

Rundskriv
fra
Riksadvokaten
R. 1926/88

Del II-nr. 1/1992
Oslo, 30. april 1992

Statsadvokatene i
Politimesteren i

Etterforskning av luftfartsulykker og -hendelser

I. Innledning

«Forskrift om offentlige undersøkelser av luftfartsulykker og luftfartshendelser» av 10. november 1988, med ikrafttredelse fra 1. januar 1989 nødvendiggjør nye retningslinjer for politiets og påtalemyndighetens etterforskning av luftfartsulykker og -hendelser. Rundskrivene fra riksadvokaten av henholdsvis 12. desember 1956 (Del II-nr. 18/1956) og 12. april 1957 (Del II-nr. 3/1957) oppheves i sin helhet.¹

Det er særlig følgende tre endringer som har betydning for politiet og påtalemyndigheten:

- (1) Poli og påtalemyndighet er ikke lenger representert i Havarikommisjonen for sivil luftfart (Flyhavarikommisjonen), jfr. forskriften § 8.
- (2) Undersøkelsens formål: I forskriften av 10. november 1988 § 3 er bestemt: «Undersøkelsen har ikke som formål å fordele skyld og ansvar». Dette gjelder både de (alvorlige) tilfeller som undersøkes av Havarikommisjonen for sivil luftfart, og de (mindre alvorlige) hvor undersøkelsene utføres av Luftfartsverket. Luftfartsmyndighetenes undersøkelser er begrenset til «å utrede slike forhold som antas å ha betydning for forebyggelsen av luftfartsulykker og luftfartshendelser».
- (3) Utveksling av opplysninger: Undersøkelsesmyndigheten (Havarikommisjonen for sivil luftfart eller Luftfartsverket) er ikke forpliktet til å underrette påtalemyndigheten om forhold som avdekkes gjennom undersøkelsene, og som kan være straffbare. Den er heller ikke på anmodning pliktig til å gi politi og påtalemyndighet tilgang til de opplysninger undersøkelsen har frembrakt. I en del tilfeller vil også taushetspliktreglene (jfr. forskriften § 17) hindre at opplysninger gis videre til politi og påtalemyndighet.

¹ Om ordningen i overgangsperioden fra 1. januar 1989 vises til riksadvokatens skriv til politimestrene og statsadvokatene av 29. desember 1988.

Endringene nevnt foran er en følge av et ønske fra norsk samferdselsmyndighet om at undersøkelser av luftfartsulykker og -hendelser skal skje i samsvar med standarder og anbefalinger som følger av Annex 13 til Den internasjonale luftfartskonvensjon.² Det anbefales her bl.a. at undersøkelsesmyndigheten ikke gir utenforstående tilgang til opplysninger den har mottatt/innhentet, hvis det kan vanskeliggjøre innhenting av tilsvarende informasjon i fremtiden. (Annex 13 pkt. 5.12.)

Formålet med forskriftsendringen og de erfaringer som er vunnet med nyordningen fra 1. januar 1989, gir følgende utgangspunkter:

- (1) Innholdet i forklaringer som undersøkelsesmyndigheten innhenter, vil normalt ikke bli stilt til politiets og påtalemyndighetens disposisjon.
- (2) Taleregistratoren (voice recorder) installert i cockpit, eller utskrift fra denne, vil undersøkelsesmyndigheten ikke utlevere til politiet. Til en viss grad kan det samme gjelde fartøyets ferdskriver (flight recorder).
- (3) Resultatene av rene tekniske undersøkelser av luftfartøyet kan politi og påtalemyndighet regne med å få tilgang til.

Det vil i stor utstrekning være politiets og påtalemyndighetens plikt å avdekke om det knytter seg straffbart forhold til en ulykke eller hendelse. Av foranstående følger at politi og påtalemyndighet i dette arbeidet ikke uten videre kan basere seg på luftfartsmyndighetenes undersøkelser. I stor utstrekning må det fortas en selvstendig politietterforskning parallelt med luftfartsmyndighetenes undersøkelser.

Når det ut fra forskjellige målsettinger, og med tildels forskjellige midler, skal foretas samtidige undersøkelser rettet mot de samme bevismidler, kan det gi grunnlag for uenighet og konflikter, bl.a. om behandlingen av og ansvaret for tekniske bevismidler, og hvem som skal ha retten til først å motta forklaringer fra impliserte personer og vitner. Om enkeltheter i denne forbindelse vises til fremstillingen nedenfor. Det er likevel maktpåliggende å understreke at politi og påtalemyndighet må bestrebe seg på et nært og godt samarbeid med Havarikommisjonen for sivil luftfart og Luftfartsverket. Med mindre hensynet til etterforskningen eller taushetspliktsreglene tilsier noe annet, må dette bl.a. gi seg utslag i at politiet på forhånd underretter undersøkelsesmyndigheten om etterforskingsskritt som kan influere på dennes arbeid. Havarikommisjonen for sivil luftfart/Luftfartsverket skal (under samme forutsetninger) også på oppfordring gis tilgang til de opplysninger som politietterforskningen frembringer.

² Konvensjon av 7. desember 1944: Overenskomst om internasjonal sivil luftfart (Chicago-konvensjonen) med Annex 13 - Aircraft Accident Investigation - av 11. april 1951 med senere endringer.

For ulykker med militære luftfartøy har forskriftsendringen av 10. november 1988 ingen betydning. Her gjelder fortsatt «Regler om undersøkelseskommisjoner m.v. ved ulykker i Forsvaret» av 29. juni 1956.³

290

II. Når skal etterforskningen iverksettes?

Slik påtaleinstruksen § 7-4 fjerde ledd lyder etter endringen av 20. desember 1991 er den ubetingede etterforsningsplikt ved ulykker bortfalt når det på vedkommende område er opprettet en undersøkelseskommisjon. Endringen er foranlediget av den uklarhet og de tilløp til kompetansestrid som oppsto i kjølvannet av at Havarikommisjonen for sivil luftfart ble omorganisert. Men som følge av begrensningene i mandatet til kommisjonen vil endringen neppe lede til at politietterforskning ved denne type ulykker kan unnlates i særlig stor utstrekning. Det er innledningsvis grunn til å presisere at har ulykken eller hendelsen *bestått i eller resultert i brann*, består fremdeles en ubetinget etterforsningsplikt, idet påtaleinstruksen § 7-4 fjerde ledd, første punktum ikke er endret.

Forholdene omkring ulykken eller hendelsen kan ellers være slike at det etter «hovedregelen» i straffeprosessloven § 224 første ledd (jfr. påtaleinstruksen § 7-4 ledd) «er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold». Selv om denne avgjørelse må treffes ut fra en konkret vurdering i det enkelte tilfelle, vil det normalt være grunn til å iverksette etterforskning når det er en *objektiv forankret mulighet* for at ulykken eller hendelsen skyldes ett av følgende forhold:

- (1) *Sabotasje*
- (2) Ulykkens eller hendelsens karakter bærer bud om at besetningsmedlemmer og/eller personell på bakken (f.eks. luftkontrolltjenesten eller vedlikeholdspersonell) *forsettlig har satt seg ut over gjeldende regelverk eller gjort seg skyldig i grov uaktsomhet.*
- (3) – *Mangelfullt ettersyn eller vedlikehold* av luftfartøyet eller bakketjenestens materiell (radar, radiofyr ol).
– *Mangelfull opplæring eller erfaring* hos bakketjenesten eller flyselskapets ansatte.
– *Mangelfulle rutiner eller instruksjoner for koordinering av de enkelte ledd i virksomheten.*

³ Etter håndbok for Luftforsvaret 75-1: Forebygging av flyuhell/Tiltak ved flyuhell og hendelser, kap. 22 pkt. 1 skal det ved militære flyulykker og -hendelser oppnevnes en undersøkelseskommisjon med 6 medlemmer, hvorav en skal være representant for politiet.

Med de alvorlige følger en luftfartsulykke kan få, er det viktig at virksomhetens personell og materiell holder en høy standard, og at virksomheten er tilfredsstillende organisert. Alene en ikke altfor fjern mulighet for at ulykken eller hendelsen har sammenheng med forhold som nevnt i pkt.(3), må medføre at etterforskningen iversettes. Særlig gjelder dette når ulykken eller hendelsen knytter seg til kommersiell luftfart.

III. Ansvar for og ledelse av etterforskningen

1. Generelt

Etterforskningen av luftfartsulykker og -hendelser vil kunne variere meget både i kompleksitet og omfang. Utgangspunktet og hovedregelen er likevel klar: Det er den lokale politimester og det lokale politikammer/lensmannskontor som har ansvaret for etterforskningen.⁴

Det er likevel slik at luftfartsulykker og -hendelser ofte vil kreve en etterforskning som både i innhold og omfang går ut over de ressurser det lokale politikammer råder over. Spesielt gjør dette seg gjeldende nå når politiet ikke uten videre får tilgang til den flytekniske og flyoperative ekspertise som finnes i Havarikommisjonen for sivil luftfart. Dette innebærer at det lokale politi må angripe etterforskningsoppgaven på samme måte som ved andre alvorlige og/eller omfattende saker. Det vises i denne forbindelse til de generelle direktiver som er gitt i avsnitt II og III i Rundskriv fra Riksadvokaten av 14. november 1973 om «Etterforskning i alvorlige forbrytelsessaker. Sakkyndig bistand - åstedsgransking m.v.» (Del II - nr. 6/1973.) De direktiver som der er gitt, vil nå også gjelde for etterforskning av luftfartsulykker og -hendelser. Den lokale politiledelse må på et tidlig stadium i etterforskningen vurdere om etterforskingens omfang og/eller kompleksitet tilsier at det anmodes om bistand til teknisk og/eller taktisk etterforskning fra Kriminalpolitisentralen, vedkommende landsdelspolitikammer, eller sakkyndig bistand utenfor etaten, jfr. straffeprosessloven § 148.

2. Taktisk etterforskning

Om den taktiske etterforskning vises til oppregningen i nevnte rundskriv fra 1973 pkt. III - A. Luftfartsulykker eller -hendelser vil i en del tilfeller måtte etterforskes som «almenfarlige forbrytelser av særlig alvorlig eller kompli-

⁴ Gjelder det en ulykke, vil den lokale politiledelse normalt være inne i bildet på et meget tidlig stadium som ledd i rednings- og sikringsarbeidet på åstedet, jfr. politiinstruksen § 12-2. Forskriften av 10. november 1989 innebærer ingen endringer i disse plikter.

sert art». Det følger av oppregningens nr. 4 at Kriminalpolitisen skal anmodes om taktisk etterforskningsbistand. Men også i andre tilfeller kan politimesteren være pliktig til å be om slik bistand, f.eks. fordi kammerets etterforskningserfaring fra alvorlige ulykker er begrenset (jfr. pkt. 6 i oppregningen).

292

3. Teknisk etterforsking

Har flere personer omkommet i en flyulykke, skal Kriminalpolitisen, Identifiseringsgruppen tilkalles, jfr. Rundskriv fra Riksadvokaten av 10. juli 1975 - Identifiseringsgruppen ved Kriminalpolitisen (Del. II - nr. 2/1975) og Kgl. res. av 25. april 1975. Den kan også tilkalles i andre tilfeller. Identifiseringsgruppen (ID-gruppen) er ledet av en erfaren polititjenestemann (normalt lederen av Etterforskningsavdelingen ved Kripas) og består for øvrig av kriminalteknikere, rettsmedisiner og rettsodontolog. Av ID-gruppens instruks av 25. april 1975 følger at hovedoppgavene er:

Søke å fastslå identiteten når flere mennesker samtidig er omkommet ved ulykker eller annen katastrofe, eller når ukjent lik eller rester av ukjent lik blir funnet, *og under identifiseringsarbeidet sikre bevis som kan være av betydning for å fastslå årsaks- og ansvarsforhold ved hendelsen.* (Uthevelse foretatt her).

ID-gruppen tilkalles og står under ledelse av den politimester som har ansvaret for etterforskingen, og rapporterer til denne, jfr. rundskrivet av 10. juli 1975. Når identifiseringsgruppen tilkalles, er det derfor naturlig at den tekniske etterforsking samordnes og eventuelt ledes av ID-gruppens leder.

4. Påtalemessig ledelse

Spennvidden i etterforskingens kompleksitet og omfang gir ikke grunnlag for en generell beslutning om sentralisert påtalemessig ledelse. Ved ulykker eller alvorlige hendelser (nesten-ulykker) som medfører en omfattende etterforsking, kan det likevel være påkrevet at den påtalemessige ledelse besitter særlig innsikt i, og erfaring fra, denne type etterforsking. I disse tilfeller må politimesteren i samråd med statsadvokaten vurdere om det er grunn til å be riksadvokaten oppnevne en påtalemessig leder med særlig erfaring fra denne type ulykkesetterforsking, jfr. straffeprosessloven § 59 første ledd og påtaleinstruksen § 7-1 fjerde ledd annet punktum.

IV. Særlig om beslag

Den tekniske etterforsking ved ulykker og hendelser på luftfartens område vil først og fremst reise problemer av faglig og faktisk art. Men det kan også oppstå spørsmål av rettslig art. Straffeprosessloven § 203 gir politi og

påtalemyndighet adgang til å ta beslag i gjenstander som kan ha betydning som bevis. Dette gjelder om nødvendig hele flyet (eller vraket av dette), deler av flyet som f.eks. vrakrester, ferdskrifer (flight recorder), tale-registrator (voice recorder) m.v. eller fartøydokumenter. Dersom Havarikommisjonen for sivil luftfart i medhold av luftfartsloven § 165 annet ledd ønsker å ta hånd om de samme gjenstander, og de to undersøkende myndigheter ikke kommer til enighet, oppstår et kompetanse- og harmoniseringsspørsmål. Det er ikke tvilsomt at straffeprosesslovens beslagsregler går foran luftfartsloven § 165 annet ledd. Bestemmelsene i luftfartsloven er gitt for å gi kommisjonen hjemmel til å kreve vraket eller vrakdeler utlevert fra bl.a. eiere. Det fremgår direkte av forarbeidene⁵ at politiet og påtalemyndighetens etterforskning ikke berøres av bestemmelsene.

Det er likevel bare tungtveiende etterforskningsmessige grunner som kan forsvare at beslagsadgangen nyttes slik at undersøkelser av Havarikommisjonen for sivil luftfart vanskeliggjøres eller hindres. Påtalemyndigheten må først og fremst vurdere om det er nødvendig å ta beslag. Det må herunder legges stor vekt på å få til et samarbeid mellom de to undersøkende myndigheter, slik at f.eks. taleregistratoren avspilles samtidig, eller at likeartede undersøkelser av teknisk art foregår parallelt. Hvis politi og påtalemyndighet får tilgang til kommisjonens undersøkelser, må det også vurderes om det av hensyn til etterforskningen og en eventuell senere rettslig behandling, er nødvendig å foreta egne undersøkelser og beslag. I en del tilfeller er det av vesentlig betydning at politi og påtalemyndighet senere kan bevise hvordan en gjenstands tilstand var på beslagstidspunktet, og hvilken behandling den har fått etter denne tid. En slik kontroll kan normalt bare oppnås ved et formelt beslag og fysisk kontroll over gjenstanden. Men også i disse tilfeller må kommisjonen så langt det er mulig gi tilgang til beslaglagte gjenstander for å foreta sine undersøkelser.

V. Taktisk etterforskning

Ved avhør av mistenkte og vitner har politiet ingen prioritet i forhold til Havarikommisjonen for sivil luftfart, og det kan følgelig ikke legges ned noe forbud mot at kommisjonen samtaler med personer som senere skal avhøres av politiet. Det kan være uheldig at politiavhørene først finner sted etter at kommisjonen har tatt opp sine forklaringer. Politiavhørene kan da lett bli en gjengivelse av det vedkommende forklarte til kommisjonen, eller bli preget av de spørsmål kommisjonens medlemmer har stilt. Det er

⁵ Innstilling III av 18. juni 1957 fra Kommisjonen til revisjon av luftfartsloven side 368 spalte II.

derfor viktig at politiet raskt og i prioritert rekkefølge setter i verk avhør av vitner og eventuelt mistenkte. Det følger av avsnitt II foran at politiet ved utvelgelsen av hvem som skal avhøres, må ta i betraktning en vesentlig videre krets enn besetningsmedlemmer. Ledelsen i flyselskapet, vedlikeholdspersonell, flygeledere, annet bakkepersonale og utenforstående vitner kan i visse tilfeller være like sentrale.

De som avhøres må gjøres kjent med sin status som mistenkt, siktet eller vitne, og hvilke rettigheter og plikter som følger denne status, jfr. straffeprosessloven §§ 232-235. Politiet må ha for øye at det etter en opprivende hendelse eller ulykke, kan være svært belastende å bli avhørt som mistenkt/siktet. Ikke minst gjelder dette for besetningsmedlemmer. Det må i slike situasjoner legges vekt på å forklare straffeprosesslovens system og de rettssikkerhetsgarantier som følger av en status som mistenkt eller siktet. Politi og påtalemyndighet må også vurdere om de psykiske belastninger ved en ulykke eller hendelse har vært så store at gjennomføringen av avhøret inntil videre bør utstå. Det må ved denne avgjørelsen særlig legges vekt på tilstanden til den som ønskes avhørt, forklaringens viktighet og risikoen for at vedkommende i ventetiden har kontakt med og kan påvirkes av andre.

Hvis en viktig forklaring nektes avgitt til politiet, må det uten opphold begjæres rettslig avhør, jfr. straffeprosessloven § 237.

Georg Fr. Rieber-Mohn

Tor-Geir Myhrer
førstestatsadvokat