

Mandat for et utvalg som skal vurdere endringer i regelverket for ad hoc granskingskommisjoner oppnevnt av det offentlige

1. Granskingskommisjoner oppnevnes av det offentlige for å utrede et bestemt saksforhold. Gransking kan grovt sett deles inn i to hovedgrupper etter tema: Gransking som dreier seg om å finne årsakene til ulykker, og gransking som dreier seg om å avdekke svikt i beslutningsprosesser mv. i offentlig eller privat virksomhet. Hovedformålet med granskingen kan variere. Noen granskinger har til hovedformål å avdekke individfeil for å gi et grunnlag for oppdragsmyndighetens vurdering av ansvarsforholdene. Andre granskinger er mer rettet mot systemfeil og tar særlig sikte på å gi oppdragsmyndigheten et grunnlag for å vurdere hva som kan gjøres for å hindre tilsvarende hendelser i fremtiden.

Granskingskommisjoner oppnevnt av det offentlige er forvaltningsorganer, og forvaltningsloven, offentlighetsloven og arkivloven gjelder for dem. Gransking kan likevel oppfattes som en mellomform mellom ordinær domstolsvirksomhet og ordinær forvaltningsvirksomhet, og granskingen reiser derfor mange problemstillinger som alminnelig lovfestet forvaltningsrett ikke gir klart svar på. I rundskriv G-48/75 er det gitt en nærmere veiledning om oppnevning av granskingskommisjoner og om de saksbehandlingsregler som må eller bør følges. Dette rundskrivet bygger på en utredning fra november 1968 av et utvalg oppnevnt i 1966 (jf. Ot.prp. nr. 34 (1973–74)). Utvalget (flertallet) fant den gang at det ikke burde gis særskilte regler om granskingskommisjoner, fordi man mente granskingens art vil variere fra kommisjon til kommisjon, og at det derfor var ønskelig med fleksibilitet. Flertallet mente også at en egen lov om granskingskommisjoner kunne institusjonalisere ordningen for sterkt. Da rundskrivet ble utformet, var det tilsiktet at retningslinjene skulle være ”elastiske” slik at de kunne tilpasses den enkelte kommisjons arbeidsform.

Det har i de senere år vist seg behov for klargjøring av og nærmere veiledning om viktige spørsmål, som for eksempel granskingskommisjoners sammensetning, rettighetene og pliktene til parter, vitner og andre berørte, og allmennhetens rett til innsyn. Det vises i den forbindelse til Innst. S. nr. 237 (2005–2006) punkt 3.4.

2. Utvalget skal foreta en generell og prinsipiell vurdering av granskingskommisjoners sammensetning, oppgaver, rettslige status og saksbehandling (herunder offentlighetsspørsmål). Utvalget bør gjøre seg kjent med regler og praksis i andre land, herunder de nordiske land (jf. bl.a. den danske lov nr. 357 av 2. juni 1999 om undersøkelseskommisjoner). Utvalget skal innhente erfaringer fra personer som

tidligere har vært berørt av gransking. Utvalget skal utarbeide forslag til nye lovregler, men det bør også vurdere behovet for supplerende regulering gjennom forskrift eller veiledning eller instruks i rundskriv der dette er hensiktsmessig. Siktemålet er å etablere et helhetlig rammeverk som tilfredsstillende dagens krav til en effektiv og pålitelig klarlegging av de forhold som er tema for granskingen, og rettssikkerhet for dem som måtte bli berørt av den.

Lovforslaget skal utarbeides i samsvar med retningslinjene i Justisdepartementets veileder Lovteknikk og lovforberedelse (2000).

3. Utvalget skal så langt det er hensiktsmessig klarlegge begrepsbruken med sikte på å trekke grensen mot interne granskinger og ulike former for ordinær undersøkelse, utredning og evaluering av utøving av privat og offentlig virksomhet. Mandatet omfatter granskingskommisjoner oppnevnt av regjeringen eller av andre forvaltningsorganer. Mandatet omfatter granskingskommisjoner oppnevnt av kommuner, men ikke kommisjoner nedsatt av private.

Utvalget skal vurdere i hvilken grad det regelverk som foreslås, vil egne seg for stortingsoppnevnte granskingskommisjoner. I den forbindelse bes utvalget se hen til drøftelsene i Dok. 14 (2002–2003) og Innst. S. nr. 210 (2002–2003). Mandatet omfatter ikke undersøkelser som skjer i regi av organer for Stortinget, herunder Riksrevisjonen og Stortingets ombudsmann for forvaltningen.

4. Forsvarets undersøkelseskommisjoner, som er omfattet av ”Regler om tiltak og undersøkelser m.v. ved ulykker og hendelser i Forsvaret” (forskrift 6. januar 1995 nr. 18), skal holdes utenfor utvalgets vurderinger, da slike granskinger er særregulert og gransking av ulykker mv. i Forsvaret kan reise særlige problemstillinger.

5. Faste kommisjoner, for eksempel innen transportsektoren, samt andre faste undersøkelseskommisjoner som måtte bli etablert, omfattes ikke av mandatet. Utvalget står imidlertid fritt til å trekke reglene for faste granskingskommisjoner inn i sin vurdering av hvilke regler som bør foreslås for ad hoc granskingskommisjoner.

Utvalget skal heller ikke vurdere spørsmål om nyetablering eller utvidelse av faste kommisjoner på ulike sektorer.

Mandatet omfatter ikke offentlige organer som har en særlig plikt til å undersøke ulykker og ansvarsforhold, som for eksempel Arbeidstilsynet.

6. Utvalget bør særlig vurdere følgende problemstillinger:

a) Begrensninger i hvilket mandat granskingskommisjoner kan gis. Retningslinjer for utarbeiding av mandat til kommisjonene

Selv om en granskingskommisjon er ansett som en ekstraordinær form for utredning som bare bør brukes i særlige tilfelle (jf. punkt III i rundskriv G-48/75), er det i dag opp til oppnevningsorganets frie vurdering om, og for hvilket formål, en granskingskommisjon skal oppnevnes. Utvalget bes vurdere om det bør oppstilles alminnelige begrensninger i adgangen til å benytte granskingskommisjoner, for eksempel avgrensninger mot bestemte temaer eller forhold som samtidig undersøkes av andre offentlige myndigheter.

I rundskriv G-48/75 punkt V heter det bl.a.: ”Som utgangspunkt bør kommisjonen i sin rapport ikke ta standpunkt til om det foreligger straffbart forhold, grunnlag for å kreve erstatning eller grunnlag for andre sanksjoner, ettersom disse spørsmål skal vurderes av påtalemyndigheten, den myndighet som har oppnevnt kommisjonen, eller av skadelidte (og deretter eventuelt avgjøres av domstolene)”. Utvalget bes blant annet vurdere om det bør gis generelle regler med denne type begrensninger for hva granskingskommisjoner kan vurdere.

Med sikte på å lette arbeidet med oppnevning av granskingskommisjoner i det enkelte tilfellet skal utvalget vurdere om det er hensiktsmessig å foreslå generelle retningslinjer for hva mandatet til en granskingskommisjon normalt bør inneholde og eventuelt skissere slike retningslinjer.

b) Sammensetning av granskingskommisjoner

Utvalget bes vurdere om det bør gis nærmere regler om sammensetningen av granskingskommisjoner, herunder:

- om det bør gjelde krav til minste antall medlemmer
- om regelen om at lederen vanligvis bør være jurist (jf. rundskriv G-48/75 punkt III) bør opprettholdes for alle typer granskinger
- om det bør gis regler om bruk av sakkyndige medlemmer
- om det bør gis særlige habilitetsregler for granskingskommisjoner, eller om forvaltningslovens alminnelige habilitetsregler er tilstrekkelige.

c) Granskingskommisjoners forhold til oppnevningsorganet

Granskingskommisjoner er – bortsett fra stortingsoppnevnte kommisjoner – å anse som forvaltningsorganer i forvaltningslovens forstand. Et særlig forvaltningsrettslig spørsmål som utvalget bes vurdere, er granskingskommisjoners underordningsforhold kontra uavhengighet i forhold til oppnevningsorganet. I den forbindelse bør også konsekvensene for reglene om dokumentoffentlighet vurderes, jf. bl.a. offentleglova 19. mai 2006 nr. 19 § 15.

d) *Granskes kontradiktoriske rettigheter (varsling, innsyn, uttalerett mv.)*

Personer som er berørt av granskingen, blir ikke dermed å anse som part i en sak som gjelder enkeltvedtak og kan følgelig ikke påberope seg reglene om forhåndsvarsel, uttalerett og partsinnsyn i forvaltningsloven kapittel IV. Deres rett til innsyn og kontradiksjon vil være regulert av offentlighetslovens regler og ulovfestede regler om grunnkrav til forsvarlig saksbehandling. Vedkommendes rettigheter er dermed begrenset og uklart regulert. Hensynet til berørte personer, særlig personer som kan bli utsatt for kritikk i forbindelse med granskingen, kan tale for å gi dem en videre innsynsrett og særlige kontradiktoriske rettigheter. Spørsmål knyttet til kontradiksjon kan oppstå også for juridiske personer og forvaltningsorganer som granskes.

Utvalget skal på denne bakgrunn vurdere behovet for og eventuelt foreslå nærmere regler om rett til innsyn i kommisjonens dokumenter og øvrige kontradiktoriske rettigheter for dem som er berørt av granskingen. Utvalget bes i denne forbindelse drøfte balansen mellom retten til kontradiksjon på den ene siden, og utvalgets uavhengighet og behovet for rask fremdrift på den annen side.

Dersom utvalget foreslår særlige regler om kontradiktoriske rettigheter, bør det samtidig vurdere hvem som skal gis slike rettigheter gjennom nærmere regulering av forvaltningslovens partsbegrep eller på annen måte, og hvilke typer gransking reglene skal gjelde for. Utvalget bes videre vurdere og eventuelt foreslå særlige regler om taushetsplikt for dem som gis særlige rettigheter.

Utvalget bes særlig om å vurdere:

- om de som er berørt av granskingen, bør gis rett til innsyn i et utkast til kommisjonens endelige rapport eller deler av denne før offentliggjøring
- om de berørte i så fall bør få adgang til å komme med innspill til utkast til kommisjonens endelige rapport, eventuelt gi tilsvaret til denne, og hvordan slike innspill eller tilsvaret skal behandles av kommisjonen. Utvalget bør i den forbindelse vurdere om de det reises kritikk mot, bør ha rett til å få sitt syn på saken inntatt i granskingskommisjonens rapport.

e) Rett til å opptre umiddelbart overfor kommisjonen

Rundskriv G-48/75 gir under punkt IV 4 uttrykk for at de personer som det er aktuelt å reise kritikk mot, alltid må få adgang til å forklare seg for kommisjonen. Utvalget bes vurdere om en slik rettighet bør lovfestes og om vedkommende eventuelt i andre tilfeller bør gis rett til å opptre umiddelbart overfor kommisjonen.

f) Rett til juridisk bistand

Utvalget bes vurdere om det, særlig ved gransking som retter seg mot individfeil, bør være adgang til å oppnevne advokat på det offentlige bekostning for den granskingen er rettet mot, eventuelt om det bør etableres en "bisitterordning" etter mønster av den ordning som gjelder i Danmark (jf. den danske lov nr. 357 av 2. juni 1999 om undersøkelseskommisjoner kapittel 7).

g) Bevisvurdering

Utvalget skal vurdere om det er grunn til å stille særlige krav til bevis for de fakta som legges til grunn av kommisjonen, særlig der fakta kan gi grunnlag for kritikk rettet mot enkeltpersoner, jf. Innst. S. nr. 237 (2005–2006) punkt 3.4, og om kommisjonen bør redegjøre for eventuelle avvikende syn på fakta som fremkommer under granskingen og i den forbindelse om det er ulike oppfatninger om tolking av lov og forskrift. Spørsmålet bør ses i sammenheng med mandatets punkt 6 bokstav a annet avsnitt.

h) Granskingskommisjoners tilgang til opplysninger mv.

Utvalget skal vurdere om det er ønskelig å gi granskingskommisjoner fullmakter som ikke kan gis i kraft av den alminnelige organisasjons- og instruksjonsmyndighet og som krever lovhjemmel.

Herunder bør det særlig vurderes om en granskingskommisjon bør kunne pålegge en person å forklare seg for kommisjonen (forklaringsplikt), sml. i dag domstolloven § 43 annet ledd. I så fall bør det vurderes hvem som kan pålegges forklaringsplikt og på hvilke vilkår, samt hvilke begrensninger som eventuelt bør gjelde for en slik forklaringsplikt (for eksempel begrensning mot spesielle typer informasjon). Tilsvarende spørsmål oppstår når det gjelder kommisjonens rett til annet materiale, f.eks. skriftlig korrespondanse, herunder e-post.

I noen saker kan den situasjon oppstå at det samtidig med granskingskommisjonens arbeid også er andre offentlige myndigheter som foretar undersøkelser i forbindelse

med den samme hendelsen mv. som er under gransking, for eksempel politiet eller et tilsynsorgan. Utvalget bes vurdere om det bør gis regler om granskingskommisjonens rett til å få tilgang til dokumentasjon mv. som er innhentet av det andre organet, og bes i den forbindelse vurdere forholdet til taushetsplikten til avgiverorganet.

Det bør også vurderes om det ut fra hensynet til kommisjonens uavhengighet og av hensyn til rettssikkerheten er behov for særlige ordninger for overprøving av kommisjonens beslutninger, f.eks. beslutninger om dokumentinnsyn, forklaringsplikt og rett til juridisk bistand.

i) Offentlighet og taushetsplikt

Både bestemmelsene om innsyn i offentleglova (i dag offentlighetsloven) og bestemmelsene om taushetsplikt i forvaltningsloven vil gjelde på vanlig måte også for granskingskommisjoner som er forvaltningsorganer. Åpenhet er viktig i forhold til samfunnets generelle ønske om informasjon om prosessen. Åpenhet kan imidlertid føre til at personer som innehar viktig informasjon, vegrer seg for å samarbeide med kommisjonen, slik at kommisjonens tilgang til informasjon svekkes. Utvalget bes vurdere om det ut fra en avveining av hensynet til åpenhet, informasjonstilgang og andre relevante hensyn bør gjelde særlige regler om offentlighet og taushetsplikt for arbeidet i granskingskommisjoner, herunder etter at granskingskommisjonen har avsluttet sitt arbeid.

Utvalget bes herunder drøfte:

- om skriftlige uttalelser til granskingskommisjoner fra vitner bør kunne unntas fra offentlighet
 - om dokumenter som har kunnet unntas fra innsyn etter offentleglova eller annet regelverk bør være offentlige som en følge av at de oversendes til granskingskommisjonen
 - om det bør gis særlige regler som regulerer møteoffentligheten for granskingskommisjoner
 - om det bør gis adgang til å oppta forklaringer som kan eller skal unntas fra innsyn.
- Det må i tilfelle også drøftes hvordan slikt materiale senere kan benyttes.

j) Godtgjørelse til vitner og sakkyndige

Utvalget bes vurdere om det bør gis regler om godtgjørelse til vitner og sakkyndige som forklarer seg for, eller på annen måte opptrer overfor, en granskingskommisjon.

k) Ulike regler for ulike typer gransking

Utvalget bør der dette er relevant vurdere om det bør gjelde ulike regler for ulike typer granskinger, særlig hvilken betydning det bør ha om en gransking er rettet mot individfeil eller mot systemfeil, og om granskingen retter seg mot en ulykke eller mot svikt i administrative prosesser i privat og offentlig sektor.

7. Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser skal utredes i samsvar med utredningsinstruksen kapittel 2. Utvalget skal særlig være oppmerksom på forholdet til menneskerettighetene.

8. Utvalget bes levere sin utredning innen 1. desember 2008.

Utvalget gis følgende sammensetning:

- Førstelagmann Arild O. Eidesen, Tromsø, leder
- Rådgiver Marit Arnstad, Stjørdal
- Advokat Harald Stabell, Oslo
- Fylkesmann Tora Aasland, Time
- Havariinspektør Edith Irgens, Kjeller
- Professor Aanund Hylland, Oslo