende situasjoner Forsvaret trener for.

⁸ Generaladvokatens brev til Forsvarsdepartementet av 21. desember 2011.

⁹ Det vises her til deltakelse i operasjoner i Aden-bukta

Etter Kripas sin oppfatning kan det stilles spørsmål ved om avgrensningen som foreslas i for stor grad vil utelukke undersøkelser av forhold innen rammen av deltakelse i internasjonale operasjoner. Regelverket burde muligens gi større forutsigbarhet hva gjelder at undersøkelsesmyndigheten kan iverksette initielle undersøkelser som grunnlag for videre beslutninger.

Med hilsen

Vigleik Antun
ass. sjef Kripas

Saksbehandler:
Espen H. Hanken
politiadvokat
tlf.: 23 20 86 54

Kopi til:
Riksadvokaten
Det nasjonale statsadvokatembetet
Politidirektoratet