

NOU

Norges offentlige utredninger **1999: 16**

Søk etter omkomne

Organisering, finansiering og kriterier for søk etter omkomne på havet, i innsjøer og vassdrag, samt på landterritoriet

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kronprinsregentens resolusjon av 7. august 1998.

Avgitt til Justis- og politidepartementet 1. april 1999.

Statens forvaltningstjeneste
Statens trykning

Oslo 1999

Til Justis- og politidepartementet

Utvalget legger med dette frem sin innstilling om organisering, finansiering og kriterier for søk etter omkomne på havet, i innsjøer og vassdrag, samt på landterritoriet.

Oslo, 1. april 1999

Ann-Kristin Olsen leder

Ole Hafnor

Torun Sandal

Marit Rønning

Håkon Torgersen

Hilde Gunn Avløyp

Tone E Svendsen

Agnar Holme

Rudolf Johannesen

Sølvar Martinussen

Solfrid Evensen

Arvid Eik

Gro Øien

Kapittel 1

Innledning

1.1 Bakgrunn

Hvert år meldes en rekke personer savnet på havet eller på land under omsendigheter som gjør det rimelig å anta at de er omkommet. Politiet har i dag ansvar for søk etter omkomne på land, i innsjøer og vassdrag. Politiet foretar også søk og sokning i havner og av og til i de mest kystnære farvann. Når det gjelder øvrige søk etter omkomne til sjøs, har hverken staten eller andre noe formelt ansvar for denne oppgaven i dag.

I de senere år er dagens ordning når det gjelder søk på havet blitt sterkt kritisert, og det er fra flere hold blitt uttrykt ønske om å få i stand rettfærdige og verdige ordninger for slike søk. Moderne teknologi gjør det i dag mulig å finne omkomne på havet hvor dette tidligere var umulig, men slike undervannssøk er kostbare. Kritikken har for en stor del gått på at det er uverdige at søk på havet må finansieres privat, ofte gjennom innsamlinger, samt at de pårørendes ønsker og behov ikke blir tilfredsstillende ivaretatt. Det fokuseres på det uheldige i at pårørende skal måtte fatte beslutningen om å innstille søket uten at den savnede er funnet, samt faren for at pårørende som normalt ikke har innsikt i den undervannsteknologi som kreves, kan bli lurt av useriøse operatører. I tillegg pekes det på at bestemte yrkesgrupper diskrimineres, idet det hevdes at søk etter fiskere og sjøfolk ofte avsluttes raskt på grunn av kystbefolkningens tradisjon med «våt grav» for nevnte yrkesgrupper, slik at eventuelle fortsatte søkeaksjoner derved overlates til private i langt større omfang enn for andre savnedes vedkommende. Med hensyn til søk på land har det ikke vært reist nevneverdig kritikk.

Utvalget skal utrede organisering og finansiering av søk etter omkomne på havet, i innsjøer og vassdrag, og på landterritoriet, uavhengig av de savnedes nasjonalitet, yrke eller antall og uavhengig av årsaken til ulykken. Utvalget tar utgangspunkt i at alle søk er foranlediget av en avsluttet redningssaksjon eller en innstilt politiinnsats. Den eller de savnede er ikke funnet og er konstatert eller antas å være omkommet. Utvalget skal med andre ord foreslå retningslinjer, organisering og finansiering for en ordning som skal vurdere hvorvidt de søk som redningstjenesten eller politiet har avsluttet, skal føres videre, hvordan de skal organiseres og endelig termineres.

Tidlig på 90-tallet vedtok Norges Fiskarlag, Norges Fiskarkvinnelag og Norsk Sjømannsforbund og en rekke politiske organer i mange kystkommuner å henstille om at staten må påta seg ansvar for å finansiere og gjennomføre søk etter omkomne på havet. Saken ble også tatt opp i Stortinget flere ganger i 1992-93. På denne bakgrunn besluttet Justisdepartementet og Fiskeridepartementet i samarbeid å nedsette en arbeidsgruppe for å utrede og foreslå løsninger i saken. Denne arbeidsgruppen leverte sin rapport 24. juni 1994 og konkluderte med at staten bør påta seg et meransvar for å søke etter enkelte grupper omkomne på havet, og at det burde etableres en ordning for å søke etter norske fiskere. Ordningen skulle finansieres ved å opprette et fond. Under "*Utredning fra 1994 om søk etter omkomne fiskere og sjøfolk*" i punkt 1.5 i dette kapittel fremstilles hovedkonklusjonene til arbeidsgruppen mer utfyl-

lende. Rapporten førte ikke til at det ble vedtatt noen ordning for søk etter omkomne.

Spørsmålet om å opprette finansieringsordninger for søk etter omkomne har igjen vært tatt opp i Stortinget i den senere tid, sist av representanten Steinar Bastesen (dokument 8:14, 1997-98), som foreslo at det opprettes et fond for søk etter omkomne på havet. Justiskomiteen støttet dette og fremmet forslaget overfor Stortinget, som fattet følgende vedtak 5. mars 1998: «Stortinget ber Regjeringen i forbindelse med statsbudsjettet for 1999 å foreta en avklaring om etablering av et fond eller annen finansieringsordning for søk etter omkomne på havet. Et eventuelt forslag må inneholde fullstendig avklaring om ansvarsforhold, eventuelt avgrensning, organisering og finansieringsordninger.»

På denne bakgrunn ble nærværende utvalg nedsatt 7. august 1998 som angitt i "*Utvalgets mandat*" i punkt 1.2 for igjen å se på problemstillinger vedrørende søk etter omkomne på havet. I den senere tid har det i tillegg til ulykkene hvor fiskere og sjøfolk er innblandet, vært en sterk økning i antall ulykker med fritidsbåter. Det har også vært foretatt søk etter omkomne etter ulykker i tilknytning til petroleumsinstallasjoner til havs. Dette har ført til at oppmerksomheten rundt problemene ved søk etter omkomne til sjøs ikke bare har blitt rettet mot fiskere og sjøfolk, men også mot andre. Dette utvalgets mandat er derfor videre enn det arbeidsgruppen fikk i 1994.

1.2 Utvalgets mandat

Ved kronprinsregentens resolusjon av 7. august 1998 ble det oppnevnt et utvalg for vurdering av en finansieringsordning for søk etter omkomne på havet, i innsjøer og vassdrag. Utvalget ble gitt følgende mandat:

1. legge frem forslag til en finansieringsordning ved etablering av et fond eller annen finansieringsordning for søk etter omkomne på havet, i innsjøer og vassdrag, herunder administrative og økonomiske konsekvenser i henhold til utredningsinstruksen.
2. vurdere behov for opprettelse av et fast fagutvalg som bl a skal kunne gi råd til de etterlatte og ta beslutninger om utbetaling fra fondet, herunder også hvem som beslutter at leting iverksettes og hvem som beslutter at den skal innstilles. I tillegg skal utvalget komme med forslag til mandat og representasjon (etater) og vurdere administrative og økonomiske konsekvenser.
3. legge frem forslag til kriterier for søk etter omkomne. Med kriterier menes her (generelle) retningslinjer bl a for under hvilke omstendigheter det skal søkes etter omkomne, og når en eventuell leteaksjon skal avsluttes. Slike kriterier vil for eksempel være retningsgivende for et eventuelt fagutvalg, jf punkt 2.
4. andre problemstillinger som måtte bli aktualisert gjennom utvalgets arbeid, herunder vurdere om også søk etter omkomne på norsk landterritorium bør trekkes inn under ordningen. Rapport av 24. juni 1994, Søk etter omkomne, vil bli brukt som underlagsmateriale for utvalgets arbeid.

Finansieringsordning for leting etter omkomne på havet, i innsjøer og vassdrag gis et geografisk virkeområde tilsvarende norsk redningstjenestes ansvarsområde, som angitt i vedlegg 1. Uttrykket «*omkomne*» er i denne sammenheng ment å være uavhengig av:

a) nasjonalitet b) yrke (fiskere, sjøfolk, fritidsutøvere, oljearbeidere mv) c) årsak (roere, forliste fly, helikoptre, skipsforlis, petroleumsinstallasjoner) d) antall forulykkede.

Utvalget ble gitt frist til 1. mars 1999 med å fremlegge sin rapport. Senere ble fristen forlenget til 1. april.

1.3 Utvalgets sammensetning

Utvalget fikk følgende sammensetning:

Sysselmannen på Svalbard, nåværende fylkesmann i Vest-Agder Ann-Kristin Olsen, leder

Underdirektør Ole Hafnor, Justisdepartementet

Fungerende politimester i Troms politidistrikt, nåværende politiinspektør Torun Sandal

Fungerende underdirektør Marit Rønning, Finansdepartementet

Utredning sleder Håkon Torgersen, Fiskeridepartementet

Rådgiver Tone E Svendsen, Forsvarsdepartementet

Res kap Agnar Holme, Kirkerådet

Førstekonsulent Hilde Gunn Avløyp, Nærings- og handelsdepartementet

Rudolf Johannessen, Norges Fiskarlag

Solfrid Evensen, Norges Fiskarkvinnelag

Sølvar Martinussen, Norsk Sjømannsforbund

Styremedlem Arvid Eik, Njord-stiftelsen

Førstekonsulent Gro Øien, Justisdepartementet, sekretær for utvalget

1.4 Utvalgets arbeid

Utvalget har i alt hatt åtte møter i perioden fra 21. september 1998 til 23. februar 1999. Utvalget avholdt et møte på Svalbard, hvor utvalget bl a fikk en gjennomgang av flyulykken på Svalbard i 1996 ved informasjonskonsulent Elisabeth Aarsæther. Utvalget så nærmere på de problemer som oppsto i forbindelse med denne ulykken, særlig med hensyn til organisering av arbeidet, informasjon til presse, forholdet til pårørende fra andre nasjoner, samt identifiseringsarbeidet mv.

Utvalget har hatt møter med leder for arbeidsgruppen av 1994, Magnhild Bjørseth, Fiskeridepartementet, som informerte om arbeidsgruppens rapport og andre problemstillinger rundt emnet. Videre har utvalget besøkt Hovedredningssentralen i Nord-Norge, hvor utvalget fikk en grundig gjennomgang av hovedredningssentralens arbeid og oppbygning ved leder av Hovedredningssentralen i Nord-Norge, politimester Bjørn Hareide.

Leder av Hovedredningssentralen i Sør-Norge, politimester Olav Sønderland, orienterte utvalget under et av utvalgets møter. Havarikommisjonen for visse ulykker innen fiskeflåten, representert ved medlem av kommisjonen, prof Emil Aall Dahle, ga en orientering om havarikommisjonens arbeid, og deres erfaring med søk etter omkomne, teknologi innen undervannssøk mv. I tillegg har sekretær for utvalget, Gro Øien, hatt møte med formann i kommisjonen, byrettsdommer Njaal Sæveraas, og mottatt nyttig informasjon vedrørende kostnadsberegninger i tilknytning til søkeaksjoner som kommisjonen har ledet. Utvalget har også fått en orientering om et utvalgsarbeid som er igangsatt for å vurdere og revidere ordningen med sjøforklaring. Orienter-

ingen ble gitt av utvalgets sekretær, førstekonsulent Ingeborg Holtskog Olebakken, Justisdepartementet.

I tillegg til dette har utvalget kontaktet en av forfatterne av boka «Politirett», politimester i Sarpsborg, Ragnar R. Auglend, som har gitt nyttig informasjon og rettleiding angående politiets ansvar når det gjelder søk etter omkomne.

Utvalget takker for de bidrag som er gitt.

1.5 Utredning fra 1994 om søk etter omkomne fiskere og sjøfolk

I 1993 nedsatte Fiskeridepartementet en arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å utrede spørsmål knyttet til søk etter omkomne fiskere og sjøfolk. Arbeidsgruppen besto av representanter fra Fiskeridepartementet, Justisdepartementet, Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet, Norges Fiskarlag, Norges Fiskarkvinnelag og Norsk Sjømannsforbund, og fikk følgende mandat: «Innen 31. desember 1993 skal arbeidsgruppen legge frem en tilråding om retningslinjer for den som skal avgjøre i hvilke tilfeller et søk etter omkomne fiskere og sjøfolk skal fortsette, og når det skal opphøre. Gruppen skal også legge frem tilråding om finansiering av søkeaksjoner og derpå eventuell henting av omkomne, og beslutningsmyndighet når det gjelder å fortsette og avslutte søking.»

Arbeidsgruppen anbefalte at staten bør påta seg større ansvar når det gjelder å søke etter omkomne på havet, og at det bør etableres en ordning hvoretter det kan søkes etter omkomne når merkepliktige norske fiskefartøyer forulykker under utøvelse av fiske. Ordningen skulle gjelde i hovedredningssentralenes operasjonsområde. Arbeidsgruppen står som helhet bak anbefalingene i rapporten, men arbeidsgruppen var delt med hensyn til hvem ordningen skulle omfatte. Arbeidsgruppens mindretall mente at ordningen også burde omfatte merkepliktige fiskefartøyer fra NOR- og NIS registrerte fartøyer. Mindretallets prinsipielle holdning var at ordningen bør omfatte alle som ferdes på sjøen, ikke bare fiskere og sjøfolk, men at arbeidsgruppens mandat var begrenset i så henseende.

Arbeidsgruppen konkluderte enstemmig med at søk etter omkomne bør finansieres med statlige bevilgninger, eventuelt over Fiskeriatvaten. Brukerbidrag, samt eventuelle bidrag fra andre, skulle utredes nærmere. Arbeidsgruppen anbefalte at de bevilgede midler burde gå inn i et fond. Det ble anslått at søk etter omkomne fiskere og sjøfolk vil koste opp til 5 mill kr i året. Arbeidsgruppen foreslo primært at staten (over det ordinære budsjettet eller over Fiskeriatvaten) yter et engangsbeløp stort nok til at avkastningen utgjør et beløp stort nok til å finansiere drift av en ordning. Subsidiært gikk arbeidsgruppen inn for å bevilge midler over en viss periode for å gradvis bygge opp et fond, ved at det bevilges 10 mill kr årlig, og det benyttes 5 mill kr hvert år til søk etter omkomne. Arbeidsgruppen antok at det ville ta 6-7 år før avkastningen vil være 5 mill kr i året.

Arbeidsgruppen anbefalte videre å opprette et fondsstyre med 3-5 medlemmer som gis myndighet til å fatte beslutninger om å igangsette og avslutte søk etter omkomne. Fondsstyret skulle knytte til seg den daglige kompetansen det anser nødvendig i den enkelte sak. De viktigste retningslinjene for fondsstyret bør være at søk etter omkomne må være realistisk og ønsket av de nærmeste pårørende. Videre skal det være god kommunikasjon med pårørende og overlevende ved søk etter omkomne, og at de pårørende

må informeres om muligheten for seremoniell markering selv om omkomne ikke er funnet. Arbeidsgruppen mente også at det burde vurderes å innføre standardseremonier for å markere at et liv er avsluttet på havet, og at det på lokalplanet bør innarbeides en beredskap for å følge opp etterlatte og overlevende. Arbeidsgruppen presiserte viktigheten av å sikre at en avgjørelse om å søke etter omkomne på sjøen fattes på bakgrunn av visse retningslinjer, selv om det ikke er hensiktsmessig å lage detaljerte retningslinjer for den enkelte avgjørelse. På lokalplanet mente arbeidsgruppen at det bør innarbeides en beredskap for å følge opp etterlatte og overlevende i forbindelse med fiskebåtforlis.

I mandat for nærværende utvalg er det vist til at utvalget skal benytte rapporten fra arbeidsgruppen av 1994 som underlagsmateriale for sitt arbeid. I relasjon til dette vil utvalget bemerke at arbeidsgruppens mandat var svært begrenset, siden det bare tok sikte på å finne ordninger for omkomne fiskere og sjøfolk. Utvalgets mandat er mer generelt utformet, i det utvalget skal finne ordninger for omkomne uansett hva som er årsaken til ulykken og uavhengig av hvor mange som er omkommet, de omkomnes nasjonalitet og yrke. Den finansieringsordning og organisasjonsmodell som foreslås skal med andre ord vurdere svært ulike typer ulykker både med hensyn til størrelse og årsak. Utvalget skal også vurdere hvorvidt ulykker på land skal omfattes av de ordninger som foreslås. Dette er vesentlige forskjeller i forhold til mandatet for arbeidsgruppen av 1994. Utvalget har likevel hatt nytte av rapporten som underlagsmateriale. Utvalgsmedlem Solfrid Evensen var også medlem i arbeidsgruppen av 1994.

1.6 Situasjonen i andre land

Sverige

Sverige har ingen lovgivning når det gjelder å søke etter omkomne. Ved redningsaksjoner har vedkommende redningsleder ansvaret for å fortsette søk så lenge letingen anses å gi mulighet for å redde liv. Redningsleders beslutning om å avblåse leting kan overprøves av sjefen for sjøredningstjenesten. Redningstjenesten i Sverige vil i enkelte tilfeller søke etter omkomne.

Når en redningsaksjon er avsluttet, er det politimyndighetenes oppgave å finne liket for endelig dødsfallsregistrering, samt identifisering av omkomne etter en ulykke. Politiet har også som oppgave å søke etter forsvunne personer. All etterforskning av forsvunne personer som ikke er et ledd i etterforskning i forbindelse med mistanke om en kriminell handling, betraktes som redningstjeneste. Det er opp til det enkelte politikammer å vurdere hvorvidt og i tilfelle hvilke ressurser som kan settes inn. Slik leting er vanligvis ingen prioritert oppgave. Påtalemyndigheten kan innenfor rammen av en forundersøkelse ta opp omkomne dersom det behøves for å bekrefte eller å avkrefte mistanke om en kriminell handling.

Sverige har en havarikommisjon som utreder alvorlige ulykker, og denne kan etter loven foreta berging av et fartøy når det vurderes som nødvendig for at myndighetene kan klarlegge hendelsesforløpet.

I forbindelse med Estoniaulykken ble spørsmålet om statens plikt til å ta hånd om omkomne fra Estonia prøvd for retten. Både tingsretten og hovretten fant at staten ikke hadde noen plikt til å ta hånd om de omkomne, hverken i følge sedvanerett eller på grunnlag av den europeiske konvensjonen for menneskerettigheter og de grunnleggende frihetene.

Finland

Ansvar for redningstjenesten er todelt. Så lenge det er håp om finne overlevende, ligger ansvaret i Innenriksministeriets grensbevaknings- og kystvak-tavdeling. Når håp om å finne overlevende er ute, går ansvaret for det videre arbeid over til politiet.

Etter to døgn's leting, antas personen(e) å være omkommet, og letingen avsluttes. Finnes det håp om at de(n) forulykkede er i live, fortsetter imidlertid letingen.

Ved ulykker i skjærgårdshavet, det vil si at leteområdet er geografisk begrenset, er det ikke en slik tidsbegrensning på letingen. Det er da stor sannsynlighet for å finne savnede på en holme eller et skjær.

Søk etter omkomne er politiets ansvar og blir utført dersom man vet hvor ulykken har skjedd. Utgiftene, inkludert til leteutstyr og kompensasjon til frivillige letemannskaper, dekkes over politiets budsjett.

Island

Ansvar for redningstjenesten på Island hører inn under Justisministeriet. Redningstjenesten er ikke integrert, dvs at det ikke er samme organ som har det operative ansvar for landredning, sjøredning og redning etter flyulykker. Luftfartsdirektoratet har ansvar for søk etter flyulykker frem til flyet er funnet, hvoretter politiet overtar ansvaret. Luftfartsdirektoratet leder en sentral flyredningssentral og lokale flyredningssentraler. Kystvakten og frivillige yter bistand ved behov. Til sjøs er det operative ansvaret delt mellom henholdsvis Slysvarnarselskapet innenfor 12 n mil, og Kystvakten utenfor 12 n mil. Kystvakten driver en sjøredningssentral og samarbeider med Livredningsselskapet, som er et forbund av frivillige redningskorps som driver flere redningsstasjoner på Island.

Redningstjenesten finansieres med 10% offentlige midler, resten kommer fra private bidragsytere og tippemidler. Under redningsaksjoner er det god kontakt med familie/pårørende.

Det er finnes ingen finansieringsordning for søk etter omkomne på havet eller på land. De ulike offentlige institusjoner og de frivillige hjelpekorpsene er selv ansvarlige for kostnader som er påløpt i forbindelse med en søkeaksjon. I noen tilfeller støtter det offentlige redningskorpsene. Det er heller ikke oppstilt særlige kriterier for søk etter omkomne. Den offentlige institusjon som har ansvaret for søk tar beslutning vedrørende søkeaksjonen. Pårørende er ofte med i denne prosessen. På Island anses det som viktig å få brakt på land omkomne, og det søkes lenge etter at man med sikkerhet kan si at det ikke lenger er overlevende etter en ulykke. Det er ikke fastsatt regler på dette området, men politi, kystvakt eller redningstjeneste tar beslutning om å fortsette eller avbryte søk i samråd med og i fellesskap med pårørende og eventuelt andre involverte parter.

Canada

I Canada søkes det etter overlevende til sjøs så lenge det er håp om å finne overlevende. I praksis søkes det også etter omkomne når det er lite håp om å finne overlevende.

Når en redningsaksjon iverksettes, etableres det en redningsledelse tilknyttet forsvaret. Denne er ansvarlig for å beslutte når redningsaksjonen

skal avsluttes, det vil si når det ikke lenger er håp om å finne overlevende. Det foreligger ikke noe regelverk for slike beslutninger.

Det videre søk etter omkomne ivaretas av Royal Canadian Mounted Police (RCMP). I denne fasen trappes operasjonen gradvis ned, og nye/ andre redningsaksjoner har prioritet med hensyn til bruk av utstyr. Den ansvarlige RCMP-leder for operasjonen avgjør når den avsluttes. Det er ikke fastlagt retningslinjer for denne beslutningen.

Det offentlige bærer alle kostnader ved rednings- og leteaksjoner. Det vurderes imidlertid å etablere lovgivning som gjør det mulig å ta betalt for rednings- og leteaksjoner. Hensikten er å forhindre uansvarlige handlinger og eventuelt å kunne kreve erstatning for eksempel fra forsikringsselskaper.

Fremstillingen om situasjonen i andre land er i stor grad basert på utredningen som er gjort av arbeidsgruppen av 1994.

Kapittel 2

Sammendrag

Utvalget har som mandat å legge fram forslag til kriterier, organisering og finansiering av en ordning for søk etter omkomne på havet, i innsjøer og vassdrag, samt å vurdere om også søk på land bør trekkes inn under samme ordning. Hittil har ingen offentlig instans uttrykkelig hatt ansvar for søk etter omkomne til sjøs etter at redningsaksjonen ved skipsforlis eller andre ulykker til sjøs er avsluttet. Politiet har imidlertid en generell plikt til å yte borgerne hjelp og tjenester i faretilfeller og ellers når forholdene tilsier at bistand er påkrevet og naturlig. I medhold av politiinstruksen har politiet ansvar for å ettersøke personer som er kommet bort under omstendigheter som gir grunn til å frykte at det har skjedd eller kan skje en ulykke, samt iverksette og lede sokning etter forulykkede ved drukningsulykker så langt det finnes rimelig og hensiktsmessig. Politiet besørger også identifikasjon av omkomne, samt varsel til pårørende i ulykkestilfeller. Med hensyn til politiets arbeid med søk på land, i innsjøer og vassdrag og politiets sokning langs kysten etter forulykkede ved drukningsulykker er det ikke reist nevneverdig kritikk.

Når det gjelder søk til sjøs generelt, har imidlertid særlig fiskeri- og sjømannsorganisasjonene kritisert dagens praksis med hensyn til søk etter omkomne, idet ordningen oppfattes som urettferdig og uverdlig. Organisasjonene peker på at det offentlige påtar seg et omfattende og ressurskrevende ansvar for søk etter omkomne av hensyn til etterforskningen i straffesaker, og ofte søker lenge etter omkomne i forbindelse med flyhavari og fritidsulykker, mens leting til sjøs etter fiskere og sjøfolk avsluttes raskt og eventuelle søk må organiseres privat og finansieres ved innsamlede midler eller liknende. Moderne teknologi gjør det nå mulig i større utstrekning enn tidligere å finne omkomne til sjøs, men slike hjelpemidler krever betydelige ressurser. Ny teknologi og en oppfatning om forskjellsbehandling av yrkesgruppene fiskere og sjøfolk, synes å ha medført at synet på «våt grav» er endret dithen at deler av kystbefolkningen ikke lenger aksepterer at noen «blir på havet» hvis det er mulig å finne vedkommende. Kostbare leteaksjoner etter andre yrkesgrupper, f.eks. oljearbeidere etter Norneulykken, trekkes fram som eksempel på forskjellsbehandling og diskriminering.

Utvalget mener at politiets innsats når det gjelder søk på land, i innsjøer og vassdrag fungerer godt og er en kostnadseffektiv ordning som i utgangspunktet ikke bør endres. Politiet har i dag også et visst ansvar for å søke etter omkomne i havner og langs kysten. Utvalget anbefaler at grensen for hvor langt dette ansvaret strekker seg klarlegges nærmere. Utvalget har valgt å konsentrere sitt arbeid om søk etter omkomne til sjøs, og beskriver flere alternative løsninger til hvordan søk til sjøs kan organiseres og finansieres. Utvalget anbefaler enstemmig å legge søk etter omkomne til sjøs til redningstjenesten som en ny oppgave. Utvalget mener at hovedredningssentralene, som har ledet den forutgående redningsaksjonen, vil ha bedre oversikt enn noen andre over de faktiske forhold vedrørende ulykken og ha kjennskap til hva som er gjort under aksjonen. Hovedredningssentralene vil også ha opprettet kontakt med pårørende og overlevende og ha en kompetent stab med erfaring som kan være nyttig også i søkeaksjoner etter omkomne. Ved å legge søk etter omkomne til sjøs til hovedredningssentralene vil en etter utvalgets mening få den beste operasjonelle organiseringen samt den rimeligste løsningen med

hensyn til finansiering av ordningen. Hovedredningssentralen kan skaffe seg kompetanse som de i dag ikke selv besitter, både ved at erfaring gradvis vil bygges opp ved sentralene og ved å leie inn kompetanse, ressurspersoner og nødvendig utstyr.

Søk etter omkomne til sjøs vil aldri bli foretatt uten at en forutgående redningsaksjon, koordinert av en av hovedredningssentralene, er avsluttet. Oppgaver ved ulykker til sjøs er i praksis fordelt mellom hovedredningssentralene og de lokale redningssentralene i henhold til en såkalt «Mønsterplan for sjøulykker», som er utarbeidet av hovedredningssentralene i samarbeid med aktuelle myndigheter, rederier og andre brukere. Mønsterplanen tilsier at hovedredningssentralene koordinerer alle sjøredningsaksjoner utenom de tilfeller hvor fartøyet ligger ved kai. I disse tilfellene koordineres redningsaksjonen av den aktuelle lokale redningssentral. Ved andre sjøulykker koordinerer hovedredningssentralen, og de lokale redningssentraler bistår inntil hovedredningssentralen bestemmer noe annet. En redningsaksjon avsluttes når det er overveiende sannsynlig at overlevende ikke lenger kan bli funnet. Etter gjeldende ordning har redningstjenesten ikke ansvar for å vurdere om det i forlengelsen av en redningsaksjon skal søkes etter omkomne, men redningstjenesten gir i enkelte tilfeller økonomisk tilskudd til politiet for å søke etter omkomne i forlengelsen av redningsaksjonen. Hovedredningssentralenes ansvar termineres ved beslutning om å avslutte redningsaksjonen.

Som nevnt tidligere har politiet i dag ansvar for søk etter omkomne ved drukningsulykker langs kysten. Utvalget anbefaler at Justisdepartementet ser nærmere på ansvarsfordelingen og grensedragningen mellom politiets og redningstjenestens ansvar for søk til sjøs i den grad det er nødvendig for å få en hensiktsmessig og god fordeling av oppgaver. Det vil for eksempel etter utvalgets mening ofte være gode grunner for at den etat som har ledet den forutgående redningsaksjon, også får ansvaret for å søke når den savnede må anses å være omkommet. Mønsterplanen for sjøulykker fastslår at hovedredningssentralene koordinerer alle sjøredningsaksjoner inntil hovedredningssentralene eventuelt bestemmer at andre skal overta. De lokale redningssentralene bistår hovedredningssentralene ved sjøulykker. Det vil derfor være et nærliggende alternativ å tillegge hovedredningssentralene ansvaret for søk etter omkomne hvor de har ledet den forutgående redningsaksjonen.

Utvalget er uttrykkelig bedt om å vurdere behovet for å opprette et fast fagutvalg som i henhold til mandatet skal kunne gi råd til de etterlatte og ta beslutninger om utbetaling fra et eventuelt fond, samt angi hvem som skal beslutte at et søk iverksettes eller avsluttes. Utvalget mener enstemmig at det ikke er behov for å opprette et særskilte fagutvalg dersom man bygger på en todelt modell hvor redningstjenesten og politiet er ansvarlig for å søke etter omkomne.

Utvalget er bedt om å utforme og foreslå kriterier for søk. Utvalget foreslår enstemmig generelle kriterier for når det skal søkes etter omkomne til sjøs og antar at kriteriene i stor grad kan gjelde ved alle typer søk etter omkomne, også på land. Utvalget har i tillegg gitt generelle retningslinjer vedrørende omsorg for pårørende og informasjon til media. En beslutning om å igangsette søk etter omkomne skal skje utfra hensynet til likebehandling av ethvert tilfelle uansett situasjon, nasjonalitet, sosial tilhørighet mv. Utgangspunktet er at ethvert søk må vurderes individuelt og være realistisk, dvs realistisk med hensyn til tidsforbruk, økonomiske rammer og mulighet til å finne de omkomne. Videre skal de pårørende og overlevende involveres i søkeaksjonen som nærmere beskrevet i retningslinjene.

Utvalget foreslår enstemmig at en ordning som skal omfatte alle omkomne innenfor norsk redningsansvarsområde bør finansieres som en budsjettstyrt post over en egen post på statsbudsjettet. Utvalget har funnet dette som den mest hensiktsmessige finansieringsordning sett i lys av likhetsprinsippet, prinsippene om statlig finansiering og ut fra at det må være realistiske økonomiske rammer for søk etter omkomne. Prinsippet om at alle offentlige instanser må bidra uten vederlag i redningsaksjoner, bør ikke gjelde for søk etter omkomne.

Utvalgets forslag innebærer ingen økte administrative eller økonomiske konsekvenser for politiet. Finansiering av søk til sjøs foreslås i henhold til nevnte organisasjonsmodell enstemmig kanalisert over statsbudsjettets bevilgning til hovedredningssentralene. Det vil da etter utvalgets mening ikke være hensiktsmessig med en særskilt fondsfinansiering slik som nevnt i mandatet og som arbeidsgruppen av 1994 foreslo. Utvalget har drøftet finansiering særskilt for hver enkelt av de alternative organisasjonsmodeller utvalget beskriver. I *"Finansieringsordning – alternativer og utvalgets anbefalinger"* i kapittel 6 Finansieringsordning – alternativer og utvalgets anbefaling, er ulike finansieringsalternativer beskrevet relativt uttømmende. Ved å legge søk etter omkomne til sjøs til hovedredningssentralene vil en etter utvalgets mening få den beste operasjonelle organiseringen, samt den rimeligste løsningen med hensyn til finansiering av ordningen.

Utvalget har forsøkt å komme frem til en realistisk ramme for de økonomiske konsekvensene av å etablere en offentlig finansieringsordning for søk etter omkomne. Det er vanskelig å gi en nøyaktig beregning av hvor mye en ordning for å søke etter omkomne vil koste. Det vil bli være stor usikkerhet med hensyn til det mulige antall søkeaksjoner, og det vil være store variasjoner i kostnadene for leie av utstyr som benyttes i hver enkelt søkeaksjon. Utvalget har forsøkt å belyse dette i *"Administrative og økonomiske konsekvenser"* i kapittel 7. Utvalget har forsøkt å anslå kostnadene på bakgrunn av informasjon innhentet fra Justisdepartementet, politiet, havarikommisjonen, hovedredningssentralen og private firmaer. På denne bakgrunn har utvalget beregnet at en bevilgningsramme på mellom 20-30 mill kr vil dekke de operative kostnader for å søke etter omkomne. Videre er det beregnet ca 1,25 mill kr til administrativ drift av ordningen.

Utvalget vil presisere at hovedredningssentralene vil måtte holde god kontakt med politiet under søkeaksjoner, idet spørsmål om identifikasjon og eventuelle behov for etterforskning må vurderes av politiet i den enkelte sak. For større ulykker er det etablert en tverrfaglig sammensatt identifikasjonsgruppe ved Kriminalpolitisen – KRIPOS – (den såkalte ID-gruppen) som etter anmodning fra politimester gir det lokale politiet bistand. Det må også legges til rette for at de etablerte havarikommisjoner skal kunne ivareta sine oppgaver tilfredsstillende når det er aktuelt for dem å tre i funksjon. Utvalget presiserer viktigheten av å holde god kontakt med politiet og havarikommisjonene og samarbeide med disse i de aktuelle aksjoner med tanke på koordinering av innsats og reduksjon av samlede kostnader.

Kapittel 3

Søk etter omkomne: Dagens situasjon, beskrivelse og avgrensning mot redningstjenesten og politiets arbeidsoppgaver, samt havarikommisjonene**3.1 Innledning**

Utvalget skal utrede organisering og finansiering av søk etter omkomne, samt gi retningslinjer for søk. Utgangspunktet for de søk som ligger under utvalgets mandat er en avsluttet redningsaksjon eller avsluttet politiinnsats. Utvalget skal foreslå en ordning for å fortsette søk som redningstjenesten eller politiet har organisert og gjennomført uten å finne den eller de omkomne. På grunn av den nære sammenheng mellom redningstjenestens, politiets og havarikommisjonenes oppgaver og utvalgets mandat, er det nødvendig å beskrive dagens ordning og avgrense mot de nevnte etatenes oppgaver for å klargjøre nærmere hvilken sammenheng søk etter omkomne står i. En klar forståelse av den praktiske situasjon som foreligger på det tidspunkt det skal tas stilling til hvorvidt søk skal fortsette eller eventuelt settes i gang igjen, er avgjørende for å kunne vurdere en hensiktsmessig organisering og finansiering av søkeaksjoner. Utvalget mener det er viktig at det organ som gis det formelle og operasjonelle ansvaret for aksjonen, også har budsjettansvaret.

For redningstjenesten er det ofte vanskelig å trekke grensen mellom en redningsaksjon og en aksjon hvor en søker etter omkomne. Pr definisjon skal redningsaksjonen avsluttes når det ikke er sannsynlig at forulykkede vil bli funnet i live. Imidlertid trekkes ofte redningsaksjoner ut i tid av ulike grunner slik at det i realiteten søkes etter omkomne. Det sies at redningstjenesten ofte leter så lenge at man i realiteten leter etter «et under». Motsatt hender det at folk blir funnet i live etter at en redningsaksjonen er avsluttet og alt håp om å finne overlevende er oppgitt. Også i de tilfeller hvor politiet forestår søk etter savnede på land, i havner, i innsjøer og vassdrag, hender det at man vurderer feil med hensyn til hvorvidt det er overlevende eller ikke. Det er derfor en viss usikkerhet til stede når redningstjenesten eller politiet vurderer om deres innsats skal avsluttes. Hensynet til pårørende gjør det også vanskelig å avslutte en redningsaksjon, fordi politiet og redningstjenesten vet at avslutning innebærer at intet mer blir gjort i offentlig regi for å finne den eller de omkomne. Erfaringsvis samles det ofte inn midler ved sjøulykker til å fortsette søket i privat regi etter at redningsaksjonen er avsluttet fordi de pårørende har et sterkt ønske om å finne de omkomne og gi dem en grav på land. Utvalget skal vurdere i hvilke tilfeller det offentlige eventuelt bør påta seg et meransvar for å søke etter omkomne i forhold til i dag. Det anses derfor hensiktsmessig i dette kapittel å beskrive dagens ansvarsforhold og redningstjenesten, politiet og havarikommisjonenes praksis.

3.2 Presisering av begrepet «omkomne»

Med begrepet «omkomne» forstås vanligvis mennesker som er døde som følge av en ulykke eller er drept. Utvalgets mandat omfatter også tilfeller hvor

det letes etter mennesker som antas å være omkommet. Søk etter mennesker som antas å være i live, er en oppgave for redningstjenesten. Det kan i mange tilfeller hvor man søker etter en savnet være usikkert om vedkommende er omkommet eller fortsatt i live.

Det har skjedd flere ganger at redningstjenesten har funnet mennesker i live, til tross for at en på det daværende tidspunkt antok at de var omkommet. Det kan derfor være vanskelig å vite sikkert om man står overfor en redningsaksjon, eller om en søker etter omkomne. Et eksempel som illustrerer dette er et søk i oktober 1998 etter en ung kvinne på Dalsøyra som ble funnet i live etter 6 døgn. De fleste trodde at kvinnen etter så lang tid ikke ville bli funnet i live, slik at man i alle fall de siste par dagene i realiteten søkte etter en avdød.

Redningstjenesten vil som regel lete etter savnede etter at redningsaksjonen realistisk sett er over. Redningstjenesten trekker på den måten ut redningsaksjonen for om mulig å finne de savnede i live, eller for å hente opp de omkomne. Redningstjenesten har i tillegg en ordning som innebærer at det ytes inntil 30 000 kr for å lete etter omkomne etter at redningsaksjonen er avsluttet. Ved etablering av en ny ordning med å søke etter omkomne, kan denne praksis bli endret.

3.3 Redningstjenesten

Redningsbegrepet

Med redningstjeneste forstås vanligvis den offentlige organiserte virksomhet som utøves i forbindelse med øyeblikkelig innsats for å redde mennesker fra død eller skade som følge av akutte ulykkessituasjoner, og som ikke blir ivare tatt av særlige opprettede organer eller ved særlige tiltak. Denne definisjonen er ikke lovfestet, men fremgår bl a av Justisdepartementets budsjettproposisjon, og direktiv for politiet om redningstjenesten. Søk etter omkomne omfattes ikke av definisjonen og er følgelig ikke en oppgave for redningstjenesten, slik redningstjenesten er organisert i dag.

Redningstjenestens organisasjon

Redningstjenesten i Norge er ikke fastlagt eller regulert i en egen lov. Det finnes imidlertid tallrike lovbestemmelser av betydning for redningstjenesten i andre lover, instruksjer, kgl res og direktiver. Fra flere hold er det reist spørsmål om det ikke bør fremmes en egen lov om redningstjeneste. Justisdepartementet vurderer for tiden disse spørsmålene.

Det følger av lov om politiet (politiloven) av 4. august 1995 § 27 at det til ligger politiet å iverksette og organisere redningsinnsats. Videre fremgår det av kongelig resolusjon av 4. juli 1980, at Justisdepartementet har ansvaret for den administrative samordningen av redningstjenesten. Hovedredningssentralene har det overordnede, koordinerende ansvar i hver sin del av landet. De to hovedredningssentralene i henholdsvis Bodø og Sola og 55 lokale redningssentraler har ansvaret for å lede og koordinere søks- og redningsaksjoner. De 55 lokale redningssentralene tilsvarer antall politidistrikter samt Sysselmannen på Svalbard. De større redningsaksjonene på land og alle redningsaksjoner ved sjøulykker koordineres fra hovedredningssentralene, mens øvrige redningsaksjoner ledes fra de lokale redningssentralene, dersom ikke hovedredningssentralene bestemmer noe annet.

Nærmere om ansvarsfordelingen ved sjøulykker

Den nærmere fordeling av oppgaver ved sjøulykker, mellom hovedredningssentralene og de lokale redningssentraler, følger formelt sett skillelinjene for politidistriktenes utstrekning i havet. Hovedredningssentralene har ansvaret for redningstjenesten i et geografisk avgrenset virkeområde som inkluderer havområder utenfor politidistriktene, men hovedredningssentralene har ikke politimyndighet.

Politimestrene har politimyndighet ut til territorialgrensen, dvs 4 nautiske mil ut i havet. Dette innebærer at politiet har politimyndighet i indre farvann, dvs innenfor de såkalte rette grunnlinjer, på samme måte som på landterritoriet, og i sjøterritoriet, dvs området mellom yttergrensen for det indre farvann og territorialgrensen. Utgangspunktet er her at politidistriktene har den samme kompetanse, og det samme ansvar på sjøterritoriet som i politidistriktet ellers fordi sjøterritoriet er en del av staten. Innenfor disse grensene gjelder det samme systemet som ellers med at politiet har ansvar for søk etter omkomne i den utstrekning politiinstruksjonen bestemmer.

Utenfor territorialgrensen har Norge jurisdiksjon over installasjoner på kontinentalsokkelen. Med hensyn til utøvelse av politimyndighet innebærer gjeldende rett at enkelte politidistrikt (Stavanger, Nordmøre, Helgeland og Troms) fordeler den norske del av kontinentalsokkelen og økonomisk sone mellom seg. De utvalgte politidistrikter skal utøve politimyndighet på innretninger og anlegg for undersøkelse etter eller utnyttning, lagring eller transport av undersjøiske naturforekomster på den norske delen av kontinentalsokkelen og i norsk økonomisk sone. Ut over dette har de ikke politimyndighet utenfor territorialgrensen. Dette følger av forskrift om politimyndighet mm i havområdene.

Etter lov av 13. juni 1997 om kystvakten er denne gitt en begrenset politimyndighet innenfor et gitt virkeområde jf § 21 i lov om kystvakten. Det er forutsatt at kystvaktens politimyndighet skal utøves i samråd med politi og påtalemyndighet. I utkast til instruks om kystvakten heter det at kystvakten skal utøve sin lovbestemte begrensede politimyndighet i henhold til generelle politifaglige instruksjoner og retningslinjer, så langt disse passer. Innenfor territorialgrensen og i saker tilknyttet virksomheten på kontinentalsokkelen, skal kystvakten være underlagt vedkommende politimester eller særskilt utpekt politimester ved utøvelsen av gitte politimyndighet. Utenfor territorialgrensen skal kystvakten for saker som ikke er tilknyttet virksomheten på kontinentalsokkelen utøve sin lovbestemte begrensede politimyndighet i samråd med utpekt politimester.

Det følger av dette at politiet i utgangspunktet har ansvaret for redningsaksjoner til sjøs innenfor politidistriktet, dvs ut til territorialgrensen, mens hovedredningssentralene har ansvaret for redningsaksjoner utenfor dette området, men fordelingen av oppgaver er i praksis løst på en mer hensiktsmessig måte. For sjøulykker har hovedredningssentralene i samarbeid med rederier, aktuelle myndigheter og brukere ombord i skipene utarbeidet en «Mønsterplan for sjøulykker». Av mønsterplanen fremgår det at hovedredningssentralene koordinerer alle sjøredningsaksjoner inntil noe annet er bestemt av hovedredningssentralene. De lokale redningssentralene koordinerer redningsaksjoner hvor fartøyet ligger ved kai, med bistand fra hovedredningssentralen. De lokale redningssentralene skal varsle hovedredningssentralene om alle redningstilfelle i politidistriktet.

Ved varsel til hovedredningssentralene fra andre enn de lokale redningssentralene om hendelser i politidistriktet, skal hovedredningssentralen varsle

vedkommende lokale redningssentral. Det gjelder også hendelser i sjøområdet utenfor politidistriktet når de lokale redningssentraler eller politiet vil få oppgaver, eller på annen måte har behov for informasjon. Hovedredningssentralene koordinerer sjøredningsaksjoner inntil den bestemmer noe annet, og de lokale redningssentraler skal bistå så langt det er nødvendig.

Det følger videre av Mønsterplanen for sjøulykker at de lokale redningssentraler ved behov skal etablere og organisere mottak av overlevende, skadde og omkomne fra fartøy som kommer til land. Videre skal politiet i det politidistrikt ulykken skjer, varsle pårørende i henhold til retningslinjer i rundskriv G-50/90 som er utgitt av Justisdepartementet i samråd med Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, og som omhandler formidling av dødsbudskap ved ulykker, katastrofer og kriminelle handlinger. Rundskrivet peker på at det skal oppnevnes en prest som rådgiver ved de to hovedredningssentralene og ved alle lokale redningssentraler, og at de skal inngå i en gruppe sammen med politiet for å få en hurtig og korrekt varslings til pårørende. Videre gir rundskrivet anvisning på at det bør videreutvikles et samarbeid mellom politi, prest og helsevesen når det gjelder den krisepsykiatriske delen av redningsarbeidet.

Ved ulykker i sjøområdet utenfor politidistriktet, fremgår det av Mønsterplanen for sjøulykker at Stavanger eller Bodø politidistrikt vil etablere en pårørendeseksjon ved hovedredningssentralen. Seksjonen vil sørge for informasjon til aktuelle instanser for varslings av norske og utenlandske pårørende. Når det gjelder informasjon til de pårørende og media, gjelder generelt at informasjonsansvarlige for de etater og organisasjoner som deltar i redningsaksjonen gir informasjon om sin rolle, og sine oppgaver i redningsaksjonen. Informasjonsansvarlige ved koordinerende redningssentral skal snarest mulig ta kontakt med andre medvirkende sine informasjonsledd for samordning av informasjonstjenesten. Koordinerende redningssentral er ansvarlig for å gi informasjon om organisering, utførelse og resultater av den samlede redningsinnsats. De lokale redningssentraler som etablerer mottaksapparat er ansvarlig for å gi informasjon om mottak av nødstedte. Sykehus er ansvarlig for å gi informasjon om personer som blir brakt til sykehus og rederier. Videre er operatører, eiere og agenter ansvarlige for å gi informasjon om egen virksomhet, opplysninger om skip, last, berging, årsak, forsikring, oppfølging av reddede (passasjerer og besetning) mv.

Felles redningstjeneste for alle typer ulykker

Redningstjenesten er integrert, dvs at den omfatter alle typer redningsaksjoner uavhengig om de skjer i sjøen, på land eller om det er en flyredningsaksjon. Redningstjenesten i Norge er basert på et samvirke mellom en rekke offentlige etater, private selskaper og frivillige organisasjoner. Alle offentlige etater med ressurser egnet for redningsformål plikter å delta i redningstjenesten. Det er bare hovedredningssentralene, statens Sea King redningshelikoptre (som forsvaret i dag har operatøransvaret for) og Sysselmannen på Svalbards helikopter som har redning som primær oppgave.

Redningstjenestens ledelse

Hovedredningssentralene ledes av politimesteren i henholdsvis Bodø og Stavanger. Den daglige driften ved hovedredningssentralene ledes av en administrasjonssjef (daglig leder) og en inspektør som er operativ leder. I tillegg er

det alltid minst to redningsledere på vakt, og de har som oppgave å ta seg av alarmene og lede redningsaksjonene. I større ulykker, som anslagsvis inntreffer ca 10 ganger i året, innkalles redningsledelsen i tillegg til dem som står for den daglige driften ved hovedredningssentralene. Redningsledelsen består av representanter fra luftforsvaret, sjøforsvaret, lufttrafikkjentesten, helsevesenet, kystradioen/Telenor i tillegg til politimesteren, som er leder og har det avgjørende ord ved uenighet i redningsledelsen. Redningsledelsen ved de lokale redningssentralene er bygd opp på samme måte, men med representanter fra brannvesenet, helsevesenet, havne- og losvesen, forsvaret, Telenor og lufttrafikkjentesten. Representanter fra andre institusjoner og organisasjoner innkalles som rådgivere for redningsledelsen etter behov.

Samvirkeprinsippet og redningstjenestens finansiering

Redningstjenestens hovedoppgave er å redde liv dersom det oppstår en akutt faresituasjon, jf definisjonen som er nevnt innledningsvis i dette kapitlet. Alle offentlige instanser har plikt til å stille sine ressurser til rådighet for redningstjenesten uten vederlag, dvs yte gratis bistand for å redde liv. En redningsaksjon avsluttes når det ikke er håp om å redde liv. Dette vil være en skjønnsmessig vurdering, men som nevnt tidligere vil hovedredningssentralene, eller de lokale redningssentralene, av ulike grunner ofte forlenge en redningsaksjon, selv om det i realiteten søkes etter omkomne. En avslutning av redningsaksjonen har som konsekvens at prinsippet om at alle offentlige instanser selv dekker sine utgifter, opphører. Ingen offentlige etater har plikt til å bidra med ressurser uten vederlag for å søke etter omkomne. Dersom sokning skjer i umiddelbar forlengelse av en avsluttet søke- eller redningsaksjon, kan hovedredningssentralene samtykke i å dekke politiets utgifter til søk etter omkomne med inntil 30 000 kr i enkelte tilfeller. Denne ordningen medførte at redningstjenesten bidro med ca 1 200 000 kr for å søke etter omkomne i 1998.

Det er vanskelig å få en fullstendig oversikt over de samlede midlene som brukes innen redningstjenesten. Justisdepartementets budsjett dekker bare driften av hovedredningssentralene, refusjon av utgifter til de frivillige mv. For budsjettåret 1999 består bevilgningen til redningstjenesten av ulike drifts- og investeringsbevilgninger (hovedredningssentralene) og en tilskuddsbevilgning til frivillige organisasjoner på til sammen ca 44 mill kr. I tillegg kommer en tilskuddsbevilgning på 52 mill kr til kystradioen. Redningshelikoptertjenesten dekkes over forsvarsbudsjettet, og det er bevilget 189 mill kr til dette formål for 1999. I tillegg til dette er det mange andre bidragsytere til redningstjenesten som stiller med redningsressurser samt frivillig arbeid.

Årsaken til den manglende oversikten over hvor mye redningstjenesten koster, er at det bærende prinsipp om samvirke innen redningstjenesten medfører at alle offentlige instanser selv dekker de utgifter som påløper i forbindelse med en redningsaksjon. Dette prinsippet ble fastsatt i St meld nr 86 (1961-62), og det gjentas hvert år i Justisdepartementets budsjettproposisjon. Justisdepartementet ved hovedredningssentralene blir således ikke belastet utgifter i forbindelse med at for eksempel forsvaret, sivilforsvaret, politiet og helsetjenesten bidrar med ressurser i søke- og redningsaksjoner. Dersom private bedrifter (for eksempel operatørselskaper på kontinentalsokkelen, private fly- og helikopterselskaper) eller frivillige hjelpemannskaper er rekvirert av hovedredningssentral eller lokal redningssentral eller dekker redningstjenestens budsjett legitimerede utgifter til frivillige organisasjoner, som for eksempel transportutgifter, tap eller skade på materiell og refusjon av andre

utgifter etter faste satser. Tapt arbeidsfortjeneste for frivillige erstattes normalt ikke. Utgifter som private bedrifter har hatt i en redningsaksjon, dekkes i samsvar med bransjens prisnivå. Større deler av samfunnets utgifter til redningstjenesten dekkes således over andre offentlige instansers budsjett.

3.4 Politiets oppgaver

Politiets oppgaver i ettersøking- og/eller redningsaksjoner

Politiet har fra gammel tid hatt som oppgave å ettersøke savnede personer, tre til ved ulykker og i det hele tatt sørge for at nødstedte og savnede individer blir ettersøkt, tatt hånd om, reddet eller soknet etter. Gjeldende regler reflekterer dette ved at politiet er gitt et omfattende ansvar både når det gjelder redningstjeneste, og når det gjelder søk etter omkomne på land, i innsjøer og vassdrag. Det følger av politiloven av 4. august 1995 nr 53 § 2 nr 4:

«Politiet skal yte borgerne hjelp og tjenester i faresituasjoner, i lovbestemte tilfeller og ellers når forholdene tilsier at bistand er påkrevet og naturlig.»

Bestemmelsen peker på at politiet spiller en viktig rolle som borgernes alminnelige rednings- og bistandsorgan. Den kan også tolkes dithen at politiet har et lovhjemlet ansvar for å søke etter omkomne på land og til sjøs så langt det er påkrevet og naturlig. Hva som er påkrevet og naturlig vil være gjenstand for en skjønnsmessig vurdering i det enkelte tilfelle. Et moment i denne vurderingen vil være om andre myndigheter har et ansvar på området, for eksempel hovedredningssentralene. En annen dimensjonerende faktor for politiets hjelpeinnsats, er politiets økonomiske rammebetingelser. Det vil alltid være nødvendig for politimesteren å foreta en prioritering av politiets oppgaver innenfor det enkelte politidistriktets budsjett.

Bistand fra forsvaret til politiet i fredstid

I denne sammenhengen kan det nevnes at politiet i henhold til «Instruks for forsvarets bistand til politiet i fred» av 13. februar 1998 har mulighet for trekke inn bistand fra forsvaret i søkeaksjoner. Instruksenes formål er å fastsette redningslinjer for forsvarets bistand til politiet og for samarbeidet mellom forsvaret og politiet i fredstid. Instruksen har også som formål å klargjøre og konkretisere den formelle oppgave- og myndighetsfordeling mellom forsvaret og politiet og gi aktuelle sjefer i forsvaret og politiet generelle og praktiske retningslinjer for rask og sikker vurdering og handling. I instruksens § 2 heter det:

«Når det er forenlig med forsvarets primære oppgaver, skal forsvaret gi støtte til det sivile samfunn i fredstid. Det gjelder også bistand til politiet i situasjoner hvor politiets egne ressurser ikke strekker til.»

Videre følger det av § 6 :

«Ved større ulykker, naturkatastrofer og lignende situasjoner kan forsvaret yte personell- og/eller materiellmessig bistand til politiopp-gaver, dersom politiets egne personell- og/ eller materiellressurser ikke strekker til.

Forsvarets deltakelse i den organiserte offentlige redningstjeneste er særskilt regulert i kgl res av 4. juli 1980.»

I de tilfellene som beskrives i § 6 er det kun ved ulykker av en viss størrelse eller lignende situasjoner hvor det ytes bistand, mens § 2 er mer generell og ikke begrenset i forhold til størrelsen på en ulykkessituasjon. Det er en absolutt forutsetning for bruk av forsvarets bistand til politiet at politiets personell og/eller materiellressurser ikke strekker til. Anmodning om bistand skal fremsettes av politimester. Beslutning om alminnelig bistand kan treffes av øverstkommanderende i vedkommende landsdel. Dersom bistanden er av betydelig omfang (som for eksempel under flomkatastrofen på Østlandet), kreves imidlertid beslutning av henholdsvis Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet. Bistand fra forsvaret til politiet i fredstid skjer ikke vederlagsfritt.

Nærmere om politiets oppgaver når liv eller helse er truet

Politi-loven § 27 bestemmer at det tilligger politiet å iverksette og organisere redningsinnsats der menneskers liv og helse er truet, hvis ikke annen myndighet er pålagt ansvar. Denne bestemmelsen er ikke først og fremst gitt av hensyn til politiet, men av hensyn til de som deltar i redningsaksjonene. Det vil si at politi-loven § 27 fastsetter at politiet skal ha en stående beredskap for å kunne ta seg av slike oppgaver, og at politiet skal lede redningsaksjoner. Bestemmelsen forutsetter videre at det eksisterer en organisert redningstjeneste. Etter politi-loven § 27, 3 ledd, ligger det også til politiet å iverksette de tiltak som er nødvendige for å avverge fare og begrense skade. Politiet skal organisere og koordinere hjelpeinnsatsen inntil ansvaret blir overtatt av annen myndighet. I henhold til kgl res av 12. desember 1997 er fylkesmannen tillagt denne oppgaven.

Politiinstruksens bestemmelser om ulykkestilfeller

De viktigste bestemmelsene for politiet når det gjelder søk etter omkomne er gitt med hjemmel i alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruks), som er fastsatt med hjemmel i politi-loven § 29, hvor det fremgår at kongen kan fastsette en alminnelig tjenesteinstruks for politiet.

I § 12-2 har politiinstruksens særskilte regler om politiets plikter i ulykkestilfelle:

«Politiet plikter å sette iverk, lede og organisere ettersøking- og/eller redningsaksjoner av en hvilken som helst art i samsvar med organisasjonsplan for redningstjenesten, fastsatt ved kgl res av 4. juli 1980.

Hvis ikke annen myndighet er pålagt ansvaret, skal politiet også ellers forestå redning av person eller gods som er eller står i fare for å bli skadet, og i tilfelle gjøre det som er mulig for å begrense skaden eller avverge faren, og for øvrig sørge for opprettholdelse av den alminnelige orden og sikkerhet på stedet. Så langt tjenesten og forholdene ellers tillater, kan politiet også bistå ved berging av gods.

Videre har politiet plikt til å ettersøke personer som er kommet bort under omstendigheter som gir grunn til å anta at det har skjedd eller kan skje en ulykke. Ved drukkingsulykker plikter politiet å iverksette og lede sokning etter den forulykkede så langt det finnes rimelig og hensiktsmessig. § 10-6 kommer til anvendelse dersom noen er omkommet ved ulykken.

For øvrig påligger det politiet å varsle eller besørge varslet pårørende til personer som er saknet eller kommet til skade, med mindre dette ansvar tillegges annen offentlig myndighet eller institusjon.»

En nærmere presisering av politiets oppgaver i ulykkestilfeller finnes i Ragnar R. Auglends kommentarer til politiinstruksen § 12-2 første ledd, hvor det heter :

«Politiets posisjon som iverksetter, leder og organisator av ettersøknings- og/eller redningsaksjoner av en hvilken som helst art er fastslått i kgl res av 4. juli 1980 (om redningstjenesten).

§ 12-2 annet ledd omhandler politiets plikter ved ulykkestilfelle mv ellers. Her er det tale om «mindre» tilfeller der omfanget av politiets innsats ikke kvalifiserer for betegnelsen «redningsaksjon» eller «ettersøkningsaksjon». I fagterminologien har man søkt å trekke en grense mellom rednings- / ettersøknings *aksjoner* og ulykkes-/ ettersøknings*tilfeller* av annen art. Således er den siste kategori blitt definert som situasjoner som det ordinære hjelpeapparatet er i stand til å løse med de daglig og normalt oppsatte/tilgjengelige ressurser. Når omstendighetene gjør det påkrevet å involvere andre etater/institusjoner/organisasjoner, herunder etablere et eget ledelsesapparat mv, er man over i en *aksjon*. Noen eksakt grenseoppgang mellom disse kriterier skulle ikke være påkrevet, da politiet har et ansvar i begge tilfellene, dog er plikten av noe subsidiær karakter ved ulykkestilfelle mv av annen art. Således gjelder plikten etter § 12-2 annet ledd bare hvis ikke ansvaret er pålagt andre offentlige myndigheter. Dette er bl a tilfelle for selve slokningsarbeidet i branntilfelle, jf § 8-4 og kommentarene til denne.

Tredje ledd (i politiinstruksen §12-2) omhandler politiets plikt til å iverksette sokning ved drukningsulykker, dersom de pårørende ikke har anledning til å gjøre det. Etter min mening er dette en naturlig *politio*ppgave som politiet, og ikke de pårørende bør ha det primære ansvar for. Oppgaven må for øvrig sies å ligge i forlengelsen av redningslederfunksjonen. Jf også politiets plikt til å ta hånd om lik, jf § 10-6. Instruksreguleringen er formulert i samsvar med dette.»

Utvalget slutter seg til ovenstående beskrivelse av politiets oppgaver i ulykkestilfeller og vil bemerke at politiinstruksen § 12-2 gir politiet en generell plikt til å ettersøke personer som er kommet bort under omstendigheter som gir grunn til å anta at det har skjedd eller kan skje en ulykke, for eksempel barn, selvmordskandidater eller sinnslidende. Slike tilfeller er relativt hyppige på landsbasis. Politiet har også plikt til å varsle pårørende i slike tilfeller.

Politiets plikt til å ta hånd om lik samt etterforskning av straffbare forhold og ulykker

Politiets plikt til etterforskning av likfunn følger av politiinstruksen § 10-6:

«Politiet plikter å ta hånd om lik som blir funnet, og har ansvaret for at dette blir identifisert. Når det er rimelig grunn til å undersøke om døden kan være forvoldt ved en straffbar handling eller en ulykke bør så vidt mulig både liket og funnstedet bevares urørt og nødvendig vaktthold opprettes inntil etterforskningsarbeidet kan påbegynnes. Politiet skal uten opphold søke å bringe klarhet i de omstendigheter som kan være egnet til å kaste lys over dødsårsaken.

Ved funn av lik plikter politiet å underrette eller besørge underretning til de pårørende.»

Denne bestemmelsen sikter til «lik som blir funnet», dvs at bestemmelsen er snever og omhandler i første rekke likfunn på land og i strandkanten. Det er

ikke like naturlig å anvende bestemmelsen direkte på de tilfellene hvor en aktivt går inn og søker etter omkomne til sjøs. Her er det mer naturlig å anvende lov av 22. mai 1981 nr 25 (straffeprosessloven) § 224, første og annet ledd:

«Etterforskning foretas når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold som forfølges av det offentlige.

Ved brann og andre ulykker kan det foretas etterforskning om årsaken selv om det ikke er grunn til mistanke om straffbart forhold.»

Det foreligger ingen absolutt påtaleplikt. Det vil være opp til politiet å vurdere påtale i det enkelte tilfellet. Avveiningen vil gjerne betraktes som et praktisk og teknisk spørsmål. Normen har imidlertid en dypere mening, da den uttrykker en generell og grunnleggende forutsetning om at mest mulig skal søkes oppnådd med minst mulig innsats og omkostninger. Det blir da en vurdering av grad av måloppnåelse og omkostningene ved dette. Effektivitet må likevel ikke gå på bekostning av forsvarlighet, rettssikkerhet mv.

Det følger av dette at politiet alltid vil måtte kobles inn selv om redningstjenesten får tillagt oppgaven med å søke etter omkomne til sjøs. Politiet må kobles inn med hensyn til opptagelse og ilandføring av lik. Politiet skal også utstede dødsattest. Videre må politiet vurdere om ulykken bør etterforskes, som oftest vil innebære at politiet tar opp omkomne for identifisering og obduksjon. Søk blir da et ledd i etterforskning. Dersom det viser seg at det i forbindelse med en straffesak er nødvendig å søke etter omkomne, vil politiet iverksette nødvendige tiltak. Et eksempel som illustrerer dette kan være «Theresesaken» hvor det bli søkt i Ringentjernet i Østfold i håp om å finne bevis til bruk i etterforskningen av denne saken. Søkeaksjoner som denne skal dekkes av politiets budsjett. En ordning for søk etter omkomne skal bare gjelde utenfor søk i forbindelse med politiets etterforskning.

Identifisering av lik

Ved enkelte av de store politidistriktene har man egne ressurser til å identifisere lik, men de lokale identifiseringsressursene kan ikke håndtere ulykker av et altfor stort omfang. I slike tilfeller kan den lokale politimesteren søke om bistand fra identifiseringsgruppen (ID-gruppen) ved Kriminalpolitisen (KRIPOS) i det enkelte tilfellet dersom det er nødvendig. Bistand fra denne gruppen ble gitt bl a i Scandinavian Star ulykken i 1990, hvor 158 mennesker omkom som følge av indirekte (røyk og gass) og direkte brannskader. Et annet tilfelle er flyulykken på Operafjellet på Svalbard i 1996.

Det er ved kgl res av 25. april 1975 opprettet en tverrfaglig sammensatt identifiseringsgruppe ved Kriminalpolitisen. Gruppen er sammensatt av en formann (politimann) med to stedfortredere, en kriminaltekniker med to stedfortredere, fem rettsmedisinere, hvorav en ansvarlig leder og kontaktperson for den rettsodontologiske del av ID-gruppen, samt fem rettsodontologer, hvorav en ansvarlig leder og kontaktperson for den rettsodontologiske del av ID-gruppen. Sjefen for KRIPOS avgjør i samråd med vedkommende politimester og formannen om hele gruppen eller bare enkelte medlemmer og/eller stedfortredere skal delta i granskningen, eller om andre sakkyndige skal tilkalles. Gruppen gir bistand etter anmodning fra lokal politimester. Den stedlige politimesteren har ledelsen og ansvar for etterforskningen og sakens behandling med mindre dette ansvar etter gjeldende bestemmelser eller etter

beslutning av Riksadvokaten er overført til et annet politidistrikt eller for eksempel til en undersøkelseskommissjon. Identifiseringsgruppen er således underordnet vedkommende politimester. I instruksen for gruppen heter det bl a at dens oppgaver er:

1. Å søke å fastslå identiteten når flere mennesker samtidig er omkommet ved fly-, skred-, flom-, skipsulykke eller annen katastrofe, og når ukjent lik eller rester av ukjent lik blir funnet.
2. Under identifiseringsarbeidet skal gruppen sikre bevis, som kan være av betydning for å fastslå årsaks- og ansvarsforhold ved hendelsen.

Riksadvokaten har i rundskriv av 10. juli 1975 gitt bestemmelser om at det i alminnelighet skal rettes henvendelse fra vedkommende politimester til KRIPOS om bistand fra ID-gruppen når det blir funnet lik eller rester av lik av ukjent person, og liket er i en slik tilstand at identifikasjon ikke er mulig ved enkle identifiseringsmetoder (for eksempel ved dokumenter, merker el vedkommende har hatt på seg, særlige karakteristiske klesplagg, deformiteter eller andre karakteristika). Videre skal det rettes henvendelse til KRIPOS ved katastrofer, dvs ved plutselig inntrufne hendelser forårsaket av naturkrefter, ulykker eller menneskers forsettlige eller uaktsomme handlinger (flom, skred, flyulykker, skipsulykker, jernbaneulykker, eksplosjoner, branner osv) i Norge, og hvor flere personer er omkommet og noen av likene er i en slik tilstand at de ikke lar seg identifisere ved enkel identifiseringsmetoder. I andre tilfeller kan vedkommende politimester be om bistand fra ID-gruppen.

Av fremstillingen ovenfor fremgår det at ID-gruppen ofte vil kunne kobles inn de tilfeller som utvalget er bedt om å behandle, og at politiet allerede har denne oppgaven i dag. Det vil særlig være i de store ulykkene at ID-gruppen kobles inn.

Ut fra oppsummeringen ovenfor fremgår det at politiet har omfattende oppgaver som berører utvalgets arbeid. Politiet har et ansvar med hensyn til søk etter omkomne generelt, både på land, i innsjøer, vassdrag samt til sjøs. Politiet har likevel bedre forutsetninger for å utføre søkeaksjonene på land og i mindre innsjøer og vassdrag, enn i større innsjøer og til sjøs. Hensikten med å gi en såvidt grundig oppsummering av politiets ansvar er å belyse hvor vidt politiets hjemmelsmessige ansvar strekker seg med hensyn til søk etter omkomne. På denne bakgrunn har utvalget konkludert med at politiet allerede har et omfattende ansvar når det gjelder søk etter omkomne, men at det er søk til sjøs som er problematisk da det etter utvalgets mening ikke er like naturlig og praktisk at politiet leder søkeaksjoner her.

3.5 Avgrensning mot havarikommisjonsarbeid

3.5.1 Havarikommisjonen for sivil luftfart

Havarikommisjonen for sivil luftfart, som er opprettet ved kgl res 8. desember 1961 i medhold av luftfartsloven av 16. desember 1960 nr 1, § 164, har som oppgave å undersøke ulykker med dødsfall, betydelig personskade eller betydelig skade ellers. Havarikommisjonen har ikke selvstendig ansvar for å søke etter omkomne, men det søkes i de tilfellene hvor skadene omkomne har kan gi informasjon om årsakene til flyhavariet.

Politiet vil alltid etterforske en flyulykke parallelt med at havarikommisjonen gransker ulykken. I slike tilfeller vil politiet alltid søke, og ta hånd om de omkomne. Politiet har også plikt til å ta hånd om lik som blir funnet, og har

ansvar for at dette blir identifisert. I tillegg vil politiet oftest besørge underretning til de pårørende.

3.5.2 Havarikommisjonen for visse ulykker innen fiskeflåten

Organisasjon og formål

Havarikommisjonen for visse ulykker innen fiskeflåten ble opprettet ved kongres av 28. november 1980 med hjemmel i sjøfartsloven av 20. juli 1893 nr 1 § 314. Bakgrunnen var at det hadde vært en periode hvor det hadde inntruffet mange ulykker. Kommisjonen består av tre medlemmer, hvorav en skal oppfylle vilkårene for å være høyesterettsdommer, i tillegg til en fisker og en skipsteknisk sakkyndig. I den enkelte sak kan departementet oppnevne ytterligere ett eller flere medlemmer. Kommisjonen er frittstående, men administrativt underlagt Justisdepartementet. Kommisjonen har ikke noe fast budsjett, men den innhenter på forhånd i hvert enkelt tilfelle tilsagn fra Justisdepartementet om økonomisk dekning av utgifter til det enkelte søk. Kommisjonen har erfaring med å inngå kontrakter med bergningskyndige og operatører som skal bistå ved operasjonen.

Havarikommisjonens oppgave består i å granske «visse ulykker innen fiskeflåten», det vil i denne sammenheng si fiskebåtforlis der alle om bord fryktes omkommet. Kommisjonen skal bare unntaksvis granske forlis av fiskefartøy under 35 fot.

Formålet med kommisjonens arbeid er å få klarhet i de faktiske omstendigheter, og finne årsaken til en ulykke. Kommisjonen skal særlig søke å klarlegge forhold av betydning for bedømmelsen av skipets sjødyktighet og sikkerheten til sjøs generelt sett. Videre skal forhold av betydning for vurdering av eventuelt straffeansvar for reder, skipsfører eller andre søkes klarlagt. Kommisjonen skal også komme med forslag til tiltak som forhindrer ulykker av lignende art.

Havarikommisjonen og søk etter omkomne

Havarikommisjonen har ikke i oppdrag å søke etter omkomne. Dersom kommisjonen anser det nødvendig for å finne årsaken til ulykken, gjennomfører kommisjonen søk etter havaristen og hever vraket. I slike tilfeller hender det at man samtidig får opp omkomne. I praksis vil også havarikommisjonen i rimelig grad lete etter omkomne i den utstrekning det er naturlig og praktisk under arbeidet med for eksempel å heve vraket og at de har utstyr som er egnet. Havarikommisjonens erfaring tilsier at det er få omkomne som blir funnet inne i vrakene, fordi mannskapet som regel har vært på dekk eller har hatt tid til å komme seg ut før fartøyet går ned. De omkomne kan da ofte være ført langt unna vraket pga strømforhold mv.

3.6 Store ulykker og katastrofer

I mandatet forutsettes det at utvalget skal finne finansieringsordninger for søk etter omkomne uavhengig av antall forulykkede. Meget store ulykker slik som Alexander Kielland- Scandinavian Star- og Estoniaulykken vil kreve særskilt behandling. En ulykke av et slikt omfang kan i tillegg til den sorgen som de pårørende føler, være en stor utfordring for et samfunn. I store katastrofer vil det ofte bli fremsatt krav om at regjering og Storting skal gripe inn.

Spørsmål og problemer som ikke før har vært aktuelle, krever svar og løsninger. Estoniaulykken viste at enkelte av de beslutninger som ble fattet av svenske myndigheter og det arbeid som ble utført fra det offentliges side, i mange tilfeller ble gjenstand for til dels sterk kritikk. Mange pårørende påpekte at kontakten med beslutningstagere var dårlig, noe som igjen førte til en minsket tillit til myndighetene. Det har også vært reist en diskusjon om samfunnet i det hele tatt har et organ som er egnet til å ta seg av slike katastrofer. Et samfunn som har en organisasjon med erfaring fra å håndtere de spørsmål som reises ved søk etter omkomne og som kan være handlekraftig som rådgiver og iverksetter av overordnet organs beslutninger under katastrofer og store ulykker, vil kunne forebygge noen av de negative følger man har erfart at store, akutte hendelser kan ha for samfunnet.

Utvalget har sett på enkelte store ulykker og særlig på de utredninger som er gjort i Sverige som følge av Estoniaulykken. Det har vært gjort et omfattende arbeid for å kartlegge håndteringen av ulykken og de spørsmål den har reist. Særlig har spørsmålet om å heve fartøyet, og å ta hånd om de pårørende, skapt mye diskusjon. Som underlagsmateriale har utvalget lagt vekt på «En granskning av Estoniakatastrofen och dess Följder» som er en delrapport av Analysgruppen for granskning av Estoniakatastrofen och dess följder, fra 1998. I den videre fremstilling vil utvalget se på tre store ulykker: Alexander Kielland, Scandinavian Star og Estonia. Da utvalget særlig har satt seg inn i Estoniaulykken er denne gjennomgått grundigere enn de to andre.

Alexander Kielland

Oljeplattformen Alexander Kielland veltet i mars 1980, 123 personer omkom og 89 ble reddet. Rett etter ulykken uttalte statsministeren at man skulle berge riggen og de omkomne. Et forsøk på å snu riggen ble gjort samme høst, men mislykkes. I Alexander Kiellandulykken, som i Estoniaulykken, besluttet regjeringen ikke å ta opp de omkomne, noe som i Alexander Kiellandtilfellet ble forandret etter påtrykk fra de pårørende. Tre og et halvt år etter ulykken ble plattformen berget, og 6 av 36 savnede ble funnet. De som fikk hjem sine savnede har uttrykt at de nå har fått ro. En representant for de pårørende har i etterkant uttrykt at de som ikke fikk hjem sine vet nå at det som er tekniske og økonomiske mulig er gjort. Det er først da de pårørende kunne betrakte havet som en verdig grav.

Scandinavian Star

Natten til 7. april 1990 utbrøt det brann ombord på passasjerfergen Scandinavian Star, som var på vei fra Oslo til Frederikshavn i Danmark. 482 personer var ombord. 324 ble reddet, mens 158 ble igjen ombord. Alle de omkomne kunne identifiseres. Fire dager etter ulykken ble det avholdt en minnegudstjeneste, som representerte avslutningen på akuttfasen i ulykken.

Estonia

Natt til den 28. september 1994 forliste og sank passasjerfergen M/S Estonia, som var på vei fra Tallinn til Stockholm. Fergen ligger på 70 meters dyp i internasjonalt farvann sør for finske Utö. Så vidt man vet var det 989 personer ombord på fergen, hvorav 137 ble reddet, 97 ble funnet omkommet og 758 er fortsatt savnet. Selv over fire år etter forliset lever mange pårørende i dyp sorg,

og de samfunn som ble rammet er fortsatt berørt av ulykken og de følger den har hatt. Utvalget har spesielt sett på virkningene det har hatt for det svenske samfunn.

Rett etter ulykken uttalte statsminister Carl Bildt at det vil bli gjort mye for å berge de omkomne. Konsekvensene av å ta opp de omkomne ble utredet av det svenske Sjøfartsverket i 1994. I analysen fra Sjøfartsverket pekes det på at det vil være psykisk belastende for personellet som skal ta opp de omkomne, samt at kroppene kan skades dersom en tar opp hele fartøyet.

Et Etisk Råd, som ble nedsatt for å gi råd med hensyn til Estoniaspørsmål, ga den svenske regjering råd om ikke å heve Estonia, og ikke ta opp de døde. Det Etske Rådet foreslo å dekke til fartøyet for å forhindre gravplyndring og privat dykking. Den 15. desember 1994 fattet regjeringen en beslutning i tråd med det Etske Råds anbefalinger. Svært mange pårørende godtok ikke denne beslutningen, og kjempet videre for å få tatt opp de omkomne. I juni 1996 gikk regjeringen tilbake på beslutningen om å tildekke Estonia, og arbeidet som var igangsatt ble stanset.

Den 18. september 1997 nedsatte den svenske regjeringen en arbeidsgruppe for å analysere og granske Estoniaulykken og hvordan ulykken har påvirket det svenske samfunn. Mange har hatt vanskelig for å akseptere beslutningen om å ikke heve fartøyet eller å ta hånd om de omkomne, og mange av dem som analysegruppen møtte bærer fortsatt på sorg og sterke følelser av å ha blitt satt utenfor. Analysegruppens fremste mål var å gjenopprette grunnleggende tillit i samfunnet, som risikerer å bli skadelidende gjennom Estoniaulykkens langsiktige konsekvenser, først og fremst for pårørende og overlevende. Ifølge analysegruppen burde dykking med hensikt på å ta hånd opp de omkomne vært gjennomført allerede i løpet av høsten 1994. I den første fasen etter ulykken ble det fokusert på å heve hele fartøyet.

Analysegruppen konkluderte med at forsøk på å ta hånd om de omkomne skaper mulighet til forsoning for pårørende. Pårørende aksepterer at alle omkomne ikke blir funnet eller tatt opp, men først etter at det er gjort forsøk. Inntil da lever pårørende åpenbart med en følelse av at ikke alle muligheter har vært prøvd. Analysegruppen mener derfor at det bør gjøres anstrengelser for å ta hånd om og identifisere omkomne som finnes inne i eller utenfor Estonia. Målet bør være å ta hånd om de døde under verdige former og begrave de omkomne på den måte de pårørende ønsker. For omkomne som ikke kan identifiseres, bør det lages en felles minneplass i Sverige eller Estland.

Den svenske regjeringen besluttet den 11. februar 1999 å opprettholde sitt opprinnelige vedtak om ikke å hente opp de omkomne. Sverige vil snarest inngå avtaler med landene rundt Østersjøen for å få området rundt Estoniavraket fredet.

Hva kan en organisasjon som tar seg av søk etter omkomne tilføre ved store ulykker og katastrofer?

Ved store ulykker og katastrofer vil som regel staten gå inn og dekke utgiftene til rednings- og bergingsaksjonen. En organisasjon som skal håndtere søk etter omkomne generelt, vil ikke være dimensjonert for å kunne finansiere søk og berging ved store ulykker og katastrofer uten å få godkjenning på overordnet nivå. Organisasjonen som skal håndtere søk etter omkomne (det vil si redningstjenesten ved store sjøulykker etter utvalgets forslag), vil likevel kunne være en betydelig ressurs hvis kompetanse og erfaring overordnet etat kan benytte seg av når det kreves beslutning om det skal igangsettes søk eller

ikke, eller om omkomne skal tas opp. I det etablerte organet vil det være personer som har kompetanse innen undervannssøk og som kan gjøre løpende vurderinger og gi råd angående mulighetene for å ta opp de omkomne, hva slags utstyr som bør benyttes, hva dette vil koste mv. På denne måten vil en få råd fra et organ som er vant til å vurdere de spørsmål som reises, og det vil være til stede et apparat som tar hånd om kontakten med de pårørende, selv om det naturligvis må utvides ved store ulykker.

Likeledes vil det være enkelt å benytte seg av erfarne informasjonsmedarbeidere som kan bistå med å gi relevant informasjon til media. Det er erfaringsmessig meget viktig at det raskt gis saklig og troverdig informasjon, slik at det ikke oppstår feilaktige rykter og panikkreaksjoner. Dette vil lette arbeidet til overordnet organ, eventuelt regjeringen, og man kan kanskje unngå de negative følger som analysegruppen ved Estoniaulykken peker på. Selv om ansvaret for håndteringen av en ulykke blir hevet helt opp på regjeringnivå, vil en organisasjon som er etablert for søk etter omkomne kunne være til stor hjelp i en slik situasjon som rådgiver og iverksetter av ulike tiltak, både for regjeringen, og ikke minst for de pårørende. Dette krever selvfølgelig at organet gis tilstrekkelig ressurser og at det har den nødvendige fagkompetanse for også å kunne ivareta en rolle ved søk etter omkomne etter store ulykker og katastrofer.

3.7 Geografisk virkeområde

I mandatet er det aktuelle virkeområdet for opprettelsen av en finansieringsordning for søk etter omkomne, angitt å være tilsvarende norsk redningsansvarsområde. Ansvarsområdet er trukket opp av internasjonale konvensjoner i regi av IMO og ICAO (International Maritime Organization og International Civil Aviation Organization), som er organisasjoner i FN. Innenfor dette området er Norge forpliktet til å yte redningstjeneste med tilgjengelige ressurser. Ansvarsområdet er større enn grensene for norsk jurisdiksjon, se vedlegg 1.

3.8 Søk etter omkomnes betydning for arbeidet med sikkerhet til sjøs

Sjøfartsdirektoratet er fagorganet med ansvar for arbeidet med sikkerhet til sjøs. Dersom det under gjennomføringen av søket etter omkomne fremkommer opplysninger som kan bidra til oppklaringen av sjøulykken, eller generelle forhold som har betydning for arbeidet med sikkerhet til sjøs, bør dette videreformidles til Sjøfartsdirektoratet. Utvalget vil også innstille på at slike forhold i størst mulig grad meddeles direktoratet med en gang de oppdages, slik utvalget har fått opplyst at Havarikommisjonen for visse ulykker innen fiskeflåten gjør.

Kapittel 4

Kriterier for søk

4.1 Innledning

Utvalget er i mandatet bedt om å legge frem forslag til kriterier for søk etter omkomne som skal være retningsgivende for et eventuelt fagutvalg. Med kriterier menes generelle retningslinjer bl a for under hvilke omstendigheter det skal søkes etter omkomne, og når en eventuell leteaksjon skal avsluttes. Kapitlet vil også omhandle retningslinjer vedrørende omsorg for pårørende og informasjonsoppgaver.

Kriteriene for søk etter omkomne og retningslinjene vedrørende omsorg for pårørende og informasjonsoppgaver, skal gjelde når den forutgående redningsaksjon er avsluttet. Spørsmålsstillingen en da står overfor er hvorvidt det skal letes mer enn det som redningstjenesten, politiet eller eventuelt en havarikommisjon allerede har gjort i medhold av retningslinjer som det er redegjort for i foranstående kapittel.

Det er vanskelig å sette opp detaljerte kriterier eller retningslinjer for søk etter omkomne og omsorgs- og informasjonsoppgaver. Det vil være store forskjeller i typetilfeller, geografiske forhold, antall omkomne, klimatiske forhold mv, som vil spille inn i det enkelte tilfellet. Videre vil det være store variasjoner i størrelsen på tilfeller hvor søk etter omkomne er aktuelt, for eksempel Scandinavian Star ulykken med flere hundre omkomne, og søk etter en enslig savnet person. Det må derfor foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. En beslutning om søk vil alltid være avhengig av uforutsigbare forutsetninger. Likeledes vil det være stor forskjell på søk til sjøs, i innsjøer og vassdrag og på land. Utvalget foreslår likevel at kriteriene i stor grad bør gjelde både ved søk til sjøs, i innsjøer, vassdrag, samt på land.

Uavhengig av søkeaksjonens karakter vil det måtte tas en beslutningen om det skal igangsettes søk eller ikke. Deretter skal det tas operasjonelle avgjørelser, bl a valg av metode, utstyr, operatør mm. Likeledes vil en måtte ta økonomiske hensyn. Valg av søkemetode innebærer, særlig ved operasjoner til sjøs, bruk av avansert og meget kostbart teknologisk utstyr. Å beslutte hvilket utstyr som skal settes inn hvor og når, krever ekspertise og er avgjørende for det som er operasjonens mål, nemlig å finne den eller de savnede. Det bør vurderes hvorvidt det er mulig å gi retningslinjer for når eksperter skal benyttes og hvordan kontraktene med operatørene skal utformes. Til slutt må det tas stilling til når søket skal avsluttes. Dette spørsmålet er meget vanskelig i de tilfellene hvor man ikke lykkes i å finne de omkomne. Tilfellene vil kunne variere. Av og til finner man noen omkomne, men ikke alle. De pårørende kan ha forskjellig syn på når et søk skal avsluttes. Videre kan et fortsatt søk av og til innebære stor risiko for hjelpemannskapene.

Det er ikke mulig å utforme detaljerte retningslinjer som kan gjelde for alle tilfeller av søk etter omkomne, til vanns og til lands, i store og små ulykker. Utvalget mener imidlertid det kan settes opp enkelte generelle retningslinjer, men at det må tas høyde for at tilfellene vil variere og at det vil være behov for et visst rom for skjønn. Utvalgets forslag forsøker å gi en del holdepunkter for skjønnen i form av etiske vurderinger og vektlegging av

samarbeid med de pårørende og eventuelt overlevende. Utvalget mener at det vil være et framskritt i forhold til dagens praksis at det utarbeides retningslinjer for søk, selv om disse ikke er detaljerte. Skriftlige kriterier vil i alle fall gi en mer ensartet praksis enn i dag med hensyn til når og hvordan det skal søkes etter omkomne, hvordan pårørende skal tas hånd om, media håndteres mv. Det vil også sette visse standarder for behandling av slike tilfeller og gi større likhet i forhold til grupper som hittil har følt seg diskriminert eller nedprioritert. Retningslinjene vil antagelig medføre at det søkes i et noe større omfang enn tilfelle er i dag, idet det legges opp til en ordning for søk som hittil ikke har vært utført, og derved vært helt overlatt til privat initiativ. Det vil derfor antagelig medføre økte utgifter, jf "*Finansieringsordning – alternativer og utvalgets anbefalinger*" i kapitlene 6 og "*Administrative og økonomiske konsekvenser*" i 7.

Ved å fastsette skriftlige kriterier for når søk skal foretas og avsluttes, samt gi retningslinjer for hvordan leting skal utføres, mener utvalget at en vil kunne sørge for saklighet, likebehandling og forutsigbarhet ved søk etter omkomne. I kriteriene og retningslinjene bør de pårørendes rolle beskrives og klargjøres og etiske hensyn ivaretas.

Utvalget fremmer konkrete forslag til hvilken rolle pårørende og overlevende skal spille ved søk. Utvalget trekker også opp etiske holdepunkter som skal legges til grunn i denne typen saker.

Kriteriene for når det skal søkes, vil være bestemmende/dimensjonerende for hvordan søk etter omkomne organiseres og finansieres. Utvalget synes likevel det er viktig å sikre at en avgjørelse om å søke etter omkomne, eller antatt omkomne, fattes på bakgrunn av visse retningslinjer, eller at det fastsettes enkelte holdepunkter og etiske betraktninger som skal være retningsgivende for de som skal ta avgjørelser i et søketilfelle. Først og fremst er kontakten med de pårørende viktig for at søkefasen skal oppleves som godt gjennomført, og det vil også kunne ha en positiv effekt på de pårørendes sorgarbeid.

Utvalget vil i det følgende si noe om etisk vurdering, deretter gi enkelte retningslinjer for søk etter omkomne.

4.2 Etisk vurdering

4.2.1 Kirkens holdning

Utvalget skal i sitt arbeid vurdere de etiske spørsmålene knyttet til søk etter omkomne. Utvalget har i den forbindelse tatt utgangspunkt i kirkens holdning. Ikke bare fordi den organiserer mellom 80 og 90 % av befolkningen, men like mye fordi den representerer en kulturell tradisjon og holdning til det som har med ivaretagelse av døde å gjøre. Dertil kommer den respekt kirken forutsettes å ha for andre kulturer, livssyn og trosretninger. Det er en selvsagt forutsetning at disse skal respekteres i den grad forholdene kan legges til rette for det eller gjør det mulig.

1. Teoretisk og prinsipielt betraktet er det fra kirkens synsvinkel ikke avgjørende at døde gravlegges på kirkegård og får gravsten med navn. Gravplass og gravferdsskikker er et vitnesbyrd om respekt for mennesker og for levet liv. Det er de gjenlevendes måte å vise denne respekten på og er i den forstand, slik kulturhistorien viser det, meget viktige fra en menneskelig synsvinkel.
2. Det liv etter døden som kirken forkynner er ikke avhengig av et gravsted

med gravsten og navn. Skulle menneskers tanke og forhold til de døde bindes opp til en fysisk grav, ville det bli helt galt i forhold til alle gravsteder som er slettet og videre til alle dem som gjennom historien ikke har fått en grav og aldri er blitt funnet. Det må ikke bli noe mindreverdige, hverken over sorgen eller minnet om den som savnes aldri blir funnet. Tanken om en våt grav, som en grav likeverdig med et gravsted på en kirkegård, har vært en oppfatning gjennom århundrer og bør holdes frem på samme måte i dag.

3. Mennesker forholder seg nødvendigvis ikke prinsipielt til dette spørsmålet under alle forhold. Dette er det viktig å ta hensyn til. Menneskers følelser, også de som har med tapsreaksjoner som savn, sorg og smerte å gjøre, må tas på alvor. Ingen må overlates til seg selv i de vanskelige tanker og prosesser man får helt innpå livet i forbindelse med ulykker og tap av kjære, som kanskje ikke blir funnet til tross for stor innsats fra letemannskap og frivillige. Vi kjenner knapt noe samfunn som ikke påser at deres døde får en verdig avslutning på sitt jordiske liv, alt etter kultur og religiøse tro. Hos oss har det siden kristendommen ble innført blitt synliggjort gjennom gravsteder lagt rundt kirkene utover landet. Fortsatt er gravplassene i Norge kirkelig eiendom gjennom de enkelte sokn (kirkelig juridisk størrelse) eller soknene i en kommune i fellesskap med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag (gravferdsloven § 1).
4. Søk som ikke igangsettes eller som avsluttes før avdøde er funnet, vil føre til en menneskelig og følelsesmessig påkjenning for dem det angår. Dette må tas på alvor. De pårørende må tas med i prosessen som leder frem til avgjørelsen, informeres og bli forelagt realiteter og avveininger som legges til grunn, men de pårørende bør ikke være medansvarlige for de beslutninger som tas. I den grad det kan være et religiøst, følelsesmessig eller kulturelt betinget traume for de pårørende at den døde ikke er funnet, vil det over tid være et ledd i sorgbearbeidelsen å få de pårørende til å avfinne seg med dette. Det vil være viktig å fremholde at:
 - Grav og gravsted er i seg selv ikke viktig for den døde, men for de gjenværende
 - Man kan få et gravminne på kirkegård selv om den døde ikke blir funnet

Kirkens rolle i dette vil være å utarbeide liturgier (ritualer) som kan «tilbys» kirkens medlemmer og andre som eventuelt vil bruke kirkens tjeneste. Dette ville også kunne være en mer forsonende måte å avslutte en søkeaksjon på.

Kirken er i gang med å samle erfaringer og informasjon fra andre land som måtte ha tradisjoner som ivaretar dette, og vil deretter utarbeide tilsvarende liturgier og veiledninger til slikt bruk.

4.2.2 Gravferdsloven

Det vil ofte være av stor betydning i en sorgprosess at alle på en eller annen måte får sitt gravsted å gå til. I utgangspunktet er dette ivaretatt på to måter i vårt lovverk. I lov om kirkegårder, kremasjon og gravferd (gravferdsloven) av 7. juni nr 32 § 1, annet ledd, der det bl a heter:

«Når en omkommet person ligger på havets bunn eller ute i naturen, utgjør dette en naturlig grav som ikke må berøres i annen hensikt enn å flytte hele legemet til kirkegård eller gravplass etter første ledd eller utsettes for direkte forstyrrende eller krenkende virksomhet.»

Videre heter det i forskriftene til gravferdsloven, § 21 :

«Personer som er omkommet på havet, i krig eller liknende og som ikke er gravlagt på kirkegård, kan likevel få navnet satt på eksisterende eller nytt gravminne.»

Det følger således av loven at dersom avdøde ikke blir funnet, er det sannsynlige sted døden inntrådte en «naturlig grav» og derfor å betrakte som en virkelig grav med det samme vern loven gir en grav på kirkegården. Videre gir loven helt klart anledning til å opprette gravsted eller bruke en eksisterende, for eksempel en familiegrav, som gravminne for avdøde som ikke blir funnet. I hvilken grad dette er kjent, er en annen sak.

4.2.3 Andre vurderinger

Søk etter omkomne som lovhjemlet rettighet

Utvalget har vurdert om søk etter omkomne bør være en lovhjemlet rettighet, det vil si at staten har en lovhjemlet plikt til å søke etter et individ som antas å ha omkommet. En slik hjemlet rett ville representere noe helt nytt i vår lovgivning. Videre eksisterer det ingen hjemlet rett til å bli reddet dersom en befinner seg i en fare- eller ulykkessituasjon. Utvalget mener derfor at det ville fremstå som et paradoks om staten påtar seg en sterkere forpliktelse til å søke etter omkomne enn til å redde mennesker i livsfare.

Likhetsprinsipp

Søk etter omkomne må alltid bestemmes ut fra kriterier hvor det ikke tas hensyn til sosial tilhørighet på de som antas å ha omkommet. Det vil si at de samme retningslinjer skal gjelde for alle, og at det i utgangspunktet brukes like mye ressurser på for eksempel ulike yrkesgrupper (fiskere, sjøfolk, oljearbeidere mv). Videre skal ordningen være uavhengig av ulykkens årsak, for eksempel om folk har omkommet under utøvelse av fritidssysler eller utøvelse av yrke. Det skal heller ikke diskrimineres på bakgrunn av nasjonalitet og antall forulykkede.

Realisme

Utvalget mener at søk etter omkomne bare må igangsettes dersom det er en reell mulighet for å finne de omkomne. Det vil være galt å søke av andre årsaker, som for eksempel press fra media, pårørende og andre, dersom det ut fra en faglig vurdering ikke vil være hensiktsmessig å begynne et søk. Søk etter omkomne skal heller ikke være en form for terapi for de pårørende.

Arbeidsgruppen av 1994 hadde som en retningslinje for søk at båten burde være lokalisert før søket igangsettes. Utvalget mener det ville være urealistisk å starte og søke uten at det finnes noen ledetråder på hvor den eller de omkomne befinner seg. Utvalget mener at det bør være klare indikasjoner på hvor de omkomne kan tenkes å befinne seg før en starter et søk. At båten er funnet er en slik indikasjon, men utvalget mener at dette må vurderes i det enkelte tilfellet, og at det ikke bør settes som et absolutt vilkår for å igangsette et søk at båten er funnet. Det kan være andre indikasjoner på hvor den eller de omkomne befinner seg.

Risiko for innsatspersonell

Det vil være meningsløst å risikere menneskeliv for å søke etter omkomne. Utvalget er kjent med at det har forekommet tilfeller hvor dykkere er omkommet under søkeaksjoner. Det må alltid tas tilstrekkelig hensyn til sikkerheten til de som skal utføre søkeaksjonen. Det må derfor aldri igangsettes en søkeaksjon dersom det vil kunne innebære en uforholdsmessig stor sikkerhetsrisiko for de mannskapene som deltar i aksjonen. En søkeaksjon må likeledes organiseres på en slik måte at den ikke representerer en stor sikkerhetsrisiko for de mannskapene som deltar i aksjonen.

I enkelte tilfeller vil det innebære en sikkerhetsrisiko å involvere de pårørende i for stor grad i selve søkeaksjonen. Dette vil i enkelte tilfeller kunne innebære at mannskaper tar unødvendig risiko.

Hensyn til de pårørende og overlevende

De pårørendes behov skal søkes ivaretatt på en god måte, dette innebærer at:

- De pårørende ikke gis forventninger som er egnet til å skape urealistiske forhåpninger om å finne den eller de omkomne.
- De pårørende og overlevende må hele tiden få tilstrekkelig og korrekt informasjon om søkeaksjonen og de beslutninger og vurderinger som foretas.

Informasjonen må være oppdatert og ikke utfordre til spekulasjoner. Så langt det er mulig bør også de pårørende få informasjon om innstilling av leting før meldingen går ut i mediene. De pårørende bør også få råd i den situasjonen de er, hvor de kan få hjelp til å bearbeide sorgreaksjoner, informasjon og tilbud om minnesamvær, minnestein mv. Dette innebærer også å gi råd om alle de som henvender seg til de pårørende for å selge tjenester e l.

- De pårørende skal gis anledning til å uttale seg, og de skal så langt det er hensiktsmessig tas med på de vurderinger som foretas i forbindelse med søket. De pårørende, eller eventuelt deres representant, skal ha status som rådgivere i søkeaksjonen.
- De pårørende skal ikke ha beslutningsansvar ved søk etter omkomne.

Det må påses at de pårørende blir ivaretatt på en god måte slik at de kan komme videre i sorgprosessen, og at de får den hjelpen de trenger i den situasjonen de er i, for eksempel kan det være aktuelt med krisepsykiatrisk hjelp mv.

Det vises i denne sammenheng til retningslinjer som er gitt i Justisdepartementets rundskriv G-50/90, og særlig til det som står om samarbeid med helsevesen når det gjelder den krisepsykiatriske delen av redningsarbeidet. Dette bør gjelde tilsvarende for søk etter omkomne. Det er i rundskrivet sagt at retningslinjene er ment som en prøveordning frem til februar 1991, og at det deretter vil være en evaluering med tanke på utarbeidelse av permanente retningslinjer. Etter det utvalget har fått opplyst av Justisdepartementet er det ikke skjedd en slik evaluering. Utvalget foreslår derfor at en ser nærmere på om disse retningslinjene er gode nok, eller om det er nødvendig å utarbeide nye.

En våt grav er en verdig grav

Det vil alltid være tilfeller hvor en ikke får opp eller finner alle som er omkommet. Således vil det alltid være noen som får en våt grav å forholde seg til. Det er derfor viktig som etisk retningslinje eller grunnholdning at:

- En våt grav er en verdig grav.

Samtidig som man fastholder dette som grunnleggende retningslinje, er det viktig å understreke at søk etter omkomne likevel ikke vil være en nedprioritert oppgave. Ethvert tilfelle vil bli vurdert utfra de kriteriene utvalget foreslår oppstilt. Likeledes må det fremholdes at spørsmålet om det skal søkes eller ikke, eventuelt avslutning av søk før de omkomne er funnet, ikke må gjøres til målestokk på innholdet i og verdien av de pårørendes respekt for eller forhold til den avdøde. Tradisjon og lovgivning omkring begrepet «våt grav» og dens verdighet, understreker dette.

Informasjon

I et demokratisk samfunn har borgerne rett til informasjon. Dette er en viktig forutsetning for at borgerne skal delta i den demokratiske debatten og prosessen. Mangel på informasjon kan medføre ryktespredning og panikkreaksjoner. Derfor er det nødvendig å gi rask, saklig og troverdig informasjon. Det må gis informasjon både til de pårørende og til media. Informasjon overfor de pårørende er det sagt noe om ovenfor, dette punktet vil derfor omhandle forholdet til media:

- Media skal holdes informert om søkeaksjonen og det skal gis korrekt og tilstrekkelig informasjon.
- De pårørende skal gis råd om hvordan de skal håndtere media.

Det vises for øvrig til Justisdepartementets rundskriv G-50/90 som bør gjelde tilsvarende for søk etter omkomne.

Økonomi

Utvalget foreslår at det bevilges penger over statsbudsjettet til søk etter omkomne. Det vil i alle tilfeller være en grense for hvor mye ressurser en kan bruke på søk etter omkomne, og det vil være visse rammer som er lagt i statsbudsjettet. Økonomien blir derfor også et moment som må vurderes og tas hensyn til. Det vil kunne forekomme tilfeller hvor det er nødvendig å stanse et søk ut fra en vurdering av hva som er hensiktsmessig ressursbruk.

- Målet må være at det i hvert tilfelle skal vurderes om det skal søkes etter omkomne. Et eventuelt søk skal foretas innen visse rammer, etter en på forhånd oppsatt plan om hvor det er sannsynlig å finne den eller de omkomne, og at søkeaksjonen avsluttes når denne på forhånd opptrukne søkeplanen er gjennomført.

4.3 Kriterier

Ut fra de overveielser som er gjort ovenfor har utvalget funnet å ville vektlegge følgende kriterier:

- Beslutning om igangsettelse av søk skal skje ut fra hensynet til
 - likebehandling av ethvert tilfelle uansett situasjon, nasjonalitet, sosial tilhørighet e l.

- pårørendes innstilling og oppfatning
- en realistisk vurdering av alle ytre forhold vedrørende søket
- en realistisk mulighet for å finne avdøde
- realistiske og avgrensede økonomiske rammer
- realistiske rammer i tid

Beslutning om ikke å søke eller å avslutte søk bør skje når alle hensyn er tatt og situasjonen tilsier at realismen i søket ikke lengre er tilstede.

Kapittel 5

Organisering av søk etter omkomne, alternativer og utvalgets anbefaling**5.1 Innledning**

I foregående kapitler er redningstjenesten, politiet og havarikommisjonenes oppgaver nøye beskrevet for å gi grunnlag for å kunne vurdere den mest hensiktsmessige organisering av søk etter omkomne, sett i lys av nevnte etaters oppgaver, organisasjon og finansiering. Videre er kriterier for søk beskrevet. I dette kapitlet vil utvalget skissere ulike alternative organisasjonsmodeller, herunder opprettelse av et fast fagutvalg som nevnt i mandatet. Utvalget tolker mandatet slik at man ikke er bundet til å foreslå og etablere et fagutvalg, jf mandatets ordlyd hvor utvalget bes om å vurdere behovet for et fast fagutvalg.

Utvalget beskriver ulike alternative organisasjonsmodeller og anbefaler enstemmig at søk på land, i innsjøer og vassdrag ivaretas av politiet som i dag, mens søk etter omkomne til sjøs legges til redningstjenesten som en ny oppgave, administrert av hovedredningssentralene. Utvalget anbefaler at Justisdepartementet ser nærmere på ansvarsfordelingen og grensedragningen mellom politiets og redningstjenestens ansvar for søk til sjøs i den grad det er nødvendig for å få en hensiktsmessig ordning. Det vil for eksempel etter utvalgets mening ofte være gode grunner for at den etat som har ledet den forutgående redningsaksjon, også får ansvaret for søket når den savnede må anses å være omkommet.

Med hensyn til politiets ansvar for redningsaksjoner og søk etter omkomne, vil utvalget bemerke at arbeidsgruppens rapport fra 1994 etter utvalgets mening er noe ufullstendig med hensyn til politiets ansvar for søk etter omkomne, med den følge at arbeidsgruppens utgangspunkt om at staten ikke har ansvar for å søke etter omkomne, verken på land eller sjø, blir misvisende. Arbeidsgruppen av 1994 beskriver kort politiets oppgaver på side 9 i sin rapport uten å nevne politiets rolle som alminnelig bistandsorgan, noe som gir politiet en lovhjemlet plikt til å søke etter omkomne på land og til sjøs så langt det er påkrevet og naturlig, jf politiloven § 2 nr. 4 og § 27, politiinstruksen § 12-2 første, annet og tredje ledd og politiinstruksen §10-6, samt relevante forarbeider. Utvalget viser til at politiets oppgaver i søke- og redningsaksjoner slik som utvalget tolker denne, er utførlig beskrevet i *"Søk etter omkomne: Dagens situasjon, beskrivelse og avgrensning mot redningstjenesten og politiets arbeidsoppgaver, samt havarikommisjonene"* i kapittel 3, *"Politiets oppgaver"* i punkt 3.4.

Det organ som gis ansvar for søk etter omkomne, på land og til sjøs må ta kompliserte og vanskelige avgjørelser. Man må vektlegge utstrakt kontakt med overlevende og pårørende, i tillegg til de operasjonelle beslutninger, og det vil være press fra media og andre. Ordningen skal i tillegg administreres, og de nødvendige økonomiske avveininger må tas. Både de pårørendes behov og det offentlige behov skal ivaretas. De pårørende har behov for visshet, og vil som regel ha et ønske om å få en grav på land som de kan å gå til. Det offentlige har behov for å finne årsaken til ulykken (jf straffeprosessloven § 224, 2. ledd), samt å synliggjøre kulturelle, humanitære og samfunnsmessige

verdier. Det er både de pårørendes og det offentliges behov å fastslå identitet på de omkomne som blir funnet, med de rettsvirkninger dette har.

De pårørendes ønske om å gjøre det som er mulig for å finne de omkomne og bringe dem til en grav, skal ivaretas på en god måte. Samtidig skal organet i det enkelte tilfellet ut fra faglige og etiske betraktninger vurdere om det skal iverksettes søk etter den eller de omkomne. Videre skal det besluttes hvordan et søk skal foretas, hvor det skal søkes, hvem som skal utføre søket, hvilke personer en skal rådføre seg med mv. Endelig må det besluttes når et søk skal avsluttes. Organet bør også disponere og ha ansvar for budsjettmidlene som avsettes til oppgaven.

Utvalget har drøftet flere mulige alternativer når gjelder organisering av søk etter omkomne. Utvalget har foretatt en helhetsvurdering av hvilken organisering som antas å ville gi best resultat i flest mulig søkeaksjoner. Utvalget har med andre ord konkret vurdert hvordan søk bør organiseres for å finne flest mulig omkomne, raskest og mest kostnadseffektivt, sett i sammenheng med de tilgrensende oppgaver som redningstjenesten, politiet og havarikommisjonene allerede utfører. Å etablere et nytt frittstående fagutvalg, med relevant kompetanse og egen finansiering, men uten tilknytning til noen av de etatene som i dag foretar søk etter overlevende og omkomne, synes å måtte bli kostbart og lite hensiktsmessig. Utvalget mener at den beste løsningen vil være å bygge videre på redningstjenesten uten å opprette et nytt og frittstående fagutvalg. Ved å legge søk etter omkomne til hovedredningssentralene vil ordningen bli lettere å administrere, og mindre kostnadskrevede enn et frittstående fagutvalg.

Utvalget mener at det er så store forskjeller mellom søk til sjøs og andre søk, at det er forsvarlig og hensiktsmessig å foreslå ulike organisasjonsmodeller for søk til sjøs og andre søk. Det er søk til sjøs som representerer den store utfordringen i dagens situasjon, og som det har vært fokusert på og hvor det bør foretas forbedringer. Øvrige søk vurderes tilfredsstillende ivaretatt av politiet i dag.

Utvalget foreslår enstemmig at politiet bør beholde ansvaret for de søk som i dag er tillagt etaten i henhold til lov, politiinstruks og praksis, og at søk til sjøs legges til redningstjenesten (hovedredningssentralene) som en ny oppgave. Utvalget har lagt vekt på at hovedredningssentralene har en allsidig og bred kompetanse om sjøulykker, og at denne kompetansen kan videreutvikles med hensyn til undervannssøk. Videre har hovedredningssentralene stor operativ kompetanse og erfaring med å lede redningsaksjoner. De har bl a et apparat for å ta seg av pårørende og presse, og det er redningsledere på vakt 24 timer i døgnet. Som nevnt tidligere bør den nærmere ansvarsfordeling mellom politiet og hovedredningssentralen for søk etter omkomne i sjøen foretas senere. Utvalget har også vurdert andre alternativer, som for eksempel å legge alle typer søk etter omkomne til politiet eller til en av havarikommisjonene, eller å opprette et frittstående fagutvalg.

Utvalget foreslår en todelt modell, som i store trekk tilsier at redningstjenesten har ansvar for søk til sjøs, og at politiet har ansvar for øvrige søk. Det er store praktiske og økonomiske ulikheter ved søk etter omkomne på land, i innsjøer og vassdrag med mer, og søk i forbindelse med ulykker til sjøs. Utvalget vil derfor i de neste punktene drøfte særskilt de ulike typer søk som utvalget foreslår skal ledes av henholdsvis politiet og redningstjenesten. Deretter drøftes hvilken kompetanse som trengs ved søkeaksjoner generelt, og til slutt beskrives fire alternative organisasjonsmodeller, hvor utvalget enstemmig anbefaler det første alternativet beskrevet i "*Søk etter omkomne til sjøs som*

en ny oppgave for redningstjenesten og videreføring av politiets ansvar ved øvrige søk etter omkomne på land med mer" i punkt 5.5.1.

5.2 Søk etter omkomne på land, i innsjøer, vassdrag og langs kysten

Søk etter omkomne på land er av en annen karakter enn søk til sjøs. Ved søk etter omkomne på land trenger man en annen kompetanse enn ved søk etter omkomne etter sjøulykker. Den avanserte teknologi og den kunnskap om maritime forhold som nyttes ved undervannssøk trenger man stort sett ikke ved disse søkene, selv om innsikt til en viss grad vil være aktuelt i enkelte søk i store innsjøer. Søkeaksjoner på land krever blant annet kompetanse om feltmessig søk, geografiske og lokale forhold og etterforskning. Politiet må avdekke hvor den antatt omkomne personen befinner seg, hva som kan ha skjedd, bakenforliggende årsaker for ulykken mv. Ofte er det heller ikke det samme tidsaspektet ved søkeaksjoner på land som til sjøs, men her er store variasjoner. Til sjøs kan omkomne drive med undervannsstrømmer over store områder, slik at det vil være viktig at søket foretas i umiddelbar tilknytning til redningsaksjonen. På land har man ofte ikke det samme tidspress. Det hender for eksempel at søkeaksjoner blir avbrutt på vinteren for deretter å tas opp igjen om våren.

Av fremstillingen i *"Politiets oppgaver"* i punkt 3.4 vedrørende politiets oppgaver, fremgår det at politiet har et omfattende ansvar når det gjelder søk etter omkomne på land, i innsjøer og vassdrag. Politiets ansvar for å søke etter omkomne i disse tilfellene innebærer også finansiering av søkeaksjoner innenfor de ordinære politibudsjettene. Utvalget har innhentet opplysninger fra politidistriktene om hvor mye ressurser politiet bruker på å søke etter omkomne. De tilbakemeldinger utvalget mottok fra landets politidistrikt gir uttrykk for at politiet ikke bruker store økonomiske ressurser på denne oppgaven. Utvalget anslår at det oppstår ca ett tilfelle i hvert politidistrikt i året, og at hvert politidistrikt bruker ca 10 000 kr til å søke etter omkomne i året. Lønnskostnader til polititilsatte er ikke tatt med i beregningene. Tallene er noe usikre da politidistriktene ikke fører fullstendig statistikk over disse tilfellene, men ser dette i sammenheng med redningsaksjoner. Utvalget mener likevel på grunnlag av politidistriktenes egne oppgaver å kunne fastslå at kostnader ved søk etter omkomne på land generelt ikke er av stort omfang. Utvalget reserverer seg her med hensyn til store ulykker som er sjeldne og ressurskrevende. Det kan som eksempel nevnes forlis av større passasjerskip i innsjø eller flyulykke. I slike tilfeller vil politimesteren måtte ta saken opp med sine overordnede og finne en løsning i samarbeid med Justisdepartementet jf *"Store ulykker og katastrofer"* i punkt 3.6.

Ved søkeaksjoner innenfor politidistriktet er det politimesteren som er ansvarlig for å avgjøre spørsmålet om hvorvidt og hvor lenge det skal søkes i den enkelte sak. Politimesteren er i tillegg ansvarlig for å iverksette søk, herunder bestemme hvilke metoder, mannskaper og utstyr som skal benyttes, samt om det er nødvendig å leie inn private firmaer som kan utføre søk etter omkomne i innsjøer og vassdrag.

Avgjørelsen om det skal soknes eller søkes og hvor lenge dette skal pågå, er en skjønsmessig avgjørelse som må vurderes konkret i det enkelte tilfelle. Ved denne avgjørelsen legges det blant annet vekt på sannsynligheten for å finne omkomne og hvor realistisk søket er. De pårørendes meninger vil bli tillagt vekt. I tillegg blir den økonomiske siden vurdert, og medias fremstilling

tas med i betraktning idet den ofte er bestemmende for allmennhetens oppfatning av hva som bør gjøres. Det har vært relativt lite offentlig kritikk med hensyn til politiets søk etter omkomne. Utvalgets inntrykk er at politimestrene gir søk etter omkomne tilstrekkelig prioritet.

Politiet bruker ofte frivillige organisasjoner som for eksempel Røde Kors, Norsk Folkehjelp, Norske Redningshunder, og andre frivillige i søkeaksjoner på og langs land. De frivillige stiller opp gratis, og de gjør ofte den største jobben i disse tilfellene. I tillegg har de aller fleste politidistrikt et godt opplegg for å ivareta de pårørende. Dette inngår i redningsplanene. Det er derfor ingen grunn til å foreslå endret organisering, nye kriterier eller annen finansieringsordning når det gjelder søk etter omkomne på land.

Utvalget har på denne bakgrunn kommet frem til at politiet ivaretar søk på land, i innsjøer og vassdrag på en tilfredsstillende måte i dag. Det er ikke behov for å opprette hverken en ny organisasjon eller en ny finansieringsordning for disse tilfellene. Dagens ordning fungerer bra. Forutsatt at politibudsjettet tar tilstrekkelig høyde for at politidistriktene vil ha behov for midler til noen mindre søkeaksjoner hvert år, og at Justisdepartementet i samråd med berørt politimester bistår med ressurser ved ekstraordinære uhell som medfører ressurskrevende søk, mener utvalget enstemmig at politiet skal beholde det ansvaret etaten i dag har for søk etter omkomne og at ordningen finansieres over politiets budsjett.

5.3 Søk etter omkomne etter sjøulykker som utvalget foreslår skal ledes av redningstjenesten

Søk til sjøs er mer komplisert og er ofte mer kostnadskrevende enn søk etter omkomne på land, i innsjøer og vassdrag. De omkomne kan ha drevet langt vekk fra ulykkesstedet og være spredt over et stort havområde, og dermed være meget vanskelig å lokalisere. Ny teknologi innen undervannssøk gjør det mulig å foreta søk der dette tidligere var umulig å søke etter omkomne, fordi det nå er utviklet avansert teknologisk utstyr for undervannssøk. Imidlertid kreves det særlig fagkompetanse av ulik art for å kunne foreta søk til sjøs og finne omkomne. Det kreves kunnskap om undervannsstrømmer, sjødrift, lokale forhold, hva slags utstyr og teknologi som er best egnet i det enkelte søk mv.

En søkeaksjon til sjøs vil som regel kreve økonomiske ressurser av en helt annen størrelsesorden enn ved søk på land. En søkeaksjon til sjøs vil kunne koste fra 10 000 kr og opp mot 1 mill kr i døgnet avhengig av hvilket utstyr som benyttes, jf "[Anslag over antall søkeaksjoner til sjøs pr år](#)" i punkt 7.2. Søk til sjøs kan innebære utgifter i en størrelsesorden som hverken redningstjenesten eller politiets ordinære budsjetter i dag kan bære. Bortsett fra politiet som i et begrenset omfang har ansvar for å sokne etter omkomne jf "[Politiets oppgaver](#)" i punkt 3.4, har ingen offentlig instans i dag ansvar for å søke etter omkomne til sjøs.

5.4 Hvilken kompetanse trengs i det organ som får ansvaret for søk etter omkomne generelt

Utvalget har med utgangspunkt i de oppgaver som skal løses, vurdert hvilken kompetanse som bør være representert i det organ som skal ta beslutninger vedrørende søk etter omkomne.

Kompetanse som ivaretar de pårørendes behov

Det organ som får ansvaret for å søke etter omkomne skal sørge for at de pårørende får informasjon og blir hørt på en hensiktsmessig måte. Personell som har erfaring med pårørende i ulykkesituasjoner bør derfor være med i organet. Kommunikasjonen med de pårørende må ivaretas av en person som har innsikt i reaksjonsmønstre i forbindelse med akutsituasjoner og evne til å formidle kontakt og vekke tillit. Mange av Den norske kirkes tilsatte er særskilt skolert for å ta seg av pårørende og eventuelt overlevende, og enkelte er allerede involvert som rådgivere for redningstjenesten. Utvalget finner det formålstjenlig å bygge videre på den kompetanse som allerede finnes i kirken i tilknytning til redningstjenesten. Prester er i dag knyttet til hovedredningsentralene og de lokale redningssentralene. Overalt i landet kan det skaffes til veie en godt kvalifisert prest for å ivareta kommunikasjonen med de pårørende. Erfaringene med denne ordningen er gode etter den informasjon utvalget har fått om dette.

Dersom personer uten tilknytning til Den norske kirke er involvert som pårørende i en ulykke, formidler presten i redningsstaben kontakt med en medhjelper med passende bakgrunn og ønsket konfesjon for å kunne gi veiledning og støtte. På grunn av at de pårørende som ønsker det, hele tiden bør informeres om hvilke beslutninger som tas med hensyn til søket, er det nødvendig med kompetanse innen kommunikasjon med mennesker i sjokk og sorg. De pårørendes ønsker og meninger bør høres og formidles på hensiktsmessig måte til ledelsen. Situasjonen stiller store krav til den som får ansvaret for kontakten med de pårørende. De pårørende bør involveres i søkeaksjonen som rådgivere i den grad det er mulig, men vil først og fremst ha behov for å få informasjon. Det vil imidlertid kunne være et operativt fortrinn å ha tett kontakt med de pårørende som kan gi verdifull informasjon av betydning for søket, slik at de pårørendes rolle som rådgivere må tilrettelegges. Det er nødvendig å presisere at de pårørende ikke bør være med på å detaljplanlegge aksjonen. De bør heller ikke komme i så tett kontakt med de som deltar i aksjonen, at mannskapene blir utilbørlig påvirket eller stresset og derved i verste fall tar sjanser som innebærer en risiko for mannskapene selv. De pårørendes rolle må tilpasses hensynet til å sikre den beste og tryggeste jobbplanlegging og gjennomføring av søkeaksjonen.

De pårørende skal under enhver omstendighet ikke være beslutningstager under søket. De pårørende må behandles slik at det til enhver tid er klart at de ikke er delaktige i beslutninger om å avslutte søket, hvilket utstyr som skal leies inn eller liknende vanskelige avgjørelser som vil være en byrde for de fleste pårørende. Dette må formidles til hver enkelt pårørende, noe som kan være svært krevende, særlig dersom antallet pårørende er stort eller meningene innen gruppen er delte. Utvalget mener imidlertid at en slik modell for kommunikasjon og kontakt med de pårørende vil være velegnet. Utvalget antar av det fleste pårørende vil oppleve det positivt at de blir holdt løpende og korrekt informert, og at de blir hørt og får sine synspunkter formidlet til ledelsen. Det er likeledes viktig at de pårørende får tilbakemelding fra ledelsen, uten at de deltar i beslutningsprosessen. Dersom de pårørende får en slik rolle vil det kunne føre til at beslutningen om eventuelt å stanse et søk blir enklere å ta. Beslutninger bør så langt det er mulig fattes i samråd med, og helst i forståelse med, de pårørende, men det vil ikke alltid være mulig å oppnå enighet hos alle.

Erfaring tilsier at det ofte innen gruppen pårørende er delte meninger om hvilke avgjørelser som bør tas. De fleste vil være i en vanskelig situasjon

preget av sjokk og sorg, noe som gjør kommunikasjonen vanskelig. Det bør derfor være godt skolerte prester eller andre hjelpere som får dette oppdraget. Deres rolleforståelse må være i tråd med ovenstående synspunkter og legges til grunn for arbeidet med de pårørende. Det må legges opp til ytterligere skolering av de prester som trekkes inn, i samarbeid mellom redningstjenesten, politiet og kirken. Prestene eller den presten henviser til, vil i de fleste tilfelle kunne skape tillit hos de pårørende og kunne bistå dem i å komme videre i sorgprosessen. Vedkommende må sørge for at de pårørende får den hjelp og støtte de trenger i en vanskelig situasjon og ha forståelse for at de kan ha ulike behov, som varierer individuelt og etter den konkrete situasjon. Vedkommende må videre ha kompetanse til å henvise pårørende til relevant instans for ivaretagelse og hjelp ut over den støtte som vedkommende prest selv kan gi, for eksempel henvise til helsepersonell som har kompetanse til å ta vare på mennesker i sjokk og sorg.

Utvalget har etter nøye vurdering kommet frem til at en representant fra Den norske kirke bør ivareta de pårørendes behov i den organisasjon som utvalget anbefaler for søk etter omkomne. Presten bør trekke inn og henvise til representanter fra andre trossamfunn og med forskjellige livssyn etter behov og dersom de pårørende ønsker det. Som følge av statskirkeordningen mener utvalget at det er naturlig at det offentlige trekker på de ressurser som offentlig tilsatte prester representerer for å ivareta viktige offentlige oppgaver hvor prestene har god kompetanse. For øvrig vil kirkens representant kunne knytte til seg helsepersonell og andre i de tilfellene det viser seg nødvendig. Disse vil formelt kunne være rådgivere for kirkens representant og for øvrig etablere klientforhold med de pårørende på vanlig måte.

Bergningskompetanse, kompetanse innen undervannssøk

I den organisasjonen som skal ivareta oppgaven å søke etter omkomne, må det være personer med egnet kompetanse slik at de er i stand til å ta gode operative beslutninger som bygger på grundig faglig innsikt. De må bli vite hvor det bør søkes, hvilken søkemetode som bør benyttes og hva slags utstyr som det er mest hensiktsmessig å benytte i den konkrete sak. Videre må de vite om tilgjengelig ekspertise, hvilke firmaer eller instanser som best kan utføre søket, soliditet og profesjonalitet av firma og kontrakts- og prisforhold. Det er i tillegg nødvendig å ha kunnskap om maritime forhold for eksempel kunnskap om overflatestrøm, bunnstrømsforhold, sjødrift, måleinstrumenter og tilgjengeligheten av dette mv. Det avgjørende kriteriet for suksess ligger i at de operative beslutninger som fattes, fører til at de omkomne blir funnet. Den kompetanse som trengs er sammensatt av kunnskap fra forskjellige fagfelt. Den best mulige, reelle kompetanse på hvorledes omkomne til sjøs finnes, bør tilføres eller bygges opp innen organet.

Videre må organisasjonen skaffe seg kunnskaper og holde seg oppdatert på teknologi og metoder innen undervannssøk mv, for å kunne foreta profesjonelle vurderinger ved en søkeaksjon etter omkomne.

Informasjon

På grunn av at det ofte fokuseres på søk etter omkomne i media og at dette er av interesse for allmennheten, er det nødvendig å tilrettelegge en informasjonssfunksjon i det organ som får ansvar for søkeoperasjonene. En erfaren og profesjonell informasjonsskonsulent er nødvendig for å kunne håndtere media,

særlig i de større, kompliserte aksjonene, hvor den operative ledelse trenger råd om hvordan media skal behandles. Godt tilrettelagt kommunikasjon med media i større aksjoner, planlagte pressekonferanser og rikelig med bakgrunnsinformasjon til journalistene, krever faglig kompetanse som den operative ledelse normalt ikke besitter. Utvalget vil understreke hvor viktig det er at det settes av ressurser til informasjonsfunksjonen. Det inntrykket som media gir av aksjonen er oftest det bildet folk flest får av søkeaksjonen.

Informasjonskonsulenten bør også kunne gi de pårørende råd om hvordan de bør opptre overfor media. Det forekommer dessverre atskillige eksempler på at mennesker i sorg og sjokk kan trenge å bli beskyttet også mot seg selv, blant annet fordi enkelte i øyeblikket ikke selv makter å vurdere virkningen av sine uttalelser til media. Mange er også uvant med journalister og opplever media som påtrengende i en svært vanskelig situasjon. Råd fra en profesjonell informasjonskonsulent vil kunne være meget verdifullt for pårørende. Utvalget peker på at redningstjenesten har lang erfaring med mediahåndtering fordi redningsaksjoner alltid får mye oppmerksomhet i media. Ved mindre aksjoner vil ofte lederen av hovedredningssentralen eller den lokale politimesteren selv ta seg av informasjonsoppgaven, eller man benytter en egen pressekontakt som formelt er organisatorisk tilknyttet hovedredningssentralene. Ved å bygge på den kompetanse som finnes innen redningstjenesten og politiet, samt tilrettelegge for etter behov å kunne trekke på de profesjonelle informasjonskonsulenter som allerede er tilknyttet hovedredningssentralene, mener utvalget at informasjonsfunksjonen vil bli godt ivare tatt.

Kompetanse innen ledelse, administrasjon

Ledelsen av søkeaksjonen må ivaretas av en person som har kompetanse innen ledelse og koordinering, og som kan samordne virksomheten innen organisasjonen. Lederen har et særlig ansvar når det gjelder planlegging og ledelse av de enkelte aksjoner, informere deltakere om oppdraget, gi instruksjoner mv. Videre må lederen sørge for kontakt og samarbeid med andre i den aktuelle sak, og særlig påse at politiet blir brakt inn i aksjonen i den grad det er nødvendig (se "*Politiets oppgaver*" i punkt 3.4). Lederen bør ha som oppgave å opprette kontakt med myndigheter, eksperter og institusjoner som det kan være aktuelt å søke bistand hos og samarbeide med i aktuelle saker, samt å forhandle frem og inngå kontrakter med mulige operatører. Ledelsen må dessuten ha oversikt over tilgjengelig utstyr. I tillegg skal lederen representere organisasjonen utad og i forhold til overordnede. Ansvarlig organ skal også ivareta helhetlig økonomisk og budsjettmessig ansvar for oppgaven.

Annen kompetanse

Det kan i tillegg være behov for ytterligere kompetanse i søketilfeller. Utvalget har vurdert dette, og konkludert med at annen nødvendig kompetanse bør innhentes etter en konkret vurdering i henhold til behovet i den enkelte sak. Det er for eksempel viktig at de som skal ta avgjørelser med hensyn til søk støtter seg på lokalkunnskap. De som bor i søkeområdet, eller fiskere i området, vil inneha viktig kunnskap om strømforhold og som kan være til stor hjelp under aksjoner. Slike kompetansepersoner bør derfor knyttes til organisasjonen som rådgivere i den enkelte sak.

Organisasjoner som er spesielt opptatt av problemstillinger rundt søk etter omkomne, vil også kunne bidra med nyttig kunnskap. Norges Fiskarkvinnelag, Fiskarlaget, Redningsselskapet, Sjømannsforbundet, representanter for fritidsbåteiere, oljebransjen m fl, bør trekkes inn som rådgivere i saker hvor det er naturlig. Slike organisasjoner vil som regel ha et mer helhetlig og langsiktig perspektiv på det å søke etter omkomne utover den aktuelle aksjon og vil bibringe erfaring og faglig innsikt.

5.5 Organisering av søk etter omkomne – alternativer

5.5.1 Søk etter omkomne til sjøs som en ny oppgave for redningstjenesten og videreføring av politiets ansvar ved øvrige søk etter omkomne på land med mer

Utvalget har konkludert med at det vil være mest hensiktsmessig at politiet fortsatt har ansvaret for søk etter omkomne på land, i innsjøer, slik som beskrevet i innledningen til dette kapittel og i "*Søk etter omkomne på land, i innsjøer, vassdrag og langs kysten*" i punkt 5.2. Videre bør redningstjenesten tillegges ansvaret for søk etter omkomne som en ny oppgave. Utvalget anbefaler altså en todelt organisasjonsmodell.

Utvalget har nøye vurdert alle sider ved den foreslåtte todelte organisasjonsmodell og har konkludert med at ordningen blir hensiktsmessig og god, idet man kun foreslår å endre på situasjon for søk til sjøs som har vært kritisert, og for øvrig lar politiet i hovedsak videreføre etablert praksis. Når det gjelder søk etter savnede i havner og i de helt kystnære forhold, sokner politiet i dag etter drukningsulykker og ved meldinger om savnede som antas å være druknet.

Når utvalget foreslår at redningstjenesten skal få søk til sjøs som en ny oppgave, har en tatt utgangspunkt i at de fleste søk starter som en redningsaksjon. Ved å knytte ansvaret til hovedredningssentralene vil en kunne benytte den kunnskapen hovedredningssentralen har ervervet under redningsaksjonen i sitt videre arbeid med å søke etter omkomne. Hovedredningssentralen vet hvor det har vært søkt, og hva slags ressurser som er brukt i redningsfasen med videre. Situasjonen i dag er at hovedredningssentralen av ulike grunner ofte trekker ut redningsaksjonen i tid selv om det er lite eller intet håp om å finne overlevende. Hovedredningssentralene har derfor allerede noe erfaring med å søke etter omkomne, selv om de ikke i dag har tilstrekkelig kompetanse om undervannssøk. Ved å legge ansvaret for søk etter omkomne etter sjøulykker til redningstjenesten, vil slike søk bli en fortsettelse av redningsaksjonen, og det blir ingen kompetanselekkasje ved at et helt nytt fagutvalg eller en annen organisasjon, som ikke har noe tilknytning til redningsfasen overtar. Hovedredningssentralene ivaretar alle de kompetanseområder om er diskutert i "*Hvilken kompetanse trengs i det organ som får ansvaret for søk etter omkomne generelt*" i punkt 5.4.

Utvalget anbefaler at Justisdepartementet ser nærmere på ansvarsfordelingen og grensdragningen mellom politiets og redningstjenestens ansvar for visse søk til sjøs i den grad det er nødvendig for å få en hensiktsmessig ordning. Det vil for eksempel etter utvalgets mening ofte være gode grunner for at den etat som har ledet den forutgående redningsaksjon, også får ansvaret for å søke når den savnede må anses å være omkommet. Mønsterplan for sjøulykker fastslår at hovedredningssentralene koordinerer alle sjøredningsaksjoner inntil sentralene eventuelt bestemmer at andre skal overta. De

lokale redningssentralene bistår hovedredningssentralene ved sjøulykker. Det vil derfor være et nærliggende alternativ å tillegge hovedredningssentralene ansvaret for søk etter omkomne hvor de har ledet den forutgående redningsaksjonen.

Organisering av søkeaksjoner ved hovedredningssentralene

Utvalget har vurdert om søk etter omkomne som oppgave skal legges til begge hovedredningssentralene eller om det bør være en av sentralene som har ansvaret i hele redningstjenestens ansvarsområde. Dersom en av hovedredningssentralene får oppgaven, bør den legges til hovedredningssentralen i Bodø, bl a fordi sentralen i nord til tider har mindre arbeidspress enn hovedredningssentralen på Sola. Lederen for hovedredningssentralen i Bodø har dessuten gitt uttrykk for sentralens vilje til å ta på seg denne oppgaven, noe lederen av sentralen i sør for øvrig ikke ønsker. Leder av hovedredningssentralen i Sør-Norge har i møte med utvalget uttrykt bekymring for tilliten til hovedredningssentralen dersom den tillegges ansvar for søk etter omkomne. I samme forbindelse ble det nevnt som et alternativ at sjøforsvaret burde få nevnte oppgave, med fullmakt til å leie inn kompetanse etter behov.

Det er igangsatt et IT-prosjekt ved hovedredningssentralene som skal være ferdig i løpet av 1999. Det nye systemet vil gjøre det mulig for de to hovedredningssentralene å følge hverandres redningsaksjoner og gå inn i hverandres logg mv. Dette innebærer at en hovedredningssentral enkelt kan overta og lede aksjoner for den andre sentralen. Hovedredningssentralene vil på denne måten bli nærmere knyttet til hverandre. I relasjon til søkeaksjoner vil hver av hovedredningssentralene kunne følge med og ta over en søkeaksjon uten noen kompetanselekkasje, idet informasjon fra den forutgående redningsaksjonen vil være tilgjengelig. En ulempe med at en av hovedredningssentralene får ansvaret for alle søkeaksjoner, er at kontakten med pårørende kan tenkes å bli dårligere i de tilfellene hvor søket koordineres av hovedredningssentralen i nord mens de fleste pårørende er tilknyttet hovedredningssentralen i sør.

Utvalget har etter grundig vurdering kommet frem til at ansvaret for søk etter omkomne bør legges til redningstjenesten og tilrår enstemmig at man følger gjeldende system innenfor organiseringen av redningstjenesten og dermed legger søk etter omkomne til begge hovedredningssentralene.

Ved å legge søk etter omkomne til hovedredningssentralene, vil man få kontinuitet i kontakten med de pårørende. Under redningsaksjonen har hovedredningssentralen hele tiden denne kontakten. Redningstjenesten kan derfor stille sitt apparatet til rådighet og bygge videre på den kontakten noen allerede har opprettet. På denne måten får de pårørende færre å forholde seg til.

Etter utvalgets mening har hovedredningssentralene en oppbygning og virkemåte som er egnet for søk etter omkomne. Ved å legge slike søk til redningstjenesten bygges det videre på et eksisterende system som fungerer bra. Det vil derfor ikke være nødvendig å bygge opp en ny organisasjon. Videre er det en fordel at man kan følge samme ansvars- og kommandolinjer ved søk etter omkomne, som for redningstjenesten, hvor Justisdepartementet har det overordnede ansvaret, og hovedredningssentralene og de lokale redningssentraler har det operative ansvaret. Det er et kommandosystem og et hierarki som er kjent og som fungerer godt. Redningstjenestens oppgave er å redde liv. Å søke etter omkomne når det ikke lenger er håp om redning, er ikke en opp-

gave for redningstjenesten i dag. Likevel ligger redning og søk etter omkomne nær hverandre, slik at det er naturlig å se disse oppgavene i sammenheng og gi samme organ ansvaret når det gjelder sjøulykker.

Redningsledelsen som fagutvalg

Utvalget har vurdert hvordan hovedredningssentralen internt bør organiseres seg, og har sett på om det for eksempel er mulig å benytte redningsledelsen som et fagutvalg. Det vil kanskje være naturlig å ta inn andre personer i søkeaksjonen, siden det til dels er andre hensyn som må ivaretas ved søk etter omkomne enn ved redning. Det fremgår av "*Etisk vurdering*" i punkt 4.2 at redningsledelsen som innkalles ved større redningsaksjoner, består av representanter fra forsvaret (sjø og luft), lufttrafikk-tjenesten, helsevesenet, kystradioen/Telenor og politimesteren. Ved de lokale redningssentraler er brannvesenet, helsevesenet, havne- og losvesen, forsvaret, Telenor og lufttrafikk-tjenesten representert i tillegg til politiet. Dersom en foretok visse endringer i redningsledelsen ved hovedredningssentralen slik at ledelsen besto av folk med erfaring fra redningsfasen, i tillegg til enkelte andre med relevant kompetanse, kunne denne gruppen fungere som et fagutvalg. Lederen av hovedredningssentralen (politimesteren), bør delta i et eventuelt fagutvalg, siden politimesteren er ansvarlig overfor Justisdepartementet for redningstjenesten, og har ansvar for å holde virksomheten innenfor de budsjettammer som er gitt. Forsvaret (sjøforsvaret) vil kunne være representert og f.eks. bistå med maritim og/eller bergningsfaglig kompetanse. Videre bør det tilknyttes en prest, ytterligere bergningsfaglig kompetanse og en informasjonsmedarbeider. Et slikt fagutvalg vil ha bred kompetanse innen søk etter omkomne, og vil ikke belaste redningstjenesten, slik at beredskapen svekkes i tilfelle nye redningsaksjoner. Dersom en skal benytte redningslederne til denne oppgaven, vil en måtte sette inn ekstra ressurser som kan styrke hovedredningssentralen i nødvendig utstrekning.

Utvalget ønsker ikke å endre redningsledelsen slik at det kan fungere som et fagutvalg ved for å søke etter omkomne. Redningsledelsen møtes sjelden og består av de største ressursleverandørene som yter gratis bistand til redningstjenesten. Som tidligere nevnt gjelder det andre prinsipper under en redningsaksjon, og det vil ikke være like naturlig at de samme personer benyttes under en søkeaksjon etter omkomne. Prinsippet om at alle offentlige instanser må bidra til redningsinnsats uten vederlag, mener utvalget neppe vil bli akseptert når det gjelder søk etter omkomne. Folk flest har forståelse for at det å redde liv er en så høyt prioritert oppgave at alle offentlige ressurser settes inn uten at man vurderer kostnader i det enkelte tilfellet, og uten at man fakturerer hverandre. Når det gjelder søk etter mennesker som er døde, vil det neppe være samme brede enighet om at dette er en oppgave som bør prioriteres på linje med redning. Utvalget finner derfor ikke å anbefale at prinsippet om at det offentlige stiller gratis ressurser til disposisjon i henhold til prinsippet om samvirke i redningstjenesten, utvides til å gjelde søk etter omkomne. Å bygge ut redningsledelsen ville nærmest bli å opprette et frittstående fagutvalg under ledelse av politimesteren.

For å organisere søk etter omkomne mener utvalget det vil være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i den operative daglige driften av hovedredningssentralen, som består av minst to redningsledere. Det mest praktiske er at disse, som har ledet det forutgående redningsaksjonen, igangsetter og leder

et eventuelt søk etter omkomne. Redningslederne har i dag liten kompetanse på undervannssøk, og må derfor tilegne seg og bygge opp slik kompetanse.

Redningslederne kan trekke inn rådgivere etter behov. Dersom søk etter omkomne skulle komme i konflikt med et redningsoppdrag, er det selvsagt at hovedredningssentralen prioriterer redningsaksjonen. Det å redde menneskelig liv må alltid komme foran det å søke etter omkomne. Søkeaksjonen kan eventuelt gjenopptas når ressursene ved hovedredningssentralene tillater det.

Ved å legge søk etter omkomne til den daglige ledelsen av hovedredningssentralene, vil de enkelte søkeaksjonene som regel ledes av minst to redningsledere, hvorav en er ansvarlig for aksjonen overfor sjefen for hovedredningssentralen. Utvalget ønsker å organisere søk etter omkomne etter samme organisasjonsmodell som for redningstjenesten. Utvalget vil bare skissere hovedtrekkene i modellen og derved gi redningstjenesten selv rom for å organisere arbeidet på hensiktsmessig måte, uten å gå i detalj med hensyn til den nærmere organiseringen.

Det vil være nødvendig å tilføre hovedredningssentralene ressurser for å ivareta en ny oppgave. Det vil også måtte ta noe tid før hovedredningssentralene vil være fullstendig oppdatert på teknologi mv.

Når det gjelder de pårørende, bør de håndteres på samme måte som under en redningsaksjon. I enkelte tilfeller vil det være naturlig at hovedredningssentralen overfører denne oppgaven til de lokale redningssentralene. Det er allerede i dag tilknyttet en prest til hovedredningssentralene og de lokale redningssentralene. For pårørende uten tilknytning til statskirken, vil presten formidle videre kontakt til ønsket instans. Utvalget mener at en bør ta utgangspunkt i dagens ordning og tror at den vil være tilfredsstillende for pårørende i de tilfellene vi omtaler. I redningsaksjoner vil hovedredningssentralene knytte til seg pårørendeseksjoner fra politidistriktene i Stavanger og Bodø. Disse kan ivareta de varslingsoppgaver politiet har i henhold til lov og sedvane. Ved begge hovedredningssentralene er det utpekt prester som rådgivere. De lokale redningssentralene vil også kunne bistå hovedredningssentralene i slike oppgaver. I denne sammenheng vises det til rundskriv G-50/ 90, som er nevnt tidligere. Kirken, politiet og kommunene har ansvar i denne sammenheng og utvalget ser ingen grunn til å behandle pårørende til omkomne som det letes etter annerledes enn andre pårørende. En bør bygge på eksisterende apparat.

Hovedredningssentralene må tilføres ressurser for å kunne håndtere enkeltulykker og andre ulykker av rimelig omfang. Det vil alltid være en linje opp til Justisdepartementet som kan fatte beslutninger og eventuelt utløse budsjettmidler. Ved de store katastrofene som for eksempel Estonia, Scandinavian Star mv, vil det kunne forekomme at avgjørelser tas på et politisk nivå (se "*Store ulykker og katastrofer*" i punkt 3.6). Når en ulykke skal «løftes opp» på et høyere nivå må avgjøres særskilt. Som nevnt i "*Store ulykker og katastrofer*" i punkt 3.6 vil hovedredningssentralene og politiet kunne bidra med kompetanse og rådgiving ved store ulykker og katastrofer og derved gi overordnede bistand når vanskelige beslutninger skal fattes.

I en redningsaksjon legges det ikke avgjørende vekt på økonomiske hensyn, og tidsmomentet er avgjørende. I de tilfellene hvor en søker etter omkomne vil en måtte ta økonomiske hensyn, og det er ikke like stramme tidsrammer som det vil være når det står om liv.

Tillegge redningstjenesten ansvaret for søk til sjøs som en ny oppgave, jf politiloven §27

Utvalget har vurdert hvordan søk etter omkomne til sjøs formelt bør knyttes til redningstjenesten som en ny oppgave og foreslår som det fremste alternativ å bruke politiloven §27 som hjemmel. Et annet alternativet kunne eventuelt være å utvide redningsbegrepet til også å omfatte søk etter omkomne, noe utvalget imidlertid ikke vil anbefale fordi redningsbegrepet er fast innarbeidet og fordi det gjelder egne prinsipper for redningstjeneste som ikke anses like relevante i en søkeaksjon. Dette gjelder for eksempel prinsippet om at alle offentlige instanser ved redningsaksjoner har plikt til å stille tilgjengelige redningsressurser til rådighet og selv må dekke omkostningene ved dette. I de tilfellene hvor en søker etter omkomne vil en måtte ta økonomiske hensyn, noe en som hovedregel ikke gjør i en redningsaksjon. I tillegg er det ikke like stramme tidsrammer ved søk som når det står om liv. Dessuten er det noe uvilje innenfor redningstjenesten mot å utvide redningsbegrepet, særlig på grunn av prinsippet om at offentlige bidragsyttere dekker egne kostnader, og fordi man prinsipielt mener at de økonomiske betingelser for å redde liv ikke uten videre kan overføres til søk etter omkomne, fordi denne oppgaven bør prioriteres lavere enn livreddende innsats.

Det fremgår av politiloven av 4. august 1995 nr 53 § 27, at politiet skal iverksette og organisere redningsinnsats der menneskers liv eller helse er truet, hvis ikke annen myndighet er pålagt ansvaret. I politiloven § 27 annet ledd, gis Kongen myndighet til å gi nærmere bestemmelser om redningstjenestens oppgaver og organisasjon. Av lovens forarbeider fremgår det at annet ledd i fremtiden vil være lovhjemmel for bestemmelser som i dag er fastsatt ved kgl res. Gjeldende kgl res om redningstjenesten ble sist endret i 1980, og er nå moden for revisjon (jf "*Politiets oppgaver*" i punkt 3.4).

Justisdepartementet vurderer for tiden om det bør fremmes en egen lov om redningstjenesten, noe som er bakgrunnen for at revisjon av gjeldende organisasjonsplan ikke har vært prioritert. Det vil ta lang tid å vedta en eventuell ny lov om redningstjenesten, slik at det nå er aktuelt å oppheve den foreldede organisasjonsplanen og å utgi en forskrift med hjemmel i politiloven § 27 annet ledd om organiseringen av redningstjenesten. I en slik forskrift vil en også kunne gi bestemmelser om redningstjenestens oppgaver og kriterier for søk. Fordelen med å benytte forskriftsformen, er at fremgangsmåten er relativt rask. Det tar ikke like lang tid som å fremme et lovendringsforslag eller en egen lov.

Et annet mulig alternativ vil være å lage et nytt ledd i § 27 som gir redningstjenesten ansvaret for søk etter omkomne. Dette ville være pedagogisk og opplysende for publikum og ville dessuten kunne gi oppgaven høyere status og prioritet. Et nytt tredje ledd i § 27 kunne muligens utformes slik: «Det tilligger redningstjenesten å organisere og iverksette ettersøkningsaksjoner etter omkomne til sjøs.»

En kan også legge søk etter omkomne til redningstjenesten ved å endre nåværende § 27 annet ledd til å lyde: «Kongen gir nærmere bestemmelser om redningstjenestens oppgaver og organisasjon og om søk etter omkomne».

Det vil være hensiktsmessig i tillegg å hjemle den nærmere ansvarsfordeling mellom politiet og redningstjenesten i en forskrift etter samme mønster som «Mønsterplan for redningstjenesten».

Dersom det senere blir aktuelt med en egen redningslov, vil det være mulig å ta med søk etter omkomne i loven.

Budsjettmessig konsekvens

Innenfor redningstjenesten gjelder prinsippet om at alle offentlige etater selv bærer egne utgifter ved deltakelse i en redningsaksjon (se "*Redningstjenesten*" i punkt 3.3 -økonomi). Dette prinsippet er ikke gyldig når redningsaksjonen er avsluttet og det ikke lenger er håp om å finne den savnede i live. Utvalget har vurdert om prinsippet om at offentlige etater dekker egne kostnader bør gjelde ved søk etter omkomne. Det omtalte prinsipp tilsier at offentlige instanser med egnede redningsressurser har plikt til å delta i redningsaksjoner. Plikten er ikke lovfestet, men ble som nevnt under "*Redningstjenesten*" i punkt 3.3, fastsatt i St meld nr 86 (1961-62) og er senere gjentatt hvert år i Justisdepartementets budsjettproposisjon. Gjennom tidene har de fleste offentlige institusjoner fulgt dette prinsipp uten å stille spørsmålstegn ved plikten. I dag er det en viss motstand mot prinsippet og det har i enkelte tilfeller vært vanskelig å få gjennomslag for at det offentlige dekker utgifter i redningsaksjoner over eget budsjett. Utvalget tror det både vil være vanskelig og prinsipielt uheldig å arbeide for å få gjennomslag for dette prinsippet når det gjelder å finansiere søk etter omkomne. De fleste etater stiller opp når det er snakk om å redde liv, men har neppe den samme viljen til å dekke utgifter til å søke etter omkomne innenfor egne budsjetter. I tillegg er det ofte private firmaer som har kompetanse på å søke etter omkomne og som har egnet utstyr. Private omfattes naturlig nok ikke av det omtalte prinsippet for offentlig bistand i redningsaksjoner. Utvalget konkluderer derfor med at prinsippet ikke bør søkes anvendt med hensyn til leting etter omkomne.

5.5.2 Politiet gis ansvar for søk etter alle omkomne til sjøs

Utvalget mener subsidiært at det nest beste alternativ vil være å tillegge politiet å søke etter omkomne til sjøs. Som nevnt under "*Politiets oppgaver*" i punkt 3.4 har politiet omfattende ansvar når det gjelder søk på land, i innsjøer og vassdrag, samt i utgangspunktet også for visse søk til sjøs såfremt det er påkrevet og naturlig, for eksempel sokning i havner etter drukningsulykker. Politiet har derfor erfaring med planlegging og gjennomføring av søkeoperasjoner fra før. Politidistriktene har også kompetanse, rutiner og ressurser til å ta seg av pårørende, samt nødvendig lokalkunnskap. En organisering tilknyttet de enkelte politidistriktene vil i tillegg ha en god lokal forankring med tanke på de pårørende mm.

I følge politiloven § 2 nr 4 har politiet allerede et ansvar for å søke etter omkomne når forholdene tilsier at bistand er påkrevet og naturlig. Det vil si at det allerede finnes hjemmel for å legge denne oppgaven til politiet. Det er derfor mer et spørsmål om nye retningslinjer og økte økonomiske ressurser.

Politiet oppretter i enkelte tilfelle når det er nødvendig en operativ stab, f.eks som lokal redningssentral. Det vil i praksis si at en oppretter et stabsapparat med ressurspersoner og rådgivere som bidrar til at det tas gode operative beslutninger. Et stabsapparat bygges ut med ulik kompetanse alt etter behovet i den enkelte aksjon og brukes allerede når det gjelder søk etter omkomne i havner og i strandkanten. Eksempler på slike saker er «Halvorsen-saken» fra Stavanger og dykkerulykken utenfor Tønsberg 2. januar 1999, hvor to kvinner ble funnet omkommet den 6. januar 1999. Politiet kan således bygge på et allerede kjent stabsapparat dersom etaten gis et generelt ansvar for søkeaksjoner til sjøs.

Organiseringen av søk etter omkomne kan knyttes til hvert enkelt politidistrikt langs kysten, men det er kanskje mest naturlig å legge det til enkelte

større politidistrikter, som gis ansvar for søk innen et nærmere angitt ansvarssområde. Ulempen med lokale eller regionale ordninger er at politiet ikke vil ha særlig kompetanse innen undervannssøk. Det vil antakelig være få søk årlig etter omkomne til sjøs i det enkelte politidistriktet eller hver region og det fremstår derfor for utvalget som uhensiktsmessig at hvert politidistrikt eller region skal skaffe seg kompetanse om undervannssøk mv. I tillegg må man innhente informasjon fra hovedredningssentralen om den forutgående redningsaksjon, og den enkelte søkeoperasjon vil kunne innebære budsjettmessige vanskeligheter. Søk til havs vil erfaringsmessig kreve store økonomiske ressurser som det kan være vanskelig for de enkelte politidistrikter eller regionen å finne dekning for.

Utvalget har vurdert om det kunne være hensiktsmessig å legge søk etter omkomne til landsdelspolitikamrene (Oslo, Kristiansand, Bergen, Trondheim og Tromsø), men peker på at dette ikke synes praktisk fordi landsdelspolitidistriktene bl a er ikke operative enheter.

I de tilfellene hvor det søkes etter omkomne til sjøs under politiets ledelse, og ikke under ledelse av redningstjenesten, har ikke politiet hjemmel for å kreve at redningsressurser avgis gratis. Forutsetningen om at andre offentlige instanser plikter å bidra med egne redningsressurser, gjelder ikke i disse tilfellene. Politiet har likevel en mulighet til å få bistand fra andre, for eksempel forsvaret, jf instruks av 13. februar 1998, som er omtalt under "*Politiets oppgaver*" i punkt 3.4.

Et annet mulig alternativ, vil være å opprette et sentralt, nasjonalt fagutvalg som et bistandsorgan til politiet, f eks tilknyttet KRIPOS eller deres ID-gruppe. Denne ordningen vil etter utvalgets mening ha en del av de ulemper som et frittstående fagutvalg vil ha og vil for øvrig være relativt tungdrevet og ressurskrevende.

5.5.3 Ledelse av søk til sjøs legges til Havarikommisjonen

Utvalget har vurdert muligheten for å knytte søk etter omkomne til sjøs til den faste undersøkelseskommissjonen for visse ulykker innen fiskeflåten. I de tilfellene hvor havarikommisjonen gransker ulykker, vil søk etter omkomne kunne skje i forlengelsen av kommisjonens granskning og deres arbeid vil kunne innrettes med henblikk på å finne omkomne. Kommisjonen har gjennom sin erfaring med fiskebåtforlis og ulykker på havet, alle hvor personer har omkommet, ervervet noe ekspertise hva angår søk på havet. En utvidelse av kommisjonens mandat som foreslått, vil trolig bli en rimeligere ordning enn opprettelsen av en ny instans med eget sekretariat. Kommisjonen har allerede sitt sekretariat på samme sted som kommisjonens formann har sitt embete. Det forutsettes at denne ordningen vil kunne fortsette. Dersom kommisjonen skulle få utvidet sitt mandat til også å omfatte søk etter omkomne, bør kommisjonen utvides med en person som har som oppgave å formidle kontakt med de pårørende. I tillegg må nåværende havarikommisjon skaffe seg ytterligere kunnskap om undervannssøk mv.

Utvalget anser det problematisk å tillegge havarikommisjonen ansvar for søk til sjøs generelt sett hen til at havarikommisjonen etter sitt mandat kun har ansvar for å granske visse ulykker innen fiskeflåten. Det er ikke hensiktsmessig at havarikommisjonen overtar ansvaret for å søke etter omkomne i de tilfellene hvor kommisjonen ikke har mandat til å granske ulykken. Da er det sannsynligvis mer naturlig at oppgaven ivaretas av redningstjenesten som vil ha ledet den foregående redningsaksjonen i de fleste tilfellene. Slik havariko-

mmisjonen er organisert i dag, er det også en ulempe at de tre representantene ikke arbeider på heltid idet arbeidets omfang vil øke vesentlig dersom kommisjonen skal overta søk til sjøs i tillegg til sine nåværende gjøremål.

Dersom en velger å legge søk etter omkomne til havarikommisjonen, vil utvalget tilrå at søk på land, i innsjøer og vassdrag fortsatt ivaretas av politiet. Ansvarsfordelingen mellom politiet og kommisjonen må fastsettes nærmere dersom dette alternativet blir aktuelt.

5.5.4 Ledelse av søk legges til et frittstående fagutvalg

Utvalget har vurdert om ledelse av søk etter omkomne til sjøs bør ledes av et frittstående fagutvalg, men har funnet at dette alternativet er det minst hensiktsmessig av utvalgets alternative forslag til organisering. Et frittstående fagutvalg vil være mer kostnadskrevende enn de andre modellene for organisering. En vesentlig ulempe med et slikt frittstående utvalg er uklare kommandolinjer og kompliserte samarbeidslinjer. Et frittstående fagutvalg vil ikke ha formell tilknytning til redningstjenesten og vil være avhengig av å få overført informasjon fra redningstjenesten om den forutgående redningsaksjonen. Faren for kompetanselekkasje er til stede. I de tilfeller hvor utvalget drar til åstedet, vil man være avhengig av praktisk bistand fra andre etater med hensyn til lokaler og samband, for eksempel fra redningstjenesten eller politiet. De praktiske problemer vil nok kunne la seg løse, men det vil kreve betydelig innsats å realisere denne modellen. Det bør nevnes at det sannsynligvis vil ta tid å samle et slikt utvalg siden medlemmene vil være i annet arbeid og kan bo på forskjellige steder i landet.

Dersom en velger å legge søk etter omkomne til et frittstående fagutvalg, vil utvalget tilrå at søk på land, i innsjøer og vassdrag fortsatt ivaretas av politiet. Ansvarsfordelingen mellom politiet og fagutvalget må fastsettes nærmere dersom dette alternativet blir aktuelt.

Dersom det nedsettes et frittstående fagutvalg, bør det sikres tilgang til all informasjon fra den foregående redningsaksjon fra hovedredningssentralene. Videre bør et frittstående utvalg ha kompetanse vedrørende kontakt med pårørende, relevant teknologi, berging og undervannssøk, informasjon og pressehenvendelser, samt at det bør utpekes en leder, jf *"Hvilken kompetanse trengs i det organ som får ansvaret for søk etter omkomne generelt"* i punkt 5.4.

Et frittstående fagutvalg bør maksimalt bestå av fem personer, minimum tre, og det bør administrativt underlegges Justisdepartementet. Utvalget foreslår en modell lik den som gjelder for den faste undersøkelseskommisjonen for visse ulykker innen fiskeflåten. Fagutvalget bør få sitt mandat fra Justisdepartementet. Fagutvalget vil tre sammen i de tilfellene hvor det er aktuelt å lete etter omkomne og må søke Justisdepartementet om bevilgning i hvert enkelt tilfelle av søk.

Utvalget synes det er hensiktsmessig at en politimester er med i fagutvalget og ivaretar ledelsesfunksjonen etter mønster fra redningstjenesten hvor politimesterne har ledelsen av de lokale redningssentralene.

En fast representant i fagutvalget bør ha som hovedansvar å ta seg av kontakten med de pårørende. En prest vil kunne inneha denne funksjonen samt å formidle kontakt til andre instanser eller personer etter pårørendes ønske. Utvalget har lagt vekt på at Norge har en statskirke, og at det derfor er naturlig med en fast representant fra Den norske kirke i utvalget. Mange prester i Den norske kirke har bred erfaring med omsorg for pårørende i vanskelige situasjoner og de spørsmålene som aktualiseres i søksaksjoner. Dersom andre tros-

samfunn er berørt, vil det være naturlig å trekke inn deres representanter som rådgivere.

Under søkeoperasjonen bør det utpekes en person som tar seg av informasjon til media. Lederen av fagutvalget vil i en viss grad måtte være tilgjengelig for media, men informasjonsarbeidet bør planlegges og styres av en profesjonell fagperson.

Utvalget har kommet frem til at de som skal avgjøre om søk bør foretas eller ikke, bør ha meget solid bergningskompetanse og innsikt i teknologi- og metodespørsmål. Det bør derfor helst være to representanter som innehar slik kompetanse i fagutvalget. Disse representantene bør blant annet ha inngående kjennskap til undervannssøk.

Representanter fra Havarikommisjonen for visse ulykker innen fiskeflåten, sjøforsvaret m fl vil kunne ha en god del erfaring med undervannssøk og vil derfor kunne være verdifulle medlemmer i fagutvalget for å ivareta denne oppgaven. Både Redningsselskapet og kommersielle selskaper har likeledes kompetanse på undervannssøk. Disse vil kunne få i oppdrag å utføre søkeoperasjoner og på den måten bli koblet inn i forskjellige søkeaksjoner. De blir da rådgivere til fagutvalget, uten å ha beslutningsmyndighet. Det må ikke være slik at det sitter representanter ved beslutningsbordet som har kommersielle interesser i søkeaksjonen.

Et eget fagutvalg med tre medlemmer

Utvalget har vurdert et utvalg bestående av tre personer som et alternativ til et utvalg på fem personer. Utvalget bør da bestå av en politimester som leder av utvalget, en representant fra Den norske kirke og en representant med kompetanse innen undervannssøk mv. Et fagutvalg som består av tre personer vil være lettere å administrere, mindre kostnadskrevende, muligens mere operativt, og det vil kunne være lettere å ta beslutninger.

5.6 Utvalgets anbefaling

Utvalget sonderer mellom søk etter omkomne på land, herunder søk i innsjøer og vassdrag, og søk til sjøs. Utvalget foreslår en todelt organisasjonsmodell hvor ansvaret for søk etter omkomne på land, i innsjøer og vassdrag ivaretas av politiet og ansvaret for søk til sjøs tillegges hovedredningsentralene som en ny oppgave for redningstjenesten.

Når det gjelder søk etter omkomne til sjøs peker utvalget på at det er viktig å være klar over at det er store forskjeller mellom ulike typer søk til sjøs. For det første foretas en del søk i åpent vann eller til havs, for eksempel etter forlis og sjøulykker. Slike søk krever ofte omfattende bruk av dypvannsteknologi og er meget ressurskrevende. Men det søkes også nærmere land, for eksempel i havner, langs kysten og mellom holmer og skjær nær land, ofte etter drukningsulykker av forskjellig slag. Også her kan det kreves en del ressurser og teknologisk kompetanse, men disse søkene er som hovedregel mindre kompliserte og ikke så kostbare som førstnevnte søk. Politiet sokner i dag i havner og kystnære strøk, fortrinnsvis etter savnede som fryktes druknet. Utvalget anbefaler at det foretas en nærmere ansvarsfordeling mellom hovedredningsentralene og politiet når det gjelder søk til sjøs. Det vil kunne være hensiktsmessig at den organisasjon som har hatt ansvaret for den forutgående redningsaksjon, også har ansvaret for å søke etter omkomne når redningsaksjonen

er avsluttet. Justisdepartementet bør se på grensedragningen og foreta en hensiktsmessig ansvarsfordeling i samråd med hovedredningssentralene og politiet i disse tilfellene.

Utvalget har lagt vekt på at politiet i dag, som beskrevet i kapittel 3, har et relativt omfattende ansvar for å søke etter savnede som fryktes omkommet. Utvalget mener at politiet ivaretar denne oppgaven på en tilfredsstillende måte slik at det ikke er nødvendig å foreslå noen ny organisasjonsmodell for søk på land, i innsjøer og vassdrag. Politiet har etter utvalgets mening meget god kompetanse for søk på land, i innsjøer og vassdrag, hvor det særlig kreves kunnskap om feltmessig søk, geografiske og lokale forhold og etterforskning. Søk på land vil som hovedregel ikke kreve like store økonomiske ressurser som søk til sjøs.

Utvalget foreslår som nevnt at søk etter omkomne til sjøs bør legges til redningstjenesten som en ny oppgave, administrert av hovedredningssentralene. Det enkelte søk foreslås ledet av den hovedredningssentralen som har ansvaret for det området hvor søket skal foretas. Utvalget har særlig lagt vekt på at hovedredningssentralene har en oppbygning og virkemåte som anses meget godt egnet for å søke etter omkomne og peker i denne forbindelse på at sentralene er oppbygd for å redde liv og har lang erfaring i å lete etter overlevende til sjøs.

Redningsoppgaven er på mange måter beslektet med søkeoppdragene, og hovedredningssentralene er etter utvalgets mening bedre kvalifisert enn noen annen eksisterende instans i Norge med hensyn til å lede og gjennomføre søk etter omkomne til sjøs. Utvalget foreslår derfor å bygge på et administrativt apparat som fins tilgjengelig i dag og som operativt fungerer bra. Søk etter omkomne til sjøs krever kunnskap om undervannsteknologi, sjødrift, strømforhold mv, som hovedredningssentralene allerede til en viss grad har, selv om de må skaffe seg mer kunnskap på enkelte områder. Hovedredningssentralene har i de fleste tilfelle ledet den forutgående redningsaksjonen, og har på den måten tilegnet seg inngående kunnskap om forhold som vil være av viktighet i søkeaksjonen. Utvalget finner det hensiktsmessig at det i noen grad overlates til hovedredningssentralene å organisere seg internt for å ivareta søk etter omkomne som en ny oppgave, men utvalget foreslår at søkeaksjonene ledes av dem som har ansvaret for den operative driften ved hovedredningssentralen. Det vil si at minst to redningsledere vil lede og koordinere søkeaksjonene, og at de har mulighet for å trekke inn rådgivere ved behov.

Ved å legge søk etter omkomne til hovedredningssentralene, vil det bli kontinuitet i kontakten med de pårørende, som derved ikke behøver å forholde seg til nye mennesker når redningsaksjonen går over i en søkeaksjon etter omkomne. I søkefasen vil de pårørende bli ivaretatt på samme måte som under en redningsaksjon i henhold til de fastsatte retningslinjene. Informasjonskonsulenten ved hovedredningssentralen vil under leteaksjonen kunne ivareta oppgaven med å gi informasjon til media.

Ved større ulykker og katastrofer hvor ansvaret for søk etter omkomne overtas av overordnet myndighet, kan hovedredningssentralene eventuelt ha rollen som rådgivingsorgan for beslutningstakerne.

Det gjeldende prinsippet om at offentlige instanser deltar med egne ressurser uten vederlag i redningsaksjoner, antas ikke å kunne overføres til også å gjelde søk etter omkomne. Redningstjenesten vil måtte få tilført økte ressurser for å ivareta søk som en ny oppgave, jf "*Administrative og økonomiske konsekvenser*" i kapittel 7.

Kapittel 6

Finansieringsordning – alternativer og utvalgets anbefalinger**6.1 Innledning**

Utvalget har fått i oppdrag å vurdere og foreslå etablering av et fond eller en annen finansieringsordning for søk etter omkomne på havet, i innsjøer og vassdrag. Utvalget er særskilt bedt om å vurdere hvorvidt søk etter omkomne til lands skal omfattes av den finansieringsordning som foreslås etablert. Utvalgets mandat dekker søk etter mennesker som fryktes å være omkommet etter ulykker og andre akutt situasjoner, eller som er savnet av andre grunner, begrenset til det territoriet som dekkes av norsk redningstjeneste, jf kart i vedlegg 1. I de fleste tilfeller vil en redningsinnsats, ledet av den offentlige redningstjenesten, gå forut for et søk etter omkomne, men redningsaksjonen avsluttes når det ikke lenger er håp om å finne personer i live.

Fram til i dag har søk etter omkomne som omfattes av utvalgets mandat, særlig søk til sjøs, i stor grad vært basert på privat finansiering, innsamlede midler, gaver eller liknende. Utvalget har innhentet opplysninger fra politidistriktene (lensmannskontorene) som tilsier at det pr 1. januar 1999 var 3 fond som var opprettet med hensikt å søke etter omkomne, dette utgjorde ca 600 000 kr. Mange finner det uverdigg at det ikke eksisterer noen offentlig ordning som har som oppgave å søke etter omkomne, og peker på at samfunnet ofte ellers påtar seg utgifter for å finne omkomne, for eksempel av hensyn til etterforskning av ulykker. Av og til har arbeidsgivere, for eksempel oljeselskap som ved Norneulykken, påtatt seg meget store utgifter for å finne sine omkomne ansatte. Sjøfolk og fiskere har følt at de ofte må sørge for innsamlinger og for å finansiere søk etter omkomne yrkesbrødre, mens samfunnet ellers i stor grad sørger for at omkomne fra andre yrkesgrupper blir funnet og kan begraves på ordinær måte. Synet på «våt grav» har forandret seg, slik som beskrevet under "*Kriterier for søk*" i kapittel 4.

Ved søk etter omkomne til sjøs kan utgiftene komme opp i meget store beløp, idet kostbar, moderne teknologi nå er tilgjengelig. For de etterlatte kan det være en tung ekstra belastning at de i tillegg til sorgen må bekymre seg om å skaffe til veie store beløp. De pårørende må da ofte ta stilling til tilbud fra ulike operatører om bistand til søk med ulike metoder. For de etterlatte har kjennskap til bransjen eller innsikt i tekniske spørsmål vedrørende utstyr og metoder. Useriøse operatører som tilbyr sine tjenester representerer en fare for at meningsløse søk igangsettes med store kostnader som følge. For de etterlatte er det også vanskelig å være i den situasjonen at de må ta stilling til operative spørsmål med hensyn til søket, f.eks spørsmålet om å innstille søket uten at den eller de omkomne er funnet. Imidlertid er det også slik at lokale initiativ til innsamling av midler kan oppleves positivt både av de etterlatte og av lokalsamfunnet, som derved får anledning til å vise solidaritet og gi hjelp i en vanskelig tid for de pårørende. Ved å opprette en offentlig finansieringsordning, kan det lokale engasjement som nå vises, reduseres eller falle bort.

Under "*Redningstjenesten*" i punkt 3.3 og "*Politiets oppgaver*" i 3.4 beskrives redningstjenestens og politiets oppgaver med hensyn til savnede personer

som fryktes eller er konstatert omkommet, og finansieringen av disse oppgavene. Problemstillingen utvalget står overfor er å foreslå en finansieringsordning for søk etter omkomne i de tilfellene hvor ingen offentlige budsjetter dekker utgiftene til søk etter omkomne. I mandatet nevnes uttrykkelig kun utgifter til søk etter omkomne, men utvalget legger til grunn at en finansieringsordning også bør dekke utgifter ved opptak og transport av omkomne fra funnstedet og til det sted hvor likene mest hensiktsmessig kan overtas av pårørende eller av eventuelle myndighetsrepresentanter.

Utvalget mener at politiet i dag ivaretar søk etter omkomne på landterritoriet, i innsjøer, vassdrag og kystnære farvann, og at de også i fremtiden bør ha denne oppgaven. Denne ordningen finansieres over de ordinære politibudsjetter, og utvalget mener at også denne ordningen bør opprettholdes.

Utvalget har vurdert ulike alternative finansieringsordninger for søk til sjøs. Utvalget legger til grunn at man ikke er bundet til å foreslå fondsfinansiering dersom en annen finansieringsordning etter en totalvurdering finnes mer hensiktsmessig.

Utvalget har i "*Løpende finansiering over statsbudsjettet*" i punkt 6.2 – 6.5 vurdert følgende finansieringsmåter:

6.2 Løpende finansiering over statsbudsjettet

Utvalget har vurdert om søk etter omkomne bør finansieres løpende over statsbudsjettet. Med løpende finansiering menes at inntekter og utgifter realiseres i samme budsjettermin.

Hovedprinsippet er at en bevilgning skal disponeres innenfor den beløpssmessige ramme som er fastsatt i bevilgningsvedtaket, og at det bare unntaksvis skal fremmes forslag om tilleggsbevilgning for Stortinget. Ifølge bevilgningsreglementet § 7a kan Stortinget vedta å knytte stikkordet «overslagsbevilgning» til en budsjettpost. Dette innebærer at bevilgningen bygger på foreløpige kalkyler og kan overskrides om nødvendig. Det er ført en restriktiv praksis ved bruk av overslagsbevilgninger. Vilåret for å benytte stikkordet er at det dreier seg om tilskudd eller lån som staten i det vesentlige er pliktig til å dekke i henhold til regler fastsatt i lov eller andre stortingsvedtak, som f.eks folketrygden. Som det fremgår av beskrivelsen under "*Redningstjenesten*" i punkt 3.3 har redningstjenesten (hovedredningssentralene) i 1999 en tilskuddsbevilgning på til sammen ca 44 mill kr, samt en tilskuddsbevilgning på 52 mill kr til kystradioen. Redningshelikoptertjenesten har en budsjettramme på 189 mill kr for 1999. Ingen av disse budsjettpostene har tilknyttet stikkordet «overslagsbevilgning». Så langt utvalget kan se har heller ingen andre av de viktigste bidragsyterne til redningstjenesten overslagsbevilgninger på sine budsjetter.

Bevilgningsreglementet § 7 inneholder hjemmel for å overføre inntil 5% av statlige driftsbevilgninger fra ett budsjettår til det neste. Dersom dette ikke er tilstrekkelig og Stortinget finner det påkrevet for å oppnå best mulig resultat av en bevilgning, kan stikkordet «kan overføres» tilføyes Stortingets bevilgningsvedtak. Bevilgningen kan da overføres i inntil to etterfølgende budsjetterminer.

Tar man utgangspunkt i at utvalget tilrår at ansvaret for en ordning for søk etter omkomne til sjøs legges til hovedredningssentralene, innebærer løpende finansiering av oppgaven over statsbudsjettet således en nødvendig styrking av hovedredningssentralens driftsbudsjett til dekning av de økte

administrative kostnadene. I tillegg må hovedredningsssentralene tilføres midler som kan dekke de operative kostnadene. Størrelsen på denne bevilgningen må tilpasses fordeling av oppgaver mellom politiet og hovedredningsssentralen. Disse utgiftene kan eventuelt bevilges på egen driftspost.

6.3 Avgifter, øremerkede midler

For å sikre at et formål som anses spesielt viktig tilføres midler over statsbudsjettet, kan det etableres ordninger hvor bestemte inntekter kanaliseres direkte til dette formålet. En slik ordning betegnes som øremerking av midler. Øremerking har historisk sett hatt stor betydning på statsbudsjettene i de fleste land, men utviklingen har gått i retning av stadig færre slike ordninger. I Norge er det få øremerkingsordninger. Øremerking innebærer at bestemte inntekter og utgifter bindes opp og dermed holdes utenfor den samlede prioriteringen i budsjettet. Dette innskrenker beslutningstakernes handlefrihet i budsjettpolitikken. Dersom inntektene ikke øremerkes vil man imidlertid stå fritt til å prioritere et bestemt formål med like store bevilgninger som ved øremerking. Dersom en antar at øremerking av inntekter til bestemte utgiftsformål bare vil være aktuelt i finansieringen av oppgaver som anses som svært viktige, vil formålet sannsynligvis også bli prioritert uten øremerking. Det er imidlertid helt tilfeldig om den ressursmengden som blir resultat av en øremerket ordning, sammenfaller med de prioriteringene som ville ha blitt gjort om man ble stilt fritt med hensyn til bevilgende myndigheter ble stilt fritt i disponeringen av inntektene.

For å finansiere søk etter omkomne kan en tenke seg ordninger hvor store brukergrupper, som for eksempel fiskere, sjøfolk, småbåteiere og andre, betaler en avgift som settes av til dette formålet.

6.4 Fond

Et fond kan defineres som en formuesmasse, kapital, som er satt av til et bestemt formål, slik at formuesmassen som regel blir en selvstendig juridisk enhet som er gjenstand for rettigheter og forpliktelser. Da vil fondet ofte være betegnet som en stiftelse, og være regulert i en egen lov (lov av 23. mai 1990). I den statsfinansielle terminologi har imidlertid begrepet fond en videre betydning og dekker også kapital som ikke nødvendigvis er en egen juridisk enhet, men som er regnskapsmessig adskilt fra statens øvrige midler, og hvor anvendelsen er bundet til et nærmere angitt formål av varighet utover et budsjettår.

Et fond kan etableres som et rent statlig fond med konto i Norges Bank. Dette er en løsning som er valgt for en rekke tilskuddsordninger hvor det er viktig at en kan utbetale tilskuddet over flere år, og er en rent budsjetteknisk innretning. Hovedregelen er at Stortingets budsjettvedtak gjelder for ett år av gangen. Ved å etablere et fond unngår man dette prinsippet. Siden ettårsprinsippet er grunnlovfestet, og dermed et av hovedprinsippene i Stortingets bevilgningsreglement, bør en ha gode grunner for å etablere ordninger som uthuler denne regelen.

Staten kan også bidra med midler til et fond hvor også andre parter deltar i finansieringen. Et slikt fond kan bygges opp gradvis over tid inntil fondet er stort nok til at avkastningen dekker utgiftene til fondets formål.

Det er flere måter å bruke kapitalen i et fond på. For det første kan en avsette et stort beløp og bruke avkastningen til å finansiere søk etter omko-

mme. Dermed vil en binde opp store ressurser, og det kan ta lang tid før fondet er stort nok til at avkastningen vil kunne finansiere formålet. En annen mulighet er å tære på kapitalen i fondet løpende. Det finnes også mellomløsninger hvor en tærer noe på kapitalen, samtidig som en bruker avkastningen. Avkastningen av et fond vil avhenge av rentenivået og andre faktorer ved plasseringen. Tilskuddet til den aktiviteten en ønsker å stimulere kan derfor variere sterkt avhengig av mer eller mindre tilfeldige faktorer.

6.5 Forsikringsordninger

Dersom forsikring skal inngå som finansieringsordning for søk etter omkomne, må man være klar over at forsikringsordningen som ansvarsgrunnlag bygger på en avtale mellom forsikringstaker og selskap. I norsk rett er det ikke vanlig å fastsette plikt til å tegne forsikring. Vanligvis vil den ansvarlige (reder/eier for søk på havet) identifiseres og pålegges å dekke omkostningene ved søket. Den ansvarlige kan identifiseres i ulike registre, jf NIS- og NOR registrene, merkeregisteret for fiskefartøy eller småbåtregisteret.

Reder/eier påføres dermed en risiko som han kan søke dekket ved å tegne forsikring. Aktuelle forsikringsformer er en ansvarsforsikring eller en særordning spesielt opprettet for formålet. Gjennomgangen nedenfor har til hensikt å skissere kort en aktuell ansvarsforsikring innenfor sjøretten samt en særordning.

Ansvarsforsikring

Ansvarsforsikring for skip er i utgangspunktet en frivillig forsikringsordning. Kun på et område er det fastsatt internasjonale regler om tvungen ansvarsforsikring, nemlig for skade som oppstår som følge av oljesøl etter last i bulk.

Den sentrale ansvarsforsikring i sjøfartsforhold er P&I-forsikring (Protection and Indemnity). Denne dekker i utgangspunktet rederens ansvar for person- eller tingskade som er en direkte følge av driften av skipet. Søk etter omkomne faller etter dagens regler utenfor dekningsområdet. Forsikringsordningen anses som en internavtale mellom reder og forsikringsselskap og gir ikke tredjeperson adgang til å fremme krav overfor selskapet.

Dersom ansvarsforsikringen P&I skulle utvides til også å gjelde søk etter omkomne, ville de spesielle reglene rundt denne type forsikring medføre følgende fremgangsmåte ved søk:

- søket må igangsettes og gjennomføres
- reder, som er forsikringstaker, kreves for sluttbeløpet
- på grunn av uenighet om kravets størrelse forlanger normalt reder kravet fastsatt ved dom
- reder fremsetter deretter kravet overfor forsikringsselskapet
- forutsatt at vilkårene i forsikringsavtalen er oppfylt utbetaler forsikringsselskapet til reder
- reder foretar sluttoppgjøret

P&I forsikring er et eget område innen sjøforsikringsbransjen og er operert av selskaper som arbeider på internasjonal basis. Det foregår et arbeid i internasjonal regi for å utvide pliktig ansvarsforsikring til å gjelde flere skipstyper og gi ordningen dekning for flere typer skader, blant annet skade som følge av søl av bunkersolje. Norge spiller en aktiv rolle innenfor dette arbeidet.

Fra norsk side er en tilbakeholden med å fremme ensidige norske regler om ansvarsforsikring. Justisdepartementet har i sitt høringsforslag vedrørende endringer i sjøloven, jf brev av 24. august 1998 uttalt at

«lovgivning om tvungen ansvarsforsikring til sjøs bør imidlertid primært baseres på internasjonale avtaler på området. Dette er ønskelig både av hensyn til Norges omdømme i skipsfartssammenheng, og fordi sjøforsikringsbransjen opererer så internasjonalt at et system basert på internasjonale regler antagelig vil fungere vesentlig mer effektivt enn et rent nasjonalt system».

Et ytterligere moment som bør vurderes, er at en plikt til å dekke omkostninger for søk etter omkomne vil ramme en innbyrdes ulik gruppe, fra store kommersielle rederier innen handels- og fiskeflåten, til små kystfartøyer som opererer i marginale områder. Ved en ordning som innlemmer fritidsfartøy vil ansvarlig reder være privatpersoner med ulik forståelse for behovet for en slik forsikring og varierende økonomisk evne.

Annen forsikringsordning

Et alternativ til ansvarsforsikring kan være en særordning for forsikring av skip til formålet søk etter omkomne. Ordningen vil fremstå som særnorsk på et forsikringsområde som for øvrig opererer med internasjonalt sammenlignbare rammevilkår og standardavtaler.

Spørsmålet om forsikringsbransjen ønsker å gå inn på en egen forsikring av søk etter omkomne er uavklart. En avgjørende faktor for en slik ordning vil være om forsikringsbransjen anser dette som et forretningsmessig interessant område. Tilsvarende vil det fra forsikringstakersiden være et spørsmål om kostnadsnivå i relasjon til hvilke vilkår som utløser rett til å forlange søk, i hvor lang tid søket skal pågå og med hvilke midler.

6.6 Utvalgets anbefaling

Utvalget har i sin vurdering av finansieringsordningene lagt vekt på likhetsprinsippet med hensyn til ulike typer søk, prinsippene for statlig budsjettering og at en bør søke å tilpasse en finansieringsordning innenfor en realistisk økonomisk ramme.

Med *likhetsprinsippet* forstås vanligvis at like tilfeller skal behandles likt. I mandatet gis utvalget i oppdrag å utrede en finansieringsordning som er uavhengig av omkomnes nasjonalitet og yrke, ulykkesårsak og antall forulykkede. Utvalget mener at en ordning som skal omfatte alle omkomne innenfor norsk redningsansvarsområde bør finansieres over statsbudsjettet. Utvalget mener det ikke er rimelig å pålegge enkeltgrupper som lett lar seg identifisere å finansiere en så omfattende ordning, f eks norske fiskere og sjøfolk eller deres arbeidsgivere, når ordningen skal gjelde generelt for samtlige omkomne. Dette er også et argument mot å benytte øremerkede avgifter til finansiering av en generell ordning for søk etter omkomne.

Det kan tenkes tilfeller hvor for eksempel en arbeidsgiver, et lokalsamfunn eller bidrag fra private gjør det mulig å fortsette et søk etter at det offentlige har stanset en søkeaksjon. Det vil fortsatt være rom for privat initiativ på dette området. Alt i alt, vil likevel en offentlig finansiering, etter utvalgets mening, best ivareta likhetsprinsippet.

I sin anbefaling har utvalget lagt vekt på å foreslå en ordning som ikke bryter med *grunnleggende prinsipper for statlig budsjettering*. Utvalget er spesielt bedt om å vurdere opprettelse av et fond til finansiering av søk etter omkomne. Utvalget har tidligere påpekt at avkastningen av et fond vil avhenge av rentenivå og andre faktorer ved plasseringen av fondet, og at omfanget av midlene som stilles til disposisjon til den aktiviteten en ønsker å tilgodese vil variere.

Et statlig fond er adskilt fra statens øvrige midler, og anvendelsen er bundet til et nærmere bestemt formål av varighet utover ett budsjettår. Avhengig av hvordan det organiseres, vil fondet som finansieringsordning kunne bryte med følgende to grunnleggende prinsipper for statlig budsjettering:

- *fullstendighetsprinsippet*, som innebærer at budsjettet skal omfatte alle statens utgifter og inntekter i en termin. Prinsippet skal ivareta hensynet til at budsjettet samlet gir et dekkende uttrykk for statens utgifter og inntekter kommende år.
- *ettårsprinsippet*, som innebærer at stortingets budsjettvedtak kun gjelder for én budsjettermin, noe som er en viktig forutsetning for den finanspolitiske styringen.

Øremerking av statlige inntekter til bestemte formål er en annen mulig finansieringsform som vil bryte med grunnleggende budsjetteringsprinsipper, først og fremst fullstendighetsprinsippet. Øremerking innebærer at bestemte utgifter og inntekter bindes opp og holdes utenfor den samlede prioriteringen i budsjettet. Utvalget vil ikke anbefale en finansieringsordning som baserer seg på øremerkede statlige inntekter. Av de offentlige finansieringsformene utvalget har vurdert, er det løpende finansiering over statsbudsjettet som best ivaretar prinsippene for statlig finansiering.

Den teknologiske utviklingen gir stadig nye muligheter for å lokalisere og ta opp omkomne fra havet. Denne utviklingen innebærer også at det kan benyttes ubegrensede beløp i søk etter omkomne. Utvalget har lagt vekt på at en må finne fram til en finansieringsordning som kan tilpasses innenfor en *realistisk økonomisk ramme*, sett i forhold til andre samfunnsoppgaver.

En finansieringsordning basert på årlige bevilgninger over statsbudsjettet kan spenne fra en stramt budsjettstyrt ordning med strenge kriterier til en overslagsbevilgning hvor kriteriene for søk utformes slik at den omkomne nesten uansett kostnad skal bli funnet og tas opp.

Under "*Løpende finansiering over statsbudsjettet*" i punkt 6.2 er bruken av overslagsbevilgninger nærmere beskrevet. Det heter her at det har vært ført en restriktiv praksis på dette området, og at bevilgningsformen primært benyttes i tilfeller hvor staten er rettslig forpliktet til å dekke visse utgifter.

Utvalget har vurdert om søk etter omkomne bør være en lovhjemlet rettighet for de etterlatte som i så fall vil kunne medføre meget store utgifter for staten. Det eksisterer ikke noen lovhjemlet rett til å bli reddet dersom en befinner seg i en fare- eller ulykkessituasjon. Det ville fremstå som et paradoks dersom staten påtar seg en sterkere forpliktelse til å søke etter omkomne enn til å redde mennesker i livsfare. Utvalget mener på denne bakgrunn at søk etter omkomne ikke bør være en lovbestemt rettighet, og således at bevilgningen til formålet heller ikke bør være en overslagsbevilgning.

Utvalget anbefaler at søk etter omkomne finansieres som en budsjettstyrt ordning over en egen post på statsbudsjettet. Utvalget har funnet dette som den mest hensiktsmessige finansieringsordning sett i lys av likhetsprinsippet, prinsippene om statlig finansiering og ut fra at det må være realistiske økono-

miske rammer for søk. For å få en viss fleksibilitet i ordningen bør bevilgningen kunne overføres til neste budsjettermin jf bevilgningsreglementet § 7b, da det vil kunne være store variasjoner i antall og omfang av søkeaksjonene fra år til år.

Kapittel 7

Administrative og økonomiske konsekvenser**7.1 Innledning**

Utvalget har forsøkt å komme frem til en realistisk ramme for de økonomiske konsekvensene av å etablere en offentlig finansieringsordning for søk etter omkomne på bakgrunn av informasjon innhentet fra Justisdepartementet, politiet, Havarikommisjonen for visse ulykker innen fiskeflåten, hovedredningsentralene og private firmaer. Utvalget har fokusert på søkeaksjoner til sjøs. Utvalget vil understreke at tallgrunnlaget som har vært tilgjengelig ikke har vært omfattende og detaljert nok til at det har vært mulig å anslå kostnadene på et nøyaktig nivå. Usikkerheten i beregningene er derfor stor.

Arbeidsgruppen av 1994 fastslo, på bakgrunn av egne undersøkelser, at det er stor variasjon og liten forutsigbarhet i hvilket utstyr som bør benyttes for å søke etter omkomne i det enkelte tilfellet. Kostnadene vil variere alt etter hvilket utstyr som brukes og hvor lang tid søket foregår. Kostnadene kan variere fra 10 000 kr til 600 000 kr pr døgn. Arbeidsgruppen anslo at en søkeaksjon gjennomsnittlig ville vare i seks – sju døgn. Arbeidsgruppen tok utgangspunkt i at det må beregnes tid for transport til søkestedet, montering av utstyr, ventetid i forbindelse med dårlig vær, og gjennomføring av selve søket. Arbeidsgruppen gikk ut fra at det ville være 5 – 7 aksjoner årlig. På denne bakgrunn anslo arbeidsgruppen at en ordning for søk etter omkomne fiskere ville koste i størrelsesorden opp til 5 mill kr årlig.

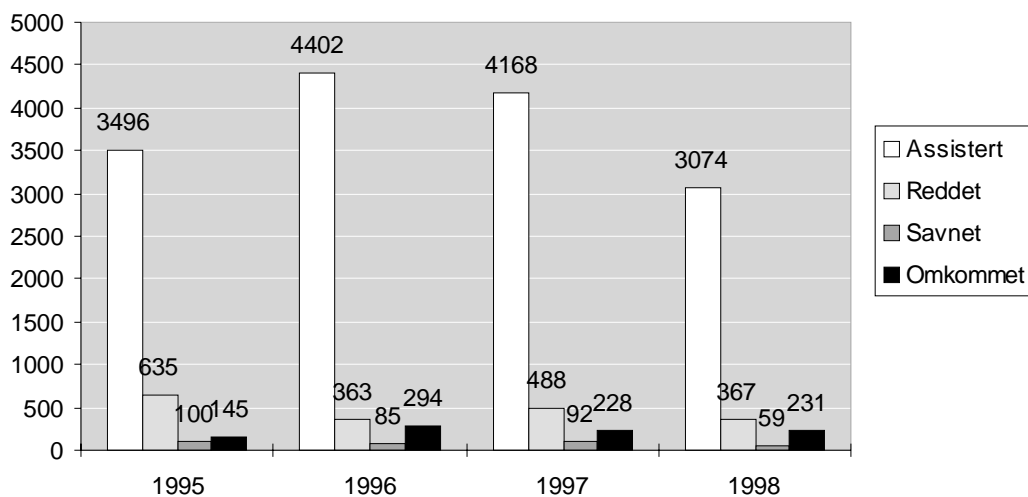
Utvalget har tidligere kommentert at arbeidsgruppens mandat var snevrere enn utvalgets, da det kun omfattet norske fiskere og sjøfolk. Kostnadene ved en ordning som skal gjelde generelt for søk etter omkomne til sjøs, vil derfor være høyere enn arbeidsgruppens beregninger fra 1994 tilsier.

7.2 Anslag over antall søkeaksjoner til sjøs pr år

Det er ikke mulig å vite hvor mange ganger i året det vil igangsettes en søkeaksjon etter omkomne. For å komme fram til et så korrekt anslag som mulig over variasjonen i antall antatte søkeaksjoner til sjøs, har utvalget lagt til grunn hovedredningssentralenes beregning av antall savnede etter endt redningsaksjon og for øvrig foretatt en skjønnsmessig vurdering på grunnlag av informasjon innhentet fra forskjellige kilder.

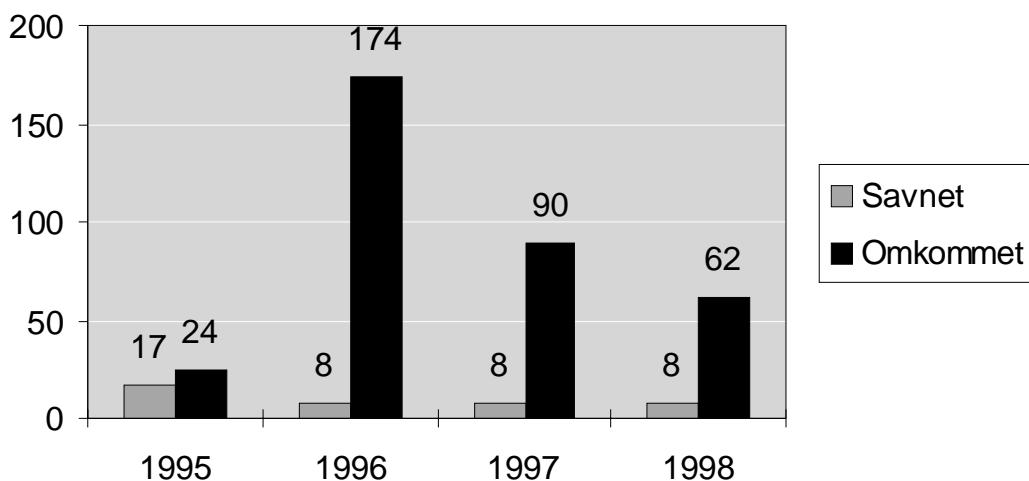
Tabell 7.1:

	1995	1996	1997	1998
Assistert	3496	4402	4168	3074
Reddet	635	363	488	367
Savnet	100	85	92	59
Omkommet	145	294	228	231



Figur 7.1 Samlet oversikt over statistikk fra Hovedredningsentralen i Nord-Norge og Hovedredningsentralen i Sør-Norge

Det vil være i de tilfellene hvor personer er savnet etter endt redningsaksjon, at det kan være aktuelt å igangsette søk etter omkomne. I tabell og "'''' i figur 7.2 og "'''' i 7.3 har utvalget sett nærmere på antall savnede til sjøs innenfor norsk redningsansvarsområde ved henholdsvis hovedredningsentralen i Nord-Norge og hovedredningsentralen i Sør-Norge.



Figur 7.2 Oversikt over statistikk fra Hovedredningsentralen Nord-Norge

Tabell 7.2: Tall fra Hovedredningsentralen Nord-Norge

	1995	1996	1997	1998
Assistert	846	904	1127	778
Reddet	66	97	58	120
Savnet	17	8	8	8
Omkommet	24	174	90	62

Tabell 7.3: Tall fra Hovedredningsentralen i Sør-Norge

	1995	1996	1997	1998
Assistert	986	1048	1185	872
Reddet	213	118	202	111
Savnet	25	8	32	13
Omkommet	18	15	31	37

Ved å ta utgangspunkt i det totale antall savnede som er vist i tabell og figur 7.1, kan en ved å trekke fra antall savnede på landterritoret, i innsjøer, vassdrag, i fjerne farvann o l, finne fram til antall personer som er savnet til sjøs innenfor norsk redningsansvarsområde. Antall savnede etter endt redningsaksjon til sjøs for begge hovedredningsentralene samlet var som følger:

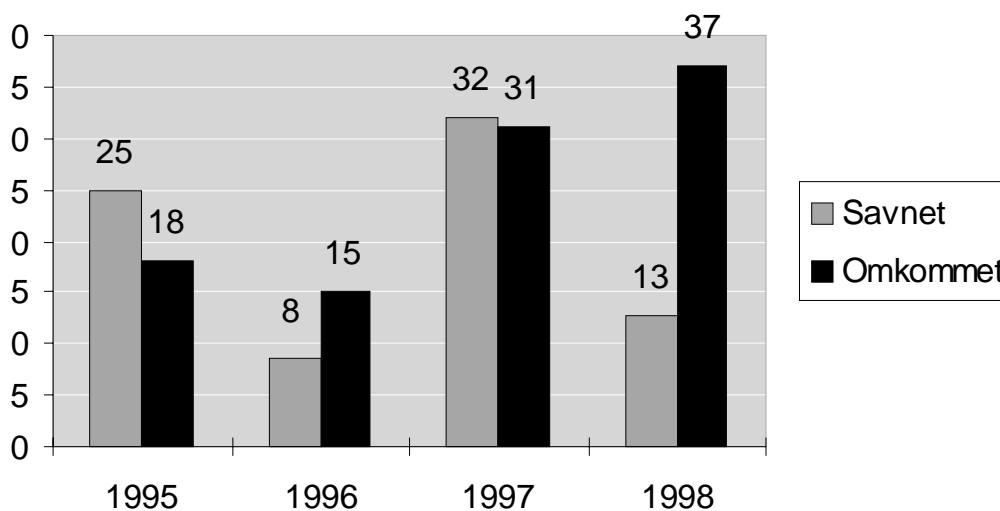
Totalt antall savnede etter endt redningsaksjon til sjøs

Tabell 7.4:

	1995	1996	1997	1998
Savnede	42	16	40	21

Variasjonen utgjør fra 16 til 42 tilfeller årlig i denne perioden. Basert på et gjennomsnitt av antall savnede til sjøs i årene 1995-98, anslås at om lag 30 personer vil bli savnet til sjøs hvert år innenfor norsk redningsansvarsområde.

Utvalget har tatt utgangspunkt i dette gjennomsnittsanslaget for å beregne noenlunde realistisk i hvor mange tilfeller pr år det vil bli aktuelt å søke etter omkomne til sjøs. For å anslå et realistisk antall søk pr år må det tas hensyn til flere variabler. Hovedvariablene vil være at kriterier for å iverksette søk er oppfylt, jf "*Kriterier*" i punkt 4.3, og det faktum at et søk kan omfatte flere personer. Utvalget anslår på denne bakgrunn at et realistisk tall for antall søkeaksjoner vil kunne variere mellom 15 og 20 pr år. Anslagene inkluderer ikke større ulykker og katastrofer slik det er beskrevet i "*Store ulykker og katastrofer*" i punkt 3.6.



Figur 7.3 Oversikt over statistikk fra Hovedredningssentralen Sør-Norge

7.3 Kostnader ved søk etter omkomne

7.3.1 Søkeaksjoner på land, i innsjøer og vassdrag

Utvalget har forespurt landets politidistrikter hvor mange gjennomførte søkeaksjoner politiet har ledet de siste tre årene og hva disse har kostet. De fleste politidistriktene hadde ikke full oversikt over hvor mange søkeaksjoner som hadde vært utført, eller hva disse kostet, da få eller ingen politidistrikt hadde ført egen statistikk over dette. Politidistriktene kunne likevel anslagsvis angi hvor mye ressurser som hadde medgått til å søke etter omkomne. Tallene som ble gitt tilsier at det søkes i gjennomsnitt etter 1 person i hvert politidistrikt pr år. Politidistriktenes anslag tilsier at hvert politidistrikt bruker ca 10 000 kr i året på å søke etter omkomne. I de fleste søkeaksjoner på land, i innsjøer og vassdrag vil politiet i utstrakt grad bruke frivillig innsats til å søke etter omkomne. Derfor er tallene meget lave når det gjelder hvilke ressurser som politiet bruker til dette arbeidet.

Når en skal forsøke å anslå de totale kostnadene som brukes til søk etter omkomne på land, i innsjøer og vassdrag, må en ta i betraktning at politiet får overført økonomiske ressurser fra hovedredningssentralene til forlenget søk etter omkomne i enkelte tilfeller. Det gis et tilskudd på inntil 30 000 kr fra hovedredningssentralene til politiet i enkelte tilfeller som nevnt under "*Redningstjenesten*" i punkt 3.3 (disse midlene går også til søkeaksjoner langs kysten). Hovedredningssentralene opplyser at denne ordningen totalt utgjør 1,3 mill kr i 1998.

Utvalget har tidligere konkludert med at søk etter omkomne på land, i innsjøer og vassdrag ivaretas godt av politiet i dag, og at det ikke er noen grunn til å endre på dagens ordning med at politiet søker etter omkomne i disse tilfellene. Tallene som innkam fra politidistriktene underbygger at dette er en oppgave som ikke krever de store økonomiske ressurser, og som dekkes innenfor politiets ordinære budsjetter. Utvalgets forslag innebærer derfor ingen økte administrative eller økonomiske konsekvenser for politiet.

7.3.2 Søkeaksjoner til sjøs

Det er i dag større muligheter for å søke etter omkomne enn tidligere på grunn av den teknologiske utviklingen som har funnet sted når det gjelder undervannssøk. Tilgjengeligheten på utstyr vil variere, men generelt sett kan det sies at det er større tilgjengelighet i dag enn tidligere, fordi det finnes mer utstyr på markedet. Utvalget har fått inntrykk av at det er store markedsvariasjoner med hensyn til pris på leie av utstyr.

Utvalget har fra flere hold innhentet opplysninger om hvor mye det vil koste å gjennomføre søkeaksjoner til sjøs. Utvalget har bl a brukt opplysninger fra politiet vedrørende den såkalte «Halvorsensaken». Dette var en etterforsknings sak, og den ville ikke vært aktuell for redningstjenesten siden etterforskning er politiets oppgave. Den gir likevel et bilde på hva en søkeaksjon vil kunne koste. Saken gjaldt søk etter den 18 år gamle Tom Halvorsen som ble drept natt til 1. mai 1998, og senere dumpet i havet utenfor Tananger. Søket etter den drepte foregikk i tiden 5. mai til og med 27. mai i 1998 i Tanangerområdet og i havet utenfor Tananger ved øya Rott. Ekspertise fra oljeindustrien ble koplet inn for bistå under søket etter den drepte, sammen med et spesialfirma. Kostnadene til ekstern hjelp for alle søk på land og på havet beløp seg til ca 800 000 kr. Dette er likevel ikke en reell kostnad ved søket da politiet mottok gratis støtte fra oljebransjen og andre. Politiet opplyser at dersom de skulle kjøpe disse tjenestene til såkalte «netto» priser, ville aksjonen totalt kostet 2 – 2,2 mill kr.

Søk til sjøs krever i varierende grad bruk av kostbart utstyr og teknisk ekspertise. Utvalget har innhentet noe informasjon om metoder og utstyr som blir brukt for å søke etter omkomne. Ved å beskrive aktuelle metoder og utstyr vil det kunne gis et visst inntrykk av hvilke kostnader søk etter omkomne til sjøs kan innebære. Fremstillingen tar ikke sikte på å være uttømmende, da utvalget ikke har funnet grunn til å sette seg inn i alle de tekniske sidene av dette sakskomplekset. Utvalget mener det er tilstrekkelig å synliggjøre hvor komplisert slike søkeaksjoner kan være, og hvor avansert og kostnadskrevende utstyr som må benyttes i enkelte tilfeller.

Ved søk etter omkomne i indre havneområder, benyttes som regel dykkere. Brannvesen eller private dykkerfirmaer utfører oftest slike oppdrag. Et dykkerteam består normalt av tre dykkere og en dykkerleder. Timepris for ordinære timer er ca 400 kr, og det opereres med 40% og 80% timer (reell timepris blir derfor ca 550-730 kr). For at et dykkerteam skal kunne operere på sjøen trenger man en egnet båt med båtfører. Dette koster ca 700-1000 kr pr time. I tillegg kommer leie av diverse utstyr som for eksempel videokamera, generatorer, transportkostnader med mer. Døgnsratene for leie av de store dykkerfartøyene som brukes innen oljeindustrien vil kunne koste fra 250 000 kr opp mot 1 mill kr i følge opplysninger fra politiet.

Ved søkeaksjoner lenger ut i havområder kreves spesialfartøyer som har ROV (Remote Operated Vehicle). Slikt utstyr kan være meget kostbart og vil kunne beløpe seg til ca 250 000 kr i leie pr døgn. Det finnes imidlertid mindre ROV som kan opereres fra mindre båter til en langt lavere pris. De mest avanserte har en timerate på ca 2000 kr, inkl en person til å drive den. I tillegg kommer kostnader til leie av båt med båtfører. Som tidligere nevnt vil dette koste 1000 kr pr time.

En ROV kan se en breddesektor på ca 4-8 meter avhengig av siktforholdene i vannet, og en må ha en overlapping på 1-2 meter for å holde den høye sikkerhetsprosenten for et gjennom søkt område. Båtens fart ved en slik operasjon vil være ca 1 til 2 knop. Det vil derfor ta meget lang tid å gjennom-

søke et større område. I tillegg må en påregne utgifter til et profesjonelt ledelsesapparat som styrer operasjonen. Det er ikke mulig å lokalisere et lik som ligger på havbunnen ved hjelp av ekkolodd eller sonar.

Fra 0 til 10 meter benyttes det vanligvis dykkere til å søke. Fra 10 meter og dypere, benyttes som regel ROV eller andre typer kameraer.

Utvalget har mottatt opplysninger vedrørende omkostningsnivået i enkelte søkeaksjoner fra Havarikommisjonen for visse ulykker innen fiskeflåten. Det presiseres at havarikommisjonens erfaringer på dette området er begrenset til undervannssøk i forbindelse med forliste fiskefartøyer, og til aksjoner som har vært utført i kommisjonens regi.

- Slepekamera og ROV ble benyttet under søket etter «Heidi Beate» av Kjøllefjord. Båten ble ikke funnet, og søket kostet ca 1,4 mill kr. Operasjonen tok 4 dager.
- ROV av type «Sjøugle» ble brukt under søk etter fiskesjark forlist utenfor Nordkyn. Vraket ble lokalisert, men søket ble vanskeliggjort av feil på utstyret og sterk strøm. Søket kostet ca 70 000 kr. Det bemerkes at under forsøk på å få opp omkomne som befant seg i vraket, omkom en av dykkerne. Kommisjonen var ikke engasjert i denne operasjonen.
- Rekefølgeren «Børge Aleksander» forliste på Egersundbanken i 1990. Operasjonen som tok to dager, kom på nærmere 500 000 kr.
- I et søk etter en fiskebåt i Vindafjorden ble ROV av type «Sprint» tatt i bruk. Søket var resultatløst. Operasjonen tok en dag og kom på ca 70 000 kr.
- Samme utstyr ble brukt i et oppdrag i Nord-Trøndelag. Båten ble funnet på forholdsvis grunt vann. Prisen var ca 60 000 kr.
- I 1993 engasjerte kommisjonen et firma for å lete etter et fiskefartøy som hadde forlist i Måsøyfjorden. Leteaksjonen ble foretatt med sidesøkende sonar (Slepefisk) EE&G, og ROV SC04, samt Simrad MS 900 Scanning sonar. Den sidesøkende sonaren dekket en sektor i 150 m bredde. Det ble søkt over et område på mer enn 40 kvadratkilometer. Søket ble resultatløst, da vraket ikke befant seg i området, men enten var drevet til havs eller befant seg ved fallgarden mot Gjesværholmene. To andre, kjente vrak ble imidlertid funnet. Denne operasjonen kostet mellom 1,6 og 1,8 mill kr.

Av fremstillingen ovenfor fremgår det at søkeaksjonene er svært ulike, og at det er stor variasjon med hensyn til hvor mye de forskjellige aksjonene vil kreve av ressurser. Generelt kan det sies at søkeaksjoner langt til havs vil kreve store økonomiske ressurser, mens søkeaksjoner nær kysten vil være mindre kostnadskrevende. Utvalget antar at det vil være flest søk nær land, bl a basert på samtaler med hovedredningssentralene. Opplysninger som ytterligere underbygger dette er tallmateriale fra forskningsstiftelsen SINTEF i Trondheim. Deres tallmateriale tilsier at 14 personer omkom i fiskeulykker i 1998, og at ni av dem druknet i havn. Frem til februar i 1999 er fem fiskere omkommet, tre i et forlis utenfor Bodø, mens to har druknet etter at de falt utenfor kaia. Disse tallene kan gi uttrykk for at en god del av ulykkene skjer nært land, og at de fleste søkeaksjoner ikke vil kreve de mest omfattende økonomiske ressurser.

7.3.3 Operative kostnader ved søk etter omkomne

Utvalget har på bakgrunn av innhentet informasjon og etter en skjønnsmessig vurdering, forsøkt å tallfeste hva de operative kostnadene ved å søke etter

omkomne vil være. Utvalget legger til grunn at de operative kostnader i prinsipp vil være uavhengig av den organisasjonsmodell som velges for ordningen. Leie av utstyr og eksperter antas i hovedsak å ville utgjøre samme beløp uansett hvordan søkeoperasjonene administreres. Utvalget har tatt utgangspunkt i mellom 15-20 søkeaksjoner i året jf *"Anslag over antall søkeaksjoner til sjøs pr år"* i punkt 7.2. Det ligger imidlertid betydelige problemer ved å legge fram et nøyaktig anslag, idet både antall aksjoner og deres omfang og vanskelighetsgrad vil kunne variere, i tillegg til at kostnadene for leie av teknologi til undervannssøk er vanskelige å anslå. Etterhvert vil man erfaringsvis få bedre grunnlag for å anslå realistiske rammer for årlige kostnader ved søk etter omkomne slik at budsjetteringen etterhvert kan justeres utfra erfaringstall. Det er imidlertid også grunn til å fremheve at det ikke skal mer enn ett stort og komplisert søk til for å sprengne enhver ramme. Man må derfor være klar over at omfattende søkeoperasjoner etter katastrofer og store ulykker ikke er forutsatt dekket av den finansieringsordningen utvalget.

Som nevnt tidligere har det i de senere år skjedd en sterk utvikling innen undervannsteknologi. Dette har ført til at flere og flere fartøyer i dag har utstyr som kan gjennomføre tilfredsstillende søk langt til havs. Utvalget har fått opplyst at denne utviklingen har ført til at prisene er redusert vesentlig for leie av slikt utstyr. Et ledende skipsmeglingsfirma (offshore) opplyser at ved kontrahering av større fartøyer ligger dagsratene i dag på 450 000 kr. Utvalget har derfor lagt dette til grunn i sine beregninger.

Hovedredningssentralene antar at det vil være ca 7 søkeaksjoner pr år hvor det vil være nødvendig å benytte større fartøyer med meget avansert og kostbart utstyr, inkludert søk i dype fjorder og liknende hvor det kreves samme utstyr. For disse søkene har utvalget i henhold til de foreslåtte kriterier for søk tatt utgangspunkt i at det maksimalt søkes i 5 dager i tillegg til to dager med mobilisering /demobilisering, til sammen 7 dager. På denne bakgrunn har utvalget grovt beregnet at de årlige operative kostnader for 7 avanserte søk til utgjøre ca 22,05 mill kr, basert på følgende beregning: Antall årlige søk av ovennevnte kategori 7 stk x 450 000 kr pr døgn x 7 døgn = 22,05 mill kr

Utfra erfaringstallene fra hovedredningssentralene anslår utvalget at det for øvrig vil forekomme ca 10 mindre søkeoperasjoner til sjøs årlig hvor det vil bli behov for utstyr som ikke er fullt så avansert som i de 7 alvorligste tilfellene beskrevet ovenfor. For nevnte 10 søk er det svært vanskelige å beregne kostnadene, idet leieutgiftene daglig kan variere fra 15 000 – 170 000 kr pr dag. I disse tilfellene har utvalget tatt utgangspunkt i at det maksimalt søkes i fem dager, i tillegg til en dag med mobilisering og demobilisering, til sammen seks dager. Årlige kostnader for 10 slike søk beregnes til ca 2 mill kr i henhold til følgende overslag: Antall årlige søk av ovennevnte kategori 10 stk x 30 000 kr pr døgn x 6 døgn = 1,8 mill kr

Til sammen anslår utvalget på ovennevnte grunnlag at de samlede operative kostnader i forbindelse med 17 søk etter omkomne til sjøs årlig vil kunne ligge i størrelsesorden ca 24 mill kr.

Den nærmere fordeling av operative kostnader mellom politiet og hovedredningssentralene ved søk langs kysten og til sjøs

I svært mange tilfeller søkes det etter savnede etter drukningsulykker nært land. I dag utføres disse søkene av politidistriktene, og kostnadene dekkes innenfor politibudsjettet. Som nevnt tidligere bistår hovedredningssentralen etter gjeldende ordning politiet med inntil 30 000 kr for å forlenge letingen etter savnede i enkelte tilfeller. Hovedredningssentralene opplyser at

de fleste ulykker skjer langs kysten nært land. Utvalget har kommet frem til at den nærmere ansvarsfordelingen mellom hovedredningssentralene og politiet i forbindelse med søk etter omkomne til sjøs, må gjennomgås nærmere. Det vil kunne være tilfeller som politiet har ansvar for i dag, hvor det kan være mer hensiktsmessig at hovedredningssentralene har det økonomiske ansvaret for søk og ansvaret for å lede søkeaksjonen. En bør også se på mulighetene og behovet for etter en konkret vurdering eventuelt å øke tilskuddet til politiet fra hovedredningssentralene i denne sammenheng ut over beløpet på 30 000 kr som ytes i enkelte tilfeller i dag. Fordelingen av bevilgningen til søk etter omkomne på henholdsvis politibudsjettet og budsjettet til hovedredningssentralen, avhenger av nærmere klargjøring. En mulig løsning kan være å bevilge midlene over hovedredningssentralenes budsjett og ta høyde for eventuelle økte overføringer til politiet ved behov eller dersom politiet gis større ansvar enn i dag for søk etter omkomne til sjøs.

7.3.4 Ulike tildelingsnivå for løsning av oppgaven

Det er vist i "*Anslag over antall søkeaksjoner til sjøs pr år*" i punkt 7.2 og "*Kostnader ved søk etter omkomne*" i 7.3 at variasjonen i de mange faktorene som inngår i beregningsgrunnlaget for de årlige operasjonelle kostnader ved søk etter omkomne er stor. Dette gjør at regnestykkene blir meget usikre. I dag stiller hovedredningssentralen inntil 30 000 kr til disposisjon for politiet for avslutning av enkelte redningsaksjoner/søk etter omkomne. En etablering av en helhetlig offentlig finansiering for denne spesielle oppgaven kan medføre at de kostnader som politiet får øker og behovet for overføring av midler fra hovedredningssentralene kan øke. Det vil si at beløpet på 30 000 kr som hovedredningssentralen stiller til disposisjon i enkelte tilfeller antagelig ikke lenger strekker til i mange tilfeller. Enkle søk kan derfor bli mer kostbare. Et ytterpunkt kan være den såkalte «Halvorsensaken», se "*Kostnader ved søk etter omkomne*" i punkt 7.3, der en anslår at søkets reelle kostnad var noe i overkant av 2 mill kr.

Problemstillingen vedrørende kostnadene kan belyses ved å ta utgangspunkt i ulike bevilgningsnivåer og antyde hvor mange søk som er mulig å gjennomføre innenfor dette beløpet. For illustrasjonsformål kan en ta utgangspunkt i to ytterpunkter i form av to ulike nivåer på bevilgningsrammen for denne oppgaven, f eks 10 mill kr og 30 mill kr.

Det er vist i "*Anslag over antall søkeaksjoner til sjøs pr år*" i punkt 7.2 at et gjennomsnitt for de siste fire år er ca 30 savnede omkomne i året. Som nevnt tidligere vil antallet søk være lavere, da dette tallet også omfatter ulykker der to eller flere er savnet, og søk vil være knyttet opp til kriterier som ikke vil tilsi at søkeaksjon igangsettes i alle tilfellene. En sannsynlig ramme for antall søk kan på bakgrunn av dette settes til ca 15-20 søk i året, selv om variasjonen har vært mellom 16 og 42 tilfeller årlig. I beregningen av de forskjellige kostnadsrammer nedenfor har utvalget tatt utgangspunkt 30 aksjoner årlig for å dekke et sannsynlig utfallsområde.

Bevilgningsramme på 10 mill kr pr år

En bevilgningsramme på 10 mill kr og 30 søk innebærer en gjennomsnittlig ramme på 330 000 kr pr søk. Dersom fordelingen av enkle, middels kompliserte og kompliserte søk er om lag en tredjedel i hver kategori, innebærer dette at rammen muliggjør 10 enkle søk til 100 000 kr, 10 middels kompliserte søk

til 500 000 kr og 2 kompliserte søk til 2 mill kr basert på 5 søkedøgn à hhv 20 000 kr, 100 000 kr og 400 000 kr. Ved disse forutsetningene synes det mulig å foreta til sammen ca 22 søk i året, med hovedvekt på enkle og middels kompliserte søk.

Utvalget finner at en bevilgningsramme på 10 mill kr vil være delvis tilfredsstillende i forhold til det sannsynlige behov, men at en slik ramme i hovedsak vil muliggjøre enkle og middels kompliserte søk under de forutsetninger som er satt for beregningen.

Bevilgningsramme på 30 mill kr pr år

En bevilgningsramme på 30 mill kr og 30 søk innebærer en gjennomsnittlig ramme på 1 mill kr pr søk. Dersom fordelingen av enkle, middels kompliserte og kompliserte søk er om lag en tredjedel i hver kategori, innebærer dette at rammen muliggjør 10 enkle søk til 100 000 kr, 10 middels kompliserte søk til 500 000 kr og 12 kompliserte søk til 2 mill kr basert på 5 søkedøgn à hhv 20 000 kr, 100 000 kr og 400 000 kr. Ved disse forutsetningene synes det mulig å foreta til sammen ca 32 søk i året, og dekke alle kategorier søk.

Utvalget finner at en bevilgningsramme på 30 mill kr dekker meget godt det sannsynlige behov, og at en slik ramme i hovedsak vil muliggjøre de sannsynlige søk under de forutsetninger som er satt for beregningen.

7.3.5 Oppsummering – bevilgningsramme operative kostnader

Utvalget har forsøkt å komme frem til en realistisk ramme for de økonomiske konsekvensene av å etablere en offentlig finansieringsordning. Utvalget har benyttet to ulike tilnæringsmetoder for å komme frem til en realistisk rammeberegning for hva de operative kostnadene vil være. I "*Operative kostnader ved søk etter omkomne*" i punkt 7.3.3 anslo utvalget at de samlede operative kostnader i forbindelse med 17 søk etter omkomne til sjøs årlig vil kunne ligge i størrelsesorden ca 24 mill kr, ut fra en skjønnsmessig vurdering med utgangspunkt i erfaringstall fra hovedredningssentralene. I "*Ulike tildelingsnivå for løsning av oppgaven*" i punkt 7.3.4 tok utvalget utgangspunkt i to ulike tildelingsrammer, og forsøkte å angi hvor mange søk som er mulig innenfor en bevilgningsramme i forhold til ytterpunktene 10 og 30 mill kr.

Utvalget har vurdert de to tilnæringsmåtene og finner at ved en bevilgningsramme på ca 20-30 mill kr vil oppgaven gis en rimelig dekning i forhold til hva man kan forvente med hensyn til antall søk.

7.4 Administrative kostnader

Alternativ 1: Administrative kostnader ved å knytte søk etter omkomne til redningstjenesten og politiet – todelt modell

Utvalget mener at den mest kostnadseffektive administrative modell vil være å legge søk etter omkomne til redningstjenesten når det gjelder søkeaksjoner til sjøs, og til politiet for søk på land, i innsjøer, vassdrag og ved sokning etter drukningsulykker langs kysten. En vil derved i stor grad bygge på det apparat som allerede finnes i dag for redningsaksjoner.

Hovedredningssentralen vil måtte tilføres midler i form av flere stillinger til å drive ordningen. En ekstra stilling ved hovedredningssentralen vil koste ca 450 000 kr, inkl arbeidsgiver avgift og overtidsbetaling. Hvor mye ekstra

ressurser som kreves, vil avhenge av mengden oppdrag, og kan derfor ikke beregnes nøyaktig, men må vurderes etter hvert, bl a avhengig av ansvars- og kostnadsfordelingen mellom politiet og hovedredningssentralene for søk til sjøs. Utvalget regner med at det vil være nødvendig å opprette inntil to stillinger ved hovedredningssentralene.

Justisdepartementet vil måtte bruke ressurser på etablere og tilrettelegge en ordning for søk etter omkomne. Arbeidet vil bestå i å vurdere og fremme lovendringsforslag, eller eventuelt gi en forskrift og retningslinjer med videre. Arbeidsgruppen av 1994 beregnet at det ville kreve ett årsverk for å få etablert et fond og søkeordningen. Utvalget viser til dette og mener at det vil medgå ett årsverk til å etablere ordningen. Etter at ordningen er etablert vil det ikke medgå like mye ressurser til dette fra Justisdepartementets side.

De administrative kostnadene for den todelte modellen som utvalget enstemmig foreslår, anslås på dette grunnlag til i størrelsesorden ca 1,25 mill kr det første året når ordningen etableres.

Alternativ 2: Administrative kostnader ved å legge alle søk etter omkomne til politiet

De fleste kostnadene vil være i form av overtidsbetaling til politiet, eventuelt opprettelse av nye stillinger. Det er vanskelig å beregne dette, utvalget antar at kostnadene vil være ca det Justisdepartementet vil måtte bruke av ressurser på å etablere og tilrettelegge en ordning for søk etter omkomne. Det vil være nødvendig å fremme lovendringsforslag, eller eventuelt utarbeide en forskrift og retningslinjer, igangsette prosessen med å bevilge penger mv. Arbeidsgruppen av 1994 beregnet det ville kreve ett årsverk for å få etablert et fond og søkeordningen. Utvalget viser til dette og mener at det vil medgå ett årsverk til å etablere ordningen, noe som vil tilsvare ca 350 000 kr, inkl arbeidsgiveravgift og andre kostnader. Etter at ordningen er etablert vil det ikke medgå like mye ressurser til dette fra Justisdepartementets side, muligens mindre enn et halvt årsverk.

Alternativ 3: Administrative kostnader ved å knytte søk etter omkomne til havarikommisjonen for visse ulykker innen fiskeflåten

Justisdepartementet opplyser at havarikommisjonen for visse ulykker innen fiskeflåten kostet ca 420 000 kr å drive i 1997, og ca 390 000 kr i 1998. Begge tallene er eksklusive arbeidsgiveravgift. Dersom havarikommisjonen i tillegg skulle søke etter omkomne, ville det koste betydelig mer i og med at ordningen ville omfatte langt flere søkeaksjoner. Kostnadene er vanskelig å beregne, men utvalget mener det vil beløpe seg til det samme som et frittstående utvalg, nevnt nedenfor.

Alternativ 4: Administrative kostnader ved å legge søk etter omkomne til et frittstående fagutvalg

I tillegg til de operative kostnadene, må utvalget beregne hva det vil det koste å opprette et frittstående fagutvalg, samt å drive dette. Utvalget har laget et kostnadsoverslag som tilsier at et frittstående utvalg med fem medlemmer vil koste anslagsvis 2,89 mill kr og et fagutvalg på tre medlemmer ca 1,73 mill kr. Det skal dekkes lønnskostnader, samt reiseutgifter og kostgodtgjørelse for fagutvalget når det samles. I tillegg må en regne med kostnader til kursvirk-

somhet og andre tiltak for å opprette og vedlikeholde en god kompetanse i fagutvalget. Det er lagt til grunn for utregningen er at det foretas ca 20 søkeaksjoner i året som antas å ville vare i ca 7 døgn, samt at hvert medlem har behov for flybilletter er beregnet til 3 000 pr person, og trekker kostgodtgjørelse under søkeoperasjonene beregnet etter states satser. Det er lagt inn overnattingsutgifter på 1000 kr pr natt for hvert medlem og godtgjørelse for arbeid etter satsene som gjelder for utvalg, dvs 225 kr pr time, idet det er beregnet anslagsvis 12 timers arbeidsdager. Utvalget mener dette er et nøkternt anslag, bl a fordi fagutvalget muligens må honoreres høyere enn alminnelig utvalgsgodtgjørelse. Det er ikke tatt med reiseutgifter i forbindelse med kursvirksomhet, behov for sekretariat for fagutvalget og andre administrative aktiviteter.

Vedlegg 1

Oversikt over norsk redningsansvarsområde

