

**NOU**

Norges offentlige utredninger **2009:9**

# Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner

# Norges offentlige utredninger 2009

Seriens redaksjon:  
Departementenes servicesenter  
Informasjonsforvaltning

---

1. Individ og integritet.  
*Fornyings- og administrasjonsdepartementet.*
2. Kapital- og organisasjonsformer i sparebanksektoren mv.  
*Finansdepartementet.*
3. På sikker veg.  
*Samferdselsdepartementet.*
4. Tiltak mot skatteunndragelser.  
*Finansdepartementet.*
5. Farskap og annen morskap.  
*Barne- og likestillingsdepartementet.*
6. Tilstandsrapport ved salg av bolig.  
*Barne- og likestillingsdepartementet.*
7. Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2009.  
*Arbeids- og inkluderingsdepartementet.*
8. Kompetanseutvikling i barnevernet.  
*Barne- og likestillingsdepartementet.*
9. Lov om offentlige undersøkelseskomisjoner.  
*Justis- og politidepartementet.*

**NOU**

Norges offentlige utredninger **2009:9**

# Lov om offentlige undersøkelseskommissjoner

Særskilt oppnevnte offentlige kommisjoner

Utredning fra utvalget oppnevnt av Justis- og politidepartementet 4. mai 2007.  
Avgitt til Justis- og politidepartementet 4. mai 2009

ISSN 0333-2306  
ISBN 978-82-583-1014-0

---

Lobo Media AS

## Til Justis- og politidepartementet

Granskingskommisjonsutvalget ble opprettet ved kongelig resolusjon 4. mai 2007. Etter mandatet skal utvalget foreta en generell og prinsipiell vurdering av granskingskommisjoners sammensetning, oppgaver, rettslige status og saksbehandling (herunder offentlighetsspørsmål) Utvalget legger med dette frem sin utredning med utkast til lov om offentlige undersøkelseskommisjoner. Utvalgets utredning er enstemmig.

Oslo, 4. mai 2009

Arild Eidesen  
Leder

Marit Arnstad

Brit Denstad

Aanund Hylland

Edith Irgens

Harald Stabell

---

Kristian Dahle Trygstad



## Innhold

<b>Del I</b>	<b>Innledende betraktninger</b> .....	9			
<b>1</b>	<b>Oppnevning, mandat og arbeid</b> ...	11	12.5	Vernet mot selvinkriminering .....	42
1.1	Lovutvalgets oppnevning og sammensetning .....	11	12.6	Bruk av opplysninger innhentet i en gransking i en senere prosess .....	43
1.2	Bakgrunn og mandat .....	11	12.6.1	Forklaringer om egne straffbare forhold .....	43
1.3	Lovutvalgets arbeid .....	15	12.6.2	Selvinkrimineringsvernets betydning for krav om dokumentutlevering	43
1.4	Møter med respondenter .....	15			
1.5	Studiereiser .....	16	<b>13</b>	<b>Utredning ved faste organer</b> .....	45
<b>2</b>	<b>Sammendrag</b> .....	17	13.1	Generelt .....	45
2.1	Om hva lovarbeidet omfatter .....	17	13.2	Tilsynsorganer .....	45
2.2	Del I – Innledning .....	17	13.3	Statens havarikommisjon for transport .....	46
2.3	Del II – Bakgrunn .....	17	13.3.1	Mandat og ansvarsområde .....	46
2.4	Del III – Lovutvalgets vurderinger ...	18	13.3.2	Forklaringsplikt for havarikommisjonen .....	46
<b>Del II</b>	<b>Bakgrunn</b> .....	21	13.3.3	Offentlighet og taushetsplikt .....	46
<b>3</b>	<b>Innledning</b> .....	23	13.3.4	Involvertes rettigheter under prosessen .....	47
<b>4</b>	<b>Granskingsbegrepet og granskingsers rettslige karakter</b> ....	24	13.3.5	Havarikommisjonens rapport .....	47
<b>5</b>	<b>Kings Bay-ulykken</b> .....	26	13.3.6	Forholdet til andre offentlige myndigheter .....	47
<b>6</b>	<b>Eckhoff-utvalgets innstilling fra 1968</b> .....	28	13.4	Konkurransetilsynet .....	48
<b>7</b>	<b>Rundskriv G-48/75</b> .....	30	13.4.1	Generelt .....	48
<b>8</b>	<b>Domstolloven § 43 annet ledd</b> ....	32	13.4.2	Saksbehandlingen i Konkurransetilsynet .....	48
<b>9</b>	<b>Ærekrenkelses- og mortifikasjonssøksmål</b> .....	33	13.4.3	Opplysningsplikt og bruk av tvangsmidlervangsmidler .....	49
<b>10</b>	<b>Forholdet til forvaltningsretten</b> ....	34	13.4.4	Partsrettigheter .....	49
10.1	Generelt .....	34	13.4.5	Offentlighet og innsyn .....	50
10.2	Forvaltningslovens betydning for granskingskommisjoner .....	34	13.5	Stortingets kontroll med forvaltningen .....	50
10.3	Offentleglovas betydning for granskingskommisjoner .....	36	13.5.1	Generelt .....	50
<b>11</b>	<b>Forholdet til domstolsprosessen</b> 39		13.5.2	Riksrevisjonen .....	51
<b>12</b>	<b>Menneskerettslige føringer på granskingsprosessen</b> .....	41	13.5.3	Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen)	51
12.1	Generelt .....	41	13.5.4	Stortingets ansvarskommisjon .....	52
12.2	Retten til privatliv .....	41	13.5.5	Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité .....	53
12.3	Generelt om kravet til rettferdig rettergang .....	41	13.5.6	Storingsoppnevnte granskinger .....	53
12.4	Uskyldspresumsjonen .....	42	<b>14</b>	<b>Andre land</b> .....	54
			14.1	Praksis i andre land og betydningen for reguleringen i Norge .....	54
			14.2	Danmark .....	54
			14.2.1	Historisk bakgrunn .....	54
			14.2.2	Kritikk av granskingsordningene ....	55
			14.2.3	Lov om undersøgelseskommissioner	55
			14.3	Sverige .....	57
			14.3.1	Innledning .....	57

14.3.2	Justitieombudsmannen og Justitiekansleren .....	57	<b>19</b>	<b>Fra granskingskommisjon til undersøkelseskommisjon .....</b>	<b>81</b>
14.3.2.1	Generelt .....	57	19.1	Behovet for begrepsavklaring .....	81
14.3.2.2	Justitieombudsmannen .....	57	19.2	Valg av terminologi .....	82
14.3.2.3	Justitiekansleren .....	58	<b>20</b>	<b>Undersøkelseskommisjoners uavhengige stilling .....</b>	<b>83</b>
14.3.3	Granskingsformen .....	58	<b>21</b>	<b>Oppnevningsorgan .....</b>	<b>84</b>
14.4	Irland .....	60	<b>22</b>	<b>Rammene for undersøkelsen .....</b>	<b>85</b>
14.4.1	Bakgrunn .....	60	22.1	Mandatet .....	85
14.4.2	Sammensetningen av kommisjonen	60	22.2	Tidsaspektet .....	85
14.4.3	Regulering av utredningsarbeidet ....	60	22.3	Tolking av mandatet .....	86
14.4.4	Berørtes rettigheter .....	61	22.4	Endring av mandatet .....	87
14.4.5	Varighet og kostnader .....	61	<b>23</b>	<b>Sammensetningen av undersøkelseskommisjonen .....</b>	<b>88</b>
14.4.6	Avslutningen av arbeidet og avlevering av rapport .....	62	23.1	Generelt .....	88
<b>15</b>	<b>Bakgrunn for gjennomgang av regelverket nå .....</b>	<b>63</b>	23.2	Antall medlemmer i kommisjonen ....	88
15.1	Tiltakende bruk og omtale av granskinger .....	63	23.3	Regler om habilitet .....	88
15.2	Nye undersøkelses-, kontroll- og tilsynsorganer .....	63	23.3.1	Habilitetskrav .....	88
15.3	Annen rettsutvikling .....	63	23.3.2	Representasjon fra interessegrupper	90
15.4	Andre innspill i regeldebatten .....	64	23.3.3	Vurdering av habilitetsspørsmålet ....	90
<b>Del III</b>	<b>Lovutvalgets vurderinger .....</b>	<b>67</b>	23.3.4	Konsekvenser av inhabilitet .....	90
<b>16</b>	<b>Grunnleggende spørsmål .....</b>	<b>69</b>	23.4	Undersøkelseskommisjonens faglige kyndighet .....	91
16.1	Granskinger som omfattes av lovutvalgets utredning og lovforslag	69	23.5	Undersøkelseskommisjonens leder .	91
16.2	Bruk av granskingsformen .....	69	23.6	Godtgjørelsen til kommisjons- medlemmene .....	93
16.3	Begrensninger i adgangen til å iverksette gransking .....	71	23.7	Bistandsyttere .....	93
16.4	Tema for granskningen .....	71	23.7.1	Sekretærer og utredere .....	93
16.4.1	Generelt om hvilke saker som bør kunne utredes av granskings- kommisjoner .....	71	23.7.2	Sakkyndig bistand .....	93
16.4.2	Saker av allmennviktig betydning ....	73	23.8	Forholdet til regelverket for offentlige anskaffelser .....	94
16.4.3	Særlig om mulig konstitusjonelt ansvar .....	73	<b>24</b>	<b>Undersøkelseskommisjonens utredningsarbeid .....</b>	<b>96</b>
16.4.4	Vurdering av straff og erstatnings- ansvar .....	74	24.1	Forholdet til andre utrednings- organer .....	96
16.5	Forholdet til andre organer med ansvar for saksutredning .....	75	24.2	Grunnkrav til utredningsarbeidet ....	96
<b>17</b>	<b>Utredningsform og rettssikkerhet</b>	<b>77</b>	24.3	Forsvarlig saksbehandling og utredningsprinsippet .....	96
<b>18</b>	<b>Lovfesting av regler for offentlige granskingskommisjoner .....</b>	<b>79</b>	24.4	Saklighet og forsiktighet .....	97
18.1	Regulering i lovs form .....	79	24.5	Beviskrav .....	98
18.2	Lovforslagets rekkevidde .....	79	24.6	Kommisjonens arbeidsform .....	98
18.3	Forslagets relevans for private granskinger og granskingsarbeid kjøpt av det offentlige .....	80	24.6.1	Generelt .....	98
			24.6.2	Kommisjonens interne møter .....	98
			24.6.3	Forholdet til mediene .....	99
			<b>25</b>	<b>Undersøkelseskommisjonens informasjonsinnhenting .....</b>	<b>100</b>
			25.1	Pålegg om bevisførsel .....	100
			25.1.1	Generelt .....	100



25.1.2	Behovet for å gi undersøkelseskommissjoner særlige fullmakter .....	100	29.4	Behovet for særlig regulering av innsynsspørsmålet .....	119
25.1.3	Plikt til utlevering av dokumentasjon og annet materiale .....	101	29.5	Reguleringen av innsynsspørsmålet	119
25.1.4	Gjennomgang av elektronisk lagret informasjon .....	101	29.5.1	Særlig regulering av offentlighet .....	119
25.1.5	Forklaringsplikt og domstolloven § 43 annet ledd .....	101	29.5.2	Den anbefalte reguleringen – regler som for offentlighet hos Sivilombudsmannen .....	120
25.1.6	Utvidelse av forklaringsplikten og plikten til å fremlegge bevis etter begjæring til domstolene .....	102	29.6	Adgangen til å påklage avslag på innsynsanmodninger .....	122
25.1.7	Sannhetsplikt .....	103	<b>30</b>	<b>Undersøkelseskommissjonens arkiv</b> .....	123
25.2	Frivillig bistand .....	103	30.1	Forholdet til arkivloven .....	123
25.3	Innhenting av informasjon gjennom samtaler .....	104	30.2	Lovfesting av forholdet til arkivloven .....	123
25.3.1	Innkalling til samtaler .....	104	<b>31</b>	<b>Avslutning av undersøkelsen</b> .....	124
25.3.2	Rett til å la seg bistå .....	104	31.1	Avgivelse av undersøkelsesrapporten .....	124
25.3.3	Sikring av informasjon gitt i samtaler	105	31.2	Undersøkelsesrapportens innhold ...	125
25.4	Løfter om fortrolighet – anonyme vitner .....	105	31.3	Undersøkelseskommissjonens medlemmers arbeid etter rapportavgivelse .....	126
<b>26</b>	<b>Taushetsplikt</b> .....	106	31.4	Bruk av informasjon innhentet av undersøkelseskommissjonen i senere prosesser .....	127
<b>27</b>	<b>De berørte i undersøkelser – personkrets og rettigheter</b> .....	107	<b>32</b>	<b>Forvaltningens oppfølgingsplikt</b> ..	128
27.1	Avgrensning av personkrets og rettigheter .....	107	<b>33</b>	<b>Overprøving</b> .....	130
27.2	Avgrensning av personkretsen som gis særlige rettigheter i undersøkelsen .....	107	33.1	Ulike former for overprøving .....	130
27.3	De berørtes rettigheter .....	108	33.2	Ærekrenkelser og mortifikasjon .....	130
27.3.1	De berørtes rolle i undersøkelser .....	108	33.3	Erstatning .....	131
27.3.2	Varsel om undersøkelsen .....	109	<b>34</b>	<b>Administrative og økonomiske konsekvenser</b> .....	133
27.3.3	Rett til innsyn og krav til kontradiktorisk behandling .....	109	<b>35</b>	<b>Forslag til lov om undersøkelseskommissjoner</b> .....	137
27.3.3.1	Innsyn og kontradiksjon .....	109	<b>36</b>	<b>Bemerkninger til de enkelte bestemmelsene</b> .....	140
27.3.3.2	Den berørtes rett til informasjon av betydning for eget forhold .....	110	<b>Vedlegg</b>		
27.3.3.3	Krav til kontradiksjon .....	111	1	Rapporter fra norske granskingskommissjoner 1827-2009 .....	147
27.3.4	Rett til bistand .....	112	2	Innstilling om regler for granskingskommissjoner .....	162
27.3.5	Informasjon om utfallet av undersøkelsen .....	113	3	Rundskriv G-48 75 .....	194
<b>28</b>	<b>Pårørende og etterlattes stilling</b> ..	115	4	Lov om undersøgelseskommissioner .....	210
<b>29</b>	<b>Offentlighet og innsyn</b> .....	117			
29.1	Allmennhetens innsyn i undersøkelseskommissjoners opplysninger	117			
29.2	Særspørsmål knyttet til undersøkelsens egenart .....	118			
29.3	Erfaringer fra Danmark og Sverige ..	118			



*Del I*  
*Innledende betraktninger*



## Kapittel 1

# Oppnevning, mandat og arbeid

### 1.1 Lovutvalgets oppnevning og sammensetning

Ved kongelig resolusjon 4. mai 2007 (saksnr 2006/07045) ble det oppnevnt et utvalg for å vurdere endringer i regelverket for granskingskommissjoner særskilt oppnevnt av det offentlige. Lovutvalget fikk ved oppnevningen følgende sammensetning: Førstelagmann Arild O. Eidesen, Tromsø, leder  
advokat Marit Arnstad, Stjørdal  
professor Aanund Hylland, Oslo  
havariinspektør Edith Irgens, Kjeller  
advokat Harald Stabell, Oslo  
fylkesmann Tora Aasland, Time

Tora Aasland ble 18. oktober 2007 utnevnt til statsråd for forskning og høyere utdanning og ble fritatt for vervet i lovutvalget 6. desember 2007. Som nytt medlem ble 6. desember 2007 oppnevnt PhD Brit Denstad, Oslo.

Sekretær for utvalget har vært advokatfullmektig Kristian D. Trygstad.

### 1.2 Bakgrunn og mandat

Bakgrunn og mål for lovutvalgets arbeid fremgår i brede trekk av foredraget til den kongelige resolusjonen som lyder slik:

«1. *Bakgrunnen for oppnevningen av utvalget*

Granskingskommissjoner oppnevnes av det offentlige for å utrede et bestemt saksforhold. Granskingskommissjoner oppnevnt av det offentlige er forvaltningsorganer, og forvaltningsloven, offentlighetsloven og arkivloven gjelder for dem. Gransking ved en særskilt oppnevnt kommisjon 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 granskingskommissjoner og om de saksbehandlingsregler som må eller bør følges. Dette rundskrivet bygger på en utredning fra novem-

ber 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 granskingskommissjoner, fordi man mente granskingsart vil variere fra kommisjon til kommisjon, og at det derfor var ønskelig med fleksibilitet. Flertallet mente også at en egen lov om granskingskommissjoner kunne institusjonalisere ordningen for sterkt.

Det har i de senere år vist seg behov for klargjøring av og nærmere veiledning om viktige spørsmål, som for eksempel granskingskommissjoners 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.

På denne bakgrunn bør det nedsettes et utvalg til å foreta en generell og prinsipiell vurdering av ad hoc granskingskommissjoners sammensetning, oppgaver, rettslige status og saksbehandling (herunder offentlighetsspørsmål). For faste granskingskommissjoner finnes det egne regelverk for saksbehandling, sammensetning mv. som er spesielt tilpasset det aktuelle livsområdet. Utvalget skal utarbeide forslag til nye lovregler for ad hoc granskingskommissjoner oppnevnt av det offentlige, men det bør også vurdere behovet for supplerende regulering gjennom forskrift eller veiledning ved rundskriv der dette er hensiktsmessig. Siktet målet 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.

#### 2. *Sammensetning*

Utvalgets arbeid vil primært gjelde de rettslige rammene rundt granskingskommissjoners arbeid, og ikke undersøkelsene som sådanne. Gransking kan dreie seg om høyst ulike forhold, fra selfangst til overvåking, fra psykiatri til bankkriser. Det er derfor ikke mulig å velge ut spesielt berørte interesser til å delta i utvalget.

Utvalget bør ledes av en jurist med høy anseelse. Ett medlem bør ha særlige forutsetninger for å representere de granskedes behov for rettssikkerhet. I tillegg bør utvalget ha fire

medlemmer med annen faglig bakgrunn, herunder medlemmer med særlig ekspertise i gransking. Utvalget bør innhente erfaringer fra personer som har fått sitt forhold gransket.

Kjønnsfordelingen i utvalget er i samsvar med likestillingsloven og Barne- og likestillingsdepartementets rundskriv Q-4/2005.

### 3. Tidsfrister, finansiering mv.

Utvalget skal levere sin utredning til Justisdepartementet innen 1. desember 2008.

Reglene i utredningsinstruksen kapittel 3 er fulgt. Oppnevningen av utvalget er forelagt Finansdepartementet. Utvalget finansieres innenfor Justisdepartementets rammer.

Justis- og politidepartementet

tilrår:

Oppnevning av et utvalg som skal vurdere endringer i regelverket for ad hoc granskingskommissjoner oppnevnt av det offentlige. Utvalget gis mandat og sammensetning i samsvar med vedlagte forslag.»

Følgende mandat ligger til grunn for lovutvalgets arbeid:

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

1. Granskingskommissjoner 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.

Granskingskommissjoner 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 granskingskommissjoner 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 granskingskommissjoner, 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 granskingskommissjoner kunne institusjonalisere ordningen for sterkt. Da rundskrivet ble utformet, var det tilsett 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 granskingskommissjoners 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 granskingskommissjoners 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 undersøkelseskommissjoner). 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 granskingskommissjoner oppnevnt av regjeringen eller av andre forvaltningsorganer. Mandatet omfatter granskingskommissjoner oppnevnt av kommuner, men ikke kommissjoner nedsatt av private.

Utvalget skal vurdere i hvilken grad det regelverk som foreslås, vil egne seg for sttingsoppnevnte granskingskommissjoner. 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 undersøkelseskommissjoner, 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 granskning av ulykker mv. i Forsvaret kan reise særlige problemstillinger.

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

Utvalget skal heller ikke vurdere spørsmål om nyetablering eller utvidelse av faste kommissjoner 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 granskingskommissjoner kan gis. Retningslinjer for utarbeiding av mandat til kommisjonene

Selv om en granskingskommissjon 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 granskingskommissjon skal oppnevnes. Utvalget bes vurdere om det bør oppstilles alminnelige begrensninger i adgangen til å benytte granskingskommissjoner, 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, etter som 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 granskingskommissjoner kan vurdere.

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

b) Sammensetning av granskingskommissjoner

Utvalget bes vurdere om det bør gis nærmere regler om sammensetningen av granskingskommissjoner, 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 granskingskommissjoner, eller om forvaltningslovens alminnelige habilitetsregler er tilstrekkelige.

c) Granskingskommissjoners forhold til oppnevningsorganet

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

d) Granskedes kontradiktoriske rettigheter (varsling, innsyn, uttalerett mv.)

Personer som er berørt av granskningen, 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 granskningen, 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 granskningen. 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 granskningen, 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 tilsvarende svar til denne, og hvordan slike innspill eller tilsvarende 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 offentliges bekostning for den granskningen 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 enkeltper-

soner, jf. Innst. S. nr. 237 (2005–2006) punkt 3.4, og om kommisjonen bør redegjøre for eventuelle avvikende syn på fakta som fremkommer under granskningen 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 offentleg-lova (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 granskning

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 granskning er rettet mot individfeil eller mot systemfeil, og om granskningen 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.»

Lovutvalgets mandat ble presisert ved Justisdepartementets brev 28. august 2007:

*«Granskingskommisjonsutvalget - presisering av mandatet*

I utvalgets mandat 4. mai 2007 er Granskingskommisjonsutvalget bl.a. bedt om å vurdere i hvilken utstrekning personer som er berørt av granskningen, bør gis kontradiktoriske rettigheter, og i hvilken utstrekning det bør være adgang til å oppnevne advokat på det offentliges bekostning for personer som granskningen er rettet mot, jf. mandatet punkt 6 bokstav d og f.

I forbindelse med granskinger ved særskilt oppnevnte granskingskommisjoner mottar jus-

tisdepartementet ofte henvendelser om økonomisk støtte fra personer og grupper som er sterkt berørt av den hendelsen som granskes, uten at man kan si at de er berørt av granskningen eller at granskningen er rettet mot dem. Slike personer og grupper har dessuten ofte et sterkt ønske om å holde seg orientert om granskningen og om å kunne komme med innspill m.m. Selv om dette særlig har vært tilfellet ved granskinger av sjøulykker der en fast undersøkelsesmyndighet vil overta granskingsansvaret når lov 7. januar 2005 nr. 2 om endringer i lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten (sjøloven) og i enkelte andre lover trer i kraft, reiser slike spørsmål seg også i forbindelse med slike granskinger som i fremtiden vil bli utført av særskilt oppnevnte granskingskommisjoner.

Utvalget bes på denne bakgrunn vurdere om og eventuelt i hvilken utstrekning personer og grupper som er sterkt berørt av den hendelsen som granskes, bør kunne få dekket utgifter i forbindelse med granskningen, som for eksempel reise-, oppholds- og advokatutgifter, og om og eventuelt i hvilken utstrekning de bør kunne gjøre seg kjent med granskingsarbeidet og uttale seg til kommisjonen m.m.”

Frist for levering av lovutvalgets utredning ble senere forlenget til 4. mai 2009.

### 1.3 Lovutvalgets arbeid

Lovutvalget har hatt møter over i alt 19 hele møtedager. I tillegg har utvalgsleder og -sekretær hatt interne arbeidsmøter over 6 arbeidsdager samt noen flere arbeidsmøter av kortere varighet. Utvalgsleder og -sekretær har også avholdt to møter med respondenter, se omtalen i punkt 1.4.

### 1.4 Møter med respondenter

Som en del av informasjonsinnhentingsarbeidet forutsatt i mandatet har lovutvalget avholdt møter med representanter som på ulike måter har hatt befattning med tidligere granskinger. I tillegg har lovutvalget som det fremgår av neste punkt, gjennomført tre studiereiser for å tilegne seg erfaringer fra andre land.

Informasjonen og innblikket i erfaringer lovutvalget har tilegnet seg gjennom de gjennomførte møtene, har vært nyttig i lovarbeidet og på ulike måter påvirket lovutvalgets vurderinger og det endelige lovutkastet. Møtene med respondenter har også bidratt til å heve kvaliteten på det endelige produktet.

Lovutvalget møtte 22. oktober 2007 professor dr. juris Johan Giertsen, professor dr. juris Hans Petter Graver og professor dr. juris Eivind Smith. Graver og Smith har ledet tidligere granskingskommisjoner, mens Giertsen nylig har skrevet en bok om gransking.

Tre personer som på ulike måter har blitt berørt av tidligere granskinger, møtte lovutvalget 14. januar 2008. I dette møtet ble belastningen ved å være utsatt for en granskingsprosess diskutert.

Representanter fra Nasjonalt støttegruppenettverk møtte lovutvalget 15. september 2008 og redegjorde for nettverket og for pårørende og etterlattes rolle i granskinger.

Utvalgsleder og -sekretær gjennomførte 13. september 2007 et møte med Sivilombudsmann Arne Fliflet. Sivilombudsmannen har vært en av pådriverne for en lov om granskinger, og granskingskommisjoner hører inn under ombudsmannens arbeidsområde.

Sorenskriver Nils Dalseide som ledet granskingsutvalget for IKT-kontrakter i Forsvaret, møtte utvalgsleder og -sekretær 9. oktober 2008.

I tillegg møtte utvalgssekretær 20. november 2008 representanter fra Konkurransetilsynet for å innhente informasjon og erfaringer relatert til gjennomføringen av tilsynets utredningsarbeid.

## 1.5 Studiereiser

---

Av mandatet fremgår det at lovutvalget bør gjøre seg kjent med regler og praksis i andre land, herunder de nordiske landene. Lovutvalget har foretatt studiereiser til Danmark, Sverige og Irland.

Bakgrunnen for reisene til Danmark og Sverige er at disse landene er våre nærmeste naboland og dermed naturlige sammenligningsgrunnlag. Irland har på sin side lang tradisjon med gjennomføring av granskinger.

Lovutvalget har funnet det tilstrekkelig å innhente erfaringer fra disse landene. Danmark, Sverige og Irland regulerer granskinger på ulik måte, og samlet sett har den innhentede informasjonen gitt ulike og utfyllende innspill til lovarbeidet.

## Kapittel 2

# Sammendrag

### 2.1 Om hva lovarbeidet omfatter

---

Lovutvalget ble nedsatt for å foreta en generell og prinsipiell vurdering av offentlig oppnevnte særskilte granskingskommissjoners sammensetning, oppgaver, rettslige status og saksbehandling. Verken organinterne undersøkelser gjennomført av forvaltningsorganer eller undersøkelser et offentlig organ måtte engasjere advokater eller andre utredere til å foreta for seg, omfattes av mandatet. Det gjør heller ikke kontroll- og tilsynsoppgaver gjennomført ved faste forvaltningsorganer eller utredning og evaluering iverksatt av private.

Etter lovutvalgets syn bør undersøkelser ved særskilt oppnevnte offentlige undersøkelseskommissjoner bare finne sted når kommisjonsutredning fremstår som den klart mest hensiktsmessige utredningsformen. Det finnes i dag en rekke organer på ulike samfunnsområder som vil være rustet, og ofte bedre rustet, til å utrede saksforhold enn kommissjoner som nedsettes bare for én enkelt undersøkelse.

Særskilte undersøkelser vil kunne dreie seg om høyst ulike forhold. Det er derfor vanskelig å utarbeide regler som etablerer et helhetlig rammeverk som passer alle utredninger. Lovutvalget har kommet til at det vil være riktig å lovfeste enkelte sentrale regler for undersøkelser ved særskilt oppnevnte offentlige undersøkelseskommissjoner.

Verken ordet eller begrepet «gransking» har i teori eller praksis et entydig avgrenset innhold, men omtalen av granskinger synes å ha skapt en forventning om at granskingsprosesser skal avdekke kritikkverdige forhold. Lovutvalget ønsker å understreke at formålet med en granskingsprosess er utredning, uavhengig av om det kan være grunnlag for kritikk. Utredningsarbeidet foreslås omtalt som en undersøkelse, og det særskilt oppnevnte utredningsorganet benevnes som en undersøkelseskommissjon.

### 2.2 Del I – Innledning

---

Utredningens del I inneholder i tillegg til dette sammendraget en redegjørelse for lovutvalgets oppnevning, sammensetning, mandat og arbeid.

### 2.3 Del II – Bakgrunn

---

Lovutvalget har funnet det nødvendig å redegjøre forholdsvis grundig for hva granskinger er, for utredningsformens rettslige karakter, og for fremveksten av innholdet i de regler som i dag ligger til grunn for granskingskommissjoners arbeid. *Kapitlene 4 til 6* gir bakteppet for de regler som gjelder, mens det i *kapitlene 7 til 12* redegjøres for regelgrunnlaget slik det antas å være i dag. I disse kapitlene gjennomgås blant annet granskingsprosessens forhold til forvaltnings- og domstolsprosess, og menneskerettslige føringer på utredningsarbeidet. Gjennomgangen viser at en skjematisk overføring av reglene fra domstolsprosessen til en granskingskommissjons virksomhet ikke later til å være mulig, og at også forvaltningsprosessens regler i noen grad må tilpasses granskingenes særegne karakter.

I *kapittel 13* omhandles utredning ved faste organer. Behov for å opprette, regulere og eventuelt endre reguleringen av granskingskommissjoner særskilt oppnevnt av det offentlige, må ses i forhold til hvilke organer som ville kunne påta seg tilsvarende oppgaver, og hvordan disse er regulert. Det er i dag en rekke faste organer som driver virksomhet med likhetstrekk med gransking, og flere av disse har saksbehandlingsregler som avviker fra de alminnelige reglene i forvaltningsloven fordi virksomhetens art gjør dette nødvendig. Sentral i denne sammenheng er Statens havarikommisjon for transport som er gitt et arbeidsområde som begrenser behovet for granskingskommissjoner, slik disse kommisjonene tidligere har vært anvendt.

I *kapittel 14* omhandles sider ved bruk av særskilte granskinger i Danmark, Sverige og Irland. Danmark og Sverige er våre nærmeste naboland, mens Irland er trukket frem fordi landet har en

omfattende tradisjon for bruk av offentlige granskinger. Regler og praksis er til dels svært varierende, og i alle tre land har man funnet det vanskelig å oppnå en fullt ut tilfredsstillende balanse mellom rettssikkerhet og fremdrift i utredningen.

*Kapittel 15* viser enkelte trekk ved norsk praksis, rettsutvikling og debatt om bruk av granskinger. Som fremstillingen viser inngår et mangfold av standpunkter og til dels sprikende anbefalinger i lovutvalgets vurderingsgrunnlag.

## 2.4 Del III – Lovutvalgets vurderinger

I *kapittel 16*, grunnleggende spørsmål, tar lovutvalget stilling til om og i hvilke situasjoner granskinger bør iverksettes. Lovutvalget understreker at særskilt oppnevning av granskingskommisjoner bør holdes på et begrenset nivå, og det foreslås to begrensninger i oppnevningssadgangen, begge av skjønnsmessig karakter. Saksforholdet må ha allmennviktig betydning, og utredning ved undersøkelseskomisjon må fremstå som den klart mest hensiktsmessige utredningsformen. Utredningen skal ikke omfatte vurdering av statsråders konstitusjonelle ansvar. Det åpnes for rettslige vurderinger av straff og erstatningsansvar, likevel slik at kommisjonen bør være varsom med hvordan det konkluderes i slike vurderinger.

I *kapittel 17*, utredningsform og rettssikkerhet, drøftes generelle spørsmål forbundet med utredningsform og rettssikkerhet i lys av utredningsformens særlige karakter. Drøftelsen baseres på at domstolsprosessens regler ikke kan overføres direkte, og at forvaltningsprosessens regler ikke uten videre kan gis anvendelse fullt ut.

I *kapittel 18* om lovfesting av regler begrunner lovutvalget sin anbefaling om å foreslå regler i lovs form, og lovutkastets rekkevidde drøftes. Lovutkastet gjelder bare for særskilte undersøkelseskommisjoner som oppnevnes av Kongen i statsråd. For andre organer som driver utredningsarbeid, må det vurderes særskilt om bestemmelsene som foreslås, kan ha overføringsverdi for deres virksomhet.

I *kapittel 19* begrunnes skifte av betegnelse, fra granskingskomisjon til undersøkelseskomisjon. Den sistnevnte betegnelsen er noe mer verdinøytral, og benyttes også i Danmark.

I *kapittel 20* fremheves behovet for å legge til rette for at undersøkelseskommisjonen får en uavhengig stilling, både administrativt og økonomisk.

I *kapittel 21*, oppnevningssorgan, begrunnes valg av Kongen i statsråd som oppnevningssorgan. Sammen med de to skjønnsmessige kravene

omtalt i kapittel 16, understreker valget av oppnevningssorgan oppnevningens alvor og betydning. Det gir også grunnlag for en enhetlig anvendelse av oppnevningsskompetansen. Selv om Kongen i statsråd treffer beslutning om oppnevning, behøver ikke forholdet som utredes nødvendigvis være av nasjonal betydning. Det vil også være mulig for en kommune å anmode om oppnevning av en undersøkelseskomisjon, men oppnevning forutsetter at Kongen i statsråd finner at vilkårene for dette er oppfylt.

I *kapittel 22* drøftes rammene for undersøkelsen, som gis ved mandatet som vedtas ved oppnevningen. Lovutvalget understreker betydningen av godt forberedte mandat, som bestemmer oppdragets innhold samt tidsfrist og økonomisk ramme, og det gis anvisninger om tolking, eventuelt endring av mandatet.

I *kapittel 23* drøftes sammensetningen av undersøkelseskomisjonene. En komisjon skal ikke ha mindre enn tre medlemmer og bør ikke ha flere enn fem. Minst ett av medlemmene skal være jurist. Kommisjonen utpeker selv sitt sekretariat og avgjør hvilket behov den har for annen bistand.

Forvaltningslovens regler om habilitet gis anvendelse så langt de passer, både for medlemmer og andre som gis oppgaver for kommisjonen. Kommisjonsmedlemmenes habilitet ved oppnevningen avgjøres av Kongen i statsråd, mens andre habilitetsspørsmål avgjøres av kommisjonen selv. Finner kommisjonen at en habilitetsinnsigelse ikke skal tas til følge, kan avgjørelsen påklages med Kongen som klageorgan. Virkningen av konstatert inhabilitet må vurderes konkret, og kan variere.

Interesserepresentasjon i kommisjonene, for eksempel fra pårørende og etterlatte, anbefales ikke.

Hvilke krav som skal stilles til kommisjonens leder, drøftes særskilt av lovutvalget. Lederen må ha ledelseskompetanse, men de øvrige kvalifikasjoner avhenger av den enkelte undersøkelsen. Spørsmålet om lederen kan eller skal være dommer eller jurist drøftes, og de kryssende hensyn som gjør seg gjeldende trekkes frem, men det foreslås ingen regel på dette punktet.

I *kapittel 24* om kommisjonens utredningsarbeid behandles først forholdet til andre utredningsorganer. Deretter drøftes grunnleggende krav til forsvarlig saksbehandling, saklighet og forsiktighet. Lovutvalget foreslår ikke egne beviskrav for undersøkelseskommisjoner. Kommisjonens interne møter skal ikke være offentlige, med mindre kommisjonen selv beslutter dette.

I *kapittel 25* om informasjonsinnhenting inkluderer lovutvalget med at undersøkelseskommissjoner ikke bør ha rett til å pålegge bevisførsel direkte for kommisjonen. Den som velger å forklare seg for undersøkelseskommisjonen, pålegges imidlertid lovfestet plikt til å forklare seg sant.

Der det måtte vise seg nødvendig, noe lovutvalget antar bare vil forekomme unntaksvis, foreslås det at kommisjonen skal kunne kreve bevisopptak for domstolene. Krav om bevisopptak skal kunne omfatte ikke bare vitneforklaringer, som i dag ved domstoloven § 43 annet ledd, men også forklaringer fra «den berørte» som lovutvalget foreslår som betegnelse på den som tidligere ble kalt «part». Det skal også kunne kreves undersøkelse av realbevis, f.eks. ved fremleggelse av dokumenter. Ved at slik bevisførsel skjer for domstolene, vil de som møtes av krav om bevisopptak, få samme beskyttelse som tvisteloven gir de som pålegges å forklare seg i en rettssak.

Når kommisjonen innhenter informasjon gjennom samtaler, må kommisjonen i forkant informere om formålet med samtalen. Den innkalte vil ha rett til å la seg bistå, og kommisjonen må sikre mottatt informasjon på betryggende måte. Slike samtaler er ikke åpne, med mindre kommisjonen selv beslutter det.

Kommisjonens endelige vurderinger vil ikke kunne bygge på anonym informasjon alene, men «tips» kan danne grunnlag for videre undersøkelser som fremskaffer verifiserbare opplysninger.

I *kapittel 26* om taushetsplikt, foreslår lovutvalget at forvaltningslovens regler om taushetsplikt gis anvendelse, både for kommisjonsmedlemmene og for eventuelle bistandsyttere. I mandatet kan det bestemmes at lovbestemt taushetsplikt, i nærmere bestemt omfang, ikke skal gjelde for den som forklarer seg eller på annen måte gir informasjon til undersøkelseskommisjonen.

*Kapittel 27* omhandler de berørte i undersøkelsen. Begrepet «part» foreslås erstattet med «den berørte», definert som «den som får sitt forhold undersøkt av undersøkelseskommisjonen». Ved å gå bort fra partsbegrepet synliggjøres undersøkelsens særegne og dynamiske karakter, samtidig som denne definisjonen gir anledning til å tilpasse rettigheter som må gis under saksbehandlingen, til de til en hver tid gjeldende rettssikkerhetsbehov.

Deretter drøftes de konkrete rettigheter som den berørte skal ha krav på: varsel, innsyn, kontradiksjon, bistand og informasjon om utfallet av undersøkelsen.

Personer undersøkelseskommisjonen ønsker kontakt med og informasjon fra, skal som det fremgår av *kapittel 25* varsles og informeres om under-

søkelsens formål. Den berørte skal i tillegg på anmodning gjøres kjent med kommisjonens opplysninger av betydning for vedkommendes eget forhold, så fremt det kan skje uten skade eller fare for undersøkelsen eller tredjepart. Opplysninger som kommisjonen vurderer å legge til grunn i rapporten, skal den det gjelder få anledning til å uttale seg om i rimelig tid før undersøkelsesrapporten avgis. Dersom kommisjonen finner grunn til det, kan det besluttes at den berørte skal gis adgang til å være til stede ved samtaler med andre.

Den berørte vil ikke kunne kreve at kommisjonen foretar særskilt bevisførsel, men i praksis vil kommisjonene ofte ta anmodninger om ytterligere undersøkelser til følge, av hensyn til utredningsarbeidet.

Før kommisjonen avgir sin rapport skal alle som har vært berørt av undersøkelsen orienteres om utfallet av undersøkelsen for deres vedkommende.

I *kapittel 28* drøftes pårørende og etterlattes stilling. Antallet undersøkelser hvor det er pårørende og etterlatte antas å bli sterkt redusert som følge av at Statens havarikommisjon for transport nå dekker størsteparten av transportsektoren. I saker hvor det er aktuelt, skal undersøkelseskommisjonen på et innledende stadium holde et møte med pårørende, etterlatte eller deres representanter, informere om undersøkelsesarbeidet og gi pårørende og etterlatte anledning til å komme med opplysninger og synspunkter av betydning for saken og for kommisjonens undersøkelser. Kommisjonen skal dekke nødvendige utgifter til deltakelsen i dette møtet.

I *kapittel 29* om offentlighet og innsyn drøfter lovutvalget særspørsmål knyttet til undersøkelsens egenart, viser til hvordan spørsmål om offentlighet for særskilte undersøkelseskommissjoner er løst i andre land, og blir stående ved å anbefale regler om offentlighet og innsyn tilsvarende dem som gjelder hos Sivilombudsmannen.

Undersøkelseskommisjonens saksdokumenter utarbeidet i forbindelse med kommisjonens utredningsarbeid, er underlagt regler om offentlighet. Andre dokumenter, først og fremst dokumenter kommisjon mottar fra andre forvaltningsorganer, er ikke offentlige hos kommisjonen. Anmodninger om innsyn i disse dokumentene må på vanlig måte rettes til det relevante forvaltningsorganet. Kommisjonens interne saksdokumenter, herunder rapportutkast og referater fra gjennomførte samtaler, kan unntas fra offentlighet, og undersøkelseskommisjonens saksdokumenter kan også unntas offentlighet når særlige grunner tilsier det. Vilkåret om særlige grunner er strengt, og det skal ikke

være kurant å unnta dokumenter etter denne bestemmelsen.

Avslår kommisjonen en innsynsanmodning, kan avslaget påklages til Kongen.

I *kapittel 30* redegjøres for undersøkelseskommisjonens plikt til å følge arkivloven.

I *kapittel 31*, avslutning av undersøkelsen, drøftes først krav til rapportens innhold, deretter kommisjonsmedlemmenes opptreden etter at rapporten er avgitt. Avgivelsen av rapporten avslutter kommisjonsarbeidet. Kommisjonsmedlemmene bør i ettertid avstå fra deltakelse i debatt om rapportens innhold, annet enn som ledd i generell faglig diskusjon, f.eks. med sikte på fremtidige forbedringstiltak foranlediget av undersøkelsen.

Lovutvalget drøfter også bruk av informasjon innhentet av undersøkelseskommisjonen, i senere prosesser. I og med at undersøkelseskommisjonen ikke gis rett til å tvinge frem bevisførsel direkte for kommisjonen, vil informasjon være gitt frivillig, slik at den i utgangspunktet fritt kan anvendes i andre sammenhenger. Ved informasjon gitt ved konkret samtykke, kan samtykkets rekkevidde bli avgjørende for anvendelsesadgangen.

I *kapittel 32* drøfter lovutvalget behovet for rask avklaring av hva undersøkelseskommisjonens rapport skal lede til. Dette er viktig av hensyn til de berørte og for å synliggjøre rapportens karakter av et «mellomsteg» som verken er en dom eller et forvaltningsvedtak. Lovutvalget foreslår derfor at Kongen i statsråd skal oppnevne en ansvarlig fagmyndighet som så snart som mulig skal ta stilling til undersøkelseskommisjonens vurderinger og avgjøre hvilke, om noen, videre tiltak som skal iverksettes.

I *kapittel 33* overprøving, konstaterer lovutvalget at den eneste hensiktsmessige overprøving av rapporten som sådan vil måtte være publikums og andres vurdering av dens kvalitet. Krav om dom for ærekrenkelser og mortifikasjon drøftes under henvisning til straffeloven § 249 nr. 3 og § 253 nr. 3 bokstav b, og det foreslås lovfestet at skadeerstatningsloven § 2-1 flg. skal gjelde for skade som måtte oppstå i tilknytning til kommisjonens arbeid. Gjennom denne bestemmelsen pålegges staten arbeidsgiveransvar for tap som måtte bli påført ved kommisjonsarbeidet.

*Del II*  
*Bakgrunn*





## Kapittel 3 Innledning

I del II – Bakgrunn – redegjøres det for bakteppet for lovutvalgets vurdering av regler for offentlige granskingskommissjoner. Etter noen innledende betraktninger om granskinger og bakgrunnen for de nå gjeldende reglene for granskingskommissjoner, Justisdepartementets rundskriv G-48/75, behandles enkelte rettsregler av betydning for granskningene. Deretter gjennomgås enkelte faste organer som driver utredning med granskingspreg, før lovutvalget redegjør for erfaringer tilegnet gjennom studiereisene til Danmark, Sverige og Irland. Avslutningsvis i del II pekes det på ulike faktorer som danner bakgrunnen for ønsket om gjennomgang av regelverket for granskingskommissjoner.

Det er ikke noe nytt trekk i vår tid at saker utredes ved hjelp av særskilt oppnevnte ekspertorganer. Myndighetene har lenge nedsatt kommissjoner, komiteer og utvalg som er gitt i oppdrag å foreta undersøkelser eller granskning. Så vel utredningsorganene som utredningsarbeidet har vært gitt ulike betegnelser. Formålet har i alminnelighet vært å utrede bestemte saksforhold som man har ment ikke egnet seg for domstolsbehandling eller behandling i andre eksisterende organer, med sikte på å klarlegge faktum og ta stilling til årsaksforhold. Ofte er utredningsorganet gitt i oppdrag å uttale seg om ansvarsforhold og vurdere mulige systemfeil med sikte på å foreslå endringer. Saksforholdet og utredningsorganets arbeid har oftest vært omfattet med betydelig interesse.

Som vedlegg 1 er inntatt en oversikt over rapporter fra norske granskingskommissjoner fra 1827

til 2009. Oversikten er utarbeidet av Harald Koht, førsteamanuensis, PhD, på oppdrag fra lovutvalget. Oversikten viser mangfoldet i begrepsbruk og anvendelsesområde.

Frem til det i rundskriv G-48/75 ble gitt «Regler for granskingskommissjoner», måtte kommisjonene i mangel av regler selv fastsette forsvarlige regler for fremgangsmåten ved utredningsarbeidet.

I mai 2007 ble dette utvalget nedsatt med oppgave å vurdere endringer i regelverket for ad hoc granskingskommissjoner oppnevnt av det offentlige. I det følgende vil utvalget om seg selv bruke betegnelsen lovutvalget – for å skille seg fra andre utvalg som omtales, og fordi lovutvalget foreslår at ad hoc granskingskommissjoner oppnevnt av det offentlige, skal reguleres i en egen lov. Lovutvalgets ordbruk i denne utredningen vil ellers være preget av variasjoner i terminologi i tidligere dokumenter.

Lovutvalget gjør allerede her oppmerksom på at det blir foreslått en terminologisk endring. Det som tidligere i mange tilfeller, deriblant i lovutvalgets mandat, er kalt «granskingskommissjoner», heter i forslaget «undersøkelseskommissjoner». Bakgrunnen er b.la. den nevnte variasjonen i terminologi. Nærmere begrunnelse er å finne i kapittel 19. Når lovutvalget drøfter og fremsetter egne forslag, tas det sikte på konsekvent ordbruk, men denne skifter altså når den nye ordbruken innføres i kapittel 19.

## Kapittel 4

# Granskingsbegrepet og granskingers rettslige karakter

Ordet gransking har vært brukt og brukes i forskjellige betydninger.

Gransking kan for det første bety undersøkelse i forbindelse med en rettssak som hjelpemiddel til å få klarlagt faktiske forhold. Straffeprosessloven kapittel 12 gir regler om slik gransking. Tvistemålsloven av 1915 brukte ordet gransking i samme betydning, men nyere prosesslovgivning har ikke funnet tilstrekkelig veiledning i granskingsbegrepet. I tvisteloven av 2005 er gransking skiftet ut med bevisundersøkelse «som mer beskrivende fellesbetegnelse».<sup>1</sup>

Granskingsbetegnelsen brukes for det andre om en undersøkelse utenom rettergang for å få klarlagt hendelsesforløp og vurdere om uheldige sider ved saksforholdet kan føres tilbake til menneskelige feil eller forsømmelser. Dersom det etter granskernes syn er begått feil eller forsømmelser, vurderer granskerne om disse feilene skal føre til kritikk av den ansvarlige. Ofte anbefales tiltak for å redusere faren for at liknende hendelser skjer igjen.

Granskinger iverksettes både av det offentlige og av private virksomheter, men tema for lovutvalgets arbeid er de offentlig oppnevnte granskningene. Utredning og evaluering av privat virksomhet iverksatt av private, omfattes ikke av mandatet.

De offentlige granskinger som er omfattet av lovutvalgets mandat er utredningsarbeid utført av granskingskommisjoner særskilt oppnevnt av Regjeringen eller andre forvaltningsorganer, også kommuner. Offentlige kontroll- og tilsynsorganer utfører utredningsarbeid med et visst granskingspreg. Disse organenes virksomhet omfattes imidlertid ikke av lovutvalgets mandat, men de utfører arbeid på en rekke områder hvor granskinger ellers kunne ha vært vurdert.

Organinterne undersøkelser gjennomført av organet som sådant, omfattes heller ikke og faller ikke inn under granskingsbegrepet slik det har vært anvendt i den oppstillingen som vedlegges lovutvalgets utredning. Det gjør heller ikke undersøkelser som et offentlig organ måtte engasjere

advokater eller andre utredere til å foreta for seg. Oppnevningensformen avgjør om granskningen omfattes av mandatet og da også av de foreslåtte lovreglene.

Utredningsarbeid ved granskingskommisjoner forekommer i ulike situasjoner. Det er ikke uten videre enkelt å kategorisere ulike granskinger, og en kategorisering må til dels baseres på vurderingskriterier som kan være upresise. Det kan også være at en gransking i etterkant viser seg å realisere mål man ikke forutså da beslutningen om å oppnevne granskingskommisjonen ble fattet. Eksemplene som gis i oppregningen nedenfor må ses på denne bakgrunn og først og fremst som eksempler på de ulike kategoriene.

1. De fleste granskningene har dreid seg om *klarlegging av et faktisk hendelsesforløp*. Typiske eksempler på slike granskinger er undersøkelsesarbeidene etter Sleipner-, Mehamn-, Åsta- og Lillestrøm-ulykkene. Svært mange undersøkelser av større ulykker vil nå falle inn under arbeidsområdet til Statens havarikommisjon for transport.
2. Andre ganger kan formålet ha vært å få en *vurdering og avdekking av systemsvikt*. Granskningen av Forsvarets innkjøpspraksis i IKT-sektoren, av saksbehandlingen i UDI og av håndteringen av Fritz Moen-saken kan tjene som eksempler på slike undersøkelser.
3. *Plassering av ansvar og vurdering av enkeltpersoners opptreden* har også vært tema for granskinger. Denne typen undersøkelser kan illustreres med granskningene av UDI-saken, av Sleipner-ulykken og av den såkalte forskningsjukssaken ved Radiumhospitalet.
4. Ofte er et av formålene med en gransking å *hindre at liknende tilfeller kan skje i fremtiden*. Et slikt forebyggende formål var blant annet en del av motivasjonen for granskningen av Forsvarets innkjøpspraksis i IKT-sektoren, for ulykesgranskningen etter togulykken i Lillestrøm og for undersøkelsene etter Sleipner- og Åsta-ulykkene.

<sup>1</sup> Se *Tvisteloven, kommentarutgave bind I* side 1204 – kommentar til § 26-3

De senere årene har man også sett en økende bruk av en noe annen form for gransking, utredning av økonomiske misligheter. Denne granskingsformen – som først og fremst foregår i kommuner og frittstående, offentlige etater – tar sikte på å avdekke sviktende internkontroll og eventuelle økonomiske misligheter som korrupsjon og tapping av offentlige midler. Slike granskinger gjennomføres ofte som en del av ordinær revisjon eller som egne utredninger gjennomført av private firmaer. Denne typen «gransking» omfattes ikke av lovutvalgets mandat.

En granskingskommissjon er ingen domstol, men et forvaltningsorgan, riktignok av en noe spesiell karakter. Rettergangslovene får ikke anvendelse på granskingskommissjoner med mindre det er uttrykkelig bestemt. Derimot gjelder forvaltningsloven, om enn med visse tilpasninger.<sup>2</sup> En granskingskommissjon kan minne om de såkalte dømmende kommissjoner, som enkelte lover gir hjemmel for å oppnevne. Men dømmende kommi-

sjoner er særdomstoler, ikke forvaltningsorganer, se domstoloven § 29.<sup>3</sup>

Granskingskommissjoner har ikke doms- eller vedtaksmyndighet. Kommisjonenes konklusjoner får således ingen direkte rettsvirkninger for de berørte. Rapportene har vært omtalt som veiledende meningsyttringer,<sup>4</sup> og skal først og fremst bidra til å gi oppnevningsorganet og allmennheten bedre innsikt i uoversiktlige og/eller kontroversielle saksforhold. Utredningenes betydning avhenger av utredningsarbeidets kvalitet og den anvendelse kommisjonsarbeidet senere får som grunnlagsmateriale. For de impliserte og for allmennheten kan kommisjonsrapporten likevel oppleves å ha samme eller nesten samme betydning som en dom. Det må derfor stilles rettssikkerhetskrav til saksbehandlingen i granskingskommissjoner.

<sup>2</sup> Se kapittel 10

<sup>3</sup> Se også Bratholm, Anders: *Gransking som statlig virkemiddel for å bringe faktiske forhold eller ansvarsforhold på det rene*, inntatt i Lov og Rett 1986 side 439 flg

<sup>4</sup> Slik Eckhoff-utvalget punkt II

## Kapittel 5

# Kings Bay-ulykken

Kings Bay-ulykken og undersøkelsene som ble gjennomført i etterkant av denne, aktualiserte behovet for regler om granskingskommissjoner. Lovutvalget har valgt å gjengi noen av hovedpunktene fra prosessen etter Kings Bay-ulykken fordi denne prosessen foranlediget arbeidet med de reglene som i dag gjelder for offentlige granskingskommissjoner.

Etter en eksplosjonsulykke 5. november 1962 i den statlig drevne gruva «Esther I» i Ny-Ålesund på Svalbard ble det nedsatt en granskingskommissjon for å få klarlagt årsakene til ulykken og eventuelt påpeke kritikkverdige forhold. Granskingskommissjonen ble nedsatt 4. januar 1963 under ledelse av sorenskriver Per Tønseth. Kommisjonen leverte sin rapport 27. mai 1963 og kritiserte en rekke aktører, blant annet gruveselskapets administrasjon og styre, samt Arbeidstilsynet.<sup>1</sup>

Gruveselskapets styre imøtegikk kritikken,<sup>2</sup> og det daværende Kommunal- og arbeidsdepartementet som var granskingskommissjonens oppdragsgiver, distanserte seg fra kommisjonens konklusjoner. Departementet viste til at kommisjonens konklusjoner «ikke er en dom, men en utredning til støtte og rettleiing» for beslutningsorganene, og at det var grunn til å «vise forsiktighet med å komme med en endelig vurdering».<sup>3</sup>

Opposisjonen på Stortinget mente Regjeringen måtte ta det politiske ansvaret for ulykken, og industriminister Kjell Holler valgte å søke avskjed.

I august 1963 debatterte Stortinget granskingskommissjonens rapport, og det ble klart at opposisjonen sto samlet om mistillit mot regjeringens håndtering av ulykken. En borgerlig koalisjonsregjering ledet av John Lyng tok 28. august 1963 over regjeringmakten, men denne regjeringen gikk én måned senere av som følge av stortingsbehandlingen av tiltredelseserklæringen

I ettertid ble det rettet kritikk mot den gjennomførte granskingen, og bruken av granskingskommissjoner ble debattert på generelt grunnlag. Stortingsrepresentant Peter Kjeldseth Moe (Arbei-

derpartiet) fremsatte følgende forslag som 23. august 1963 ble vedtatt oversendt til regjeringen:

«Stortinget oppmoder Regjeringa om å ta steg til å få i stand reglar for granskingskommissjonar og sakførehavinga deira med sikte på å sikre en fulltrygg innsamling av bevismaterialet.»

I 1964 henla Riksadvokaten Kings Bay-sakens strafferettslige sider, med unntak av et mindre forhold som ble oppgjort ved påtaleunntatelse. Det ble gitt en omfattende begrunnelse for henleggelsen, og Riksadvokaten understreket forskjellen mellom en strafferettslig vurdering av tiltalespørsmålet og en gransking.<sup>4</sup>

I 1965 drøftet Stortinget innstillingen fra justiskomiteen om påtalemyndighetens behandling av eksplosjonsulykken på Svalbard, og det ble i denne sammenheng fremmet en rekke kritiske merknader til granskinger som sådan. Stortingets justiskomiteé uttalte at den ikke var overbevist om at granskingskommissjoner bestandig gir tilstrekkelige garantier for en objektiv og grundig undersøkelse. Komiteen anbefalte deretter at det ble trukket opp regler for betryggende saksbehandling ved slike kommisjonsundersøkelser.<sup>5</sup>

Edvard Hambro som var saksordfører under forhandlingene i Stortinget, fremhevet samfunnets interesse i en nøyaktig gransking av større ulykker for å utrede hva som har forårsaket ulykken, om noen kan trekkes til ansvar, og hva som kan gjøres for å hindre slike ulykker i fremtiden. Hambro mente at påtalemyndigheten i de aller fleste saker ville være bedre egnet til å skaffe nødvendige beviser og dokumentasjon enn granskingskommissjoner, og at politiet var nærmest til å klarlegge kritikkverdige og straffbare forhold. I visse, eksepsjonelle tilfeller mente Hambro likevel at fagkyndige kommissjoner kunne avdekke svakheter og gi støtte til reformer.

Under debatten i Stortinget ble det også påpekt at enhver som risikerer kritikk må gis adgang til å forsvare seg, og at det er lite betryggende at kom-

<sup>1</sup> Rapporten er inntatt i St.meld. nr. 86 (1962-63)

<sup>2</sup> Se St. meld. 86 (1962-63) side 11 flg

<sup>3</sup> Se St. meld. 86 (1962-63) side 1-2

<sup>4</sup> Se vedlegg 4 til St. meld. 11 (1964-65) side 23-73

<sup>5</sup> Slik Innst.S. 113 (1964-65)

misjoners samtaler med involverte ikke blir protokollert.<sup>6</sup> Flere av talerne fremholdt også at det var

ønskelig med offentliggjøring av granskingskommissjonenes rapporter.

---

<sup>6</sup> Debatten er gjengitt i St.fhl. 1965 side 2870 flg

## Kapittel 6

# Eckhoff-utvalgets innstilling fra 1968

Utredning av saker ved særskilt oppnevnte granskingskommisjoner ble ansett for å aktualisere mange og vanskelige spørsmål. Regjeringen besluttet 15. september 1966 å nedsette et utvalg, ledet av høyesterettsdommer Ernst Fredrik Eckhoff, for å utrede bruken av granskingskommisjoner og komme med forslag til regler for slike. De øvrige medlemmene av utvalget var høyesterettsdommer Knut Blom og politimester Gullbrand Nyhus, mens daværende lagdommer Nils Peder Langvand var utvalgets sekretær. Utvalgets innstilling – Regler for granskingskommisjoner – ble avgitt i november 1968 og er tatt inn som vedlegg 2.

Utvalgets sammendrag av de viktigste spørsmål som utvalget behandlet, gjengis i sin helhet:

«1. Med en granskingskommisjon mener utvalget en kommisjon som er oppnevnt for å utrede et bestemt saksforhold og avgi uttalelse om ansvarsforhold til bruk for vedkommende myndighet.

2. Denne ekstraordinære form for utredning bør bare brukes i tilfeller hvor vedkommende myndighet finner det klart at en kommisjonsbehandling representerer den beste løsning sammenlignet med andre muligheter for undersøkelse som måtte foreligge.

3. Kommisjonens mandat bør presiseres og avgrenses, og det bør på forhånd være drøftet med den formann som måtte være utpekt.

4. Formannen bør ha erfaring i bedømmelse av ansvarsforhold og kjennskap til prosessregler. Det må stilles strenge krav til kommisjonens uavhengige og upartiske innstilling.

5. Kommisjonen skal utrede saksforholdet på et samvittighetsfullt grunnlag. Det forutsettes at den undersøkelsen er rettet mot eller som saken gjelder, frivillig vil medvirke til å få den utredet best mulig. Den samme frivillighet forutsettes når det gjelder opplysninger fra interesserte eller vitner.

Den som kan kreve seg fritatt for å gi forklaring for en domstol på grunn av reglene om slektskap, frykt for å utsette seg selv eller slektning for straff eller tap av borgerlig aktelse eller fare for å åpenbare forretnings- eller driftshem-

melighet m. v., må gjøres oppmerksom på forholdet før kommisjonen mottar forklaring.

Rettergangsregler som er gitt av hensyn til rikets sikkerhet, personers taushetsplikt m. v. og som hindrer en domstol i å motta forklaring, skal også respekteres av en kommisjon.

6. Det bør ved oppnevningen av kommisjonen sørges for at myndigheter og tjenestemenn pålegges å bistå kommisjonen med arkivmateriale, utredninger, forklaringer eller opplysninger for øvrig.

7. Tar kommisjonen standpunkt til ansvarsspørsmål, må den hvis ansvar blir berørt gis adgang til å uttale seg, avkrefte beviset og imøtegå påstander. Han bør ha adgang til å møte i kommisjonen sammen med advokat eller være representert ved advokat.

8. Forklaringer av betydning skal avgis i samlet kommisjonsmøte, og forklaringer bør alltid vedtas aller sikres på annen betryggende måte. Kommisjonen bør sikres adgang til å begjære bevisopptak ved domstolene.

9. Kommisjonen bør ikke ta standpunkt til om materialet viser at det foreligger straffbart forhold, grunnlag for å kreve erstatning eller lignende. Disse spørsmål skal vurderes av påtalemyndigheten, den myndighet som har oppnevnt kommisjonen eller av skadelidte og avgjøres ved domstolene.

10. Kommisjonens beslutninger om habilitetsspørsmål, avgjørelse av saksbehandlings-spørsmål vedrørende bevis, vitneførsel, sakkyndige, rettshjelp m. v. under sakens gang kan ikke overprøves ved domstolene.

Utvalgets medlem Blom, er klar over at en alminnelig adgang til å innbringe kommisjonens beslutninger under sakens gang for domstolene vil kunne føre til vesentlig ulempe og forsinkelse for kommisjonens arbeid. Når det gjelder spørsmålet om kommisjonens egen habilitet, ser han dette som så vesentlig at han foreslår adgang til å bringe kommisjonens avgjørelse inn for forhørsretten på stedet.

11. Det ansvar som måtte påhvile forvaltnings- eller tilsynsmyndigheter, faste granskingskommisjoner eller tilsynsorganer, politi og påtalemyndighet, innskrenkes ikke ved at det nedsettes en kommisjon for å granske et bestemt saksforhold, jfr. ellers punkt 6.»

Utvalget konkluderte i innstillingen slik:

«Det er tidligere gjentatte ganger nevnt at en granskingskommisjons oppgave vil være å foreta en undersøkelse av et bestemt saksforhold og å avgi en uttalelse om ansvarsspørsmål, ansvar her tatt i videste betydning. Det kan tenkes at saksforholdet er gitt, og at det ikke for så vidt kreves nærmere undersøkelse eller klarleggelse. Kommisjonen kan da innskrenke seg til å foreta en vurdering angående mulige ansvars- eller skyldforhold, men den er selv sagt fremdeles en granskingskommisjon i den betydning utvalget bruker betegnelsen.

Kommisjonens rapport tjener normalt til veiledning for en eller annen overordnet myndighet, men ofte vil den fremtre som en redegjørelse overfor almenheten av det saksforhold kommisjonen har fått i oppdrag å avgi

uttalelse om. Kommisjonens første plikt vil være på bakgrunn av en viss fri og selvvalgt fremgangsmåte å finne det rette og sanne forhold i den tustrekning det lar seg klarlegge. Personer hvis ansvar måtte bli drøftet, skal ikke lide overlast, men på den annen side har også de som måtte anse seg forurettet eller krenket krav på at deres interesser varetas av kommisjonen.

Etter det mandat utvalget har fått, skal det legges vekt på å få regler som så vidt mulig kan sikre en betryggende saksbehandling, særlig av hensyn til personer som kan bli gjenstand for kritikk som følge av granskningen. Utvalget har i det foregående avsnitt redegjort for denne særlige side av en granskingskommisjons virksomhet. Man har behandlet spørsmål om i hvilken utstrekning den som berøres av en kommisjons utredning og vurdering bør kunne ha rettshjelp, at vedkommende skal kjenne grunnlaget for den siktelse eller klander som kommisjonen måtte overveie, at han skal ha adgang til å redegjøre for sitt standpunkt, at han skal kunne være til stede når det av andre avgis forklaring som gjelder hans forhold, eller, om det praktisk ikke lar seg gjøre, at han senere skal ha meddelelse om slike forklaringer fra parter, vitner eller sakkyndige, og at den frivillige forklaring han selv avgir for kommisjonen skal sikres på betryggende måte. Det må kreves at en

granskingskommisjon skal følge de regler som her kort er gjengitt.»

Utvalget var delt i synet på om det skulle gis veiledende eller bindende regler og om reglene skulle gis som forskrift eller i lovs form. Flertallet, lederen høyesterettsdommer Ernst Fredrik Eckhoff og politimester Gullbrand Nyhus, foreslo regler av veiledende art gitt i forskrift, først og fremst fordi «det er vanskelig å formulere regler som er så fylldige som det kreves av en prosesslov uten å bli for kompliserte for en granskingskommisjon». Mindretallet, høyesterettsdommer Knut Blom foretrakk ufravikelige, faste regler. Det heter i dissensen: «Han mener at virkningen av en kommisjonsuttalelse vanligvis er så stor og at konfliktmulighetene er så nærliggende at det ikke er betryggende å falle tilbake på veiledende regler av skjønnsmessig karakter.» Mindretallet så det som et underordnet spørsmål om bindende regler ble gitt som formell lov eller ved kgl. resolusjon. Blant annet fordi utvalget var enig om behovet for lovendring på enkelte andre punkter, foretrakk mindretallet lovs form, likevel slik at Kongen kunne gi utfyllende regler. Mindretallet la frem forslag til lovtekst, som er inntatt i Eckhoff-utvalgets innstilling.

Etter Eckhoff-utvalgets oppfatning burde granskingskommisjoner ikke gis myndighet til å fremtvinge forklaringer, skriftlige bevis eller annet bevisstoff. Undersøkelsen burde etter utvalgets mening baseres på frivillighet. Erfaringer fra tidligere kommisjoners arbeid viste at kommisjonene hadde hatt slik autoritet at de uten innvendinger hadde mottatt forklaringer, også fordi det skulle meget til før en implisert ville sette saken på spissen. Kommisjonens utredning ville da vinne på et samarbeid mellom kommisjonen og den som måtte ha mer eller mindre sterke partsinteresser.

For de tilfeller hvor forklaring ikke ble gitt frivillig, og i tilfelle forklaring for domstol av andre grunner var hensiktsmessig, fremmet utvalget forslag om å gi granskingskommisjoner adgang til å kreve bevisopptak ved retten etter domstoloven § 43 annet ledd.

## Kapittel 7

### Rundskriv G-48/75

Regjeringen valgte etter høring å gi regler for granskingskommissjoner, som veiledende direktiver nedfelt i et rundskriv, G-48/75, fra Justisdepartementet til departementene, inntatt som vedlegg 3. Rundskrivet viser til at enkelte regler også følger av andre lover, særlig forvaltningsloven, og det fremholdes at ved oppnevning av en granskingskommissjon, bør mandatet vise til rundskrivet. Ved de fleste senere oppnevninger har det vært vist til rundskrivet i mandatet, og de fleste kommisjonene har forholdt seg til rundskrivet.

Rundskriv G-48/75 gjelder kommissjoner oppnevnt for å utrede et bestemt faktisk saksforhold og gi uttalelse om ansvarsforhold til bruk for et offentlig organ. I rundskrivet gis det veiledning om oppnevning av granskingskommissjoner og om de saksbehandlingsreglene som må eller bør følges av kommisjonene.

Adressat for rundskrivet er de oppnevnte organene hva gjelder reglene om oppnevning, og kommisjonene selv hva gjelder reglene om saksbehandlingen. Det presiseres at rundskrivet ikke gjelder for spesielle kommissjoner regulert i lov, for eksempel havarikommissjonen og undersøkelseskommissjoner ved ulykker i Forsvaret. Rundskrivet gjelder heller ikke offentlige organer med en særlig plikt til å undersøke ulykker og ansvarsforhold, typisk påtalemyndigheten og Arbeidstilsynet. Med unntak av det som sies om habilitet og bruk av fullmektig tar rundskrivet heller ikke direkte sikte på kommissjoner oppnevnt av kommuner eller offentlige organer utenfor forvaltningen.

Dersom mandatet pålegger granskingskommissjonen å følge rundskrivet, vil det naturlig nok gjelde for kommisjonens saksbehandling. Rundskrivets beskrivelse av fremgangsmåten ved granskinger vil imidlertid også ha rettslig betydning når en slik direkte henvisning ikke er inntatt i mandatet. Sivilombudsmannen har i flere saker vurdert granskingskommissjoners saksbehandling med utgangspunkt i rundskrivet.<sup>1</sup> I en sak om grasking av Vestlandets sjøforsvarsdistrikt legger ombudsmannen følgende til grunn:

«Hovedpunktene i de saksbehandlingsregler som er nedfelt i Justisdepartementets rundskriv ...må... anses som utslag av hovedprinsipper for kontradiktorisk saksbehandling som hensynet til god forvaltningsskikk og det alminnelige utredningsprinsippet i forvaltningsloven § 17, tilsier at iakttas.»<sup>2</sup>

Rundskrivet viderefører Eckhoff-utvalgets anbefaling om at utredning ved en granskingskommissjon er en ekstraordinær form for utredning som bare bør brukes når oppnevningsorganet klart finner at kommisjonsbehandling er den beste løsningen sammenlignet med andre utredningsformer.

Kongen i statsråd utpekes som det normale oppnevningsorgan, men enkelte granskinger – typisk ved interne tjenestemannsutvalg – kan oppnevnes av andre organer. Som et utgangspunkt bør granskingskommissjoner ikke bli bedt om å ta standpunkt til om det foreligger straffbare forhold, grunnlag for å kreve erstatning, eller grunnlag for andre sanksjoner. De ordinære offentlige organene er bedre egnet til å foreta disse vurderingene. Granskingskommissjonene bør likevel ikke være avskåret fra å vurdere om det objektive gjerningsinnholdet i bestemte straffebud er oppfylt, eller om et bestemt forhold ut fra alminnelige betraktninger må regnes som uheldig eller uforsvarlig.

Forvaltningslovens habilitetsregler gjelder for medlemmene av granskingskommissjonene. Personer som kan bli gjenstand for grasking, skal heller ikke utnevnes som medlemmer av granskingskommissjoner. Lederen av kommisjonen bør ha erfaring i å bedømme ansvarsforhold og kjennskap til prosessregler og bør derfor vanligvis være jurist. Granskingsarbeidet godtgjøres etter vanlige regler for godtgjørelse for utvalgsarbeid.

Alminnelige regler om offentlighet, innsyn og taushetsplikt gjelder for granskingskommissjonenes arbeid og for medlemmene i kommisjonen. Kommisjonens møter skal ikke være offentlige, med mindre kommisjonen selv finner grunn til det, og en rekke av unntakene for offentlighet kan være aktuelle.

<sup>1</sup> Se SOMB 1994-1 og SOMB 1994-2

<sup>2</sup> Se sak inntatt i ombudsmannens årsmelding 1994 side 35



Granskingskommisjoner kan ikke uten særskilt lovhjemmel pålegge noen å gi forklaring. Oppnevningsorganet kan imidlertid pålegge personell under dets kontroll samarbeids- og forklaringsplikt med hjemmel i den alminnelige lojalitetsplikten i arbeidsforhold. Dette bør likevel unngås for opplysninger som kan ha betydning i en strafferettslig vurdering. Forklaringer av betydning for granskingen bør gis i samlet kommisjonsmøte, men det åpnes for at forklaringer etter en nærmere vurdering opptas bare av deler av kommisjonen. Intervjuobjektene bør på forhånd opplyses om sine rettigheter og plikter, herunder eventuell rett til å nekte å forklare seg. Forklaringene skrives ned, og den som har forklart seg, må deretter få forklaringen lest opp til vedtakelse eller forelagt til gjennomlesing. Så vidt mulig skal den også forelegges ham til signering.

De personer hvis forhold undersøkes, bør sikres visse partsrettigheter under granskingskommisjonens arbeid. Partsrettigheter inntreffer altså selv om det ikke er aktuelt å kritisere vedkommende, noe som innebærer en viss utvidelse av forvaltningslovens partsbegrep. Rundskrivet fremholder at granskingsrapporten ikke er et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, og at arbeidet vanligvis heller ikke kan ses på som et ledd i sak som gjelder enkeltvedtak. Forvaltningsloven kapittel IV til VI kommer derfor ikke til anvendelse. Rundskrivet understreker imidlertid at en del grunnprinsipper om kontradiktorisk saksbehandling likevel må overholdes.

Personer det kan være aktuelt å kritisere, bør varsles om at deres forhold er under gransking, med mindre vedkommende allerede er klar over dette. Denne typen varsling blir først og fremst aktuelt når kommisjonen under arbeidet finner nye

personer som må undersøkes, og når det rettes særlig oppmerksomhet mot bestemte personer innen institusjoner/etater som er underlagt gransking.

Berørte personer bør få adgang til å gjøre seg kjent med de dokumentene granskingskommisjonen besitter, og til vitneforklaringer gitt overfor kommisjonen. De bør også ha adgang til selv å føre bevis. Videre bør berørte personer gis adgang til å være til stede under alle forklaringer fra parter, vitner og sakkyndige. Hvis det av hensyn til granskingsens fremskaffelse av informasjon anses nødvendig at vitneforklaringer gis uten andre tilhørere enn granskingskommisjonene og dens bistandsyttere, kan dette utgangspunktet fravikes. De berørte bør da gjøres kjent med de forklaringer som er gitt. I rundskrivet antas det at det i granskingsprosesser vanligvis vil være naturlig å operere med regler om partsinnsyn tilsvarende bestemmelsene i forvaltningsloven §§ 18 til 20.

Forvaltningsloven § 12 om at en part har rett til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig på alle trinn av saksbehandlingen, gjelder også overfor en granskingskommisjon. Det utvidede partsbegrepet må da legges til grunn.

Kravet til begrunnelse i forvaltningsloven § 24 gjelder ikke direkte. Granskingskommisjonene må likevel gjøre rede for det materiale som er fremskaffet, gi en fremstilling av det saksforholdet som legges til grunn og begrunne de konklusjonene som trekkes på grunnlag av det foreliggende materialet. Granskingskommisjonenes rapport bør i alminnelighet ikke unntas offentlighet.

Granskingskommisjonen forholder seg til oppdragsgiver, og det er oppdragsgiver som har ansvaret for den videre bruk av rapporten, herunder underretning av berørte personer og foretak.

## Kapittel 8

### **Domstolloven § 43 annet ledd**

Ved endringslov nr. 59/1974 ble domstolloven § 43 annet ledd endret slik at granskingskommisjoner oppnevnt av Kongen i statsråd, av Stortinget eller et departement fikk adgang til å kreve bevisopptak ved domstolene. En slik endring av domstolloven ble også anbefalt av Eckhoff-utvalget.

Bestemmelsen gjelder bevisopptak hvor forklaring ikke blir gitt frivillig og i andre tilfeller hvor forklaring for domstol er hensiktsmessig. Bevisopptak skjer etter reglene om vitneførsel utenfor hovedforhandling. Partene i sivile saker hadde

ikke forklaringsplikt etter tvistemålsloven av 1915. I Ot. prp. nr. 34 (1973-74) side 8, pkt. II 1 heter det at «ved de bevisopptak det her er tale om, bør personer hvis forhold bevisopptaket direkte gjelder, regnes som parter». I en avgjørelse inntatt i Rt. 1990 side 1186 presiserte Høyesteretts kjæremålsutvalg at domstolloven § 43 annet ledd gjaldt de innkaltes forklaringsplikt som vitner. Bestemmelsen gir derfor ikke rett til å kreve forklaring fra parter, og heller ikke rett til å kreve fremleggelse av realbevis, f. eks. dokumenter.

## Kapittel 9

# Ærekrenkelses- og mortifikasjonssøksmål

Eckhoff-utvalget anbefalte å endre straffelovens injuriebestemmelser slik at uttalelser i en granskingsrapport fikk den samme beskyttelse som uttalelser i dommer. Lovgivningen ble brakt i samsvar med denne anbefalingen ved endringslov 15/1995.

Den som mener undersøkelsesrapporten inneholder uriktig kritikk, har i dag begrensede muligheter til å reise ærekrenkessøksmål mot undersøkelseskommisjonen eller medlemmer av kommisjonen. Medlemmene av en undersøkelseskommisjon har plikt til å uttale seg om det saksforholdet som skal undersøkes, og kommisjonene og deres medlemmers strafferettslige ansvar for ærekrenkende uttalelser i undersøkelsesrapporten er lempet etter straffeloven § 249 nr. 3. Straff for uriktige, ærekrenkende uttalelser kan bare være aktu-

elt såfremt den krenkede kan bevise at kommisjonen eller enkelte av kommisjonsmedlemmene har opptrådt uaktsomt.

Fremmes det straffesak om ærekrenkelser kan man samtidig fremme sak om at uttalelser i granskingsrapporten mortifiseres.<sup>1</sup> Det kan imidlertid ikke reises rene mortifikasjonssøksmål mot granskingskommisjonenes uttalelser i undersøkelsesrapportene.<sup>2</sup> Med mindre straffesak om ærekrenkelser fremmes, er beskyldninger «satt fram av et vitne under forklaring» for en granskingskommisjon også vernet mot mortifikasjonssøksmål.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Se straffeloven § 253 nr. 4

<sup>2</sup> Se straffeloven § 253 nr. 3 bokstav d

<sup>3</sup> Se straffeloven § 253 nr. 3 bokstav b

## Kapittel 10

# Forholdet til forvaltningsretten

### 10.1 Generelt

Granskingskommisjoner er spesialorganer som forvaltningen oppnevner for å løse en oppgave på vegne av det offentlige. Kommisjonen regnes som et forvaltningsorgan, om enn av en noe spesiell karakter. I dette kapitlet redegjøres det for forvaltningsrettslige regler av betydning for granskingskommisjoners arbeid. Flere av disse er behandlet også under redegjørelsen for innholdet av Eckhoff-utvalgets innstilling og rundskriv G-48/75. Den følgende gjennomgangen utfyller, supplerer og til dels overlapper disse redegjørelsene. Som det fremgår vil imidlertid sentrale forvaltningsrettslige regler og prinsipper gjelde uavhengig av om rundskrivet inntas som en del av reglene for granskingskommisjonens arbeid.

### 10.2 Forvaltningslovens betydning for granskingskommisjoner

Det følger av forvaltningsloven § 1 at loven gjelder for «forvaltningsorganer», likevel slik at bestemmelsene i kapitlene IV til VI bare får anvendelse i saker som gjelder enkeltvedtak, og bestemmelsene i kapittel VII bare i saker som gjelder forskrifter.<sup>1</sup> Granskingskommisjoners arbeid resulterer verken i enkeltvedtak eller i forskrifter, så det er forvaltningslovens kapittel I til III som får anvendelse på granskingen.

Habilitetsreglene i forvaltningsloven er gitt i lovens kapittel II og binder derfor også offentlig oppnevnte granskingskommisjoner. Habilitetsreglene i forvaltningsloven §§ 6 flg. gjelder for den som tilrettelegger for eller treffer en «avgjørelse» i en forvaltningssak. En granskingsrapport er en meningsytring og ikke en avgjørelse, og det er ikke sikkert at ansvarlig forvaltningsorgan følger opp rapporten med å treffe noen avgjørelser. Det er imidlertid forutsatt at avgjørelsesbegrepet skal forstås vidt og også omfatte utredninger, innstillinger og uttalelser.<sup>2</sup> Personer med en særlig tilknyt-

ning til saksforholdet som skal granskes, kan derfor ikke delta i granskingsarbeidet.<sup>3</sup>

Videre gjelder forvaltningslovens alminnelige regler om saksbehandlingen, gitt i kapittel III. På samme måte som ordinære forvaltningsorganer er granskingskommisjoner forpliktet til å gi «parter» og andre interesserte muligheten til på best mulig måte å ivareta sine anliggender.<sup>4</sup> Regelen om at parter har rett til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig på alle trinn i saken, gjelder også for granskinger.<sup>5</sup> Lovutvalget viser i denne sammenheng til den senere presentasjonen av lovutvalgets vurdering av partsbegrepet og «partsrettigheter» i granskinger, se kapittel.

Granskingskommisjonenes medlemmer er forpliktet til å hindre at uvedkommende får tilgang til taushetsbelagte opplysninger.<sup>6</sup> Forvaltningslovens regler om taushetsplikt trådte i kraft i 1977,<sup>7</sup> altså etter at Eckhoff-utvalget avga sin innstilling i 1968 og etter Justisdepartementets rundskriv G-48/75. Reglene om taushetsplikt har derfor ført til visse presiseringer og modifikasjoner av det som fremgår av innstillingen og rundskrivet.

Forvaltningsloven § 15 om «fremgangsmåten ved gransking o.l.» vil ikke være sentral for offentlige granskingskommisjoner. Denne bestemmelsen regulerer primært gjennomføringen av kontroll og bokettersyn, typisk utøvd av næringsmiddeletaten, mattilsynet og skatteetaten.

Flere av reglene i forvaltningsloven kapittel IV og V om enkeltvedtak er utslag av generelle forvaltningsrettslige prinsipper. Selv om reglene om enkeltvedtak i disse kapitlene ikke kommer til anvendelse på granskingskommisjonenes saksbehandling, må kommisjonene opptre i tråd med de generelle prinsippene for saksbehandlingen. I den grad bestemmelsene i kapittel IV og V må anses å gi uttrykk for generelle prinsipper, skal derfor kommisjonens saksbehandling legges opp i overensstemmelse med disse.

<sup>1</sup> Se forvaltningsloven § 3

<sup>2</sup> Se forvaltningskomiteens innstilling (1958) side 146

<sup>3</sup> Slik også Rundskriv G-48/75 del IV pkt. 1

<sup>4</sup> Slik forvaltningsloven §§ 11 flg

<sup>5</sup> Se forvaltningsloven § 12

<sup>6</sup> Se forvaltningsloven § 13 flg

<sup>7</sup> Første gang tilføyd ved lov 27 mai 1977 nr. 40

Prinsippene gjelder ikke ubetinget, men må tilpasses den aktuelle situasjonen. Enkelte av prinsippene står i motstrid til hverandre og kan vanskelig oppfylles fullt ut samtidig. En optimal saksbehandling forutsetter derfor at prinsippenes rekkevidde tillempes slik at de samlet sett gir den beste reguleringen av det konkrete tilfellet.

Når generelle forvaltningsrettslige prinsipper skal anvendes på granskingskommisjoners arbeid, må man også ta hensyn til at granskingsarbeidet skiller seg fra alminnelig forvaltningsvirksomhet. Den viktigste forskjellen er at det forvaltningsrettslige partsbegrepet ikke nødvendigvis er relevant ved en gransking, og dette forhold kan få betydning for prinsippenes rekkevidde i det enkelte tilfellet.

I granskinger hvor formålet er å undersøke mulig systemvikt, kan det eksempelvis stilles spørsmål ved om det i det hele tatt er noen «parter» i saken, og det samme kan gjelde tekniske granskinger for å finne årsaken til en ulykke. Også i granskinger med et visst fokus på individers oppførsel kan partsbegrepet skille seg fra alminnelig forvaltningsrett fordi det vil ha et mer dynamisk preg. Etter hvert som granskingen skrider frem, kan utredningen avdekke at personer som opprinnelig fremsto som sentrale, likevel ikke har noen sentral rolle. Disse vil da «sjekkes ut av saken». Motsatt vil det på bakgrunn av granskingsarbeidet kunne bli aktuelt å foreta nærmere undersøkelser av personer som innledningsvis i granskingen kun hadde en perifer rolle.

Et grunnleggende krav til forvaltningens saksbehandling er at den skal være forsvarlig. Dette forsvarlighetskravet ligger bak en stor del av forvaltningslovens saksbehandlingsregler. Hovedinnholdet i kravet til forsvarlig saksbehandling er at forvaltningsapparatet skal brukes i de rette situasjonene, og at sakene som tas til behandling skal få et mest mulig riktig utfall. I dette kravet ligger også at publikum skal ha tillit til at forvaltningens kompetanse blir brukt på denne måten.

Forvaltningsorganers utredningsplikt er et utslag av det generelle kravet til forsvarlig saksbehandling. Før forvaltningen bruker sin beslutningskompetanse skal saken være så godt utredet som mulig.<sup>8</sup> Det at saken skal utredes «så godt som mulig», kan ikke forstås helt bokstavelig, men relevante omstendigheter og kryssende hensyn skal bringes fram i lyset og utgjøre en del av beslutningsgrunnlaget. Først når forvaltningsorganet

har gjort det man med rimelighet kan forvente for å opplyse saken, er saken moden for avgjørelse. For enkeltvedtak har denne plikten kommet til uttrykk i forvaltningsloven § 17.

En annen side av kravet til forsvarlig saksbehandling er at berørte personer og foretak skal gis anledning til å fremlegge relevant informasjon før forvaltningen treffer sin avgjørelse. Denne viktige siden ved kravet til kontradiktorisk behandling kan også ses på som en del av forvaltningens utredningsplikt. Den som berøres av avgjørelsen, vil ofte kunne bidra med opplysninger av betydning for saken, og før forvaltningen har undersøkt denne muligheten er saken ikke forsvarlig opplyst. En beslutningsform hvor de som saken vedrører ikke trekkes inn i saksforberedelsen, ville også virket lite betryggende på publikum. Kravet til kontradiksjon før enkeltvedtak fattes ligger til grunn for regelen i forvaltningsloven § 16.

En forutsetning for kontradiksjon er at den det gjelder får informasjon om hva saken dreier seg om. Dette innebærer at vedkommende må få innsyn i forvaltningens saksdokumenter. For enkeltvedtaks vedkommende er innsynsretten kommet eksplisitt til uttrykk i forvaltningsloven § 18 flg.

Et annet forvaltningsrettslig grunnprinsipp er at forvaltningen skal tilstrebe nøytralitet og saklighet i saksbehandlingen. Forvaltningen skal unngå usaklig forskjellsbehandling, og det er kun forhold som er relevante for saken som skal vektlegges. Irrelevante hensyn som personlige sympatier eller antipatier skal ikke trekkes inn i vurderingsgrunnlaget.

Videre gjelder forholdsmessighetsprinsippet som innebærer at forvaltningen ikke skal bruke sin kompetanse til å gripe inn i borgernes forhold i større grad enn nødvendig. Eventuelle reaksjoner må være egnet til å realisere reaksjonens formål, og fordelene må mer enn oppveie ulempene. Forvaltningen må altså tilpasse reaksjonen til sakens art, og det vil i ytterste konsekvens kunne være aktuelt å avstå fra å reagere.

Ytterligere et grunnprinsipp er at forvaltningens ressurser skal brukes effektivt. Unødige utgifter skal ikke pådras fellesskapet, og saker som er til behandling skal avgjøres uten unødig tids-spille. Effektivitetsprinsippet skal imidlertid ikke føre til avgjørende inngrep i de øvrige grunnprinsippene. Er ytterligere undersøkelser av saken nødvendig for å sikre forsvarlig saksbehandling, må eksempelvis hensynet til effektiv ressursbruk vike.

<sup>8</sup> Se Innstilling fra Forvaltningskomiteen side 159

### 10.3 Offentleglovas betydning for granskingskommissjoner

Innsyn i offentlige dokumenter er ansett som en forutsetning for ytringsfriheten, og er grunnlovsfestet i Grunnloven § 100.

Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd av 19. mai 2006 nr. 16 (offentleglova) trådte i kraft 1. januar 2009. Loven gjelder for staten, fylkeskommunene og kommunene,<sup>9</sup> og eventuelle granskingskommissjoner nedsatt av disse organene vil også være omfattet av offentliglova. Kommisjonen opphører å eksistere etter avlevering av granskingsrapporten, så etter dette tidspunktet må innsynsanmodninger rettes mot den som overtar og oppbevarer utvalgets dokumenter.

Offentliglova viderefører de fleste og viktigste reglene fra den tidligere offentlighetsloven (lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen). Et viktig prinsipielt skille er at den nye loven regulerer innsyn i opplysninger, ikke bare dokumenter. Oppmerksomheten flyttes fra hvilke dokumenter forvaltningen skal gjøre tilgjengelig for publikum, til hvilke opplysninger publikum skal gis innsyn. Hensikten med denne endringen er å øke publikums krav på innsyn.

Hovedregelen etter offentliglova er at forvaltningsorganers saksdokumenter, journaler og liknende registre er offentlige.<sup>10</sup> Som «saksdokument» i lovens forstand regnes dokumenter som er utferdiget av forvaltningsorganet selv eller som har kommet inn til eller er lagt fram for organet.<sup>11</sup> Uklare grensespørsmål kan oppstå når forvaltningen nedtegner informasjon fra slike samtaler, eksempelvis møter. Det har vært stilt spørsmål ved om granskingskommissjoners samtalereferater er utarbeidet for kommisjonens interne bruk, og dermed kan unntas fra offentlighet som «interne dokumenter».<sup>12</sup> Dette spørsmålet kan neppe besvares generelt.

Fra hovedregelen om offentlighet gjelder enkelte unntak, og unntakshjemlene er gitt i offentliglova. Dersom et dokument kan unntas offentlig etter en av disse unntaksbestemmelsene, skal forvaltningsorganet vurdere om det likevel er grunn til å fremlegge dokumentet, såkalt meroffentlighet.<sup>13</sup>

En begjæring om innsyn skal avgjøres uten ugrunnet opphold.<sup>14</sup> Avslår forvaltningsorganet

innsynsanmodningen, kan den påklages til det nærmeste overordnede organet.<sup>15</sup> For granskingskommissjoners vedkommende er oppnevningssorganet antatt å være riktig klageinstans.

Selv om et dokument etter sin art er offentlig, åpnes det for at forvaltningsorganet utsetter offentliggjøringen av dokumentet. Det kan bestemmes at offentlighet først skal gjelde fra et senere tidspunkt såfremt de foreliggende dokumenter antas å gi et direkte misvisende bilde av saken og at offentlighet derfor kan skade åpenbare samfunnsmessige eller private interesser.<sup>16</sup> I forarbeidene til offentliglova fremholder lovgiver at vilkårene for utsatt innsyn er strenge, og at utsettelsen forutsetter at dokumentene etter sitt innhold gir et misvisende bilde. Dokumentene i saken skal vurderes samlet, og den påkrevde skademuligheten må ha en sammenheng med det misvisende bildet dokumentene gir av saken. I forarbeidene trekkes imidlertid granskingsprosesser frem som et eksempel på en situasjon hvor utsatt innsyn kan bli aktuelt.<sup>17</sup>

Taushetsbelagt informasjon skal ikke videreformidles, og er følgelig unntatt offentlighet, med mindre den som har krav på taushet samtykker.<sup>18</sup> Meroffentlighet er heller ikke aktuelt ved taushetsbelagt informasjon. Dokumentet for øvrig skal imidlertid fremlegges med mindre det da gir et åpenbart misvisende bilde av innholdet, eller de unntatte opplysningene utgjør den vesentligste del av dokumentets innhold. Etter forvaltningsloven § 13 gjelder taushetsplikt for personlige forhold, samt for forretningshemmeligheter. I et granskingsarbeid vil kommisjonen ikke sjelden få befaling med forretningssensitiv informasjon av betydning for markedsposisjonen til foretak. Kommisjonen er forhindret fra å spre slik informasjon videre, og informasjonen skal da også unntas offentlighet.

Andre unntak fra offentlighet som etter omstendighetene kan bli aktuelle, er unntakene av hensyn til rikets sikkerhet, av hensyn til det offentliges økonomi-, lønns eller personalforvaltning, statsråders protokoller og anmeldelser og lignende.

En unntakshjemmel som kan være særlig aktuell for granskingskommissjoner, er regelen om at dokumenter som forvaltningsorganet har utarbeidet for sin interne saksforberedelse, kan unntas fra offentlighet.<sup>19</sup> Slike interne dokumenter vil i første rekke være dokumenter som er utarbeidet og benyttet bare innen organet selv. Bakgrunnen for

<sup>9</sup> Se offentliglova § 2

<sup>10</sup> Se offentliglova § 3

<sup>11</sup> Se offentliglova § 4

<sup>12</sup> Se offentliglova § 14

<sup>13</sup> Se offentliglova § 11

<sup>14</sup> Se offentliglova § 29

<sup>15</sup> Se offentliglova § 32

<sup>16</sup> Se offentliglova § 5

<sup>17</sup> Se Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 121 flg

<sup>18</sup> Se offentliglova § 13

<sup>19</sup> Se offentliglova § 14

at «interne dokumenter» kan unntas offentlighet, er organets behov for en hensiktsmessig arbeidsform hvor ulike arbeidsdokumenter som utkast, forslag og notater utarbeides som ledd i saksbehandlingen. Slike dokumenter vil etter sin art sjelden ha den samme kvalitet som den endelige avgjørelsen, og hensynet til effektiv og hensiktsmessig saksbehandling taler for at dokumentene ikke skal måtte utarbeides på en slik måte at de kan gjøres offentlig kjent. Offentliggjøring av foreløpige utkast og vurderinger i forkant vil også kunne åpne for misforståelser eller gi publikum falske forventninger til utfallet i saken.<sup>20</sup>

Unntaket for interne dokumenter gjelder dokumenter som «organet har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing». Granskingskommisjonens interne arbeidsnotater og rapportutkast vil for eksempel kunne unntas offentlighet etter denne bestemmelsen. Klassifiseringen «internt dokument» knyttes til dokumentets tilblivelse, og etter ordlyden vil et internt dokument ikke miste sin status uansett hva som skjer med dokumentet senere. Saksforløpet og den senere bruken av dokumentet kan imidlertid få betydning for om det skal gis innsyn i et «internt dokument». Før en sak er avsluttet vil det ofte være større grunn til å unnta interne dokumenter fra innsynsretten enn etter at saken er ferdigbehandlet. Blir et internt dokument gjort til en del av forvaltningens avgjørelse, er det eksempelvis klart at det ikke lenger kan unntas offentlighet.

Også andre forhold kan tilsi at enkelte interne dokumenter blir gjort offentlige. Sentralt i en slik vurdering står reglene om meroffentlighet og likebehandling. Justisdepartementet har lagt til grunn at meroffentlighet skal praktiseres med mindre det foreligger et reelt og saklig behov for å unnta hele eller deler av dokumentet fra offentlighet.<sup>21</sup> Sivilombudsmannen har som en generell retningslinje sagt at innsyn bør gis dersom det ikke foreligger tungtveiende grunner for å unnta dokumentet fra offentlighet.<sup>22</sup>

Gjør forvaltningsorganet interne dokumenter kjent ved én anledning, kan det få konsekvenser for senere anmodninger om innsyn. På bakgrunn av det generelle forbudet mot usaklig forskjellsbehandling må forvaltningsorganet i slike tilfeller kunne påvise rettslige eller faktiske forskjeller mellom situasjonene for å kunne nekte andre innsyn i dokumentene.

Når innsyn i interne dokumenter er innvilget uten at innvilgelsen er begrunnet i særlige, konkrete forhold, vil forvaltningen måtte innvilge nær sagt enhver senere anmodning om innsyn i disse dokumentene. Selv om vilkårene for unntak fortsatt er oppfylt, kan man i slike situasjoner rent faktisk si at dokumentene har «mistet sin interne karakter». Rettslig sett blir imidlertid innsynsanmodninger i slike tilfeller innvilget etter reglene om meroffentlighet og hensynet til lik praktisering av denne meroffentligheten

Også når et forvaltningsorgan sender sine interne dokumenter til et annet forvaltningsorgan, kan oversendelsen føre til at private anmodninger om innsyn må tas til følge. Vurderingen av om slike oversendelser av interne dokumenter fører til at dokumentet ikke kan unntas offentlighet, er imidlertid situasjonsbestemt, og foranledningen til oversendelsen får betydning for om dokumentet deretter kan unntas offentlighet.

Det har vært stilt spørsmål ved om interne dokumenter et forvaltningsorgan oversender til et kontrollorgan – som en granskingskommisjon – kan unntas som interne dokumenter, både ved innsynsanmodninger til avsenderorganet og til kontrollorganet. For enkelte tilsynsorganer er det bestemt at forvaltningens interne dokumenter ikke mister karakteren av å være interne ved at de overleveres tilsynsorganet. En slik regel er ikke gitt for granskingskommisjoner.

Avgjørende for om innsyn i interne dokumenter kan nektes også etter oversendelse til en granskingskommisjon, blir oversendelsens konsekvenser for plikten til å praktisere meroffentlighet og forbudet mot usaklig forskjellsbehandling. Justisdepartementets lovavdeling har lagt til grunn at interne dokumenter oversendt til en granskingskommisjon, kan unntas offentlighet ved senere innsynsanmodninger.<sup>23</sup> Avgjørende for Lovavdelingens standpunkt synes å være at granskingskommisjoner driver kontrollvirksomhet.<sup>24</sup>

I offentliglova er det også tatt inn en bestemmelse som åpner for unntak fra innsyn i opplysninger når innsyn vil motvirke eller vanskeliggjøre offentlige kontroll- eller reguleringstiltak.<sup>25</sup> Denne bestemmelsen får trolig ikke betydning for granskingskommisjoner fordi den tar sikte på «kontroll- eller reguleringstiltak som planlagde forhøringar, nedsetjingar eller opphevingar av ein skatt

<sup>20</sup> Se NOU 2003:30 side 112

<sup>21</sup> Se Justisdepartementets rundskriv G-69/98 punkt 2

<sup>22</sup> Se Ombudsmannens årsmelding (1997-98) side 15.

<sup>23</sup> Se notat til departementsråden i Justisdepartementet 20. januar 2005 om evalueringsutvalget etter tsunamikatastrofen

<sup>24</sup> I samme retning Ot. prp. nr. 102 (2004-2005) s. 131

<sup>25</sup> Se offentliglova § 24 første ledd

eller ei avgift, eller innføring av nye tollreglar eller eksport- eller importforbod».<sup>26</sup>

En annen bestemmelse som kan tenkes å være aktuell for offentlige granskinger er § 15 andre ledd som gjelder unntak fra offentlighet for dokumenter som er innhentet utenfra for forvaltnings-

organets interne saksforberedelse. Denne bestemmelsen er av mindre betydning for selve granskingsrapporten ettersom den som den klare hovedregelen vil være offentlig tilgjengelig fra overleveringstidspunktet. Unntakshjemmelen i § 15 vil derimot kunne være aktuell hvis kommisjonen avgir delrapporter el. underveis. Vilåårene for unntak er imidlertid strenge.

<sup>26</sup> Slik Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 146



## Kapittel 11

# Forholdet til domstolsprosessen

Eckhoff-utvalget skriver om dette i innstillingen<sup>1</sup> på side 8-9:

«Her kan man uten videre si at de krav som stilles til en dommers uavhengighet og upartiske innstilling også må gjelde en kommisjons medlemmer. Det er innlysende at det så vel av en kommisjon som av en domstol må kreves en samvittighetsfull prøvelse av saken og en forsvarlig begrunnelse av resultatet.

Men på andre områder vil det være en markert forskjell. Det som først springer i øynene, er det klare partsforhold som foreligger i en prosess, og som preger den fra begynnelse til slutt. I en sivil sak vil en domstol først tre i virksomhet etter stevning fra en part, som mener at en rett er krenket av motparten. I en straffesak innleder påtalemyndigheten eller en privat påtaleberettiget sak mot en siktet som antas å ha overtrådt en straffebestemmelse. 'Uten anklager, ingen dommer.' En granskingskommisjon trer i virksomhet etter anmodning av en oppdragsgiver, i dette tilfellet en myndighet. Kommisjonen vil trekke personer inn som ikke har noen plikt til å forklare seg inn under sin undersøkelse. Enkelte kan ha partsinteresser, andre kan ligge i periferien av kommisjonens undersøkelse. Som regel kan man si at de personer det gjelder ikke har noen innflytelse på kommisjonens fremgangsmåte under løsningsen av granskingsoppdraget.

For en domstol foreligger det bestemt formulerte krav fremsatt av partene. I prinsippet har partene herredømme over kravet. De kan la det falle og innstille forfølgningen, og den sivile parts eller påtalemyndighetens bestemmelse vil være bindende for domstolen. I sivile saker er det videre normalt partene som gjør rede for det faktiske forhold og som sørger for bevisførselen. I straffesaker må påtalemyndigheten føre beviset for tiltaltes skyld, om enn domstolen også er pålagt ansvar for sakens fulle opplysning. Det er såvel i sivile saker som i straffesaker partene som sørger for fremdriften i prosessen, mens domstolen kan forholde seg passiv inntil hovedforhandlingen. Her vil og må en granskingskommisjon være henvist til en annen fremgangsmåte. Kommisjonen må

selv påta seg ansvaret for å 'etterforske' den sak som kommisjonen har til uttalelse. Kommisjonen vil nødvendigvis måtte arbeide på grunnlag av formodninger. Ofte må det fremstille seg slik for den som er i kommisjonens søkelys at kommisjonen arbeider med forut inntatte meninger. Men dette har oftest den naturlige forklaring at en kommisjon har påtatt seg et selvstendig ansvar for tilretteleggelsen av materialet.

En domstols virksomhet samler seg om hovedforhandlingen. Forberedelsen av saken sikter i sivile søksmål og i straffesaker mot avsluttende muntlig forhandling. Parter og vitner gir sine forklaringer direkte for den dømmende rett, og ingen skal dømmes uhørt ifølge det kontradiktoriske prinsipp. Advokater utreder rettsspørsmål for domstolen, og offentligheten har adgang til forhandlingen. Det vesentligste er at prosessen konsentreres til avgjørelse på en bestemt tid, og partene må om de ikke vil utsette seg for tap, sørge for å få frem angreps- og forsvarsmidler i tide. Vanligvis vil en granskingskommisjon ikke kunne arbeide på denne måte. Kommisjonen har som tidligere nevnt påtatt seg utredningen av saksforholdet, den må selv ta ansvaret for at saken er moden til uttalelse, den vil måtte bygge på et mere skriftlig materiale, og den er avskåret fra på et formelt grunnlag å kunne avvise nye bevis eller anførsler.

Endelig må det nevnes at domstolsbehandlingen har lange tradisjoner, og på begge sider av skranken er det et rettslig utdannet personell. Det arbeides i tre instanser etter et detaljert og komplisert prosesssystem som skal sikre en riktig og endelig dom i en rettstvist.

Utvalget mener at foranstående fremstilling har vist at det ikke er mulig skjematisk å overføre regler fra prosessen til en granskingskommisjons virksomhet. Man må her ha for øyet at en kommisjon neppe kan antas i rimelig tid å få gjennomført undersøkelsen av et større problemkompleks om man la kommisjonens arbeid opp etter kontradiktoriske prinsipp, og det man vinner i tid kan selvsagt gå på bekostning av sikkerheten.»

Med de justeringer som følger av nyere prosesslovgivning og domstolspraksis vedrørende aktiv prosessstyring og en svak dreining mot økt

<sup>1</sup> Se vedlegg 2

skriftlighet, er lovutvalget i det vesentlige enig i Eckhoff-utvalgets betraktninger, som har gyldighet også i dag. Granskingskommisjoner er forvaltningsorganer, og gjeldende regler og retningslin-

jer forholder seg til det. Det er likevel sagt litt om granskingers forhold til domstolsprosess i kapittel 17.

## Kapittel 12

# Menneskerettslige føringer på granskingsprosessen

### 12.1 Generelt

---

Det følger av lovutvalgets mandat at forholdet til de internasjonalt fastsatte menneskerettighetene skal vurderes. En slik vurdering er påkrevd for å sikre oppfyllelsen av Norges folkerettslige forpliktelser. Den er også påkrevd for å oppfylle den plikten statens organer – herunder lovgiver – har til å respektere og sikre menneskerettighetene, se Grunnloven § 110 c første ledd.

Menneskerettighetenes betydning i norsk rett er fremhevet ved menneskerettsloven<sup>1</sup>, hvor flere menneskerettighetskonvensjoner er gitt virkning som norsk lov.<sup>2</sup> Det følger av menneskerettsloven § 3 at bestemmelsene i konvensjoner og protokoller som er angitt i § 2, ved motstrid skal gå foran bestemmelser i annen lovgivning.

I diskusjonen nedenfor er det særlig vist til to internasjonale konvensjoner, nemlig Europarådets konvensjon 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (EMK) og De forente nasjoners internasjonale konvensjon 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter (SP). Førstnevnte konvensjon håndheves av Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD).

Lovutvalget har forholdt seg til menneskerettighetene som skranke og målsetninger for granskingskommisjoners arbeid. I denne sammenheng understrekes det at en rekke av menneskerettighetene nedfelt i internasjonale konvensjoner gir uttrykk for rettslige prinsipper som lenge har vært gjeldende i norsk rett.

Det er tilstrebet å utforme regler i samsvar med Norges menneskerettslige forpliktelser. Dette innebærer at reglene som foreslås ligger innenfor de menneskerettslige krav Norge skal overholde. Selv om regler etter sin ordlyd er i tråd med menneskerettighetene, kan det tenkes at de gir et skjønnsmessig spillerom som åpner for handlinger i strid med menneskerettighetene. Lovutvalget har på denne bakgrunn søkt å utforme regler som også

sikrer at granskningene i praksis gjennomføres i overensstemmelse med menneskerettslige føringer.

Menneskerettighetene er i tillegg brukt som en generell rettesnor i regelutformingsarbeidet, og lovutvalget har tilstrebet å gi en regulering som så langt som mulig ivaretar de hensyn som de ulike menneskerettighetene skal beskytte.

Nedenfor gjennomgås de menneskerettighetene som anses mest relevante ved regulering av granskinger. De menneskerettslige krav som antas å ha størst selvstendig betydning for granskinger, er uskyldspresumsjonen, omtalt i punkt 12.4, og vernet mot selvinkriminering, omtalt i punktene 12.5 og 12.6.

### 12.2 Retten til privatliv

---

Individenes rett til privat- og familieliv<sup>3</sup> kan få betydning for gjennomføringen av en granskning. Menneskerettsvernet av privat- og familielivet beskytter blant annet enkeltpersoner mot å måtte besvare enkelte spørsmål av personlig karakter, og det setter grenser for hvilke opplysninger som kan gjøres offentlig kjent. Lovutvalget legger til grunn at de relevante elementer ved retten til privat- og familieliv er beskyttet gjennom norske lovregler, og regelen gjennomgås derfor ikke i detalj her.

### 12.3 Generelt om kravet til rettferdig rettergang

---

Kravet til rettferdig rettergang regnes som en av de sentrale menneskerettighetene og kommer til uttrykk både i EMK artikkel 6 (1) og i SP artikkel 14 (1).

En granskingsprosess er ikke en rettergang i denne sammenheng, og kravene til rettferdig rettergang gjelder derfor ikke direkte for granskinger. Granskingsprosessen har likevel likhetstrekk også med domstolsprosessen, og det er derfor

<sup>1</sup> Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett av 21. mai 1999 nr. 30

<sup>2</sup> Se menneskerettsloven § 2

<sup>3</sup> Se EMK artikkel 8 og SP artikkel 17

grunn til å påse at prosessen er i tråd med enkelte av elementene i en rettførdig rettergang.

Lovutvalget understreker at særtrekk ved granskingsprosessen gjør at kravene til rettførdig rettergang ikke uten videre passer ved granskinger, og at de under enhver omstendighet må tilpasses utredningsformens egenart. Kravene om åpne rettsmøter og adgang til domstolsbehandling kan for eksempel ikke uten videre gis anvendelse på granskinger.

Flere av de aktuelle elementene i kravet til rettførdig rettergang følger allerede av alminnelige norske rettsprinsipper. Dette gjelder for eksempel krav om uavhengighet og upartiskhet, kravene til kontradiksjon og innsyn og kravene til en forsvarlig og begrunnet vurdering av saksmaterialet. De føringer som følger av det menneskerettslige kravet til rettførdig rettergang, vil i disse tilfellene tjene som supplement til de norske reglene.

## 12.4 Uskyldspresumsjonen

Det fremgår av EMK artikkel 6 (2) at «enhver som blir siktet for en straffbar handling, skal antas uskyldig inntil skyld er bevist etter loven». Prinsippet – som regnes som et grunnleggende rettsstatsprinsipp – henger sammen med det generelle kravet til rettførdig rettergang.

Uskyldspresumsjonen stiller først og fremst krav til gjennomføringen av straffesaker for domstolene, men enkelte av kravene kan få betydning også for granskinger hvor straffbare handlinger kan ha blitt begått. Vernet etter EMK artikkel 6 (2) inntreffer når vedkommende er ”siktet for en straffbar handling”, men praksis fra EMD synes å tilsi at uskyldspresumsjonen gir vern også før dette tidspunkt.<sup>4</sup> Lovutvalget finner under enhver omstendighet at uskyldspresumsjonen bør gjelde også for utredningsarbeidet i en granskingskommissjon.

Den europeiske menneskerettighetsdomstolen tolket tidlig artikkel 6 (2) så generelt at ingen representant for staten må si offentlig at en person er skyldig i et straffbart forhold, før slik skyld er fastslått av en domstol.<sup>5</sup> Dette får betydning for hvordan granskingsrapporten utformes, og hvordan kommisjonsmedlemmene uttaler seg i andre sammenhenger. Begrensningen får imidlertid også betydning for utformingen av granskingskommissjonens mandat. For å unngå konflikt med

uskyldspresumsjonen kan granskingskommissjoners mandat i høyden utformes slik at det anmodes om en vurdering av om straffbare handlinger kan ha blitt begått.

## 12.5 Vernet mot selvinkriminering

Vernet mot selvinkriminering beskytter mot at man tvinges til å bidra til egen domfellelse gjennom vitnemål eller erkjennelse av skyld. Kjernen i vernet er at en siktet i en avhørssituasjon ikke kan tvinges til å forklare seg og dermed bidra til sin egen domfellelse.<sup>6</sup>

Selvinkrimineringsvernet er uttrykkelig nedfelt i SP artikkel 14 nr 3 bokstav g. En tilsvarende beskyttelse er også et element i kravet om rettførdig rettergang etter EMK artikkel 6 nr. 1. Retten til ikke å gi selvinkriminerende opplysninger har nær sammenheng med uskyldspresumsjonen.<sup>7</sup> Denne sammenhengen kommer blant annet til uttrykk ved at en avståelse fra å forklare seg ikke alene kan være nok til å finne en person skyldig.

Vernet mot selvinkriminering beskytter individets rett til ikke å samarbeide i en sak mot seg selv og gir først og fremst rettigheter under en straffesak for domstolene. Straffeprosessloven § 90 gir blant annet en siktet rett til å nekte å forklare seg for retten. Respekt for selvinkrimineringsvernet forutsetter at påtalemyndigheten i sin bevisførsel unnlater å bygge på bevis fremskaffet gjennom metoder som innebærer tvang eller utilbørlig press.

En annen sak er at selvinkrimineringsvernet ikke er til hinder for at tiltaltes taushet etter omstendighetene kan tale til vedkommendes ugunst. Straffeprosessloven § 93 annet ledd gir anvisning på at en siktet som nekter å forklare seg kan gjøres oppmerksom på at nektelsen kan bli ansett for å tale mot ham. Dette vil typisk kunne være tilfelle i en sak hvor det er fremlagt betydelig bevismateriale, og hvor tiltalte har hatt en klar oppfordring til å forklare seg dersom vedkommende med dette kan endre bevissituasjonen til egen gunst.<sup>8</sup>

Selvinkrimineringsvernet kan få betydning også for andre prosesser enn straffesaker. Selv om en granskingskommissjons undersøkelser ikke er en straffesak, kan vernet mot selvinkriminering legge begrensninger på fremgangsmåten ved

<sup>4</sup> Se EMDs avgjørelse 3. oktober 2002 i saken Böhmer mot Tyskland

<sup>5</sup> Se Møse: *Menneskerettigheter* side 370 med videre henvisninger

<sup>6</sup> Slik for eksempel Strandbakken, Asbjørn: *Uskyldspresumsjonen «In dubio pro reo»* Bergen 2003, side 202

<sup>7</sup> se EMK artikkel 6 nr. 2.

<sup>8</sup> I denne retning EMDs avgjørelse 8. februar 1996 i saken John Murray mot Storbritannia

granskinger, også av hensyn til en eventuell etterfølgende straffesak.

## 12.6 Bruk av opplysninger innhentet i en granskning i en senere prosess

### 12.6.1 Forklaringer om egne straffbare forhold

Det er mange eksempler på at forklaringer innhentet av kontrollmyndigheter kan ha betydning for en strafferettslig vurdering av en handling eller unnlatelse. Skattemyndighetenes undersøkelser kan for eksempel lede til etterforskning, tiltale og dom for straffbar skatteunndragelse, og på samme måte kan konkurransetilsynets kontroll føre til domfellelser for straffbare brudd på konkurranselovgivningen. Et sentralt spørsmål i denne sammenhengen er om vernet mot selvinkriminering har betydning for forklaringsplikten overfor slike kontrollmyndigheter, og i hvilken grad inkriminerende opplysninger gitt til kontrollmyndigheter kan brukes som bevis i senere straffesaker.

De nærmere grensene for vernet mot selvinkriminering må utledes av rettspraksis, både fra Høyesterett og fra EMD. Rekkevidden av vernet mot å gi selvinkriminerende forklaringer synes ikke å være fullt ut avklart i rettspraksis, men enkelte forhold ser ut til å kunne fastslås med rimelig sikkerhet.

I en vurdering av retten til å nekte å forklare seg, trekkes det ikke noe skarpt skille mellom forklaringer avgitt på kontroll- og undersøkelsesstadiet og forklaringer avgitt under en straffesak. Avgjørende for om vernet mot selvinkriminering begrenser den senere bruken av en forklaring gitt på et tidligere stadium, later til å være om forklaringen er avgitt under forklaringsplikt. Forklaringer en tiltalt tidligere har gitt frivillig til kontrollmyndigheter, kan brukes i en senere straffesak, uten hinder av vernet mot selvinkriminering. Utfallet kan bli et annet dersom forklaringen er gitt under plikt til å forklare seg.

Den foreliggende praksis fra Høyesterett og EMD indikerer riktignok at vernet mot selvinkriminering ikke er til hinder for at det oppstilles forklaringsplikt overfor kontroll- og tilsynsmyndigheter også om forhold som etter sin art kan være straffbare. Forutsetningen er da at disse myndighetene har andre oppgaver enn håndheving av straffebestemmelser.

Vernet mot selvinkriminering ser heller ikke ut til å utgjøre et absolutt hinder for at forklaringer avgitt under forklaringsplikt brukes i en senere

straffesak. Selvinkrimineringsvernet legger imidlertid begrensninger på hvilke opplysninger gitt i slike forklaringer som kan brukes som bevis i straffesaker, og hvordan forklaringene kan brukes som bevis.

Som følge av selvinkrimineringsvernet vil ikke domstolene kunne basere en straffellelse på at tiltalte tidligere under forklaringsplikt overfor andre myndigheter har erkjent å ha begått straffbare handlinger. Av EMDs avgjørelse i saken Saunders mot Storbritannia, avsagt 17. desember 1996, fremgår det videre at aktoratet har begrensede muligheter for å bruke slike forklaringer til å bevise at tiltalte har handlet som beskrevet i det aktuelle straffebudet, eller at tiltalte ikke er troverdig.

Dersom tiltalte senere under domstolsbehandlingen bekrefter sin tidligere forklaring, fremgår det av Høyesteretts avgjørelse inntatt i Rt 2007 side 932, at den tidligere forklaringen ikke begrenser domstolen adgang til å bygge på forklaringen gitt for retten.

Høyesterett har uttrykkelig slått fast at forklaringene ikke skal legges frem som dokumentbevis. Det åpnes imidlertid for at forklaringene kan leses opp og at det kan stilles spørsmål til tiltalte knyttet til hans tidligere forklaringer.

### 12.6.2 Selvinkrimineringsvernets betydning for krav om dokumentutlevering

Dokumenter og bevis som aktoratet har innhentet fra andre enn den tiltalte, kan fremlegges i en straffesak uten å krenke vernet mot selvinkriminering. Det innebærer blant annet at dokumenter innhentet gjennom en granskingsprosess vil kunne legges frem i straffesaken selv om tiltalte protesterer.

Selvinkrimineringsvernet er heller ikke uten videre til hinder for at det i en straffesak fremlegges bevismateriale innhentet ved tvang, og aktoratet kan for eksempel bygge sin sak på bevis som DNA-materiale og fingeravtrykk innhentet ved tvang eller dokumenter fremskaffet ved husransaking.<sup>9</sup>

Vernet mot selvinkriminering får derimot betydning for myndighetenes adgang til å pålegge enkeltpersoner å fremskaffe bevis i straffesaker mot dem selv. I en avgjørelse 25. februar 1993 i saken Funke mot Frankrike kom EMD til at franske myndigheter hadde krenket selvinkrimineringsvernet. I denne saken var en tysk statsborger under trussel om løpende mulkt pålagt å fremskaffe dokumentasjon som myndighetene antok at forelå. Disse dokumentene kunne føre til at han ble

<sup>9</sup> Slik for eksempel EMD i Saunders-saken, avsnitt 69

funnet skyldig i straffbart brudd på franske valuta- eller tollbestemmelser. Funke nektet å etterkomme pålegget og han brakte saken inn for franske domstoler og senere for EMD. EMD tok ikke stilling til om domstolen i selve straffesaken hadde kunnet bruke slike dokumenter, men det ble konkludert med at plikten til fremleggelse under trus-

sel om mulkt var i strid med vernet mot selvinkriminering.

Såfremt myndighetene ikke selv klarer å fremskaffe tilgjengelig dokumentasjon, synes Funkesaken å vise at vernet mot selvinkriminering er til hinder for at individer pålegges en sanksjonerbar plikt til selv å fremskaffe dokumenter som kan bidra til egen domfellelse.

## Kapittel 13

# Utredning ved faste organer

### 13.1 Generelt

Behovet for å opprette, regulere og eventuelt endre reguleringen av granskingskommissjoner særskilt oppnevnt av det offentlige må ses i sammenheng med hvilke andre organer som har tilsvarende oppgaver, og hvordan disse er regulert.

Det er en rekke faste organer som driver virksomhet med likhetstrekk med gransking.

Påtalemyndighetens vurdering av om en straffesak skal bringes inn for domstolene baseres på etterforskning som er en utredning av saksforholdet med enkelte fellestrekk med gransking.

Elementer av gransking finner man også i store deler av den tradisjonelle forvaltningen. Forut for avgjørelsen av en sak, særlig en sak som ender opp i et enkeltvedtak, må beslutningsorganet utrede saken og vurdere den opp mot gjeldende rettsregler. Et eksempel kan være utlendingsmyndighetenes vurderinger av søknader om oppholdstillatelse, som bygger på en vurdering av søkerens situasjon slik den fremstår etter en utredning av saken.

Forvaltningen er etter loven pålagt å drive kontroll av egen virksomhet. Denne kontrollen av forvaltningen gjennomføres av tilsyn og overordnede forvaltningsorganer, som for eksempel fylkesmannen. For å gjennomføre slik kontroll må kontrollorganet i en viss grad utrede saksforløpet og vurdere dette i en rettslig kontekst, med andre ord «granske saksbehandlingen».

Offentlig virksomhet er også underlagt parlamentarisk kontroll. Stortinget har enkelte faste organer som driver kontroll med forvaltningen. I tillegg har Stortinget anledning til å nedsette særlige granskingskommissjoner.

### 13.2 Tilsynsorganer

En rekke forvaltningsorganer har i oppgave å føre tilsyn. Slike tilsynsorganer er faste organer som kontrollerer og fører tilsyn på nærmere avgrensede områder. Utredningsarbeidet disse organene gjennomfører som ledd i sin saksbehandling, har

flere likhetstrekk med granskinger. Tilsynsorganene utreder saksforhold og vurderer dette opp mot gjeldende normer. Det varierer om tilsynene kan gjøre bruk av tvangshjemler.

Lovutvalget har ikke funnet det hensiktsmessig å gi en grundig presentasjon av de ulike tilsynene og deres saksbehandling. Nedenfor følger derimot en oppregning av et utvalg tilsyn, med en beskrivelse basert på tilsynenes egen omtale. Oppregningen illustrerer at forvaltningen driver kontroll ved faste organer på en rekke områder.

- *Arbeidstilsynet* fører tilsyn med at virksomhetene følger arbeidsmiljølovens krav.
- *Datatilsynet* arbeider for å sikre at enkeltpersoner ikke blir krenket ved bruk av opplysninger som kan knyttes til ham eller henne (personopplysninger).
- *Helsetilsynet* fører tilsyn med sosial- og helsetjenestene.
- *Konkurransetilsynet* håndhever konkurranseloven.
- *Kreditttilsynet* ser til at foretakene innen finans- og forsikringsmarkedet, verdipapirmarkedet, eiendomsmegling, inkasso og regnskaps- og revisjonsvirksomhet virker på en hensiktsmessig og betryggende måte.
- *Lotteri- og stiftelsestilsynet* består av lotteritilsynet som forvalter og kontrollerer lotteri og kontrollerer statlige pengespill, og stiftelsestilsynet som fører tilsyn med norske stiftelser.
- *Luftfartstilsynet* har som primær oppgave å bidra til økt sikkerhet i luftfarten.
- *Mattilsynet* forvalter alle lovene som omhandler produksjon og omsetning av mat. Dette omfatter alle virksomheter innen primærproduksjon, næringsmiddelindustri og småskalaproduksjon, importører, dagligvarebutikker og alle typer serveringssteder.
- *Medietilsynet* fører tilsyn med mediene.
- *Post- og teletilsynet* regulerer og overvåker post- og telekommunikasjonssektoren i Norge.
- *Statens forurensningstilsyn* iverksetter forurensningspolitikken og er veiviser, vokter og forvalter for et bedre miljø.

Flere tilsyn avgir rådgivende uttalelser i tillegg til eller som en del av sine tilsynsoppgaver. Dette innebærer at tilsynets uttalelser – på samme måte som granskingskommisjoners vurderinger – må følges opp av ansvarlig fagmyndighet for at uttalelsene skal kunne få rettslige konsekvenser.

To organer omtales spesielt nedenfor. Statens havarikommisjon for transport er ikke et tilsynsorgan, men vil overta oppgaver som tidligere kunne ha vært utført av særskilt oppnevnte granskingskommisjoner og har derfor spesiell interesse. Konkurransetilsynet kan betraktes som et typisk, men litt tilfeldig valgt eksempel på hvordan et tilsyn fungerer.

### 13.3 Statens havarikommisjon for transport

#### 13.3.1 Mandat og ansvarsområde

Et fast forvaltningsorgan er av særlig interesse for vurderingen av granskingskommisjoner og kommisjonenes arbeid, nemlig Statens havarikommisjon for transport (heretter bare «havarikommisjonen»). Havarikommisjonen er et fast forvaltningsorgan under Samferdselsdepartementet. Havarikommisjonens opprinnelige ansvarsområde var sivil luftfart, men siden 2002 er dette gradvis blitt utvidet. Fra 1. juli 2008 undersøkes ulykker og hendelser innen sivil luftfart, jernbane-, vei- og sjøfartssektoren.

Formålet med havarikommisjonens undersøkelser er å forbedre transportsikkerheten. Havarikommisjonen skal klarlegge hendelsesforløp og årsaksfaktorer og utrede forhold av betydning for å forebygge ulykker. Havarikommisjonen skal ikke ta stilling til sivilrettslig eller strafferettslig skyld og ansvar, og undersøkelsen skal foregå uavhengig av annen etterforskning eller undersøkelse som helt eller delvis har slikt formål.<sup>1</sup> En del av dette utredningsarbeidet ble tidligere utført av særskilt oppnevnte granskingskommisjoner. Enkelte spørsmål knyttet til havarikommisjonens virksomhet gjennomgås derfor forholdsvis inngående.

Da havarikommisjonens ansvarsområde ble utvidet, var det en målsetting å sikre et mest mulig ensartet regelgrunnlag for dens arbeid<sup>2</sup>. Ulikheter mellom sektorene både nasjonalt og internasjonalt medførte at det ikke var mulig å vedta en felles lov. Mandatet er imidlertid felles, og de ulike lovverkene er harmonisert og i hovedsak sammenfallende på de felter som er relevant for lovutval-

<sup>1</sup> Se luftfartsloven § 12-1, jernbaneundersøkelsesloven § 3, vegtrafikkloven § 44, sjøloven § 473

gets vurderinger. For enkelthets skyld vises det noen steder kun til bestemmelsene på luftfartsområdet.

#### 13.3.2 Forklaringsplikt for havarikommisjonen

Enhver plikter på forlangende, og uten hensyn til taushetsplikt, å gi havarikommisjonen de opplysninger han eller hun sitter inne med om forhold som kan være av betydning for undersøkelsen.<sup>3</sup> Denne utvidede forklaringsplikten innebærer at en person kan ha plikt til å forklare seg om forhold som kan gi grunnlag for straff. For å unngå konflikt mellom den utvidede forklaringsplikten og vernet mot selvinkriminering, forbyr bestemmelsene at opplysningene senere brukes som bevis i en straffesak mot den som har gitt opplysningene.<sup>4</sup> Den som forklarer seg har rett til å la seg bistå av advokat eller annen rådgiver.

#### 13.3.3 Offentlighet og taushetsplikt

Havarikommisjonen er i utgangspunktet underlagt offentleglova. Det innebærer at kommisjonens dokumenter er offentlige med mindre noe annet følger av lov. Det er lovfestet at havarikommisjonens utkast til rapport ikke er offentlig.<sup>5</sup>

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for havarikommisjonen, har taushetsplikt etter forvaltningsloven om det de får kjennskap til under utførelsen av sitt arbeid.

Havarikommisjonen har i tillegg egne regler om taushetsplikt. For eksempel gjelder ikke forvaltningslovens § 13 b første ledd nr. 6, som tillater at opplysninger gis videre til påtalemyndigheten.

Videre gjelder at også havarikommisjonen er bundet av eventuell strengere taushetsplikt som gjelder for avgiveren, typisk når kommisjonen mottar opplysninger fra helsepersonell. Taushetsplikten gjelder i tillegg for opplysninger som er skrift-

<sup>2</sup> Se Ot.prp. nr. 50 (2004-2005) A. Om lov om varsling, rapportering og undersøkelse av jernbaneulykker og jernbanehendelser m.m. (jernbaneundersøkelsesloven) B. Om lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven) C. Om lov om endringer i lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk s. 66, rapport fra arbeidsgruppe februar 2002 nedsatt av Samferdselsdepartementet: Utredning angående etablering av felles havarikommisjon og Ot.prp. nr. 78 (2003-2004) Om lov om endringer i sjøloven og enkelte andre lover (undersøkelser av sjøulykker)

<sup>3</sup> Se luftfartsloven § 12-16, jernbaneundersøkelsesloven § 14, vegtrafikkloven § 47, sjøloven § 477

<sup>4</sup> Se luftfartsloven § 12-24 og Ot.prp. nr. 50 (2004-2005) s. 38, jernbaneundersøkelsesloven § 22, vegtrafikkloven § 49, sjøloven § 477

<sup>5</sup> Se luftfartsloven § 12-23, jernbaneundersøkelsesloven § 21, vegtrafikkloven § 51, sjøloven § 485



lig innrapportert til eller har fremkommet under forklaring for havarikommisjonen.<sup>6</sup>

Regelverket som styrer havarikommisjonens virksomhet, åpner for at taushetsbelagte opplysninger gis videre dersom de anses nødvendige for å forklare årsaken til ulykken/hendelsen, eller dersom tungtveiende offentlige hensyn tilsier at opplysningene bør kunne gis videre.<sup>7</sup> I denne forbindelse viser forarbeidene til at rapporter fra havarikommisjonen ikke skal inneholde referanser til enkeltpersoners navn eller adresse,<sup>8</sup> og til forbudet mot å bruke opplysninger som bevis i straffesak.<sup>9</sup>

### 13.3.4 Involvertes rettigheter under prosessen

Regelgrunnlaget for havarikommisjonens arbeid beskriver involvertes rettigheter under prosessen.<sup>10</sup> Det er oppgitt at aktører som eksempelvis fartøyets eier, bruker, forsikringsselskap og «andre som saken angår» så snart som mulig skal underrettes om at havarikommisjonen har iverksatt undersøkelse. Bestemmelsene opererer ikke med noe partsbegrep ut over dette. Det er i varierende grad presisert hvem som kan tenkes å komme inn under sekkeposten «andre som saken angår».<sup>11</sup>

I underretningen om iverksatt undersøkelse skal det også opplyses om adgangen til å gi opplysninger og synspunkter om ulykken og dens årsaksfaktorer innen undersøkelsen avsluttes. De involverte bør også gis adgang til å være til stede under undersøkelsen og ha rett til å gjøre seg kjent med dokumentene, i den utstrekning havarikommisjonen finner at dette kan skje uten hinder for undersøkelsen og med de begrensninger som følger av taushetsplikten.<sup>12</sup> Forarbeidene presiserer at det er opp til havarikommisjonens eget skjønn å avgjøre hva som er til hinder for undersøkelsen. Havarikommisjonens avgjørelse er av prosessuell karakter og kan ikke påklages.<sup>13</sup>

<sup>6</sup> Se luftfartsloven § 12-19 andre ledd, jernbaneundersøkelsesloven § 17, vegtrafikkloven § 48, sjøloven § 480

<sup>7</sup> Se luftfartsloven § 12-19 andre og tredje ledd, Ot.prp. nr. 50 (2004-2005) s. 87 og sjøloven § 480

<sup>8</sup> Se luftfartsloven § 12-21 og Ot.prp. nr. 50 (2004-2005) s. 86, jernbaneundersøkelsesloven § 19, forskrift om offentlige undersøkelser og om varsling av trafikkulykker mv. § 12

<sup>9</sup> Se luftfartsloven § 12-24

<sup>10</sup> Se luftfartsloven § 12-18, jernbaneundersøkelsesloven § 16, forskrift om offentlige undersøkelser og om varsling av trafikkulykker mv. § 8 og sjøloven § 484.

<sup>11</sup> I forarbeidet til sjøloven er «andre som saken angår» beskrevet som etterlatte etter en ulykke

<sup>12</sup> Se luftfartsloven § 12-18, jernbaneundersøkelsesloven § 16, forskrift om offentlige undersøkelser og om varsling av trafikkulykker mv. § 8 og sjøloven § 484

I tillegg skal de som saken angår opplyses om retten til etter anmodning å få forelagt et rapportutkast til uttalelse. Retten gjelder bare for de delene av rapportutkastet som vedkommende på grunn av sin tilknytning til saken eller undersøkelsen har særlige forutsetninger for å kunne uttale seg om.<sup>14</sup> «Særlige forhold» kan tilsi at havarikommisjonen likevel ikke er forpliktet til å forelegge rapportutkast til uttalelse. I forarbeidene er tidspress nevnt som et slikt særlig forhold, men det påpekes også at det skal ganske spesielle grunner til for ikke å forelegge et rapportutkast. Havarikommisjonens eventuelle avgjørelse om å nekte å sende utkast til rapport til en som har anmodet om det er av prosessuell karakter og kan ikke påklages.

### 13.3.5 Havarikommisjonens rapport

Havarikommisjonens undersøkelser avsluttes med utgivelse av en offentlig rapport som skal redegjøre for hendelsesforløpet og inneholde havarikommisjonens uttalelse om årsaksforholdene.<sup>15</sup> Rapporten skal også, så langt det er formålstjenlig, inneholde havarikommisjonens eventuelle tilrådinger om tiltak som bør treffes eller vurderes med henblikk på å hindre lignende ulykker eller alvorlige hendelser i fremtiden.<sup>16</sup>

### 13.3.6 Forholdet til andre offentlige myndigheter

Reglene om havarikommisjonens arbeidsform hviler på en forutsetning om at informasjonsinnhenting for å forbedre transportsikkerheten er viktigere enn individualpreventive tiltak. Mange av saksbehandlingsreglene for havarikommisjonens arbeid er gitt under forutsetning av at informasjon havarikommisjonen mottar, ikke skal kunne brukes av andre. Havarikommisjonen er imidlertid forpliktet til fortløpende å holde tilsynsmyndigheten eller annet relevant offentlig organ underrettet om forhold som avdekkes i løpet av undersøkelsen, og om sine egne foreløpige vurderinger av disse, i den grad dette anses nødvendig for sikkerheten.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Se Ot.prp. nr. 50 (2004-2005) s. 86

<sup>14</sup> Se luftfartsloven § 12-22

<sup>15</sup> I visse tilfeller kan kommisjonen beslutte at rapport ikke skal utarbeides, se luftfartsloven § 12-21 og forskrift om offentlige undersøkelser og om varsling av trafikkulykker mv. § 12

<sup>16</sup> Se luftfartsloven § 12-21, jernbaneundersøkelsesloven § 19, forskrift om offentlige undersøkelser og om varsling av trafikkulykker m.v. § 12 og sjøloven § 485

<sup>17</sup> Se luftfartsloven § 12-20, jernbaneundersøkelsesloven § 18, forskrift om offentlige undersøkelser og om varsling av trafikkulykker m.v. § 11

Det var behov for klargjøringer etter at politi og påtalemyndigheten fra 1989 ikke lenger var representert i havarikommisjonen.<sup>18</sup> Et rundskriv av april 1992 fra riksadvokaten til statsadvokatene og politimestrene omhandler etterforskning av luftfartsulykker og -hendelser.<sup>19</sup> Av rundskrivet fremgår blant annet at havarikommisjonen ikke er forpliktet til å underrette påtalemyndigheten om forhold som avdekkes gjennom undersøkelsene, og som kan være straffbare. Havarikommisjonen er heller ikke på anmodning pliktig til å gi politi og påtalemyndighet tilgang til de opplysninger undersøkelsen har frembrakt.

Det er lovfestet diverse tiltak som skal sikre at havarikommisjonen får tilgang til opplysninger. Havarikommisjonen kan om nødvendig kreve hjelp av politiet, og kan kreve bevissikring utenfor rettssak etter reglene i tvisteloven § 28-3 tredje ledd og § 28-4.<sup>20</sup>

Regelverket legger opp til at havarikommisjonen i sitt arbeid skal ha tilgang til enkelte typer bevis som opptak av lyd og bilde fra førerkabin i luftfartøy, broen på skip, kontrollrom etc., og at dette ikke kan utleveres til andre. Dette er likevel ikke til hinder for at domstolene kan beslutte at også andre, feks politiet, skal få tilgang til utskrift av disse data dersom behovet for utlevering av opplysningene i det konkrete tilfellet veier tyngre enn faren for at havarikommisjonens fremtidige arbeid vanskeliggjøres.<sup>21</sup> I en slik avveining må domstolene blant annet holde hensynet til plassering av personlig ansvar i den konkrete saken opp mot hensynet til at fremtidig informasjonsflyt til havarikommisjonen kan bli vanskeliggjort. Et eksempel på uønskede konsekvenser kan være at besetninger med hensikt setter taleregistratoren ut av drift, av frykt for eventuelle reaksjoner i etterkant.

## 13.4 Konkurransetilsynet

### 13.4.1 Generelt

Konkurransetilsynet ble etablert 1. januar 1994 og avløste Prisdirektoratet, Statens pristilsyn og Priserådet. Tilsynet arbeider for å fremme konkurranse,

og dermed for at samfunnets ressurser skal brukes effektivt, til beste for forbrukere og næringslivet.

Konkurransetilsynet fører tilsyn med konkurransen i ulike markeder. Primært skjer dette arbeidet gjennom kontroll med at konkurranselovens forbud og påbud overholdes.<sup>22</sup> Konkurranseloven forbyr at foretak samordner sin opptreden på en måte som skader konkurransen,<sup>23</sup> og at foretak med en dominerende stilling i markedet utnytter dominansen til skade for konkurransen.<sup>24</sup>

Avdekkes det brudd på konkurranseloven har Konkurransetilsynet ulike virkemidler til rådighet, og Konkurransetilsynet er gitt en vid kompetanse til å utforme individuelt tilpassede tiltak. Konkurransetilsynet kan pålegge opphør av en ulovlig atferd,<sup>25</sup> ilegge overtredelsesgebyr for brudd på loven eller vedtak truffet i medhold av loven,<sup>26</sup> eller tilsynet kan gi pålegg om tiltak for å bringe overtredelser til opphør. Sanksjonene skal sikre at en lovstridig atferd eller situasjon opphører, og at de aktuelle foretakene opptrer i tråd med konkurransereglene. Konkurransetilsynet skal etterleve alminnelige krav til forholdsmessighet,<sup>27</sup> og sanksjonene skal ikke være mer inngripende enn det som anses nødvendig.

### 13.4.2 Saksbehandlingen i Konkurransetilsynet

Konkurransetilsynet er et forvaltningsorgan, og både forvaltningsloven og offentleglova gjelder i utgangspunktet for konkurranse-tilsynets virksomhet. Særtrekk ved konkurranse-tilsynets arbeid gjør likevel at det er lovfestet enkelte unntak fra dette utgangspunktet. Nedenfor gjennomgås særlige regler for Konkurransetilsynets saksbehandling, mens regler for offentlighet og innsyn hos Konkurransetilsynet gjennomgås i punkt 13.4.5.

Konkurranseloven tar sikte på å gjennomføre EØS-rettslige forpliktelser på konkurranserettens område. Norge er gjennom EØS-avtalen forpliktet til å bekjempe konkurransebegrensende atferd. Så lenge medlemsstatene iverksetter tiltak som effektivt motvirker slik konkurransebegrensning, stiller EØS-retten ikke detaljerte krav til hvordan medlemsstatene skal sikre etterlevelsen av konkurransereglene. Det åpnes dermed for at medlemsstatene opererer med egne saksbehandlingsregler for

<sup>18</sup> Se forskrift om offentlige undersøkelser av luftfartsulykker og luftfartshendelser innen sivil luftfart, Annex 13 til den internasjonale luftfartskonvensjonen og direktiv 94/56/EF R. 1926/88 Del II-nr. 1/1992

<sup>19</sup> R. 1926/88 Del II-nr. 1/1992

<sup>20</sup> Se luftfartsloven §§ 12-15 og 12-17, jernbaneundersøkelsesloven §§ 13 og 15, vegtrafikkloven §§ 46 og 47 sjøloven §§ 479 og 481

<sup>21</sup> Se luftfartsloven § 12-10 og Ot.prp. nr. 50 (2004-2005) pkt. 7.3.4

<sup>22</sup> Slik konkurranseloven § 9 første ledd bokstav a

<sup>23</sup> Se konkurranseloven § 10

<sup>24</sup> Se konkurranseloven § 11

<sup>25</sup> Se konkurranseloven § 12

<sup>26</sup> Se konkurranseloven § 29

<sup>27</sup> Se § 12 første ledd for strukturelle tiltak og generelt Ot.prp. nr. 6 (2003-2004) side 70

konkurransemyndighetenes håndheving, så lenge EØS-reglernes grunnleggende prinsipper overholdes.<sup>28</sup>

### 13.4.3 Opplysningsplikt og bruk av tvangsmidler

Før Konkurransetilsynet treffer sine avgjørelser skal saken være så godt opplyst som mulig. Konkurransetilsynet utreder sakene dels ved en gjennomgang av sakens dokumenter, dels ved innhenting av informasjon ved samtaler eller skriftlige spørsmål. Opptreden i strid med konkurransereglene foregår ofte i det skjulte, og Konkurransetilsynet er derfor gitt anledning til å gjøre bruk av tvangsmidler for å innhente informasjon.<sup>29</sup> Nærmere regler om opplysningsplikt m.m. er gitt i en egen forskrift.<sup>30</sup>

Konkurransetilsynet kan pålegge enhver å gi opplysninger av betydning for tilsynets håndheving av konkurransereglene.<sup>31</sup> Opplysningene kan kreves gitt skriftlig eller muntlig. Etter anmodning fra Konkurransetilsynet må man forklare seg, og man er forpliktet til å forklare seg sant, også om forhold som faller inn under lovpålagt taushetsplikt. Før intervjuer orienteres den det gjelder om forklarings- og sannhetsplikten og om konsekvensene av å bryte disse forpliktelsene. Intervjuet lagres gjerne som lydopptak.

Eksisterende bevis, blant annet dokumenter, kan Konkurransetilsynet kreve utlevert etter konkurranseloven § 24 andre ledd. Utleveringsplikten gjelder uavhengig av hvordan informasjonen er lagret.

Det er bare opplysninger som er relevante for saken som faller inn under Konkurransetilsynets kompetanse til å gi pålegg etter § 24. De alminnelige forvaltningsrettslige prinsippene om forholdsmessighet og myndighetsmisbruk setter grenser for adgangen til å kreve opplysninger, og ved pålegg om utlevering av informasjon må Konkurransetilsynet så langt som mulig spesifisere hva slags informasjon det gjelder.<sup>32</sup>

Dersom pålegget ikke etterkommes, kan Konkurransetilsynet ilegge tvangsmulkt etter konkurranseloven § 28 eventuelt gå veien om bevissikring etter konkurranseloven § 25. Bevissikring kan også besluttes uten at pålegg er utferdiget på for-

hånd. Som følge av reglene om bevissikring kan Konkurransetilsynet kreve

- å få adgang til lokaler, eiendommer, transportmidler og andre oppbevaringssteder hvor det kan finnes bevis for overtredelser
- å få adgang til bolig dersom det er særlig grunn til å anta at bevis oppbevares der
- å få ta med ting som kan ha betydning som bevis, samt å forsegle forretningslokaler, bøker eller forretningspapirer så lenge undersøkelsen varer og dette anses nødvendig.

En rekke bestemmelser i straffeprosessloven er gitt anvendelse så langt de passer når Konkurransetilsynet foretar bevissikring,<sup>33</sup> og tilsynet kan kreve bistand av politiet ved gjennomføring av aksjonen.<sup>34</sup>

Bevissikring krever at det er rimelig grunn til å anta at konkurransereglene er overtrådt, og begjæring om adgang til bevissikring skal fremmes for tingretten. Tingrettens avgjørelse skal foreligge før bevissikring settes i verk, men dersom det ikke er tid til å avvente rettens beslutning, kan Konkurransetilsynet kreve at politiet stenger av relevante områder til rettens beslutning foreligger.

Den begjæringen retter seg mot, skal ikke varsles om at Konkurransetilsynet har krevd bevissikring. En eventuell anke har heller ikke oppsettende virkning. Denne begrensningen i partsrettigheter er nødvendig for å redusere faren for manipulering eller fjerning av bevis forut for bevissikringen.

### 13.4.4 Partsrettigheter

Partene i en sak har rett til innsyn i sakens dokumenter etter forvaltningslovens regler.<sup>35</sup> Konkurranseloven § 27 første ledd bestemmer da også at foretak som Konkurransetilsynet etterforsker for overtredelse av konkurranseloven, på begjæring skal gis adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. Annet enn sakens dokumenter omfattes ikke av innsynsretten, og gjelder saken flere foretak, omfatter innsynsretten ikke dokumenter som bare gjelder andre foretaks forhold.<sup>36</sup> Forvaltningsloven § 19 gjelder tilsvarende ved innsyn etter § 27 første ledd, og sakens parter har dermed ikke krav på innsyn i blant annet forretningshemmeligheter.

Retten til innsyn i sakens dokumenter gjelder bare så langt innsyn kan skje uten skade eller fare for etterforskningen eller tredjepart.<sup>37</sup> Vurderin-

<sup>28</sup> Slik Ot.prp. nr. 6 (2003-2004) side 208

<sup>29</sup> Se konkurranseloven §§ 24 og 25

<sup>30</sup> Se forskrift om opplysningsplikt, bevissikring og behandling av overskuddsinformasjon i konkurransesaker

<sup>31</sup> Se konkurranseloven § 24

<sup>32</sup> Slik Ot.prp. nr. 6 (2003-2004) punkt 9.2.4

<sup>33</sup> Se konkurranseloven § 25 andre ledd

<sup>34</sup> Se konkurranseloven § 25 tredje ledd

<sup>35</sup> Se forvaltningsloven §§ 18 flg.

<sup>36</sup> Slik konkurranseloven § 27 første ledd fjerde punktum

gen av om innsyn i sakens dokumenter vil kunne medføre skade eller fare for etterforskningen er situasjonsbestemt, og utfallet avhenger av hvilke opplysninger Konkurransetilsynet besitter. I konkurransesaker består bevis ofte av forklaringer og dokumenter som notater, møtereferater og lignende. Innsyn i forklaringer og andre bevis vil kunne gi de involverte mulighet til å koordinere eller tilpasse forklaringer, påvirke eller legge press på vitner, fjerne bevis eller på annen måte hindre etterforskningen. I slike tilfeller kan Konkurransetilsynet unnlate å gi innsyn i hele eller deler av dokumentene i medhold av konkurranseloven § 27 første ledd.<sup>38</sup> Begrensninger i innsynsretten skal imidlertid ikke skje i større grad enn det som er nødvendig av hensyn til etterforskningen.

Blir en begjæring om innsyn avslått, kan spørsmålet kreves avgjort av domstolene. Det er derimot ikke anledning til å klage innsynsnektelser inn for Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

Begrensningene i innsyn må ses i sammenheng med reglene om varsling. Før Konkurransetilsynet fatter tyngende vedtak skal den saken gjelde varsles.<sup>39</sup> Varselet skal inneholde de opplysningene Konkurransetilsynet vil bygge vedtaket på. I praksis utformes varselet ofte som et foreløpig vedtak hvor både rettslige og faktiske vurderinger fremgår. Den det gjelder gis så anledning til å imøtegå Konkurransetilsynets vurderinger før tilsynet treffer endelig avgjørelse. Gjennom varslingen og adgangen til å imøtegå Konkurransetilsynets argumentasjon ivaretas retten til kontradiksjon.

#### 13.4.5 Offentlighet og innsyn

Konkurransetilsynets saksdokumenter er som hovedregel offentlige.<sup>40</sup> Av konkurranseloven § 26 fremgår det imidlertid at offentleglova ikke gjelder i pågående saker om overtredelse av forbudene mot konkurransebegrensende samarbeid<sup>41</sup> eller utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling<sup>42</sup> og om nekting av foretakssammenslutninger<sup>43</sup>. Dette unntaket fra offentlighet skyldes behovet for å beskytte Konkurransetilsynets etterforskning av brudd på konkurranseloven. Konkurransetilsynet må på vanlig måte vurdere meroffentlighet, og unntaksbestemmelsen skal ikke anvendes dersom

verken hensynet til sakens utredning eller andre hensyn tilsier unntak fra offentlighet.

Konkurranseloven § 26 gjelder frem til Konkurransetilsynet har avsluttet saken. Unntaket fra offentlighet gjelder altså bare frem til det er fattet vedtak i saken eller Konkurransetilsynet har besluttet ikke å gå videre med den.

I tillegg til eller ved siden av konkurranseloven § 26 kan enkelte av unntakshjemlene i offentleglova være aktuelle. På samme måte som andre forvaltningsorganer kan Konkurransetilsynet unnta interne dokumenter fra offentlighet.<sup>44</sup> Offentleglova § 24 – som åpner for å unnta fra offentlighet anmeldelser, rapporter og andre dokumenter om lovovertrædelser – er en annen unntakshjemmel som kan være aktuell for Konkurransetilsynets dokumenter.

En rekke av opplysningene Konkurransetilsynet innhenter vil være av forretningssensitiv karakter. Av offentleglova § 13, jf. forvaltningsloven § 13, følger det at Konkurransetilsynet har plikt til å hindre at andre får innsyn i forretningshemmeligheter. Regnes opplysningene som forretningshemmeligheter, skal de derfor unntas offentlighet. Gir de gjenstående delene av et dokument et åpenbart misvisende bilde av innholdet, eller utgjør de unntatte opplysningene den vesentligste delen av dokumentets innhold, kan dokumentet i sin helhet unntas fra offentlighet.<sup>45</sup>

Tredjeparter med rettslig interesse er gitt en utvidet rett til innsyn i forretningshemmeligheter og andre opplysninger underlagt taushetsplikt.<sup>46</sup> Dokumentinnsyn etter konkurranseloven § 26 andre ledd vil først og fremst være aktuelt hvis tredjepart mener å ha blitt påført et økonomisk tap som følge av brudd på konkurranseloven og derfor trenger opplysninger til et privat søksmål.

### 13.5 Stortingets kontroll med forvaltningen

#### 13.5.1 Generelt

Det er Stortinget som statsmakt som kontrollerer regjeringen og forvaltningen. Formelt er Stortinget i plenum arenaen for kontroll saker, og alle Stortingets kontroll saker avsluttes med plenumsbehandling. Kontrollen utøves dels ved faste, dels ved særskilt oppnevnte organer.

Stortingets kontroll med regjering og forvaltning er behandlet grundig i *Rapport til Stortinget*

<sup>37</sup> Slik konkurranseloven § 27 første ledd

<sup>38</sup> Se Ot.prp. (2003-2004) side 239 og Rt 2004 side 1308

<sup>39</sup> Slik forvaltningsloven § 16

<sup>40</sup> Se offentleglova § 3

<sup>41</sup> Jf konkurranseloven § 10

<sup>42</sup> Jf konkurranseloven § 11

<sup>43</sup> Jf §§ 18 første ledd og 19 første ledd

<sup>44</sup> Se offentleglova § 14

<sup>45</sup> Jf offentleglova § 12

<sup>46</sup> Se konkurranseloven § 27 andre ledd

fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon.<sup>47</sup> I det følgende gjennomgås grunntrekk ved Stortingets kontrollvirksomhet som kan være av betydning for lovutvalgets mandat. Det vises til den nevnte rapporten for en grundigere gjennomgang av Stortingets kontrollfunksjon.

### 13.5.2 Riksrevisjonen

Riksrevisjonen er et tverrfaglig, permanent organ som på vegne av Stortinget driver uavhengig kontroll og revisjon av forvaltningens virksomhet. Formålet er å bidra til Stortingets kontroll med forvaltningen og fremme god forvaltning.

De nærmere regler for Riksrevisjonens arbeid er gitt i lov om Riksrevisjonen av 7. mai 2005 nr. 21 med tilhørende instruks. Riksrevisjonen skal gjennom revisjon, kontroll og veiledning bidra til at statens inntekter blir innbetalt som forutsatt, og at statens midler og verdier blir brukt og forvaltet på en økonomisk forsvarlig måte og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.<sup>48</sup> Riksrevisjonen skal utføre sine oppgaver uavhengig og selvstendig og bestemmer selv hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres.<sup>49</sup>

Organet ledes av et kollegium på fem stortingsoppnevnte riksrevisorer. Stortinget velger en av dem som leder av kollegiet. Under seg har disse et stort revisjonsapparat med ca. 500 ansatte. Ekstern bistand kan brukes til særlige kontroller eller revisjonsoppgaver.<sup>50</sup> For den som utfører tjeneste eller arbeid for Riksrevisjonen, gjelder regler om habilitet og distanse til saken.<sup>51</sup>

Riksrevisjonen skal være objektiv og nøytral ved utførelsen av sine oppgaver, og revisjonen skal skje i tråd med kravene til god revisorskikk.<sup>52</sup> Riksrevisjonen er gitt rett til uten hinder av taushetsplikt å kreve informasjon og foreta undersøkelser som den finner nødvendige for å gjennomføre sin kontroll med forvaltningen.<sup>53</sup>

Resultatene av Riksrevisjonens revisjon og kontroll skal rapporteres til Stortinget.<sup>54</sup> Ansvarlig statsråd skal gis anledning til å komme med kommentarer til saken før rapporten overleveres Stortinget.<sup>55</sup>

Alminnelige regler om taushetsplikt gjelder for den som utfører tjeneste eller arbeid for Riksrevisjonen,<sup>56</sup> og bestemmelsene i offentleglova gjelder så langt de passer for Riksrevisjonens virksomhet.<sup>57</sup> For dokumenter utarbeidet i utredningen av en sak som Riksrevisjonen vurderer å legge frem for Stortinget som ledd i den konstitusjonelle kontrollen, inntretr imidlertid offentlighet først når saken er mottatt i Stortinget.<sup>58</sup> Ferdigbehandles en slik sak uten oversendelse til Stortinget, inntretr offentlighet når Riksrevisjonen har varslet ansvarlig forvaltningsorgan om at saken er ferdigbehandlet.<sup>59</sup>

sjonen,<sup>56</sup> og bestemmelsene i offentleglova gjelder så langt de passer for Riksrevisjonens virksomhet.<sup>57</sup> For dokumenter utarbeidet i utredningen av en sak som Riksrevisjonen vurderer å legge frem for Stortinget som ledd i den konstitusjonelle kontrollen, inntretr imidlertid offentlighet først når saken er mottatt i Stortinget.<sup>58</sup> Ferdigbehandles en slik sak uten oversendelse til Stortinget, inntretr offentlighet når Riksrevisjonen har varslet ansvarlig forvaltningsorgan om at saken er ferdigbehandlet.<sup>59</sup>

### 13.5.3 Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen)

Sivilombudsmannen er Stortingets tillitsmann og arbeider for å motvirke at den offentlige forvaltning øver urett mot borgerne og for å bidra til at den offentlige forvaltningen respekterer og sikrer menneskerettighetene.<sup>60</sup> Ombudsmannen blir valgt av Stortinget etter hvert stortingsvalg, og valget gjelder for fire år, tilsvarende stortingsperioden.<sup>61</sup> Under seg har ombudsmannen et kontor med 45 ansatte som bistår i arbeidet.

Virkeområdet for ombudsmannens arbeid er den offentlige forvaltning, slik denne er definert i ombudsmannsloven § 4. Så vel statlig som kommunal sektor omfattes av ombudsmannens arbeidsområde. Noen områder er likevel unntatt, deriblant forhold som Stortinget eller Odelstinget har tatt standpunkt til, avgjørelser truffet i statsråd og domstolenes virksomhet.<sup>62</sup>

Ombudsmannen kan ta saker opp til behandling enten etter klage eller av eget tiltak.<sup>63</sup> Mottar ombudsmannen en klage, avgjør han selv om klagen gir tilstrekkelig grunn til behandling.<sup>64</sup> Saker kan avsluttes på ethvert stadium i saksbehandlingen, såfremt ombudsmannen finner grunn til det.

Ombudsmannen avgjør hvilke skritt som bør tas til avklaring av saksforholdet. Han kan innhente de opplysninger han finner nødvendige i samsvar med bestemmelsene i ombudsmannslovens § 7 og kan sette frist for eventuelle tilbakemeldinger fra forvaltningen og klager.<sup>65</sup> Ombudsmannens saksbehandling er skriftlig, og ombudsman-

<sup>47</sup> Se Dokument nr. 14 (2002-2003)

<sup>48</sup> Se lov om Riksrevisjonen § 1

<sup>49</sup> Se lov om Riksrevisjonen § 2

<sup>50</sup> Se lov om Riksrevisjonen § 10

<sup>51</sup> Se lov om Riksrevisjonen § 19

<sup>52</sup> Se lov om Riksrevisjonen § 10

<sup>53</sup> Se lov om Riksrevisjonen § 12

<sup>54</sup> Se lov om Riksrevisjonen § 11 første ledd

<sup>55</sup> Se lov om Riksrevisjonen § 11 andre ledd

<sup>56</sup> Se lov om Riksrevisjonen § 15

<sup>57</sup> Se lov om Riksrevisjonen § 18 første ledd

<sup>58</sup> Se lov om Riksrevisjonen § 18 andre ledd

<sup>59</sup> Se lov om Riksrevisjonen § 18 tredje ledd

<sup>60</sup> Se lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 3

<sup>61</sup> Se lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 1

<sup>62</sup> Se lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 4 første ledd bokstav a) og b)

<sup>63</sup> Se lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 5 første ledd

<sup>64</sup> Se lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 6 fjerde ledd

nen er derfor forsiktig med å gå inn i saker hvor bevisituasjonen er uklar. Saker som forutsetter en vurdering av faktiske forhold, vil derfor ofte bli ansett uegnet for behandling av ombudsmannen.

Saker Ombudsmannen tar opp til nærmere undersøkelse, skal i alminnelighet legges fram for det forvaltningsorgan eller den tjenestemann den gjelder.<sup>66</sup> Det samme gjelder senere uttalelser og opplysninger fra klageren. Denne har rett til å gjøre seg kjent med uttalelser og opplysninger gitt i saken, med mindre disse er underlagt særlige innsynsbegrensninger.<sup>67</sup> Før saken avsluttes skal forvaltningsorganet som klages inn alltid gis anledning til å uttale seg.<sup>68</sup>

Ombudsmannsloven § 9 andre ledd oppstiller regler om taushetsplikt for ombudsmannen og hans ansatte. Disse reglene svarer til de alminnelige reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven §§ 13 flg.

Sakene som tas til behandling, avsluttes med en uttalelse fra ombudsmannen. I uttalelsen redegjør ombudsmannen for saken og sin vurdering av om det er gjort feil eller utvist forsømmelige forhold i forvaltningen.<sup>69</sup> Etter omstendighetene kan ombudsmannen gi uttrykk for at han mener at en avgjørelse må anses ugyldig eller klart urimelig, eller at det knytter seg begrunnet tvil til forhold av betydning i saken.<sup>70</sup> Ombudsmannen kan også gi uttrykk for at det etter hans oppfatning foreligger erstatningsbetingende forhold i saken.<sup>71</sup>

Det ansvarlige forvaltningsorganet skal ta stilling til ombudsmannens uttalelse og eventuelt rette seg etter den kritikken som fremsettes. Ut over dette gir ikke ombudsmannens uttalelse i seg selv noen rettigheter til en klager som får medhold.

Offentleglova gjelder ikke for ombudsmannen og hans kontor, men det fremgår av ombudsmannsloven § 9 første ledd at ombudsmannens egne saksdokumenter er offentlige. Ombudsmannen avgjør med endelig virkning om andre dokumenter helt eller delvis skal unntas fra offentlighet. Se også redegjørelse for reglene om offentlighet og

innsyn ved ombudsmannens kontor under lovutvalgets vurderinger i punkt 29.5.2.

Ombudsmannen avgir årlig en melding til Stortinget om sin virksomhet.<sup>72</sup> Viktige saker som har vært til behandling inntas i denne årsmeldingen. I tillegg redegjør ombudsmannen for avdekkede mangler ved lovgivningen og mangelfull praksis i forvaltningen.

#### 13.5.4 Stortingets ansvarskommisjon

Stortingets ansvarskommisjon ble opprettet i samband med at Grunnlovens regler om Riksretten ble revidert i 2007. Den er et eget organ som på anmodning fra Stortinget undersøker om det er grunnlag for å gjøre konstitusjonelt ansvar gjeldende.<sup>73</sup> Kommisjonen er uavhengig og består av fem medlemmer som utnevnes av Stortinget for en seksårsperiode.<sup>74</sup>

Ansvarskommisjonen har samme kompetanse til å iverksette etterforskningsskritt som straffeprosessloven gir politi og påtalemyndighet.<sup>75</sup> Innkaller ansvarskommisjonen til et møte er det møteplikt, og kommisjonen eller en som handler på vegne av den, kan foreta avhør etter reglene om politiavhør.<sup>76</sup> Etter reglene i straffeprosessloven kan kommisjonen sette frem begjæring for tingretten om gransking, bruk av tvangsmidler eller om bevisopptak, og kommisjonen kan om ønskelig søke bistand hos sakkyndige.<sup>77</sup> Kommisjonen har også anledning til å anmode politiet om å utføre nærmere angitte etterforskningsskritt.<sup>78</sup>

Den som undersøkelsene er rettet mot, har de samme rettigheter som straffeprosessloven gir den som etterforskes.<sup>79</sup> Vedkommende har blant annet krav på å få oppnevnt offentlig forsvarer.<sup>80</sup>

Ansvarskommisjonen avgir etter undersøkelsene en vurdering av om det anses å være grunnlag for å gjøre konstitusjonelt ansvar gjeldende. Rapporten skal være offentlig med mindre særlige hensyn tilsier at den helt eller delvis bør være taushetsbelagt.<sup>81</sup>

I saker der Stortingets ansvarskommisjon iverksetter undersøkelse, avgir den sin tilråding til Stortinget. Saken forberedes deretter i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Komiteen gjennomgår

<sup>65</sup> Se instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 6 andre ledd

<sup>66</sup> Se instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 6 første ledd

<sup>67</sup> Se instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 6 tredje ledd

<sup>68</sup> Se instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 6 første ledd

<sup>69</sup> Se lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 10 første ledd

<sup>70</sup> Se lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 10 første ledd

<sup>71</sup> Se lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 10 andre ledd

<sup>72</sup> Se lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 12

<sup>73</sup> Se lov om rettergangsmåten i riksrettssaker § 30 første ledd

<sup>74</sup> Se lov om rettergangsmåten i riksrettssaker § 30 andre ledd

<sup>75</sup> Se lov om rettergangsmåten i riksrettssaker § 33 første ledd

<sup>76</sup> Se lov om rettergangsmåten i riksrettssaker § 33 andre ledd

<sup>77</sup> Se lov om rettergangsmåten i riksrettssaker § 33 andre ledd

<sup>78</sup> Se lov om rettergangsmåten i riksrettssaker § 33 andre ledd

<sup>79</sup> Se lov om rettergangsmåten i riksrettssaker § 32

<sup>80</sup> Se lov om rettergangsmåten i riksrettssaker § 32

<sup>81</sup> Se lov om rettergangsmåten i riksrettssaker § 31

kommisjonens rapport og avgir innstilling i påtale-spørsmålet til Stortinget. En tilråding fra kommisjonen vil ikke være bindende for Stortinget eller for kontroll- og konstitusjonskomiteen, men kommisjonens standpunkt vil være et viktig innspill til Stortinget når den endelige påtalevurderingen skal foretas.

### 13.5.5 Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité

Stortingets egen kontrollvirksomhet foregår i komiteene. De enkelte fagkomiteene fører en viss kontroll innenfor sitt område, men kontroll- og konstitusjonskomiteen står i en særstilling hva gjelder kontrollvirksomhet.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen kan ta opp saker til undersøkelse på eget initiativ.<sup>82</sup> Komiteen kan altså ta saken opp til behandling uten at den er oversendt fra Stortinget, for eksempel fordi komiteen fatter interesse for en sak etter oppslag i mediene. Temaet for kontroll- og konstitusjonskomiteens undersøkelser må imidlertid høre inn under de generelle rammene for Stortingets kontroll.

Ved å samle kontrolloppgavene i én komité er det lagt til rette for at rutiner kan utvikles, og at statsråders ansvar kan vurderes etter en felles norm. Ulempen er at komiteen i enkelte saker vil mangle særlig fagkompetanse, og at den dermed vil være bedre egnet til å vurdere ansvarsspørsmål enn til å la kontrollen føre til regelendringer og andre forbedringstiltak. Kontroll- og konstitusjonskomiteen kan imidlertid be om innspill fra den relevante fagkomiteen, slik at mangelen på kompetanse kan avhjelpest.<sup>83</sup>

Det følger av Stortingets forretningsorden § 12 nr. 8 siste ledd at komiteen kan foreta de «undersøkelser i forvaltningen som den anser nødvendig». I Dokument nr. 14 (2002-2003) betegnes undersøkelsene som «granskinger», og det nærmere innholdet beskrives slik:

«Med gransking menes informasjonsinnhenting på eget initiativ – ved at det innhentes dokumenter og redegjørelser, gjennom komitéhøringer (åpne og lukkede), og ved befaringer. Dette er tiltak som også fagkomiteene benytter seg av. Forskjellen er at kontrollkomiteens undersøkelser ofte vil ha en klarere karakter av gransking, i saker der det er mistanke om feil og mangler, og der de berørte aktører ikke uten videre har interesse i å bidra til sakens fulle opplysning. Videre vil kontrollkomiteen

normalt ha et større behov enn andre komiteer for å klarlegge saken selv. Med unntak av saker som oversendes fra eksterne kontrollorganer, vil sakene ikke være forberedt på forhånd, slik at det blir opp til kontrollkomiteen å utrede dem. Komiteen er imidlertid ikke gitt noen særskilte formelle rettigheter til å kreve inn opplysninger eller dokumenter. I likhet med de andre komiteene er dens informasjonsinnhenting basert på frivillig samarbeid fra statsråden eller andre som mottar henvendelser.»<sup>84</sup>

### 13.5.6 Statingsoppnevnte granskinger

Stortinget kan nedsette granskingskommisjoner for å utrede et saksforløp i særlige saker av nasjonal interesse. Formålet med en slik utredning kan være å avdekke feil og forsømmelser for å klarlegge statsråders ansvar i forhold til Stortinget, men slike granskinger kan også gjennomføres uten at ansvarsspørsmålet står sentralt.<sup>85</sup>

Etter det lovutvalget er kjent med er det gjennomført sju statingsoppnevnte granskinger.<sup>86</sup> Disse granskningene har vært gjennomført på ulike livsområder, men samtlige granskinger har omhandlet forhold av en viss nasjonal betydning.

Statingsoppnevnte granskingskommisjoner er ikke særskilt regulert verken i lov eller forretningsorden. Ettersom en statingsoppnevnt granskingskommisjon ikke er et forvaltningsorgan, vil heller ikke forvaltningsloven eller offentleglova komme til anvendelse. Rundskriv G-48/75 gjelder ikke uten videre for statingsoppnevnte granskinger. Reglene i rundskrivet skal i noen grad ha vært fulgt av statingsoppnevnte kommisjoner, men bare såfremt dette har vært ansett hensiktsmessig.<sup>87</sup> Fem ganger har Stortinget funnet det nødvendig å gi egne, lovfestede regler for statingsoppnevnte granskingskommisjoner.<sup>88</sup> Disse lovene varierer i innhold. Flere av dem innfører forklaringsplikt overfor kommisjonen. Noen av lovene bestemmer at opplysninger kan gis til kommisjonen uavhengig av taushetsplikt.

<sup>84</sup> Slik Dokument nr. 14 (2002-2003) side 57

<sup>85</sup> Slik Dokument nr. 14 (2002-2003) side 78

<sup>86</sup> Dok. nr. 1 1948, Dok.nr. 7 1987-1988, Dok. nr. 15 1995-1996, Dok. nr. 17 1997-1998, Dok. nr. 18 2000-2001, Dok. nr. 24 2004-2005 og rapport avgitt 8. januar 2009 (statingspensjonsutvalget)

<sup>87</sup> Slik Dokument nr. 14 (2002-2003) side 79

<sup>88</sup> Se lov om granskingskommisjonen for gransking av påstander om ulovlig overvåking av norske borgere av 25. mars 1994 nr. 6, lov om Stortingets granskingskommisjon for bankkrisen av 16. januar 1998 nr. 6, lov om granskingskommisjon for Gardermoen av 16. juni 2000 nr. 42, lov om granskingskommisjonen for Mehamnulykken og lov om utvalget for gjennomgang av statingspensjoner av 17. oktober 2008 nr. 79

<sup>82</sup> Se Stortingets forretningsorden § 12 nr. 8 siste ledd

<sup>83</sup> Se Stortingets forretningsorden § 12 nr. 8 annet ledd

## Kapittel 14 Andre land

### 14.1 Praksis i andre land og betydningen for reguleringen i Norge

---

Det fremgår av mandatet at lovutvalget bør gjøre seg kjent med regler og praksis for granskingskommisjoner i andre land. Som en del av det foretatte utredningsarbeidet har lovutvalget undersøkt når og hvordan granskinger gjennomføres i enkelte andre land. Tre utvalgsmøter er brukt til besøk i Danmark, Sverige og Irland for å trekke veksler på deres erfaringer med utredning ved granskingskommisjoner.

Lovutvalget har funnet det tilstrekkelig å gi en redegjørelse for reguleringen av granskinger i Danmark, Sverige og Irland. Disse landene har ulik regulering av offentlige granskinger, og samlet sett vil redegjørelsene gi ulike innspill til utformingen av det norske regelverket. Ettersom gjennomgangen omfatter dansk og svensk rett, fanges rettstilstanden i våre nærmeste naboland opp.

Gjennomgangen nedenfor gir ikke noen fullstendig oversikt over rettstilstanden på området i de tre landene. Fremstillingen er også preget av hvilke sider av temaet som anses sentrale og/eller utfordrende i landene. Presentasjonen av dansk rett er konsentrert om den danske loven om *undersøgelleskommissioner*, mens omtalen av svensk rett illustrerer mangfold og ulike typer utredninger. Under besøket i Irland ble lovutvalget gjort kjent med en del problemer forbundet med granskingsformen der. Disse erfaringene har lovutvalget funnet grunn til å fremheve i presentasjonen av irske granskingskommisjoner.

Forskjeller i rettssystemer og rettstradisjon kan ha betydning for om løsninger som fungerer i et land vil være hensiktsmessige i et annet. Gjennomgangen nedenfor må leses i lys av og med de begrensninger som følger av forskjeller i bakgrunnsretten. Andre lands regulering av granskinger kan likevel gi nyttige innspill om typiske problemer ved granskingsformen og mulige måter å løse dem på.

### 14.2 Danmark

---

#### 14.2.1 Historisk bakgrunn

I Danmark ble det gjennomført flere utredninger ved granskingskommisjoner i tiden etter andre verdenskrig. Tema for undersøkelsene utviklet seg, og utredningsformen ble brukt innenfor stadig nye områder. I all hovedsak var det snakk om omstridte saker som vanskelig lot seg avslutte på annen måte.

Opprinnelig ble granskningene gjennomført av *kommisjonsdomstoler* bestående av en dommer og en utspørter. Utspørteren var en slags anklager som arbeidet sammen med domstolen og stilte spørsmål til intervjuobjekter. Hensikten med bruk av utspørter var blant annet å bidra til å redusere det inkvisitoriske preget ved undersøkelsesformen. Kommisjonsdomstolens undersøkelser ble gjennomført på en måte som minnet om en retts sak.

Etter hvert ble også en annen utredningsform, *dommerundersøkelser*, brukt i saker hvor enklere og mindre formelle undersøkelser ble ansett hensiktsmessig. Dommerundersøkelsen var ledet av en dommer, men istedenfor en utspørter ble dommeren bistått av en tilretteleggende hjelper. Ansvaret for fremdrift og resultat ble i all hovedsak lagt på den ledende dommeren, og så kompetente dommere som mulig var ønsket som ledere, helst høyesterettsdommere.

Verken kommisjonsdomstolene eller dommerundersøkelsene traff avgjørelser, og de hadde ikke myndighet til å ilegge straff. De kunne og skulle gi uttrykk for en oppfatning av saksforholdet, og også vurdere om det kunne være grunnlag for å gjøre ansvar gjeldende. Felles for både kommisjonsdomstoler og dommerundersøkelser var at undersøkelsen ble basert på en gjennomgang av skriftlig materiale, supplert med forklaringer fra enkeltpersoner med tilknytning til eller relevant kunnskap om saken. Oppnevnte organ utleverte relevant skriftlig materiale til undersøkelsesenheten, og enkelte berørte enkeltpersoner ble gitt rett til en bisitter for å ivareta den berørtes interesser i prosessen.



### 14.2.2 Kritikk av granskingsordningene

Bruken av kommisjonsdomstoler og dommerundersøkelser ble etter hvert gjenstand for kritikk. Sterkest var kritikken etter undersøkelsen av den såkalte «Tamilsaken». Det var en undersøkelse som gjaldt politiske beslutninger om familiegjenforening for tamilske flyktninger i Danmark. Den daværende justisministeren hadde i 1987 gitt muntlig ordre om å innstille behandlingen av saker om familiegjenforening for tamilske flyktninger, trass i at disse hadde rettskrav på familiegjenforening etter dansk rett. *Direktoratet for Udlændinge* behandlet likevel sakene, men unnlot å orientere om avgjørelsene før justisministeren gikk av i 1989.

Etter at justisministerens ordre ble kjent, ble det besluttet å undersøke saken ved en kommisjon, ledet av en høyesterettsdommer. Kommisjonen kom med flere kritiske bemerkninger i sin rapport, og kommisjonsrapporten samt den etterfølgende debatten fikk til følge at regjeringen ledet av Poul Schlütter gikk av i januar 1993. Det ble åpnet riksrettssak mot den tidligere justisministeren, og han ble senere dømt til fire måneders betinget frihetsberøvelse. Det ble i tillegg innledet tjenestemannssaker mot fire ledende embetsmenn.

I den etterfølgende samfunnsdebatten ble det blant annet stilt spørsmål ved om rettssikkerheten for embetsverket hadde vært for dårlig, og om denne type undersøkelsesarbeid ble tillagt for stor vekt fordi det ble ledet av erfarne og respekterte dommere.

Problemet med at undersøkelser under ledelse av høyesterettsdommere kunne få for stor gjennomslagskraft i mediene og hos omverdenen, ble også påpekt av Høyesterett selv, og høyesterettsdommerne ga uttrykk for at de ikke lenger ønsket å lede undersøkelsene. Etter at en gransking ble iverksatt for å undersøke forhold knyttet til en privatrettslig tvist mellom staten og en bank, skrev også Høyesteretts president til Regjeringen og ba om en lovregulering av granskningene og om at det i tiden fremover ble slutt på bruk av høyesterettsdommere som ledere av undersøkelsene.

### 14.2.3 Lov om undersøkelseskommisjoner

Den danske lov om undersøkelseskommisjoner<sup>1</sup> trådte i kraft 1. juli 1999. Loven innførte en ny ordning for undersøkelser av saker om feil og forsømmelser, primært i statsforvaltningen. I det følgende gjengis enkelte hovedpunkter i loven, supplert med informasjon lovutvalget innhentet under møtet i København. Loven er inntatt i sin helhet

som vedlegg 4. Det er hittil gjennomført tre utredninger ved undersøkelseskommisjoner. Samtlige har vært ledet av dommere.

Lovens kapittel 1 gjelder *oppnevning* av undersøkelseskommisjonene. Beslutning om å nedsette en kommisjon treffes av Justisministeren som også utpeker kommisjonens medlemmer og en utspørter som står for mesteparten av kommisjonens bevisinnsamling. Det er også utspørteren som gjennomfører samtaler med personer i forbindelse med kommisjonens informasjonsinnhenting. Justisministeren sørger for at nødvendig sekretariatsbistand og annen praktisk bistand stilles til rådighet.

Bakgrunnen for at Justisministeren oppnevner kommisjonene, er at undersøkelsene tradisjonelt er rettet mot sentrale myndigheter. Loven utelukker imidlertid ikke at også andre spørsmål, eksempelvis saker i kommuneforvaltningen, kan utredes av en undersøkelseskommisjon.

Tema for undersøkelseskommisjonenes undersøkelser er saker av «almenviktig betydning».<sup>2</sup> Det innebærer at det i prinsippet ikke er noen rettslig grense for hvilke forhold som kan utredes ved en kommisjon. Formuleringen viser likevel at kommisjonsformen primært skal reserveres for undersøkelse av saker som har betydning på nasjonalt nivå. Rene tvister mellom private eller mellom forvaltningen og private, kan bare inngå som en del av en undersøkelse av statlige forhold.

Regler om *sammensetningen* av undersøkelseskommisjonene er gitt i lovens kapittel 2. Kommisjonene kan bestå av ett eller flere medlemmer, men det må alltid være en jurist med i kommisjonen. Hvis kommisjonen skal foreta rettslige vurderinger, skal den ha minst tre medlemmer. Bruken av dommere i undersøkelsene var et sentralt tema i det danske lovarbeidet. Etter en avveining av kryssende hensyn falt man ned på at det var ønskelig å bruke dommere i undersøkelseskommisjoner, ikke minst fordi kommisjonene i en viss grad ble gitt myndighet til å bruke tvang, og fordi vitner forklarer seg under ansvar. Såfremt en dommer deltar i kommisjonen, skal denne være leder.

Det stilles strenge krav til kommisjonsmedlemmenes og utspørternes uavhengighet og upartiskhet. Før endelig oppnevning gjennomføres det i praksis forundersøkelser av aktuelle personers habilitet. Denne undersøkelsen baseres på tilgjengelig dokumentasjon.

I kapittel 3 gis det regler om *undersøkelseskommisjonenes oppgaver*. Kommisjonene har ikke dømmende myndighet, men skal undersøke og

<sup>1</sup> Lov nr. 357 af 2. juni 1999

<sup>2</sup> Slik lov om undersøkelseskommisjoner § 1 stk 1

redegjøre for et faktisk hendelsesforløp. Det kan anmodes om at kommisjonen foretar rettslige vurderinger av enkeltpersoners eller selskapers ansvar. Statsråders ansvar kan imidlertid ikke vurderes av kommisjonene. Denne begrensningen er konstitusjonelt begrunnet. Ledes kommisjonen av en dommer, kan den bare foreta rettslige vurderinger såfremt dommeren finner det ubetenkelig ut fra et rettsikkerhetsperspektiv.

Undersøkelseskommissionen kan også få i oppgave å komme med forslag til fremtidige tiltak begrunnet i de avdekkede funn, så som endringer av lover eller justering av forvaltningspraksis.

*Tilretteleggelse av undersøkelsen* reguleres i kapittel 4. Undersøkelseskommissionen avgjør i samråd med utspøreren hvordan undersøkelsen skal tilrettelegges. Den nærmere gjennomføringen hviler på kommisjonsmedlemmenes erfaring. Et av få formalkrav som stilles er at kommisjonsmøtene skal protokolleres. Det kan være aktuelt å engasjere sakkyndige med særlig fagkunnskap til å bistå i arbeidet.

Det er ingen økonomiske rammer for kommisjonsarbeidet, og det er ingen tidsfrister. Det er likevel en politisk forventning om fremdrift i arbeidet. Under diskusjonen i lovutvalgets møte i Danmark kom det frem at det var vanskelig å tenke seg at en undersøkelse etter den danske loven vil kunne gjennomføres forsvarlig på kortere tid enn to år.

Kapittel 5 og 6 behandler spørsmål om undersøkelseskommissionens *informasjonsinnhenting, herunder bruk av tvangsmidler*. Loven skiller mellom undersøkelseskommissioner som ledes av dommere og kommisjoner som ikke er dommerledede. Den viktigste forskjellen er at de dommerledede kommisjonene kan treffe enkelte bindende beslutninger, for eksempel om forklaringsplikt. Andre kommisjoner kan anmode om forklaringer, mens de bindende beslutningene skal treffes av København Byret. Hvis straffeansvar, disiplinæransvar eller tilsvarende tjenesterelatert ansvar kan bli aktuelt, gjelder det unntak fra vitneplikten.

Lovens utgangspunkt er at enhver som blir anmodet om det, må utlevere dokumenter til kommisjonen. Falsk forklaring til kommisjonen er straffbart.

I kapittel 7 gis det regler om *berørte personers rettigheter i undersøkelsen*. Loven opererer ikke med et partsbegrep eller med partsrettigheter. Begrepsbruken er tilsiktet og skal tydeliggjøre forskjellene fra forvaltningssaker. Særlige rettigheter gis til berørte personer, det vil si personer som får sitt forhold undersøkt av kommisjonen. De berørte personene har krav på bisitter etter eget valg. Bisit-

teren er en juridisk rådgiver med mye til felles med en forsvarsadvokat. Utgifter til bisitteren betales av det offentlige etter faste satser.

En berørt persons rettigheter skal i stor grad ivaretas av dennes bisitter. Bisitterens kompetanse er ikke nødvendigvis sammenfallende med den berørte persons rettigheter, og enkelte ganger kan bisitteren gis tilgang til opplysninger som ikke kan videreformidles til klienten. Bisitterens kompetanse kan heller ikke uten videre overtas av den berørte dersom vedkommende ikke ønsker å la seg representere av en bisitter.

Bisitteren har rett til å overvære undersøkelseskommissionens møter og har krav på å få kopi av det materialet kommisjonen undersøker. Det er ikke fullt ut avklart i dansk rett hva som ligger i at bisitteren skal få tilgang til kommisjonens materiale.

Gjennomfører kommisjonen samtaler med en berørt, kan bisitteren delta og også bistå i forkant med forberedelser til samtalen. Alle som risikerer kritikk i rapporten skal før en samtale med kommisjonen gjøres kjent med de forhold av faktisk og rettslig karakter som kommisjonen bygger på vedrørende dem selv. Det er uklart om kommisjonen av hensyn til utredningen kan holde tilbake informasjon i en periode, men i alle tilfeller skal denne informasjonen utleveres i forkant av en senere samtale.

Når kommisjonen har avsluttet faktainnsamlingen, skal de berørte og bisitterne orienteres om de faktiske og rettslige forhold kommisjonen akter å legge til grunn i sin rapport. Orienteringen kan foregå ved oversendelse av et rapportutkast, men loven krever ikke det. De berørte skal gis anledning til å gi en skriftlig uttalelse om faktiske og rettslige spørsmål som gjelder dem selv. Det kan settes en frist for å komme med slike innspill.

*Taushetsplikt* reguleres i lovens kapittel 8. Undersøkelseskommissionens medlemmer og bistandsyttere er underlagt taushetsplikt. Brudd på taushetsplikten er straffbart. Naturlig nok er taushetsplikten ikke til hinder for at kommisjonen fremlegger opplysninger for å få svar på spørsmål kommisjonen stiller de impliserte.

Underveis i undersøkelsen treffer undersøkelseskommissionene flere beslutninger, deriblant om bruk av tvangsmidler. Regler om *kommisjonenes beslutninger og overprøving av disse* er gitt i kapittel 9. Beslutningene treffes ved alminnelig flertall, og ved stemmelikhet er lederens stemme avgjørende. Enhver med rettslig interesse kan innen to uker bringe kommisjonens beslutninger om bruk av tvangsmidler inn for Østre Landsret (tilsvarende lagmannsretten i Norge).

Regler om *offentlighet og innsyn* er gitt i kapittel 10. For undersøkelseskommissjoner gjelder ikke forvaltningsloven, offentlighetsloven, ombudsmannsloven og lov om offentlige myndigheters registre. En undersøkelseskommissjon gir ikke materiale til mediene. Dette unntaket fra allmennhetens innsynsrett er blant annet begrunnet i at kommisjonen skal ha arbeidsro og ikke bruke ressurser på behandlingen av innsynsanmodninger. Uten samtykke fra kommisjonen skal heller ikke andre offentlige organer gi innsyn i det materialet som inngår i undersøkelsen. Denne begrensningen i dokumentoffentligheten gjelder frem til kommisjonen har overlevert sin rapport.

Kommisjonenes høringer er offentlige, og mediene kan få tilgang til informasjon om kommisjonsarbeidet ved å overvære møtene. I særlige tilfeller kan det besluttes at kommisjonens møter skal foregå for lukkede dører. Forut for en slik beslutning må det vurderes om referatforbud eller anonymiseringspålegg vil være tilstrekkelig til å ivareta behovet for hemmelighet og diskresjon.

I kapittel 10 gis også regler om *undersøkelsesrapporten*. Undersøkelseskommisjonen skal avgi en rapport hvor det redegjøres for faktiske omstendigheter og eventuelle feil eller mangler som er avdekket gjennom undersøkelsene. Justisministeren offentliggjør denne rapporten med mindre særlige hensyn taler imot det.

Kommisjonsmedlemmene avstår som hovedregel fra å kommentere rapporten i etterkant. Der som det etter overlevering av rapporten fortsatt er uklarheter, har Folketinget anledning til å be om supplerende bemerkninger fra den aktuelle ministeren.

Retten til å påklage beslutninger kommisjonen treffer underveis i undersøkelsen, faller bort etter at rapporten er overlevert. Kommisjonens vurderinger i undersøkelsesrapporten er ikke beslutninger og kan følgelig ikke påklages. Berørte parter kan derimot be om at disiplinærsaker ble satt i gang, for på den måten å få prøvet realiteten i saken.

## 14.3 Sverige

### 14.3.1 Innledning

I Sverige er det ingen generell lov om granskinger, og utredning av forhold i offentlig sektor ved hjelp av særlig oppnevnte granskingskommissjoner ser ut til å forekomme sjeldnere enn i Norge. Ulike betegnelser brukes på kommisjonene, for eksempel «medborgarkommission» og «katastrofkommission».

De gangene det blir besluttet å utrede et saksforhold ved en granskingskommissjon, nedsettes kommisjonen av regjeringen. Oppnevning av de enkelte kommisjonsmedlemmene kan overlates til en statsråd. Andre offentlige organer kan ikke nedsette slike kommisjoner.

Riksdagen nedsetter ikke granskingskommissjoner, men kan henstille om at saksforholdet utredes av Konstitusjonsutskottet (KU) som omtrent tilsvarende Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité. KU består av 17 riksdagsmedlemmer, proporsjonalt fordelt mellom de ulike riksdagspartiene. I tillegg har KU et eget sekretariat. Organet utreder saker av konstitusjonell og forvaltningsrettslig betydning og gransker statsrådenes tjenesteutøvelse. Utredede saker presenteres i en årlig rapport. Finner KU grunnlag for å rette kritikk mot en statsråd, kan resultatet bli at mistillitsforslag fremmes for Riksdagen. KU har også påtalemyndighet overfor statsråder.

### 14.3.2 Justitieombudsmannen og Justitiekansleren

#### 14.3.2.1 Generelt

Sverige har en rekke faste organer som foretar utredningsarbeid med granskingspreg som ledd i sin saksbehandling. I likhet med Norge har Sverige for eksempel en havarikommissjon som undersøker ulykker innenfor sitt saklige virkeområde. Sverige har også egne forvaltningsdomstoler, i motsetning til Norge som opererer med administrativ overprøving. Justitieombudsmannen (JO) og Justitiekansleren (JK) er andre utredningsorganer som står sterkt i svensk rett. Disse organene har visse likheter med ombudsmannsinstitusjonen i norsk rett, men det er også forskjeller. Noe forenklet kan man si at JO behandler klager fra borgerne over forvaltningens virksomhet, mens JK primært behandler uenighet internt i et organ eller mellom myndigheter.

Nedenfor gis en kort gjennomgang av relevante sidene ved virksomheten i JO og JK.

#### 14.3.2.2 Justitieombudsmannen

JO tjente delvis som forbilde for den norske Sivilombudsmannen, omtalt i punkt 13.5.3. Det er derfor betydelig likhet mellom de to institusjonene, men det er også noen forskjeller.

JO er Riksdagens ombudsmann. Sverige har fire JO med ulike ansvarsområder. Hver JO er partipolitisk uavhengig og valgt for en fireårsperiode. Periodene følger ikke nødvendigvis Riksdagens valgperioder.

JO har som hovedoppgave å undersøke om det er begått feil i den offentlige forvaltning. Slike undersøkelser kan også gjelde gjennomføringen av et granskingsarbeid. Som oftest iverksettes JOs undersøkelser etter klager fra borgerne, men JO kan også iverksette undersøkelser på eget initiativ. I tillegg er JO påtalemyndighet innenfor nærmere avgrensede områder, men denne kompetansen benyttes sjelden. Benyttes kompetansen har JO anledning til å opptre i retten, men det vil trolig være mer praktisk at JO begrenser seg til å lede forundersøkelsen og utforme tiltalebeslutning.

#### 14.3.2.3 Justitiekansleren

JK er regjeringens ombudsmann og tar imot anmodninger fra regjeringen om å utrede saker knyttet til ledelsen av et bestemt organ innen statlig eller kommunal sektor. JK har en overordnet rolle ved disiplinærreaksjoner overfor ledere i statsforvaltningen. Selv om det ikke foreligger en anmodning fra regjeringen, kan JK utrede et saksforhold på eget initiativ, og finner JK grunn til det kan undersøkelser også innledes etter henvendelser fra enkeltpersoner. Enkelte ganger bistår JK også interne utredninger i forvaltningen.

JK kan anmode om at impliserte personer stiller til møte i anledning en sak. Møter personen på anmodning fra JK, dekkes vedkommendes kostnader knyttet til fremmøtet. Svensk rett regulerer derimot ikke om eventuelle advokatkostnader knyttet til et slikt møte skal dekkes. Relevante momenter i en slik vurdering kan være hvor nødvendig bistanden er, og hvor stort beløp som eventuelt skal dekkes.

Det gjelder egne regler for offentlighet og innsyn for JKs virksomhet. Oversendelse av et dokument til JK endrer ikke dokumentets karakter. Kan et dokument unntas offentlighet hos avsenderorganet, vil derfor samme unntakshjemmel være anvendelig ved innsynsbegjæringer til JK. JK må imidlertid foreta en selvstendig vurdering av offentlighetsspørsmålet, dog slik at JK ofte rådfører seg med avsenderorganet om unntaket og bakgrunnen for dette. Dokumenter fra private er i utgangspunktet offentlige etter oversendelse til JK.

#### 14.3.3 Granskingsformen

I svensk rett er granskingskommisjoner midlertidige forvaltningsorganer som ligger administrativt under et departement. Granskingskommisjonene er uavhengige i den forstand at departementet ikke kan instruere kommisjonen i granskingsarbeidet.

Kommisjonene bestemmer blant annet selv hvilket innhold rapporten skal ha og når den skal offentliggjøres.

I Sverige har granskinger i hovedsak blitt brukt til å utrede systemfeil og påpeke mulige, fremtidige forbedringstiltak. Det er imidlertid også eksempler på at granskingskommisjoner har kritisert enkeltpersoners opptreden. I Sverige benyttes granskingsformen forholdsvis sjelden, og det kan henge sammen med at publikum har tillit til eksisterende utredningsorganer er i stand til å foreta samvittighetsfulle og forsvarlige utredninger.

Reguleringen av kommisjonsarbeid i svensk rett bygger i stor grad på tillit til at kommisjonene gjør et samvittighetsfullt arbeid. Etter det opplyste har både mediene og publikum i stor grad tillit til kommisjonens saksbehandling er forsvarlig, og det er kun et fåtall granskingsrapporter som har vært i mediens søkelys.

Forvaltningslovens regler gjelder for kommisjonsarbeidet, men det kan utarbeides særregler for et granskingsoppdrag, for eksempel regler om kontradiksjon eller medvirkningsplikt. I tillegg gir komitéforordning av 13. april 1976 generelle regler om gjennomføring av utredningsarbeid og utforming og offentliggjøring av betenkninger. Disse reglene gjelder også for granskingskommisjoner. Saksbehandlingen i en granskingskommisjon må under enhver omstendighet være i tråd med den svenske grunnlovens forbud mot opprettelse av spesialdomstoler. Dette forbudet har betydning for konsekvensene av en kommisjonsundersøkelse fordi kommisjonens konklusjoner ikke kan tillegges domsvirkninger. Grunnlovsforbudet har også betydning for granskingskommisjoners eventuelle bruk av tvangsmidler.

Sammensetningen av en granskingskommisjon beror på temaet som skal utredes. Det er ingen regler om lederens faglige bakgrunn, og utgangspunktet er at også dommere kan utpekes som kommisjonsledere. Ved utnevnelsen legges det vekt på å finne medlemmer som har publikums tillit, både hva gjelder faglig kompetanse og uavhengighet. Sakkyndige kan bli engasjert for å utrede særlige spørsmål av relevans for granskingsarbeidet.

Granskingskommisjonen har eget budsjett og egne ansatte som kommisjonene ansetter selv. Mange kommisjoner benytter et sekretariat for å tilrettelegge utredningsarbeidet, herunder gjennomføre intervjuer med involverte personer. Lederen for kommisjonen har hovedansvaret for sammensetningen av et slikt sekretariat, og det er flere eksempler på at personer med journalistbakgrunn

har vært tatt inn i sekretariatet for å håndtere informasjonsflyten til mediene og kvalitetssikre utformingen av spørsmål til intervjuer.

På samme måte som i Norge er svenske granskingsrapporter uten rettsvirkninger. Granskingskommisjoner kan altså ikke ilegge sanksjoner overfor personer utvalget mener har begått krittikkverdige forhold. Er det aktuelt å ilegge sanksjoner må saken på vanlig måte utredes i det aktuelle organet.

Granskingskommisjonens undersøkelse er primært basert på en gjennomgang av saksdokumenter, men det foretas også enkelte intervjuer med involverte personer.

Offentlige organer har bistands- og informasjonsplikt overfor en granskingskommisjon. Dette gjelder også for organenes tjenestemenn, i det minste på et visst nivå. Deres plikt følger av den generelle lojalitetsplikten i kombinasjon med myndighetenes plikt til å bistå hverandre. En bistandsplikt kan også pålegges vedkommende direkte av overordnet. Kommisjonen har imidlertid ingen egne tvangsmidler ved brudd på plikten til å yte bistand eller utlevere informasjon. Erfaringsmessig bidrar de aller fleste ved henvendelser fra granskingskommisjoner.

Gjennomføring av intervjuer stiller krav til granskingskommisjonen som må påse at intervjuobjektets rettigheter ivaretas. Utgangspunktet ved gjennomføring av intervjuer er at intervjuobjektene skal snakke sant og gi videre relevant informasjon som de besitter, men kommisjonen har ingen sanksjonsmuligheter overfor personer som nekter å samarbeide. Granskingskommisjoner kan verken pålegge forklarings- eller sannhetsplikt, og en eventuell innføring av slike tvangshjemler vil stille store krav til endring av lovverket da tvangshjemplene vil kunne komme i konflikt med grunnlovsforbudet mot spesialdomstoler. Erfaringsmessig samarbeider de aller fleste ved henvendelser fra kommisjonene, og manglende samarbeid kan få andre følger enn rettslige, for eksempel tap av omdømme.

Det utarbeides referater fra intervjuene, og intervjuobjektene gis anledning til å lese gjennom og justere referatet i etterkant. Har intervjuobjektet vesentlige merknader, er det vanlig å beholde både det opprinnelige og det korrigerede referatet, slik at kommisjonen i en vanlig bevisvurdering kan ta stilling til hvilken fremstilling som skal legges til grunn.

Ivaretagelse av de involvertes rettssikkerhet er granskingskommisjonens ansvar. Det er ingen utførlig regulering av hvem som har partsstatus,

eller hvilken rett disse har til innsyn i kommisjonens materiale.

Kommisjonens konklusjoner og øvrige påstander må kunne dokumenteres, og kritikk er ikke aktuelt uten at den som kritiseres har fått anledning til å imøtegå grunnlaget for kritikken. Berørte personer har ikke krav på å få fremlegge informasjon for kommisjonen. Ønsker en person å fremlegge informasjon vedkommende mener har interesse for kommisjonen, skal det likevel mye til før kommisjonen lar være å ta imot denne.

Det er ikke vanlig at berørte personer får adgang til å kommentere rapportutkast. Den enkelte kommisjon står imidlertid fritt til å gi impliserte rettigheter de ikke har krav på, for eksempel innsyn i dokumenter eller rapportutkast, dersom dette anses hensiktsmessig.

Personer som trekkes inn i kommisjonsarbeidet har rett til å knytte til seg bistand, deriblant ved gjennomføring av intervjuer, men kostnadene til bistanden må de dekke selv. Denne ordningen har bakgrunn i at kommisjonene skal utrede et faktum og ikke treffe en bindende avgjørelse basert på en rettslig vurdering av saksforholdet.

Granskingskommisjonene er underlagt de alminnelige reglene om offentlighet og innsyn i forvaltningen. Granskingskommisjonens rapport er offentlig.

Reglene om offentlighet og innsyn kan skape problemer for kommisjonens innhenting av informasjon fra offentlige organer. En viktig del av et granskingsarbeid er dokumentasjonsinnhenting fra ulike offentlige organer. Deler av denne informasjonen vil ofte være taushetsbelagt, og interne dokumenter som passerer en myndighetsgrense, skal journalføres. Oversendelsen til granskingskommisjonen innebærer at avsenderorganet mister full kontroll over dokumentene, slik at sjansen for at dokumentene gjøres offentlig tilgjengelig øker, både i løpet av granskingen og etter at granskingskommisjonen har avsluttet sitt arbeid. Det er heller ikke uten videre gitt at de interne dokumentene kan unntas offentlighet ved oversending til en granskingskommisjon. Det kan ikke ses bort fra at man i Sverige har utredet saksforhold ved «interne undersøkelser» istedenfor ved granskingskommisjoner for å unngå problemer knyttet til offentlighet og innsyn.

I Sverige har man flere eksempler på at mediene har iverksatt egne undersøkelser parallelt med granskingskommisjonens undersøkelser. Slike parallelle undersøkelser kan virke forstyrrende på kommisjonsarbeidet. Medienes fremstilling av saker som er til utredning kan også endre fokus for kommisjonens undersøkelser eller påvirke kommi-

sjonens vurderinger av hvilke forhold som skal undersøkes og på hvilket stadium i granskingsprosessen.

## 14.4 Irland

### 14.4.1 Bakgrunn

I Irland oppnevnes granskingskommisjoner for å utrede avgrensede spørsmål av samfunnsinteresse, såkalte «definite matters of urgent public importance» og saker av «significant public concern». Ulike temaer har vært undergitt granskning, og det er eksempler både på system- og personorienterte utredninger. Eksempler på gjennomførte granskinger i Irland er undersøkelser av ulykker, mulig misbruk av barn i den katolske kirke og mulig økonomisk kriminalitet.

Temaet for granskningen fastsettes i et mandat som er gjenstand for grundige vurderinger i forkant. Regjeringen har ansvaret for å utarbeide mandatet som deretter skal godkjennes av parlamentet. Partifordelingen i parlamentet kan dermed få betydning for den endelige utformingen av mandatet, og fokus for undersøkelsene har enkelte ganger blitt endret etter den politiske behandlingen av mandatet. Nedsettelse av en granskingskommisjon vil kunne være omtvistet, og denne uenigheten kan påvirke diskusjonene omkring mandatet som danner grunnlaget for kommisjonen og dens arbeid.

Det er utarbeidet regler for granskingskommisjoner og deres arbeid, og utgangspunktet for de irske reglene er *Tribunals of Inquiry (Evidence) Act 1921*. I 1921 var Irland en del av Det forente kongeriket. Etter at landet ble selvstendig, fant irske myndigheter reglene i loven fra 1921 nyttige, og de ble videreført i Irland. Reglene fra 1921 er ikke spesielt detaljerte, men danner et rammeverk som senere er utdypet og presisert gjennom en rekke lovendringer.

Opprinnelig har de irske granskningene vært gjennomført av såkalte *tribunals*. I de senere år har en ny utredningsform – *commissions of inquiry/investigation* – vokst frem. Slike kommisjoner er ment å behandle mindre saker enn tribunals. I fortsettelsen skilles det ikke mellom regler for *tribunals* og *commissions*, og de omtales under samlebetegnelsen «kommisjon».

Som i Norge har man i Irland egne, faste kommisjoner som undersøker ulykker, eksempelvis innenfor jernbanesektoren. Spørsmålet om man også burde ha en permanent spesialenhet for granskinger, har også vært fremme i den irske debatten, uten at en slik enhet er opprettet.

Utarbeidelse av en lov for private granskinger, for eksempel granskinger gjennomført av advokatfirmaer på oppdrag fra selskaper, har vært diskutert i Irland. Flere ledere av slike undersøkelser har etterlyst lovregler, men foreløpig er et slikt lovgivningsarbeid ikke igangsatt. Et sentralt spørsmål i en eventuell lov om private granskinger vil være om slike granskingskommisjoner skal kunne gjøre bruk av tvangsmidler, derunder forklaringsplikt. I dag er de private granskingskommisjonene avhengige av at impliserte samarbeider.

### 14.4.2 Sammensetningen av kommisjonen

De personer som oppnevnes til medlemmer av kommisjonene, må være vant med å håndtere mye og kompleks informasjon. For øvrig beror kompetansekravene på temaet for undersøkelsen.

Dommere blir ofte brukt som ledere av kommisjonene. En viktig årsak til dette er at dommere ikke har behov for juridisk veiledning fra andre, i motsetning til ledere med annen faglig bakgrunn. Det er imidlertid ikke noe krav om at ledere eller andre medlemmer av kommisjonen skal være dommere eller jurister. Bruken av dommere i kommisjonene har vært et omtvistet tema i Irland, men de autoritative vurderingene som er foretatt har konkludert med at fordelene mer enn oppveier ulempene.

Kommisjonene har en uavhengig posisjon. Ved oppnevningen legges det vekt på å finne kommisjonsmedlemmer uten bindinger til sakskomplekset. Kommisjonene gis også relativt vide budsjettammer og stor grad av frihet til selv å bestemme hvordan tildelte midler skal disponeres. Slik unngår man at kommisjonen blir for sterkt bundet til oppnevningsorganet.

Departementet som oppnevner kommisjonen har sammen med Finansdepartementet ansvaret for at kommisjonen får et sekretariat. Kommisjonslederen har stor innflytelse på sammensetningen av sekretariatet og fastleggelsen av sekretariatets arbeidsbetingelser. I praksis har sekretariatsenheten stor innvirkning på kommisjonenes utredningsarbeid.

### 14.4.3 Regulering av utredningsarbeidet

Rammene for utredningsarbeidet følger av mandatet samt av de generelle reglene for granskingskommisjoner. Av og til lages det i tillegg særskilte saksbehandlingsregler for en bestemt granskning. Innenfor disse rammene finner kommisjonen den arbeidsformen og den arbeidsfordelingen som anses mest hensiktsmessig. Ikke alle temaer er

like komplekse og omfangsrike, og sakstypen og temaet for undersøkelsen kan ha betydning for valg av arbeidsform.

Granskingskommisjonene kan gjøre bruk av tvangsmidler. Saker som undersøkes av en granskingskommisjon er av samfunnsmessig betydning, og i Irland legges det derfor til rette for at kommisjonen skal kunne få tilgang til den informasjonen den anser viktig. Mange av temaene som granskes er også av en slik art at tvangsmidler anses nødvendig for å få involverte til å samarbeide med kommisjonene.

Kommisjonenes beslutning om bruk av tvangsmidler kan bringes inn for rettslig overprøving. Adgangen til å bringe kommisjonenes beslutninger inn for domstolene går også på andre områder langt, se punkt 14.4.6.

Kommisjonene arbeider atskilt fra eventuelle andre, parallelle prosesser, for eksempel erstatningssaker eller politietterforskning av mulig straffbare forhold. I den grad det pågår parallelle utredningsarbeider trekker de ulike utredningsorganene ikke gjensidige vekslers på hverandres arbeid.

Kommisjonenes saksdokumenter er ikke offentlige under undersøkelsen, og publikum får kun informasjon fra kommisjonens høringer og når kommisjonen ellers velger å uttale seg. Av og til avgis det midlertidige rapporter hvor det informeres om fremdriften, og det åpnes for at omfattende undersøkelser deles inn i selvstendige deler som avsluttes fortløpende.

#### 14.4.4 Berørtes rettigheter

Irsk rett gir rettigheter til dem som blir berørt av granskingskommisjonens arbeid. Kjerneområdet for disse reglene er vern av de personene som det kan bli aktuelt å kritisere. Det har bydd på problemer å avgrense den personkretsen som berøres på en slik måte at de skal gis rettigheter i prosessen. I dag er det langt på vei den enkelte kommisjon som avgjør hvilke personer som skal gis rettigheter under granskingen, og ulike avgrensningskriterier har vært benyttet. Det er fortsatt flere uavklarte spørsmål knyttet til hvilke rettigheter som tilkjennes dem som får befatning med granskingskommisjonenes arbeid.

Under enhver omstendighet kan kommisjonene ikke basere kritikk på opplysninger som den det gjelder ikke har fått imøtegå og kommentere. De berørte personene har også krav på innsyn i relevant materiale, avgjøres av den enkelte kommisjon, og det er for eksempel ikke gitt at de impliserte får

informasjon om hvilke utredningsskritt som foretas eller ikke foretas i granskingen. Det foreligger også eksempler på at kommisjoner har unnlatt å undersøke opplysninger som en berørt regnet som relevante i saken.

I Irland dekkes de beskyttede personenes nødvendige kostnader til juridisk bistand av kommisjonen. Hva som anses som nødvendig kostnader, må blant annet ses i lys av kommisjonenes rett til å bruke tvangsmidler. Opprinnelig strakte statens plikt til å dekke advokatkostnader seg svært langt, men i dag er denne praksisen strammet inn. Nå gis det bare i særlige tilfeller rett til å la seg representere ved advokat, og det er ikke gitt at den som har rett til advokatbistand også har krav på å få kostnadene dekket av det offentlige.

Personer som blir innkalt som rene vitner for kommisjonen, har i utgangspunktet ikke krav på advokatbistand. I den grad de har rett til å la seg bistå, må de selv dekke utgiftene ved dette. Annerledes er det med personer som kan bli utsatt for kritikk fra kommisjonen. Kritikken kan få rettslige følger, men også ødelegge personenes gode navn og rykte. Av denne grunn har disse personene i utgangspunktet krav på advokatbistand på statens kostnad. Den enkelte må likevel selv godtgjøre behovet for bistand, og kostnadsdekning forutsetter at granskingskommisjonen finner bistanden nødvendig.

Ved liten risiko for fremtidig kritikk svekkes grunnlaget for bistand og dekning av advokatkostnader. Såfremt risikoen for kritikk ikke er helt ubetydelig, vil trolig advokatbistand tillates og kostnader dekkes. Det blir da mer et spørsmål om hvor mye bistand personen har bruk for. Personer som er perifere i handlingsforløpet vil ha vanskeligere for å godtgjøre overfor kommisjonen at de har behov for advokatbistand. Advokatbistand ut over den nødvendige dekkes ikke, og det er for eksempel ikke gitt at personen har behov for bistand under enhver samtale med kommisjonen.

#### 14.4.5 Varighet og kostnader

Irland har gjennomført flere store undersøkelser ved granskingskommisjoner, og mange av kommisjonene har brukt lang tid. Det er ikke uvanlig at et kommisjonsarbeid pågår i om lag ti år. Noen undersøkelser har vært mer effektive og mer vellykkede enn andre, men felles for alle er at de har kostet svært mye. Kostnadene forbundet med granskningene knyttes dels til honorar til kommisjonsmedlemmene og deres bistandsyttere, og dels til personer som bistår dem som berøres av undersøkelsen. I et samfunnsmessig perspektiv må man også ta i

betraktning at den kompetansen som bindes opp i granskningen, alternativt kunne vært brukt på andre, og kanskje mer samfunnsnyttige, områder.

Det at kommisjonsarbeid trekker langt ut i tid, er ikke bare et kostnadsspørsmål, det kan også virke unødig belastende på involverte personer. Underveis i granskningen kan alvorlige beskyldninger fremsettes, og det kan gå lang tid før personer som mistenkes får sjansen til å forklare seg eller motvise påstander på annen måte. Det er også fare for at en langvarig og kostbar prosess bidrar til å skape en forventning om at kommisjonen «finder noe» for å rettferdiggjøre ressursbruken.

Varigheten av og ressursbruken ved granskinger har vært sentrale temaer i irske diskusjoner om kommisjonsundersøkelser som utredningsform. Den sentrale utfordringen har vært å finne den optimale avveiningen mellom hensynet til en rettssikker og kvalitativt god prosess og hensynet til fremdrift i prosessen. Flere tiltak for å effektivisere ressursbruken har vært foreslått.

Et tiltak har vært å legge stor vekt på å utarbeide presise mandater, slik at det gis hensiktsmessige rammer for kommisjonsundersøkelsene. Presise mandater reduserer risikoen for at tid og ressurser går med på unødvendig utredningsarbeid i periferien av temaet for undersøkelsen.

En mer effektiv prosess er også søkt oppnådd ved å sette strengere krav til fremdrift og forberedelser. Fleksibilitet er nødvendig for å sikre en vellykket gransking, men slik fleksibilitet forutsetter at den som gis vide rammer er i stand til å tilpasse undersøkelsen til det som er mest hensiktsmessig. Et sentralt mål må være at man unngår kommisjoner som bruker lang tid på å utrede spørsmål av marginal interesse. Kommisjonsarbeidet må kunne rettferdiggjøres, både hva gjelder tids- og kostnadsbruken.

I en nylig vedtatt lovendring pålegges granskingslederen å rapportere progresjonen hver sjettede måned. Blir kommisjonen forsinket i sitt arbeid, skal kommisjonslederen anslå hvor lang tilleggstid kommisjonen antas å ha behov for, opplyse om hvorfor tilleggstiden er nødvendig, og skissere hvordan denne tiden vil bli brukt.

Det er imidlertid noe uklart hvor godt dette effektivitetstiltaket vil fungere i praksis. Ved flere

anledninger har kommisjonene bedt om mer tid og ressurser for å ferdigstille arbeidet. Ønsket om å fremskaffe et dekkende og mest mulig riktig faktum gjør det vanskelig å avslå en slik anmodning. Et estimat av tidsbruk og kostnader i forkant vil alltid være beheftet med usikkerhet, og en uferdig granskingsrapport vil uansett være lite verdt.

Et annet forslag som også har vært fremme i diskusjonen, har vært å redusere kostnadene forbundet med advokatbistand til de som berøres av granskningen. Dette ble møtt med sterke protester, blant annet under henvisning til at relativt omfattende bistand er nødvendig for å ivareta de involvertes rettigheter.

#### **14.4.6 Avslutningen av arbeidet og avlevering av rapport**

Kommisjonenes undersøkelser presenteres i en granskingsrapport. I rapportene redegjøres det for hendelsesforløpet i saken og for eventuelle vurderinger av ansvarsforhold. Kommisjonen kan også gi anbefalinger om endringer av regler eller praksis foranlediget av de avdekkede funnene. Etter avlevering av rapporten oppløses kommisjonen.

Kommisjonsrapporten skal være offentlig. Offentliggjøringen kan likevel utsettes dersom dette er nødvendig av hensyn til parallelle undersøkelsesprosesser, og da særlig pågående politietterforskning.

Rapporten gir først og fremst informasjon om et saksforhold som ofte er komplekst og sammensatt. Kommisjonen har verken vedtaks- eller domsmyndighet, og i en eventuell etterfølgende rettslig prosess regnes kommisjonsrapportene som en meningsytring. Ved rettslige etterspill kan kommisjonens vurderinger og faktafremstillinger ikke uten videre legges til grunn, men de må etterprøves og dokumenteres.

Kommisjonens vurderinger kan klages inn for irske domstoler. Det gjelder både klager på kommisjonens konklusjoner og klager på selve utredningen og rammene for denne. Det er for eksempel adgang til å klage rammene for kommisjonsundersøkelsen inn for domstolene, og det er eksempler på at domstolen har konkludert med at en kommisjon var blitt gitt for vide fullmakter.



## Kapittel 15

# Bakgrunn for gjennomgang av regelverket nå

### 15.1 Tiltakende bruk og omtale av granskinger

---

Vedlegg 1, *Rapporter fra norske granskingskommissjoner 1827 – 2008*, utarbeidet av Harald Koht, viser tiltakende bruk av særskilt oppnevnte granskingskommissjoner i tiden etter 1975, særlig ved undersøkelser av større ulykker, gransking av mulige feil og overgrep begått av offentlige myndigheter og gransking av påstander om økonomiske uregelmessigheter som kan ha påført felleskapet tap. Gjennomførte granskinger har stort sett behandlet saksforhold av betydelig offentlig interesse.

I norsk offentlighet har ulike typer utredningsarbeid i de senere år i stadig økende utstrekning blitt omtalt som «gransking». Betegnelsen brukes om en rekke undersøkelser, uavhengig av om undersøkelsen utføres av en offentlig kommisjon særskilt oppnevnt for å få klarlagt bestemte hendelsesforløp og årsaksforhold. Utredningsarbeid er videre omtalt som «granskinger» uavhengig av saksforholdets alvorlighetsgrad og omfang, uavhengig av om ansvarsforhold vurderes og uavhengig av om utredningen gjennomføres av faste organer, særskilt oppnevnte organer eller som en ordinær tjeneste utført av innleide advokatfirmaer og liknende. Granskingsbetegnelsen er altså benyttet om en rekke utredningsformer som ikke omfattes av reglene i rundskriv G-48/75.

Både tiltakende bruk og upresis omtale skaper inntrykk av omfang og viktighet som gir grunnlag for ønske om nærmere regulering.

### 15.2 Nye undersøkelses-, kontroll- og tilsynsorganer

---

Fremveksten av nye undersøkelses-, kontroll- og tilsynsorganer har redusert behovet for at det offentlige oppnevner ad hoc granskingskommissjoner. Sentral i denne sammenheng er Statens havarikommisjon for transport, som er et fast forvaltningsorgan som etter utvidelsen av arbeidsområdet 1. juli 2008 undersøker ulykker og andre hendelser knyttet til luftfarts-, jernbane-, vei- og

sjøfartssektoren. En rekke ad hoc granskinger av større ulykker ville i dag blitt utført av havarikommisjonen.

Ved opprettelsen av de nye organene er deres regelgrunnlag drøftet, og det er gitt særbestemmelser som aktualiserer en ny gjennomgang av reglene for tradisjonelle granskingskommissjoner. Omtalen av havarikommisjonen og Konkurransetilsynet i punkt 13.3 og 13.4 viser hvordan saksbehandling og rettssikkerhetsgarantier tilpasses virksomhetens formål.

### 15.3 Annen rettsutvikling

---

Da rundskriv G-48/75 ble gitt, hadde forvaltningsloven virket i fem år. Lovens bestemmelser om taushetsplikt var ennå ikke vedtatt.

I tiden etter at rundskrivet ble utarbeidet har den europeiske menneskerettighetskonvensjonens rettssikkerhetsgarantier blitt påberopt i større grad enn tidligere. Vern om menneskerettigheter ble grunnlovsfestet i 1994,<sup>1</sup> og lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) trådte i kraft i 1999.

Lov om offentlighet i forvaltningen hadde virket i fire år da rundskriv G-48/75 ble gitt. Offentlighetsloven ble 1. januar 2009 avløst av lov om rett til innsyn i offentlig verksemd 19. mai 2006 nr. 16 (offentleglova). Offentleglova viderefører de fleste og viktigste reglene fra offentlighetsloven. Et viktig prinsipielt skille er imidlertid at loven regulerer innsyn i opplysninger, ikke dokumenter. Slik flyttes oppmerksomheten til hvilke opplysninger publikum skal gis innsyn i istedenfor hvilke dokumenter forvaltningen skal gjøre tilgjengelig for publikum. Hensikten med denne endringen er å øke publikums krav på innsyn.

Fornærmede, pårørende og etterlattes rettstilling har på ulike måter blitt styrket i de senere årene, blant annet ved endringslov til straffeprosessloven 7. mars 2008. Lovgiver uttalte følgende om bakgrunnen for de utvidede rettighetene fornærmede og etterlatte ble gitt ved lovendringene:

<sup>1</sup> Se Grunnloven § 110c

«Straffesystemet må utformes slik at alle som er involvert, føler seg inkludert og at de blir behandlet med verdighet og respekt. Mange fornærmede og etterlatte har gitt uttrykk for at møtet med rettssystemet kan oppfattes som en tung tilleggsbelastning. De har etterlyst bedre informasjon og mulighet for å kunne bidra med opplysninger. De ønsker å bli anerkjent som fullverdige deltakere i straffesaken, med prosessuelle rettigheter som gjør dem i stand til å ivareta sine interesser.»<sup>2</sup>

Denne rettsutviklingen berører i varierende grad regelverket for offentlige granskingskommisjoner. Granskingskommisjoner driver forvaltningsvirksomhet, og styrkingen av fornærmede, pårørende og etterlattes rettsstilling i strafferettspleien reiser spørsmål som ikke uten videre kan overføres til granskingskommisjonenes utredningsarbeid. Den alminnelige rettsutviklingen i tiden etter at rundskrivet kom, bidrar likevel til å aktualisere behovet for en gjennomgang av reglene for slike kommisjoner.

#### 15.4 Andre innspill i regeldebatten

*Professor dr. juris Anders Bratholm* drøfter reglene om gransking som statlig virkemiddel for å bringe faktiske forhold eller ansvarsforhold på det rene i en omfattende artikkel i Lov og Rett 1986 side 439 flg. Han konkluderer med at gransking gjerne er en siste utvei, en nødløsning, men som regel bedre enn ingen løsning. For ham synes reglene i rundskrivet av 1975 å ha virket tilfredsstillende frem til artikkelen ble skrevet. Han kan i alle fall ikke se at granskinger i perioden 1975 til 1986 har avdekket behov for mer uttømmende eller tvingende regulering. Den store fleksibilitet rundskrivets mange veiledende regler gir, må antakelig sies å være en fordel alt i alt. På den annen side kunne også en lov vært utformet slik at man fikk den nødvendige fleksibilitet på de områder hvor det er behov for det.

*Stortingets ombudsmann for forvaltningen* fører oppsyn også med offentlige granskingskommisjoner, fordi disse er forvaltningsorganer, om enn av en noe spesiell karakter. I brev 19. oktober 1994 til Justisdepartementet tok Sivilombudsmannen opp behovet for en gjennomgang og klargjøring av saksbehandlingsreglene ved granskinger. Grunnlaget for henvendelsen var klagesaker ombudsmannen hadde hatt til behandling. Sivilombudsmannen viser til at det hersker stor usikkerhet når det gjelder den nærmere tolkningen og anvendel-

sen av de saksbehandlingsprinsippene som er nedfelt i rundskriv G-48/75. Han etterlyser særlig en gjennomgang av reglene vedrørende kontradiksjon og partsoffentlighet, og om adgangen til å gjennomføre fortrolige samtaler for å få et saksforhold belyst.

En av sakene gjaldt klage fra en av dem som ble kritisert i granskingen av mulige misligheter i Oslo kommune på begynnelsen av 1990-tallet. Fylkesmannen i Oslo og Akershus, som var oppdragsgiver for denne granskingen, sluttet seg til ombudsmannens henvendelse. Fremdriften i arbeidet med en regelgjennomgang ble tatt opp i flere senere brev fra ombudsmannen.

*Justisdepartementet* skriver i brev 13. juni 2000 etter purringer fra Sivilombudsmannen blant annet at man tar sikte på å vurdere saksbehandlingsregler for granskingskomisjoner i større bredde.

*Den norske Advokatforening* skriver i brev 15. juni 1994 til Justisdepartementet om domsvirkningen av granskingskommisjonenes rapporter, om behovet for klart å definere hvem som er gjenstand for gransking, og hvem som rammes av konklusjonene, om behovet for dialog mellom granskingskommisjon og gransket og om behov for informasjon underveis om hvilken kritikk som kan tenkes å bli rettet mot en person. Hvor granskingskommisjonenes arbeid rettes mot én eller flere bestemte personer, fremholder Advokatforeningen at disse skal de ha samme rettigheter som en siktet under politietterforskning, med rett til innsyn i sakens dokumenter. De må også gis innsyn i den dokumentasjon og de rapporter utvalget selv utarbeider, og hovedrapporten før den gjøres tilgjengelig for allmennheten eller oppdragsgiver. Det kan skje under taushetsløfte. Granskingskommisjonene må ikke få for knappe tidsfrister for sitt arbeid, særlig fordi den granskede da kan få for lite tid til tilsvarende og til å forberede sitt forsvar.

Advokatforeningen mener å kunne konstatere at granskede har kommet i en vanskelig situasjon av grunner som nevnt. Advokatforeningen oppfordrer også til at særskilte granskingskommisjoner bare oppnevnes hvor det er god grunn til det, og hvor denne arbeidsformen synes spesielt hensiktsmessig. I det enkelte tilfelle bør det vurderes om granskingskommisjoner er nødvendig når det allerede er igangsatt politietterforskning og om oppnevning av en eventuell granskingskommisjon bør utstå til etterforskningen er avsluttet. Til dette siste bemerker lovutvalget at det i dag kan synes som rekkefølgen bevisst legges opp motsatt, altså først gransking og deretter eventuelt politietterforskning, særlig ved mistanke om økonomiske misligheter.

<sup>2</sup> Slik Ot.prp. nr. 11 (2007-2008) side 7

*Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité* behandlet i 2006 del 1 av en utredning om gransking av Utlendingsdirektoratet avgitt av en granskingskommisjon oppnevnt ved kgl. resolusjon 7. april 2006. I denne sammenheng holdt komiteen en åpen høring 1. juni 2006.

Granskingen gjaldt UDIs innvilgelse av arbeidstillatelse i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd til 197 nordirakere som tidligere hadde hatt midlertidig tillatelse som ikke dannet grunnlag for bosettingstillatelse eller familiegjening (også omtalt som MUF-saker). Kommisjonen konkluderte med at Utlendingsdirektoratet la opp til og gjennomførte en praksis som delvis var i strid med både utlendingsloven § 8 annet ledd og en midlertidig forskrift om irakere som tidligere har hatt midlertidig og begrenset arbeidstillatelse i Norge. Flere personer i UDIs ledelse ble kritisert.

Den såkalte UDI-saken og den påfølgende granskingen, fikk bred medieomtale. To av de personene som ble kritisert i kommisjonsrapporten, fremsatte utstrakt og sterk kritikk mot kommisjonens saksbehandling, herunder det tidspress granskingskommisjonen hadde arbeidet under. I høringen fastholdt kommisjonslederen at kommisjonens saksbehandling var forsvarlig og sto fast på kommisjonens konklusjoner. Han uttrykte forståelse for at kort tid til rådighet kunne ha medvirket til at de berørte følte at deres interesser ble dårlig ivaretatt.

I Innst.S.nr. 237 (2005-2006) fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttaler komiteen blant annet på side 14-15:

«Komiteen vil på prinsipielt grunnlag presisere at det er viktig å sikre rettssikkerheten til partene i en granskingsprosess. Det ville imidlertid vært uheldig både for de involverte parter og for UDI om granskingen av de 197 MUF-sakene skulle dratt ut i tid med den konsekvens at Stortingets høring måtte utsettes til høsten 2006. Dette er etter komiteens mening også et moment som må tillegges vekt i en helhetlig rettssikkerhetsvurdering av den konkrete sak.

Det er etter komiteens mening positivt at Regjeringen nå vil gjennomgå retningslinjene som ligger til grunn for offentlige granskinger, jf. rundskriv fra 4. mars 1975. Komiteen ber særlig om at man vurderer å tydeliggjøre hvilke beviskrav og partsrettigheter som skal gjelde, og om at man melder tilbake til Stortinget på egnet måte.»

*Professor dr. juris Hans Petter Graver*, som ledet granskingen av UDI-saken, tar i en leder i Lov og Rett 2006 side 321 opp spørsmål vedrørende gransking og rettssikkerhet. Gravers utgangspunkt er

at gransking ofte er en påkjenning for dem som omfattes av den. Granskingen må derfor ta hensyn til rettssikkerhet og kontradiksjon. Samtidig må en gransking legges opp slik at den kan opplyse saken innenfor rimelige tidsrammer. I noen tilfeller må slike hensyn veies mot hverandre.

Etter Gravers oppfatning er det flere forhold som ikke er tilfredsstillende regulert i gjeldende rundskriv. Han reiser spørsmål om partsbegrepet bare bør omfatte dem som det kan bli aktuelt å rette kritikk mot, og om retten til partsinnsyn bare skal gjelde de deler av granskingen som spesielt vedrører personens eget forhold. Om det skal være adgang til å motta opplysninger under løfte om fortrolighet, og om retten til innsyn skal kunne begrenses eller utsettes av hensyn til sakens utredning, bør avklares. Likeså må det vurderes om granskinger skal følge hovedprinsippet i forvaltningen om at forvaltningsorganet bestemmer hvordan saken skal behandles, eller om parter bør kunne føre vitner for kommisjonen og stille spørsmål til vitner som føres. Forklaringsplikten må utredes, og det samme gjelder offentlighet, muligheten til å angripe granskingsrapporten og beviskravene kommisjonen bør følge ved fremsettelse av kritikk.

*Professor dr. juris Johan Giertsen* skriver i sin bok *Gransking* i pkt. IX Rettspolitikk om gjeldende rettskildesituasjon, om hva som kan oppnås ved lovgivning, og om hovedprinsipper for mulig lovgivning.

Kildesituasjonen preges etter Giertsens oppfatning av at kildene hentet fra alminnelig forvaltningsrett forutsetter handling frem mot en avgjørelse, mens en gransking munner ut i en rapport som formelt bare er en ytring. Forvaltningslovens definisjon av «part» gir for eksempel bare mening i tilknytning til en «avgjørelse». Flere forvaltningsrettslige regler må tilpasses granskings situasjonen for å ha overføringsverdi. Reglene fremstår som fragmenterte og med begrenset tilgjengelighet, og kan blant annet derfor lett føre til tvist mellom granskere og granskede om hva som er forsvarlig i den enkelte sak. Kildesituasjonen gir også mulighet for å hevde overfor offentligheten at en gransking ikke er forsvarlig gjennomført.

Et spørsmål er om lovgivning kan bidra til større forutberegnelighet – i hvert fall mindre uklarhet – og forenkling. Reglene om kontradiksjon og partsrettigheter peker seg ut som aktuelle for lovfesting. Lovfesting av hovedspørsmål vil kunne forenkle granskingen.

Hovedprinsippene for en eventuell fremtidig lov om offentlige granskinger bør være varsomhet, rettssikkerhet, fleksibilitet og offentlighet. Særlig

bør lovgiver uttale at granskinger er et ekstraordinært middel. Kontradiksjon står sentralt, og Giertsen mener klagerett ved nektelse av innsynsbegjæringer bør lovfestes, etter mønster fra systemet for enkeltvedtak. En så langt som mulig sammenfallende regulering av vanlige forvaltningssaker og granskinger vil gi harmoni i systemet. Granskingsutvalgenes skjønnsmargin innenfor alminnelige forsvarlighetskrav er en styrke ved granskinger og må videreføres, også i forhold til når en granskning skal finne sted. Omfanget av lovbestemte partsrettigheter må i noen grad kunne fastlegges ut fra et forholdsmessighetsprinsipp, på grunnlag av styrken i partsinteressen. Fremgangsmåten må i

hovedsak overlates til granskingsutvalgenes skjønn. Offentlighet bidrar til rettssikkerhet, og lovgiver bør ikke velge en annen vei ved granskinger.

*I lovutvalgets samtaler med granskede* har innsyn, kontradiksjon, tidsramme, informasjon om rapportinnhold før avgivelse og kommisjonens uavhengighet av oppdragsgiver stått sentralt.

*Lovutvalget* har valgt å gjengi disse innspillene i regeldebatten så vidt omfattende, både for å vise noe av grunnlaget for lovutvalgets vurderinger, og for å vise innspillenes mangfold og tildels sprikende anbefalinger.

*Del III*  
*Lovutvalgets vurderinger*



## Kapittel 16

# Grunnleggende spørsmål

### 16.1 Granskinger som omfattes av lovutvalgets utredning og lovforslag

Det forekommer i dag en rekke ulike former for granskinger. Granskingskommisjoner kan nedsettes av ulike organer og etter ulike prosedyrer. Lovutvalgets mandat omtaler granskingskommisjoner oppnevnt særskilt av det offentlige for å utrede et bestemt saksforhold. I mandatet vises det til avgrensningen i rundskriv G-48/75 og i innstillingen fra Eckhoff-utvalget i 1968.

Temaet for lovutvalgets utredning er altså de granskingskommisjoner som forvaltningen *oppnevner særskilt* for å utrede en bestemt sak. Det ligger i kommisjonens ekstraordinære karakter at den oppløses etter avslutning av undersøkelsen.

Faste organer som driver utredningsarbeid med granskingspreg, inkludert tilsynsorganer med særlig plikt til å undersøke ulykker og ansvarsforhold innenfor sitt arbeidsområde, omfattes ikke av mandatet. Utenfor mandatet faller også undersøkelser som skjer i regi av organer for Stortinget. Forsvarets undersøkelseskommisjoner, omfattet av «Regler om tiltak og undersøkelser m.v. ved ulykker og hendelser i Forsvaret»<sup>1</sup> er uttrykkelig holdt utenfor lovarbeidet.

Det er flere eksempler på at det offentlige – på samme måte som private virksomheter – kjøper utrednings-/granskings tjenester av private firmaer. Denne typen granskings tjenester har likhetstrekk med det utredningsarbeidet som foretas av offentlig oppnevnte granskingskommisjoner. De kjøpte granskings tjenestene har imidlertid også likhetstrekk med utredningsarbeid og faktakartlegging som foretas som ordinær advokatvirksomhet. Også ved alminnelig juridisk rådgivning er det et visst behov for å bringe klarhet i de faktiske forhold i saken, og det kan være vanskelig å trekke grensen mellom advokaters kartlegging av faktum og utredningsarbeid betegnet som en «gransking». Tilgjengelig erfaringsmateriale indikerer at det er noe tilfeldig hvilke utredninger som betegnes som granskinger, og hvilke som regnes som ordinære advokatoppdrag.

Lovutvalget har begrenset seg til å foreslå regler for granskingskommisjoner som oppnevnes særskilt av det offentlige. Det er foreslått i kapittel 21 at bare Kongen i statsråd skal kunne beslutte å oppnevne slike kommisjoner. Etter forslaget kan altså ikke kommuner oppnevne granskingskommisjoner, men de kan ta initiativ til at slike blir oppnevnt. De foreslåtte reglene omhandler således ikke granskings-/utredningsarbeid det offentlige kjøper. Dette er den samme sontringen som er valgt i andre land lovutvalget har innhentet erfaringsmateriale fra. Lovutvalget mener likevel at det ikke er unaturlig at de foreslåtte reglene om fremgangsmåten ved utredningsarbeidet langt på vei følges av dem som leverer granskings tjenester på oppdrag fra det offentlige.

### 16.2 Bruk av granskingsformen

Mandatet ber om en vurdering av om det bør oppstilles alminnelige begrensninger i adgangen til å oppnevne granskingskommisjoner. I rundskriv G-48/75 omtales granskingskommisjoner som en ekstraordinær form for utredning, men det er i dag opp til oppnevningsorganets vurdering om og for hvilket formål en granskingskommisjon skal oppnevnes.

Lovutvalgets utredning del II – Bakgrunn – viser hvordan granskingsbegrepet har vært oppfattet, og hvordan granskingsformen har vært anvendt. Det er redegjort for hvordan offentlige granskinger har forholdt seg til andre utredningsformer, for hvilke andre utredningsformer som er anvendelige i ulike sammenhenger, for reglene som i dag regulerer offentlige granskinger og for de rettssikkerhetsproblemer en gransking kan medføre. Det er også vist til ulike, tildels motstridende, innspill i regeldebatten.

Granskingskommisjoner utreder saker i henhold til mandat utarbeidet på bakgrunn av beslutninger fattet av det offentlige. Innenfor mandatets rammer bestemmer granskingskommisjonen sakens omfang, utreder faktum og vurderer dette faktumet opp mot gjeldende normer og regler. Det at ett organ tillegges ansvar for alt dette,

<sup>1</sup> forskrift 6. januar 1995 nr. 18

skiller denne utredningsformen fra utredningsformen i domstolene, hvor partene bestemmer om sak skal reises og setter rammene for saken ved påstander og tilrettelegging av bevisførsel. Mens granskingskommisjonens undersøkelse presenteres i en rapport som er veiledende, om enn av betydelig vekt, avgjør domstolene saken og avsier bindende dom.

Det er vanskeligere å regulere en undersøkelsesform som tar sikte på anvendelse i ekstraordinære, innbyrdes sterkt varierende tilfeller. Det vil også alltid kunne hevdes at de spesielle omstendighetene omkring en granskingskommisjons virke, og kommisjonens sammensatte rolle under granskingen, vil øke risikoen for at kommisjonen inntar en for aktiv rolle og blir for fokusert på å finne feil eller kritikkverdige forhold. Behovet for å ivareta grunnleggende rettssikkerhetshensyn ved alle undersøkelsesformer som får betydning for fysiske eller juridiske personers rettsstilling og omdømme, skaper særlige problemer ved en slik ekstraordinær utredningsform. Lovutvalget drøfter utredningsform og de kryssende hensyn som gjør seg gjeldende i kapittel 17, men finner også her grunn til å understreke behovet for rettssikkerhet.

Lovutvalgets utgangspunkt er at særskilt oppnevning av granskingskommisjoner bør holdes på et begrenset nivå. Etter omstendighetene kan imidlertid oppnevning av en granskingskommisjon være både naturlig og forsvarlig. Flere eksempler fra praksis viser at en riktig gjennomført gransking kan være et skritt på veien til bearbeiding og avklaring av saksforhold som kan være omstridte, følelseladde og av stor samfunnsinteresse. Ofte brukes granskingsformen ved særlige behov for uavhengighet og upartiskhet, og hvor det av denne grunn anses betenkelig at forvaltningens ordinære utredningsapparat klargjør saken.

Granskingskommisjoners hovedoppgave er å utrede saksforhold og vurdere om uheldige sider ved saksforholdet kan føres tilbake til mangler, feil eller forsømmelser. Resultatet av en granskingskommisjons utredningsarbeid og kommisjonens oppfatning av saken presenteres i en granskingsrapport.

Granskingsrapporten er ikke en avgjørelse i tradisjonell forstand, og omtale i en granskingsrapport tillegges ingen rettsvirkninger. I en rettslig kontekst tjener granskingsrapporten kun som del av grunnlaget for videre arbeid, og eventuelle reaksjoner som følge av opplysninger i en granskingsrapport kan ikke baseres på granskingskommisjonens undersøkelser alene.

Granskingsrapporten skal gi forvaltningen og publikum bedre innsikt i en uoversiktlig materie som ofte også er kontroversiell i en eller annen form. Utredning ved en granskingskommisjon kan bidra til å belyse bakgrunnen for ulykker eller svikt i beslutningsprosesser og andre kritikkverdige forhold, men utredningen kan også bidra til å avkrefte ubegrunnede rykter og kritikk. Slik kan en gransking bidra til å rydde opp i en konflikt.

Den kompetansen en granskingskommisjon tilegner seg gjennom utredningsarbeidet vil også gjøre kommisjonen velegnet til å påpeke muligheter for forbedringer, eksempelvis ved endringer og justeringer av lover, praksis og rutiner. Granskingskommisjonen består av medlemmer med fagkunnskap av betydning for temaet som utredes, og den konkrete erfaringen kommisjonsmedlemmene i tillegg tilegner seg i utredningsarbeidet, gjør kommisjonen godt egnet til å foreslå mulige forbedringstiltak. Slike forslag faller ofte utenfor arbeidsområdet til faste kontroll- og tilsynsorganer.

Lovutvalget ser det som naturlig at en granskingskommisjon også kan anmodes om å vurdere ansvarsspørsmål, enten saken vurderes opp mot mulig systemsvikt eller individuelle feil. Avgrensningen av saksforholdet som skal utredes har ofte i større eller mindre grad sammenheng med et underliggende ønske om å plassere ansvar for en uønsket hendelse. På samme måte vil granskingskommisjonenes vurdering av hvilke deler av saken som er relevante, ofte styres av rettsregler.

Når slike vurderinger ligger til grunn og virker styrende for granskingskommisjonenes arbeid, vil det etter lovutvalgets oppfatning være kunstig å hindre kommisjonen fra å gi sin vurdering av ansvarsforholdene. En slik begrensning vil også kunne virke direkte skadelig for de involverte fordi kommisjonen vil miste adgangen til å gi uttrykk for at en kritisert eller kritikkverdig opptreden ikke er i strid med gjeldende rett. Rettslige vurderinger av et faktum vil på denne måten kunne dempe kritikk av en beskrevet handlemåte. Forslaget om at en granskingskommisjon bør kunne anmodes om å vurdere ansvarsspørsmål, er nærmere beskrevet i punkt 16.4.4. Lovutvalgets standpunkt må også leses i lys av anbefalingen om å pålegge forvaltningen et uttrykkelig ansvar for å følge opp granskingsrapporten.<sup>2</sup>

Selv om det ikke finnes erfaringsmateriale omkring spørsmålet, utelukker lovutvalget ikke at granskingskommisjoner i noen tilfeller kan ha blitt oppnevnt for å redusere press på forvaltningen

<sup>2</sup> Se kapittel 32



som følge av pågående konflikter i kontroversielle saker. I en opphetet situasjon vil man ved å nedsette en granskingskommisjon vise handlingskraft samtidig som fokus overføres fra oppnevningsorganet og over på granskingskommisjonen. Oppnevningsorganet kan da henweise til at en gransking er iverksatt, og på denne måten skape en buffer mot presse eller andre kritikere.

Denne begrunnelsen for å nedsette en granskingskommisjon kan imidlertid vise seg å slå tilbake på forvaltningen når kommisjonens rapport er ferdigstilt. Som lovutvalget tidligere har fremhevet, har en granskingskommisjon verken doms- eller vedtaksmyndighet. Hvilken gjennomslagskraft standpunkter i en granskingsrapport får, vil i stor grad bero på hvor godt kommisjonen har utredet saken. Det må imidlertid under enhver omstendighet påregnes at kommisjonens vurderinger vil bli gjenstand for kritisk analyse og diskusjoner i mediene. Ansvaret for oppfølging av kommisjonens konklusjoner vil uansett falle tilbake på forvaltningen selv.

### 16.3 Begrensninger i adgangen til å iverksette gransking

Betenkeligheter knyttet til bruken av granskingsformen må tas i betraktning ved vurderingen av om en granskingskommisjon skal oppnevnes, og granskingsformen bør ikke brukes i større grad enn nødvendig. Samtidig mener lovutvalget at det i særlige tilfeller vil kunne være grunnlag for å oppnevne granskingskommisjoner, og etter omstendighetene kan det være både naturlig og forsvarlig å gripe til granskinger som verktøy. Avgjørende i en slik vurdering er hvilket tema som skal utredes, og hvilke alternativer man har til å utrede saken ved en granskingskommisjon.

Lovutvalget har vurdert ulike måter å regulere når granskingskommisjoner skal kunne oppnevnes. Et mål for vurderingen er å holde bruken av særskilte granskingskommisjoner på et begrenset nivå og reservere bruken til saksforhold hvor slik utredning fremstår som klart mest hensiktsmessig.

En presis avgrensning av når granskingskommisjoner skal kunne oppnevnes, vil være best egnet til å nå dette målet. Slik lovutvalget ser det, er det imidlertid vanskelig å gi en presis avgrensning av når granskingsformen skal kunne benyttes. For å kunne utforme en regel med faste rammer for når granskingskommisjoner skal oppnevnes, måtte man ha oversikt over fremtidige situasjoner hvor denne utredningsformen kan bli vur-

dert som aktuell. Mangfoldet i de temaer som hittil har blitt utredet ved granskingskommisjoner,<sup>3</sup> tilsier at det ikke vil være mulig å forutse alle situasjoner i fremtiden. Det vil da også være umulig å gi en riktig avgrensning alle fremtidige forhold tatt i betraktning.

Beslutningen om å oppnevne en granskingskommisjon beror også på en bred vurdering som ikke lett vil passe inn i rettslige skranker. Politiske avveininger, herunder hensynet til forsvarlig ressursbruk, vil være fremtredende i en slik vurdering, og dette kan tilsi at forvaltningen selv bør ha kompetansen til og ansvaret for å avgjøre når det skal granskes.

Så vel behovet for en viss fleksibilitet som sondringen mellom rettslige og politiske vurderinger gjenspeiles i den foreslåtte reguleringen. Lovutvalget foreslår to begrensninger for bruk av granskingsformen, og begge disse er av skjønnspreget karakter. I punkt 16.4 redegjøres det for foreslåtte begrensninger i temaene som kan utredes av granskingskommisjoner, mens det i punkt 16.5 redegjøres for bruk av granskingskommisjoner i forhold til andre utredningsformer.

De foreslåtte begrensningene er skjønnsmessige, men lovutvalget finner det naturlig at de her angitte hensynene for og imot oppnevning av granskingskommisjoner inngår i beslutningsgrunnlaget. Beslutes det oppnevnt en granskingskommisjon, må oppnevningsorganet også så langt som mulig søke å imøtekomme de særlige krav denne utredningsformen stiller.

Som det vil fremgå av kapittel 21, foreslår lovutvalget at kompetansen til å oppnevne granskingskommisjoner tillegges Kongen i statsråd. Kompetansen skal ikke kunne delegeres. På denne måten ønsker lovutvalget å signalisere det ekstraordinære ved bruk av granskingsformen. Beslutningen om å oppnevne en granskingskommisjon bør treffes på øverste administrative nivå, og lovutvalget antar at valg av Kongen i statsråd som beslutningsorgan også vil bidra til å begrense bruken av slike kommisjoner.

### 16.4 Tema for granskingen

#### 16.4.1 Generelt om hvilke saker som bør kunne utredes av granskingskommisjoner

Tradisjonelt har granskingskommisjoner blitt oppnevnt for å utrede et faktisk hendelsesforløp, enten knyttet til en ulykke, en annen uheldig begivenhet

<sup>3</sup> Se Harald Kohts oversikt, vedlegg 1

eller til mulig svikt i beslutningsprosesser. Ofte har kommisjonen også blitt bedt om å vurdere om uheldige sider ved saksforholdet kan føres tilbake til feil eller forsømmelser, både på grunn av systemsvikt og på grunn av enkeltpersoners kritikkverdige opptreden. De gangene kommisjonene er anmodet om å vurdere ansvarsspørsmål, har det vært snakk om ansvar i vid forstand, så vel rettslig som politisk eller moralsk ansvar.<sup>4</sup>

Av vedlegg 1 *Rapporter fra norske granskingskommisjoner* fremgår hvilke temaer som har vært undergitt gransking. Spørsmålet videre er hvilke temaer som i fremtiden bør kunne undersøkes av en granskingskommisjon. Dette har nær sammenheng med drøftingen i punkt 16.5, om bruk av granskingskommisjoner i forhold til andre utredningsformer, og med drøftingen i kapittel 21 om oppnevningorgan. Samlet sett mener lovutvalget at disse begrensningene gir en hensiktsmessig ramme rundt bruken av granskingskommisjoner.

Som det fremgår av drøftelsen i de foregående punkter, mener lovutvalget at bruken av granskingskommisjoner bør holdes på et begrenset nivå. Oversikten i vedlegg 1 viser da også at det som den klare hovedregel har vært saker av en viss viktighet som har vært underlagt gransking.

Utredning av større ulykker innen transportsektoren er i stor grad blitt institusjonalisert gjennom Statens havarikommisjon for transport («havarikommisjonen»). Havarikommisjonen har de senere år gradvis fått utvidet sitt ansvarsområde, og fra 1. juli 2008 undersøkes ulykker og hendelser innen sivil luftfart og jernbane-, vei- og sjøfartssektoren. Lovutvalget legger til grunn at opprettelsen av havarikommisjonen og utvidelsen av havarikommisjonens arbeidsområde reduserer behovet for å oppnevne granskingskommisjoner for å klargjøre årsakene til større ulykker. Flere av ulykkene som har vært undersøkt av særlig oppnevnte kommisjoner – som Scandinavian Star- og Sleipner-ulykkene – ville i dag falt inn under havarikommisjonens arbeidsområde.

Oversikten i vedlegg 1 viser imidlertid at granskingskommisjoner har vært oppnevnt for å utrede en rekke andre temaer enn ulykker. For å gi et innblikk i mangfoldet, vil lovutvalget i det følgende gi noen eksempler på temaer hvor det etter lovutvalgets oppfatning har vært rimelig og nødvendig med oppnevning av en granskingskommisjon.

- I 1945 oppnevnte samlingsregjeringen en kommisjon for å utrede Nygaardsvold-regjeringen og andre offentlige organers opptreden i forbindelse

med det tyske angrepet 9. april 1940. I kommisjonsrapporten gis det en klargjøring av hendelsesforløpet ved den tyske invasjonen og en vurdering av handlingene til fremtredende politikere og militære i tillegg til en bred oversikt over norsk forsvars- og utenrikspolitikk.

- Etter eksplosjonen i gruen i Kings Bay på Svalbard i 1962 ble det oppnevnt en kommisjon for å utrede årsaken til ulykken. Kommisjonen tok i rapporten for seg et bredt spekter av mulige årsaker til ulykken og rettet skarp kritikk mot bedriftsledelsen og eierne, representert ved det daværende Industridepartementet.
- I 1991 ble det ved kgl. res. oppnevnt en kommisjon som vurderte årsakene til krisen i det norske bankvesenet på slutten av 1980-tallet. Kommisjonen avga sin rapport til Finans- og tolldepartementet i 1992. (Stortinget oppnevnte i 1997 en kommisjon som gjennomførte undersøkelser omkring samme tema.)
- En kommisjon ledet av høyesterettsdommer Ketil Lund ble oppnevnt av Stortinget i 1994 for å undersøke alle forhold i forbindelse med påstander om at politiets overvåkingstjeneste, Forsvarets sikkerhetstjeneste og Forsvarets etterretningstjeneste, eller personer knyttet til disse tjenester, hadde vært engasjert i ulovlig eller irregulær overvåking av norske borgere
- En stortingsoppnevnt kommisjon avga 1. mars 2001 en rapport om ulike forhold vedrørende hovedflyplassen på Gardermoen. Kommisjonen foretok en bred gjennomgang av utredning av planlegging, prosjektering og utbygging av ny hovedflyplass for Østlandet og Gardermobanen. Saksforberedelsen hadde etter kommisjonens oppfatning i det alt vesentlige vært ryddig og grundig.
- I 2006 ble det oppnevnt en kommisjon for å undersøke Utlendingsdirektoratets innvilgelse av 197 tillatelser til bosetting og familiegjenforening. Kommisjonen kom til at Utlendingsdirektoratet hadde lagt opp til og gjennomført en praksis som delvis var i strid med både utlendingsloven § 8 annet ledd og en midlertidig forskrift om irakere som tidligere har hatt midlertidig og begrenset arbeidstillatelse i Norge. Flere personer i UDIs ledelse ble kritisert.
- En kommisjon ble i 2006 oppnevnt for å undersøke Forsvarets innkjøpspraksis på IKT-sektoren. Bakgrunnen for oppnevningen var at Forsvarsdepartementet gjennom interne undersøkelser hadde avdekket brudd på anskaffelsesregelverket, interne rutiner og etiske retningslinjer. Etter kommisjonens oppfatning forelå det svakheter i Forsvarets kontakt

<sup>4</sup> Se Rundskriv 1975 punkt II

med næringslivet, og omfattende og til dels grove brudd på anskaffelsesreglene.

Det vises til den utarbeidede oversikten for en mer fullstendig oversikt over temaer som har vært utredet ved granskingskommissjoner.<sup>5</sup>

#### 16.4.2 Saker av allmennviktig betydning

Begrensningen i hvilke typer saker som skal kunne utredes av en granskingskommissjon, må etter lovutvalgets oppfatning vise at terskelen for oppnevning av granskingskommissjoner skal være relativt høy. Samtidig må begrensningen gi rom for at granskinger kan være aktuelle innenfor en rekke ulike områder og i en rekke ulike situasjoner.

På denne bakgrunn foreslår lovutvalget en regel om at granskingskommissjoner bare skal oppnevnes i saker av «allmennviktig betydning». Dette begrepet er skjønnspreget og har en iboende fleksibilitet som gir oppnevningsorganet – som etter lovutvalgets forslag skal være Kongen i statsråd – frihet til å vurdere situasjonen og behovet som gjør seg gjeldende.

Uttrykket «allmennviktig betydning» brukes også i den danske loven om undersøkelseskommissjoner. Formuleringen innebærer at det i prinsippet ikke er noen rettslig grense for hvilke saksforhold en kommisjon kan oppnevnes for å undersøke.

Valg av uttrykk viser imidlertid at kommisjonsformen skal reserveres for saker hvor en avklaring anses viktig for fellesskapet. Som et utgangspunkt mener lovutvalget at saker av allmennviktig betydning må relatere seg til det offentlige, for eksempel offentlig bruk av midler eller mulig systemsvikt i offentlige organer. Statsbedrifter regnes i denne sammenheng som offentlige organer. Saker som vedrører regionale eller lokale, for eksempel kommunale, forhold vil etter omstendighetene kunne være av allmennviktig betydning, såfremt oppnevningsorganet, Kongen i statsråd, etter en samlet vurdering finner at dette er den riktige undersøkelsesformen. Lokale forhold vil imidlertid oftest kunne utredes lokalt i andre former: internt, ved engasjerte hjelpere så som advokater eller av ordinære tilsynsmyndigheter.

Offentlig oppnevnte granskinger bør ikke brukes i saker som primært gjelder rettslige konflikter mellom det offentlige og private. En granskings-

kommisjon kan ikke treffe rettslig bindende avgjørelser, og denne typen konflikter bør derfor henføres til alminnelige konfliktløsningsorganer. Dette utelukker imidlertid ikke at forhold av betydning for private kan underkastes gransking som en del av utredningen av et større sakskompleks av allmennviktig betydning.

Ved siden av disse generelle betraktninger er det behov for nærmere omtale av enkelte særlige ansvarsspørsmål. I punkt 16.4.3 gjennomgår lovutvalget spørsmålet om granskingskommissjoner bør kunne vurdere konstitusjonelt ansvar. Deretter, i punkt 16.4.4, drøftes vurderingen av mulig arbeidsrettslig, erstatningsrettslig og strafferettslig ansvar.

#### 16.4.3 Særlig om mulig konstitusjonelt ansvar

Den foreslåtte regelen om at granskningen må gjelde et forhold av allmennviktig betydning, gir en vid definisjon av hvilke temaer som kan utredes av en granskingskommissjon. Regelen åpner for at forhold av politisk, strafferettslig og sivilrettslig karakter vil kunne vurderes i en gransking. I lys av dette er det behov for enkelte lovfestede begrensninger.

Lovutvalget anbefaler at det i loven blir tatt inn en uttrykkelig regel om at granskingskommissjoner ikke skal foreta rettslige vurderinger av statsråders forhold. Den praktiske sanksjonen for en statsråd vil være politisk ansvar. Det finnes egne organer og konstitusjonelle regler for vurderinger av statsråders ansvar, og det eksisterer et eget organ – Stortingets ansvarskommisjon – som når Stortinget ber om det, undersøker om det er grunnlag for å gjøre konstitusjonelt ansvar gjeldende.<sup>6</sup> Det er i den danske loven om *undersøkelseskommissioner* inntatt en tilsvarende regel om at *undersøkelseskommissionene* ikke kan foreta rettslige vurderinger av ministeres forhold, og de danske kommisjonene er også avskåret fra å vurdere om ministre har begått feil eller forsømmelser.

I den grad statsråders forhold skal undersøkes av en granskingskommissjon, vil kommisjonens oppgave i denne forbindelse være å undersøke og redegjøre for relevante faktiske omstendigheter i tilknytning til et konkret saksforhold. På bakgrunn av kommisjonens redegjørelse vil Stortinget kunne ta stilling til om spørsmålet skal behandles videre, for eksempel av Stortingets ansvarskommisjon.

<sup>5</sup> Se Harald Kohts oversikt, vedlegg 1

<sup>6</sup> Se omtale av Stortingets ansvarskommisjon i punkt 13.5.4

#### 16.4.4 Vurdering av straff og erstatningsansvar

I rundskriv G-48/75 uttrykker Justisdepartementet skepsis til at granskingskommisjoner skal vurdere ulike ansvarsforhold. Det uttales blant annet:

«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, etter som disse spørsmål skal vurderes av påtalemyndigheten, den myndighet som har oppnevnt kommisjonen, eller av skadelidte.»

Rundskrivet utelukker ikke at granskingskommisjoner bes om å vurdere denne typen ansvar. Praksis har da også vist at det offentlige trass i rundskrivets utgangspunkt har nedsatt flere granskinger hvor granskingskommisjonene er bedt om å vurdere mulige arbeidsrettslige sanksjoner og mulige straffbare og erstatningsbetingende handlinger. Denne praksisen er ikke avgjørende for lovutvalgets vurdering, men den viser at oppnevningorganene har følt behov for å tillegge granskingskommisjonene slike oppgaver, på tross av rundskrivets utgangspunkt.

I vurderingen av om en granskingskommisjon skal oppnevnes for å undersøke saker hvor det kan ha blitt begått ansvarsbetingende handlinger, må det tas i betraktning at standpunktene i en granskingskommisjons rapport verken har doms- eller vedtaksvirkninger. Kommisjonens vurdering av ansvarsspørsmålene tillegges altså ingen direkte rettslige virkninger. Granskingskommisjonens konklusjoner tjener derfor kun som en del av beslutningsgrunnlaget for den ansvarlige fagmyndighets videre vurderinger i saken.

Eventuelle reaksjoner som følge av kritikk i en granskingsrapport kan ikke baseres på granskingskommisjonens undersøkelser alene. Politiet kan etter omstendighetene igangsette etterforskning på grunnlag av opplysninger gitt i en granskingsrapport. Vurderinger i granskingsrapporten kan videre foranledige sivile søksmål. Ansvarlig fagmyndighet kan også komme til at nærmere bestemte oppfølgingstiltak skal iverksettes som følge av granskingskommisjonenes rapporter. Dersom saken skal følges opp administrativt, må ansvarlig fagmyndighet på selvstendig grunnlag ta stilling til kommisjonenes vurdering av faktum og av det avdekkede faktum opp mot aktuelle rettsregler. Først dersom den ansvarlige fagmyndigheten selv – etter en betryggende saksbehandling – slutter seg til granskingskommisjonens vurderinger, kan det bli aktuelt med sanksjo-

ner overfor enkeltpersoner som kritiseres i en granskingsrapport.

Selv om standpunkter i en kommisjonsrapport ikke er rettslig bindende, har erfaring vist at involverte kan oppleve granskingskommisjonens vurderinger som svært belastende, og i en tabloid gjengivelse vel så belastende som en dom. Som lovutvalget vil komme tilbake til i punkt 32, foreslås en lovregel om at den ansvarlige fagmyndighet så snart som mulig skal ta stilling til eventuelle ansvarsspørsmål. Hensikten med denne regelen er å få en rask avklaring av ansvarsspørsmålet, slik at man unngår at kommisjonens vurderinger i lang tid blir stående som siste ord i saken.

Forvaltningsorganer skal vise en viss tilbakeholdenhet med å anmelde mulig straffbare forhold i virksomheten, og dette kan aktualisere behovet for utredning også av forhold som hører hjemme under politiets arbeidsområde. I Statens personalhåndbok gis retningslinjer for behandling av saker om underslag, korrupsjon, tyveri, bedrageri og utroskap i statstjenesten.<sup>7</sup> Av retningslinjene punkt 3 fremgår det at politietterforskning ved mistanke om straffbare forhold i statstjenesten, ikke bør begjæres før det er grunn til å tro at forholdene kan lede til en straffereaksjon. Det understrekes videre at det ofte vil være formålstjenlig først å utrede saken for å få avklart om forholdene er tiltrekkelig grove til at de bør anmeldes. Forvaltningen pålegges altså en undersøkelsesplikt før saken oversendes politiet til etterforskning, men forvaltningsorganet vil ikke alltid selv ha den ekspertisen som trengs for å foreta slike undersøkelser. Etter omstendighetene vil det derfor kunne være hensiktsmessig for forvaltningen at den pålagte utredningen inngår som en del av granskingskommisjonens utredningsarbeid.

Slik lovutvalget ser det, er spørsmålet om hvordan granskingskommisjoner vurderer mulige straffbare forhold, av vel så stor betydning som spørsmålet om granskingskommisjoner bør vurdere slike forhold. I praksis har granskingskommisjoner hatt en noe ulik tilnærming til spørsmålet. Det er eksempler på at granskingskommisjoner har trukket frem og vurdert objektive forhold uten å vurdere disse direkte i en strafferettslig kontekst. Andre granskingskommisjoner har vurdert objektive, men ikke subjektive straffbarhetsvilkår og utformet konklusjonen som en vurdering av om det «kan foreligge straffbare forhold». En konklusjon om at straffbare forhold foreligger, ville stride mot uskyldspresumsjonen i straffesaker. Den europeiske menneskerettighetsdomstolen tolket

<sup>7</sup> Se Statens personalhåndbok (2008) punkt 10.19

tidlig EMK artikkel 6 (2) så generelt at ingen representant for staten må si offentlig at en person er skyldig i en straffbar handling før slik skyld er fastslått av en domstol.<sup>8</sup>

En granskingskommisjon bør uansett kunne si eksplisitt at den mener at straffbare forhold ikke foreligger. Er kommisjonen av en annen vurdering kan gode grunner tilsi at kommisjonene begrenser seg til å konkludere med at straffespørsmålet «bør vurderes nærmere».

Det er bare politiet og påtalemyndigheten gjennom sin etterforskning – og i siste instans domstolen – som kan ta stilling til straffespørsmålet på en fullt ut tilfredsstillende måte. Lovutvalget foreslår at en granskingskommisjon for eksempel ikke skal kunne benytte tvangsmidler, og kommisjonen vil derfor mangle nødvendige forutsetninger for fullt ut å kunne bringe på det rene faktum til grunn for vurdering av skyldspørsmålet. Politiet og påtalemyndigheten og senere domstolene må også under enhver omstendighet bygge på sin egen vurdering av de faktiske og rettslige omstendighetene i saken. Kommisjonens primæroppgave er å gjøre rede for sin vurdering av det faktiske hendelsesforløpet. Den foreslåtte uttrykksmåten vil være i tråd med kommisjonens oppgave og gjenspeile at granskingskommisjonens konklusjoner ikke på noen måte skal sidestilles med en dom.

## 16.5 Forholdet til andre organer med ansvar for saksutredning

Utredning av en sak ved en granskingskommisjon reiser som det fremgår av drøftelsen foran, særlige problemstillinger. Etter omstendighetene kan granskingsformen være å foretrekke, men lovutvalget antar at det ofte vil være mest hensiktsmessig å benytte allerede eksisterende organer.

Dersom et saksforhold naturlig vil kunne bringes inn for domstolsbehandling, er det neppe grunn til at saken skal overlates til en granskingskommisjon. For at en granskingskommisjon skal oppnevnes, mener lovutvalget derfor at saken i nåværende form må være uegnet for domstolsbehandling, for eksempel fordi det ikke er klart definerte parter eller krav i saken. Det at deler av et sakskompleks kan tenkes å bli gjenstand for domstolsbehandling i etterkant av en gransking, bør imidlertid ikke være til hinder for oppnevning av en granskingskommisjon.

Granskingskommisjoner bør heller ikke oppnevnes for å frita de faste organene fra deres lovfestede kontroll- og tilsynsansvar. Såfremt utredning av et saksforhold etter sin art naturlig faller inn under arbeidsområdet til et allerede eksisterende organ, mener lovutvalget at det må en særlig begrunnelse til før utredning av saken overføres til en særlig oppnevnt granskingskommisjon. Lovutvalget antar at en utredning ved faste organer som hovedregel vil være en tilfredsstillende arbeidsform. Standpunktet er også begrunnet i hensynet til forsvarlig ressursbruk ved anvendelse av allerede etablert fagkunnskap.

I rundskriv G-48/75 heter det at en «[g]ranskingskommisjon er en ekstraordinær form for utredning, som bare bør brukes i tilfelle der vedkommende myndighet finner det klart at kommisjonsbehandling er den beste løsning sammenliknet med andre muligheter for undersøkelse». Justisdepartementet la altså i rundskrivet opp til at hensiktsmessigheten ved bruk av andre utredningsformer måtte vurderes før en granskingskommisjon ble nedsatt.

På samme måte som i rundskrivet foreslår lovutvalget at andre utredningsformer skal vurderes før en granskingskommisjon nedsettes. Muligheten for å utrede saken ved allerede eksisterende organer må vurderes i forkant, og i en slik vurdering vil det kunne være naturlig å innhente innspill fra eventuelle organer med fagansvar for det temaet som skal utredes.

I en vurdering av om allerede eksisterende organer kan forestå undersøkelsen, vil lovutvalget særlig henlede oppmerksomheten på de mange faste kontroll- og tilsynsorganene. En rekke faste organer har kommet til etter at rundskriv G-48/75 ble utferdiget, og tilveksten og styrkingen av faste kontroll- og tilsynsorganer reduserer etter lovutvalgets oppfatning behovet for særskilt oppnevnte kommisjoner. Som det fremgår av Harald Kohts oversikt over offentlige granskingskommisjoner,<sup>9</sup> er for eksempel en rekke av kommisjonene oppnevnt for å undersøke større ulykker. Lovutvalget legger til grunn at mange av disse ulykkesgranskningene i dag ville falt inn under virkeområdet til Statens havarikommisjon for transport.<sup>10</sup>

Andre kontroll- og tilsynsorganer vil kunne være velegnet til å undersøke mulig svikt i beslutningsprosesser. Sivilombudsmannen og Riksrevisjonen fører for eksempel kontroll og tilsyn med forvaltningen, og som det fremgår av lovutvalgets eksemplifisering i punkt 13.2, føres det i dag kon-

<sup>8</sup> Se Møse, Erik: *Menneskerettigheter*, side 370 med videre henvisninger

<sup>9</sup> Se vedlegg 1

<sup>10</sup> Se presentasjon av havarikommisjonen i punkt 13.3

troll og tilsyn også av andre organer. Etter lovutvalgets oppfatning er det viktig å holde fast ved at disse organene har primæransvaret for saksutredninger innenfor sitt arbeidsområde.

Lovutvalget viser også til at mange kontroll- og tilsynsorganer kan pålegge berørte personer forklaringsplikt. Som det fremgår av punkt 25.1, foreslår lovutvalget at det ikke skal være forklaringsplikt overfor særskilt oppnevnte kommissjoner. Lovutvalget antar at også denne forskjellen vil bidra til at eksisterende kontroll- og tilsynsorganer benyttes fremfor slike kommissjoner.

Beslutningen om å oppnevne en granskingskommissjon må begrunnes i særlige omstendigheter som gjør seg gjeldende i den aktuelle saken. Granskingsformen vil først og fremst være aktuell i saker hvor det er behov for spesiell sakkunnskap eller særlig avstand til saksforholdet, eller i andre og mer ekstraordinære tilfeller.

Noen ganger er behovet for tillit og uavhengighet særlig fremtredende. Faste organer kan anses uegnet til å forestå utredningen, fordi saksforholdet faller utenfor arbeidsområdet til eksisterende organer, eller fordi eksisterende kontroll- og tilsynsorganer har vært inne i saken på et tidligere tidspunkt. Den tidligere befatningen med saken vil i sistnevnte tilfelle kunne svekke tilliten til at de faste organene vil gjennomføre en uavhengig og upartisk utredning.

Kan ikke de eksisterende organene anvendes, vil en særlig sammensatt granskingskommissjon

kunne være egnet til å utføre oppgaven. Ved å oppnevne en granskingskommissjon for å forestå den aktuelle undersøkelsen vil man også kunne ta hensyn til eventuelle særlige behov for sakkyndighet. Kommisjonen vil også stå relativt fritt til å tilpasse arbeidet til hva som anses hensiktsmessig i det enkelte tilfellet.

Rundskrivet foreskriver at granskingsformen skal kunne benyttes når oppnevningsorganet «finder det klart at kommisjonsbehandling er den beste løsning sammenliknet med andre muligheter for undersøkelse». Lovutvalget er enig i at det bør være opp til oppnevningsorganet å vurdere hensiktsmessigheten ved bruk av granskingskommissjoner i forhold til andre utredningsformer.

Lovutvalget ønsker imidlertid å fremheve det ekstraordinære ved at et saksforhold utredes av en offentlig oppnevnt granskingskommissjon. Det foreslås derfor at granskingskommissjoner bare bør oppnevnes når det etter oppnevningsorganets oppfatning er den klart mest hensiktsmessige utredningsformen. Denne formuleringen skal, sammen med krav om allmennviktig betydning og oppnevning ved Kongen i statsråd, synliggjøre terskelen for å oppnevne granskingskommissjoner. Almennlige utredningsformer bør så langt som mulig benyttes, og utredning ved en granskingskommissjon må begrunnes med konkrete forhold som gjør at granskingsformen klart er å foretrekke.

## Kapittel 17

# Utredningsform og rettssikkerhet

Hovedsiktemålet med utredninger ved offentlig oppnevnte granskingskommisjoner er å utrede saksforhold med sikte på å klarlegge hendelsesforløp, ta stilling til årsaksforhold og eventuelt foreslå endringer. Slik kan ansvarlig fagmyndighet få et bedre grunnlag for fremtidige beslutninger, og publikum får informasjon om hendelsesforløp og følger.

Granskingskommisjoner har tradisjonelt ikke hatt doms- eller vedtaksmyndighet, og denne begrensningen i kommisjonenes kompetanse må videreføres.

Granskingskommisjonenes utredningsarbeid kan få betydning for enkeltpersoners eller private virksomheters situasjon. Dette kommer klart uttrykk når kommisjonsrapportene inneholder kritiske bemerkninger eller uttalelser om mulig ansvarsbetingende forhold.

Kritikk kan man naturligvis risikere også uten å ha fått sitt forhold utredet av en granskingskomisjon. Det kan hevdes at det tross alt må være bedre at kritikk baseres på et omfattende utredningsarbeid enn bare på rykter og antakelser. På den annen side vil kritikken kunne ramme ekstra hardt fordi den kommer fra et ekspertorgan oppnevnt av det offentlige for å bringe klarhet i saken. Kommisjonen har fått arbeide med stoffet i en tidsperiode, og den skal i prinsippet ha fått tilgang på alle relevante opplysninger i saken. For de impliserte og for omverdenen er det av denne grunn naturlig å trekke den slutning at saksforløpet slik det er beskrevet i en granskingsrapport, stemmer med saksforløpet slik det faktisk var, og at kommisjonens konklusjoner er fornuftige og forstandige.

Når granskingskommisjonene vurderer forhold av betydning for private, må kommisjonen påse at rettssikkerheten ivaretas. Saksforholdet må utredes så godt som mulig, og kommisjonen må gjøre sitt beste for å unngå feil så vel i vurderingen av saksforløpet som i anvendelsen av aktuelle rettsregler. Det at kommisjonen gjør sitt ytterste for å unngå feil, er likevel ikke tilstrekkelig. Granskingen må gjennomføres i henhold til forsvarlige krav til saksbehandling og på en måte som gir de involverte tillit til prosessen og til beslutningstagerne.

Saksbehandlingen i domstolene trekkes ofte frem som et mål for hvordan rettssikkerhet skal ivaretas. Domstolenes avgjørelser baseres på en partsprosess hvor parter med motstridende interesser legger frem sine respektive syn på faktum og den rettslige vurderingen av saksforløpet. Det er altså i det vesentlige partene i saken som fremskaffer det materialet dommeren bygger sin avgjørelse på. Siktemålet med en slik prosess er at partene med sine motstridende interesser til sammen skal gi dommeren et bredt og tilstrekkelig grunnlag for å treffe en avgjørelse.

Forskjeller mellom domstolsbehandling og granskingskommisjoners utredningsarbeid gjør imidlertid at reglene for fremgangsmåten ved domstolene ikke uten videre kan overføres til granskingskommisjoner. Kunne man belyst saken tilfredsstillende ved en ordinær domstolsprosess, burde saken ha vært fremmet for ordinær domstolsbehandling, heller enn å bli utredet av en granskingskomisjon.

Mens domstolene trer i funksjon etter en tiltale eller et søksmål, ligger et mandat til grunn for granskingskommisjonenes arbeid. I en partsprosess har partene herredømme over saken, mens mandatet på sin side gir granskingskommisjonen ansvaret for å utrede og vurdere saksforholdet. Innenfor mandatets rammer har kommisjonen et selvstendig ansvar for å tilrettelegge materialet ved å utrede hendelsesforløpet og gi en rettslig vurdering av det faktum som legges til grunn. Ved at kommisjonen tillegges ansvaret for å formulere spørsmål, samle inn materiale og foreta en rettslig vurdering, reduseres de involvertes muligheter til å styre og påvirke prosessen. Selv om samtlige berørte parter er enige, kan de ikke ved sine disposisjoner bestemme hvilke bevis som skal inngå i vurderingen. En granskingskomisjon skal fullføre sitt arbeid i henhold til mandatet, og de berørte kan ikke avtale at granskingen skal få et bestemt utfall.

I motsetning til i en partsprosess er det heller ikke alltid gitt hvem som er «parter» i en undersøkelse gjennomført av en granskingskomisjon. Granskingen er av dynamisk karakter, og det kan være vanskelig på forhånd å avgjøre hvilke interes-

ser som vil bli berørt. Ikke sjelden finner granskingskommisjoner at personer som ved oppstarten fremsto som interessante har en perifer stilling, mens andre igjen blir tyngre involvert etter hvert som granskingen skrider frem.

Disse forskjellene gjør at arbeidet ikke kan legges opp på samme måte som prosessen i domstolene. Eckhoff-utvalget uttrykte dette slik i innstillingen fra 1968, jf siste avsnitt i det lengre sitatet i kapittel 11:

«Utvalget mener at foranstående fremstilling har vist at det ikke er mulig skjematisk å overføre regler fra prosessen til en granskingskommisjons virksomhet. Man må her ha for øyet at en kommisjon neppe kan antas i rimelig tid å få gjennomført undersøkelsen av et større problemkompleks om man la kommisjonens arbeid opp etter kontradiktoriske prinsipper, og det man vinner i tid kan selvsagt gå på bekostning av sikkerheten.»

Det er ingen nødvendig motsetning mellom en granskning basert på en undersøkelsesprosess og rettssikkerhet, selv om en partsprosess, hvor rollene fordeles på flere, vanligvis anses mest betryggende. En rekke avgjørelser treffes i dag på grunnlag av undersøkelsesprosesser, blant annet forvaltningsvedtak hvor samme organ utreder og avgjør saken. Organiseringen av forvaltningsapparatet viser at man kan få tilfredsstillende resultater ved at ett organ både fremskaffer informasjon i en sak og vurderer denne informasjonen i en rettslig kontekst. En forutsetning er da at rettssikkerheten til de involverte ivaretas.

Granskingskommisjoner driver forvaltningsvirksomhet, og det er også derfor naturlig at saksbehandlingen i granskingskommisjonene tar utgangspunkt i undersøkelsesprosessen, selv om partsstillingen er mer dynamisk og målet ikke en bindende avgjørelse

Uansett utredningsform er det behov for regler som i forsvarlig grad ivaretar de berørtes rettigheter i prosessen.

Kravene til saksbehandlingen i granskingskommisjonen kan ikke gjøres like omfattende som ved domstolsbehandling. Målet må være å legge til rette for en rettssikker og betryggende prosess som samtidig sikrer den nødvendige fremdriften. Kravene til fremgangsmåten må ikke bli så rigide at de går på bekostning av granskingskommisjonens behov for fleksibilitet.

I lovutvalgets forslag er denne avveiningen søkt ivaretatt ved å oppstille enkelte ufravikelige krav, samtidig som granskingskommisjonen skal bygge sitt arbeid på grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper, med en viss frihet til å tilpasse saksbehandlingen til granskingsens behov. De ufravikelige kravene skal sikre at granskingskommisjonene opptrer i tråd med grunnkrav til kontradiktorisk saksbehandling. Sammen med kravene som stilles til granskingskommisjonens utredningsarbeid foreslås i tillegg enkelte andre tiltak som skal redusere personlig belastning ved å være i søkelyset for en granskning.

For det første foreslås som nevnt lovfestet at granskingskommisjoner bare skal oppnevnes i de tilfeller hvor denne utredningsformen anses klart mest hensiktsmessig. Det at granskingskommisjoner har ansvaret for sakens opplysning er et forhold oppnevningmyndigheten må ta i betraktning når det vurderes om denne formen er klart mest hensiktsmessig, når mandatet skal fastlegges, og når det vurderes hvilke personer som skal oppnevnes som kommisjonsmedlemmer.

For det andre foreslår lovutvalget at ansvarlig fagmyndighet pålegges plikt til å ta stilling til den videre bruk av kommisjonsrapporten, slik at de berørte så snart som mulig får klarhet i hva som blir det endelige utfall av saken. Kommisjonsrapporten har ingen direkte rettslige konsekvenser, og andre må iverksette tiltak for å få bindende avgjørelser i saken. Eventuelle reaksjoner som følge av kritikk i en granskingsrapport kan altså ikke baseres alene på granskingskommisjonens undersøkelser. Dersom forvaltningen eller andre akter å reagere overfor uønsket atferd, må slike reaksjoner følge de krav til fremgangsmåte som ellers gjelder. I en eventuell videre prosess skal naturligvis rettighetene til impliserte personer eller virksomheter ivaretas på vanlig måte.

Denne siden ved en granskingskommisjons virksomhet er søkt tydeliggjort ved at forvaltningen forpliktes til aktivt å ta stilling til kommisjonens vurderinger. Hensikten med eksplisitt å føre saken tilbake til de alminnelige organer er å redusere et eventuelt ekstraordinært preg saksforholdet kan ha fått som følge av utredningen ved en granskning. Forhåpentligvis vil dette bidra til å redusere den domsvirkningen man av og til ser mediene tillegge granskingskommisjonenes standpunkter.



## Kapittel 18

# Lovfesting av regler for offentlige granskingskommisjoner

### 18.1 Regulering i lovs form

I mandatet bes lovutvalget utarbeide et helhetlig forslag til regelverk for granskingskommisjoner, basert på en lov med eventuelle supplerende regler.

Forrige gang regler for særskilt oppnevnte granskingskommisjoner ble utredet av et eget oppnevnt utvalg anbefalte et flertall i Eckhoff-utvalget ikke å lovfeste slike regler. Flertallets standpunkt ble begrunnet med at en lovfesting av saksbehandlingsreglene i for stor grad ville institusjonalisere denne utredningsformen, samtidig som variasjonsbredden i slike utredninger gjorde det ønskelig med fleksibilitet i prosessen.

I ettertid er en annen regulering av granskingskommisjoner blitt etterlyst. Det dreier seg om borgernes rettigheter og plikter i møtet med en kommisjon som handler på vegne av staten, og demokratisk kontroll med reglene kan derfor være ønskelig. Regulering i lovs form bidrar også til å øke reglenes tilgjengelighet, og med faste rammer gitt i lovs form vil det være lettere å orientere seg for impliserte personer uten særlig erfaring med rettslige prosesser.

Samtidig som gode grunner kan tale for en lovfesting, har Eckhoff-utvalgets innvendinger mot lovregulering fortsatt mye for seg. Lovutvalget har etter noe tvil funnet det riktig å lovfeste enkelte sentrale regler for granskingsprosessen.

Som fremholdt av Eckhoff-utvalget vil en lovfesting av reglene for granskingskommisjoner gi et signal om at utredning ved slike kommisjoner er noe som forekommer relativt ofte, noe som igjen kan føre til at flere slike kommisjoner oppnevnes i fremtiden. Denne konsekvensen er ikke tilsiktet fra lovutvalgets side og lovforslaget inneholder ulike betingelser for bruk av kommisjonsformen som skal bidra til å holde bruken av granskingskommisjoner på et begrenset nivå.<sup>1</sup>

Behovet for fleksibilitet under utførelsen av arbeidet er også søkt ivaretatt. De foreslåtte reglene gjelder så vel granskning av mulig systemsvikt som av mulige kritikkverdige eller

ansvarsbetingende forhold. Lovforslaget favner følgende om en rekke utredninger av ulik karakter, og det vil derfor være et nødvendig behov for fleksibilitet og individuelle tilpasninger. Lovforslaget inneholder grunnleggende saksbehandlingsregler for granskingskommisjonene, herunder en oppregning av rettigheter til personer som på ulike måter får befatning med kommisjonsarbeidet.

### 18.2 Lovforslagets rekkevidde

Lovforslaget gir regler for «undersøkelseskommisjoner», og lovens virkeområde er avgrenset ved de regler som gjelder for oppnevning av slike kommisjoner. Om valg av terminologi og overgangen fra «granskingskommisjon» til «undersøkelseskommisjon», se kapittel 19. De kommisjonene som er omfattet av lovforslaget, er undersøkelseskommisjoner oppnevnt særskilt av Kongen i statsråd for å undersøke bestemte forhold av allmennviktig betydning.<sup>2</sup>

Ved utformingen av lovforslaget har lovutvalget begrenset seg til å foreslå regler som vil være hensiktsmessige for slike særskilt oppnevnte offentlige kommisjoner. Lovutvalget har ikke tatt sikte på å utarbeide regler som vil kunne passe for andre utredningsformer. Noen av reglene er spesielle for granskingskommisjoners virksomhet, mens andre regler er konkretiseringer av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. De særskilte reglene vil naturlig nok ikke gjelde utenfor lovens virkeområde. Reglene som baseres på alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, vil imidlertid vise hvordan et utredende organ kan opptre for å overholde grunnkrav til forsvarlig saksbehandling. Det utelukkes derfor ikke at reglene for undersøkelseskommisjoner kan bidra til å legge til rette for forsvarlig saksbehandling også i andre utrednings-sammenhenger.

De faste forvaltningsorganene som driver utredning med granskingspreg er underlagt forvaltningsloven og de alminnelige forvaltningsrettslige grunnprinsippene, men flere av disse utred-

<sup>1</sup> Se punkt 16.4 og kapittel 21

<sup>2</sup> Se punkt 16.4 og kapittel 21

ningsorganene har egne regler for saksbehandlingen, for eksempel havarikommisjonen og Konkurransetilsynet. Utredningsarbeidet ved slike organer er også av ulik karakter. Særtrekk ved den enkelte virksomheten kan tilsi at deres utredningsarbeid ikke uten videre er sammenlignbart med undersøkelseskommisjonenes, og at særlige saksbehandlingsregler for deres virksomhet ikke uten videre kan tilpasses de reglene som gis for undersøkelseskommisjoner.

De foreslåtte lovreglene gjelder bare for undersøkelseskommisjoner oppnevnt av Kongen i statsråd, og granskingskommisjoner oppnevnt av Stortinget faller utenfor lovens virkeområde. I den grad stortingsoppnevnte granskingskommisjoner finner nyttig veiledning i reglene som foreslås her, står de naturligvis fritt til å trekke veksler på reglene for undersøkelseskommisjoner oppnevnt av forvaltningen. Flere av reglene gjenspeiler også alminnelige krav til ryddighet og forsvarlig saksbehandling.

I og med at stortingsoppnevnte granskingskommisjoner ikke er forvaltningsorganer, vil de ikke være underlagt regler og prinsipper for forvaltningens virksomhet. Særlige hensyn av betydning for saksbehandlingen kan gjøre seg gjeldende for kommisjoner som utfører arbeid for Stortinget.

Reglene om offentlighet og innsyn i forvaltningen gjelder eksempelvis ikke, og det vil ikke alltid naturlig utpeke seg en ansvarlig fagmyndighet med ansvar for å følge opp utredningsarbeidet. Det bemerkes også at stortingsoppnevnte granskingskommisjoner ofte har vært ustyrt med særfullmakter gitt ved egne lover, som kompetanse til å gjøre bruk av tvangsmidler.

### **18.3 Forslagets relevans for private granskinger og granskingsarbeid kjøpt av det offentlige**

---

Lovforslaget gjelder utredende kommisjoner oppnevnt av forvaltningen, og utredningsarbeid kjøpt av private er følgelig ikke omfattet.

De begrensninger lovutvalget foreslår for når granskingsformen skal benyttes, og hvordan slike kommisjoner skal oppnevnes, lar seg ikke overføre til de situasjoner hvor det offentlige ønsker å kjøpe utredningsbistand. Lovforslaget gjelder følgelig heller ikke når det offentlige kjøper denne typen utredningstjenester. I den grad det anses hensiktsmessig er det likevel ikke noe i veien for at de foreslåtte reglene for forsvarlig saksbehandling også legges til grunn ved slike utredninger.

## Kapittel 19

# Fra granskingskommissjon til undersøkelseskommissjon

### 19.1 Behovet for begrepsavklaring

Begrepet «gransking» har ikke noe entydig rettslig innhold, og flere ulike former for undersøkelser med ulikt siktemål har vært omtalt som granskinger. I straffeprosessloven brukes «gransking» om undersøkelser i forbindelse med en rettssak for å få klarlagt faktiske forhold.<sup>1</sup> Tidligere ble tilsvarende undersøkelser i sivile saker også omtalt som «granskinger».<sup>2</sup> I den nye tvisteloven er imidlertid «gransking» erstattet med «bevisundersøkelse».

Vanligere er det å bruke ordet gransking om undersøkelser utenom domstolene for å få klarlagt et hendelsesforløp og eventuelle ansvarsforhold. Slike granskinger kan iverksettes både i privat og offentlig regi. Lovutvalget har utført kartleggingsarbeid for å finne ut hvilke temaer som har vært gjenstand for gransking. I tillegg har lovutvalget bestilt utredningsarbeid av Harald Koht.<sup>3</sup> Kohts arbeid viser at offentlig sektor har kalt undersøkelser av svært forskjellig art og med svært forskjellige temaer for granskinger. Kartleggingsarbeidet har videre vist at oppnevningorganene benytter ulike betegnelser på likeartede former for utredningsarbeid. Særskilt oppnevnte utvalg som etter definisjonen gitt i rundskriv G-48/75 er å regne som «granskingskommissjoner», har også blitt omtalt som undersøkelseskommissjoner,<sup>4</sup> undersøkelsesgrupper,<sup>5</sup> evalueringsutvalg<sup>6</sup> og granskingsutvalg<sup>7</sup>.

I det offentlige rom, og da særlig i mediene, er undersøkelser av ulik art betegnet som «granskin-

ger», også undersøkelser som ikke faller inn under rundskrivets definisjon av granskingskommissjoner. Undersøkelsesarbeid man vel så gjerne kunne karakterisert som «utredning», «gjennomgang» eller «kartlegging» av materiale, omtales ofte som «granskinger» i mediene, uavhengig av om det dreier seg om en «gransking» i rundskrivets forstand.

Lovutvalget har bestilt et utredningsarbeid om hvordan «gransking» brukes og forstås av beslutningsorganer og andre (typisk mediene).<sup>8</sup> Hovedpunktene i utredningsarbeidet kan sammenfattes slik:

- Omtalen av utredningsarbeid som «granskinger» har økt betydelig de senere årene.
- Granskingsbetegnelsen brukes i dag relativt ukritisk om utredning av en rekke større og mindre forhold, og forholdets alvorlighetsgrad ser ikke ut til å ha betydning for klassifiseringen av utredningsarbeidet.
- Granskingsbetegnelsen brukes i dag også om kontroller, tilsyn m.m. utført av faste organer med utrednings-/tilsyns-/kontrollfunksjoner.
- Granskingsbetegnelsen brukes i dag også om mer fysiske undersøkelser. Typiske eksempler er undersøkelser av bevis i straffesaker, undersøkelser foretatt i forskningsøyemed og undersøkelser av forskningsrapporter for å finne sammenhenger i forbindelse med et bestemt tema.
- Granskingsbetegnelsen brukes i dag også om undersøkelser av interne forhold gjennomført av private firmaer på bestilling både fra offentlige og private oppdragsgivere.

Det er altså stor variasjon i hvilke betegnelser som benyttes, og hvilke utredninger som omtales som «granskinger». Særskilte utredningsorganer av den typen som reguleres i Rundskriv G-48/75, gis ofte andre navn enn granskingskommissjoner. På den annen side omtales andre typer undersøkelser ofte som granskinger, og da særlig av mediene.

<sup>1</sup> Se straffeprosessloven kapittel 12

<sup>2</sup> Se tvistemålsloven kapittel 17

<sup>3</sup> Se vedlegg 1, Rapporter fra norske granskingskommissjoner

<sup>4</sup> Rapport om jernbaneulykken ved Åsta stasjon, avgitt 6. november 2000 (NOU 2000:30), Rapport om Hurtigbåten MS Sleipners forlis, avgitt 8. november 2000 (NOU 2000:31), Rapport om jernbaneulykken på Lillestrøm stasjon, avgitt 30. januar 2001 (NOU 2001:09), Rapport om Utvik Seniors forlis, avgitt 20. april 2004 (NOU 2004:09)

<sup>5</sup> Rapport om raset i Hanekleivtunnelen, avgitt 14. februar 2007

<sup>6</sup> Rapport om flodbølgekatastrofen i Sør-Asia 2004 (publikasjonsnr G-0373B)

<sup>7</sup> Rapport om Forsvarets innkjøpspraksis i IKT-sektoren, avgitt 16. juni 2006, Rapport om kreft hos studenter og ansatte ved NTNU, avgitt 16. august 2007 (NOU 2007:09)

<sup>8</sup> Arbeidet ble utført av masterstudent i styring og ledelse, Cathrine Fossen

Publikums og mediens bruk av betegnelsen «gransking» får naturligvis ingen rettslige konsekvenser. Det at mediene bruker granskingsbetegnelsen på et utredningsarbeid, kan imidlertid skape en forventning hos publikum om at utredningen skal innebære en fullstendig kartlegging og vurdering av faktiske omstendigheter, og at den skal tilfredsstillende bestemme rettsikkerhetskrav.

## 19.2 Valg av terminologi

---

Mandatet anmoder om at lovutvalget så langt det er hensiktsmessig klarlegger 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.

Lovutvalget foreslår enkelte terminologiske justeringer for å markere forskjellen mellom særskilt oppnevnte granskingskommisjoner og andre utredningsformer med granskingspreg. I punkt 16.1 ble det presisert hvilke granskingskommisjoner som omfattes av lovutvalgets mandat. Det foreslås at disse kommisjonene – som er kommisjonene som omfattes av lovreguleringen – i fremtiden omtales som «undersøkelseskommisjoner».

Det er denne termen som vil bli benyttet i den resterende delen av lovutvalgets utredning.

En utredning gjennomført av en undersøkelseskommisjon vil noen steder bli omtalt som en kommisjonsundersøkelse, for å markere at det er tale om denne spesielle utredningsformen og ikke en hvilken som helst undersøkelse, i den videre og mindre presise betydningen av dette ordet.

Selv om denne typen kommisjoner kan oppnevnes for å utrede svært ulike temaer, er en felles betegnelse ønskelig for å understreke at lovens utredningsform anvendes. Slik vil man også markere distansen til andre, lignende utredningsformer som i dag omtales som «granskinger». Valg av terminologi kan diskuteres, og både «gransking» og «undersøkelse» dekker for så vidt realiteten i det utredningsarbeidet som gjennomføres. Slik betegnelsene brukes i dag, fremstår imidlertid «undersøkelse» som et noe mer nøytralt uttrykk enn «gransking». I mediene og i offentlige debatter synes mange å forvente at en «gransking» skal avdekke kritikkverdige forhold. En hensikt med å omtale utredningsarbeidet som en «undersøkelse» er å fokusere sterkere på utredningsarbeidets karakter, uavhengig av eventuelle forventninger til resultatet.

## Kapittel 20

# Undersøkelseskommissjoners uavhengige stilling

Undersøkelseskommissjoner må arbeide uavhengig av oppnevningsorganet og andre. Denne uavhengigheten er avgjørende for å sikre tilliten til at utredningen skjer forsvarlig og uten vektlegging av utenforliggende hensyn. For at undersøkelseskommissjonen skal ha en uavhengig stilling, må den få gjennomføre utredningsarbeidet fritt og selvstendig. Innenfor lovens og mandatets rammer bestemmer kommisjonen hvordan arbeidet skal gjennomføres, og kommisjonene kan ikke underlegges andre direktiver om prioritering av arbeidet.<sup>1</sup>

I det følgende behandles kravene til kommisjonens administrative og økonomiske uavhengighet. Krav til uavhengighet kommer også inn i andre sammenhenger. I punkt 23.3 behandles kravene til kommisjonsmedlemmenes uavhengige og upartiske stilling. Kommisjonens sekretariat må også være uavhengig og lokalisert atskilt fra dem som undersøkes, se nærmere omtale i punkt 23.7. I punkt 31.3 om virkningen av overleveringen av undersøkelsesrapporten behandles kommisjonsmedlemmenes adgang til å nyttiggjøre seg kunnskap og erfaring de har tilegnet seg gjennom undersøkelsen etter avlevering av undersøkelsesrapporten.

Den administrative uavhengigheten har også betydning for informasjonsflyten fra kommisjonen. Ut over de regler som gjelder for offentlighet og innsyn bør kommisjonen påse at ingen – heller ikke oppnevningsorganet – får tilgang til den informasjonen kommisjonen gjennomgår, annet enn gjennom kommisjonsrapporten. Unntak kan tenkes dersom tungtveiende samfunnsmessige hensyn taler for at nærmere avgrensede opplysninger må videreformidles underveis i undersøkelsen. Det kan for eksempel være tilfelle om kommisjonen under utredningsarbeidet avdekker at en person i en betrodd stilling kan ha begått alvorlige tilfellsbrudd.

<sup>1</sup> Se også punkt 22.1

Dersom en undersøkelseskommissjon skal måtte be om samtykke til å bruke av budsjetterte midler og få sine egne vurderinger av nødvendigheten av resursbruk innen budsjettets ramme overprøvd av andre, vil kommisjonens uavhengighet bli sterkt begrenset. Kommisjonene må kunne bestemme fritt over de tildelte midlene, innen ramme for forsvarlig økonomiforvaltning.

Kostnadene forbundet med en undersøkelse vil kunne bli betydelige, og dette forholdet må tas i betraktning ved beslutningen om å oppnevne en kommisjon. Kommisjonene må ved oppnevning få tildelt tilstrekkelige midler til å gjennomføre undersøkelsen på en forsvarlig måte. Oppnevningsorganet må i stor grad stole på undersøkelseskommissjonens skjønn i vurderingen av hvilke kostnader som er nødvendige for sakens opplysning, og det må for eksempel være opp til kommisjonen selv å vurdere hvilken sakkyndigbistand som er nødvendig i utredningsarbeidet. I motsatt fall vil man vanskelig kunne stole på resultatet av kommisjonens avveininger. Skal det gjelde begrensninger for kommisjonens økonomiske disposisjoner ut over de angitte budsjetttrammer og statens alminnelige regler for økonomiforvaltning, må dette klargjøres ved oppnevningen. Riksrevisjonen vil i ettertid ha mulighet til å kontrollere kommisjonens bruk av tildelte midler.

Undersøkelsens dynamiske karakter gjør det svært vanskelig å detaljplanlegge fremdriften i forkant. Alt avhengig av hva som skjer, vil behov kunne økes eller reduseres underveis. Det kan være at kommisjonen opplever de tildelte budsjett-rammer som utilstrekkelige. Om kommisjonen får behov for ytterligere midler, må eventuelle tilleggsbevilgninger skje etter at kommisjonen har gitt en begrunnet anmodning på samme måte som en endring av kommisjonens mandat.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Se punkt 22.4

## Kapittel 21

# Oppnevningsorgan

I lovforslaget legges det opp til skjønnsmessige begrensninger i adgangen til å oppnevne undersøkelseskommissjoner, med siktemål å fremheve det særegne og viktige ved å oppnevne slike spesielle undersøkelsesorganer. Lovutvalget foreslår at oppnevningskompetansen legges til Kongen i statsråd. Bruken av uttrykket «Kongen i statsråd» i lovteksten innebærer at kompetansen ikke kan delegeres. Kompetanse som i en lovtekst er lagt til Kongen, kan derimot delegeres.

Valg av Kongen i statsråd som beslutningsorgan understreker beslutningens alvor og betydning, og gir grunnlag for enhetlig anvendelse av oppnevningskompetansen. Statsrådsoppnevning bidrar videre til å sikre at beslutningen er forsvarlig utredet i forkant, herunder at andre alternativer er vurdert, og man unngår at beslutningskompetansen tillegges et organ med sektorielt kontroll- og tilsynsansvar. Kongen i statsråd blir også anbefalt som oppnevningsorgan i rundskriv G-48/75.

Kompetansen til å oppnevne undersøkelseskommissjoner bør ikke kunne delegeres. Som ansvarlig departement for å forberede og fremme saken for Kongen i statsråd foreslår lovutvalget Fornyings- og administrasjonsdepartementet, men Justis- og politidepartementet i saker som angår Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Det departement som forbereder saken om oppnevning av en undersøkelseskommissjon, blir heretter

omtalt som «forberedende departement?». Ved å legge forberedelsesarbeidet til et bestemt departement legger man til rette for enhetlig praksis ved den brede vurdering som skal ligge til grunn for beslutningen om oppnevning av en undersøkelseskommissjon, og man reduserer faren for at dette utredningsalternativet velges fordi det berørte departementet selv viker unna vanskelige vurderinger og oppgaver.

Selv om Kongen i statsråd foreslås som oppnevningende organ, må ikke forholdet som skal utredes av en kommisjon, nødvendigvis være av nasjonal betydning. Så lenge de materielle vilkårene er oppfylt, og Kongen i statsråd finner det formålstjenlig, vil også saker av mer lokal betydning kunne utredes av en offentlig oppnevnt kommisjon.

Det at oppnevningskompetansen tillegges Kongen i statsråd utelukker heller ikke at kommissjoner får i oppdrag å utrede forhold i kommunal sektor. Innenfor rammene av det kommunale selvstyret vil staten kunne beslutte at forhold i en eller flere kommune skal utredes av en undersøkelseskommissjon. Er det kommunen selv som tar initiativet til oppnevning av en undersøkelseskommissjon, må sentraladministrasjonen overbevises om at lovens vilkår er oppfylt. I en slik vurdering vil det også kunne ses hen til om saksforholdet som ønskes utredet, bør utvides til også å gjelde tilsvarende problemstillinger i andre deler av landet.

## Kapittel 22

# Rammene for undersøkelsen

### 22.1 Mandatet

Rammene for undersøkelseskommissjonens arbeid fastlegges i et mandat. Innenfor mandatets rammer har kommisjonen rett og plikt til å utrede saksforholdet og foreta de vurderinger mandatet ber om.

I og med at lovutvalget foreslår at undersøkelseskommissjoner oppnevnes av Kongen i statsråd, er det naturlig at Kongen i statsråd også tillegges ansvaret for å fastsette kommisjonens mandat. Organer som selv kan bli gjenstand for undersøkelser, bør ikke delta i utformingen av mandatet. Disse kan imidlertid komme med innspill på lik linje med andre.

Et presist utformet mandat er en forutsetning for en vellykket undersøkelse. Selv om det er vanskelig å forutse alle innholdsmessige utfordringer og den totale arbeidsmengden i forkant, bør man så langt som mulig sikre at mandatet gir hensiktsmessige og dekkende rammer for det arbeidet som ønskes utført. Det er likevel grenser for hvor spesifikt mandatene kan utarbeides. Undersøkelseskommissjonen bør selv ha stor grad av frihet til å legge opp arbeidet slik at det i størst mulig grad ivaretar ønsket om effektivitet og et best mulig resultat. Et for detaljert mandat vil kunne undergrave kommisjonens reelle behov for fleksibilitet.

Kommisjonens mandat bør i forkant diskuteres med den kommende kommisjonslederen. Selv om det i den innledende fasen ofte vil være umulig å ha et fullstendig overblikk over temaet for undersøkelsen og de utfordringer man vil møte, vil kommisjonslederen kunne komme med nyttige innspill. Kommisjonslederens rolle vil særlig kunne være av betydning på grunn av de kryssende interesser som kan gjøre seg gjeldende, kanskje særlig vedrørende omfang, tid og penger. Mens oppnevningsorganet vil ønske fremdrift i prosessen, vil kommisjonslederen formodentlig være opptatt av tid til å gjennomføre forsvarlige undersøkelser. Kommisjonslederen vil også kunne gi innspill på formuleringer i mandatet, og en dialog på et tidlig tidspunkt reduserer i tillegg behovet for endringer og opprettinger senere i prosessen.

### 22.2 Tidsaspektet

Undersøkelseskommissjoner skal i dag ferdigstille sitt arbeid innen en frist gitt i mandatet. Lovutvalget mener det også fremover må settes en tidsfrist for undersøkelseskommissjonens arbeid. Fristen skal fremgå av mandatet.

Undersøkelsesformen skal forbeholdes saksforhold av allmennviktig betydning, og det må være en grunnleggende forutsening ved oppnevningen at kommisjonene skal gis mulighet til å foreta grundige og forsvarlige utredninger. Både oppdragsgiver og publikum vil oftest ønske fortgang i undersøkelsen, men korte frister kan gjøre det vanskelig å gjennomføre utredningsarbeidet i henhold til gjeldende krav til rettssikkerhet og oppfylle kravene til fyllestgjørende utredning av allmennviktige forhold.

Fristens lengde kan ikke bestemmes på generelt grunnlag, men må fastsettes konkret i hvert enkelt tilfelle. Omfanget av saken vil naturligvis ha betydning når fristen skal fastsettes, men dette er bare ett av flere forhold i vurderingen. Når tidsfristen fastsettes, må det også tas hensyn til den tiden som går med til forsvarlig saksbehandling i tråd med sentrale rettssikkerhetsgarantier.

Ved fastsettelsen av fristen må oppnevningsorganet ta relevante og tidkrevende forhold i betraktning. Dersom hurtig avklaring av en sak er nødvendig, kan undersøkelsesformen være mindre egnet, selv om nettopp tidsaspektet noe paradoksalt kan ha vært påberopt som grunnlag for å oppnevne undersøkelseskommissjoner. Offentlig oppmerksomhet og publikums forventning om rask avklaring vil ikke alltid være forenlig med kommisjonens behov for betryggende saksbehandling og tid til refleksjon.

En forutsetning for at undersøkelsesformen benyttes, er at det settes av tilstrekkelig tid til å gjennomføre undersøkelsen på en forsvarlig måte. Dette har også en viss sammenheng med kommisjonsmedlemmenes behov for å sette seg inn i temaet for undersøkelsen. Ved sammensetningen av undersøkelseskommissjoner søker man gjerne å finne medlemmer som faglig sett utfyller hverandre. Selv om det er en forutsetning at undersøkel-

seskommisjonen som sådan besitter den nødvendige faglige kompetansen, vil det ofte være slik at enkelte av medlemmene – noen ganger alle – må sette seg inn i fagområder hvor de mangler spesialkunnskap. Motsatt vil faste utredningsorganer gjerne allerede ved oppstarten ha tilstrekkelige erfaringer om utredningsarbeid innenfor sitt arbeidsområde. Slike organer vil som hovedregel kunne være operative fra første dag.

Tidsfristen må også ta i betraktning kommisjonsmedlemmenes behov for analyse, faktainnhenting og refleksjon. Kommisjonen får i oppgave å utrede et saksforhold som i regelen vil være særregent, komplekst, sammensatt og ofte vanskelig tilgjengelig. Tilstrekkelig tid til refleksjon vil derfor være av betydning for at utredningsarbeidet skal bli så godt som mulig.

Alle som berøres av undersøkelsen må også gis tid til reflektert medvirkning i prosessen. For at retten til kontradiksjon skal være reell, må kommisjonen kunne gi berørte tilstrekkelig tid til å sette seg inn i foreliggende informasjon som vedrører dem. Dette materialet kan være omfattende. En avgjørende forutsetning for rettsikkerheten ved en undersøkelse, er at alle som berøres av undersøkelsen får tilstrekkelig tid til å ivareta sine interesser.

Samtidig er det viktig at undersøkelseskommisjonens tidsfrist ikke blir for lang. I denne forbindelse viser utvalget til punkt 14.4.5 hvor det fremgår at tidsbruk og høye kostnader i Irland anses som de mest grunnleggende problemene forbundet med kommisjonsundersøkelser foretatt der. Utredningsarbeid som pågår over for lang tid, vil påføre staten merkostnader, og en unødvendig lang prosess kan også påføre berørte belastninger som kunne vært unngått. Underveis i undersøkelsen hender det at alvorlige beskyldninger fremsettes, og det kan gå lang tid før personer som utsettes for dette, får sjanse til å forklare seg eller tilbakevise påstander på annen måte. I tillegg kan en langvarig og kostbar prosess øke presset på kommisjonsmedlemmene ved at det skapes en forventning om at kommisjonen må "finne noe" for å rettfærdiggjøre ressursbruken.

Slike uheldige utfall vil kunne motvirkes ved et gjennomarbeidet mandat med forsvarlige tidsrammer.

Forsvarlige krav til fremdrift bidrar til en effektiv prosess. Fleksibilitet er nødvendig for å sikre en vellykket undersøkelse, men slik fleksibilitet forutsetter gjennomtenkte rammer. Et sentralt mål må være at man unngår kommisjoner som bruker lang

tid på å utrede spørsmål av marginal interesse. Kommisjonsarbeidet må kunne rettfærdiggjøres, både hva gjelder tids- og kostnadsbruk. En måte å sikre progresjon i prosessen kan være å mandatfeste jevnlig rapporteringer av fremdrift i utredningsarbeidet, men et slikt krav vil på sin side gå på bekostning av fremdriften i utredningsarbeidet. Lovutvalget finner det ikke riktig å lovfeste eller på generelt grunnlag anbefale en slik ordning.

### 22.3 Tolking av mandatet

---

Mandatet utgjør rammene for undersøkelseskommisjonens arbeid, og undersøkelseskommisjonen har verken rett eller plikt til å undersøke forhold som ligger utenfor mandatet. I utgangspunktet gjelder denne begrensningen selv om undersøkelseskommisjonens utredningsarbeid indikerer en nær sammenheng mellom temaet for undersøkelsen og tilgrensende temaer utenfor mandatets rammer.

Som nevnt foran må mandatet søkes utformet slik at det gir hensiktsmessige og dekkende rammer for det arbeidet som ønskes utført. Mandatet skal ideelt sett pålegge undersøkelseskommisjonen å undersøke de forhold som er av betydning for saken, men ikke mer. Dynamikken i en undersøkelsesprosess og vanskelighetene med å forutse hvilken retning utredningsarbeidet vil ta, fører imidlertid til at en presis avgrensning av undersøkelsen ofte vil være vanskelig å foreta i forkant. Av denne grunn utformes mandatene ofte relativt åpent for å gi kommisjonene en viss fleksibilitet til selv å avgrense arbeidet innenfor mandatets rammer. Etter hvert som kommisjonen skaffer seg oversikt over temaet for undersøkelsen, vil den innenfor rammene kunne tilpasse undersøkelsen og temaet for utredningsarbeidet slik at dette kan gjennomføres effektivt.

Utformes mandatet åpent, gis kommisjonen ansvaret for å presisere mandatet. Den nærmere tolkningen av mandatets innhold er altså i utgangspunktet kommisjonens privilegium. Kommisjonen kan orientere forberedende departement om avgrensninger og presiseringer av mandatets innhold, men såfremt kommisjonen har holdt seg innenfor det handlingsrommet mandatet gir, er kommisjonen ikke forpliktet til dette. Særlige hensyn, så som hensynet til diskresjon omkring utredningsarbeidet og til kommisjonens uavhengighet, kan også tilsi at kommisjonen bør avstå fra å gi denne typen orienteringer.



## 22.4 Endring av mandatet

---

Undersøkellesarbeidets dynamiske karakter vil kunne føre til at kommisjonen etter hvert som arbeidet skrider frem opplever mandatets rammer som uhensiktsmessige. Etter omstendighetene vil det da kunne bli behov for å endre mandatet.

Slike endringsbehov kan skyldes at mandatet angir uhensiktsmessige rammer for hvilke forhold som skal utredes. Kommisjonens undersøkelser kan ha avdekket at forhold som ligger utenfor mandatet er av sentral betydning, og for å gjennomføre en forsvarlig utredning ønsker undersøkelseskommisjonen derfor å ta opp også disse forholdene. Andre ganger opplever kommisjonen mandatets tidsfrist som for kort. Utredningsarbeidet tar lengre tid enn forutsatt, og en forsvarlig gjennomføring av oppdraget forutsetter at kommisjonen får mer tid til rådighet.

Spørsmålet om endring av mandatet har sammenheng med undersøkelseskomisjonens uavhengighet. Dette er hovedbegrunnelsen for at oppnevning- og endringskompetansen ikke bør legges til den del av forvaltningen som er gjenstand for undersøkelse. Dersom den involverte har myndighet til å innvilge eller avslå kommisjonens anmodning om endring av mandatet, åpner det for at utenforliggende hensyn tillegges vekt i vurderingen av endringsanmodningen. En slik sammenblanding av roller vil svekke tilliten til undersøkelsen og de senere konklusjonene i undersøkelsesrapporten.

Som det fremgår av kapittel 21, anbefaler lovutvalget at undersøkelseskommissjoner oppnevnes av Kongen i statsråd. Det er da naturlig at det også er Kongen i statsråd som har kompetanse til å endre mandatet, og en sak om slik endring forberedes på samme måte som den opprinnelige oppnevningen. Med denne løsningen vil man unngå at manglende uavhengighet fra undersøkelsestemaet skaper problemer ved avgjørelsen av endringsanmodninger.

En slik løsning vil også bidra til at det skapes en viss terskel for å anmode om endring av mandatet.

Det bør ikke være kurant å avslå en anmodning om endring av en undersøkelseskommissjons mandat. Fastleggelsen av mandatet vil som hovedregel være beheftet med usikkerhet, og etter hvert som undersøkelsen skrider frem, vil kommisjonen til egne seg gode kunnskaper om saksforholdet og hvilke undersøkelser og hvilken tidsramme som er nødvendig for å utføre undersøkelsen forsvarlig. Unnlattelse av å imøtekomme endringsforslag vil kunne redusere undersøkelsesrapportens verdi betydelig, enten avslaget fører til forsering av undersøkelsesarbeidet eller til at kommisjonen må se bort fra forhold den mener er relevante for undersøkelsestemaet.

På den annen side må man kunne forvente at det ved oppnevningen legges ressurser i å utforme et så godt mandat som mulig. De avgrensninger som fremgår av mandatet må kunne forventes å være saklig og konkret begrunnet, og i lys av dette bør ikke enhver anmodning fra kommisjonen uten videre tas til følge, siden dette vil kunne åpne for ubegrunnede og uhensiktsmessige utvidelser av undersøkelsene. Utgangspunktet er at undersøkelsen skal tilpasses slik at den kan ferdigstilles innen fristen som angis i mandatet, og dårlig planlegging og dårlig fremdrift i utredningsarbeidet bør neppe uten videre dekkes over ved en forlengelse av tidsfristen. Forlengelse bør som det klare utgangspunktet skyldes forhold undersøkelseskommisjonen ikke hadde forutsetninger for å forutse tidligere i arbeidet.

Etter lovutvalgets oppfatning bør endringer i mandatet skje etter en begrunnet anmodning fra kommisjonens side. Ønsker kommisjonen for eksempel forlenget tidsfrist, bør arbeidets status, årsak til eventuell forsinkelse og anslått behov for forlengelse angis. Endringsanmodninger skal imøtekommes med mindre det foreligger saklig grunn for avslag.

## Kapittel 23

# Sammensetningen av undersøkelseskommissjonen

### 23.1 Generelt

---

Lovutvalget er i mandatet bedt om å foreta en generell og prinsipiell vurdering av undersøkelseskommissjonens sammensetning. Generelle krav til kommissjonen og kommisjonsmedlemmenes uavhengige og upartiske stilling drøfter lovutvalget i punkt 23.3, og av punkt 23.3.2 fremgår det at lovutvalget ikke anbefaler representasjon av partsinteresser i en undersøkelseskommissjon. I kapittel 21 foreslår lovutvalget at oppnevningskompetansen legges til Kongen i statsråd, normalt med Fornyings- og administrasjonsdepartementet som forberedende organ.

Samtidig med oppnevningen av undersøkelseskommissjonen skal lederen av kommissjonen utpekes. I punkt 23.5 drøfter lovutvalget hvilke kompetansekrav som bør stilles til lederen.

Sammensetningen av en undersøkelseskommissjon er viktig for kommissjonens evne til å gjennomføre utredningsarbeidet og for tilliten utad. Lovutvalget understreker at sammensetningen av kommissjonen bør vurderes nøye i forkant, både hva gjelder antall medlemmer og hvilken faglig ekspertise som anses nødvendig.

### 23.2 Antall medlemmer i kommissjonen

---

Antall medlemmer i undersøkelseskommissjonen og valg av medlemmer beror på kommissjonens behov for fagkompetanse. Kommissjonene må ha tilstrekkelig antall medlemmer til at disse samlet sett har den nødvendige kompetansen til å utføre undersøkelsesarbeidet, men effektivitets- og ressurshensyn tilsier at kommissjonen ikke bør bli for stor. Enhver økning av antallet medlemmer kan øke behovet for individuelle tilpasninger, noe som igjen kan virke negativt på fremdriften i kommisjonsarbeidet.

Etter lovutvalgets oppfatning bør en undersøkelseskommissjon ikke bestå av flere enn fem medlemmer. Fem medlemmer vil være tilstrekkelig til å sikre at kommissjonen får en bred faglig sammensetning som samtidig gir grunnlag for arbeidsdeling med hensyn til forberedelse og vurdering av

ulike emner. Dette antallet anses også tilstrekkelig til å skape tillit til kommissjonene innehar de nødvendige kvalifikasjonene. I vurderingen av maksimalt antall medlemmer har lovutvalget også sett hen til at undersøkelseskommissjonene som regel bistås av et sekretariat og eventuelt også en utredningsenhet, og at særspørsmål vil kunne utredes av sakkyndige kommissjonen engasjerer. Disse forhold omtales nærmere nedenfor. Lovutvalget foreslår likevel ikke et absolutt forbud mot flere enn fem medlemmer.

Selv om det er vanskelig å forutse ethvert forhold som vil kunne foranledige oppnevning av en undersøkelseskommissjon, mener lovutvalget at en undersøkelseskommissjon ikke skal ha færre enn tre medlemmer. Saker som vil kunne utredes forsvarelig av én eller to personer, er ikke av en slik karakter at de berettiger bruk av kommisjonsformen.

### 23.3 Regler om habilitet

---

#### 23.3.1 Habilitetskrav

Som det fremgår av drøftelsen i punkt 10.2, gjelder forvaltningslovens habilitetsregler i dag også for undersøkelseskommissjoner og dens bistandsyttere. Habilitetsreglene skal forhindre at en person deltar i tilretteleggelse og avgjørelse i en sak når det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til vedkommendes upartiskhet. I en sak av allmennviktig betydning hvor utredning ved en undersøkelseskommissjon fremstår som den klart mest hensiktsmessige utredningsformen, må det antas at det skal lite til før tilliten til upartiskhet kan bli svekket. På den annen side må habilitetskravene ikke praktiseres så strengt at det ikke blir mulig å finne habile, kompetente deltakere i prosessen.

Samlet sett har lovutvalget kommet til at forvaltningslovens habilitetsregler ivaretar behovet for uavhengighet og upartiskhet. Etter hva lovutvalget kjenner til, har disse reglene også i det all vesentligste fungert tilfredsstillende ved tidligere kommisjonsutnevnelser. Dette kan henge sammen med den innebygde fleksibiliteten i den skjønns-

messige habilitetsreglen i forvaltningsloven § 6 andre ledd, noe utvalget kommer tilbake til nedenfor. I det følgende redegjør lovutvalget nærmere for hvordan forvaltningslovens habilitetsregler kommer til anvendelse ved særlig oppnevnte undersøkelseskommisjoner.

Habilitetsreglene gjelder for alle som bidrar i undersøkelsesprosessen, uavhengig av hvilken rolle vedkommende har i utredningsarbeidet og uavhengig av om vedkommende er ansatt eller oppdragstaker.<sup>1</sup>

Undersøkelseskommisjonens bistandsyttere, herunder engasjerte sakkyndige, må naturlig nok også oppfylle habilitetskravene. Disse personene er ofte premissleverandører, og deres bistand vil derfor kunne få stor innvirkning på kommisjonsmedlemmenes vurderinger. Det kan derimot stilles spørsmål ved om personer som bidrar med rent administrative oppgaver også må oppfylle kravene til upartiskhet og uavhengighet. Denne typen arbeid er etter sin art ikke egnet til å påvirke de beslutninger som ligger til grunn for undersøkelseskommisjonenes vurderinger. På den annen side er det ingen grunn til at personer med tilknytning til saksforholdet skal bidra med administrativt arbeid.

Forvaltningsloven § 6 skiller mellom absolutte og relative inhabilitetsgrunner. De absolutte inhabilitetsgrunnene er opplistet i bestemmelsens første ledd, og disse omstendighetene vil uten videre føre til inhabilitet i utredningsarbeidet. I § 6 fjerde ledd er det gjort unntak fra habilitetsreglene "dersom det er åpenbart at tjenestemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete". Lovutvalget legger til grunn at dette unntaket ikke vil være anvendelig i denne forbindelse ettersom offentlige eller private interesser i regelen vil tilsi at personer med tilknytning til saken ikke tar del i undersøkelsen.

Opplistingen av absolutte inhabilitetsgrunner er basert på tilknytning til saken som utredes eller til en "part". Som det vil fremgå av punkt 27.1, anbefaler lovutvalget at man ikke definerer noe partsbegrepet ved kommisjonsundersøkelser. Lovutvalget regner likevel med at det i den enkelte sak vil være uproblematisk å vurdere de absolutte reglene opp mot det konkrete saksforholdet. I motsatt fall vil uansett den relative inhabilitetsregelen i § 6 andre ledd gi fullgode direktiver for vurderingen.

Avgjørende for om en offentlig tjenestemann er inhabil etter de relative inhabilitetsgrunnene i

bestemmelsens andre ledd, er om det foreligger «særegne forhold» som er «egnet til å svekke tilliten» til tjenestemannens upartiskhet. I motsetning til de absolutte inhabilitetsgrunnene gir de relative inhabilitetsgrunnene anvisning på en skjønnsmessig vurdering av tilknytningen til saksforholdet og dem saken gjelder. Hvis det etter en konkret vurdering må anses å foreligge «særegne forhold» som er «egnet til å svekke tilliten» til personens upartiskhet, vil vedkommende være inhabil etter § 6 andre ledd.

Tilknytningen til saken skal være «særegen». I uttrykket «særegne forhold» ligger at situasjoner som svært mange befinner seg i, ikke i seg selv medfører inhabilitet. Den valgte ordbruken viser på den annen side at forholdet ikke trenger å være unikt.

Et vesentlig hensyn bak habilitetsreglene er å ivareta den alminnelige tillit til forvaltningen. Det avgjørende etter ordlyden i § 6 andre ledd er derfor om forholdet er «egnet til å svekke tilliten». Dette innebærer at det skal foretas en objektiv vurdering av hvordan forholdet fremstår utad. Det er svekkelsen av *tilliten* til vedkommendes upartiskhet som er avgjørende. Selv om den eller de som avgjør habilitetsspørsmålet stoler på at personen vil oppføre seg upartisk, kan det likevel være grunn til å erklære vedkommende inhabil dersom man må regne med at *publikums* tillit til vedkommendes objektivitet kan bli svekket. Det vil i denne vurderingen være av underordnet betydning om han eller hun selv føler seg påvirket og/eller om det er grunn til å tro at det særegne forholdet vil føre til en uriktig avgjørelse.

Kommisjonsundersøkelse er en særlig utredningsform som stiller store krav til tillit. Av denne grunn antar lovutvalget det skal lite til før en særlig tilknytning til saken vil virke inhabiliserende. I samme retning trekker de særlige omstendighetene omkring oppnevningen av undersøkelseskommisjonene. Når medlemmer av en undersøkelseskommisjon skal oppnevnes, kan oppnevningsorganet ofte velge mellom et stort antall kompetente personer. I de tilfellene hvor man kan velge blant en stor personkrets, er det liten grunn til å velge en person med en særlig tilknytning til sakskomplekset. Lovutvalget finner imidlertid grunn til å understreke at habilitetsreglene må praktiseres med sikte på at det skal være mulig å få kompetente personer med i kommisjonsarbeidet.

Til slutt i § 6 andre ledd oppregnes enkelte skjønnsmomenter som typisk vil være relevante i vurderingen av om det foreligger særlige forhold egnet til å svekke tilliten til vedkommendes upartiskhet. Ingen av disse momentene vil uten videre

<sup>1</sup> Slik forvaltningsloven § 6, jf § 10

være avgjørende for vurderingen av habilitetsspørsmålet, og andre momenter vil etter omstendighetene kunne være utslagsgivende.

### 23.3.2 Representasjon fra interessegrupper

Et eget spørsmål er om undersøkelseskommisjoner skal ha representanter fra interessegrupper med særlig tilknytning til saksforholdet, så som representanter for de pårørende etter større ulykker. En slik direkte interesserepresentasjon ville bryte med kravene til distanse og uavhengighet. Representanter for de pårørende eller tilsvarende grupper har en rolle å spille i samband med kommisjonsundersøkelser, men det kan skje på annen måte enn ved representasjon i kommisjonen, jf diskusjonen i kapittel 28. Lovutvalget fraråder på denne bakgrunn slik interesserepresentasjon i undersøkelseskommisjoner. En annen sak er at personer som *foreslås* av interessegrupper, etter omstendighetene kan være godt egnet i kommisjonen, naturligvis under forutsetning av at disse oppfyller kravene til uavhengighet, inkludert at de ikke oppfatter seg som representant for forslagsstillerne. Forslag fra interessegrupper står imidlertid ikke i noen særstilling bare fordi de er fremmet av personer med tilknytning til saksforholdet.

### 23.3.3 Vurdering av habilitetsspørsmålet

Oppnevningsorganet må påse at de som blir utpekt som medlemmer til undersøkelseskommisjonen oppfyller kravene til habilitet. De foreslåtte medlemmenes habilitet bør vurderes nøye i forkant, og denne vurderingen bør kunne dokumenteres. Slik sikres notoritet, og man står bedre rustet ved eventuell senere kritikk av oppnevningen.

Innsigelser mot kommisjonsmedlemmers habilitet må tas i betraktning, og oppnevningsorganet har på vanlig måte anledning til å ta innsigelser til følge og skifte mening. En administrativ overprøving av habilitetsspørsmålet vil derimot være utelukket. Etter lovutvalgets oppfatning er en adgang til å klage på beslutningen heller ikke nødvendig. Det må antas at man unngår å oppnevne kommisjonsmedlemmer hvis det i forkant er berettiget grunn til å tvile på om vedkommende har den nødvendige distansen til saken.

Habiliteten til kommisjonens bistandsyttere bør kunne vurderes av kommisjonen selv i forbindelse med engasjementet. På samme måte som oppnevningsorganet vurderer kommisjonsmedlemmenes habilitet må kommisjonen i forkant vurdere bistandsytteres habilitet, og kravene til uavhengighet gjelder også for dem. Tilsvarende som ved

utvelgelsen av kommisjonsmedlemmer, må det også være anledning til å rette innsigelser mot bistandsytteres habilitet. Slike innsigelser må slik lovutvalget ser det, rettes til kommisjonen selv. Kommisjonen må så gi en begrunnet vurdering av innsigelsen.

Velger kommisjonen ikke å ta til følge en habilitetsinnsigelse, bør det være adgang til administrativ overprøving. Klageadgangen bør etter lovutvalgets oppfatning reserveres personer med en saklig interesse i undersøkelsen, og lovutvalget mener en klage bør fremsettes innen to uker fra beslutningen ble fattet. Som klageorgan foreslås «Kongen», men Kongen kan på vanlig måte delegere myndigheten til å avgjøre slike klagesaker. Forberedende departement peker seg ut som det naturlige overprøvingsorganet i denne forbindelse.

En klagefrist på to uker er kortere enn den alminnelige klagefristen i forvaltningsloven, men den er etter lovutvalgets oppfatning likevel hensiktsmessig gitt behovet for fremdrift i prosessen og det forhold at en slik klage sjelden vil være særlig omfattende. Klagefristen begynner å løpe på tidspunktet kommisjonen utpeker den eller de aktuelle bistandsytterne. Dette gjelder selv om den mulige klageren ikke skulle ha fått underretning om beslutningen. Ettersom kretsen av mulige klageberettigede er stor og ubestemt, er en slik regel ansett nødvendig for å sikre klare rammer omkring beslutningene.

Habilitetsreglene gjelder ikke bare ved oppnevningen, men gjennom hele undersøkelsesprosessen. Underveis i undersøkelsesarbeidet kan det komme frem forhold som ikke var kjent innledningsvis i undersøkelsen, og slike forhold vil kunne få betydning for vurderingen av habiliteten. Såfremt den det gjelder blir oppmerksom på forhold av inhabiliserende karakter, må vedkommende straks opplyse om dette. Alternativt vil andre kunne gjøre kommisjonen oppmerksom på slike forhold. Kommisjonen må deretter ta stilling til om vedkommende er inhabil. Kommisjonens avgjørelse vil da kunne bringes inn for Kongen på samme måte som beslutningen ovenfor.

### 23.3.4 Konsekvenser av inhabilitet

Konsekvensen av inhabilitet avhenger av når inhabiliteten oppdages. Ser man i forkant at et kommisjonsmedlem eller en bistandsytter er inhabil, skal vedkommende naturlig nok ikke ta del i undersøkelsen. Oppdages den særlige tilknytningen først etter at utredningsarbeidet er fullført, vil forholdet kunne få betydning for rapportens gjennomslagskraft. Ettersom undersøkelseskommisjonen ver-

ken har doms- eller vedtakskompetanse, kan det derimot ikke bli snakk om noen tradisjonelle ugyldighetsvirkninger.

Håndteringen av oppdaget inhabilitet underveis i undersøkelsen er mer problematisk. Oppdages eller oppstår inhabiliteten underveis i undersøkelsen, kan den håndteres på to måter. Enten ved en absolutt regel om at vedkommende fratrer fullstendig, eller ved en relativ regel hvor vedkommende fratrer i behandlingen av de spørsmål hvor den særlige tilknytningen foreligger.

Det kan være mange delspørsmål i en undersøkelse, og etter lovutvalgets syn vil en absolutt regel ikke være hensiktsmessig. Et medlem vil etter en samlet vurdering kunne fratre fra deler av sakskomplekset så sant det er mulig å isolere virkningen av det konkrete nærhetsforholdet. Praksis har vist at slik delvis fratredelse kan gi en tilfredsstillende løsning. Men et inhabiliserende forhold vil lett vil kunne være av en slik art at vedkommende etter omstendighetene må fratre fra hele utredningsarbeidet.

### **23.4 Undersøkelseskommissjonens faglige kyndighet**

Undersøkelseskommissjoner kan bli oppnevnt for å undersøke en rekke ulike forhold, og en generell angivelse av hvilken fagkompetanse enhver fremtidig kommisjon skal ha, kan man derfor ikke gi. Kommisjonsmedlemmenes faglige bakgrunn vil avhenge av hvilket behov kommisjonen har for kompetanse, noe som igjen beror på hvilket tema som skal undersøkes.

Undersøkelseskommissjonen må samlet sett ha den nødvendige kompetansen til å utføre undersøkelsesarbeidet, og kommisjonen må settes sammen slik at publikum får tillit til kommisjonens kompetanse til å gjennomføre undersøkelsen. Kommisjonens medlemmer må ha en erfaringsbakgrunn som gjør dem i stand til å vurdere temaet for undersøkelsen, og de bør være vant med og evne å håndtere kompleks informasjon. Et forsvarlig resultat forutsetter også at kommisjonsmedlemmene har et godt skjønn.

Det bør likevel ikke være en absolutt målsetting at kommisjonens medlemmer skal besitte all kompetanse av betydning for saksforholdet. Undersøkelseskommissjoners arbeid vil ofte omfatte en rekke kompliserte spørsmål på felter som krever spesialkunnskap. Inngår en utredning av klart avgrensede særspørsmål i undersøkelsen, vil kommisjonen kunne oppnevne sakkyndige for å utrede spørsmål kommisjonen ikke selv har fag-

kompetanse til å vurdere forsvarlig. Kommisjonenes sekretærer og eventuelle utredere vil i tillegg kunne inneha supplerende kompetanse, typisk etterforskningskompetanse av betydning for faktainnsamlingen.

Ofte blir undersøkelseskommissjoner bedt om å vurdere mulig kritikkverdige forhold, og i slike tilfeller må kommisjonen inneha juridisk fagkompetanse. Kunnskap om rettsregler er i slike undersøkelser nødvendig for å sikre en betryggende vurdering av ansvarsspørsmålene kommisjonen vurderer.

Også i de tilfeller hvor undersøkelseskommissjonene ikke blir bedt om å vurdere mulig kritikkverdige forhold, mener lovutvalget kommisjonen bør ha minst ett medlem med kunnskap om rettsregler. Uavhengig av hva temaet for undersøkelsen er, og hvilke vurderinger kommisjonen blir bedt om å foreta, vil juridisk kompetanse være nødvendig for å ivareta de krav som stilles til forsvarlig utredning av temaet for undersøkelsen, herunder ivaretagelse av de involvertes rettssikkerhet. Lovutvalget anbefaler derfor en generell regel om at minst ett av kommisjonens medlemmer skal være jurist.

### **23.5 Undersøkelseskommissjonens leder**

Samtidig med oppnevningen utpekes undersøkelseskommissjonens leder. Lederen tillegges et særlig ansvar for gjennomføringen av undersøkelsen, og dette ansvaret må gjenspeiles i vedkommendes kompetanse. Uten en leder med den nødvendige kompetansen øker risikoen for at kommisjonsarbeidet ikke blir gjennomført som forutsatt.

Ledelseskompetanse er en naturlig forutsetning for å lede et såpass omfattende arbeid som gjennomføring av en undersøkelse. Lederen må være relasjonsorientert, slik at kommunikasjon, både internt i kommisjonen og med omverdenen, skjer på best mulig måte.

Samtidig må lederen være oppgaveorientert og styre arbeidet slik at fremdrift i undersøkelsen sikres. Vedkommende må ha erfaring med å organisere undersøkelsen, herunder fastsette milepæler og fordele arbeidsoppgaver. Erfaring med prosjektarbeid, organisering og styring er også en klar fordel for å lede en undersøkelseskommissjon. En riktig gjennomført undersøkelse stiller krav til kvalitetssikring og evne til å identifisere eventuelle behov for endring av opprinnelige planer.

Av lovutvalgets mandat fremgår det at lovutvalget er bedt om å vurdere om kommisjonen bør ledes av en jurist. Det er naturlig å spørre om ved-

kommende i så fall bør være en dommer. Justisdepartementets rundskriv G-48/75 fremholder at kommisjonens formann bør ha kjennskap til prosessregler og erfaring i å bedømme ansvarsforhold. Både i Norge og i andre land har det vært diskusjon omkring bruken av jurister – og da særlig dommere – som ledere av undersøkelseskommisjoner.

Vurderingen av hvem som skal lede undersøkelseskommisjonen, bør foretas på bakgrunn av de krav undersøkelsen stiller, og det naturlige siktemålet er å finne den lederen som er best egnet i det enkelte tilfellet. I en slik avveining vil lederens yrkesbakgrunn være av mindre betydning enn de krav til ledelseskompetanse som er nevnt foran. Det er ikke gitt at dommere vil være best egnet som ledere av undersøkelseskommisjoner, og det er heller ikke gitt at dommere er de eneste som kan bidra med nødvendig juridisk kompetanse i en undersøkelseskommisjon, eller at lederen av undersøkelseskommisjonen må være jurist.

Undersøkelseskommisjoner har en rekke ganger vært ledet av dommere, også av dommere fra Høyesterett. Høyesterett har imidlertid gitt uttrykk for et restriktivt syn på høyesterettsdommernes deltakelse i undersøkelseskommisjoner, slik at disse dommerne bare skal kunne påta seg slike verv dersom hensynet til uavhengighet og tillit til Høyesterett og Høyesteretts dommere samt hensynet til Høyesteretts arbeid ikke blir skadelidende.<sup>2</sup> Forarbeidene til domstollovens regler om sidegjøremål for dommere inneholder også betenkeligheter vedrørende bruk av dommere i undersøkelser selv om det ikke ble funnet grunn til å innføre noe forbud mot at dommere deltar i undersøkelser.<sup>3</sup>

Samlet sett er det argumenter både for og mot dommere som ledere av undersøkelseskommisjoner. Dommere besitter fagkunnskap som kan komme til nytte og styrke rettsikkerheten i kommisjonsundersøkelser, og den utstrakte bruken av dommere som kommisjonsledere kan tyde på at fordelene har vært ansett for å oppveie ulempene. Innhentede erfaringer fra andre land viser at disse åpner for undersøkelseskommisjoner ledet av dommere. I land hvor undersøkelseskommisjoner kan gjøre bruk av tvang, øker behovet for dommerdeltakelse i undersøkelsen for å sikre at prosessen gjennomføres på betryggende måte. I Norge vil dette hensynet ikke gjøre seg gjeldende i det lovut-

valget foreslår at undersøkelseskommisjoner ikke skal kunne anvende tvang.<sup>4</sup>

Dommere har erfaring med prosessledelse, vurdering av vanskelige bevissspørsmål og formulering av avgjørelser. Slik kompetanse vil være nyttig i for undersøkelseskommisjoner, og dommere kan på denne måten bidra til å heve kvaliteten på kommisjonenes arbeid. Dommernes erfaring med prosessledelse vil bidra til å sikre de berørtes rettigheter i prosessen, og dommerne vil besitte relevant erfaring med klargjøring av saksforløp og vurdering av faktum opp mot gjeldende rett. Det er likevel ikke slik at det bare er dommere som besitter denne typen kompetanse.

Dommerstanden nyter på generelt grunnlag respekt for uavhengighet og integritet. Ledes undersøkelseskommisjonen av en dommer, vil dommerens posisjon kunne øke troverdigheten og tilliten til kommisjonens standpunkter. Denne siden ved bruk av dommere i undersøkelseskommisjoner er imidlertid ikke utelukkende positiv. Bruk av dommere som kommisjonsledere vil gi kommisjonen økt legitimitet og tyngde, samtidig som det kan bli vanskeligere for publikum å forholde seg til at undersøkelsesrapporten ikke er en bindende dom og heller ikke er ment å være det. Dette kan være uheldig i og med at kommisjonsrapporten ikke er gjenstand for ordinær overprøving.

Blant annet som følge av dette kan bruk av dommere i undersøkelseskommisjoner påvirke tilliten til domstolene i uheldig retning. I motsetning til en domstol tillegges en undersøkelseskommisjon ansvaret både for å fremskaffe faktaopplysninger i saken og for å vurdere faktum i en rettslig kontekst. Saksforholdet undersøkelseskommisjoner utreder, er ofte sammensatt, og i enkelte tilfeller også politisk omstridt. Kommisjonenes rapporter vil derfor kunne bli gjenstand for sterkt offentlig søkelys og kritiske bemerkninger, ofte med fokus på lederen av kommisjonen. Uavhengig av om fremsatte innvendinger er berettiget eller ikke, kan diskusjoner i det offentlige rom redusere tilliten til dommeren som ledet undersøkelsen og til dommerstanden i sin alminnelighet.

Lovutvalget har ikke funnet avgjørende argumenter for på generelt grunnlag å foreslå et forbud mot at dommere tar del i – og også leder – undersøkelseskommisjoner i fremtiden. De mulige betenkelighetene knyttet til dommerledede undersøkelseskommisjoner gjør samtidig at lovutvalget ikke finner det riktig å anbefale at kommisjonene ledes av en dommer. Som nevnt bør siktemålet

<sup>2</sup> Se justitiarius i Høyesteretts brev til Justisdepartementet 7. mars 2007 og 23. mai 2007

<sup>3</sup> Se Ot.prp. 44 (2000-2001)

<sup>4</sup> Se punkt 25.1

være å finne den beste lederen for den konkrete kommisjonen, og yrkesbakgrunn er i en slik vurdering ikke alene avgjørende. Lovutvalget foreslår imidlertid at det alltid skal være en jurist i kommisjonen, se punkt 23.4.

### 23.6 Godtgjørelsen til kommisjonsmedlemmene

Kryssende hensyn gjør seg gjeldende i vurderingen av nivået på lønn og honorar ved kommisjonsarbeid. Undersøkelsesarbeidet bør ikke bli for kostbart, men samtidig må man tilstrebe at kommisjonen får tilgang til den kompetansen som er ønskelig. Kommisjonsarbeidet er ofte omfattende, og medlemmene må påregne å bruke store deler av sin arbeidskapasitet på arbeidet i undersøkelseskommisjonen. Er de økonomiske betingelsene for dårlige, vil mange vegre seg for å påta seg vervet som kommisjonsmedlemmer. Dette gjelder også fordi risikoen for kritikk i etterkant er til stede, uansett hvor godt arbeidet er faglig fundert. På den annen side innebærer oppnevning som medlem i en undersøkelseskommisjon en faglig anerkjennelse. Deltakelse i en undersøkelseskommisjon kan oppfattes som en del av et samfunnsansvar, og deltakelsen vil også gi positiv omtale.

Lederen av kommisjonen bør som hovedregel jobbe heltid med kommisjonsarbeid. For de øvrige kommisjonsmedlemmene må det i hvert enkelt tilfelle vurderes om de skal arbeide en fast prosentdel av ordinær arbeidstid i utredningsperioden eller utføre kommisjonsarbeidet på timebasis.

Lovutvalget anbefaler at kommisjonsarbeid honoreres etter to modeller. Medlemmer som arbeider hele eller en fast del av arbeidstiden for undersøkelseskommisjonen, skal lønnes etter en fastlønnmodell som i utgangspunktet skal tilsvare ordinær lønn. For privatpraktiserende er det ikke uten videre gitt hva "ordinær lønn" er, og den nærmere fastsettelsen blir da et forhandlings spørsmål. Privatpraktiserende med svært høy lønn må påregne en viss lønnsreduksjon ved deltakelse i kommisjonsarbeid.

Når honoraret skal baseres på timesatser, går lovutvalget inn for å beholde dagens system hvor man legger generelle satser for utvalgsarbeid til grunn.<sup>5</sup> Kommisjonsmedlemmene vil da honoreres etter *Regulativet for godtgjørelser til medlemmer av utvalg*.

## 23.7 Bistandsyttere

### 23.7.1 Sekretærer og utredere

Undersøkelseskommisjonen vil normalt knytte til seg bistand i det daglige kommisjonsarbeidet. Undersøkelsesarbeidet vil oftest være preget av korte tidsfrister og et betydelig arbeidspress på medlemmene i undersøkelseskommisjonen, som vil ha et stort behov for et fungerende støtteapparat. I dette punktet gjennomgås undersøkelseskommisjonenes bruk av sekretær- og utredningsbistand. Hvor mange personer som skal inngå i sekretær-/utrederenheten, vil avhenge av undersøkelsens art og omfang.

Det har vært vanlig at undersøkelseskommisjoner knytter til seg en kommisjonssekretær med skrivekompetanse. Kommisjonssekretæren vil typisk bidra med skriving av tekstutkast og annet arbeide som ekspedisjon og administrasjon. Denne praksisen bør videreføres i fremtidige undersøkelseskommisjoner. Det er naturlig at kommisjonen selv utpeker sin sekretær, og kravene til uavhengighet og upartiskhet vil gjelde for sekretæren på samme måte som for kommisjonsmedlemmene.

Kommisjonen vil selv være nærmest til å avgjøre hvilket behov den har for bistand, og ofte vil kommisjonen også ha behov for bistand i faktainnhentingsarbeidet. En undersøkelseskommisjon må selv skaffe til veie det faktiske grunnlaget for sine vurderinger. Informasjonsinnsamling er derfor en viktig del av utredningsarbeidet, og avdekking og fremskaffing av relevant informasjon er av avgjørende betydning for undersøkelsen. Dette gjelder særlig ettersom det må antas at involverte enkeltpersoner og selskaper ikke alltid av eget tiltak vil gjøre kommisjonen kjent med dokumenter eller opplysninger som kan bidra til negativ omtale av deres egne forhold i undersøkelsesrapporten. Fremskaffelse av slik informasjon krever sakkunnskap, og også kompetanse innenfor faktainnsamling.

Kompetanse på faktainnsamling og faktabehandling er ikke nødvendigvis sammenfallende. Lovutvalget antar på denne bakgrunn at undersøkelseskommisjonene etter omstendighetene også vil kunne dra nytte av å knytte til seg sekretærhjelp med utrednings- og etterforskningskompetanse.

### 23.7.2 Sakkyndig bistand

Foranlediger undersøkelsen behov for særlig fagkunnskap som ikke besittes av kommisjonsmedlemmene eller kommisjonens faste bistandsyttere,

<sup>5</sup> Se Justisdepartementets rundskriv G-48/75 del III

kan kommisjonen engasjere sakkyndige til å utrede avgrensede spørsmål. Erfaring tilsier at undersøkelseskommisjoner ofte vil ha bruk for bistand fra sakkyndige med særlig fagkompetanse, og det er viktig at midler til denne typen bistand settes av når kommisjonens økonomiske rammer fastlegges.

Kommisjonen må forholde seg normalt kritisk til den sakkyndiges vurderinger. I den grad den sakkyndige uttaler seg om forhold av betydning for personer og selskaper som berøres av undersøkelsen, må disse på vanlig måte få uttale seg om den sakkyndiges vurderinger vedrørende deres forhold.

De sakkyndige må overholde samme krav til uavhengighet og upartiskhet som kommisjonens medlemmer. I habilitetsvurderingen må det tas et visst hensyn til at fagmiljøer kan være små. Det er den særlige tilknytningen som er egnet til å svekke tilliten til vedkommendes upartiskhet som medfører inhabilitet. En avledet tilknytning, enten til saken, til involverte personer eller til temaet som skal utredes, vil ikke uten videre virke inhabiliserende. Noen ganger kan imidlertid kommisjonen bli nødt til å hente inn sakkyndigbistand fra utlandet for å sikre den nødvendige distanse til saken.

Det kan ta tid å engasjere sakkyndigbistand og å fastsette mandatet for den sakkyndiges utredningsarbeid. Lovutvalget anbefaler på denne bakgrunn at undersøkelseskommisjonene allerede ved arbeidets begynnelse vurderer hvilke behov for undersøkelser som foreligger, og om det eventuelt kan bli aktuelt å knytte til seg sakkyndigbistand for deler av undersøkelsen.

Undersøkelseskommisjonen må sikre at den sakkyndige har klart definerte kontraktsforpliktelser, og at arbeidet er spesifisert så godt som mulig gitt den kunnskapen som foreligger ved kontraktsinngåelsen. Den sakkyndige skal være underlagt taushetsplikt på samme måte som andre som utfører arbeid på vegne av kommisjonen, og det må gjøres klart at produktet tilhører undersøkelseskommisjonen, i det minste mens undersøkelsen pågår. Dette er likevel ikke til hinder for at den sakkyndige på samme måte som enhver annen, kan bruke alminnelig tilgjengelige opplysninger i faglig øyemed. Hvis lovutvalgets forslag om prosedyren ved oppnevning av undersøkelseskommisjoner blir gjennomført, vil det forberedende departementet kunne bygge opp generell kompetanse på bruk av sakkyndige i undersøkelseskommisjoner. Denne erfaringsbasen vil kunne være ressursbesparende, typisk ved at det utformes generelle retningslinjer og standardkontrakter for engasjement av sakkyndige.

## 23.8 Forholdet til regelverket for offentlige anskaffelser

En undersøkelseskommisjon oppnevnes av det offentlige, og det offentlige dekker kommisjonens kostnader. Dette aktualiserer spørsmålet om regelverket for offentlige anskaffelser kommer til anvendelse for hele eller deler av kommisjonens virksomhet.

De norske reglene for offentlige anskaffelser er gitt i lov om offentlige anskaffelser<sup>6</sup> med tilhørende forskrifter<sup>7</sup>. Anskaffelsesloven omfatter blant annet tjenesteanskaffelser foretatt av statlige oppdragsgivere,<sup>8</sup> og kontrakter knyttet til oppnevning av offentlige undersøkelseskommisjoner er ikke eksplisitt unntatt. Utgangspunktet er dermed at kontrakter som inngås i forbindelse med oppnevning av en undersøkelseskommisjon er omfattet av anskaffelsesregelverket, og at det samme gjelder kontrakter kommisjonen inngår som ledd i undersøkelsen.

Dette utgangspunktet må imidlertid presiseres. Anskaffelsesreglene gjennomfører forpliktelses som følger av EØS-avtalen, og EØS-rettslige kilder har derfor betydning for rekkevidden av det norske anskaffelsesregelverket.

En offentlig oppnevnt undersøkelseskommisjon regnes som et «forvaltningsorgan» etter forvaltningsloven § 1. Kommisjonen utfører sitt arbeid i tråd med regler gitt av det offentlige; i dag regler nedfelt i rundskriv og ulovfestede prinsipper, i fremtiden først og fremst regler i lovs form. EØS-avtalens regler om fri utveksling av tjenester gjelder ikke for «virksomhet som for en avtalepart innebærer, om enn bare leilighetsvis, utøvelse av offentlig myndighet».<sup>9</sup>

En undersøkelseskommisjon vil – i det minste leilighetsvis – utøve offentlig myndighet. Dette underbygges også av sammensetningen av kommisjonen. Som det fremgår av punkt 23.4, er kommisjonens sammensetning vesentlig, og det er personlige egenskaper hos det enkelte medlem som tillegges vekt, ikke mer kommersielle vurderinger som i en anskaffelse. I fortalen til det tidligere direktivet om tjenestekontrakter<sup>10</sup> het det også at direktivet ikke kom til anvendelse på tjenesteytelse utført på grunnlag av administrative bestem-

<sup>6</sup> Lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69

<sup>7</sup> Forskrift om offentlige anskaffelser 7. april 2006 nr. 402 og Forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene (vann- og energiforsyning, transport og posttjenester) 7. april 2006 nr. 403

<sup>8</sup> Se lov om offentlige anskaffelser § 3, jf. § 2

<sup>9</sup> Se EØS-avtalen art. 39, jf art. 32

<sup>10</sup> Direktiv 92/50/EØF



melser. Selv om denne begrensningen ikke er gjentatt i fortalen til det nye anskaffelsesdirektivet<sup>11</sup>, er lovutvalget ikke kjent med at en realitetsendring var tilsiktet.

Lovutvalget legger på denne bakgrunn til grunn at anskaffelsesreglene ikke er ment å gjelde ved oppnevning av medlemmer til en offentlig undersøkelseskommisjon. Uten at dette er tillagt avgjørende betydning, nevner lovutvalget også at reglene om fri utveksling av tjenester er forstått på samme måte i dansk rett.<sup>12</sup>

For fullstendighetens skyld presiserer lovutvalget at denne vurderingen gjelder offentlig oppnevnte undersøkelseskommisjoner. Dersom offentlige organer i fremtiden velger å kjøpe utredningsarbeid – også omtalt som granskings- og

ter – må dette som alle andre offentlige kjøp av tjenester skje i samsvar med anskaffelsesreglene.

Ettersom undersøkelseskommisjonen er et offentligrettslig organ, må kommisjonen selv følge anskaffelsesreglene når kommisjonen inngår avtaler.<sup>13</sup> Anskaffelsesreglene gjelder likevel ikke ved ansettelseskontrakter,<sup>14</sup> og lovutvalget antar at denne unntaksregelen vil komme til anvendelse for kommisjonens sekretærbistand da denne som hovedregel vil være ansatt, om enn bare midlertidig. I den grad kommisjonen knytter til seg bistand på timebasis, må derimot anskaffelsesreglene følges. Med mindre noen av anskaffelsesreglenes unntakshjemler er anvendelige, må følgelig kommisjonens engasjement av bistand – typisk sakkyn-dige – skje i samsvar med anskaffelsesreglene.

<sup>11</sup> Direktiv 2004/18/EF

<sup>12</sup> Se Talevski m.fl.: *Undersøgelleskommissioner, Embedsmannsansvaret & Folketingets Rolle*, side 40 flg.

<sup>13</sup> Se lov om offentlige anskaffelser § 2

<sup>14</sup> Se forskrift om offentlige anskaffelser § 1-3 (2) bokstav f

## Kapittel 24

# Undersøkelseskommisjonens utredningsarbeid

### 24.1 Forholdet til andre utredningsorganer

---

Det forutsettes at offentlige myndigheter samarbeider med undersøkelseskomisjonene. Offentlige myndigheter må sette av tilstrekkelige ressurser til å kunne gi opplysninger og dokumenter kommisjonene etterspør, så langt dette kan skje uten å krenke taushetsplikten. I kapittel 26 drøftes fritakelse for taushetsplikt i forbindelse med utredninger gjennomført av undersøkelseskommisjoner.

Som det klare utgangspunkt skal undersøkelseskomisjonene forestå utredningsarbeidet uten bistand fra andre organer. Undersøkelseskommisjonen skal settes sammen av medlemmer og andre bistandsyttere med tilstrekkelige forutsetninger til å gjennomføre undersøkelsen, og kommisjonene må blant annet ofte ha tilgang til personer med utrednings-/etterforskningskompetanse.<sup>1</sup>

Undersøkelseskommisjoner skal bare oppnevnes hvis denne utredningsformen vurderes som den klart mest hensiktsmessige. Det innebærer at det bare meget sjelden vil være praktisk at undersøkelseskommisjoner oppnevnes for å utrede forhold som samtidig undersøkes av andre forvaltningsorganer. Eventuelle private undersøkelser som gjennomføres parallelt med undersøkelseskommisjonens arbeid, trenger kommisjonen naturlig nok ikke ta hensyn til i større grad enn den selv finner det formålstjenelig.

Oppnevning av en undersøkelseskommisjon fritar ikke andre forvaltningsorganer for ansvar for saker som hører inn under deres arbeidsområde. Hvis det viser seg at en undersøkelseskommisjons mandat også omfatter forhold som et alminnelig forvaltningsorgan utreder, legger lovutvalget til grunn at kommisjonen og det aktuelle forvaltningsorganet finner frem til en fornuftig arbeidsfordeling. I praksis har man sett tilfeller av at politi og påtalemyndighet venter med å ta saker til behandling dersom de er under utredning av en undersøkelseskommisjon,<sup>2</sup> men det er også

eksempler på parallelle undersøkelser og/eller etterforskning.

Såfremt politi og påtalemyndighet iverksetter etterforskningskritt i deler av et saksforhold som utredes av en undersøkelseskommisjon, er det naturlig at kommisjonen innenfor de rammer som gjelder videreformidler relevante opplysninger som er i dens besittelse, og vice versa. Det samme gjelder overfor andre kontrollorganer som måtte få befatning med deler av saksforholdet.

### 24.2 Grunnkrav til utredningsarbeidet

---

Undersøkelseskommisjonene er forvaltningsorganer og skal overholde forvaltningsrettslige grunnprinsipper og de generelle reglene i forvaltningsloven. I kapittel 10 har lovutvalget redegjort for flere prinsipper og regler for forvaltningens virksomhet. Disse skal undersøkelseskommisjonene altså følge. Nedenfor gjennomgås enkelte særlige forhold av betydning for undersøkelseskommisjonenes utredningsarbeid.

### 24.3 Forsvarlig saksbehandling og utredningsprinsippet

---

En undersøkelseskommisjon skal undersøke og utrede saken slik som beskrevet i mandatet. Innenfor de rammer som gjelder er det opp til undersøkelseskommisjonen å avgjøre hvordan den vil legge opp undersøkelsen, eksempelvis hvilket materiale som bør innhentes, og når sakskomplekset anses tilstrekkelig belyst. Denne uavhengigheten er viktig for tilliten til kommisjonen og undersøkelsen.

Utredningsarbeidet er ikke bare kommisjonens privilegium, men også dens ansvar. Blant de forvaltningsrettslige prinsippene undersøkelseskommisjonene skal følge er kravet til forsvarlig saksbehandling.<sup>3</sup> I kravet til forsvarlig saksbe-

<sup>1</sup> Se punkt 23

<sup>2</sup> Se Riksadvokatens brev til Stortingets presidentskap angående stortingspensjonsgranskningen 3. september 2008

<sup>3</sup> Omtalt i punkt 10.2

handling ligger naturligvis at undersøkelsen skal gjennomføres i tråd med gjeldende regler, men kravet går lengre enn dette. Undersøkelseskommisjonene bør videre påse at relevant bevis og dokumentasjon sikres for eventuell etterbruk. Helt sentralt i kravet til forsvarlig saksbehandling er også at undersøkelseskommisjonene har ansvaret for å påse at saken er så godt opplyst som mulig.

Undersøkelseskommisjonens utredningsarbeid presenteres i undersøkelsesrapporten. Vurderinger og standpunkter i denne rapporten har ingen rettslige virkninger, og verdien av rapporten avhenger av grundigheten i utredningsarbeidet. En godt utredet sak styrker undersøkelsens troverdighet. Påpekes det feil eller mangler ved undersøkelsen, svekkes derimot tilliten til undersøkelseskommisjonens arbeid.

Kravene som stilles til undersøkelsesrapporten har betydning for hvilke krav som stilles til forsvarlig saksbehandling. I rundskriv G-48/75 fremholdes det at kommisjonsrapporten skal gjøre greie for det materiale som er skaffet til veie, fremstille det saksforholdet kommisjonen legger til grunn og grunngi de konklusjonene den trekker ut av det foreliggende materialet. Som det fremgår av drøftelsen i punkt 31.2, slutter lovutvalget seg i det vesentligste til disse betraktningene.

For å kunne lage en undersøkelsesrapport som oppfyller disse kravene, må kommisjonen undersøke et representativt materiale. Relevante forhold og kryssende hensyn må bringes fram i lyset og vurderes av kommisjonen. Undersøkelsesarbeidet må også være representativt for det faglige nivået på kommisjonsmedlemmene og kommisjonens bistandsyttere.

De nærmere kravene til undersøkelsen avhenger i stor grad av saksforholdet og hvilke opplysninger kommisjonen gjøres kjent med. Kommisjonen må gjøre de undersøkelser som kreves for å besvare mandatet. En viktig side av kravet til forsvarlig utredning er at kommisjonen må ha oppmerksomhet rettet også mot materiale som trekker i motsatt retning av kommisjonens oppfatning, slik at saksforholdet belyses best mulig. Ofte vil en viktig del av sakens opplysning også være å kvittere ut unyttig eller feil informasjon, som grunnløse rykter eller opplysninger uten egentlig betydning for undersøkelsen.

#### **24.4 Saklighet og forsiktighet**

Den offentlige interessen tilsier at undersøkelseskommisjonene bør påse at undersøkelsen ikke

rammer involverte enkeltpersoner eller foretak unødig hardt. Undersøkelseskommisjonens vurderinger presenteres i undersøkelsesrapporten, og det er kommisjonens ansvar at rapporten ikke gir uttrykk for mer enn det kommisjonen kan stå for. Undersøkelsesrapportens gjennomslagskraft kan styrkes av massemediene. Temaet for undersøkelsene er ofte kontroversielle og av offentlig interesse, slik at mediene følger utredningsarbeidet med interesse. Dette gjelder ikke minst undersøkelsesrapportene og deres innhold. På bakgrunn av medieomtale vil publikum gjøre seg opp en mening om den enkelte saken, og deres vurdering baseres ofte på andre normer enn de som gjelder ved en rettslig behandling. Ikke sjelden vil et moralsk ansvar være strengere enn et rettslig ansvar, og faglige nyanser vil lett bli borte i en tabloid fremstilling.

Ved utformingen av rapporten bør kommisjonen i noen grad ta hensyn til at involverte som ikke nødvendigvis er enige i kommisjonens vurderinger, ikke kan ta til motmæle i rapporten, og at eventuell kritisk omtale vil fremgå av et offentlig dokument som vil være lett tilgjengelig, også ved søk på internett.

Dette innebærer naturlig nok ikke at undersøkelseskommisjonene skal avstå fra å gi uttrykk for sine standpunkter, bare fordi de innebærer negativ omtale av involverte. Kommisjonene bør derimot så langt som mulig unngå fordømmende begrepsbruk og overdreven etterpåklokskap. Dette gjelder både under undersøkelsene og ved utformingen av kommisjonsrapportene.

En annen side ved kravet til saklighet og forsiktighet er at undersøkelseskommisjonene bør avstå fra bastante konklusjoner på usikkert grunnlag. Dette er selvsagt ved usikkerhet omkring faktiske omstendigheter, men det gjelder også ved annen type tvil, for eksempel usikkerhet omkring hvordan rettsregler skal forstås.

Undersøkelseskommisjonene vil som et ledd i undersøkelsen bli nødt til å forholde seg til rettsregler, og av og til vil det også oppstå spørsmål om hvordan rettsreglenes nærmere innhold skal fastlegges. I den grad undersøkelseskommisjoner som en del av utredningsarbeidet må vurdere uavklarte rettsspørsmål, må kommisjonen synliggjøre hva uklarheten går ut på. Etter omstendighetene kan det være hensiktsmessig at kommisjonen ved tvil viker tilbake for et klart standpunkt, i det minste dersom tvilen får betydning for enkeltpersoners stilling.

## 24.5 Beviskrav

I utredningsarbeidet vil undersøkelseskommisjonene kunne oppleve at det er usikkert hvordan deler av de faktiske omstendighetene skal vurderes. Ettersom undersøkelseskommisjonene utøver forvaltningsvirksomhet, er utgangspunktet at kommisjonene skal basere seg på det faktum som anses mest sannsynlig. Dette prinsippet om alminnelig sannsynlighetsovervekt er lagt til grunn ellers i forvaltningsretten.

Enkelte tidligere kommisjoner har operert med et krav om kvalifisert sannsynlighetsovervekt som grunnlag for kritikk fra kommisjonenes side.<sup>4</sup> Dette skjerpede kravet til bevisenes styrke har primært vært begrunnet i utredningsformens særpreg, belastningen for den det gjelder og de reduserte mulighetene til å angripe kommisjonenes konklusjoner.

Lovutvalget vil først understreke at en undersøkelseskommisjon har anledning til å avstå fra å konkludere ved betydelig tvil. I motsetning til organer som skal treffe en avgjørelse i en sak, er undersøkelseskommisjonens oppgave å få frem de relevante momentene i saken. Synliggjøring av kvalifisert tvil vil bidra til sakens opplysning, og eventuell usikkerhet må gå frem av undersøkelsesrapporten, uavhengig av om kommisjonen konkluderer endelig eller ikke. Som fremholdt i punkt 24.4, må kommisjonene også påse at eventuell kritikk ikke formuleres på en unødig belastende måte.

Regler om beviskrav vil kunne virke disiplinerende for undersøkelseskommisjonene og gi veiledning og støtte for kommisjonene når de står overfor vanskelige vurderinger. Såfremt kommisjonene gir sin vurdering av saksforholdet, mener lovutvalget at det ikke bør oppstilles noen skjerpede krav til bevisenes styrke ved kritiske bemerkninger i undersøkelsesrapporten. Et hensyn som er tillagt vekt i denne vurderingen er hensynet til sakens opplysning.

Viktigere er det imidlertid at et skjerpet krav til bevisenes styrke ikke nødvendigvis vil være til gunst for den det gjelder. Ender undersøkelseskommisjonen med å kritisere selv i lys av de skjerpede beviskravene, vil kritikken ramme enda hardere enn om konklusjonene er basert på alminnelig sannsynlighetsovervekt. Lovutvalgets anbefaling om at ansvarlig fagmyndighet tillegges ansvaret for oppfølging av undersøkelseskommisjonens vur-

deringer, vil videre bidra til redusere betydningen av noen av argumentene som er trukket frem til fordel for skjerpede krav til sannsynlighetsovervekt.

## 24.6 Kommisjonens arbeidsform

### 24.6.1 Generelt

Innenfor de foreliggende rettslige rammene står undersøkelseskommisjonene fritt til selv å bestemme hvordan kommisjonsarbeidet skal legges opp. Lovutvalget har blant annet forutsatt at undersøkelseskommisjonene selv avgjør hvilke skritt som bør tas til avklaring av saksforholdet.<sup>5</sup> Fleksibilitet i valg av arbeidsform anses hensiktsmessig og nødvendig. Begrensninger knyttet til andre og faste utredningsformer er en av grunnene til oppnevning av undersøkelseskommisjoner.<sup>6</sup>

I avsnittene nedenfor gjennomgås to temaer som antas å være av særlig interesse for gjennomføringen av det praktiske arbeidet i undersøkelseskommisjonene. Først gjennomgås undersøkelseskommisjonenes interne møtevirksomhet, og deretter gjennomgås kommisjonenes forhold til mediene.

### 24.6.2 Kommisjonens interne møter

Undersøkelseskommisjonene avgjør selv hvor mange interne møter det er nødvendig å avholde under kommisjonsarbeidet, og om samtlige medlemmer skal delta på hvert møte. Dette er en naturlig konsekvens av at kommisjonen selv bestemmer hvilke skritt som bør tas til avklaring av saksforholdet. I tillegg vil så vel møtehyppighet som antall møter avhenge av kommisjonens medlemmer og kompleksiteten og omfanget av kommisjonens mandat, slik at spørsmålet vanskelig kan reguleres på generelt grunnlag.

Hensynet til fremdrift i undersøkelsen tilsier at undersøkelseskommisjonene raskt kommer i gang med arbeidet og arbeider effektivt og målrettet. Lovutvalget antar at undersøkelseskommisjonene vil være tjent med så snart som mulig å få oversikt over kompetanse- og kapasitetssituasjonen i kommisjonen og hos eventuelle bistandsyttere. Av denne grunn vil det være hensiktsmessig å beramme et konstituerende møte i kommisjonen kort tid etter oppnevningen.

Naturlige temaer i et slikt møte vil være prioritering og fordeling av arbeidsoppgaver. Inn-

<sup>4</sup> Slik rapport fra kommisjonen som undersøkte norsk selvangst – NOU 1990:19 side 64; rapporten fra kommisjonen som undersøkte forskningsjuks ved Rikshospitalet-Radiumhospitalet HF, side 14-15; og rapport fra kommisjonen som utredet Fritz Moen-saken - NOU 2007:7 side 23

<sup>5</sup> Se punkt 24.3

<sup>6</sup> Se punkt 16.5

ledende undersøkelser og faktainnhenting som bare vil kunne gjøres om den foretas raskt, vil naturlig nok måtte prioriteres tidlig i undersøkelsen. Andre deler av arbeidet vil mest hensiktsmessig kunne utsettes til kommisjonen har bedre oversikt over sakskomplekset. Fordeling av arbeidsoppgaver omfatter både fordeling kommisjonsmedlemmene imellom og fordeling mellom kommisjonen og dens bistandsyttere. Beslutningskompetansen angående undersøkelsesprosessen tilligger undersøkelseskommisjonen, men kommisjonens bistandsyttere må samtidig gis den nødvendige faglige friheten til å kunne utføre pålagte oppgaver.

Arbeidsfordelingen gjør det også nødvendig å finne det riktige nivået for informasjonsflyt til kommisjonsmedlemmene. Det er naturlig at kommisjonens bistandsyttere rapporterer til kommisjonen i møter og gjennom rapporter. Sendes all informasjon ut til kommisjonen med en gang, sikrer man at kommisjonsmedlemmene til enhver tid holdes oppdatert. Samtlige kommisjonsmedlemmer bør også i løpet av undersøkelsen ha hatt befatning med enhver opplysning av en viss betydning for vurderingene i undersøkelsesrapporten. Samtidig vil informasjonsflyt øke den samlede arbeidsmengden, og saksforholdet kompleksitet og omfang kan derfor gjøre det nødvendig med enkelte modifikasjoner i informasjonsflyten. I slike tilfeller må kommisjonen naturligvis påse at medlemmene på anmodning kan få tilgang til enhver opplysning kommisjonen besitter. I tillegg skal forklaringer av betydning for kommisjonens konklusjoner fortrinnsvis avgis direkte for kommisjonen i plenum.

Av Justisdepartementets rundskriv G-48/75 fremgår det at møtene i undersøkelseskommisjonene ikke er offentlige, med mindre kommisjonen selv finner grunn til det.<sup>7</sup> Lovutvalget anbefaler at denne regelen videreføres for å sikre kommisjonenes behov for arbeidsro. Informasjonsflyten ut av kommisjonen antas å være tilfredsstillende ivare tatt gjennom reglene om offentlighet og innsyn samt kommisjonens forhold til mediene for øvrig, se kapittel 29 og punkt 24.6.3.

### 24.6.3 Forholdet til mediene

Undersøkelseskommisjonene må regne med en betydelig pågang fra pressen. Allerede kort tid

etter at kommisjonene konstituerer seg og setter i gang med arbeidet, vil pågangen fra mediene kunne tilta. Pressen vil samtidig kunne fungere som en premissleverandør til kommisjonsarbeidet. Dels fordi pressen kan avdekke forhold av interesse for undersøkelseskommisjonene, og som ikke nødvendigvis kommer til kommisjonenes kunnskap gjennom de arbeidsmetoder de har til rådighet. Dels fordi publikum vil kunne ha en forventning om at pressens spørsmål blir besvart – eller i det minste forsøkt besvart – av kommisjonene.

Regler om offentlighet og innsyn i kommisjonens dokumenter er det rettslige minimumsgrunnlaget for hvordan undersøkelseskommisjonene skal forholde seg til henvendelser fra mediene. Lovutvalget viser i denne sammenheng til redegjørelsen for de foreslåtte reglene for offentlighet og innsyn, gjennomgått i kapittel 29.

Kontakten med mediene har imidlertid også andre sider. Krav om umiddelbar handling og raske svar vil kunne nå kommisjonene umiddelbart etter oppstart av undersøkelsen, og kommisjonene må opptre korrekt og målbevisst for å sikre kommisjonens legitimitet. Håndteringen av pressen vil således kunne være en utfordring for kommisjonene, særlig ettersom lovutvalget antar at kommisjonsmedlemmer ofte vil ha begrenset erfaring i å håndtere henvendelser fra mediene.

Av hensyn til undersøkelsesarbeidet er det viktig at informasjonsflyten fra undersøkelseskommisjonene styres. Klare rammer gir et godt grunnlag for konstruktivt samarbeid med mediene. Slik vil man også sikre konsekvens i kommisjonenes uttalelser og hindre unødig distraksjon i form av uheldige og/eller sprikende uttalelser. Lovutvalget ser det som en naturlig lederoppgave å håndtere pressehenvendelser, alternativt kan kommisjonene engasjere egne medieansvarlige.

Det er grunn til å anta at ulike undersøkelseskommisjoner vil møte mange av de samme utfordringene knyttet til mediekontakt. Av denne grunn kan det være hensiktsmessig å utarbeide et notat hvor typiske problemstillinger knyttet til kontakten med pressen behandles. Utarbeidelsen av et slikt pressehåndteringsnotat forutsetter særlig fagkompetanse og erfaring. Lovutvalget legger til grunn at forberedende departement – som etter hvert vil få erfaring med de utfordringer som møter kommisjonene – løpende vurderer om det er behov for å utføre et slikt arbeid.

<sup>7</sup> Se rundskriv G-48/75 avsnitt IV punkt 2

## Kapittel 25

# Undersøkelseskommisjonens informasjonsinnhenting

### 25.1 Pålegg om bevisførsel

#### 25.1.1 Generelt

Ofte vil undersøkelseskommisjonene få tilgang til relevante opplysninger, enten uoppfordret eller etter en henvendelse. Involverte personer vil kunne ha en egeninteresse i å få omstendighetene i saken frem, og mange vil uansett ønske å samarbeide med undersøkelseskommisjonene.

Undersøkelseskommisjonene må likevel påregne å møte en viss motstand i utredningsarbeidet. Sakene som utredes ved undersøkelseskommisjoner vil ofte gjelde spørsmål av stor betydning for involverte personer, organer og selskaper. For å verne om egne interesser eller for å beholde ro omkring ens egen situasjon vil en del personer med relevante opplysninger kunne vegre seg mot å dele disse opplysningene med kommisjonen. Et viktig spørsmål er derfor om kommisjonene skal kunne pålegge forklaringsplikt og plikt til bevisfremleggelse. I mandatet er lovutvalget uttrykkelig anmodet om å ta stilling til dette.

Skal kommisjonene gis slik kompetanse, kreves hjemmel i lov. Lovutvalget nevner for sammenhengens skyld at det foreligger andre regler av betydning for plikten til å medvirke i en undersøkelse gjennomført av en undersøkelseskommisjon. Uavhengig av om undersøkelseskommisjoner gis anledning til å pålegge bevisførsel, vil subjekter som ikke samarbeider med kommisjonene kunne ha plikt til å samarbeide med en offentlig oppnevnt undersøkelseskommisjon som følge av den alminnelige lojalitetsplikten i arbeidsforhold. Noen ganger vil arbeidsgivere, både offentlige og private, kunne gjøre arbeidsrettslige sanksjoner gjeldende mot ansatte som nekter å samarbeide med en undersøkelseskommisjon.

Selv om det naturligvis er i kommisjonens og undersøkelsens interesse at de som har relevante opplysninger, bidrar til opplysning av saksforholdet, vil en slik tjenestelig forklaringsplikt være et forhold mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Undersøkelseskommisjonene har ikke anledning til å gripe inn overfor den som bryter denne medvirkningsplikten, den kompetansen tilligger

arbeidsgiver. En arbeidsrettslig samhandlingsplikt berører derfor ikke undersøkelsen som sådan.

#### 25.1.2 Behovet for å gi undersøkelseskommisjoner særlige fullmakter

Av mandatet fremgår det at lovutvalget særlig skal vurdere om undersøkelseskommisjoner bør kunne pålegge forklaringsplikt og plikt til utlevering av dokumenter og andre typer bevis. Disse spørsmålene drøftes nedenfor. I tillegg har lovutvalget vurdert spørsmålet om personer som forklarer seg for en undersøkelseskommisjon, skal forklare seg sant. Uavhengig av om en person har plikt til å forklare seg for kommisjonen eller ikke, oppstår spørsmålet om det skal være sannhetsplikt for personer som forklarer seg direkte for kommisjonen.

Hensynet til sakens opplysning vil bli skadelidende hvis involverte personer kan nekte å gi undersøkelseskommisjonene relevant informasjon. Noen undersøkelser må antas å bli av en slik karakter at enkelte involverte personer vil være tjent med ikke å samarbeide med kommisjonene. Kommisjonene må da basere seg på informasjon innhentet fra andre kilder, i den grad dette er mulig, og dette kan bidra til å svekke fullstendigheten av undersøkelsen.

Det er imidlertid ikke gitt at hensynet til sakens opplysning skal veie tyngre enn hensynet til vernet av den personlige frihet. Adgang til å fremtvinge bevisførsel ved pålegg må begrenses til de tilfeller hvor det alt i alt anses nødvendig. Dette kravet til forholdsmessighet er et utslag av et generelt prinsipp som for eksempel kommer til uttrykk i straffeprosessloven § 170a.

Kravet til forholdsmessighet er ikke til hinder for at undersøkelseskommisjoner etter en helhetlig vurdering kan gis særlige fullmakter, og flere av de faste kontroll- og tilsynsorganene har lovfestede bestemmelser om forklaringsplikt og utleveringsplikt. Andre kontroll- og tilsynsorganer utfører på sin side sitt arbeid uten slike særhjemler.

Lovutvalget er kommet til at det på generelt grunnlag ikke er hensiktsmessig og nødvendig å

gi undersøkelseskommisjoner særlige fullmakter til selv å pålegge bevisførsel direkte for kommisjonen. Undersøkelseskommisjoner kan bli oppnevnt for å undersøke en rekke ulike saksforhold. I de undersøkelsene hvor undersøkelsens karakter gjør at det samlet sett anses nødvendig å ilegge for eksempel forklaringsplikt, vil man kunne gi særlover med egne hjemler for kommisjonene.

Et sentralt moment i vurderingen av om det er nødvendig å utstyre undersøkelseskommisjonene med generell adgang til å pålegge forklaringsplikt m.m., er i hvilken grad personene med informasjon vil gi informasjonen videre til kommisjonen selv om de ikke er forpliktet til det.

Lovutvalget har ikke foretatt noen egen undersøkelse av om undersøkelseskommisjoner har hatt problemer med å få tilgang til informasjon. I Eckhoff-utvalgets innstilling ble det lagt til grunn at både personer undersøkelsene var rettet mot og andre med informasjon som den klare hovedregelen valgte å samarbeide med kommisjonene på frivillig grunnlag, og Eckhoff-utvalget fant ikke grunn til å gi kommisjonene kompetanse til å fremtvinge forklaringer, bevis eller annen informasjon. Eckhoff-utvalgets vurdering av informasjonsflyten til undersøkelseskommisjoner samsvarer med det inntrykket lovutvalget har dannet seg, ved praktisk erfaring, ved gjennomlesning av tidligere rapporter og ved samtaler med personer som på ulike måter har vært involvert i tidligere undersøkelser.

Unnlater man å gi undersøkelseskommisjonene generell fullmakt til å fremtvinge informasjon, vil det antakelig bidra til å holde bruken av særskilt oppnevnte undersøkelseskommisjoner på et begrenset nivå. Lovbestemmelser som gir undersøkelseskommisjonene særlige fullmakter, ville kunne bidra til å institusjonalisere undersøkelsesprosessen. Slike hjemler om informasjonsplikt ville også forutsette regler for hvordan de skulle anvendes av kommisjonene, og de som ble berørt måtte gis rettigheter, typisk til å påklage pålegget. Samtidig ville kommisjonens ansvar for et «riktig» resultat skjerpes, og informasjonsplikt kan neppe ilegges uten at de utløser en rekke andre konsekvenser, for eksempel knyttet til innsyn og tid til refleksjon.

Etter disse generelle betraktningene går lovutvalget over til å drøfte enkelte særspørsmål knyttet til ulike typer tvangshjemler.

### **25.1.3 Plikt til utlevering av dokumentasjon og annet materiale**

Undersøkelseskommisjonens utredningsarbeid vil i de fleste tilfeller bestå av en gjennomgang og vur-

dering av dokumenter og annet materiale, for eksempel fotografier, video- eller lydbåndopptak eller gjenstander. I den grad dette materialet er i det offentliges besittelse, legger lovutvalget til grunn at det aktuelle offentlige organet vil samarbeide med kommisjonen. I et slikt samarbeid vil utleveringsplikt kunne forankres i den alminnelige instruksjonsmyndigheten, og det kan også utarbeides egne instruksjoner samtidig med oppnevningen av undersøkelseskommisjonene.

Spørsmålet om undersøkelseskommisjonene skal gis særlig fullmakt til å kreve utlevert dokumenter og annet materiale vil derfor i det all vesentlige ha betydning i forholdet til privatpersoner og bedrifter. Lovutvalget finner ikke tilstrekkelig grunnlag for å anbefale at undersøkelseskommisjoner gis rett til selv å pålegge utleveringsplikt. I tillegg til de mer systembaserte argumentene som er trukket frem i punkt 25.1.1, har lovutvalget i denne vurderingen lagt vekt på at unnlattelse av å samarbeide med undersøkelseskommisjonene vil stille personen eller selskapet i et dårlig lys, og således må antas å innebære en ikke ubetydelig belastning for omdømmet. Særlig for forretningsdrivende vil risikoen for negativ omtale kunne føre til at materialet utleveres på frivillig basis.

### **25.1.4 Gjennomgang av elektronisk lagret informasjon**

Elektronisk lagret informasjon, typisk e-post, kan være en viktig informasjonskilde for undersøkelseskommisjoner. Lovutvalget er kjent med at det nylig er gjennomført et utrednings- og regelutformingsarbeid om adgangen til innsyn i denne typen informasjon,<sup>1</sup> og det er også utarbeidet nye regler om adgangen til innsyn i e-post og annen elektronisk informasjon. Det anses ikke hensiktsmessig å anbefale særlige regler for undersøkelseskommisjonene.

### **25.1.5 Forklaringsplikt og domstoloven § 43 annet ledd**

Informasjon undersøkelseskommisjonene ikke kan få tak i gjennom dokumenter eller annet materiale den får tilgang til, må den tilegne seg gjennom samtaler med personer som sitter med kunnskap om saken. Kommisjonene vil også ofte ha behov for å innhente forklaringer for å få bekreftet eller avkreftet informasjon som fremgår av det materialet som foreligger. Samtaler med personer med

<sup>1</sup> Se forskrift om endring i forskrift 15. desember 2000 nr. 1265 om behandling av personopplysninger

relevant informasjon er således en viktig del av kommisjonens utredningsarbeid.

Etter det lovutvalget kjenner til, skjer det kun unntaksvis at personer nekter å forklare seg for undersøkelseskommissjoner. Noen vil være i arbeidsforhold hvor de som nevnt i punkt 25.1.1 risikerer å bli møtt med arbeidsrettslige sanksjoner. De som nekter å forklare seg, vil også kunne ha vanskeligere for i ettertid å nå frem med angrep på eventuelle feil og mangler på presisjon i undersøkelsesrapporten såfremt disse kunne vært unngått dersom vedkommende hadde forklart seg for kommisjonen. Frykten for omdømmetap er også et forhold som kan bidra til at personer på frivillig grunnlag velger å forklare seg for kommisjonene.

En viktig årsak til at lovutvalget ikke finner grunnlag for å anbefale en regel om forklaringsplikt, er muligheten til å begjære bevisopptak for domstolene. Undersøkelseskommissjoner har etter domstoloven § 43 annet ledd anledning til å begjære vitner avhørt ved slikt bevisopptak. Med de endringer som foreslås i det påfølgende punktet, er det lovutvalgets oppfatning at bevisopptak ved domstolene i tilstrekkelig grad vil ivareta undersøkelseskommissjonenes informasjonsbehov.

Ved bevisopptak for domstolene i medhold av domstoloven § 43 annet ledd vil de vitner som ønskes avhørt, ha forklaringsplikt etter tvistemålslovens regler om vitneplikt.<sup>2</sup> Undersøkelseskommissjonene kan dermed ved å gå veien om domstoloven § 43 andre ledd, tvinge enkeltpersoner til å forklare seg overfor en domstol. For kommisjonene gir bestemmelsen således en mulighet til å fremtvinge informasjon fra personer som nekter å forklare seg, samtidig som domstolen pålegges ansvaret for å ivareta rettsikkerhetsaspektene.

Lovutvalget legger til grunn at bevisopptak i medhold av domstoloven § 43 andre ledd vil kunne gjennomføres forholdsvis raskt.

Lovutvalget ser det som sannsynlig at domstoloven § 43 annet ledd har bidratt til at personer som hovedregel har forklart seg overfor undersøkelseskommissjoner.

### **25.1.6 Utvidelse av forklaringsplikten og plikten til å fremlegge bevis etter begjæring til domstolene**

Undersøkelseskommissjoner oppnevnt av Kongen i statsråd, av Stortinget eller av et departement kan kreve bevisopptak ved domstolene, jf. domstoloven § 43 annet ledd. Bestemmelsen gjelder de inn-

kaltes forklaringsplikt som vitner, og gir ikke rett til å kreve forklaring fra parter. Den gir heller ikke hjemmel for å kreve fremleggelse av realbevis, f.eks. dokumenter.

Som det fremgår av forrige punkt er lovutvalget, som tidligere utredninger og gjeldende rundskriv, blitt stående ved ikke å gi undersøkelseskommissjoner rett til selv å pålegge forklaringsplikt eller bevisfremleggelse. Erfaring viser at impliserte har samarbeidet med kommisjonene, slik at disse stort sett uten innvendinger har mottatt forklaringer og stort sett også annen informasjon der det har vært behov for dette. Kommisjonsutredningene vinner da på samarbeid mellom kommisjonen og den som måtte ha mer eller mindre sterke partsinteresser. Hvis kommisjonene selv skulle kunne tvinge frem forklaringer direkte til kommisjonen, ville dette dessuten reise spørsmål om overprøving av kommisjonenes pålegg. Selvstendig kompetanse til å pålegge forklaringsplikt og plikt til å fremlegge bevis ville også gi undersøkelseskommissjonene et sterkere preg av eget rettsinstitutt, og derved ytterligere kunne forsterke allmennhetens oppfatning av undersøkelsesens «domsvirkning».

Men lovutvalget er kommet til at kommisjonene bør kunne kreve bevisopptak ved domstolene av både vitner og av de som berøres av undersøkelsen. Kommisjonene bør også kunne kreve fremleggelse av bevis, etter reglene i tvisteloven.

Lovutvalget har anbefalt at det stilles krav til hvilke saksforhold som skal utredes ved særskilt oppnevnte undersøkelseskommissjoner og til en konkret vurdering av behovet for bruk av denne utredningsformen. Ytterligere krav til vel overveid anvendelse av undersøkelsesformen ligger i valg av oppnevningsorgan, krav til mandat, til sammensetning og til saksbehandlingen. Når dette ses i sammenheng med at undersøkelseskommissjonene likevel ikke gis rett til å pålegge forklaringsplikt og bevisfremleggelse, bør kommisjonene gis rett til å gå til domstolene med krav om hjelp til å fremskaffe nødvendige opplysninger i de svært få tilfellene hvor behovet for dette måtte komme på spissen. Selve adgangen til å kreve opptak av forklaringer og bevisfremleggelse ved domstolene vil vise betydningen av det arbeid kommisjonene utfører og bidra til å styrke de implisertes vilje til medvirkning.

Begrunnelsen for at forklaringsplikten i domstoloven § 43 annet ledd ikke omfatter personer hvis forhold bevisopptaket direkte gjelder, er at disse regnes som parter. Etter tvistemålsloven av 1915 hadde parter ikke forklaringsplikt. Det fremgikk blant annet ved at domstoloven § 210 om ret-

<sup>2</sup> Se Rt 1992 side 39



tergangsstraff og erstatningsansvar for parter og prosessfullmektiger, ikke viste til tvistemålsloven § 113. En part som nektet å forklare seg kunne altså ikke straffes for det. Domstolloven § 210 er endret ved ikrafttredelsen av tvisteloven av 2005. Straff kan nå ilegges en part som forsømmer sine plikter etter tvisteloven § 23-1 eller § 23-2 til «at møte, avgi forklaring eller forsikring...» Av dette synes å følge at loven er endret slik at en part som nekter å avgi forklaring nå kan straffes. Noen nærmere begrunnelse for endringen eller klargjøring av at den er tilstekt, gir forarbeidene ikke.

Lovutvalget ser endringen som et utslag av en generell skjerpelse av involvertes plikt til å bidra til sakens opplysning; for parter etter tvisteloven også ved plikt til å opplyse om viktige dokumenter eller andre bevis som parten selv kjenner til, uansett om beviset er til støtte for parten selv eller for den annen part, jf. tvisteloven § 5-3, jf. partenes alminnelige sannhetsplikt og opplysningsplikt i prosessen nedfelt i tvisteloven § 21-4.

Også de berørte ved offentlige undersøkelser bør kunne pålegges plikt til å medvirke til saksforholdets opplysning ved at de kan avhøres rettslig og pålegges å medvirke til undersøkelse av realbevis etter reglene om bevisopptak i retts sak, jf. tvisteloven kapittel 27, i de få tilfellene hvor en undersøkelseskommisjon måtte finne det påkrevd å søke domstolens hjelp til opplysning av saksforholdet i undersøkelsen. Om rekkevidden av forklarings- og opplysningsplikten vises til tvistelovens regler. Alle som må medvirke til bevisopptak, vil derved få den beskyttelse tvisteloven gir, for eksempel beskyttelse mot selvinkriminering, jf. tvisteloven § 22-9 (1) bokstav a. Innholdet i selvinkrimineringsvernet er beskrevet i punkt 12.5 og 12.6.

Lovutvalget ser det som mest hensiktsmessig at adgangen til å avhøre vitner, berørte og til å undersøke realbevis reguleres ved en egen bestemmelse i lov om offentlige undersøkelseskommisjoner, se lovutkastets § 6 (4). Domstolloven § 43 annet ledd må endres i samsvar med den nye regelen som måtte bli vedtatt.

### 25.1.7 Sannhetsplikt

Dersom den innkalte først velger å forklare seg for en undersøkelseskommisjon, er det et eget spørsmål om han da skal være forpliktet til å forklare seg sant. Blir en person tatt i løgn overfor en undersøkelseskommisjon, vil det kunne få konsekvenser uavhengig av om det gjelder en regel om sannhetsplikt. Vedkommendes arbeidsgiver vil etter omstendighetene kunne ilagge sanksjoner som følge av brudd på lojalitetsplikten i arbeidsforhold.

En uriktig forklaring vil også kunne tillegges bevismessig betydning i en eventuell senere (straffe)sak for domstolene.

Det følger av straffeloven § 166 at det er straffbart å gi falsk forklaring til en offentlig myndighet når forklaringen skal tjene som bevis. Så vel skriftlige som muntlige forklaringer rammes av straffebestemmelsen. Det typiske tilfellet som faller inn under straffeloven § 166, er forklaringer gitt til politiet som bruk i etterforskning av en straffesak.

I dag må det avgjøres konkret i forhold til den enkelte offentlige granskingskommisjon om straffeloven § 166 kommer til anvendelse ved forklaringer til kommisjonen. Lovutvalget foreslår i lovutkastets § 6 (3) at den som velger å forklare seg for en undersøkelseskommisjon, skal forklare seg sant. Ved falsk forklaring vil det da være klart at straffeloven § 166 kommer til anvendelse.

## 25.2 Frivillig bistand

Når en undersøkelseskommisjon innhenter informasjon på grunnlag av samtykke, vil samtykkets rekkevidde kunne få betydning for bruken av opplysningene, både av kommisjonen og av andre. Det klare utgangspunktet er at samtykkets rekkevidde må respekteres. I punkt 31.4 behandler lovutvalget bruk av opplysninger innhentet ved samtykke i etterfølgende prosesser.

Baseres de involvertes samarbeid med undersøkelseskommisjonene på samtykke, må de det gjelder i forkant få tilstrekkelig informasjon til å avgjøre om de ønsker å samarbeide. Slik informasjon er viktig av hensyn til bruken av opplysningene kommisjonen tilegner seg. Ber kommisjonen om opplysninger, må den som kontaktes få informasjon om undersøkelsen, om hvordan og av hvem opplysningene vil bli brukt, og helt kort om bakgrunnen for kommisjonens henvendelse. I tillegg foreslår lovutvalget at det uttrykkelig fremgår av loven at ingen har plikt til å forklare seg for kommisjonen, jf. lovutkastet § 6 (3).

Noen ganger vil det være behov for samtykke også fra andre enn den som er adressat for undersøkelseskommisjonens henvendelse. Det mest praktiske tilfellet er når en kommisjon ber en arbeidstaker om opplysninger som kan være av betydning for vedkommendes arbeidsgiver. Etter omstendighetene vil arbeidsgiveren kunne ha en berettiget interesse i å nekte arbeidstakeren å forklare seg.

Hensynet til ryddighet og varsomhet tilsier at en undersøkelseskommisjon alltid gjør arbeidsgivere kjent med ønsket om å få informasjon fra

ansatte i virksomheten. Det er imidlertid ikke gitt at en arbeidsgiver kan nekte ansatte å gi opplysninger til en undersøkelseskommisjon. Gjelder forklaringen mulig kritikkverdige forhold i virksomheten, vil den ansattes muligheter til å forklare seg til undersøkelseskommisjonen utvides som følge av retten til å varsle offentlige myndigheter.<sup>3</sup> Undersøkelseskommisjonen vil også ha muligheten til å begjære bevisopptak ved domstolene, jf lovutkastet § 6 (4).<sup>4</sup>

## 25.3 Innhenting av informasjon gjennom samtaler

### 25.3.1 Innkalling til samtaler

Undersøkelseskommisjonens utredningsarbeid består ikke bare i en gjennomgang av saksdokumenter og skriftlig dokumentasjon. Kommisjonen må også innhente informasjon ved gjennomføring av samtaler med personer med tilknytning til saksforholdet.

Forklaringer av betydning for kommisjonens konklusjoner skal fortrinnsvis avgis direkte til kommisjonen for å ivareta hensynet til bevisumiddelbarhet. Informasjonsinnhenting gjennom samtaler, og kommisjonen velger selv – ut fra en vurdering av hva som tjener undersøkelsen best – om samtaler gjennomføres, og om de skal være åpne for andre. Som det vil fremgå av punkt 27.3, foreslår lovutvalget at de berørte verken skal gis rett til å kreve å møte kommisjonen eller til å kreve at kommisjonen innkaller bestemte personer til samtale. Som regel vil kommisjonen likevel i egen interesse etterkomme eventuelle ønsker om møter og utvidelse av informasjonsgrunnlaget. De berørtes rettigheter i en kommisjonsundersøkelse behandles i punkt 27.3.

Innkallinger til samtaler bør sendes ut en stund i forkant, slik at intervjuobjektet får anledning til å vurdere om vedkommende ønsker å forklare seg, og eventuelt får tid til å forberede seg og reflektere over saken. I innkallingen til samtalen skal den det gjelder få relevant informasjon for å kunne vurdere om vedkommende er villig til å forklare seg. De opplysninger lovutvalget viser til at bør fremgå av innkallingen, gjelder for alle som kommisjonen ønsker å snakke med. For personer som berøres av undersøkelsen kan det gjelde ytterligere krav til innkallingen og gjennomføringen av samtalen.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Se arbeidsmiljøloven § 2-4 andre ledd tredje punktum  
<sup>4</sup> Se også punkt 25.1.6

Undersøkelseskommisjonen må informere om kommisjonens mandat og oppgave og kort om hensikten med intervjuet. Lovutvalget antar at en tilstrekkelig angivelse av hensikten med intervjuet vil være overordnet informasjon om hvilke forhold som vil bli berørt i intervjuet samt opplysninger om til hvilket formål undersøkelseskommisjonen vil benytte opplysninger gitt i intervjuet. Av innkallingen bør det også fremgå at den det gjelder om ønskelig kan la seg bistå i samtalen med kommisjonen.

Innkallingen skal videre opplyse om at det ikke er forklaringsplikt overfor kommisjonen, men at den som velger å forklare seg, må forklare seg sant.

Lovutvalgets forslag om at det ikke skal være forklaringsplikt overfor kommisjonen, men sannhetsplikt dersom vedkommende velger å forklare seg, får betydning for vernet mot selvinkriminering. Forklaringer gitt til en undersøkelseskommisjon vil da kunne brukes som bevis i en straffesak uten å komme i konflikt med selvinkrimineringsvernet.<sup>6</sup>

### 25.3.2 Rett til å la seg bistå

Den som forklarer seg til en undersøkelseskommisjon, har rett til å la seg bistå under samtalen. Slik bistand vil typisk bli gitt av en jurist eller av en tilfritsvalgt, men den enkelte må selv kunne velge å la seg bistå av andre. Det er naturligvis ingen plikt til å la seg bistå, og det er ikke uvanlig at man velger å møte alene.

Selv om man har rett til å la seg bistå under samtalen, er det ikke gitt at eventuelle kostnader knyttet til bistanden skal dekkes av undersøkelseskommisjonens budsjett. Egne kostnader ved fremmøte vil dekkes etter vitneregulativet, men det gjelder ikke kostnader til bistand. Kostnadsdekning for personer som berøres av kommisjonens undersøkelser, drøftes av lovutvalget i punkt 27.3.4. Andre som innkalles til samtaler vil typisk bli innkalt fordi de kan ha informasjon av interesse for kommisjonen. Da deres egen personlige situasjon ikke vil være berørt av undersøkelsen, finner lovutvalget ikke grunnlag for å anbefale at også disse skal kunne få dekket kostnader ved en eventuell bistand i samtale med kommisjonen.

<sup>5</sup> Se punkt 27.3

<sup>6</sup> Se nærmere om selvinkrimineringsvernet i punkt 12.5 og 12.6

### 25.3.3 Sikring av informasjon gitt i samtaler

Forklaringer avgitt til kommisjonen skal sikres på betryggende måte. Slik bevares forklaringens bevisverdi, og eventuelle misforståelser eller upresissheter unngås.

Lovutvalget finner det ikke hensiktsmessig å detaljregulere hvordan forklaringene skal sikres på en betryggende måte. Det sentrale er at informasjon må sikres slik at den er verifiserbar ved bruk i sluttrapporten.

Et alternativ kan være å utarbeide skriftlige samtalereferater hvor viktige uttalelser så langt som mulig gjengis med ordene til den som forklarer seg. Slike referater må gjennomgå og signeres av intervjuobjektet i etterkant. Gjennomgangen kan skje ved opplesning eller gjennomlesning, og eventuelle korreksjoner og utfyllende merknader skjer ved tilføyelse til referatet.

Et alternativ som antas å bli mer og mer brukt, er at kommisjonen sikrer forklaringene elektronisk, typisk ved lydopptak. Den som intervjues, skal da i forkant underrettes om opptaket.

For ordens skyld understreker lovutvalget at en samtale ikke er det samme som en vitneforklaring i en prosess for domstolene (likevel slik at det påhviler sannhetsplikt når man velger å forklare seg). Den enkelte vil kunne komme med supplerende merknader i etterkant.

Undersøkelseskommisjonen må ta stilling til hvem – om noen – som skal få tilgang til referater fra gjennomførte samtaler, og når disse eventuelt skal få tilgang til referatene. Hensynet til utredning av sakskomplekset kan tilsi at personkretsen begrenses eller at tidspunktet for innsyn forskyves. Dette gjelder også for tilgang til ens egen forklaring.

## 25.4 Løfter om fortrolighet – anonyme vitner

Undersøkelseskommisjoner vil kunne oppleve at personer som besitter informasjon av interesse for kommisjonen, nekter å gi denne videre med mindre kommisjonen lover å behandle informasjonen fortrolig, typisk ved å holde vedkommendes identitet skjult.

Vektlegging av bevis fra anonyme kilder i en undersøkelsesrapport vil gå på bekostning av rap-

portens troverdighet. Dette gjelder særlig fordi et løfte om fortrolighet begrenser mulighetene for kontradiktorisk behandling. Ofte vil det være vanskelig å foreta en forsvarlig utredning av et saksforhold dersom kilden for opplysninger og bakgrunnen for overlevering til kommisjonen holdes skjult.

I straffesaker er det unntaksvis åpnet for bruk av bevis fra anonyme kilder. Det følger av straffeprosessloven § 130a at domstolene kan åpne for anonym vitneførsel i saker som gjelder svært alvorlige forbrytelser, hvor det er strengt nødvendig med anonymitet, og hvor det ikke er vesentlige betenknninger knyttet til anonym vitneførsel av hensyn til den siktedes forsvar. Vilkårene for bruk av bevis fra anonyme kilder er følgelig strenge, og lovutvalget legger til grunn at utredning ved en undersøkelseskommisjon ikke kan sammenlignes med de tilfeller hvor anonym vitneførsel er akseptert.

Undersøkelseskommisjonene skal i sin rapport bygge vurderinger og konklusjoner på opplysninger som kan henføres til åpne kilder. Kommisjonen kan ikke bruke fortrolig informasjon direkte som avgjørelsesgrunnlag.

Det må imidlertid sondres mellom det å bygge vurderinger på anonyme forklaringer og bruk av såkalte tips underveis i utredningsarbeidet. «Tips» skal i denne sammenheng forstås som opplysninger gitt til kommisjonen som ikke tillegges selvstendig betydning i kommisjonsrapporten, men som brukes som et utgangspunkt for kommisjonens undersøkelser. Et typisk tips kan være opplysninger om hvilke dokumenter kommisjonen bør undersøke, eller hvilke personer som kan ha informasjon av betydning for undersøkelsen. Slike tips må kommisjonen kunne ta imot og bruke også fra anonyme kilder.

En forklaring gitt under løfte om anonymitet kan imidlertid ikke tjene som en del av det faktiske grunnlaget. Kan kommisjonen ikke finne andre opplysninger som kan verifisere eller underbygge informasjon gitt i tips, er forholdet ikke forsvarlig klarlagt. Den aktuelle informasjonen kan da ikke legges til grunn, og kommisjonen kan altså ikke konkludere alene på basis av opplysninger gitt under løfte om konfidensialitet. Vurderingene og standpunktene i undersøkelsesrapporten må kunne godtgjøres og underbygges av opplysninger innhentet fra åpne kilder og undergitt kontradiksjon.

## Kapittel 26

### Taushetsplikt

Enkelte av opplysningene undersøkelseskommissjonene får befatning med, er av en slik karakter at de faller innenfor forvaltningslovens regler om taushetsplikt, gitt i forvaltningsloven § 13 flg. Undersøkelseskommissjoner er særskilte forvaltningsorganer som med mindre annet er bestemt, er underlagt taushetsplikt etter forvaltningslovens bestemmelser. Forvaltningslovens nåværende regulering av taushetsplikt ble inntatt i loven etter utarbeidelsen av rundskriv G-48/75. Rundskrivet ble ikke revidert etter denne endringen av taushetspliktsbestemmelsene.

Etter lovutvalgets oppfatning gir forvaltningslovens regler om taushetsplikt en hensiktsmessig regulering også for undersøkelseskommissjoner, og det foreslås ikke regler som avviker fra forvaltningslovens regulering. Det innebærer at undersøkelseskommissjonens medlemmer er underlagt reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven §§ 13 flg. Andre som utfører arbeid på vegne av kommissjonene, vil også være pålagt å overholde taushetsplikten.<sup>1</sup>

Som et ledd i undersøkelseskommissjonenes utredningsarbeid vil det kunne forekomme at kommissjonen forelegger taushetsbelagt informasjon for involverte i saken, for eksempel som ledd i den kontradiktoriske behandlingen. For å unngå konflikt med taushetspliktsbestemmelsene finner lovutvalget det riktig at også den som blir gjort kjent med taushetsbelagte opplysninger, skal pålegges taushetsplikt på samme måte som kommissjonen. Såfremt undersøkelseskommissjonen gjør involverte personer eller virksomheter kjent med taushetsbelagte opplysninger, må kommissjonen opplyse om plikten til ikke å videreformidle disse. Det vises til lovutkastet § 10 (2).

I og med at personer uten erfaring med forvaltningsvirksomhet vil kunne utføre arbeid i eller for kommissjonene, foreslås det at plikten til å følge forvaltningslovens regler om taushetsplikt fremgår uttrykkelig av lov om undersøkelseskommissjoner jf. lovutkastet § 10 (1).

Ytterligere en regel om taushetsplikt er tatt inn i lovforslaget, og denne bestemmelsen gjelder formidling av taushetsbelagte opplysninger til kommissjonen. Denne regelen gjelder både forklaringer og annen informasjon som overleveres til kommissjonen. Det følger allerede av forvaltningsloven § 13b nr. 4 at taushetsplikt ikke er til hinder for at opplysninger brukes for utredningsoppgaver og i forbindelse med revisjon eller annen form for kontroll med forvaltningen. Undersøkelseskommissjoner som utreder forhold knyttet til forvaltningen, vil være omfattet av dette unntaket fra taushetsplikten.

Det vil imidlertid kunne forekomme at undersøkelseskommissjoner som ikke utreder forhold knyttet til forvaltningen, har behov for taushetsbelagt informasjon i forvaltningens besittelse. Lovutvalget finner det naturlig at det også i disse tilfellene åpnes for at kommissjonene skal få tilgang til opplysninger underlagt taushetsplikt. Samtidig vil kryssende hensyn kunne gjøre seg gjeldende, og det kan ikke utelukkes at behovet for taushet i enkelte tilfeller skal veie tyngre enn hensynet til kommissjonens utredningsarbeid. Det vikes derfor tilbake fra å foreslå et generelt fritak for taushetsplikt.

Den regelen som foreslås, er at oppnevningsorganet i mandatet kan bestemme at lovbestemt taushetsplikt ikke skal gjelde overfor kommissjonen. Denne regelen er ikke ment å endre rekkevidden av forvaltningsloven § 13b nr. 4. Undersøker kommissjonen forhold knyttet til forvaltningen, skal altså mandatet inneholde en henvisning til at taushetsplikt ikke er til hinder for at opplysningene gis til kommissjonen. I disse tilfellene vil bestemmelsen først og fremst bidra til å øke bevisstheten omkring denne siden ved utredningsarbeidet, både for oppnevningsorganet og for de som får befatning med undersøkelsen. Undersøker kommissjonen forhold som ikke kan knyttes til forvaltningen, får bestemmelsen derimot selvstendig betydning. I slike tilfeller må oppnevningsorganet ta stilling til om kommissjonen skal få tilgang også til taushetsbelagt informasjon.

<sup>1</sup> Se forvaltningsloven § 13 første ledd

## Kapittel 27

# De berørte i undersøkelser – personkrets og rettigheter

### 27.1 Avgrensning av personkrets og rettigheter

---

Utredning ved en undersøkelseskommisjon kan virke inn på en rekke personers forhold. En vid krets av personer vil på ulike måter kunne komme i kontakt med undersøkelsen, ofte langt flere enn de som har partsstatus i saker for forvaltningen og domstolene. Alle personene som er implisert i undersøkelsen har imidlertid ikke samme behov for rettigheter i prosessen.

Utredning ved en undersøkelseskommisjon kan virke inn på en rekke personers forhold. En vid krets av personer vil på ulike måter kunne komme i kontakt med undersøkelsen, ofte langt flere enn de som har partsstatus i saker for forvaltningen og domstolene. Alle personene som er implisert i undersøkelsen har imidlertid ikke samme behov for rettigheter i prosessen.

Utredning ved en undersøkelseskommisjon kan virke inn på en rekke personers forhold. En vid krets av personer vil på ulike måter kunne komme i kontakt med undersøkelsen, ofte langt flere enn de som har partsstatus i saker for forvaltningen og domstolene. Alle personene som er implisert i undersøkelsen har imidlertid ikke samme behov for rettigheter i prosessen.

Utredning ved en undersøkelseskommisjon kan virke inn på en rekke personers forhold. En vid krets av personer vil på ulike måter kunne komme i kontakt med undersøkelsen, ofte langt flere enn de som har partsstatus i saker for forvaltningen og domstolene. Alle personene som er implisert i undersøkelsen har imidlertid ikke samme behov for rettigheter i prosessen.

Undersøkelseskommisjonene skal opptre hensynsfullt og i størst mulig grad søke å begrense belastningen det kan være å bli involvert i en utredningsprosess. I tillegg skal kommisjonene ivareta rettssikkerheten til den som får forhold av personlig betydning undersøkt. Personkretsen som vernes og de rettighetene disse gis må avgrenses. Hovedutfordringen ved en slik avgrensning er at en for vid personkrets vil redusere effektiviteten i utredningsarbeidet, mens en for snever avgrensning kan bety at personer med et reelt behov ikke gis det vernet de har krav på.

Avgrensningen av personkretsen og hvilke rettigheter som skal gis i undersøkelsen, har vært et sentralt moment i debatten omkring offentlige undersøkelseskommisjoner.<sup>1</sup> Mangfoldet i temaer som kan bli utredet ved undersøkelseskommisjoner og undersøkelsenes dynamiske karakter gjør det utfordrende å finne en riktig avgrensning av hvem som skal gis hvilke rettigheter. Når det skal

avgjøres hvilke rettigheter private som berøres av kommisjonsundersøkelsen skal gis, må det tas høyde for at private som involveres kan ha ulik nærhet til temaet for undersøkelsen, og utfallet av undersøkelsen kan få svært ulike konsekvenser.

Lignende avveininger mellom rettssikkerhet og fremdrift i saksavklaringen har vært og er et sentralt tema også ved de faste utrednings- og avgjørelsesorganene, også forvaltningsorganer og domstoler. Tilsvarende avveining har også stått sentralt i andre land lovutvalget har hentet erfaringer fra, og lovutvalgets kartleggingsarbeid har vist at det er forskjeller mellom de ulike landenes reguleringer.

I det neste punktet drøftes hvilke personer som skal få særlige rettigheter i undersøkelsen, mens det i påfølgende punkt drøftes hvilke rettigheter disse skal gis. En egen gruppe med tilknytning til undersøkelsen – pårørende og etterlatte – drøftes for seg i kapittel 28.

### 27.2 Avgrensning av personkretsen som gis særlige rettigheter i undersøkelsen

---

Ettersom undersøkelseskommisjoner er forvaltningsorganer, er det naturlig å se hen til hvem som er gitt særlige rettigheter etter forvaltningsloven. Det er *partene* i saken som er gitt rettigheter under saksgangen i forvaltningen. Som part regnes enhver person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder.<sup>2</sup> Partsbegrepet har først og fremst betydning i saker hvor forvaltningen fatter enkeltvedtak.

Forvaltningslovens partsbegrep har etter hvert fått et avgrenset innhold gjennom praksis. En klart definert krets av personer med særlige rettigheter i en undersøkelse vil øke forutsigbarheten for aktørene i undersøkelsen. Avgrensning av personkretsen med særlige rettigheter ved hjelp av et begrep med et klart innhold, ville også spare kommisjonene for vanskelige vurderinger i personkretsens grenseland, og ville dermed også kunne redusere

<sup>1</sup> Se kapittel 15

<sup>2</sup> Se forvaltningsloven § 2

risikoen for konflikter i etterkant som følge av kommisjonens avgrensninger.

Særtrekk ved undersøkelseskomisjoners virksomhet gjør at forvaltningslovens partsbegrep slik det er gitt innhold gjennom praksis, ikke uten videre kan overføres til kommisjonenes utredningsarbeid.

Forvaltningsorganer treffer først og fremst avgjørelser, noe som gjenspeiles i definisjonen av partsbegrepet. Undersøkelseskommisjoner treffer derimot ikke avgjørelser. Fokuset er på utredning av et saksforhold, og fokuset kan skifte gjennom undersøkelsen.

En annen forskjell av betydning er at mange forvaltningsavgjørelser innledes ved anmodning fra en «part», eksempelvis ved en søknad eller en klage, mens undersøkelseskomisjonene arbeider på grunnlag av et mandat fastsatt av et offentlig oppnevningorgan. Forskjellenes betydning for avgrensningen av personkretsen kommer klarest til syne i undersøkelser av mulig systemsvikt. I slike undersøkelser vil det kunne forekomme at det ikke er «parter» i saken i det hele tatt.

Heller ikke ved undersøkelser med et visst fokus på individers opptreden kan forvaltningslovens partsbegrep uten videre overføres til undersøkelseskommisjonens virksomhet. En undersøkelse vil svært ofte være dynamisk, og fokuset for undersøkelsen kan utvikle seg i løpet av utredningsarbeidet. Personer eller hendelser som innledningsvis fremsto som sentrale, kan etter hvert som undersøkelsen skrider frem «sjekkes ut av saken» og få en mer perifer rolle. Motsatt vil undersøkelsen kunne avdekke at personer og hendelser som innledningsvis fremsto som mindre relevante, er av større betydning for undersøkelsen. Kretsen av personer med behov for særlige rettigheter vil følgelig kunne variere underveis i utredningsarbeidet.

Etter rundskriv G-48/75 skal personkretsen avgrenses ved en konkret vurdering i den enkelte saken. Rundskrivets beskyttelse gis til «alle som får sitt forhold undersøkt» av kommisjonen. Denne avgrensningen knytter seg til realiteten, og den som ikke «får sitt forhold undersøkt», anses ikke å ha behov for særlige rettigheter i undersøkelsen. Luftfartsloven fastsetter på sin side at «partsrettigheter» i havarikomisjonens undersøkelser skal tilkjennes «dem saken angår». I den danske loven om *undersøgelseskommissioner* gis særlige rettigheter til den person «hvis forhold undersøges», og disse omtales som «de berørte».

Utredningsorganer med likhetstrekk til undersøkelseskomisjonene har følgelig med varierende begrepsbruk benyttet avgrensninger basert på det reelle behovet for særlige rettigheter.

Gode grunner taler for å distansere seg fra forvaltningslovens partsbegrep for å markere forskjellen mellom ren undersøkelsesprosess slik den må drives av en undersøkelseskomisjon, og alminnelig forvaltningsprosess. Lovutvalget foreslår at man benytter samme avgrensningsmodell som i Danmark og gir «partsrettigheter» til «den berørte», avgrenset som «den som får sitt forhold undersøkt av kommisjonen», se lovutkastet § 7 (1). Ved å gi avkall på partsbegrepet og knytte rettighetene til berørte som får sitt forhold undersøkt, synliggjøres det særegne og dynamiske ved undersøkelsesprosesser drevet av særskilt oppnevnte undersøkelseskommisjoner, samtidig som en slik definisjon gir anledning til å tilpasse rettigheter underveis i saksbehandlingen til de enhver tid rådende rettssikkerhetsbehov.

I at vedkommende må få «sitt forhold undersøkt», ligger for det første en avgrensning av hvilke personer og selskaper som skal regnes som «berørte». Personer og selskaper som involveres i undersøkelsen uten at utfallet har direkte betydning for deres posisjon, får ikke «sitt forhold undersøkt», og regnes da ikke som berørt. Dette innebærer likevel ikke at de er uten rettigheter i prosessen, se kapittel 25. Motsatt kan undersøkelsen eksempelvis gjelde vedkommendes forhold hvis den kan resultere i negativ omtale, eller hvis kommisjonen kan komme til å ta standpunkt til vedkommendes rettighetsforhold.

For det andre avgrenses tids- og tilknytningsrekkevidden av de rettigheter som tilkjennes «de berørte». De rettighetene som gjennomgås i neste punkt tilkjennes bare for den del av undersøkelsen som kan ha betydning for vedkommendes eget forhold. Ofte utreder undersøkelseskommisjonen et større sakskompleks. For den enkelte berørte vil derfor deler av undersøkelsen kunne vedrøre forhold uten betydning for vedkommendes situasjon, og hvor denne berørte heller ikke har særlige forutsetninger for å bidra til opplysning av denne delen av saken. For en nærmere gjennomgang av rekkevidden av de berørtes rettigheter vises det til neste punkt.

## 27.3 De berørtes rettigheter

### 27.3.1 De berørtes rolle i undersøkelser

Undersøkelseskomisjonene tillegges ansvaret for å fremskaffe de nødvendige opplysningene i saken, for å vurdere faktum og hvilke rettsregler som kan komme til anvendelse, og for å trekke konklusjoner på bakgrunn av dette. I en slik undersøkelsesprosess er det viktig med regler som ivaretar interessene til alle som berøres av undersøkelsen.

Innledningsvis vil lovutvalget fremheve verdien av god kommunikasjon mellom undersøkelseskommisjonene og de involverte. Tilstrekkelig og riktig informasjon vil kunne gjøre møtet med kommisjonen mindre belastende. Informasjonsflyten kan også få betydning for vedkommendes vilje til å samarbeide med kommisjonen og derved for undersøkelsens resultat.

Personer som involveres i en undersøkelse vil kunne bidra til å opplyse saken, og det må antas at de også vil være opptatt av å ivareta sine egne interesser. Sentralt i de berørtes rettigheter står retten til varsel, innsyn og kontradiksjon.

Varsel og innsyn er forutsetninger for kontradiksjon, som er en prosessuell grunnsetning som går ut på at alle parter skal ha rett til å bli hørt, og til å bli kjent med hva andre parter gjør gjeldende for avgjørelsen treffes. Kontradiksjon er en sentral rettssikkerhetsgaranti og en bærebjelke i ulike tvisteløsningsmekanismer. Det er få – om noen – som har bedre forutsetninger for å kjenne et hendelsesforløp enn de som har vært involvert i saken. Kontradiktorisk behandling for en undersøkelseskommisjon vil innebære at den berørte som får sitt forhold undersøkt, må få varsel om dette og ha rett til å gjøre seg kjent med og til å uttale seg om sitt forhold, typisk ved å få og kunne bidra med opplysninger, rydde misforståelser av veien eller imøtegå opplysninger fremskaffet av andre.

Retten til varsel, innsyn og kontradiksjon er ikke alltid forenlig med ønsket om rask fremdrift og effektiv saksbehandling. Selv om de berørtes rettigheter står sterkt, vil vidtgående rettigheter sinke prosessen. Av mandatet fremgår det at lovutvalget er bedt om å drøfte balansen mellom retten til kontradiksjon på den ene siden, og undersøkelseskommisjonens behov for rask fremdrift på den andre siden.

Avveiningen mellom de berørtes rettigheter og hensynet til fremdrift og forsvarlig ressursbruk er vanskelig, og samtidig er reguleringen av hvilke rettigheter de som berøres av undersøkelsen skal gis, en viktig del av lovarbeidet. Rekkevidden av kravene til partsinnsyn og kontradiksjon sto sentralt i Sivilombudsmannens henvendelse til Justisdepartementet 19. oktober 1994 angående bruken av undersøkelseskommisjoner og kommisjonenes saksbehandling. Advokatforeningen tok også opp spørsmål knyttet til partsrettigheter i sin henvendelse til departementet.

En offentlig undersøkelse er forvaltningsvirksomhet, og forvaltningslovens regler er et naturlig utgangspunkt når partsrettigheter som dokumentinnsyn mv. skal fastlegges. Forskjeller mellom undersøkelser og ordinær forvaltningsvirksomhet

gjør imidlertid at forvaltningslovens regulering ikke fullt ut er tilfredsstillende for undersøkelseskommisjonene. Forvaltningslovens partsrettigheter gis i tilknytning til saker som munner ut i enkeltvedtak. I og med at undersøkelseskommisjonene ikke treffer avgjørelser, men utreder saksforhold, kan forvaltningslovens partsrettigheter ikke uten videre overføres til kommisjonens virksomhet. Undersøkelseskommisjonene driver også muntlig saksbehandling i større grad enn forvaltningen, og undersøkelsene er innbyrdes så ulike at det er behov for visse tilpasningsmuligheter på bakgrunn av de krav som gjør seg gjeldende i den enkelte undersøkelsen.

Behovet for handlingsrom gjenspeiles i lovutvalgets forslag. Flere steder oppstilles det minimumskrav, samtidig som det åpnes for individuelle løsninger. Så lenge minstekravene er oppfylt, er det kommisjonen selv om avgjør om slike tilpasninger er hensiktsmessige i den enkelte undersøkelsen.

### 27.3.2 Varsel om undersøkelsen

I de aller fleste tilfeller vil oppnevningen av undersøkelseskommisjoner være forbundet med offentlig interesse. De som på en eller annen måte får befattning med undersøkelseskommisjonens arbeid, vil derfor trolig ha kjennskap til at kommisjonen iverksetter en undersøkelse, og til hovedtrekkene i grunnlaget for undersøkelsen.

Innenfor rimelige rammer bør undersøkelseskommisjonene likevel påse at personer og virksomheter som vil kunne bli berørt av undersøkelsen, er gjort oppmerksomme på det pågående utredningsarbeidet. Dette gjøres hensiktsmessig ved et varsel som gjerne kan gis ved standardiserte e-poster eller brev. Varselet er kun en innledende orientering om undersøkelsen og hoveddrammene for kommisjonsarbeidet, og det kommer i tillegg til senere henvendelser fra kommisjonen til de berørte.

Utsendelse av et slikt varsel sikrer at alle som senere vil kunne bli berørt, er inneforstått med og forberedt på undersøkelsen. Et varsel vil også kunne kombineres med en oppfordring til å bidra med informasjon til kommisjonen.

### 27.3.3 Rett til innsyn og krav til kontradiktorisk behandling

#### 27.3.3.1 Innsyn og kontradiksjon

Som allerede nevnt, er retten til kontradiksjon av sentral betydning for den som er berørt i en undersøkelse. Kontradiksjon innebærer at den berørte

får kjennskap til og anledning til å kommentere og imøtegå argumentasjon som vil kunne bli brukt mot vedkommende.

Innsyn er en forutsetning for kontradiksjon, og den berørtes rett til innsyn kommer i tillegg til den alminnelige innsynsretten omtalt i kapittel 29. Den berørte har rett til informasjon av betydning for sitt eget forhold, og innsyn kan være en forutsetning for å kunne imøtegå argumentasjonen kommisjonen besitter. Innsyn vil da være en forutsetning for at de berørte kan håndheve sin rett til kontradiksjon. Skillet mellom kontradiksjon og innsyn kommer til syne når kommisjonen vurderer å bygge på informasjon den berørte selv har gitt kommisjonen. I og med at disse opplysningene allerede er kjent for avgiveren, er innsyn i denne informasjonen ikke nødvendig for å ivareta vedkommendes rett til kontradiksjon. Et annet skille er at innsynsretten også har en informativ funksjon. Den skal sikre at de berørte gjøres kjent med pågående prosesser av betydning for egne forhold, uavhengig av om retten til kontradiksjon benyttes eller ikke.

Forvaltningslovens regler om innsyn gitt i forvaltningsloven §§ 18 flg., er det naturlige utgangspunktet for en regulering av innsyn i kommisjonens informasjon. Det at undersøkelseskommissjonene utreder et saksforhold som ofte er store og med innbyrdes uavhengige deler, skiller imidlertid kommisjonsundersøkelsene fra forvaltningens avgjørelse av entydig definerte saker. I lovforslaget gis de berørte på anmodning rett til innsyn i opplysninger av betydning for deres eget forhold.

Undersøkelseskommissjonen vil i egen interesse kontakte og hente informasjon fra de berørte og andre sentrale premissleverandører. I tillegg til den informasjonen kommisjonen skal gi ved innkalling til samtaler foreslår lovutvalget i lovutkastet § 7 (3) en bestemmelse om at den berørte på anmodning skal gjøres kjent med kommisjonens opplysninger av betydning for vedkommendes eget forhold, så fremt det kan skje uten skade eller fare for undersøkelsen eller tredjepart.

Krav til kontradiktorisk saksbehandling ligger til grunn for lovutkastet § 7 (4). Opplysninger angående en selv som kommisjonen vurderer å legge til grunn i rapporten, skal den det gjelder få anledning til å uttale seg om i rimelig tid før undersøkelsesrapporten avgis.

I det følgende redegjøres det nærmere for innholdet i de foreslåtte reglene om kontradiksjon og innsyn.

### 27.3.3.2 *Den berørtes rett til informasjon av betydning for eget forhold*

Den informasjonen de berørte etter anmodning foreslås gitt krav på å få tilgang til, er opplysninger av betydning for deres eget forhold.

«Opplysninger» skal forstås vidt. Innsyn skal gis også i andre opplysninger enn de som foreligger som skriftlig dokumentasjon, for eksempel bilder, lyd- eller videoopptak. Retten til innsyn knyttes til opplysningene og ikke til måten disse er fremskaffet på. Hvis kommisjonen finner det hensiktsmessig og det ikke går på bekostning av informasjonsflyten til den berørte, kan opplysningene forelegges i bearbeidet form.

Innsynsretten knyttes til opplysninger av betydning for de berørtes eget forhold. Det er denne delen av undersøkelsen de berørtes rettigheter knytter seg til. Innsynsretten knyttes til den enkeltes behov for informasjon, og de delene av undersøkelsen som kun berøres andres forhold, kan vedkommende ikke kreve innsyn i.

Det at innsynsretten knyttes til opplysninger av betydning for de berørtes eget forhold, innebærer også at de berørte ikke har krav på innsyn i opplysninger kommisjonen ikke tillegger betydning i undersøkelsen. Anonyme tips kommisjonen ikke finner dokumentert på andre måter og følgelig heller ikke finner grunn til å gå videre med, er et eksempel på slike opplysninger. Et annet og mer praktisk eksempel er opplysninger kommisjonen vurderer som irrelevante, uten betydning for utredningen som sådan.

Denne begrensningen i innsynsretten henger sammen med kommisjonens ansvar for å utrede saken. Inn under dette utredningsansvaret ligger også at informasjon uten betydning for mandatet skal lukes bort, og en slik begrensning i innsynsretten går ikke på bekostning av de berørtes rettigheter. Tvert imot kan det ofte være en fordel for den berørte å slippe å bruke tid på å lese, bearbeide og kommentere informasjon som av kommisjonen uansett ikke tillegges relevans. En tilsvarende begrensning i innsynsretten gjelder for øvrig for forvaltningens virksomhet, se forvaltningsloven § 18c annet punktum.

Det er kommisjonens vurdering av opplysningenes relevans som er avgjørende, likevel med de begrensninger som følger av at enhver opplysning som i den endelige rapporten tillegges betydning, skal forelegges dem den vedrører, jf lovutkastet § 7 (4). Undersøkelseskommissjonen kan selv velge å gi innsyn også i informasjon den vurderer som irrelevant for undersøkelsen, men kommisjonen



må da ta i betraktning at denne fremgangsmåten kan øke belastningen på de berørte.

Etter lovutvalgets forslag bør de berørte ikke ha krav på å være til stede under kommisjonens samtaler med andre, jf punkt 25.3.1, men kommisjonen kan velge å åpne for at de berørte får delta under slike samtaler. Lar kommisjonen de berørte være til stede mens andre forklarer seg, er det et eget spørsmål om de berørte eventuelt også skal gis anledning til å komme med merknader til det som blir sagt. Dette kan bidra til sakens opplysning, men det kan også bidra til å skape motsetningsforhold og således skade den frie dialogen.

Kommisjonen bør selv få ansvaret for å vurdere hvordan forklaringene skal legges opp, og hvordan de berørtes rett til informasjon skal ivaretas. Så lenge alle opplysninger av betydning blir forelagt dem de vedrører, har de berørte heller ikke krav på å få utlevert referater fra kommisjonens gjennomførte samtaler.

Tilgang til informasjon i kommisjonens besittelse forutsetter at den berørte anmoder om å få denne utlevert, jf lovutkastet § 7 (3). Selv om det ikke fremgår direkte av lovforslaget, skal anmodninger om innsyn besvares av kommisjonen innen rimelig tid. Kommisjonen kan selv ha interesse av at de berørte på et tidlig tidspunkt får tilgang til de relevante opplysninger i saken, slik at de berørte kan gi supplerende og korrigerende informasjon. Samtidig er undersøkelseskommisjonens utredningsarbeid en dynamisk prosess. Så lenge de berørte får tilgang til den relevante informasjonen innen rimelig tid og får tilstrekkelig tid til å ivareta sine kontradiktoriske rettigheter, må kommisjonen ha mulighet til å prioritere sine ressurser og sikre fremdriften i utredningsarbeidet. En viss utsettelse av behandlingen av innsynsanmodninger som følge av ressurs- og prioritethensyn, er blant annet godkjent også i straffesaker.<sup>3</sup> Samspillet mellom retten til informasjon og kravet til kontradiksjon innebærer også at kommisjonen av eget tiltak må gjøre de berørte kjent med relevant informasjon som tilflyter kommisjonen etter behandlingen av eventuelle innsynsanmodninger.

Det foreslås også lovfestet at utlevering av informasjon på anmodning fra en berørt forutsetter at dette kan skje uten skade eller fare for undersøkelsen eller tredjepart. Selv om hensynet til sakens opplysning ofte tilsier at informasjon utleveres på et tidlig tidspunkt, kan frigivelse av informasjon i visse situasjoner gå på bekostning av utredningen. Troverdigheten til de som forklarer seg for kommisjonen øker når forklaringene gis

uten at den som forklarer seg er kjent med hvilken informasjon kommisjonen besitter. Fullt innsyn på et tidlig tidspunkt kan åpne for tilpasning av forklaringer og at dokumentasjon endres eller ødelegges. Hensynet til sakens opplysning kan derfor etter omstendighetene tilsi at enkelte opplysninger holdes tilbake i en periode.

Begrensingen som foreslås er ikke ukjent fra faste organer som driver utredningsarbeid, og særlig organer som utreder mulige ansvarsbetingende forhold. Den foreslåtte begrensningen er formulert på tilsvarende måte som konkurransetilsynets mulighet til å holde informasjon tilbake.<sup>4</sup>

En forutsetning for at kommisjonen skal kunne holde informasjon tilbake, er at det foreligger konkrete og påviselige grunner som kan tilsi at hensynet til sakens opplysning vil kunne bli skadelidende ved utlevering av informasjon. Utfallet av en slik vurdering vil ofte endres underveis – typisk etter at den det gjelder har forklart seg overfor kommisjonen eller som følge av at kommisjonen innhenter nye opplysninger. Under enhver omstendighet må kommisjonen påse at vedkommende får tilgang til den tilbakeholdte informasjonen i tilstrekkelig tid til at de kontradiktoriske rettighetene kan ivaretas.

### 27.3.3.3 Krav til kontradiksjon

Den berørte skal få innsyn i og rett til å uttale seg om og eventuelt imøtegå de opplysningene kommisjonen vurderer å legge til grunn i undersøkelsesrapporten jf. lovutkastet § 7 (4). Denne retten til kontradiksjon har blant annet betydning for kommisjonens muligheter til å basere seg på informasjon fremskaffet fra anonyme kilder. Dette temaet behandles i punkt 25.4.

Den berørte må få tilstrekkelig tid til å imøtegå og kommentere opplysningene som blir fremlagt til uttalelse, og kommisjonen må følgelig sette av tilstrekkelig med tid og ressurser til å gjennomføre nødvendige kontradiksjonstiltak. Hva som kan regnes som «rimelig tid», beror blant annet på hvor mye og hvor kompleks informasjon som gis den berørte til uttalelse. Den berørte må få tid til å gjennomgå det foreliggende materialet, fremskaffe egen informasjon og utforme sine egne innspill. Samtidig må prosessen i noen grad vurderes under ett. Saksforholdet den berørte gis anledning til å kommentere, må i stor grad forventes kjent, noe som bør gjøre det mulig med forholdsvis rask responstid. Det må også kunne forventes at den

<sup>3</sup> Se Rt 2004 side 1308

<sup>4</sup> Se konkurranseloven § 27

berørte setter av tid til å ivareta sine egne interesser i kontradiksjonsrunden.

Så lenge kravet til kontradiksjon ivaretas, bør kommisjonen gis frihet til å bestemme måten kontradiksjonen ivaretas på. Det er ikke gitt at kravet til kontradiksjon gir den berørte anledning til å pålegge kommisjonen å iverksette nærmere undersøkelser av bestemte deler av saken. Etter lovutvalgets oppfatning ville dette åpne for trening av utredningsarbeidet. På den annen side skal det mye til før kommisjonen avslår en velfundert anmodning om ytterligere undersøkelser.

Lovfesting av et *krav* om å få samtale med kommisjonen anses heller ikke hensiktsmessig. Det er på den annen side naturlig at alle som berøres får *tilbud* om en samtale med kommisjonen, og at kommisjonen innen rimelighetens grenser strekker seg langt for å legge til rette for slike samtaler. Kommisjonene bør videre gis en viss frihet til selv å avgjøre hvordan samtaler med berørte skal gjennomføres, herunder om hele eller deler av kommisjonen skal være til stede, eventuelt om sekretærer eller utredere deltar på vegne av kommisjonen. Ofte vil det av hensyn til bevisumiddelbarheten være slik at sentrale personer bør forklare seg for kommisjonen i plenum.

Innspill til utredningsarbeidet kan også gis skriftlig, og det er ikke noe i veien for at den som har vært i samtaler med kommisjonen på et senere tidspunkt skriftlig supplerer sin tidligere forklaring. Kommisjonen kan også åpne for at de berørte får inngi merknader som inntas som vedlegg til selve kommisjonsrapporten. Velger kommisjonen å åpne for denne typen innspill, må det imidlertid tas høyde for at innspillene kan bli omfattende og ikke nødvendigvis vil bidra til å opplyse saken. Det vises i denne forbindelse også til den foreslåtte skjerpningen av kravene til begrunnelse under omtalen av undersøkelsesrapporten i punkt 31.2.

Når retten til kontradiksjon knyttes opp mot de opplysningene kommisjonen vurderer å legge til grunn, er det avgjørende hva kommisjonen vurderer som dokumentasjon i saken. Bilder, lyd- og videoopptak regnes naturligvis som «opplysninger» i denne sammenheng. Det er imidlertid *opplysningene*, vedkommende skal få anledning til å kommentere. Som det fremgår av redegjørelsen for innsynsretten i neste punkt er det ikke gitt at de berørte skal ha krav på å få disse opplysningene i sin opprinnelige form, for eksempel ved å være til stede under kommisjonens samtaler med andre involverte.

«Opplysninger» henspiller i denne sammenheng på faktaopplysninger. Den som berøres av en

undersøkelse, har tilknytning til hendelsesforløpet som undersøkes, og det er denne tilknytningen som gjør vedkommende egnet til å bidra til sakens opplysning. Rettslige vurderinger går ikke nødvendigvis inn under de «opplysninger» kommisjonen vurderer å legge til grunn. På dette punkt er det en viss forskjell mellom undersøkelseskommisjonens utredningsarbeid og andre organers avgjørelser. Når kommisjonen ikke treffer rettslig bindende avgjørelser, er det mindre grunn til at de berørte skal uttale seg om kommisjonens rettslige vurderinger. Samtidig understrekes det at berørte parter heller ikke i domstolene og i forvaltningen har noe ubetinget krav på å få uttale seg om de rettslige vurderingene i forkant av avgjørelsene.

Det er ikke noe i veien for at kommisjonen av eget tiltak gir de berørte muligheten til å kommentere også de rettslige vurderingene. En slik økt adgang til kontradiksjon vil kunne styrke utredningsresultatet, særlig i de tilfellene hvor kommisjonen må ta stilling til uavklarte rettsspørsmål, eller hvor de rettslige vurderingene er av stor betydning for enkelte av de berørte. Åpner kommisjonen for denne typen utvidet kontradiksjon, må det imidlertid påses at kontradiksjonsrunden ikke utvikler seg til en forhåndsprosedyre.

Lovforslagets bruk av «den det gjelder» istedenfor «den berørte» er bevisst og henger sammen med undersøkelsesformens karakter. Med den valgte formuleringen tas det sikte på å knytte retten til kontradiksjon opp mot de deler av saken den enkelte har behov for å få uttale seg om. I en undersøkelse kan det være en rekke berørte, men de kan være berørt på svært ulike måter, og i forhold til ulike deler av saksforholdet.

Retten til kontradiksjon strekker seg ikke lengre enn til å kunne kommentere og imøtegå opplysninger av betydning for ens eget forhold, og det er denne begrensningen som er synliggjort ved den valgte formuleringen. Personer som sjekkes ut av saken underveis i undersøkelsen, vil for eksempel ikke ha krav på å uttale seg om andre og senere deler av kommisjonsundersøkelsen. Denne avgrensningen av retten til kontradiksjon er ikke særegen for undersøkelseskomisjonene. Heller ikke i straffesaker omfatter retten til kontradiksjon og innsyn opplysninger som bare gjelder andre involvertes forhold. Skulle kommisjonen ønske det, er det imidlertid ikke noe i veien for å åpne for uttalelser også om andre deler av saksforholdet.

#### 27.3.4 Rett til bistand

Alle som berøres av undersøkelsen har rett til å la seg bistå på alle trinn av undersøkelsen. Den berør-

tes behov for og ønske om bistand vil kunne variere fra person til person og sak til sak.

Det at de berørte har rett til å la seg bistå, er ikke det samme som at kostnadene ved bistanden kan kreves dekket. Kommisjonen har et selvstendig ansvar for å veilede de berørte og sørge for at alle relevante opplysninger kommer fram. Den berørtes behov for bistand vil dermed begrenses. Selv om dette ikke begrenser adgangen til å knytte til seg bistand, bør det få betydning for når slik bistand kan kreves dekket av det offentlige.

Lovutvalget foreslår at den enkeltes *nødvendige kostnader* skal dekkes når *særlige grunner* taler for det. Dette forslaget er inspirert av reguleringen i straffeprosessloven § 100 annet ledd, og de momentene som inngår i vurderingen etter denne bestemmelsen vil være aktuelle også her.

Vurderingen av om utgifter er *nødvendige*, vil skje konkret og i lys av hvilken form for bistand den enkelte har benyttet seg av. Vilkåret skal utgjøre en reell begrensning i retten til å få utgifter til bistand dekket. Som et utgangspunkt må det antas at behovet for bistand vil være størst ved ivaretagelse av retten til kontradiksjon, herunder gjennomgang av relevant saksinformasjon. Bistand etter at kommisjonen har levert sin rapport vil ikke berøre kommisjonen som avslutter sitt arbeid når rapport er avgitt.

Etter straffeprosessloven § 100 annet ledd refererer *særlige grunner* seg både til sosiale og personlige forhold og til sakens art. Sakens alvor og særlige betydning for den det gjelder, et uklart eller komplisert faktum, vedkommendes alder og helsemessige status og forventet reaksjon er alle relevante hensyn i vurderingen etter straffeprosessloven § 100 annet ledd.<sup>5</sup> Tilsvarende avveininger vil måtte foretas ved spørsmål om kostnadsdekning i forbindelse med undersøkelseskommisjoners utredningsarbeid.

Undersøkelseskommisjonen avgjør om det foreligger særlige grunner til kostnadsdekning, og hvilke kostnader som eventuelt skal anses som nødvendige. Kommisjonens avgjørelse kan innen tre uker påklages til Kongen, men lovutvalget antar at denne kompetansen hensiktsmessig kan delegeres til det departementet som forbereder oppnevningen av undersøkelseskommisjonene.

### 27.3.5 Informasjon om utfallet av undersøkelsen

Lovutvalgets mandat ber om en vurdering av om de berørte skal gis rett til innsyn i undersøkelsesrapporten eller deler av denne før overlevering. I dag kan de berørte i undersøkelser ikke kreve å få se kommisjonens rapportutkast. Mange kommisjoner har imidlertid gitt de berørte anledning til å få se slike utkast, enten i sin helhet eller de deler som vedrører mottakerens egne forhold. Det er først og fremst kommisjonens faktabeskrivelser som har vært forelagt på denne måten.

Forvaltningsorganer som treffer avgjørelser, gir vanligvis ikke forhåndsinnsyn i avgjørelsene. Enkelte av organene som driver utredning, har imidlertid regler om forhåndsinnsyn i avgjørelsene.<sup>6</sup> En slik forhåndsvisning vil ikke være en del av kommisjonens kontradiktoriske behandling. Denne skal være avsluttet før undersøkelsen avsluttes, og da også før det kan være aktuelt å sende ut rapportutkast.

Undersøkelsene som har blitt og vil bli gjennomført, er av ulik karakter. Lovutvalget antar imidlertid at det gjennomgående vil være behov for å legge til rette for at de berørte kan forberede seg på undersøkelseskommisjonenes konklusjoner forut for rapportavleveringen. Det foreslås derfor i lovutkastet § 7 (6) at alle som har vært berørt av undersøkelsen, før kommisjonen avleverer sin rapport skal orienteres om utfallet av undersøkelsen for deres vedkommende.

Denne bestemmelsen pålegger kommisjonen å orientere om de deler av undersøkelsen som har betydning for de berørtes egne forhold. Dette er ikke en del av den kontradiktoriske behandlingen som skal være avsluttet på dette tidspunktet. I orienteringen skal de berørte informeres om kommisjonens vurdering av faktiske omstendigheter av betydning for de enkeltes posisjon, og eventuelt om kommisjonens rettslige vurdering av disse faktiske forholdene. Plikten til forhåndsinformasjon gjelder uavhengig av om kommisjonen kritiserer vedkommende eller ikke.

Det stilles ingen krav til hvordan en slik orientering skal gjennomføres. Undersøkelsens karakter, faren for lekkasjer og omstendighetene ellers kan ha betydning for hvilken fremgangsmåte kommisjonen velger å benytte. Finner kommisjonen det hensiktsmessig kan den oversende deler av rapportutkastet, men det vil eksempelvis også være mulig å gi en skriftlig eller muntlig redegjørelse eller legge til rette for at de berørte kan lese utdrag fra rapporten på et egnet sted. I og med at

<sup>5</sup> Se Bjerke, Hans Kristian og Keiserud, Erik: *Straffeprosessloven, kommentarutgave* 3. utgave, side 409 med videre henvisninger til rettspraksis

<sup>6</sup> Se for eksempel luftfartsloven § 12-22

typetilfellene er såpass forskjellige, viker lovutvalget tilbake fra å gi føringer på hvilke fremgangsmåter som bør benyttes.

## Kapittel 28

### Pårørende og etterlattes stilling

Ved enkelte granskinger, særlig ulykkesgranskninger, vil det være pårørende og etterlatte som er sterkt berørt og ønsker å engasjere seg i undersøkelseskommisjonenes arbeide. Gjennom en presisering av mandatet 28. august 2007 ble lovutvalget anmodet om å vurdere om og eventuelt i hvilken utstrekning personer og grupper som er sterkt berørt av den hendelsen som undersøkes, bør kunne få dekket utgifter i forbindelse med undersøkelsen. Lovutvalget ble også bedt om å vurdere om og eventuelt i hvilken utstrekning disse personene og gruppene burde kunne gjøre seg kjent med utredningsarbeidet og uttale seg til kommisjonene.

Lovutvalget viser til at institusjonaliseringen av havarikommisjonen og den utvidelsen av havarikommisjonens virkeområde som har funnet sted i den senere tid, må antas å føre til at det i fremtiden vil bli en markant reduksjon av antall ulykker som utredes ved særskilt oppnevnte undersøkelseskommisjoner. Når et stort antall ulykker faller innenfor havarikommisjonens arbeidsområde, vil det bli færre pårørende- og etterlattegrupperinger i undersøkelser.

I dag har ikke pårørende eller etterlatte særlige rettigheter i en undersøkelse. Presiseringen av mandatet er imidlertid naturlig i lys av den senere tid styrking av disse gruppenes rettigheter i andre rettslige sammenhenger. Tydeligst fremgår dette av endringer i straffeprosessloven ved styrking av fornærmedes og etterlattes stilling i straffesaker.<sup>1</sup> Lovutvalget har foretatt undersøkelser for å kartlegge de pårørende og etterlattes behov i granskinger. Som ledd i dette kartleggingsarbeidet er det gjennomført møter med Justisdepartementets sivilavdeling og Nasjonalt Støttegruppenettverk for å gi lovutvalget økt innsikt i de behov som gjør seg gjeldende.

Et hovedanliggende for de pårørende og etterlatte synes å være å ivareta (avdøde) familiemedlemmers rettigheter i undersøkelsen og sikre at deres sak blir riktig presentert for kommisjonene. De pårørende og etterlatte er allerede rammet av hendelsen, og en senere prosess hvor de kan opp-

leve at nære familiemedlemmer mistenkes eller anklages for forsømmelser relatert til ulykken, øker belastningen.

Samlet sett sitter lovutvalget igjen med inntrykk av at de pårørende og etterlattes føler behov for bistand innenfor følgende områder:

- Behov for juridisk kompetanse for å vurdere prosessen og for å presentere relevant faktum
- Behov for større grad av dialog med undersøkelseskommisjonene, herunder større grad av imøtekommenhet fra kommisjonens side og av og til bistand for å forholde seg til henvendelser fra det offentlige
- Behov for dekning av kostnader til reise, opphold og tapt arbeidsfortjeneste ved følging av kommisjonens arbeid (tilstedeværelse på møter og liknende). De pårørende mener at en tilstedeværelse ofte er nødvendig for å ha tilstrekkelig grunnlag til å kommentere kommisjonenes arbeid.

På tross av at mange ulykker for fremtiden vil falle inn under havarikommisjonens virkeområde, kan det ikke utelukkes at det også i fremtiden vil gjennomføres undersøkelser hvor pårørende og etterlatte engasjerer seg. Før lovutvalget går nærmere inn på hvilke rettigheter slike grupper bør gis i en undersøkelse, vil lovutvalget understreke at nedsettelsen av en undersøkelseskommisjon ikke fritar andre offentlige organer for sitt oppfølgingsansvar ovenfor pårørende og etterlatte. Kommisjonens primæroppgave er saksutredning. Andre organer enn kommisjonen kan også ha ansvar for oppfølging av pårørende og etterlatte, og gode grunner taler for at kommisjonen ikke skal være primærorganet for denne typen bistand. En for nær tilknytning mellom kommisjonen og de pårørende/etterlatte vil dessuten i seg selv kunne redusere tilliten til kommisjonens uavhengighet.

Lovutvalget mener det er viktig at pårørende og interessegrupperinger blir hørt, og at de gjøres kjent med det arbeidet som utføres av undersøkelseskommisjonen. Spørsmålet er imidlertid hvordan denne kontakten skal formaliseres, og hvilke konkrete rettigheter pårørende- og etterlattegrupper skal gis. Som det fremgår av drøftelsen av kra-

<sup>1</sup> Se lov 7. mars 2008 nr. 5

vene til uavhengighet og upartiskhet i punkt 23.3.2, begrenser habilitetsreglene mulighetene og hensiktsmessigheten av såkalte pårørendepresentanter i undersøkelseskommisjoner.

Har de pårørende eller etterlatte selv tilstrekkelig nærhet til saken til at de blir direkte berørt av utredningsarbeidet, vil de ha de samme rettighetene som enhver annen som blir direkte berørt, se lovutvalgets drøftelse i kapittel 27. Lovutvalget antar imidlertid at en slik tilknytning sjelden vil foreligge.

Gjensidig kontakt skal tilstrebes, og slik kontakt vil også kunne være nyttig for kommisjonen. Kommisjonen har ansvar for å utrede saken forsvarlig, og det vil da være naturlig å ha kontakt med pårørende og etterlatte for å kunne nyttiggjøre seg deres innsikt i saksforholdet. På denne måten vil disse gruppene kunne utgjøre en ressurs.

På denne bakgrunn foreslår lovutvalget en egen bestemmelse om pårørende og etterlattes rettigheter, se lovutkastet § 11.

Kommisjoner som undersøker saker hvor det er pårørende- eller etterlattegrupper, skal arran-

gere informasjonsmøte med disse. Temaet for møtet skal være gjensidig informasjonsutveksling, og møtet vil kunne arrangeres som fellesmøte. Sakens tema, og interesse motsetninger mellom grupperinger vil kunne gjøre det nødvendig med flere, separate møter. Alt avhengig av temaet for granskingen bør kommisjonen også vurdere å knytte til seg personer med særlig kompetanse på kontakt med pårørende og etterlatte.

Ved deltakelse på slikt møte vil deltakerne etter utvalgets syn ha krav på utgiftsdekning etter de alminnelige reglene om vitnegodtgjørelse, og det er kommisjonen som avgjør hvilke kostnader som skal anses nødvendige. Det er kun utgifter knyttet til deltakelsen i møtet som kan kreves dekket, og kostnader relatert til forberedelse og etterarbeid bør ikke kunne kreves dekket. Dersom gruppen av pårørende og etterlatte er stor, bør det vurderes om gruppen skal stille i møtet med en representant istedenfor at samtlige pårørende og etterlatte deltar. Det kan være hensiktsmessig at rammene for utgiftsdekningen, og hvem som deltar klarlegges i forkant av møtet.

## Kapittel 29

# Offentlighet og innsyn

### 29.1 Allmennhetens innsyn i undersøkelseskommisjoners opplysninger

Det er i dag ingen egen regulering av offentlighet og innsyn i undersøkelseskommisjoners dokumenter. Undersøkelseskommisjonene er forvaltningsorganer, og de er dermed underlagt de alminnelige reglene i offentleglova.

De regler som i dag gjelder for offentlighet og innsyn i undersøkelseskommisjoners dokumenter er gjennomgått i punkt 10.3. I mandatet bes lovutvalget om å foreta en generell og prinsipiell vurdering av offentlighetsspørsmål knyttet til undersøkelseskommisjoner og de opplysningene kommisjonene besitter.

Regler for offentlighet og innsyn i undersøkelseskommisjoners arbeid er viktig ettersom temaene for undersøkelsene ofte er av stor offentlig interesse, og mediene ønsker mest mulig informasjon om utredningsarbeidet. Offentlighet er et gode, og åpenhet bidrar til å styrke tilliten til prosessen og undersøkelseskommisjonens arbeid. Slik vil også tilliten til det endelige utredningsarbeidet styrkes. Åpenhet i undersøkelsesprosessen og om temaene som undersøkes vil i tillegg kunne bidra til sakens opplysning fordi mediefokus kan få personer med relevant informasjon til å kontakte kommisjonen.

Offentlighet i utredningsarbeidet reduserer også faren for lekkasjer underveis. Ved å lekke bestemte opplysninger i undersøkelseskommisjonens besittelse kan enkeltpersoner styre informasjonflyten til publikum. Aktører kan ha egeninteresse i å gi saken en bestemt vinkling, og lekkasjer kan således brukes til å skade enkeltpersoner eller søke å dreie fokus på utredningssarbeidet. Ved åpenhet om de opplysninger kommisjonen har, vil det være vanskeligere å styre mediernes informasjonstilgang for å tilgodese bestemte særinteresser i saken.

Det klare utgangspunktet i forvaltningen er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige, og at det er ikke kurant å begrense allmennhetens til-

gang til informasjon om hva som skjer i forvaltningen. Selv om det kan være ulemper forbundet med offentlighet og innsyn, kan ikke det uten videre begrunne innskrenkinger i offentligheten.

De alminnelige reglene om offentlighet i offentleglova inneholder enkelte unntak fra offentlighetsprinsippet. Disse unntakene gjelder særlig opplysninger om personlige forhold og om forretningshemmeligheter. Ofte vil undersøkelseskommisjoner motta opplysninger av en slik karakter at de faller inn under unntaksbestemmelsene i offentleglova, for eksempel opplysninger om en persons helsetilstand etter en ulykke eller opplysninger av konkurransemessig betydning for et selskap. I slike tilfeller vil undersøkelseskommisjoner i dag på vanlig måte kunne anvende unntaksreglene i offentleglova. Spørsmålet er imidlertid om det er behov for særregler ut over dette.

Behandling av innsynsanmodninger kan være ressurskrevende og tidsbruken må vurderes opp mot kommisjonens behov for arbeidsro. Undersøkelsesformens egenart – herunder den store graden av muntlighet i saksbehandlingen – kan tenkes å begrunne særlige reguleringer av spørsmålet om offentlighet ved undersøkelser. Som fremholdt i mandatet er det også en utfordring at offentlighet kan gå på bekostning av hovedformålet med utredningsarbeidet – ønsket om en forsvarlig utredning av saksforholdet som undersøkes.

I det følgende gir lovutvalget sin vurdering av om det ut fra en avveining av hensynet til åpenhet, informasjonstilgang og andre relevante hensyn bør gjelde særlige regler om offentlighet for arbeidet i undersøkelseskommisjoner. Som det fremgår av punkt 31.1, anbefaler lovutvalget at undersøkelsesrapporter skal være offentlige. Det vises til dette punktet for en drøftelse av offentlighetsspørsmålet hva gjelder selve undersøkelsesrapporten. Lovutvalgets vurdering av om undersøkelseskommisjonenes møter skal være offentlige, er gitt i punkt 24.6.2 om undersøkelseskommisjonens utredningsarbeid.

## 29.2 Særspørsmål knyttet til undersøkelsens egenart

---

Utredning ved en undersøkelseskomisjon aktualiserer – slik lovutvalget ser det – særlig fire momenter i forhold til alminnelig forvaltningsvirksomhet.

For det første innhenter kommisjonen som hovedregel opplysninger fra andre forvaltningsorganer. Publikum vil dermed etter dagens regler kunne be undersøkelseskommisjonen om innsyn i disse dokumentene. Undersøkelseskomisjonene vil ofte mangle oversikt og kompetanse til å vurdere begjæringer om innsyn i innhentede dokumenter opp mot unntaksbestemmelsene i offentleglova. For avsenderorganer innebærer oversendelsen dermed en risiko for at undersøkelseskommisjonen vurderer unntakshjemlene i strid med gjeldende regler og praksis, slik at informasjon som skulle vært unntatt offentlighet, frigis. I praksis vil nok avsenderorganet ofte forespørres i forbindelse med kommisjonens vurdering av offentlighetsspørsmålet, noe som reduserer faren for uriktig offentliggjøring, men øker den samlede ressursbruken knyttet til behandlingen av innsynsanmodningen.

Av større prinsipiell betydning i tilknytning til forvaltningens dokumenter er spørsmålet om dokumenter innhentet fra et forvaltningsorgan endrer status ved oversendelsen til undersøkelseskommisjonen. Særlig gjelder dette spørsmålet om forvaltningens interne dokumenter kan unntas offentlighet også etter at de er oversendt til en undersøkelseskomisjon. Som lovutvalget har gjort rede for i punkt 10.3, kan det anføres at oversendelsen til en undersøkelseskomisjon ikke fratrukker dokumentene karakteren av å være «interne», men løsningen på spørsmålet er ikke klar etter gjeldende rett.

For det andre vil spørsmålet om innsyn i samtalerreferater være særlig aktuelt når undersøkelseskommisjoner utreder et saksforhold fordi kommisjonen i større grad enn i forvaltningen ellers vil måtte gjøre bruk av muntlighet i saksbehandlingen. Dette spørsmålet har ofte vært knyttet til en vurdering av om slike samtalerreferater skal regnes som kommisjonens «interne dokumenter» eller ikke.

Samtalerreferater kan inneholde relevant informasjon for kommisjonens utredningsarbeid, og de kan være en del av beslutningsgrunnlaget for kommisjonens utredning. Omverdenen, og da særlig mediene, vil av denne grunn kunne ha interesse av å se referatene. På den annen side kan det være ressurskrevende å utarbeide referatene så grundig

at det er forsvarlig å utlevere dem. Mange ganger inneholder referatene underforståtte henvisninger til informasjon kommisjonsmedlemmene på andre måter besitter, og isolert sett kan referatene av denne grunn gi et misvisende bilde av saken. Bearbeiding av samtalerreferater slik at de kan gjøres tilgjengelig for allmennheten kan være svært ressurskrevende, og gjør man intervju- og referatprosessen for tungvint, risikerer man at kommisjonene unngår å gjennomføre samtaler. Det kan heller ikke utelukkes at samtaleobjektene vil holde tilbake informasjon dersom de vet at det de forteller kommisjonen kort tid etter vil være tilgjengelig for allmennheten.

For det tredje vil det kunne være slik at avsendere – både privatpersoner og offentlige organer – vegrer seg for å oversende viktig, men kontroversiell informasjon til kommisjonen fordi de er redde for eksponering i det offentlige rom. Offentlige avsendere vil være bundet av de regler som gjelder for disse, men det samme gjelder ikke for private avsendere. Det er ikke gitt at opplysninger innhentet fra forvaltningen skal undergis andre krav til offentlighet enn opplysninger fra private. Uansett vil utstrakt offentlighet kunne gjøre informasjonsflyten til kommisjonen dårligere og slik sett vanskeliggjøre kommisjonens utredningsarbeid.

For det fjerde vil hensynet til effektivitet og kvalitet i utredningsarbeidet etter omstendighetene kunne gi kommisjonen et særlig behov for å praktisere utsatt offentlighet. Offentliggjøring på et tidlig stadium i prosessen kan vanskeliggjøre kommisjonens arbeid med å kartlegge faktiske omstendigheter på grunn av faren for tilpasninger og bevisforspillelser. Troverdigheten av forklaringer vil også kunne reduseres om allmennheten gis innsyn allerede på det tidspunktet utvalget får et dokument i sin besittelse. Hensynet til de involverte kan også tilsi utsatt offentlighet. Ved undersøkelser er det ikke sjelden slik at undersøkelseskommisjonen tidlig i prosessen sitter med et ufullstendig eller ensidig bilde av saksforløpet. Videreformidles dette i mediene, kan det være vanskelig å korrigere den skjeve fremstillingen i etterkant.

## 29.3 Erfaringer fra Danmark og Sverige

---

Som omtalt i kapittel 14, har lovutvalget også innhentet erfaringer om praktiseringen av utredningsarbeid ved undersøkelseskommisjoner i andre land.

I Danmark er dokumenter som innhentes av en undersøkelseskommission unntatt offentlighet så lenge undersøkelsen pågår.<sup>1</sup> Kommisjonen skal gis



arbeidsro, og hensynet til fremdrift i undersøkelsen veier tyngre enn allmennhetens behov for informasjon. De danske undersøkelseskommissjonene er også gitt kompetanse til å nekte forvaltningen å ta til følge anmodninger om innsyn i dokumenter oversendt kommisjonen. I dansk rett er altså retten til innsyn svært begrenset i perioden undersøkelsen pågår, og allmennhetens behov for informasjon søkes tilfredsstilt ved at kommissjonene avholder åpne møter.

De svenske undersøkelseskommissjonene er underlagt de alminnelige reglene om offentlighet i forvaltningen. Under besøket i Sverige ble imidlertid lovutvalget informert om at denne løsningen ikke ble opplevd som uproblematisk, og at mediens engasjement i sakene ofte ble opplevd som forstyrrende. Fra svensk rett har man etter det opplyste eksempler på at utredningsarbeid er gjennomført ved interne undersøkelser blant annet på grunn av forholdet til offentlighetsprinsippet.

#### 29.4 Behovet for særlig regulering av innsynsspørsmålet

Etter lovutvalgets vurdering aktualiserer undersøkelsesarbeidets egenart særlige behov for regulering av offentlighet og innsyn. Riktignok er de alminnelige reglene om offentlighet i forvaltningen nylig revidert, og den nye offentleglova trådte i kraft 1. januar 2009. Temaet offentlighet i forvaltningen har altså i den senere tid vært under nøye vurdering fra lovgivers side, og dette arbeidet legger naturligvis føringer på vurderingen av spørsmålet om offentlighet når forvaltningen utreder ved særlig oppnevnte undersøkelseskommissjoner.

På den annen side aktualiserer særtrekk ved undersøkelseskommissjoners arbeid et behov for visse tilpasninger i reguleringen av offentlighet og innsyn. Dette underbygges også av erfaringer lovutvalget har innhentet fra praksis i våre naboland. Flere av de faste organene som driver utredningsarbeid med granskingspreg har også tilpassede regler for offentlighet og innsyn. Dette kommer lovutvalget tilbake til i neste punkt.

Lovutvalget finner videre grunn til å nevne at Eckhoff-utvalget i vurderingen av offentlighet ved undersøkelsesarbeid også la seg på en noe mer restriktiv linje enn de alminnelige reglene om offentlighet i forvaltningen. Innstillingen ble utarbeidet nært i tid med utarbeidelsen av den tidligere offentlighetsloven hvor prinsippet om offentlighet i forvaltningen ble lovfestet. I innstillingen frem-

holdes det likevel at informasjon overlevert til en undersøkelseskommissjon på en måte er «klausulert», og at «[s]kriftlige redegjørelser, personlige forklaringer og annet stoff» er «meddelt til kommisjonens bruk, men [at] det ikke skal stå åpent for studium fra andre hva enn formålet måtte være». Selv om Eckhoff-utvalget avga sin innstilling på et tidspunkt hvor krav om åpenhet i forvaltningen vokste i styrke, la utvalget altså avgjørende vekt på særtrekkene ved slike undersøkelser.

I Justisdepartementets rundskriv G-48/75 legges det til grunn at alminnelige regler om offentlighet og innsyn gjelder for undersøkelseskommissjonenes arbeid. Bakgrunnen for at Eckhoff-utvalgets anbefalinger ikke følges opp, kommenteres ikke, men det påpekes at flere av offentlighetslovens unntakshjemler kan være aktuelle ved kommisjonsarbeid. Kommisjonens møter skal i følge rundskrivet ikke være åpne, med mindre kommisjonen selv finner grunn til det, jf lovutkastet § 5 (2).

#### 29.5 Reguleringen av innsynsspørsmålet

##### 29.5.1 Særlig regulering av offentlighet

For lovutvalget er spørsmålet etter dette hvilke tilpasninger i reglene om offentlighet og innsyn som er nødvendige for undersøkelseskommissjonene. Lovutvalget understreker først det naturlige utgangspunktet. Offentlighet er et gode, og publikums tilgang på informasjon om undersøkelseskommissjoners arbeid skal ikke begrenses uten at det foreligger en saklig grunn. Åpenhet kan bidra til sakens opplysning, og det kan bidra til å styrke utredningsresultatets troverdighet hos publikum. Dette gjelder særlig opplysninger av betydning for undersøkelseskommissjonens konklusjoner. Påstander og vurderinger av faktiske forhold i en undersøkelsesrapport må som nevnt i punkt 25.4, kunne dokumenteres ved offentlig tilgjengelig informasjon.

Undersøkelseskommissjoner må derfor sette av tilstrekkelige ressurser til å håndtere henvendelser om offentlighet og innsyn. Det vises også til lovutvalgets drøfting av behovet for mediehåndtering under punkt 24.6.3.

I vurderingen av hvordan offentlighet og innsyn i undersøkelseskommissjoners informasjon bør reguleres, har lovutvalget undersøkt hvordan publikums tilgang på informasjon er regulert i forskjellige faste organer som driver utredningsvirksomhet av lignende karakter som de særlig opp-

<sup>1</sup> Se lov om undersøkelseskommissjoner § 31

nevnte undersøkelseskommissjonene. Reguleringen av dokumentoffentlighet hos Statens havari-kommissjon for transport, Sivilombudsmannen, Riksrevisjonen og Konkurransetilsynet har gitt særlig nyttige innspill i denne forbindelse. Samtlige av disse organene har enkelte tilpassede regler for offentlighet begrunnet i særtrekk ved deres virksomhet. De særlige tilpasningene synes imidlertid ikke å ha gått på bekostning av organenes legitimitet utad, og offentlighetens behov for informasjon synes kun i begrenset grad å ha blitt skadelidende.

I lys av de kryssende hensyn som gjør seg gjeldende og det faktum at også andre land er restriktive når det gjelder offentlighet i undersøkelsesprosesser mener lovutvalget at ombudsmannsmodellen vil kunne gi en hensiktsmessig regulering av undersøkelseskommissjoners forhold til offentlighet. Denne modellen vil i stor grad ivareta publikums krav på innsyn, samtidig som den imøtekommer de særlige hensynene som gjør seg gjeldende i en undersøkelse. I og med at kompetansen til å oppnevne undersøkelseskommissjoner foreslås lagt til øverste administrative nivå, Kongen i statsråd, forutsetter lovutvalget at oppnevningsorganet når det beslutter at undersøkelsesformen skal benyttes, tar hensyn til at det vil gjelde avvikende regler om offentlighet.

Lovutvalget redegjør i det følgende for det nærmere innholdet i de regler som foreslås i lovutkastet §§ 8 og 9.

### **29.5.2 Den anbefalte reguleringen – regler som for offentlighet hos Sivilombudsmannen**

Sivilombudsmannens virksomhet er ikke omfattet av lovgivningen om offentlighet.<sup>2</sup> Offentlighet ved ombudsmannens kontor er regulert i ombudsmannsloven § 9 hvor det står at ombudsmannens saksdokumenter er offentlige med mindre de er underlagt taushetsplikt. Dokumentoffentligheten hos Sivilombudsmannen er nærmere regulert i ombudsmannsinstruksen.<sup>3</sup> Lovutvalget foreslår at disse reglene i det alt vesentlige legges til grunn for dokumentoffentlighet hos undersøkelseskommissjoner.

En tilpasning fortjener særlig omtale. Ombudsmannsinstruksen inneholder ingen uttrykkelig regel om meroffentlighet. Det er likevel ikke tvilsomt at prinsippet om meroffentlighet praktiseres hos ombudsmannen, og lovutvalget antar at prin-

sippet ble ansett som for selvsagt til å nevnes i instruksene. I og med at undersøkelseskommissjoner er særlig oppnevnte organer hvor medlemmene kan ha noe ulik erfaring med håndteringen av innsynsanmodninger, finner lovutvalget det naturlig å pålegge undersøkelseskommissjonene en lovbestemt plikt til å vurdere meroffentlighet. En lovfesting av meroffentlighetsprinsippet vil i tillegg understreke betydningen av offentlighet – også for undersøkelseskommissjoner.

Ved ombudsmannens kontor er det «ombudsmannens saksdokumenter» som skal være offentlige, og det fremgår av ombudsmannsinstruksen § 11 nr. 1 at ombudsmannens saksdokumenter er «dokumenter utarbeidet i forbindelse med ombudsmannens behandling av saken». Ombudsmannens egne saksdokumenter er dermed underlagt offentlighet. Det samme gjelder andre dokumenter utarbeidet i forbindelse med ombudsmannssaken, i all hovedsak klagerens og forvaltningsorganets brev i forbindelse med saksbehandlingen hos ombudsmannen.

Ettersom dokumentoffentligheten hos ombudsmannen bare omfatter «ombudsmannens saksdokumenter», vil derimot forvaltningens saksdokumenter fra den tidligere befatningen med sakskomplekset være unntatt offentlighet hos ombudsmannen. Dette er også uttrykkelig presisert avslutningsvis i instruksene § 11 nr. 1. Ettersom slike dokumenter ikke er omfattet av reglene om dokumentoffentlighet, er de ikke offentlige hos ombudsmannen uansett hvilken status de har hos avsenderorganet.

Dette unntaket fra offentlighet hos ombudsmannen er begrunnet med at det er forvaltningsorganet selv som er nærmest til å vite om organets egne dokumenter er offentlige eller ikke. Det anses derfor mest hensiktsmessig at publikum henvender seg direkte til forvaltningsorganet for å få innsyn i de aktuelle dokumentene. Ombudsmannen slipper da også å behandle slike innsynsanmodninger.

Denne begrensningen i innsynsretten hos ombudsmannen har etter lovutvalgets oppfatning mye for seg også for undersøkelseskommissjoner. Unntaket innebærer ingen begrensninger i publikums tilgang på opplysninger, det er kun av betydning for hvilket organ innsynsanmodningen skal rettes til. Den reguleringen som er valgt for Sivilombudsmannen, innebærer at innsynsanmodninger rettes til det organet som er eier av dokumentet, og som dermed må antas å ha de beste forutsetningene for å vurdere anmodningen opp mot gjeldende regelverk. Slik unngår man også den ineffektive praksisen med at undersøkelseskom-

<sup>2</sup> se offentleglova § 2 tredje ledd

<sup>3</sup> se ombudsmannsloven § 9 første ledd tredje punktum

misjoner henvender seg til avsenderorganet for å få innspill til offentlighetsvurderingen. Som en ekstra gevinst vil man i tillegg unngå å belaste kommisjonen med innsynsanmodninger som kan rettes mot andre og faste forvaltningsorganer. Disse ressursene vil kommisjonen istedenfor kunne bruke på utredningsarbeid.

Legges ombudsmannsmodellen til grunn vil kommisjonens interne dokumenter være en del av undersøkelseskommisjonens saksdokumenter. Lovutvalget foreslår at det på samme måte som i ombudsmannsinstruksen § 11 nr. 3 tas inn en bestemmelse om at kommisjonen interne dokumenter kan unntas offentlighet. Bruk av denne unntakshjemmelen forutsetter imidlertid at meroffentlighet er vurdert.

Interne dokumenter kommisjonen innhenter fra andre forvaltningsorganer er ikke en del av undersøkelseskommisjonens offentlig tilgjengelige dokumenter. Anmodninger om innsyn i disse dokumentene må på samme måte som andre innhentede forvaltningsdokumenter, rettes mot avsenderorganet. På bakgrunn av den særlige foranledningen til oversendelsen finner lovutvalget det naturlig at avsenderorganet må kunne avslå anmodninger om innsyn i interne dokumenter selv om dokumentene er oversendt til en undersøkelseskommisjon. Denne løsningen er lagt til grunn for organinterne dokumenter som oversendes til Sivilombudsmannen, og tilsvarende standpunkt er lagt til grunn i forarbeidene til offentleglova.<sup>4</sup> Avsenderorganet må imidlertid på vanlig måte vurdere om meroffentlighet skal praktiseres.

Etter lovutvalgets oppfatning bør undersøkelseskommisjoner ha anledning til å avslå anmodninger om innsyn i referater fra samtaler kommisjonen gjennomfører. En annen løsning vil gjøre det for ressurskrevende å utarbeide referatene, og kommisjonen risikerer at intervjuobjekter vegrer seg for å gi fullstendige forklaringer. Denne begrensningen i publikums innsyn kan også begrunnes i undersøkelseskommisjonens plikt til og ansvar for å utrede det aktuelle sakskomplekset. Det er naturligvis slik at kommisjonen ikke kan bygge vurderinger på informasjon fra en samtale som er unntatt offentlighet, og påstander og vurderinger av faktiske forhold i en undersøkelsesrapport skal baseres på offentlig tilgjengelig informasjon. Når undersøkelseskommisjonene er gitt i oppdrag å klargjøre saksforholdet, er det imidlertid ikke gitt at andre skal kunne ettergå og prøve enhver annen informasjon en kommisjon tilegner seg. Lovutvalget har derfor tillagt mothensynene

vekt og foreslår lovfestet en regel om at samtalerferater skal regnes som interne dokumenter. En slik regel antas å gi undersøkelseskommisjonene tilstrekkelig handlingsrom, samtidig som plikten til å vurdere meroffentlighet legger føringer på vurderingen av om samtalerferatene skal unntas offentlighet.

Ombudsmannsinstruksen § 11 nr. 2 gir ombudsmannen anledning til å unnta dokumenter fra innsyn når «særlige grunner tilsier det». Denne unntakshjemmelen foreslås også for undersøkelseskommisjoner. Vilkåret «særlige grunner» er strengt, og det skal ikke være kurant å unnta dokumenter etter denne bestemmelsen. Opplysninger som ville vært unntatt innsyn etter offentleglova, herunder taushetsbelagte opplysninger, vil naturlig nok kunne unntas etter denne bestemmelsen. Unntakshjemmelen rekker imidlertid noe lengre enn dette.

Vurderingen av om «særlige grunner» tilsier unntak fra offentlighet, er situasjonsbestemt og må ses i forhold til de kryssende hensyn som gjør seg gjeldende. De særlige grunner som kan begrunne bruk av unntaksbestemmelsen vil i første rekke være knyttet til fremdriften og kvaliteten på kommisjonens utredningsarbeid og vern av involvertes interesser. Unntak vil først være aktuelt dersom undersøkelseskommisjonen kan påvise konkrete og reelle grunner som samlet sett gjør at det foreligger en overvekt av hensyn for å unnta opplysningene offentlighet.

Lovutvalget antar at vilkåret kan være oppfylt ved mottak av skriftlige dokumenter fra private, typisk hvis en privatperson velger å gi en skriftlig redegjørelse framfor å stille i en samtale med kommisjonen. Bruk av unntakshjemmelen vil også etter omstendighetene kunne være aktuell for å sikre informasjonsflyten til kommisjonen i særlig sensitive saker. For ordens skyld bemerker lovutvalget at den private parten vil stå fritt til selv å gå ut med opplysninger vedkommende oversender kommisjonen, med mindre han er bundet av lovpålagt taushetsplikt.

Unntaksbestemmelsen vil etter lovutvalgets oppfatning også åpne for at kommisjonen praktiserer utsatt dokumentinnsyn. Denne retten til utsatt innsyn går lengre enn den alminnelige regelen i offentleglova § 5, men det skal fortsatt mye til før den skal kunne anvendes av kommisjonene. Lovutvalget antar at det først og fremst vil være hensyn til sakens opplysning eller det at opplysninger har potensiell skadevirkning – for private, selskaper eller for det offentlige – som vil kunne begrunne midlertidige unntak etter bestemmelsen. Forsviner de særlige grunnene etter hvert som undersø-

<sup>4</sup> Se Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 131

kelsen skrider frem, vil vurderingen få et annet utfall. Utsatt offentlighet vil kunne praktiseres frem til avleveringen av rapporten, men også det forhold at kommisjonen på et senere stadium har fått tilgang til flere og sikrere opplysninger, vil kunne få utslagsgivende betydning for vurderingen av «særlige grunner».

## **29.6 Adgangen til å påklage avslag på innsynsanmodninger**

---

Innsynsanmodninger skal avgjøres av undersøkelseskommisjonen uten ugrunnet opphold. Avslår kommisjonen en innsynsanmodning, bør det være anledning til å påklage avslaget.

Ettersom undersøkelseskomisjonene er forvaltningsorganer, vil en innsynsanmodning kunne bringes inn for Sivilombudsmannen som en klagesak. Lovutvalget anbefaler imidlertid at det også skal være adgang til administrativ overprøving av

avslag på innsynsanmodninger. Som klageorgan anbefales «Kongen», og det er naturlig at Kongen delegerer myndigheten til å avgjøre slike klagesaker til det departementet som forbereder oppnevningen av undersøkelseskomisjonene.

Ved innsynsanmodninger er det den som anmoder om innsyn som har interesse av fremdrift i prosessen. Lovforslaget fastsetter på denne bakgrunn ingen frist for å påklage undersøkelseskomisjonenes avslag på innsynsanmodninger. Det antas at den som ønsker innsyn innen relativt kort tid vil ta stilling til om beslutningen skal påklages, og eventuelt utferdige og oversende sin klage. I og med at kommisjonen oppløses ved avlevering av undersøkelsesrapporten, er det naturlig at klager må fremsettes før rapporten avleveres. Lovutvalget finner det ikke nødvendig å presisere dette i lovforslaget og viser i denne forbindelse også til at eventuelle klageberettigede uansett vil kunne rette nye innsynsanmodninger mot ansvarlig fagmyndighet.

## Kapittel 30

# Undersøkelseskommissjonens arkiv

### 30.1 Forholdet til arkivloven

---

Av offentleglova § 10 første ledd følger det at forvaltningsorganer og virksomheter omfattet av offentleglova skal føre journal etter reglene i arkivloven<sup>1</sup> med tilhørende forskrifter. Den aktuelle forskriften er forskrift om offentlege arkiv, 11. desember 1998 nr. 1193 (arkivforskriften). Som forvaltningsorganer vil undersøkelseskommissjonene være forpliktet til å ha et arkiv, og denne plikten følger også direkte av arkivloven ettersom kommissjonene regnes som offentlige organer.<sup>2</sup>

Undersøkelseskommissjonene er følgelig forpliktet til å føre journal hvor kommissjonen registrerer alle inngående og utgående saksdokumenter som er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon.<sup>3</sup> Kommisjonenes interne dokumenter omfattes derimot ikke av journalplikten, og det er opp til kommissjonen å avgjøre om og i hvilket omfang disse dokumentene skal journalføres.<sup>4</sup>

Journalplikten er viktig for å gi publikum informasjon om opplysninger som går til og fra kommissjonene. Slik ivaretas også hensynet til offentlighet og innsyn. Undersøkelseskommissjonene må sette av ressurser til å overholde pliktene etter arkivloven, og det er naturlig at kommisjonssekretærene utfører dette arbeidet.

Kravene til undersøkelseskommissjonenes journal fremgår av arkivforskriften § 2-7. Journalen skal gi opplysninger om de ulike dokumentenes

- journalføringsdato
- saks- og dokumentnummer
- sender og mottaker

<sup>1</sup> Lov 4. desember 1992 nr. 126

<sup>2</sup> Se arkivloven §§ 5 og 6

<sup>3</sup> Se arkivforskriften § 2-6

<sup>4</sup> Se arkivforskriften § 2-6 første ledd tredje punktum

- opplysninger om sak, innhold eller emne
- dateringen på dokumentet.

I tillegg skal journalen angi arkivkode, ekspedisjons- eller avskrivingsdato og avskrivingsmåte.

Kan et dokument ikke registreres uten å røpe taushetsbelagte opplysninger eller opplysninger som kan unntas offentlighet, kan undersøkelseskommissjonen benytte nøytrale kjennetegn eller på andre måter skjule opplysningene i den offentlige journalen.<sup>5</sup>

### 30.2 Lovfesting av forholdet til arkivloven

---

Lovutvalget foreslår en lovfesting av undersøkelseskommissjonenes plikt til å følge reglene i arkivloven. Som det fremgår av det foregående, vil en slik lovbestemmelse strengt tatt ikke være nødvendig, og den vil derfor i det alt vesentlige være av informativ karakter.

Grunnen til at lovutvalget likevel mener det vil være hensiktsmessig med en uttrykkelig lovfesting av forholdet til arkivloven, er undersøkelseskommissjonenes særegne karakter. Undersøkelseskommissjonenes arbeid er ofte av offentlig interesse. Det må også påregnes at enkeltpersoner med liten erfaring med arkivloven, offentleglova eller tolkning av lovttekst for øvrig får befatning med kommissjonen eller av andre årsaker interesserer seg for kommissjonenes arbeid. Lovutvalget antar at en lovfesting av undersøkelseskommissjonenes plikt til å følge arkivloven vil gjøre det lettere for disse gruppene å ivareta sine interesser og sitt behov for informasjon.

<sup>5</sup> Se arkivforskriften § 2-7 tredje ledd

## Kapittel 31

# Avslutning av undersøkelsen

### 31.1 Avgivelse av undersøkelsesrapporten

Avgivelse av undersøkelsesrapporten markerer avslutningen på undersøkelseskommisjonens arbeid. I rapporten gjør kommisjonen rede for de undersøkelser den er bedt om i mandatet. Nærmere krav til innholdet i undersøkelsesrapporten gjennomgås i neste punkt.

Undersøkelsesrapporten avgis til det departement som har forberedt saken for Kongen i statsråd, vanligvis Fornyings- og administrasjonsdepartementet.<sup>1</sup>

I rundskriv G-48/75 fremholdes det at den myndighet som rapporten avgis til, skal ta stilling til om rapporten skal offentliggjøres. Lovutvalget finner det naturlig å gå et skritt videre og lovfeste en regel om at undersøkelsesrapporten skal være offentlig. Undersøkelseskommisjoner skal brukes til å utrede saker av allmennviktig betydning.<sup>2</sup> For å imøtekomme allmennhetens behov for informasjon bør derfor kommisjonens vurderinger gjøres tilgjengelig for publikum. En annen løsning ville svekket tilliten til kommisjonsarbeidet, til kommisjonens vurderinger og til det offentliges videre håndtering av undersøkelsesrapporten.

Undersøkelseskommisjonen må i arbeidet med undersøkelsesrapporten ta hensyn til at rapporten skal gjøres offentlig tilgjengelig. Ettersom kommisjonen er bundet av lovbestemmelser om taushetsplikt, må taushetsbelagte opplysninger ikke fremgå av undersøkelsesrapporten. Det kan etter omstendighetene også bli nødvendig å anonymisere personer eller foretak omtalt i rapporten.

Ofte blir oppdragsgiver forut for overleveringen orientert om hovedkonklusjoner i en utredning. Slik vil oppdragsgiver kunne gjøre nødvendige forberedelser for å kunne ta stilling til spørsmål umiddelbart etter mottakelsen av utredningen. En slik praksis er etter det lovutvalget er kjent med, også fulgt ved overlevering av rapporter fra offentlig oppnevnte undersøkelseskommisjoner. Lovutvalget finner det hensiktsmessig å videreføre

denne ordningen og antar at de nærmere rammene vil kunne klargjøres gjennom praksis. Som det fremgår av punkt 27.3.5, foreslår lovutvalget også at alle som berøres av undersøkelsen i forkant bør få en orientering om forhold av betydning for deres posisjon.

Samtidig som undersøkelsesrapporten avgis, overleverer kommisjonen sitt underlagsmateriale. Erfaring tilsier at dette materialet kan bli svært omfangsrikt, og det må finnes en praktisk måte å stille materialet til disposisjon.

Overgivelsen av underlagsdokumentasjonen innebærer at enhver som ønsker innsyn i kommisjonens underlagsmateriale etter overleveringen må henvende seg til det organet som mottar dokumentene. Dette er også en naturlig konsekvens av at kommisjonen oppløses ved overleveringen av undersøkelsesrapporten. Såfremt lovutvalgets forslag om oppnevning av en ansvarlig fagmyndighet tas til følge,<sup>3</sup> vil den ansvarlige fagmyndigheten være den naturlige adressat for eventuelle innsynsanmodninger. Før ansvarlig fagmyndighet er bestemt, kan innsynsanmodninger rettes til det departementet som fikk overlevert undersøkelsesrapporten.

Lovutvalget antar at avgivelsen av underlagsmateriale ikke får betydning for vurderingen av partsinnsyn eller offentlighet. Taushetsbelagte opplysninger endrer for eksempel ikke karakter bare fordi kommisjonen er oppløst. Kommisjonens interne dokumenter, herunder referater fra gjennomførte samtaler, vil i utgangspunktet også kunne unntas innsyn etter at kommisjonsarbeidet er avsluttet. Slike dokumenter er utarbeidet for intern bruk, og det faktum at kommisjonen som forutsatt er oppløst og dokumentene er overtatt av et annet offentlig organ, bør ikke utelukke adgangen til å unnta innsyn i opplysningene. Et tilsvarende syn later også til å være lagt til grunn i foredraget til kongelig resolusjon i anledning statsrådsbehandling om innsyn i intervjuer gjennomført i UDI-granskingen.<sup>4</sup> En annen sak er at konkrete omstendigheter – typisk opplysninger gitt i under-

<sup>1</sup> Se kapittel 21

<sup>2</sup> Se punkt 16.4.2

<sup>3</sup> Se kapittel 32

<sup>4</sup> Se foredrag til kongelig resolusjon 1. desember 2006

søkelsesrapporten – vil kunne få betydning for vurderingen av om opplysningene skal frigis etter meroffentlighetsbetraktninger.

## 31.2 Undersøkelsesrapportens innhold

Undersøkelsesrapporten er undersøkelseskommissjonens svar på mandatet, og i rapporten redegjør kommisjonen for de forhold som inngår i undersøkelsen. I rundskriv G-48/75 stilles det krav om at undersøkelsesrapporten skal inneholde en redegjørelse for det materialet som er skaffet til veie, en fremstilling av saksforholdet kommisjonen legger til grunn og en begrunnelse for de konklusjoner kommisjonen trekker ut av det foreliggende materialet.<sup>5</sup> Rapporten bør også inneholde en redegjørelse for kommisjonsarbeidet og for eventuelle endringer eller presiseringer av mandatet.

I rundskrivet fremholdes det at en ”særskilt grunngeving som nevnt i forvaltningsloven §§ 24 flg.” ikke blir aktuelt. Justisdepartementet verken utdypet eller begrunner dette standpunktet, og lovutvalget har funnet det hensiktsmessig å knytte noen bemerkninger til hva som forventes av nærmere redegjørelser i undersøkelsesrapporten.

Kommisjonens vurderinger i en undersøkelsesrapport er ikke bestemmende for rettigheter og plikter, og kommisjonen fatter ikke enkeltvedtak. Forvaltningslovens regler om begrunnelsesplikt kommer derfor ikke til anvendelse.<sup>6</sup> Flere forhold trekker likevel i retning av at undersøkelseskommissjoner gir en grundig begrunnelse for sine standpunkter og vurderinger.

Det er undersøkelsesrapporten som er kommisjonens bidrag til sakens opplysning. Kommisjonen avslutter sitt arbeid ved avgivelsen av undersøkelsesrapporten, og som det redegjøres nærmere for nedenfor, mener lovutvalget at kommisjonens medlemmer ikke skal delta i debatter omkring rapportens nærmere innhold. Det er derfor viktig at undersøkelsesrapporten gir et dekkende bilde av kommisjonens undersøkelser.

Undersøkelsesrapporten er også grunnlaget for vurderingen av kommisjonens arbeid. Begrunnelsesplikten regnes som en del av det grunnleggende kravet til forsvarlig saksbehandling i forvaltningen. Synliggjøring av premissene for en beslutning antas å bidra til større grundighet i saksbehandlingen, og tilliten til forvaltningens vurderinger antas også å øke når grunnlaget for vurderingene er kjent.<sup>7</sup> Selv om en undersøkelses-

kommisjon ikke treffer bindende avgjørelser, er hovedformålet med kommisjonsarbeidet utredning av et saksforhold. Grunnlaget for kommisjonens standpunkter vil dermed kunne være like viktige som kommisjonens konklusjoner.

Basert på gjennomførte møter og annet kartleggingsarbeid har lovutvalget et klart inntrykk av at kommisjonenes begrunnelse for sine vurderinger er sentral for personer som berøres av en undersøkelse, og særlig de som kritiseres av kommisjonen. Hensynet til disse personene støtter opp om at kommisjonen underbygger hvorfor hendelsesforløpet anses å være slik som beskrevet. Det at kommisjonen utreder saken og ikke avgjør den, kan også tilsi at kommisjonen i større grad enn vanlig bør synliggjøre tvil, herunder peke på usikkerhetsfaktorer og mulige feilkilder for sine vurderinger.

Forhold som etter kommisjonens oppfatning er uten betydning for saken, skal kommisjonen ikke bruke plass på i undersøkelsesrapporten. Dette er likevel ikke mer enn et utgangspunkt. Etter omstendighetene kan forhold kommisjonen mener at ikke skal tillegges utslagsgivende betydning, fortjene omtale, for eksempel spørsmål som har vært sentrale i medieomtale av saken. Har en av de berørte overfor kommisjonen trukket frem forhold som ikke endrer kommisjonens vurdering av faktisk eller rettslig karakter, kan det være riktig av kommisjonen også å gjøre rede for hvorfor vedkommendes opplysninger ikke fikk utslagsgivende betydning.

Det at kommisjonen også skal kvittere ut enkelte opplysninger som ikke tillegges vekt, går muligens lengre enn hva som påligger forvaltningen ved enkeltvedtak.<sup>8</sup> Hensynet til tilliten til undersøkelseskommissjonens arbeid tilsier imidlertid at undersøkelsesrapporten viser at alle momenter i saken er vurdert. Slik vil kommisjonens vurderinger bli lettere å avfinne seg med for den som ikke fikk gjennomslag for sine standpunkter, og ansvarlig fagmyndighet – som uansett vil bli møtt med de samme innvendingene i et eventuelt oppfølgingsarbeid – vil få et bedre grunnlag for sine vurderinger. Uten at det har direkte betydning nevner lovutvalget at begrunnelsesplikten for enkeltvedtak tilpasses vedtakets karakter, slik at kravet skjerpes ved komplekse og inngripende avgjørelser.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Se forvaltningskomiteens innstilling side 221

<sup>8</sup> Se forvaltningsloven § 25 og Sivilombudsmannens uttalelse inntatt i ombudsmannens årsmelding for 1986 side 106

<sup>9</sup> Slik Rt 2000 side 1056

<sup>5</sup> Se rundskriv G-48/75 punkt 6

<sup>6</sup> Se forvaltningsloven § 3

Selv om det bør legges opp til grundige begrunnelser, går det imidlertid en grense for hvor nøye kommisjonen skal gå inn på hvert enkelt bevis. Kommisjonen bør for eksempel unngå begrunnelser på et detaljnivå som i unødig stor grad eksponerer de involverte. I dagens informasjonssamfunn hvor det må påregnes at undersøkelsesrapporten leses av mange og vil være tilgjengelig og søkbar på internett, må kommisjonen finne en balanse mellom redegjørelse for saken og vern av de involverte.

Så lenge kommisjonen begrunner sine vurderinger i tråd med disse utgangspunktene, finner lovutvalget det ikke hensiktsmessig å gi noen nærmere føringer på hvordan kommisjonen skal forholde seg til de innspill den får i saken. Undersøkelseskommisjonen står da også fritt til – om den finner det hensiktsmessig – å ta inn korte redegjørelser fra den som berøres, for deretter eventuelt å begrunne hvorfor kommisjonen ikke deler vedkommendes oppfatninger.

### 31.3 Undersøkelseskommisjonens medlemmers arbeid etter rapportavgivelse

Etter overlevering av undersøkelsesrapporten oppløses kommisjonen. Kommisjonens syn på saken som har vært undersøkt, skal fremgå av undersøkelsesrapporten, og kommisjonsmedlemmene bør ikke delta i en etterfølgende offentlig debatt omkring innholdet i rapporten. Det offentlige organ som utpekes som ansvarlig fagmyndighet, vil naturlig kunne kommentere sider ved undersøkelsesrapporten, herunder besvare kritikk.<sup>10</sup>

En grunn til at kommisjonsmedlemmer bør avstå fra å delta i offentlig debatt omkring undersøkelsesrapportens innhold, er at kommisjonen må bevare sin objektive og uavhengige stilling. Besvare kommisjonsmedlemmer kritikk, fremmer nye synspunkter eller lignende, kan det svekke kommisjonsarbeidets karakter av upartisk, fullstendig undersøkelse. Innlater kommisjonsmedlemmer seg på etterfølgende debatt om rapportens innhold, er det videre en risiko for misforståelser og for å bli trukket med i diskusjoner om forhold rapporten verken hadde, kunne ha hatt eller behøvde å befatte seg med. Slik vil deltakelse i diskusjoner i etterkant av rapportens overlevering kunne svekke inntrykket av kommisjonsrapportens samlede styrke og fullstendighet.

<sup>10</sup> Se kapittel 32

Eventuelle rene personangrep må imidlertid det aktuelle kommisjonsmedlemmet selv kunne ta til motmæle mot, hvis det anses hensiktsmessig. Når det gjelder angrep på undersøkelsesrapportens innhold, bør kommisjonen begrense seg til kun å avklare rene misforståelser i det offentlige rom. Det er naturlig at kommisjonens leder eller helst ansvarlig fagmyndighet,<sup>11</sup> besvarer slike henvendelser som bør kunne besvares ved rene henvisninger til rapportens innhold, uten å gå inn på nærmere forklaringer om hva kommisjonen har ment og på hvilket grunnlag. Såfremt undersøkelsesrapporten er utformet i tråd med de føringer lovutvalget har skissert i forrige punkt, antas det at slike henvisninger vil være tilstrekkelige til å oppklare denne typen misforståelser.

Et annet spørsmål er hva kommisjonens medlemmer og bistandsyttere kan og bør gjøre med kunnskap og erfaring de tilegner seg gjennom kommisjonsarbeidet. Lovutvalget antar at mange vil ha interesse av å nyttiggjøre seg slik erfaring i sin faglige virksomhet. Også her må det påses at kommisjonens medlemmer og bistandsyttere ikke deltar i offentlige diskusjoner omkring detaljer i undersøkelsesrapporten. Medlemmer og bistandsyttere må imidlertid som et utgangspunkt på samme måte som enhver annen kunne nyttiggjøre seg den informasjon som fremgår av undersøkelsesrapporten og alminnelig tilgjengelig underlagsmateriale. Eventuelle foredrag eller vitenskapelige arbeider om kommisjonsarbeidet må da baseres på informasjon som er tilgjengelig for enhver, og det må vises tilbakeholdenhet med å trekke slutninger som ikke fremgår av undersøkelsesrapporten.

Slik lovutvalget ser det, gjør ikke de samme motforestillinger seg gjeldende ved etterfølgende debatt omkring eventuelle forbedringstiltak kommisjonen foreslår. Denne debatten retter seg fremover i tid, og deltakelse fra kommisjonsmedlemmer eller bistandsyttere vil ikke på samme måte være en trussel mot tiltroen til kommisjonens undersøkelser av fortidige forhold. Den kompetansen kommisjonen har tilegnet seg gjennom undersøkelsen vil kunne være nyttig i den videre diskusjonen omkring eventuelle tiltak som skal gjennomføres for å unngå lignende saker senere. Såfremt kommisjonens medlemmer eller bistandsyttere kan delta i denne diskusjonen uten at det sår tvil om eller er egnet til å så tvil om undersøkelsesrapportens redegjørelse for det fortidige hendelsesforløpet, bør disse etter lovutvalgets oppfatning kunne bidra med sin kompetanse.

<sup>11</sup> se kapittel 32



Lovutvalget ønsker også å knytte noen bemerkninger til kommisjonsmedlemmers vitneplikt såfremt deler av sakskomplekset som har vært undersøkt, blir fremmet for domstolsbehandling. For dommeres vedkommende følger det av tvisteloven § 22-4 annet ledd at det ikke kan føres bevis med opplysninger fra dommere og lagrettedlemmer om grunnlaget for avgjørelser de har truffet. Et slikt bevisforbud gjelder derimot ikke for medlemmer av kollegiale forvaltningsorganer.<sup>12</sup> Vitneplikten for medlemmer av undersøkelseskommissjoner er begrenset av regler om taushetsplikt så langt de rekker. Lovutvalget foreslår ingen endringer på dette punkt.

### **31.4 Bruk av informasjon innhentet av undersøkelseskommissjonen i senere prosesser**

Undersøkelseskommissjonenes mandat setter ramme for temaet som skal utredes i undersøkelsesrapporten. Underveis i undersøkelsesarbeidet kan det ikke utelukkes at kommisjonen kommer over informasjon uten betydning for undersøkelsen, slik denne er avgrenset i mandatet. Slik informasjon vil ikke ha betydning for undersøkelseskommissjonens utredningsarbeid. Informasjonen kan derimot være av interesse for andre, for eksempel ordinære kontroll- og tilsynsorganer eller politi og påtalemyndighet.

I strafferetten gjelder det egne regler for såkalt «overskuddsinformasjon» i betydningen informasjon innhentet under etterforskning av ett straffbart forhold og som viser seg å være relevant for å opplyse et annet straffbart forhold. Bruk av slik

overskuddsinformasjon er i sin alminnelighet ikke problematisk, men dersom informasjonen er innhentet ved inngripende etterforskningsmetoder, kan det oppstå begrensninger i adgangen til å anvende overskuddsinformasjon.

Ettersom det foreslås at undersøkelseskommissjoner ikke skal gis adgang til pålegge bevisførsel, vil strafferettens regler om overskuddsinformasjon ikke være overførbare til informasjon undersøkelseskommissjonen mottar. Det må likevel påses at opplysninger ikke brukes på en måte som kommer i strid med grunnleggende regler til vern om den personlige integritet. I kapittel 12 er det redegjort for menneskerettslige føringer på undersøkelsesprosessen, og det vises i denne sammenheng særlig til gjennomgangen av vernet mot selvinkriminerings.

Når undersøkelseskommissjonen innhenter informasjon på grunnlag av samtykke, kan samtykkets rekkevidde også få betydning for adgangen til bruk for andre formål, selv om et samtykke som foranlediger et privat taushetsløfte ikke innskrenker vitneplikt etter loven. Politi og påtalemyndighet har egne hjemler for å ta beslag i informasjon om mulig straffbare forhold. Utgangspunktet er imidlertid at andre myndighetsorganer må forholde seg til eventuelle begrensninger som fremgår av et samtykke. Har en privatperson eller et selskap eksempelvis samtykket i å videreformidle opplysninger eller dokumentasjon til bruk i undersøkelsen, vil mandatrelevant informasjon kunne brukes av kommisjonen og i et eventuelt senere oppfølgingsarbeid. Hvorvidt andre vil kunne gjøre bruk av annen informasjon enn den som omfattes av mandatet, beror imidlertid på en tolkning av samtykkets rekkevidde, herunder hvilke opplysninger kommisjonen ga om formålet med informasjonsinnhentingen.

<sup>12</sup> Slik Rt 1996 side 1293 om Pasientskadenemnda

## Kapittel 32

# Forvaltningens oppfølgingsplikt

Undersøkelseskommisjonen kan ikke treffe beslutninger med rettsvirkninger overfor dem som berøres. Kommisjonen treffer ingen formelle avgjørelser, og undersøkelsesrapporten er verken en dom eller et vedtak. Rettslig sett kan kommisjonens vurderinger ses på som meningsyttringer, om enn av en noe spesiell karakter. Undersøkelsesrapporten vil blant annet kunne være nyttig for forvaltningens videre håndtering av de forhold som har vært undersøkt.

Uavhengig av undersøkelsesrapportens rettslige status vil kommisjonens bemerkninger om enkeltpersoner eller foretaks opptreden, kunne oppleves som svært belastende for dem undersøkelsen vedrører. Dette aktualiserer spørsmålet om overprøving av undersøkelseskommisjonens vurderinger. Lovutvalget kommer tilbake til dette i punkt 33.1, og konkluderer der med at en ordinær overprøvingsadgang ikke bør innføres.

Dersom kommisjonens standpunkter blir fulgt opp med saker for de faste organene, herunder domstolene, vil saksforløpet og den rettslige vurderingen av dette forholdet bli gjenstand for ordinær saksbehandling. Den som har blitt utsatt for kritikk i rapporten vil da få anledning til å fremlegge sine synspunkter i saken, også vedrørende kommisjonens vurderinger. Mer problematisk er det dersom (enkelte av) kommisjonens kritiske bemerkninger ikke følges opp.

De kritiske bemerkningene som gis i kommisjonsrapporter blir ikke alltid gjenstand for oppfølging. Grunnen til at de faste organene ikke følger opp kritikk i kommisjonsrapporter, kan være at disse organene ikke deler kommisjonens oppfatning av de faktiske forhold eller den rettslige vurderingen av saksforløpet. Er sakens tema omstridt, kan det heller ikke utelukkes at forvaltningen bevisst unnlater å ta standpunkt og viser til undersøkelseskommisjonens vurderinger. Uansett hva årsaken er, foreligger det en risiko for at kommisjonens standpunkter i lang tid – og kanskje for alltid – blir stående som forvaltningens siste ord i saken. For den som kritiseres, vil dette kunne oppleves som lite tilfredsstillende.

Erfaring har også vist at undersøkelseskommisjonens vurderinger en rekke ganger har blitt gjen-

stand for diskusjon i mediene. Kommisjonens medlemmer skal ikke ta del i en diskusjon om innholdet av undersøkelsesrapporten, og representanter for forvaltningen vil ofte være bundet av lovpålagt taushetsplikt.

Lovutvalget foreslår på denne bakgrunn at forvaltningen pålegges en plikt til aktivt å ta stilling til undersøkelseskommisjonens vurderinger kort tid etter overlevering av undersøkelsesrapporten. Inn under denne plikten hører at forvaltningen må ta inn over seg konklusjonene i rapporten, ta stilling til holdbarheten av disse og deretter vurdere hvilke konsekvenser – om noen – kommisjonens standpunkter skal få. Det vises til lovutkastet § 13.

En slik oppfølgingsplikt innebærer ikke at ansvarlig fagmyndighet kort tid etter avgivelsen av undersøkelsesrapporten skal ha en bestemt oppfatning om hvert enkelt forhold som inngår i undersøkelsen. Ansvarlig fagmyndighet må naturligvis forholde seg til de saksbehandlingsregler som gjelder for en eventuell videre oppfølging av saken, og kravet til forsvarlig saksbehandling vil få betydning for hvor raskt forvaltningen vil kunne gjøre seg opp en sikker mening om saksforholdet. Lovutvalget antar at man i mange tilfeller i første omgang ikke vil kunne gå lenger enn til å gi uttrykk for hvilke forhold som vil bli gjenstand for videre oppfølging, og hvilke forhold man ikke ønsker å gå videre med. Denne vurderingen må på vanlig måte begrunnes.

Flere hensyn taler for en slik oppfølgingsplikt. Uten at det er avgjørende, nevner lovutvalget også at flere av dagens faste kontroll- og tilsynsorganer treffer rådgivende uttalelser under forutsetning om at uttalelsene følges opp av forvaltningen. Sivilombudsmannen treffer for eksempel ikke rettslig bindende avgjørelser, men finner ombudsmannen grunnlag for å kritisere forvaltningen, forutsettes det at forvaltningen foretar en ny vurdering av saken. Havarikommisjonens tilrådninger går til Samferdselsdepartementet for videre oppfølging. Fra utenlandsk rett har man også eksempler på at særlover for undersøkelseskommisjoner pålegger ansvarlige fagmyndigheter en oppfølgingsplikt.<sup>1</sup>

Et annet moment er at forvaltningen avsetter til dels betydelige midler til å utrede en sak ved en

undersøkelseskommisjon. Man bør da kunne forvente at kommisjonens vurderinger gjennomgås og følges opp av forvaltningen. Følges kommisjonsrapporten uttrykkelig opp, vil alle som berøres av undersøkelseskommisjonens arbeid, også forholdsvis raskt få kjennskap til hva de kan forvente seg at utfallet for deres del blir. Særlig viktig er dette for den eller de som kritiseres i undersøkelsesrapporten.

En oppfølgingsplikt vil også understreke undersøkelsesrapportens karakter av å være en «mellomstasjon». En viktig oppgave for en undersøkelseskommisjon er som nevnt tidligere å redegjøre for sitt syn på faktum og som regel også for kommisjonens vurdering av faktum opp mot rettslige normer. Undersøkelsesrapporten vil således bidra til å gi forvaltningen og publikum bedre innsikt i en uoversiktlig materie som ofte også er kontroversiell.

Undersøkelseskommisjonens ansvar er altså utredning av saken, men kommisjonen har ikke

ansvar for oppfølging av den. Den videre prosessen bør derfor så raskt som mulig overtas av rette fagmyndighet. Dette gjøres mest tydelig ved en uttrykkelig vurdering av rapportens innhold fra ansvarlig fagmyndighets side. Tar forvaltningen selv aktivt stilling til kommisjonens vurderinger, tilbakeføres saken til de faste organene.

Tilbakeføres saken til forvaltningen, unngår man at sakskomplekset knyttes til en undersøkelseskommisjon som ikke lenger eksisterer, og hvor medlemmene uansett er avskåret fra å uttale seg. Erfaringsmessig må kommisjonsmedlemmer i dag påregne en ikke ubetydelig belastning også i etterkant av kommisjonsarbeidet. Forvaltningsapparatet er rustet for å behandle denne typen saker, også eventuelle diskusjoner i mediene.

Lovutvalget antar at ansvaret for å utpeke ansvarlig fagmyndighet hensiktsmessig vil kunne legges til Kongen i statsråd. Som øverste administrative organ vil Kongen i statsråd også ha best oversikt over hvilket organ som mest naturlig peker seg ut til å følge opp kommisjonens konklusjoner.

<sup>1</sup> Slik for eksempel lag om undersøkning kring de hendelser i Jokela skolcenter som ledde till dödsfall §§ 10 og 11

## Kapittel 33 Overprøving

### 33.1 Ulike former for overprøving

Undersøkelseskommisjoner treffer ingen avgjørelse, og undersøkelsesrapportenes betydning avhenger av om kommisjonens vurderinger og konklusjoner får tilslutning fra ansvarlige fagmyndigheter, fra mediene og fra publikum. Undersøkelsesprosessen – og særlig en eventuell kritikk i en undersøkelsesrapport – vil kunne føles belastende for den som berøres. Den som mener undersøkelsen er beheftet med feil eller mangler, har begrensede muligheter til å angripe undersøkelseskommisjonens arbeide.

Det er i dag ingen mulighet til å påklage kommisjonenes vurderinger og innholdet i kommisjonsrapportene. Lovutvalget anbefaler at det heller ikke i fremtiden gis en slik formalisert klageadgang.

Selv om standpunktene i undersøkelsesrapportene er uten doms- og vedtaksvirkninger, er det visse muligheter for å bringe undersøkelsesarbeidet inn for domstolene som en del av ærekrenkelses- eller erstatningssaker. Adgangen til å bringe undersøkelsesarbeidet inn for domstolene gjennomgås nedenfor i punkt 33.2 og 33.3. I det følgende nevnes enkelte andre muligheter for å få vurdert undersøkelseskommisjonenes arbeid av andre.

En som føler seg krenket av en undersøkelseskommisjon, kan gjøre ansvarlig fagmyndighet oppmerksom på forholdet. Dette kan få betydning for ansvarlig fagmyndighets vurderinger av videre oppfølging av saken. En institusjonalisert overprøvingsadgang – slik som for forvaltningsorganers enkeltvedtak – finner lovutvalget ikke grunnlag for å foreslå.

Det er ikke opplagt hvordan en eventuell overprøvingsadgang skulle vært organisert. Mens brudd på kravet til kontradiksjon kan føre til at en dom oppheves, er det for eksempel ikke klart hva som blir konsekvensen av at en undersøkelseskommisjon har brutt krav til kontradiksjon. Har kommisjonen ved å handle i strid med normer for forsvarlig saksbehandling lagt et uriktig faktum til grunn, vil feilen kunne få betydning for kommisjonens standpunkter. Når undersøkelsesrapporten

først foreligger, er det ikke lett å se hvordan en slik feil kan repareres. En løsning hvor man pålegger kommisjonen å «gjenåpne» undersøkelsen, virker for eksempel lite hensiktsmessig.

Adgang til å påklage undersøkelseskommisjonenes saksbehandling og standpunktene i undersøkelsesrapportene synes på denne bakgrunn unødvendig. En slik institusjonalisert overprøving ville også gitt inntrykk av at rapportene er av større rettslig betydning enn hva som er tilfelle. I noen grad hviler lovutvalgets standpunkt også på forslaget om at forvaltningen skal pålegges aktivt å ta stilling til standpunktene i undersøkelsesrapporten. Blir kritikk i en undersøkelsesrapport fulgt opp administrativt, ved politietterforskning eller ved alminnelige søksmål for domstolene, vil den som mener seg utsatt for uberettiget omtale også få anledning til å fremlegge sine standpunkter og imøtegå kommisjonens vurderinger i tråd med de aktuelle saksbehandlingsregler.

Det finnes i tillegg andre måter å angripe undersøkelseskommisjonens arbeid på. Undersøkelseskommisjoner er forvaltningsorganer som hører inn under Sivilombudsmannens arbeidsområde. Klager på saksbehandlingen i undersøkelseskommisjoner kan derfor bringes inn for Sivilombudsmannen. Den som er misfornøyd med undersøkelsesarbeidet, vil også kunne fremlegge sine synspunkter i mediene og andre egnede fora. Kan det fremmes berettigede innvendinger mot vurderingene i rapportene, vil de langt på vei bidra til å svekke tilliten til rapporten – også til de delene som ikke er angrepet.

### 33.2 Ærekrenkelser og mortifikasjon

Den som mener undersøkelsesrapporten inneholder uriktig kritikk, kan ønske å gå til ærekrenkessøksmål mot undersøkelseskommisjonen eller medlemmer av kommisjonen. Vedkommende kan også ønske å kreve at omtalen i kommisjonsrapporten blir mortifisert, altså kjent helt eller delvis død og maktesløs.

Som det fremgår av kapittel 9, er undersøkelseskommisjonene og deres medlemmers straffe-

rettslige ansvar for ærekrenkende uttalelser i undersøkelsesrapporten lempet etter straffeloven § 249 nr. 3. Straffansvar for uriktige, ærekrenkende uttalelser fra kommisjonen vil ikke være aktuelt såfremt kommisjonen eller det enkelte kommisjonsmedlem uttaler seg i god tro etter å ha gjennomført de undersøkelser man må kunne forvente. De kravene til forsvarlig saksbehandling som foreslås av lovutvalget, kan være en naturlig målestokk i en slik aktsomhetsvurdering.

Fremmes det straffesak om ærekrenkelser kan man samtidig fremme sak om at uttalelser i undersøkelsesrapporten mortifiseres.<sup>1</sup> I dag kan man imidlertid ikke reise rene mortifikasjonssøksmål mot undersøkelseskommisjonenes uttalelser i undersøkelsesrapportene.<sup>2</sup>

Lovutvalget kan ikke se at det er avgjørende grunner til å foreslå endringer i dette vernet om kommisjonen og kommisjonsmedlemmene. Medlemmene av en undersøkelseskommisjon er pålagt å uttale seg om det saksforholdet som skal undersøkes. Utredningsarbeidet kan være sammensatt og utfordrende, og for å besvare mandatet kan kommisjonen være forpliktet til å ta stilling til om enkeltpersoner har opptrådt kritikkverdige. Sentrale hensyn bak vernet mot ærekrenkelser og mortifikasjonssøksmål har vært å sikre kommisjonens kompetanse og autoritet utad.<sup>3</sup> Behovet for kvalifiserte kommisjonsmedlemmer og for å få fremlagt kommisjonens mening i undersøkelsesrapporten vil etter lovutvalgets oppfatning gjøre seg gjeldende også i fremtiden.

Med mindre straffesak om ærekrenkelser fremmes, er beskyldninger «satt fram av et vitne under forklaring» for en undersøkelseskommisjon også vernet mot mortifikasjonssøksmål.<sup>4</sup> Bakgrunnen for dette vernet er ønsket om å sikre informasjonsflyten til kommisjonene. Hvis kommisjonene anmoder om informasjon, kan «vitner» altså forklare seg fritt, uten å risikere mortifikasjonssøksmål.<sup>5</sup>

Etter lovutvalgets oppfatning bør det også i fortsettelsen være begrensninger i adgangen til å reise mortifikasjonssøksmål mot uttalelser gitt til en undersøkelseskommisjon. På bakgrunn av de foreslåtte endringer av terminologisk art bør de aktuelle bestemmelsene i straffeloven § 253 endres til å omfatte «undersøkelseskommisjoner».

Det kan stilles spørsmål ved om avgrensningen i straffeloven § 253 nr. 3 bokstav b) er hensiktsmes-

sig i og med at bestemmelsen bare verner «vitner» som uttaler seg til en undersøkelseskommisjon. Det vises til at lovutvalget foreslår en utvidelse i adgangen til å begjære bevisopptak ved domstolene etter domstoloven § 43 annet ledd, slik at det også kan begjæres bevisopptak av personer og selskaper som berøres av undersøkelsen.<sup>6</sup> Lovutvalget anser vernet tilstrekkelig.

### 33.3 Erstatning

Negativ omtale i en undersøkelsesrapport kan etter omstendighetene påføre personer eller selskaper et økonomisk tap. Dersom dette økonomiske tapet har oppstått som følge av at undersøkelseskommisjonen eller noen som handler på vegne av kommisjonen har opptrådt erstatningsbetingende uaktsomt, kan det økonomiske tapet kreves erstattet etter vanlige regler.

Selv om det senere viser seg at kommisjonen har vurdert deler av saken feil, er ikke det i seg selv nok til å konstatere erstatningsansvar. Det sentrale i en erstatningsrettslig vurdering vil være om alminnelige krav til forsvarlig fremgangsmåte er overholdt. Brudd på grunnleggende saksbehandlingskrav vil være et tungtveiende – om enn ikke nødvendigvis avgjørende – moment i vurderingen av om kommisjonen har utredet saken på forsvarlig måte.

Da Stortinget vedtok en særlov for den nylig avholdte granskingen av pensjonssaken, ble det tatt inn en bestemmelse om at granskingsutvalgets medlemmer var å anse som arbeidstakere etter skadeserstatningsloven § 2-1. Gjennom denne bestemmelsen påtok Stortinget seg et arbeidsgiveransvar for et eventuelt tap private ble påført som følge av granskingsutvalgets utredningsarbeid.

En regel hvor det offentlige påtar seg et slikt ansvar, synes fornuftig også for andre undersøkelser enn de som initieres av Stortinget. Det at det offentlige som beslutter at undersøkelsen skal iverksettes, tar ansvaret for eventuelle skader undersøkelsen måtte medføre, styrker vernet både om de berørte og om undersøkelseskommisjonens medlemmer. For den som påføres skade innebærer bestemmelsen at det økonomiske tapet som følge av undersøkelsen kan kreves dekket av det offentlige. Såkalte anonyme og kumulative feil vil også omfattes av det offentliges erstatningsansvar.

Kommisjonsmedlemmene vil på sin side få en viss beskyttelse mot erstatningskrav rettet mot

<sup>1</sup> Se straffeloven § 253 nr. 4

<sup>2</sup> Se straffeloven § 253 nr. 3 bokstav d

<sup>3</sup> Jf Ot.prp. nr. 4 (1994-95) side 38

<sup>4</sup> Se straffeloven § 253 nr. 3 bokstav b

<sup>5</sup> Jf Ot.prp. nr. 4 (1994-95) side 42

<sup>6</sup> Se punkt 25.1.6

dem personlig. Slik legges det til å legge til rette for rekrutteringen til kommisjonene, og for at kommisjonene kan foreta uavhengige og grundige gjennomganger av saksforholdet. Samtidig vil eventuelt klanderverdig opptreden av kommisjonsmed-

lemmene kunne få betydning for den endelige fordelingen av det økonomiske ansvaret, slik at kravene til forsvarlig opptreden ikke uthules.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Se skadeserstatningsloven § 2-3

## Kapittel 34

# Administrative og økonomiske konsekvenser

I det følgende redegjøres det for administrative og økonomiske konsekvenser av lovutvalgets forslag.

Det antas at hovedtyngden av lovutvalgets forslag ikke vil føre til vesentlige endringer av økonomisk eller administrativ karakter fordi de foreslåtte reglene i stor grad er en videreføring og konkretisering av gjeldende regler og forvaltningsrettslige grunnprinsipper. Innledningsvis bemerkes at lovutvalgets forslag kan tenkes å effektivisere saksbehandlingen i undersøkelseskommisjonene fordi kravene til forsvarlig saksbehandling går klarere frem. Uten at lovutvalget har utredet dette spørsmålet, pekes det på generelt grunnlag på at klare regler vil gjøre det lettere for kommisjonene å gjennomføre sitt utredningsarbeid og de vil også kunne virke konfliktdepende.

De foreslåtte reglene om fremgangsmåten ved oppnevning gitt i punkt 16.2 til 16.5 og kapittel 21, kan føre til en økt belastning på forvaltningsapparatet. Klart er dette likevel ikke, og det ligger også i dag grundige vurderinger bak oppnevningen av undersøkelseskommisjoner. Forslaget om at det forberedende arbeidet tillegges et bestemt departement, vil kunne føre til at dette departementet bygger opp en erfaringsbase som trolig vil effektivisere arbeidet i forkant av oppnevningen.

Lovutvalgets forslag til regler til vern av «de berørte» i undersøkelser er trolig den delen av lovforslaget som får størst økonomiske konsekvenser. Tidligere kommisjoner har nok hatt noe ulik praksis for dekning av kostnader til bistand for dem som blir berørt. Lovutvalgets bestemte inntrykk er imidlertid at den enkelte som oftest har måttet dekke slike kostnader selv. Som det fremgår av gjennomgangen i punkt 27.3.4, er det relativt snevre rammer for hvilke kostnader til bistand som

kan kreves dekket, men de foreslåtte reglene vil likevel føre til økte kostnader ved bruk av undersøkelseskommisjoner. Hensynet til de involverte og til en rettssikker og tillitsvekkende prosess rettferdiggjør etter lovutvalgets oppfatning denne kostnadsøkningen.

For de undersøkelser hvor det er aktuelt, foreslås det at kommisjonene skal gjennomføre informasjonsutvekslingsmøter med pårørende og etterlatte, eventuelt representanter for personer med slik tilknytning til undersøkelsen.<sup>1</sup> Nødvendige utgifter ved deltakelsen i slike møter foreslås dekket over kommisjonenes budsjett. Lovforslaget innebærer en endring av praksis og vil føre til økte kostnader ved kommisjonsundersøkelser. Det er imidlertid usikkert hvor store de økonomiske konsekvensene vil bli, da det i fremtiden vil være færre undersøkelser med pårørende- og etterlattegrupperinger. Havarikommisjonen og utvidelsen av havarikommisjonens arbeidsområde innebærer i tillegg at de fleste ulykkesutredningene vil foretas av havarikommisjonen, og ikke av særskilt oppnevnte undersøkelseskommisjoner.

Lovutvalget foreslår også at det utpekes en ansvarlig fagmyndighet med ansvar for å følge opp undersøkelseskommisjonens rapport.<sup>2</sup> I den grad dette forslaget fører til en økt belastning for forvaltningsapparatet, er denne konsekvensen tilsiktet. Når en undersøkelseskommisjon oppnevnes for å utrede et saksforhold av allmennviktig betydning, må det kunne forventes at forvaltningen setter av ressurser til å følge opp resultatene av utredningsarbeidet.

<sup>1</sup> Se kapittel 28

<sup>2</sup> Se punkt 31.4





*Del IV*  
*Forslag til lov og bemærkninger til de enkelte*  
*bestemmelsene*



## Kapittel 35

# Forslag til lov om undersøkelseskommissjoner

### § 1 Oppnevning

- (1) Offentlige undersøkelseskommissjoner er særskilt oppnevnte organer som undersøker nærmere bestemte forhold av allmennviktig betydning. Utredning ved undersøkelseskommissjoner skal bare benyttes når det fremstår som den klart mest hensiktsmessige utredningsformen.
- (2) Undersøkelseskommissjoner oppnevnes av Kongen i statsråd, som fastsetter oppgavene og rammen for kommisjonens arbeid i et mandat.
- (3) Samtidig med oppnevningen av kommisjonen avgjør Kongen i statsråd hvilken myndighet som skal ha hovedansvaret for å følge opp kommisjonens konklusjoner, jf. § 13.

### § 2 Sammensetning

- (1) Kongen i statsråd utpeker medlemmene av undersøkelseskommisjonen og avgjør samtidig hvem som skal være kommisjonens leder.
- (2) Undersøkelseskommissjoner skal ikke ha færre enn tre medlemmer og bør ikke ha flere enn fem medlemmer. Minst ett av medlemmene skal være jurist, og blant medlemmene skal det være personer med særlig innsikt i det saksforholdet som skal undersøkes.
- (3) Undersøkelseskommisjonen utpeker selv sitt sekretariat og avgjør hvilket behov den har for annen bistand.

### § 3 Uavhengighet

- (1) Undersøkelseskommisjonen skal være uavhengig og upartisk.
- (2) Habilitetskravene i forvaltningsloven §§ 6 flg. får anvendelse så langt de passer på kommisjonens medlemmer og dens bistandsyttere. Kommisjonen avgjør inhabilitetsspørsmålet for bistandsyttere.
- (3) Forkaster kommisjonen en inhabilitetsinnsigelse, kan den som har rettslig klageinteresse påklage kommisjonens avgjørelse til Kongen innen to uker fra beslutningstidspunktet.

### § 4 Undersøkelseskommisjonens oppgaver

- (1) Undersøkelseskommisjonen har ikke vedtaksmyndighet.
- (2) Kommisjonen skal undersøke og redegjøre for et bestemt saksforhold. Den kan anmodes om å avgi uttalelser om ansvarsforhold. Statsråders ansvar skal likevel ikke vurderes av kommisjonen.
- (3) I mandatet kan kommisjonen gis i oppdrag å vurdere forslag til endringer av lover, administrative bestemmelser eller administrativ praksis som resultatet av undersøkelsen gir grunnlag for. Kommisjonen kan også fremme slike forslag på eget initiativ.

### § 5 Undersøkelseskommisjonens arbeidsform

- (1) Innen rammene av mandatet og bestemmelsene i denne lov avgjør undersøkelseskommisjonen hvordan undersøkelsen skal gjennomføres.
- (2) Kommisjonens møter er lukkede med mindre kommisjonen bestemmer noe annet.

### § 6 Undersøkelse av saken

- (1) Undersøkelseskommisjonen skal påse at saken er så godt opplyst som mulig. Kommisjonen innhenter de opplysninger som anses nødvendige. Forklaringer av betydning for kommisjonens konklusjoner bør fortrinnsvis avgis direkte for kommisjonen.
- (2) Forklaringer avgitt til kommisjonen skal sikres på betryggende måte.
- (3) Ingen har plikt til å forklare seg for kommisjonen, men den som forklarer seg skal forklare seg sant.
- (4) Kommisjonen kan kreve bevisopptak etter reglene i tvisteloven kapittel 27. Krav om bevisopptak fremmes for den tingrett hvor de som skal avhøres, bor eller oppholder seg eller realbevis skal undersøkes.

### § 7 Berørtes rettigheter

- (1) Den berørte er den som får sitt forhold undersøkt av undersøkelseskommisjonen.
- (2) Den berørte har rett til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig på alle trinn av undersøkelsen. Når særlige grunner taler for det, skal nødvendige utgifter til bistand dekkes av kommisjonen. Kommisjonens avgjørelse kan innen tre uker påklages til Kongen.
- (3) Den berørte skal på anmodning gjøres kjent med kommisjonens opplysninger av betydning for vedkommendes eget forhold, såfremt det kan skje uten skade eller fare for undersøkelsen eller tredjepart.
- (4) Opplysninger kommisjonen vurderer å legge til grunn i rapporten, skal den det gjelder få anledning til å uttale seg om i rimelig tid før undersøkelsesrapporten avgis.
- (5) Kommisjonen kan gi den berørte adgang til å være til stede ved samtaler med andre.
- (6) Før kommisjonen avgir sin rapport skal alle som har vært berørt av undersøkelsen orienteres om utfallet av undersøkelsen for deres vedkommende.

### § 8 Offentlighet og innsyn

- (1) Undersøkelseskommisjonens saksdokumenter er offentlige, med mindre annet følger av taushetsplikt eller av unntakene i § 9. Med undersøkelseskommisjonens saksdokumenter menes dokumenter utarbeidet i forbindelse med kommisjonens utredningsarbeid.
- (2) Forvaltningens saksdokumenter er ikke offentlige hos kommisjonen.
- (3) Kommisjonen skal vurdere om opplysninger bør kunne gjøres kjent helt eller delvis, selv om de kan unntas fra offentlighet.
- (4) Anmodninger om innsyn i kommisjonens saksdokumenter avgjøres av kommisjonen uten ugrunnet opphold. Den som har fått avslag på en begjæring om innsyn, kan påklage avslaget til Kongen.

### § 9 Unntak fra offentlighet

- (1) Undersøkelseskommisjonens saksdokumenter kan unntas fra offentlighet når særlige grunner tilsier det.
- (2) Kommisjonens interne saksdokumenter, herunder rapportutkast og referater fra gjennomførte samtaler, kan unntas offentlighet.

### § 10 Taushetsplikt

- (1) Forvaltningslovens regler om taushetsplikt gjelder tilsvarende for undersøkelseskommisjonens medlemmer. Taushetsplikten gjelder også etter avslutning av undersøkelsen.
- (2) Enhver som utfører arbeid for undersøkelseskommisjonen eller på annen måte får opplysninger fra denne, er underlagt taushetsplikt på samme måte som kommisjonens medlemmer.
- (3) Mandatet kan bestemme at lovbestemt taushetsplikt, i nærmere bestemt omfang, ikke skal gjelde for den som forklarer seg eller på annen måte gir informasjon til undersøkelseskommisjonen.

### § 11 Pårørende og etterlattes rettigheter

- (1) I de saker hvor det er aktuelt, skal undersøkelseskommisjonen på et innledende stadium avholde et møte med pårørende og etterlatte eller deres representanter.
- (2) I møtet skal kommisjonen informere om undersøkelsesarbeidet. Pårørende og etterlatte skal gis anledning til å komme med opplysninger og synspunkter av betydning for saken og for kommisjonens undersøkelser.
- (3) Kommisjonen dekker de pårørende og etterlattes eller deres representanters nødvendige utgifter ved deltakelsen i møtet.

### § 12 Undersøkelsesrapporten

- (1) Undersøkelseskommisjonens arbeid avsluttes med en rapport. Når rapporten avgis, oppløses kommisjonen.
- (2) Undersøkelsesrapporten er offentlig og skal inneholde en beskrivelse av det saksforhold kommisjonen er bedt om å utrede, og kommisjonens vurdering av dette saksforholdet.
- (3) Lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning §§ 2-1 flg. gjelder for skader som måtte oppstå i tilknytning til kommisjonens arbeid.

### § 13 Ansvarlig fagmyndighets oppfølgingsplikt

Myndigheten utpekt i § 1 tredje ledd skal så snart som mulig ta stilling til undersøkelseskommisjonens vurderinger og avgjøre hvilke videre tiltak som skal iverksettes.

### § 14 Undersøkelseskommisjonens arkiv

Undersøkelseskommisjoner skal føre arkiv etter reglene i arkivloven med forskrifter.

*§ 15 Endring av andre lovbestemmelser*

Fra loven her trer i kraft, gjøres følgende endringer i andre lover:

I lov 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven) skal § 253 nr. 3 bokstav d lyde slik:

3. Krav om mortifikasjon skal videre avvises:

...

d. Når beskyldningen er framkommet i en uttalelse fra en undersøkelseskommisjon, et kontrollutvalg eller et annet organ som er oppnevnt av Kongen, Stortinget, et departement

eller en fylkesmann for å granske faktiske forhold med sikte på å avdekke lovbrudd eller krittikkverdige forhold. Kongen kan bestemme at det samme skal gjelde for et kontrollorgan som er oppnevnt av andre offentlige myndigheter enn de som er nevnt i første punktum. For beskyldninger som fremsettes under granskingen, gjelder bokstav b annet punktum tilsvarende.

*§ 16 Ikrafttredelse*

Loven trer i kraft straks.

## Kapittel 36

# Bemerkninger til de enkelte bestemmelsene

### § 1 Oppnevning

- (1) Offentlige undersøkelseskommisjoner er særskilt oppnevnte organer som undersøker nærmere bestemte forhold av allmennviktig betydning. Utredning ved undersøkelseskommisjoner skal bare benyttes når det fremstår som den klart mest hensiktsmessige utredningsformen.
- (2) Undersøkelseskommisjoner oppnevnes av Kongen i statsråd, som fastsetter oppgavene og rammen for kommisjonens arbeid i et mandat.
- (3) Samtidig med oppnevningen av kommisjonen avgjør Kongen i statsråd hvilken myndighet som skal ha hovedansvaret for å følge opp kommisjonens konklusjoner, jf. § 13.

I bestemmelsens første ledd fastlegges rammene for bruk av undersøkelseskommisjoner. Lovforslaget begrenser seg til undersøkelseskommisjoner oppnevnt av det offentlige. Det innebærer at private utredninger og utredningsarbeid det offentlige kjøper, ikke er omfattet av forslaget. Utredningsarbeid som foretas av faste organer faller også utenfor de foreslåtte reglens virkeområde. Se nærmere om dette i kapittel 16.

Det foreslås to begrensninger i adgangen til å oppnevne undersøkelseskommisjoner. For det første skal undersøkelseskommisjoner bare oppnevnes til å undersøke forhold av «allmennviktig betydning». Valg av begrep er ment å gi oppnevningsorganet frihet til å vurdere situasjonen og behovet som gjør seg gjeldende, samtidig som kommisjonsformen reserveres til saker hvor en avklaring anses viktig for fellesskapet. For det andre skal kommisjonsformen reserveres til saker hvor den fremstår som klart mest hensiktsmessig sammenliknet med andre utredningsformer.

Begge begrensningene er av skjønnsmessig karakter, og det foreslås ingen rettslige grenser for bruken av undersøkelseskommisjoner. I punktene 16.4 og 16.5 er det redegjort nærmere for begrensningene i adgangen til å oppnevne undersøkelseskommisjoner.

Av bestemmelsens annet ledd fremgår det at undersøkelseskommisjonene oppnevnes av Kon-

gen i statsråd som også fastsetter kommisjonens mandat med oppgavene og rammene for undersøkelsesarbeidet. Valg av Kongen i statsråd som oppnevningsorgan understreker beslutningens alvor og betydning og gir grunnlag for enhetlig anvendelse av oppnevningskompetansen. Se for øvrig gjennomgangen i kapittel 21 for nærmere opplysninger om valg av oppnevningsorgan.

Tredje ledd pålegger oppnevningsorganet å fastsette en ansvarlig fagmyndighet samtidig med oppnevningen av undersøkelseskommisjonen. Den ansvarlige fagmyndigheten gis ansvaret for å følge opp kommisjonens konklusjoner og er beskrevet nærmere i punkt 31.4 og i merknadene til § 13.

### § 2 Sammensetning

- (1) Kongen i statsråd utpeker medlemmene av undersøkelseskommisjonen og avgjør samtidig hvem som skal være kommisjonens leder.
- (2) Undersøkelseskommisjoner skal ikke ha færre enn tre medlemmer og bør ikke ha flere enn fem medlemmer. Minst ett av medlemmene skal være jurist, og blant medlemmene skal det være personer med særlig innsikt i det saksforholdet som skal undersøkes.
- (3) Undersøkelseskommisjonen utpeker selv sitt sekretariat og avgjør hvilket behov den har for annen bistand.

Sammensetningen av en undersøkelseskommisjon er viktig for kommisjonens forutsetninger i utredningsarbeidet og for kommisjonens tillit utad. De ulike sidene ved sammensetningen er drøftet i kapittel 23.

Av første ledd fremgår det at oppnevningsorganet, Kongen i statsråd, også utpeker kommisjonens medlemmer. Samtidig utpekes kommisjonens leder. Lederen må ha ledelseskompentanse, men ut over dette er det ikke gitt noen føringer på kommisjonslederens faglige bakgrunn. Se nærmere om kravene til undersøkelseskommisjonens leder i punkt 23.5.

Annet ledd angir antall medlemmer av en undersøkelseskommisjon. Kommisjonene skal

ikke ha færre enn tre medlemmer, og bør ikke ha flere enn fem medlemmer. Fem medlemmer antas i de aller fleste tilfeller å være tilstrekkelig for å sikre at kommisjonen får en bred og faglig sammensetning. Kommisjonsmedlemmenes faglige bakgrunn avhenger av de kompetansebehov som gjør seg gjeldende i den aktuelle undersøkelsen. Ettersom avgrensede særspørsmål vil kunne utledes av sakkyndige, bør det ikke være en absolutt målsetning at kommisjonen skal besitte all kompetanse av betydning for saksforholdet. For å sikre at kommisjonen ivaretar de involvertes rettssikkerhet, og fordi kommisjonene under enhver omstendighet vil måtte ta stilling til rettsspørsmål i løpet av undersøkelsen, skal minst ett av medlemmene være jurist. Blant de øvrige medlemmene skal det være personer med særlig innsikt i de temaene som skal undersøkes.

Undersøkelseskommisjonen utpeker selv sine bistandsyttere og avgjør selv hvilket behov den har for bistand. Det antas at kommisjonene som den klare hovedregel vil knytte til seg sekretærbistand, herunder bistand skrivning av tekstutkast og bistand til utredning av saksforholdet.

### § 3 Uavhengighet

- (1) Undersøkelseskommisjonen skal være uavhengig og upartisk.
- (2) Habilitetskravene i forvaltningsloven §§ 6 flg. får anvendelse så langt de passer på kommisjonens medlemmer og dens bistandsyttere. Kommisjonen avgjør inhabilitetsspørsmålet for bistandsyttere.
- (3) Forkaster kommisjonen en inhabilitetsinnsigelse, kan den som har rettslig klageinteresse påklage kommisjonens avgjørelse til Kongen innen to uker fra beslutningstidspunktet.

For å sikre tilliten til kommisjonsarbeidet er det viktig at undersøkelseskommisjonen er uavhengig og upartisk, og det er i første ledd stilt krav om at det legges til rette for at kommisjonen oppfyller disse kravene. Kravene til undersøkelseskommisjonenes uavhengige og upartiske stilling er presentert i kapittel 20.

En viktig side av kravet til uavhengighet er at kommisjonen innenfor mandatets og lovens rammer ikke skal kunne instrueres i hvordan undersøkelsen skal gjennomføres, se nærmere om dette i merknadene til § 5 (1). Kommisjonen skal også være administrativt og økonomisk uavhengig.

Av annet ledd fremgår det at habilitetskravene i forvaltningsloven §§ 6 flg. får anvendelse så langt de passer på kommisjonens medlemmer og dens bistandsyttere. Forvaltningslovens habilitetsregler må tilpasses noe i og med at kommisjonen ikke treffer avgjørelser og det ikke er «parter» i en undersøkelse, men «berørte», se § 7. Oppnevningorganet vurderer kommisjonsmedlemmenes habilitet i forbindelse med oppnevningen, mens kommisjonen selv avgjør habilitetsspørsmål som måtte oppstå underveis i undersøkelsen. Kommisjonen avgjør også habilitetsspørsmålet for dens bistandsyttere.

Forkaster kommisjonen en inhabilitetsinnsigelse, kan avgjørelsen påklages av den som har rettslig klageinteresse innen to uker fra beslutningstidspunktet. Klager avgjøres av Kongen, og beslutningskompetansen kan delegeres.

Innholdet av habilitetsreglene for undersøkelseskommisjonene er gjennomgått i punkt 23.3.

### § 4 Undersøkelseskommisjonens oppgaver

- (1) Undersøkelseskommisjonen har ikke vedtaksmyndighet.
- (2) Kommisjonen skal undersøke og redegjøre for et bestemt saksforhold. Den kan anmodes om å avgi uttalelser om ansvarsforhold. Statsråders ansvar skal likevel ikke vurderes av kommisjonen.
- (3) I mandatet kan kommisjonen gis i oppdrag å vurdere forslag til endringer av lover, administrative bestemmelser eller administrativ praksis som resultatet av undersøkelsen gir grunnlag for. Kommisjonen kan også fremme slike forslag på eget initiativ.

Undersøkelseskommisjonene utreder saksforhold. Av første ledd fremgår at kommisjonene ikke har vedtaksmyndighet.

Annet ledd angir kommisjonens arbeidsoppgaver som er å undersøke og redegjøre for et bestemt saksforhold. Kommisjonen kan anmodes om å avgi uttalelser om ansvarsforhold, men statsråders ansvar skal ikke vurderes av kommisjonen. Det finnes egne organer og konstitusjonelle regler for vurderinger av statsråders ansvar.

Av tredje ledd fremgår at mandatet også kan gi kommisjonen i oppdrag å vurdere fremtidige forbedringstiltak basert på de erfaringer kommisjonen tilegner seg i undersøkelsesarbeidet. Finner kommisjonen grunn til det, kan kommisjonen også gi slike forslag til forbedringer på eget initiativ.

### § 5 Undersøkelseskomisjonens arbeidsform

- (1) Innen rammene av mandatet og bestemmelsene i denne lov avgjør undersøkelseskomisjonen hvordan undersøkelsen skal gjennomføres.
- (2) Kommisjonens møter er lukkede med mindre kommisjonen bestemmer noe annet.

Undersøkelseskomisjonenes uavhengige stilling er av sentral betydning for tilliten til kommisjonsarbeidet. Uavhengigheten er viktig for å unngå mistanke om at kommisjonen lar seg påvirke av andre hensyn enn de som er saklige. Se mer om kommisjonenes uavhengige stilling i kapittel 20.

Kommisjonens frihet til selv å legge opp sitt arbeid er en konsekvens av kravene til uavhengighet. Av første ledd fremgår det at kommisjonen innen rammene av mandatet og bestemmelsene i denne loven avgjør hvordan undersøkelsen skal gjennomføres. Undersøkelsesarbeidet og hvilke skritt som skal tas til avklaring av saksforholdet, er altså kommisjonens ansvar, men også dens privilegium. Andre kan komme med innspill til kommisjonen, men det er opp til kommisjonen å avgjøre om og i hvilken grad slike innspill skal følges opp. I kapittel 24 drøftes kommisjonens arbeidsform.

Annet ledd fastsetter at kommisjonens møter i utgangspunktet er lukkede. Lukkede møter vil ofte være nødvendig for å sikre kommisjonen arbeidsro. For de tilfeller hvor kommisjonen finner det hensiktsmessig, åpnes det likevel for at kommisjonen kan bestemme at kommisjonsmøtene skal være åpne.

### § 6 Undersøkelse av saken

- (1) Undersøkelseskommisjonen skal påse at saken er så godt opplyst som mulig. Kommisjonen innhenter de opplysninger som anses nødvendige. Forklaringer av betydning for kommisjonens konklusjoner bør fortrinnsvis avgis direkte for kommisjonen.
- (2) Forklaringer avgitt til kommisjonen skal sikres på betryggende måte.
- (3) Ingen har plikt til å forklare seg for kommisjonen, men den som forklarer seg skal forklare seg sant.
- (4) Kommisjonen kan kreve bevisopptak etter reglene i tvisteloven kapittel 27. Krav om bevisopptak fremmes for den tingrett hvor de som skal avhøres, bor eller oppholder seg eller realbevis skal undersøkes.

Undersøkelseskomisjonens utredning skal følge alminnelige krav til forsvarlig saksbehandling i forvaltningen. I kapittel 24 og 25 gjennomgås kommisjonens undersøkelse av saken.

Av første ledd fremgår det at kommisjonen skal påse at saken er så godt opplyst som mulig. Som i forvaltningsloven § 16 kan denne formuleringen ikke tas helt bokstavelig, men kommisjonen skal påse at relevante og kryssende hensyn er brakt frem i lyset og vurdert. Undersøkelsesarbeidet må også være representativt for det faglige nivået på kommisjonsmedlemmene og kommisjonens bistandsyttere. Forklaring av betydning for undersøkelsen og kommisjonens konklusjoner bør fortrinnsvis avgis direkte for kommisjonens medlemmer.

Annet ledd krever at forklaringer kommisjonen innhenter skal sikres på betryggende måte. Ofte nedtegnes et referat fra samtaler kommisjonen gjennomfører, men kommisjonen kan også sikre forklaringene ved lydopptak.

Av tredje ledd fremgår at ingen har plikt til å forklare seg for en undersøkelseskomisjon. Kommisjonen kan ikke gjøre bruk av tvangsmidler, men må basere seg på frivillig bistand fra den det gjelder. Den som forklarer seg for kommisjonen må forklare seg sant, og sannhetsplikten etter straffeloven § 166 gjelder for forklaringer gitt til en undersøkelseskomisjon.

Fjerde ledd regulerer undersøkelseskomisjonens anledning til å kreve bevisopptak. Bestemmelsen innebærer en utvidelse av den tidligere adgangen til bevisopptak etter domstolloven § 43 andre ledd. Adgangen til bevisopptak gjelder både forklaringer og bevis, og den omfatter både vitner og personer hvis forhold bevisopptaket direkte gjelder. I punktene 25.1.5 og 25.1.6 redegjøres det nærmere for innholdet i regelen om bevisopptak.

### § 7 Berørtes rettigheter

- (1) Den berørte er den som får sitt forhold undersøkt av undersøkelseskommisjonen.
- (2) Den berørte har rett til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig på alle trinn av undersøkelsen. Når særlige grunner taler for det, skal nødvendige utgifter til bistand dekkes av kommisjonen. Kommisjonens avgjørelse kan innen tre uker påklages til Kongen.
- (3) Den berørte skal på anmodning gjøres kjent med kommisjonens opplysninger av betydning for vedkommendes eget forhold, såfremt det kan skje uten skade eller fare for undersøkelsen eller tredjepart.



- (4) Opplysninger kommisjonen vurderer å legge til grunn i rapporten, skal den det gjelder få anledning til å uttale seg om i rimelig tid før undersøkelsesrapporten avgis.
- (5) Kommisjonen kan gi den berørte adgang til å være til stede ved samtaler med andre.
- (6) Før kommisjonen avgir sin rapport skal alle som har vært berørt av undersøkelsen orienteres om utfallet av undersøkelsen for deres vedkommende.

I § 7 gis regler om de berørtes rettigheter. Særtrekk ved undersøkelseskommisjonenes utredningsarbeid har foranlediget enkelte justeringer i forvaltningslovens regler om «parter» og partsrettigheter. Det vises i denne forbindelse særlig til at undersøkelseskommisjonen ikke treffer avgjørelser, og at kretsen av personer med behov for særlige rettigheter i prosessen kan variere underveis i utredningsarbeidet.

Første ledd fastsetter at de «berørte» er de som får sitt forhold undersøkt av kommisjonen. Dette innebærer at undersøkelsen og utfallet av denne må ha betydning for den enkeltes situasjon for at vedkommende skal regnes som «berørt». Det vises til punkt 27.1 og 27.2 for en gjennomgang av de kryssende hensyn som gjør seg gjeldende.

Annet ledd gir regler om den berørtes rett til bistand. De berørte har rett til å la seg bistå, for eksempel av en advokat eller av en tillitsvalgt. Kostnader til bistand kan kreves dekket såfremt særlige grunner foreligger og utgiftene anses nødvendige. Denne rammen for kostnadsdekning skal forstås på tilsvarende måte som regelen i straffeprosessloven § 100 annet ledd. Kommisjonens avgjørelse av spørsmål om bistandsdekning kan innen tre uker påklages til Kongen. Kongen kan delegere klagekompetansen, for eksempel til det forberedende departementet.

Den berørtes rett til innsyn i informasjon i kommisjonens besittelse er regulert i tredje ledd. Den berørte skal etter anmodning gjøres kjent med opplysninger av betydning for eget forhold, med mindre innsyn kan medføre skade eller fare for undersøkelsen eller tredje part. Innsynsretten knytter seg altså til opplysninger som kan knyttes til den enkelte berørte, og opplysninger som bare gjelder andre involverte i saken, har man ikke krav på innsyn i. Det at opplysningene må være av betydning for vedkommendes eget forhold, innebærer også en begrensning i innsynsretten. Informasjon kommisjonen finner å være uten betydning for mandatet eller for vurderingen av den enkeltes forhold, omfattes ikke av innsynsretten. Det vises

til punkt 27.3.3 for en nærmere gjennomgang av reguleringen av de berørtes rett til innsyn.

Fjerde ledd fastsetter kravet til kontradiktorisk saksbehandling. Kontradiksjon er et grunnkrav til undersøkelseskommisjonens utredning, og opplysninger kommisjonen vurderer å legge til grunn i rapporten, skal den det gjelder få anledning til å uttale seg om i rimelig tid før undersøkelsesrapporten avgis. Det er opplysninger av betydning for vedkommendes eget forhold som faller inn under retten til kontradiksjon. De opplysningene den berørte skal få kommentere og imøtegå, er opplysninger om faktiske forhold, og det er ingen rett til kontradiksjon omkring de rettslige vurderingene kommisjonen foretar. Den berørte må få tilstrekkelig tid til å imøtegå og kommentere de opplysningene kommisjonen vurderer å legge til grunn i undersøkelsesrapporten. Så lenge kravet til kontradiksjon ivaretas, gis kommisjonen frihet til å bestemme hvordan kontradiksjonen skal ivaretas. Retten til kontradiksjon er gjennomgått i punkt 27.3.3.

Femte ledd fastsetter at kommisjonen kan bestemme at den berørte skal gis adgang til å være til stede ved kommisjonens samtaler med andre involverte. Utgangspunktet er imidlertid at en slik rett ikke foreligger.

Av sjette ledd fremgår det at kommisjonen før rapportavgivelsen skal orientere de berørte om utfallet av undersøkelsen for deres vedkommende. Den nærmere gjennomføringen av denne orienteringen er overlatt til kommisjonens vurdering, og kommisjonen må ta i betraktning særlige hensyn knyttet til den enkelte undersøkelsen. Se mer om dette i punkt 27.3.5.

### § 8 Offentlighet og innsyn

- (1) Undersøkelseskommisjonens saksdokumenter er offentlige, med mindre annet følger av taushetsplikt eller av unntakene i § 9. Med undersøkelseskommisjonens saksdokumenter menes dokumenter utarbeidet i forbindelse med kommisjonens utredningsarbeid.
- (2) Forvaltningens saksdokumenter er ikke offentlige hos kommisjonen.
- (3) Kommisjonen skal vurdere om opplysninger bør kunne gjøres kjent helt eller delvis, selv om de kan unntas fra offentlighet.
- (4) Anmodninger om innsyn i kommisjonens saksdokumenter avgjøres av kommisjonen uten ugrunnet opphold. Den som har fått avslag på en begjæring om innsyn, kan påklage avslaget til Kongen.

Reglene for offentlighet og innsyn i opplysninger i undersøkelseskommisjonens besittelse avviker noe fra de alminnelige reglene i offentleglova. For en utdypende redegjørelse for reglene vises det til gjennomgangen i kapittel 29.

I første ledd gis hovedregelen om at undersøkelseskommisjonens saksdokumenter er offentlige, med unntak av taushetsbelagte opplysninger eller opplysninger som faller inn under unntaksbestemmelsene i § 9.

Undersøkelseskommisjonens saksdokumenter er de dokumentene som er utarbeidet i forbindelse med kommisjonens utredningsarbeid, og betydningen av denne avgrensningen fremgår av annet ledd som fastsetter at forvaltningens saksdokumenter ikke er offentlige hos kommisjonen. De dokumentene kommisjonen henter inn fra forvaltningen som ledd i undersøkelsen er følgelig ikke underlagt reglene om offentlighet hos kommisjonen. Denne presiseringen innebærer imidlertid ikke noen innskrenkning i retten til innsyn etter som dokumentene på vanlig måte vil være underlagt offentlighet og innsyn hos avsenderorganet.

Undersøkelseskommisjonens plikt til å vurdere meroffentlighet følger av tredje ledd. Plikten til å vurdere meroffentlighet inntreer når kommisjonen i medhold av § 9 har anledning, men ikke plikt, til å unnta opplysninger fra offentlighet.

Fjerde ledd gir regler om kommisjonens håndtering av innsynsanmodninger. Disse skal avgjøres uten ugrunnet opphold. Avslår kommisjonen en begjæring om innsyn, kan den som fremmet innsynsanmodningen, påklage avslaget til Kongen.

#### § 9 Unntak fra offentlighet

- (1) Undersøkelseskommisjonens saksdokumenter kan unntas fra offentlighet når særlige grunner tilsier det.
- (2) Kommisjonens interne saksdokumenter, herunder rapportutkast og referater fra gjennomførte samtaler, kan unntas offentlighet.

I § 9 reguleres situasjoner hvor undersøkelseskommisjonen kan unnta opplysninger fra offentlighet. Vurderer kommisjonen å unnta opplysninger fra offentlighet, følger det av § 8 (3) at kommisjonen først skal vurdere meroffentlighet.

Første ledd åpner for at undersøkelseskommisjonens saksdokumenter kan unntas fra offentlighet når særlige grunner tilsier det, eventuelt unntas offentlighet i et nærmere avgrenset tidsrom. Det skal ikke være kurant å unnta dokumenter etter denne bestemmelsen, og kommisjonen må påvise konkrete og reelle grunner som samlet sett

gjør at det foreligger en overvekt av hensyn for å unnta opplysningene offentlighet. I første rekke vil det være hensynet til fremdriften og kvaliteten på kommisjonens utredningsarbeid samt vern av involvertes interesser som vil kunne utgjøre særlige grunner.

Av annet ledd fremgår det at kommisjonens interne saksdokumenter kan unntas offentlighet. Bestemmelsen fastsetter at rapportutkast og referater fra gjennomførte samtaler er en del av kommisjonens interne dokumenter.

#### § 10 Taushetsplikt

- (1) Forvaltningslovens regler om taushetsplikt gjelder tilsvarende for undersøkelseskommisjonens medlemmer. Taushetsplikten gjelder også etter avslutning av undersøkelsen.
- (2) Enhver som utfører arbeid for undersøkelseskommisjonen eller på annen måte får opplysninger fra denne, er underlagt taushetsplikt på samme måte som kommisjonens medlemmer.
- (3) Mandatet kan bestemme at lovbestemt taushetsplikt, i nærmere bestemt omfang, ikke skal gjelde for den som forklarer seg eller på annen måte gir informasjon til undersøkelseskommisjonen.

Første ledd opplyser om at forvaltningslovens regler om taushetsplikt – gitt i §§ 13 flg. – gjelder tilsvarende for undersøkelseskommisjonens medlemmer, og at kommisjonsmedlemmene er bundet av taushetsplikten også etter avslutning av undersøkelsen. Taushetsplikten gjelder på samme måte for kommisjonens bistandsyttere, jf. annet ledd.

Av tredje ledd fremgår det at oppnevningssorganet kan fastsette i mandatet at lovbestemt taushetsplikt i et nærmere bestemt omfang ikke skal gjelde for den som gir informasjon til kommisjonen. Hvis undersøkelseskommisjonen utreder forhold i forvaltningen, følger det allerede av forvaltningsloven § 13 b nr. 4 at kommisjonen kan motta taushetsbelagt informasjon. Tredje ledd åpner imidlertid for at taushetsbelagt informasjon kan overgis også til kommisjoner som utreder andre saksforhold.

Taushetsplikt er drøftet i utredningens kapittel 26.

#### § 11 Pårørende og etterlattes rettigheter

- (1) I de saker hvor det er aktuelt, skal undersøkelseskommisjonen på et innledende stadium avholde et møte med pårørende og etterlatte eller deres representanter.

- (2) I møtet skal kommisjonen informere om undersøkelsesarbeidet. Pårørende og etterlatte skal gis anledning til å komme med opplysninger og synspunkter av betydning for saken og for kommisjonens undersøkelser.
- (3) Kommisjonen dekker de pårørende og etterlatte eller deres representanters nødvendige utgifter ved deltakelsen i møtet.

I § 11 gis det regler om de pårørende og etterlattes stilling i en undersøkelse. Bakgrunnen for reglene er det redegjort for i kapittel 28. Som følge av utvidelsen av havarikommisjonens arbeidsområde antas det at det i fremtiden vil være færre særskilt oppnevnte undersøkelser med pårørende- og etterlattegrupper.

Når en undersøkelseskommisjon gjennomfører en undersøkelse av et saksforhold hvor det er pårørende og etterlatte, følger det av første ledd at kommisjonen på et innledende stadium skal avholde et møte hvor disse eller deres representanter har anledning til å møte. Er det motstridende interesser mellom ulike grupper av pårørende og etterlatte, bør kommisjonen vurdere å avholde flere, separate møter. Pårørende- og etterlattegrupper som består av svært mange personer bør møte ved en representant.

Av annet ledd fremgår det at møtet skal gjennomføres som ledd i gjensidig informasjonsutveksling. Kommisjonen skal informere om undersøkelsesarbeidet, mens de pårørende og etterlatte skal gis anledning til å gi kommisjonen opplysninger og synspunkter av betydning for undersøkelsesarbeidet. Et viktig formål med møtet er altså å legge til rette for at pårørende og etterlatte når frem til kommisjonen med sitt budskap.

Det følger av tredje ledd at kommisjonen dekker nødvendige utgifter ved deltakelsen i møtet. Dette vil i all hovedsak være reise- og oppholdsutgifter, og utgifter for eksempel til forberedelser dekkes ikke.

### § 12 Undersøkelsesrapporten

- (1) Undersøkelseskommisjonens arbeid avsluttes med en rapport. Når rapporten avgis, oppløses kommisjonen.
- (2) Undersøkelsesrapporten er offentlig og skal inneholde en beskrivelse av det saksforhold kommisjonen er bedt om å utrede, og kommisjonens vurdering av dette saksforholdet.
- (3) Lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning §§ 2-1 flg. gjelder for skader som måtte oppstå i tilknytning til kommisjonens arbeid.

Av første ledd fremgår det at kommisjonsundersøkelsene presenteres i en rapport, og at undersøkelseskommisjonen oppløses etter at rapporten er avgitt. For en redegjørelse av hvilke konsekvenser oppløsningen av kommisjonen får, vises det til gjennomgangen i punkt 31.1.

Annet ledd gir regler om undersøkelsesrapporten, og det fremgår av første punktum at denne skal være offentlig. En annen løsning ville svekket tilliten til kommisjonsarbeidet, til kommisjonens vurderinger og til det offentliges videre håndtering av undersøkelsesrapporten.

Undersøkelsesrapporten er kommisjonens svar på mandatet. I rapporten redegjør kommisjonen for det saksforholdet som er undersøkt og for eventuelle vurderinger kommisjonen er bedt om å foreta. Særtrekk ved undersøkelseskommisjonenes arbeidsform gjør at kommisjonene bør underbygge hvorfor hendelsesforløpet anses å være slik som beskrevet. Kommisjonsrapporten har ingen rettsvirkninger, men skal tjene til sakens opplysning. I den grad det er aktuelt, bør derfor kommisjonen synliggjøre tvil, herunder peke på usikkerhetsfaktorer og mulige feilkilder for sine vurderinger. Har en berørt trukket frem forhold som kommisjonen finner ikke å tillegge utslagsgivende betydning, bør kommisjonen gjøre rede for hvorfor vedkommendes opplysninger ble vurdert på denne måten.

I tredje ledd foreslås en regel om at arbeidsgiveransvaret i skadeserstatningsloven kan være et ansvarsgrunnlag hvis kommisjonens arbeid påfører et økonomisk tap. Forvaltningen kan dermed på objektivt grunnlag bli ansvarlig for økonomisk tap kommisjonen påfører under utførelsen av sitt utredningsarbeid. Bestemmelsen innebærer en utvidelse i forhold til gjeldende rett, og denne utvidelsen er begrunnet i hensynet til den som blir skadelidende som følge av en undersøkelse og i hensynet til kommisjonsmedlemmene og utførelsen av deres undersøkelsesarbeid. Se nærmere om dette i punkt 32.3

### § 13 Ansvarlig fagmyndighets oppfølgingsplikt

Myndigheten utpekt i § 1 tredje ledd skal så snart som mulig ta stilling til undersøkelseskommisjonens vurderinger og avgjøre hvilke videre tiltak som skal iverksettes.

Undersøkelseskommisjonene er særskilt oppnevnte forvaltningsorganer som driver utredning uten å ha doms- eller vedtaksmyndighet. Kommisjonsrapportene er følgelig uten rettsvirkninger. Den særegne karakteren av en kommisjonsunder-

søkelse og omverdenens interesse for kommisjonens vurderinger gjør likevel at vurderinger og standpunkter i en kommisjonsrapport kan oppleves like belastende som en dom.

Undersøkelseskommisjonen skal utrede saken, men kommisjonsarbeidet avsluttes ved avgivelse av kommisjonsrapporten, og kommisjonen har ikke ansvaret for videre oppfølging. Lovutvalget foreslår at forvaltningen pålegges en plikt til aktivt å ta stilling til undersøkelseskommisjonens vurderinger. Inn under denne plikten hører at forvaltningen må ta inn over seg konklusjonene i rapporten, ta stilling til holdbarheten av disse og deretter vurdere hvilke konsekvenser – om noen – kommisjonens standpunkter skal få. Den fagmyndigheten som tillegges ansvaret for oppfølgingsarbeidet, utpekes samtidig som undersøkelseskommisjonen. Den nærmere begrunnelsen for forslaget om å pålegge ansvarlig fagmyndighet en oppfølgingsplikt fremgår av gjennomgangen i punkt 31.4.

#### *§ 14 Undersøkelseskommisjonens arkiv*

Undersøkelseskommisjoner skal føre arkiv etter reglene i arkivloven med forskrifter.

Som det fremgår av kapittel 30, er undersøkelseskommisjoner forvaltningsorganer som er underlagt arkivlovens bestemmelser. Kommisjonene er følgelig forpliktet til å føre journal hvor kommisjonen registrerer alle inngående og utgående saksdokumenter som er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon. Plikten til å følge arkivloven foreslås inntatt i lov om undersøkelseskommisjoner for å understreke

både for kommisjonsmedlemmene og for andre at kommisjonene skal følge disse reglene.

#### *§ 15 Endring av andre lovbestemmelser*

Fra loven her trer i kraft, gjøres følgende endringer i andre lover:

I lov 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven) skal § 253 nr. 3 bokstav d lyde slik:

3. Krav om mortifikasjon skal videre avvises:

...

d. Når beskyldningen er framkommet i en uttalelse fra en undersøkelseskommisjon, et kontrollutvalg eller et annet organ som er oppnevnt av Kongen, Stortinget, et departement eller en fylkesmann for å granske faktiske forhold med sikte på å avdekke lovbrudd eller krittikkverdige forhold. Kongen kan bestemme at det samme skal gjelde for et kontrollorgan som er oppnevnt av andre offentlige myndigheter enn de som er nevnt i første punktum. For beskyldninger som fremsettes under granskingen, gjelder bokstav b annet punktum tilsvarende.

Ordlyden i straffeloven § 253 nr. 3 bokstav d foreslås endret, slik at den omfatter undersøkelseskommisjoner og ikke granskingskommisjoner. Den foreslåtte endringen er av ren terminologisk karakter, og den er begrunnet i forslaget bruk av «undersøkelseskommisjon» som betegnelse.

#### *§ 16 Ikrafttredelse*

Loven trer i kraft straks.

**Vedlegg 1****Rapporter fra norske granskingskommissjoner 1827-2009***Utført av Harald Koht på oppdrag av lovutvalget for granskingskommissjoner***Innledning: endringer i granskingskommissjoners vurderinger av årsaks- og ansvarsforhold**

Denne innledningen tar for seg enkelte sentrale resultater fra forskningen om regjerings- og departementsoppnevnte granskingskommissjoner i Norge. Granskingene omfatter et meget bredt spekter av tilfeller av administrativ svikt med svært ulike årsaker. Når en sammenholder disse rapportene over tid, finner en likevel en markert tendens fra å legge ansvaret for svikten på enkeltpersoner til å påpeke feil i systemer eller problemer i omgivelser utenfor enkeltpersoners kontroll. Innledningen tar for seg mulige årsaker til den økte vektleggingen på systemsvikt som årsaksforklaring. Til slutt tar man for seg implikasjoner av denne trenden for muligheten til å hevde prinsipper og regler for ansvarliggjøring i forvaltningen.

Deretter følger en oversikt over kjente rapporter fra uavhengige granskinger, fortrinnsvis utført av særskilt oppnevnte utvalg på vegne av offentlige organer, dvs. regjeringen, departementer, offentlige etater og i enkelte tilfeller Stortinget. Utelatt fra listen er alle kommisjonsrapporter fra bybranner fra første halvdel av 1800-tallet. Fra 1950- og 1960-tallet er videre utelatt enkelte rapporter om påstander fra private firmaer om urimelige anbuds-vilkår ved salg til offentlige etater, det vil si rapporter som tilsvare eksempele nr. 17 om Programbladet. En slik liste vil likevel ikke kunne avgrensnes fullt ut i og med at det er en glidende overgang mellom granskinger på den ene siden og utredninger og evalueringer på den andre siden.

For perioden 1827-1992 bygger listen i det vesentlige på oversikten i avhandlingen *Administrative Breakdown: Causal Attributions in Governmental Investigative Commission Reports* fra 1994. Dessuten har jeg hatt nytte av lister utarbeidet av Anders Bratholm (1986) og Johan Giertsen (2008) foruten opplysninger gitt av Arne Fliflet, Gerd Hagen, Tore Grønlie og Kristian Trygstad.

*Egenskaper ved granskingskommissjoner*

Norge har siden 1827 oppnevnt over sytti offentlig granskingskommissjoner som til sammen viser en betydelig bredde i emner som lar seg granske. Trass i denne variasjonen er det likevel mulig å peke på en del generelle trekk:

- Granskingskommissjoner tar for seg kriser og katastrofer som omfattes av betydelig oppmerksomhet fra den offentlige opinion.
- Kommisjonene er ad hoc-organer som ikke inngår som en del av det normale styringsverket.
- Betegnelsene på disse organene varierer betydelig:
  - Undersøkelseskomité, undersøkelseskomisjon, undersøkelsesgruppe
  - Granskingsutvalg, granskingskomisjon
  - Kommisjon, komité, gruppe, utvalg
  - Evalueringsutvalg, ekspertutvalg
- Granskingskommissjoner er sjeldne, men er blitt vanligere

Regjeringen eller et departement har oppnevnt i overkant av femti kommissjoner. I ett tilfelle ble en betydningsfull kommisjon utpekt av en fylkesmann (se nr. 39). I tillegg finnes enkelte granskingskommissjoner oppnevnt av Stortinget, men med bare ett kjent tilfelle før 1988 (se nr. 4). Mens offentlige granskingskommissjoner i tidsrommet 1827-1980 forekommer sjeldent, har de etter hvert blitt langt vanligere, slik at det nå gjennomgående skjer én til to oppnevninger per år.

- Granskingskommissjoner mangler kontinuitet.

Fordi kommisjonene er ad hoc-pregede skjer det ingen institusjonalisering i samfunnsvitenskapelig betydning. Substans og omstendigheter skifter brått fra gang til gang, noe som forsterkes ved at deltakelse i en kommisjon for de aller fleste medlemmene er éngangsopplevelse.<sup>1</sup> De spesielt oppnevnte kommisjonene skiller seg dermed fra permanente ulykkeskommissjoner, av typen flyhavarikommissjoner, som utvikler sin egen historie og praksis (jf. Graver 1990).

### Hva gjør granskingskommisjonene?

Framheving av et personlig årsaks- og ansvarsforhold synes å gå igjen i vurderinger som foretas av journalister, forfattere og andre talsmenn for folkemeningen. Det kan dreie seg om et krigsnederlag eller en sivil ulykke, teknologisk svikt eller administrativt sammenbrudd. I slike tilfeller vil opinionen i første rekke søke å finne fram til ansvarlige enkeltpersoner. Har enkeltpersoner skylden, kan årsaken til katastrofen forklares ved individuelle trekk som karakterbrist eller operatørfeil.

Tar man derimot for seg offisielle rapporter om slike hendelser, vil en finne at årsaken og skylden blir lagt på systemet – uten at noen gjøres personlig ansvarlig. Da kan sammenbruddet forklares ved svikt i administrative rutiner, kommunikasjonsproblemer og liknende årsaker. Tar vi for oss nyere norske granskingsrapportene finner vi at svaret neppe er så enkelt. Systemforklaringer er ikke enerådende.

Mens alle kommisjoner tar for seg den umiddelbare årsaken til en katastrofe eller svikt, vil mange granskinger også ta for seg mulige sekundære eller bakenforliggende årsaker. Ikke alle gjør det likevel så klart som kommisjonen som undersøkte jernbaneulykkene på Åsta og Lillestrøm 2000 (se nr. 51 og 53). Her skilles det tydelig mellom direkte og bakenforliggende årsaker. De sekundære, gjerne systemmessige, årsakene kan ha hatt en direkte effekt på den utløsende årsaken. Ved «Bravo»-ulykken i Nordsjøen 1997 var primærårsaken menneskelig svikt, men operatørene på oljeplattformen ble likevel ikke møtt med kritikk, fordi den bakenforliggende årsaken skyldtes mangler ved organisatoriske og administrative systemer (nr. 22, s. 60)

I andre tilfeller har sekundærårsakene virket uavhengig av den umiddelbare primærårsaken. Granskingen av «Scandinavian Star»-brannen 1991 rettet kritikk mot mannskapet, skipsoffiserene og eierne for en rekke forhold som bidro til fergekatastrofen der 158 personer mistet livet. I tillegg fant kommisjonen mangler ved sikkerhetsforskriftene og fremmet derfor en rekke forslag som tok sikte på å styrke brannsikringen av passasjerbåter i skandinaviske farvann (Se nr. 39, s. 192).

Bildet blir likevel klarere om man tar for seg utviklingen i Norge over lengre tid. Under ett fant de fleste av kommisjonene at den umiddelbare årsaken til at ting gikk galt kunne spores til

individuer. En annen stor gruppe forklarte katastrofene med henvisning til situasjons- eller systemfaktorer. I tillegg tilskrev en tredje, men liten, kategori kommisjoner ulykkesårsaken til hendelige omstendigheter som ingen kunne lastes for. Men tar man for seg samtlige granskingsrapporter over tid finner man en økende tilbøyelighet til å forklare tilfeller av administrativt sammenbrudd ved hjelp av systemforklaringer framfor ved påpeking av svikt hos enkeltpersoner. Rapporter som konkluderer med at ulykken var rent hendelig har forsvunnet (Koht 2000).

I USA forekommer systemforklaringer i rapporter allerede fra slutten av 1800-tallet, mens de i Norge først dukker opp i 1960-årene. Like viktig er det at dette moderne mønsteret omfatter alle typer katastrofer:

- Militære tap eller ulykker
- Teknologisk svikt (f.eks. i forbindelse med ulykker i Nordsjøen).
- Administrativ svikt (f.eks. i forbindelse med løsningen av offentlige oppgaver).

Som man kan forstå, dreier det seg om et bredt spektrum av skakende hendelser som krever oppklaring og ansvarliggjøring, eventuelt tiltak for å unngå gjentakelser.

### Hvordan kan vi forklare endringene i kommisjonenes atferd?

Hvilke forhold eller omstendigheter har bidratt til endringer i tenkemåten («mind-set») til fordel for situasjonsbestemte forklaringer blant kommisjonsmedlemmene? Etter min oppfatning foreligger tre mulige kilder til dette skiftet:

- **A.** Endringer i den politiske kulturen med hensyn til hva folk mener om sammenhengen mellom årsak og virkning. Ikke minst bør framveksten av en likhetskultur ha betydning for vurderingen av ansvarsforhold med større rom for systemforklaringer.
- **B.** Endringer i den faglige sammensetningen av kommisjonene. På 1900-tallet økte tallet på profesjoner med en systemorientert tilnærming til faglige spørsmål.
- **C.** Endringer i vitenskapelig teori om offentlig administrasjon som påvirker kommisjonenes tankegang. Samtidig med framveksten av systemorientert teori, vil kommisjonsmedlemmene ta i bruk systemsvikt som forklaring.

Ingen av disse hypotesene er enkle å verifisere. Problemet med å verifisere hypotese C skyldes blant annet at det sjelden forekommer at kommi-

<sup>1</sup> Blant unntakene finner vi to nålevende personer, jussprofessorene Anders Bratholm og Eivind Smith, som begge har vært medlemmer av mer enn én kommisjon hver.

sjoner belegger sine resonnementer med vitenskapelige kildehenvisninger.

Følger man Aaron Wildavsky (1987), forbindes venstreorienterte, egalitære holdninger med systemkritikk, mens høyreorienterte, dvs. individualistiske og hierarkiske, holdninger, kobles til vektlegging av personlig ansvar. En gjennomgang av rapportene etter 1963 viser likevel at systemforklaringer i granskingsrapporter forekommer enten regjeringen er sosialistisk eller borgerlig. En rimelig konklusjon er at granskingsutvalg ikke uten videre kan tas som talerør for den sittende regjeringen eller folkeopinionen. Hypotese A om at endringer i den politiske kulturen forklarer framveksten av systemforklaringer må derfor forkastes.

Det har vist seg atskillig mer fruktbart å ta for seg endringene i den faglige sammensetningen av disse gruppene, hypotese B. Jurister og militære dominerte kommisjonene i det 19. århundret, siden har spesielt ingeniører, men også samfunnsvitere, fått økt tallmessig innflytelse. Mens jurister, teologer og militære forbindes med tradisjonelle, individrettete tilnærminger som grunnlag for forståelse av årsaks-virkningsforhold, knyttes ingeniører og samfunnsvitere til systemorienterte holdninger. Betydningen av disse profesjonelle ulikhetene kommer klart fram i de norske granskingskommisjonene. Kommisjoner med et flertall av ikke-jurister foretrekker systemforklaringer (Koht 2000).

Hva kan bidra til å forklare dette? Det synes rimelig å peke på en kombinasjon av innholdet i utdanningen og arbeidsmetodene som kjennetegner de ulike profesjonene. Noen metoder fokuserer på individatferd mens andre får fram trekk ved systemer. Moderne granskingsrapporter preges av at man har tatt i bruk metoder som kan klassifiseres som systemorienterte, selv om de klassiske, individorienterte metodene fortsatt er i utstrakt bruk (tabell 1).

Tabell 1.1 Metoder i granskingsarbeid

Individorientert	Systemorientert
Enkeltdokumenter	Statistikk
Arkiver	Spørreundersøkelser
Uttalelser	Materialprøver
Brev	Kart og diagrammer
Artikler, bøker	Sammenliknende analyser
Befaringer	Planmessige inspeksjoner
Uformelle møter	Høringer
Intervjuer	Analytiske studier
	IKT-baser

Forskjellen mellom Norge og USA kan dessuten gjenspeile at utviklingen av de norske samfunnsfagene kom sent. Sosiologi og statsvitenskap ble godtatt som selvstendige universitetsfag først etter annen verdenskrig (Wyller 1986). Disse forholdene bidrar til å forklare tidsforskyvningen i framveksten av systemforklaringer i norske rapporter i forhold til amerikanske.

Gjennombruddet for systemforklaringer i norske granskinger finnes i rapporten om gruveulykken i Ny Ålesund 1962. Tønseth-kommisjonen kom fram til at den bakenforliggende årsaken til ulykken ikke var å finne på Svalbard, men lå i gruveselskapets ledelse og Arbeidstilsynet, som begge holdt til i Oslo (se nr. 17). Kings Bay-rapporten var den første norske graskingen som vektla systemsvikt som hovedforklaring på en katastrofal ulykke som krevde 21 menneskeliv.

Siden 1963 har Norge fulgt systemtankegangen i konklusjonene fra granskinger av blant annet:

- Ulykker ved boreplattformer
- Militære ulykker
- Politivold
- Kjernefysisk beredskap
- Bankkriser
- Selfangst
- Barnehjem og spesialskoler

Alle disse rapportene viser til trekk ved systemer og omgivelser som hovedforklaring på sammenbrudd i administrative forhold.

#### *Implikasjoner og konsekvenser*

Er det vi nå har konstatert en heldig utvikling? Bør vi ganske enkelt akseptere at systemperspektivet har fått et kraftig gjennomslag i tilfeller av administrative sammenbrudd? Mange teoretikere vil nok si ja til dette. Sosialpsykologer hevder at folk flest ofte gjør *attribusjonsfeil*. Det vil si at vi alle har en tendens til å skylde på individer også for hendelser der den egentlige årsaken er å finne i omgivelsene eller systemer. Teorien om attribusjonsfeil er behandlet bl.a. av Kelley (1967), Ross (1977) og Kahneman, Slovic og Tversky (1982). Nyere forskning viser dessuten at det i løpet av noen år etter en hendelse gjerne skjer en perspektivforskyvning i retning av mer situasjonsbestemte forklaringer (Burger og Pavelich 1994, Bloom 2008).

Ved å akseptere systemforklaringer har kommisjonene erkjent at moderne organisasjoner og samfunnsformer er så komplekse at det er meningsløst å klandre enkeltpersoner (Beck

1997). Administrative sammenbrudd kan ha mange årsaker og omfatter gjerne mange aktører.

Kommisjonen opprettet som følge av Vassdal-tragedien 1986 forkastet på et tidlig tidspunkt en uttalelse fra daværende forsvarssjef om at han alene kunne gjøres fullt ansvarlig for tragedien. Generalen hadde ikke hatt noe direkte å gjøre med militærøvelsen «Anchor Express», verken med forberedelsene eller gjennomføringen. En slik uttalelse er derfor mer å betrakte som et rituellet utsagn, som i praksis kan bidra til å tåkelegge årsakskjeder og ansvarsforhold. Dette gjelder også om synderbukken – som i dette tilfellet – sitter i en framskutt posisjon (Girard 1977, 77-80, Thompson 1980, 907). Rapporten om Vassdal-ulykken konkluderte i stedet med en systemkritikk som tok for seg svikt i forberedelser, kommunikasjonsforhold og kommandolinjer (nr. 30).

Vektlegging på systemorienterte årsaksforklaringer gjør det lettere å arbeide for å redusere risikoen for liknende katastrofer ved utforming av bedre eller alternative administrasjonssystemer. Granskingsarbeidet tilskynder dermed policyevaluering med vekt på læring og endring framfor å tjene som redskap for fordeling av ansvar og skyld. Moderne rapporter munner derfor gjerne ut i forslag om endringer og forbedringer for å hindre gjentakelser. Disse forslagene blir riktignok ikke alltid akseptert.

Trenden fra personsvekt til systemvekt har også andre implikasjoner. Vektlegging av systemvekt svekker tradisjonelle prinsipper for personlig og politisk ansvarliggjøring. I stedet bidrar granskingsutvalg i økende utstrekning til evaluering av politiske retningslinjer og tar initiativ til system- og regelendringer. Den store oppmerksomheten som omgir utvalgene kan føre til at de får særlig stor innflytelse på allmenne spørsmål om personlig og politisk ansvar. Ved å betrakte omgivelsene som primærkilde til årsaksfaktorer bidrar granskerne til å dekke over spørsmål om personlig ansvar for å hindre katastrofer (Bardach og Kagan 1982).

Denne perspektivforskyvningen kom tydelig fram i de ulike kommisjonene som vurderte ansvaret for det japanske angrepet på Pearl Harbor 7. desember 1941. Den første rapporten fra Roberts-kommisjonen 1942 la ansvaret for manglende beredskap på de lokale kommandantene på Hawaii. Nye granskingsrapporter i 1944 la derimot større vekt på systemiske og miljømessige faktorer på en måte som svekket kritikken av de amerikanske generalene. På tilsvarende måte forskjøv Tønseth-kommisjonen i 1963 fokus fra arbeidsfor-

holdene i gruvene i Ny Ålesund til administrative forhold i Oslo.

Problemene med å legge ansvaret på enkeltpersoner forsterkes ved at beslutninger i offentlig forvaltning preges av «mange hender» (Thompson 1980). I administrative systemer med innslag av kollegiale organer og lange beslutningskjeder lar det seg vanskelig gjøre å finne noen enkelt beslutningstaker som med rimelighet kan lastes for katastrofer som for eksempel Vassdal-ulykken i 1986.

I henhold til den tyske sosiologen Ulrich Beck kjennetegner denne kompleksiteten utviklingen av forretningslivet, rettsvesenet og det politiske liv, hvor en i store deler av verden finner gjensidig avhengighet mellom spesialiserte aktører i situasjoner preget av «mangel på utskillbare enkeltsaker og ansvarsområder», noe som gjør det urimelig å legge ansvaret på enkeltpersoner (Beck 1992, 32). Dette synspunktet følges opp av den amerikanske statsviteren Donald F. Kettl som påpeker at forvaltning ved tradisjonell hierarkisk autoritet har fått mindre betydning. Skal man få til et mer robust system for ansvarliggjøring må det i tillegg legges vekt på å håndheve faglige normer og understreke nødvendigheten av informasjonsutveksling og samarbeid på tvers av offentlige etater og andre aktører (Kettl 2009, 16).

Videre har den amerikanske ulykkesforskeren Charles Perrow angrepet forestillingen om operatørfeil som en «grov overforenkling; enda verre, den går ut på å legge skylden på offeret.» (1984, 67). Den britiske sosialantropologen Mary Douglas argumenterer for at «bare endring av institusjoner kan nytte. Vi bør ta for oss disse, ikke individer» (1986, 126). Derfor er ikke gapestokken noe effektivt middel til å få bedre resultater. En tidlig anvendelse av denne tankegangen finner vi i de amerikanske granskningene fra den progressive epoken fra 1899 til 1913. Flere av disse rapportene argumenterte for reform gjennom lovendringer framfor å foreslå straffetiltak rettet mot individer. Dette er en linje som også mange norske granskingskommisjoner har valgt å følge. Man bør derfor regne med at systemforklaringer fortsatt vil få en sentral plass i konklusjonene fra denne typen undersøkelser.

#### Referanser

Bardach, Eugene, og Robert A. Kagan (1982). *Going by the book: The problem of regulatory unreasonableness*, Temple University Press, Philadelphia.



- Beck, Ulrich (1997). *Risiko og frihet*, Fagbokforlaget, Bergen 1997. Oversatt fra tysk.
- Bloom, Paul (2008). First person plural, *The Atlantic* 302 (4), 90-98.
- Bratholm, Anders (1986). Gransking som statlig virkemiddel for å bringe faktiske forhold eller ansvarsforhold på det rene. *Lov og rett* 1986 (8), 439-474.
- Burger, Jerry, og Julie Pavelich (1994). Attributions for presidential elections: the situational shift over time, *Basic and Applied Social Psychology* 15 (3), 359-371.
- Douglas, Mary (1986). *How institutions think*, Syracuse University Press, Syracuse.
- Giertsen, Johan (2008). *Gransking*, Universitetsforlaget, Oslo
- Girard, René (1977). *Violence and the sacred*, Johns Hopkins University Press, Baltimore. Oversatt fra fransk.
- Graver, Hans Petter (1990). Flyhavarikommissjonen for sivil luftfart – oppgaver og saksbehandling, *Tidsskrift for rettsvitenskap* 103, 592-624
- Kahneman, Daniel, Paul Slovic og Amos Tversky, red. (1982). *Judgments under uncertainty: Heuristics and biases*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Kelley, Harold H. (1967) Attribution theory in social psychology. I: D. Levine, red. *Nebraska symposium on motivation*, 192-238, University of Nebraska Press, Lincoln.
- Kettl, Donald F. (2009). Administrative accountability and the rule of law. *PS: Political Science and Politics* 42, 11-17.
- Koht, Harald (1999). Bruk av granskingskommissjoner i det norske styringsverket, *LOS-senter notat 9910*, Bergen.
- (2000). Administrative breakdown: Causal attributions in governmental investigative commission reports. Ph.D. avhandling. HiO-rapport 2000 nr. 8, Oslo.
- Perrow, Charles (1984). *Normal accidents*, Basic Books, New York.
- Ross, Lee (1977). The intuitive psychologist and his shortcomings: Distortion in the attribution process, *Advances in Experimental Psychology* 10, 173-320.
- Thompson, Dennis F. (1980). Moral responsibility of public officials: the problem of many hands, *American Political Science Review* 74, 905-16.
- Wildavsky, Aaron (1987). Choosing preferences by constructing institutions: A cultural theory of preference formation, *American Political Science Review* 81, 1-21.

Wyller, Thomas Chr. (1986) Universitetsfaget. De første ti år. I: Stein Kuhnle: *Det politiske samfunn*, Tano, Oslo.

## Tidlige rapporter 1827-1934

### 1. Uro på unionsdagen 1827

Undersøgelses-Commissionens Forhandlinger i anledning det Forefaldne i Christiania offentlige Skuespilhuus den 4de November 1827. Utgitt av rådmennene i Christiania. Trykt hos Chr. Grøndahl og H. Gundersen, Christiania 1828.

Denne rapporten gjengir referat av de offentlige høringene som ble gjennomført av en kommisjon som ble utnevnt av den norske regjeringen på initiativ av kong Karl Johan. Oppdraget gikk ut på å ta for seg årsaken til pipekonserten ved teaterforestillingen til markering av unionsdagen 4. november 1827. Mandatet ble seinere utvidet til å gjelde politiets opptreden samme dag.

### 2. Torgslaget 1829

Uddrag av de, angaaende begivenhedeme i Christiania den 17deMaii 1829, stedfundne undersøgelser og forhandlinger; tilligemed den i samme Anledning under 17de Februar 1830 afgivne Kongelige naadigste Resolution. Utgitt etter offentlig foranstaltning. Trykt hos Fredrik L. Steen, Christiania 1830.

Kommisjonen ble oppnevnt av regjeringen for å finne de ansvarlige for urolighetene på gater og torg i Christiania i forbindelse med markeringen av 15-årsdagen for undertegning av den norske Grunnloven. Kommisjonen fikk også i mandat å granske myndighetenes opptreden, deriblant politiet, de militære og amtmannen.

### 3. Kanonsprengning 1891

Kanonsprængningen på Karljohansværn den 18de september 1891. *Norsk tidsskrift for søvæsen* 10 (1891), ss. 117-22.

Kanonen ble sprengt under en forsvarsøvelse slik at en soldat ble drept og en annen skadet. En ekspertkomité fikk i oppdrag å finne ulykkesårsaken og undersøke Krupp-kanonens holdbarhet og tjenlighet.

### 4. Militære aktiviteter under de politiske krisene i 1884 og 1893

Undersøkelseskomiteen av 1893. Nedsatt av Stortinget for å innhente opplysninger og anstille undersøkelser angående de i 1884 og i 1893 sted-

fundne militære foranledninger. Dokument nr. 1 (1894).

En stortingsoppnevnt granskingskomité fikk i oppdrag å undersøke om de kommanderende offiserene i Hæren og Marinen hadde gjennomført hemmelige forberedelser for å møte eventuell sivil uro under de politiske krisene i 1884 og 1893. Komitéen fant imidlertid ingen avgjørende bevis i noen av sakene, blant annet fordi regjeringen nektet å gi embetsmenn anledning til å stille som vitner.

### 5. Skolehjemmene 1910

Om skolehjemmenes ordning. Innstilling fra skolehjemskomiteén. Trykt som tillegg til Ot.prp. 37 (1910), Kristiania 1909-10.

Komiteén ble oppnevnt 17. oktober 1908 for å utrede skolehjemmenes framtid. I praksis omfatter det meste av den omfattende innstillingen på 290 sider en granskning av de elendige forholdene ved de «strengte» skolehjemmene drevet av offentlige myndigheter. Rapporten avgitt 9. februar 1909 bygger på avhør av barn og ansatte og stilte seg sterkt kritisk til lederen av den største av disse hjemmene, «Toftes gave.»

### 6. Sprengning på Kristiansten fort 1923

På oppdrag av Forsvarsdepartementet gransket en sakkyndig undersøkelseskommisjon eksplosjonsulykken i Trondheim 12. mai 1923 som førte til at en kvinne ble drept og hennes to barn ble såret. Flere hus i nabolaget fikk store skader. Kommisjonen ble oppnevnt 14. mai 1923 og hadde sin betenkning klar allerede 11. juni samme år. Kommisjonen skulle finne årsaken til ulykken og vurdere om lagringen av hærens sprengstoff var betryggende. Et sammendrag av betenkningen finnes i St.prp. 130 (1923).

### 7. Sammenbruddet i Den Norske Handelsbank 1926

Innberetning av den av Norges Banks nedsatte komité til granskning av Den Norske Handelsbanks anliggender. Oslo [1928].

Komiteén kritiserte bankledelsens opptreden i tiden før banken gikk konkurs.

### 8. Saken om Poulsens brenneri 1926

Sosialdepartementet oppnevnte et utvalg 15. september 1926 til å undersøke prisen staten betalte for vin- og brennevinsholdningene til Poulsens brenneri. Utvalget skulle også ta for seg den ulov-

lige omsetningen av spirituosa ved Poulsens destillasjon. Konklusjonen i komitérapporten er gjengitt i St.med. 19 (1929), s. 16-18.

### 9. Granskinger av Vinmonopolet 1929 og 1930

Innstilling I om Vinmonopolet avgitt av den ved kgl. resolusjon av 22de juni 1928 oppnevnte undersøkelseskomiteé, Oslo 1929. Innstilling II om Vinmonopolet, Oslo 1930. Begge trykt som vedlegg til St. med. 19 (1930).

Regjeringen oppnevnte en undersøkelseskomiteé 22. juni 1928 for å granske ledelsen og forretningsvirksomhetene i det halvt offentlige, halvt private aksjeselskapet som ble opprettet i 1923 for å produsere, importere og selge vin, mjød og sprit etter at forbudstiden var over. Komiteén kritiserte styret, styreformannen og den daglige ledelsen av selskapet.

### 10. Flyulykke i Marinens flyvåpen 1933

Under en øvelse 25. august 1933 styrtet et rekogniseringsfly og ble totalt vrak. Fører og observatør ble drept på stedet. I følge en granskingskommisjon var brudd på flottørakslene den mest sannsynlige årsaken til ulykken. Selv om kommisjonen påviste betydelige tæringsskader som kunne skyldes sviktende vedlikehold, konkluderte flyvåpenet med at «Ulykken skyldes et hendelig uheld for hvilket ingen kan trekkes til ansvar». Sammendrag og konklusjoner er trykt i St.prp. 1 (1934) kap. 955 om Marinen, s. 25-26.

### 11. Kanoneksplosjon på marinefartøyet «Tordenskiold» 1934

En undersøkelseskommisjon fant at ulykken skyldtes konstruksjonsfeil på kanonens tenningsmekanisme. Sammendrag og konklusjoner er trykt i St.prp. 1 (1934) kap. 955 om Marinen, s. 26.

## Etterkrigsrapporter 1946-1958

12. *Andre verdenskrig. Myndighetenes opptreden Undersøkelseskommisjonen av 1945.* Utgitt av Stortinget, Aschehoug, Oslo 1946-48.

Denne kommisjonen ble utnevnt av samlingsregjeringen 6. august 1945 for å granske Nygaardsvold-regjeringen og andre offentlige organer i forbindelse med det tyske angrepet 9. april 1940. Kommisjonen omfattet historikere så vel som jurister. Rapporten gir en bred oversikt over norsk forsvars- og utenrikspolitikk i tillegg å

vurdere handlingene til framtrede politikere og militære.

### 13. Andre verdenskrig: De militæres opptreden i 1940

Rapport fra den militære undersøkelseskommisjonen av 1946 avgitt mai 1950. NOU 1979: 47.

Kommisjonen, oppnevnt av regjeringen 25. januar 1946, tok for seg anklager rettet mot offiserer for feilbeslutninger og passivitet under den tyske invasjonen i 1940. Den fullstendige, usensurerte versjonen av rapporten forelå ikke før 1979.

### 14. Andre verdenskrig: Myndighetenes holdning til tyskerarbeid

Undersøkelse vedrørende norske myndigheters stilling til tyske arbeidsopdrag den første tid etter 8. april 1940. [Stensil]. Erstatningsdirektoratet, Skrivemaskinstua, Oslo, mars 1946. Bærer innskriften *Må ikke offentliggjøres*.

Undersøkelser utført av en frittstående sakfører til bruk for Erstatningsdirektoratet og påtalemyndigheten for å klarlegge om norske myndigheter i okkuperte områder hadde oppmuntret entreprenører og andre forretningsdrivende til å påta seg oppdrag for tyskerne i den tidligste fasen av okkupasjonen.

### 15. Aksjetransaksjoner i «Union» 1950

Finansdepartementet oppnevnte i april 1950 et granskingsutvalg for å klarlegge om det hadde foregått urimelige eller samfunnskadelige transaksjoner med aksjene i treforedlingsbedriften «Union». Kommisjonsrapporten, som omfatter en skarp kritikk av interne disposisjoner i aksjeselskapet «Union», ble ikke trykt og distribuert til offentligheten. Kort omtale av konklusjonene finnes i Arnljot Strømme Svendsen, *Union 1873-1973*, Aschehoug, Oslo 1973, s. 185-86.

### 16. Trykkekontrakt for Programbladet 1958

Uttalelse fra utvalg nedsatt av Kirke- og undervisningsdepartementet 5. juli 1958 i anledning visse spørsmål vedrørende Programbladet. [Ikke-utgitt stensil], Oslo, 18. november 1958.

Et utvalg ble oppnevnt for å undersøke holdbarheten av påstander om at NRK hadde feilhåndtert inngåelsen av en ny trykkekontrakt for Programbladet. Rapporten inngikk som et upublisert tillegg

til St.meld.nr. 105 (1958-59). Konklusjon gikk ut på at NRK ikke hadde gjort noe galt.

### Moderne rapporter etter 1963

#### 17. Eksplosjonsulykke i Kings Bay 1962

Rapport fra granskingskommisjonen for eksplosjonsulykken på Svalbard (Ny Ålesund) 5. november 1962. Avgitt 27. mai 1963. Vedlegg til St.meld. 86 (1962-63).

Dette var den andre av to rapporter om gruveulykken i Kings Bay 1962. Tønseth-kommisjonen ble oppnevnt 4. januar 1963 og tok for seg et bredt spekter av mulige årsaker til ulykken. Den rettet skarp kritikk mot bedriftsledelsen og eierne, representert ved Industridepartementet. (Rapporten bidro til regjeringen Gerhardsens fall i september 1963). Kings Bay-rapporten ble fulgt av en ny komitérapport som utredet økonomiske erstatninger til de etterlatte ved samtlige gruveulykker på Svalbard (Innstilling om ytterligere erstatning til de etterlatte ved ulykker på Svalbard, Reklame-trykk a/s, Bergen 1964).

#### 18. Industridepartementet 1964

Innstilling om administrasjonsordningen og forvaltningen i Industridepartementet. Avgitt av granskingsutvalget oppnevnt ved Kronprinsregentens resolusjon av 15. november 1963. Trykt hos O. Fredr. Arnesens bok og akcidenstrykkeri, Oslo 1964.

Etter Kings Bay-ulykken (se nr. 17) undersøkte en kommisjon oppnevnt av regjeringen Industridepartementet med vekt på embetsførselen til en rekke tjenestemenn. Den kritiserte noen av disse og foreslo en rekke endringer i saksbehandlingen og organiseringen av departementet i innstillingen som forelå 15. august 1964.

#### 19. Statens spesialskoler for psykisk utviklingshemmede 1967

Uttalelse om forholdene ved statens -spesialskoler for evneveike. Stortingets ombudsmann for forvaltningen. [Stensil], Oslo 1967.

Dette dreide seg om undersøkelse som sivilombudsmannen selv tok initiativ til på grunnlag av uttalelser på et møte i Det norske studentersamfund og et debattprogram i fjernsynet våren 1967 om overgrep mot elever ved spesialskoler for psykisk utviklingshemmede. Rapporten av 6. juli 1967 dokumenterer tilfeller av fysiske og andre overgrep og anbefaler enkelte reformer.

### 20. Skoler for mistilpassete barn og ungdom 1968

Innstilling om verneskolenes funksjon og målsetting. Trykt hos Reklametrykk a/s, Bergen 1968.

Dette utvalget, oppnevnt av regjeringen 17. desember 1965, utførte en kritisk gjennomgang av forholdene ved verneskolenes for mistilpassete barn og ungdom. På sitt vis dokumenterer innstillingen, avgitt 4. september 1968, noen av de tilsvarende problemene som tidligere undersøkelser, jf. nr. 5, men siden utvalget omfattet minst én departementstjenestemann kan det ikke anses som en uavhengig granskingskommisjon.

### 21. Loran C og Omega-saken 1975

*Loran C og Omega*: Innstilling fra utvalget til undersøkelse av sakene om etablering av Loran C og Omega-stasjoner i Norge (Granskingsutvalget Loran C-Omega). Utvalget nedsatt ved kgl. res. av 4. april 1975. Pax forlag, Oslo 1977.

Denne undersøkelsen ble utløst av påstander i en magisteravhandling i statsvitenskap om at norske myndigheter ikke var blitt tilstrekkelig informert av amerikanernes om formålet med nye lyttestasjoner langs norskekysten. Utvalget fant at ingen av politikerne eller tjenestemennene som var involvert i saken hadde gjort noen feil. Selv om rapporten forelå alt 23. desember 1975, ble en usensurert versjon først utgitt på et privat forlag 1977.

### 22. Ukontrollert utblåsing på boreplattformen «Bravo» 1977

Bravorapporten. Ukontrollert utblåsing på «Bravo» 22. april 1977. Rapport fra granskingskommisjonen oppnevnt ved kongelig resolusjon av 26. april 1977. Rapporten avgitt til Justisdepartementet 10. oktober 1977. NOU 1977: 47.

En uavhengig granskingskommisjon ble utnevnt av regjeringen for å analysere årsaken til ulykken på oljeplattformen «Bravo» 22. april 1977. Ingen enkeltperson ble tildelt skyld, men utvalget pekte på underliggende årsaker knyttet til utilfredsstillende organisasjons- og administrasjonssystemer. Ledelsen av redningsoperasjonen skrev sin egen rapport i desember 1977 (Bravoutblåsing. Aksjonsledelsens rapport. NOU 1977: 57)

### 23. «Alexander L. Kielland»-ulykken 1980

«Alexander L. Kielland»-ulykken. Fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 28. mars 1980. Utredningen er avgitt til Justis- og politidepartementet i mars 1981. NOU 1981: 11. Engelsk utgave: The

«Alexander L. Kielland» Accident, Translatørservice a/s, Stavanger 1981.

123 personer omkom i katastrofen som ble gransket av en kommisjon som fant tilfeller av teknisk svikt som den umiddelbare årsaken, mens de underliggende årsaksforholdene fantes i regelverket for bygging og inspeksjon av produksjonsplattformer.

### 24. Reitgjerdet sykehus 1980

Rapport om forholdene ved Reitgjerdet sykehus fra den granskingskommisjon som ble nedsatt ved kongelig resolusjon 29. februar 1980. [Oslo 1980].

Kommisjonen undersøkte overgrep utført av medisinsk og annet personale mot pasienter ved dette psykiatriske sykehuset. Kommisjonen rettet kritikk ikke bare mot institusjonsledelsen, men også mot enkeltpersoner i Sosialdepartementet. Seinere fulgte et regjeringsoppnevnt utvalg 27. mars 1981 som vurderte spørsmål om erstatning fra staten til pasienter ved Reitgjerdet sykehus (Rapport fra «Erstatningsutvalget - Reitgjerdet». Avgitt februar 1982. Engers boktrykkeri A/S).

### 25. Politivold 1981

*Politivoldrapporten*. Rapport om politivold fra utvalget til å undersøke forekomsten og arten av politivold m.v. oppnevnt av Justisdepartementet 27. oktober 1981. Universitetsforlaget, Oslo 1982.

Kommisjonen fikk i oppdrag å undersøke grunnlaget for påstander om politivold framsatt i en kriminologisk forskningsrapport. I hovedsak ble påstandene til forskeren verifisert i utvalgets rapport 22. februar 1982.

### 26. Reksten-saken (I) 1981

Reksten-saken. Rapport til Den norske regjering fra den granskingskommisjon som ble nedsatt ved kgl. resolusjon 26. juni 1981 for å gjennomgå Reksten-saken. Avgitt 15. november 1982. NOU 1983: 13

Kommisjonens mandat gikk ut på å granske forretningstransaksjonene til Hilmar Rekstens rederivirksomhet, spesielt med hensyn til bruken av offentlige midler. Se dessuten nr. 33 nedenfor.

### 27. Tofte-Emden-konkursene 1982

Statens engasjement i Tofte-Emden-konkursene: Innstilling fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 29. oktober 1982. Avgitt til Industridepartementet 30. juni 1983. NOU 1983: 31

Statens tap i Tofte- og Emden prosjektene beløp seg til halvannen milliard kroner. Utvalget fikk i mandat å klarlegge hvordan de statlige engasjementene kom i stand og utviklet seg fram til tapene. Utvalget konkluderer blant annet med at Staten som eier ikke la til grunn tilfredsstillende driftsøkonomiske risiko- og lønnsomhetsvurderinger ved vurderingen av sitt engasjement.

#### 28. Dykkerulykke på «Byford Dolphin» 1983

Dykkerulykken på Byford Dolphin 5. november 1983. Rapport fra ekspertkommisjonen; nedsatt av Kommunal- og arbeidsministeren 7. november 1983; Avgitt til Kommunal- og arbeidsdepartementet 22. februar 1984. NOU 1984: 11

Denne kommisjonen, som uvanlig nok ble ledet av en admiral, fant at den utløsende årsaken besto i en operatørfeil, men den anbefalte også enkelte endringer i tekniske forhold og rutiner i det man påpekte utfordringen som lå i å sikre samarbeidet mellom ulike, spesialiserte grupper av arbeidere.

#### 29. Ukontrollert utblåsing på «West Vanguard» 1985

Ukontrollert utblåsing på boreplattformen West Vanguard 6. oktober 1985. Rapport fra granskingskommisjonen oppnevnt av Justisdepartementet 8. oktober 1985. Avgitt til Justisdepartementet 14. mars 1986. NOU 1986: 16. Uoffisiell engelsk oversettelse: West Vanguard Report [Translatørservice a/s, Oslo 1986].

Granskingskommisjonen pekte på flere uheldige omstendigheter som årsak til ulykken, men som sine forgjengere (nr. 22, 23 og 28) foreslo man tiltak med sikte på å forbedre opplæringen, planleggingen, varslingsystemene og måleutstyret.

#### 30. Snøskredulykken i Vassdalen 1986

Skredulykken i Vassdalen 5. mars 1986. Rapport fra granskingskommisjonen oppnevnt av Justisdepartementet 7. mars 1986. Avgitt til Justisdepartementet 7. juli 1986. NOU 1986:20

En sivil granskingskommisjon oppnevnt av Justisdepartementet tok for seg omstendighetene som førte til tapet av 16 menige soldater i en snøskredulykke i forbindelse med en NATO-øvelse i Nord-Norge. Kommisjonen pekte på behovet for systemforbedringer for å forhindre tilsvarende ulykker i framtida. Konklusjonene i denne ble utfordret og drøftet i St.meld.nr. 68 (1986-87) som ble framlagt 5. juni 1987.

#### 31. Kjernekraftulykken i Tsjernobyl (I) 1986

Informasjonskriser. Fra et utvalg oppnevnt av Sosialdepartementet 19. juni 1986. Avgitt til Sosialdepartementet 21. august 1986. NOU 1986:19

Utvalget vurderte Helsedirektoratets pressemeldinger og mediernes framstilling av Tsjernobylulykken i sovjetisk Ukraina i april 1986. Rapporten stilte seg kritisk til opptredene til flere ledende tjenestemenn og anbefalte nye prosedyrer for å håndtere offentlig informasjon ved katastrofer.

#### 32. Kjernekraftulykken i Tsjernobyl (II) 1986

Tsjernobyl-ulykken. Rapport fra Helsedirektoratets rådgivende faggruppe. Avgitt til Helsedirektøren 1. oktober 1986. NOU 1987:1

Et utvalg sammensatt av fagekspertter ble oppnevnt 14. mai 1986 for å følge opp og evaluere myndighetenes tiltak for å møte problemene med radioaktivt nedfall etter reaktorulykken i Ukraina i daværende Sovjetunionen.

#### 33. Reksten-saken (II) 1988

Rapport til Stortinget fra den granskingskommisjon i Reksten-saken som ble oppnevnt ved Stortingets vedtak 20. juni 1985. Avgitt 9. februar 1988. Dokument nr. 7 (1987-88).

Denne kommisjonen ble ledet av tidligere høyesterettsjustitiarius Rolv Ryssdal for å granske myndighetenes opptreden i forbindelse med forretningstransaksjonene til skipsreder Hilmar Reksten. Stortinget var opptatt av om Regjeringen hadde overholdt sin informasjonsplikt på 1970-tallet i denne saken.

#### 34. Kongsberg Våpenfabrikk 1989

Kongsberg Våpenfabrikk: Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 18. desember 1987. Avgitt 7. mars 1989. NOU 1989: 2

Utvalget fikk som mandat å klarlegge hovedårsakene til de omfattende tapene som var oppstått ved Kongsberg Våpenfabrikk. Utvalget anslo kreditorenes tap til en milliard kroner. Flere årsaker ble angitt for bedriftens undergang, blant annet mangel på konkrete mål og klar strategi, en komplisert organisasjonsstruktur og uklare signaler fra de politiske myndighetene.

#### 35. Ila sikringsanstalt 1989

Rapport fra undersøkelsesgruppe vedrørende Kenneth Danielsens fremstilling fra Ila landsfeng-

sel og sikringsanstalt 4. mars 1989 avgitt 15. april 1989. Stensil.

Gruppen – oppnevnt av Justisdepartementet 8. mars 1989 – gransket omstendighetene som førte til drapet på en kvinnelig fengselsbetjent i forbindelse med en overvåket utgang («fremstilling») for den straffedømte Kenneth Danielsen. Deler av den offentliggjorte rapporten er sladdet.

### 36. *Selfangst 1990*

Norsk selfangst 1982-88. Rapport fra den offentlige granskingskommisjonen. Fra en kommisjon oppnevnt ved kongelig resolusjon 24. februar 1989. Avgitt til Fiskeridepartementet 5. september 1990. NOU 1990:19.

Kommisjonen ble oppnevnt for å undersøke påstander om dyremishandling fra en fangstinspektør i forbindelse med en selfangstekspeidisjon til Grønland. Kommisjonen fant at reglene var brutt ved mange anledninger, men støttet ikke de mest kritiske uttalelsene. Utvalget foreslo noen endringer i fangstforskriftene.

### 37. *Kostnadsoverskridelser for nybygg for Norges Bank 1990*

Norges Banks nye hovedsete. Innstilling fra undersøkelsesutvalget for Norges Banks hovedsete, oppnevnt av Finansdepartementet 10. juni 1987. Avgitt til Finansdepartementet 22. november 1990. NOU 1990:25.

Utvalget dokumenterte store, ikke forhåndsgodkjente utgiftsökninger ved reisningen av det nye nasjonalbankbygget. Disse skyldtes endringer i planene underveis, men også en svak prosjektorganisasjon. Utvalget vurderte ikke om noen kunne stilles til ansvar for overskridelsene.

### 38. *Misligheter i Oslo kommune 1990*

Gransking av Oslo kommune: Rapport nr. 1. Fra Statens granskingsutvalg for Oslo kommune oppnevnt 9. januar 1990 av fylkesmannen i Oslo og Akershus. Avgitt 9. oktober 1990. NOU 1990: 26.

Gransking av Oslo kommune: Rapport nr. 2. Avgitt 20. mars 1991. NOU 1991: 11.

Gransking av Oslo kommune: Rapport nr. 3. Avgitt 11. januar 1993. NOU 1993: 5.

Den første rapporten omfatter hovedsakelig spørsmål om habilitetsproblemer og interessekonflikter blant ledende medlemmer av Oslo bystyre. Granskingen tar for seg enkeltpersoner og vektlegger at intet er galt med reglene, bare i praktiseringen av dem. Rapport nr. 2 fokuserer på manglende

oversikt og kontroll fra den administrative og den politiske ledelsens side. Den tredje rapporten vurderer bystyrets oppfølging av de to første rapportene, inklusive nye habilitetsregler for kommunale tjenestemenn og politikere.

### 39. *«Scandinavian Star»-ulykken 1990*

«Scandinavian Star»-ulykken, 7. april 1990. Rapport fra granskingsutvalget oppnevnt ved kongelige resolusjoner 20. april og 4. mai 1990. Avgitt til Justis- og politidepartementet i januar 1991. NOU 1991: 1A and 1B. 2 bind. Engelsk utgave: The Scandinavian Star Disaster of 7 April 1990: Main Report. NOR 1991: 1E. Oversatt av Alison Arderne Olsen.

I brannulykken på passasjerskipet «Scandinavian Star» omkom 158 mennesker omkom under overfarten mellom Oslo og Fredrikshavn. Kommisjonen hadde medlemmer oppnevnt etter forslag fra Sverige, Danmark, Norge og Bahamas, hvor båten var registrert. Selv om brannen ble ansett som resultat av en kriminell handling, ble skipets eiere kritisert for å sette skipet i fart før sikkerhetstiltakene var ferdiginstallert og mannskapet hadde fått full opplæring i brann- og evakueringsprosedyrer.

### 40. *Bankkrisen (I)*

Kredittilsynet engasjerte i 1990 sorenskriver Håkon Wiker til å lede et granskingsutvalg for å undersøke om det kunne foreligge straffbare forhold av alvorlig karakter i banker som fikk soliditetsproblemer på slutten av 1980-tallet. Utvalget avga 1991-92 seks innstillinger, hvorav to ble oversendt Økokrim. Utvalget innebar i praksis en midlertidig utbygging av tilsynets saksbehandlingskapasitet.

### 41. *Bankkrisen (II)*

Bankkrisen. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 4. oktober 1991. Avgitt til Finans- og tolldepartementet 31. august 1992. NOU 1992: 30. Engelsk utgave: Report by the Commission on the Banking Crisis. NOR 1992: 30E.

Utvalget tok for seg årsakene til krisen i det norske bankvesenet på slutten av 1980-tallet. Utvalget ble ledet av økonomiprofessor Preben Munthe.

### 42. *Sammenbruddet i UNI Storebrand 1992 (I)*

UNI Storebrand og myndighetene: Granskingsutvalgets rapport. Utvalget nedsatt ved kongelig resolusjon 25. september 1992. Avgitt til Adminis-

trasjonsdepartementet 25. februar 1993. NOU 1993: 9

Regjeringen ga 25. september 1992 utvalget i oppdrag å gi en oversikt og vurdere myndighetenes rolle i begivenhetene som førte til sammenbruddet 1992 i landets største forsikringsselskap. Granskingsutvalget ble ledet av høyesterettsjustitiarius Erling Sandene. Rapporten ble avgitt til Administrasjonsdepartementet 25. februar 1993 og inneholdt generell kritikk av Finansdepartementets og Kredittilsynets opptreden i forbindelse med UNI Storebrands oppkjøp av aksjer i det svenske forsikringsselskapet Skandia. Også enkeltpersoners opptreden blir omtalt og vurdert kritisk.

#### 43. Sammenbruddet i UNI Storebrand 1992 (II)

UNI Storebrands behandling av Skandia-investeringen. Rapport fra granskingskommisjonen nedsatt ved Kongelig resolusjon 30. april 1993. Avgitt til Administrasjonsdepartementet 10. november 1993. NOU 1994: 7

Denne rapporten vurderer interne forhold i UNI Storebrand-konsernet i forbindelse med oppkjøpet av Skandia. Konklusjonene omfatter kritikk mot administrasjonen samt de styrende og kontrollerende organene for feilvurderinger ved oppkjøpet som bidro til at bedriften ble satt under offentlig administrasjon 25. august 1992

#### 44. Ulovlig overvåking 1996

Rapport til Stortinget fra kommisjonen som ble nedsatt av Stortinget for å granske påstander om ulovlig overvåking av norske borgere (Lund-rapporten) Avgitt til Stortingets presidentskap 28. mars 1996. Dokument nr. 15 (1995-96)

Granskingskommisjonen ble oppnevnt ved Stortingets beslutning 1. februar 1994 med høyesterettsdommer Ketil Lund som leder. Kommisjonen gjennomførte en omfattende undersøkelse av de hemmelige tjenester etter 1945 med spesiell vekt på om de ulovlig kartla norske borgere som ble ansett som en sikkerhetstrussel. Kommisjonen fant at disse tjenestene, særlig Politiets overvåkingstjeneste, i årevis hadde gjennomført lov- og instruksstridige tiltak mot grupper og enkeltpersoner.

#### 45. Uriktige domfellelser i Liland-saken 1996

Liland-saken: Fra et utvalg oppnevnt ved kgl. res. av 13. juli 1995 for gransking av Liland-saken. Avgitt til Det kgl. Justis- og politidepartement 1. juli 1996. NOU 1996:15

Granskingen tar for seg de viktigste stadiene i straffesaken mot Per Liland fra etterforskningen startet i 1969 til frifinnelsesdommen på 1990-tallet. Granskingen brakte for dagen svikt i saksbehandlingen med hensyn til etterforskningen, påtale-maktens objektivitet og de sakkyndige undersøkelsesene.

#### 46. Bankkrisen (III)

Rapport til Stortinget fra kommisjonen som ble nedsatt av Stortinget for å gjennomgå ulike årsaksforhold knyttet til bankkrisen. Dokument nr. 17 (1998-99).

Kommisjonen ble oppnevnt 30. mai 1997 og avga innstillingen sin 29. juni 1998. I konklusjonen fremheves betydningen av bankkrisen som et lærestykke som åpner for at aktørene kan pålegges å gjennomføre tiltak som vil forebygge tilsvarende kriser i fremtiden.

#### 47. Vold og psykiatri

Innstilling til Det kgl. sosial- og helsedepartement fra Rasmussen-utvalget. Avgitt 10. desember 1998 [Stensilutgave].

I mars 1998 oppnevnte Sosialdepartementet et utvalg som skulle vurdere om det har forekommet tilfeller av systemsvikt som medvirket til at utilregnelige har begått alvorlige voldshandlinger. Utvalget kom til at behandlingen av en del psykiatiske pasienter har fått uheldige resultater og foreslo en rekke tiltak for å rette opp situasjonen.

#### 48. Alta bataljon

Alta bataljon. Rapport fra et utvalg nedsatt av Sosial- og helsedepartementet januar 1997. Avgitt til Sosial- og helsedepartementet 3. juni 1998. NOU 1998: 12

Utvalget vurderte om det historiske grunnlagsmaterialet for psykiske skader blant deltakere i Alta bataljon 1940 var så riktig og fullstendig som det var mulig å få det, eller om det forelå feil eller nye opplysninger som var egnet til å rokke ved tidligere undersøkelser. Utvalget kom fram til at det nok var enkelte som hadde fått tilleggsbelastninger under den evakueringen av Finnmark 1944-45, som det burde tas hensyn til ved eventuell krigspensjonering.

#### 49. Gardermoprojektet (I)

Gardermoprojektet. Evaluering av planlegging og gjennomføring. Utredning fra en gruppe oppnevnt

ved kongelig resolusjon av 15. mai 1998. Avgitt til Samferdselsdepartementet 1. september 1999. NOU 1999: 28.

Mandatet gikk ut på å foreta en bred gjennomgang av utbyggingen av Gardemobanen og Oslo Lufthavn Gardermoen i perioden 1990-99. Utvalget stilte seg kritisk til enkelte sider av prosjekterings- og utbyggingsprosessen.

#### 50. Attentatet på Lillehammer 1973

Lillehammer-saken. Omstendigheter rundt drapet på Ahmed Bouchikhi den 21. juli 1973 og sakens senere håndtering av norske myndigheter. Rapport fra et granskingsutvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 20. november 1998. Avgitt til Justis- og politidepartementet den 1. mars 2000. NOU 2000: 6

Marokkaneren Ahmed Bouchikhi ble drept av agenter tilknyttet den israelske etterretningstjenesten Mossad i 1973. Selv om fem personer ble dømt for medvirkning til drapet, har man antatt at en del nøkkelpersoner unnslopp. Granskingen omfatter en kritisk vurdering av påtalemyndighetens og spesielt Riksadvokatenes oppfølging av saken i periodene 1989-90 og 1993.

#### 51. Jernbaneulykken ved Åsta stasjon 2000

Åsta-ulykken, 4. januar 2000. Rapport fra undersøkelseskommisjon oppnevnt ved kongelig resolusjon 7. januar 2000. Avgitt til Justis- og politidepartementet 6. november 2000. NOU 2000: 30 og Særskilt vedlegg til NOU 2000: 30.

Kommisjonen klarte ikke å avgjøre om den direkte årsaken til togkollisjonen ved Åsta stasjon knyttet seg til feil i signalanlegget eller om det forelå en menneskelig feilhandling. Som indirekte årsaker pekte kommisjonen på at Jernbaneverket hadde foretatt forenklinger i avgangsprosedyrene trass i at det ikke var installert nytt automatisk togkontroll (ATC) på Rørosbanen.

#### 52. Hurtigbåten MS «Sleipners» forlis 1999

Hurtigbåten MS Sleipners forlis 26. november 1999. Rapport fra undersøkelseskommisjonen oppnevnt av Justis- og politidepartementet 1. desember 1999. Avgitt 8. november 2000. NOU 2000: 31 og Særskilt vedlegg til NOU 2000: 31

Kommisjonen tok for seg et bredt spekter av forhold som virket inn på skipsforliset som kostet 16 mennesker livet. Den utløsende årsak til ulykken var feilnavigering. Navigatørene visste ikke hvor de var da MS «Sleipner» gikk på grunn. Etter

kommisjonens vurdering fungerte kapteinen og hans besetning samlet sett ikke tilfredsstillende under redningsarbeidet, men kommisjonen foreslo likevel en rekke tiltak med sikte på å bidra til å hindre ulykker av lignende art

#### 53. Jernbaneulykken på Lillestrøm stasjon 2000

Lillestrøm-ulykken 5. april 2000. Rapport fra undersøkelseskommisjon oppnevnt av regjeringen ved kongelig resolusjon 7. januar 2000 i forbindelse med Åsta-ulykken, som 7. april 2000 fikk utvidet mandat til også å undersøke togulykken på Lillestrøm stasjon. Avgitt til Justis- og politidepartementet 30. januar 2001. NOU 2001: 09

Kommisjonen fant at den direkte årsaken til togulykken var bremsesvikt, men at det også forelå bakenforliggende årsaker som mangler ved vedlikeholdsrutiner for bremsene og manglende prøvebremsing. Også for lekkasjene fra gasstankene på stasjonsområdet skilte kommisjonen mellom den umiddelbare årsaken som var togkollisjonen og en rekke bakenforliggende årsaker.

#### 54. Gardermoprosjektet (II)

Rapport til Stortinget fra kommisjonen som ble nedsatt av Stortinget for å foreta en bred gjennomgang av utredning, planlegging, prosjektering og utbygging av ny hovedflyplass for Østlandet og Gardemobanen. Dokument nr. 18 (2000-2001)

Stortinget vedtok 4. april 2000 en granskingskommisjon som skulle ta for seg alle sider ved utbyggingen av flyplassen på Gardermoen og Gardemobanen. I praksis tok kommisjonen for seg et begrenset antall problemstillinger med sikte på å avdekke mulige kritikkverdige forhold. Kommisjonen leverte sin hovedrapport til Stortingets presidentskap 1. mars 2001 med en tilleggsrapport 4. april 2001.

#### 55. Politiets materielltjeneste 2001

Etter henstilling fra justisminister Hanne Harlem oppnevnte Regjeringsadvokaten og Kredittilsynet i fellesskap et utvalg for å granske ledelsen ved Politiets materielltjeneste etter flere store oppslag i *Verdens Gang* høsten 2000. Påstandene gjaldt uheldige bindinger mellom PMT og enkelte bilimportører. Utvalget fant kritikkverdige brudd på etiske retningslinjer i forholdet til to leverandører. Direktøren i PMT fikk særlig kritikk i forbindelse med reisevirksomhet og jaktaktivitet i utlandet. Rapporten forelå 10. april 2001.



### 56. Dykking i Nordsjøen

Pionerdykkerne i Nordsjøen Rapport fra granskingskommisjonen for undersøkelse av pionerdykkernes forhold i Nordsjøen, oppnevnt ved Kronprinsregentens resolusjon 2. mars 2001. Avgitt til Arbeids- og administrasjonsdepartementet 31. desember 2002. NOU 2003: 5

I påvente av studier som fyller alle krav til vitenskapelig holdbarhet, mente kommisjonen at det måtte legges vekt på de studier som peker på en sannsynlig sammenheng mellom en langvarig dykkerkarriere og senere sviktsymptomer av nevrologisk og kognitiv natur. Granskingskommisjonen anbefalte at det for nordsjødykkere med helseskader burde etableres en ordning der det gis erstatning finansiert av staten og de berørte selskapene.

### 57. Uetisk medisinsk forskning

Granskning av påstander om uetisk medisinsk forskning på mennesker. En granskning av påstander om uetisk medisinsk forskning med LSD, elektroder og radioaktiv stråling på mennesker i Norge i perioden 1945 – 1975. Utredning fra kommisjon oppnevnt ved kongelig resolusjon 5. oktober 2001. Avgitt til Helsedepartementet 17. desember 2003. NOU 2003: 33

I følge rapporten kunne ikke kommisjonen bekrefte påstandene som den var bedt om å granske. Den foreslo derfor heller ikke endringer i dagens ordning på området.

### 58. Barnehjem og spesialskoler

Barnehjem og spesialskoler under lupen. Nasjonal kartlegging av omsorgssvikt og overgrep i barnevernsinstitusjoner 1945–1980. Utredning fra et utvalg oppnevnt av Barne- og familiedepartementet 19. desember 2003. Avgitt 1. november 2004. NOU 2004: 23

Utredningen avdekket at omsorgssvikt og overgrep av til dels alvorlig karakter fant sted i barnehjem og skolehjem/spesialskoler for barn og ungdom med tilpasningsvansker i hele utvalgets mandatperiode 1945–1980. Utredningen pekte på en rekke generelle årsaker til at dette kunne skje: Straffetradisjonen, manglende faglige ressurser, lukkede institusjoner og sviktende oppfølging fra sentrale myndigheter.

### 59. Mehamnulykken 1982

Hovedrapport. Luftfartsulykken med Twin Otter LN-BNK nær Gamvik 11. mars 1982. Rapport fra

Stortingets granskingskommisjon for Mehamnulykken, oppnevnt 30. januar 2003. Avgitt 20. september 2005. Dokument 24 (2004-2005)

Denne spesielle kommisjonen ble oppnevnt på grunnlag av påstander i en TV-reportasje 2002 om at ukjente fly var i nærheten da et Twin Otter-fly havarerte nær Gamvik i Finnmark 1982. Kommisjonen fant verken grunnlag for disse påstandene eller at vesentlig informasjon var blitt holdt tilbake ved tidligere granskinger av ulykken.

### 60. Fiskefartøyet «Utvik Seniors» forlis 1978

Fiskefartøyet «Utvik Seniors» forlis 17. februar 1978. Rapport fra undersøkelseskommisjonen oppnevnt av Justis- og politidepartementet 8. mai 2002. Avgitt 20. april 2004. NOU 2004: 09

En tidligere undersøkelseskommisjon konkluderte i 1979 med at «Utvik Senior» kan ha kantret etter nedising, og deretter drevet inn i fallene, eller gått inn i fallene på grunn av feilnavigering. Den nye kommisjonen fant derimot at en kollisjon med et annet fartøy fremsto som den mest sannsynlige årsaken til «Utvik Seniors» forlis.

### 61. Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia 2004

26.12. Rapport fra evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør-Asia. Publikasjonsnummer G-0373B. Trykt hos PDC Tangen as [Oslo 2005].

Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 14. januar 2005 med mandat til å evaluere norske myndigheters håndtering av flodbølgekatastrofen i Sør-Asia. Utvalget fikk frist til 20. april 2005 med å avgi sin rapport. Rapporten peker på betydelig svikt, særlig i de første dagene, i norske etaters håndtering av katastrofen. Særlig Utenriksdepartementet kritiseres for mangelfulle beredskapsplaner og svak organisering både sentralt og lokalt ved ambassaden i Bangkok. Rapporten legger vekt på at kritikken ikke omfatter enkeltpersoner.

### 62. Arbeidstillatelser for kurdiske asylsøkere

Granskning av Utlendingsdirektoratet. Utredning fra en granskingskommisjon oppnevnt ved kongelig resolusjon 7. april 2006. Avgitt til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 23. juni 2006. NOU 2006: 14.

Granskingen dreide seg om UDI hadde holdt seg til sine fullmakter i den såkalte MUF-saken om tildeling av midlertidige og begrensede arbeidstillatelser for kurdiske asylsøkere uten beskyttelsesbehov.

**63. Forskningsjuks ved Radiumhospitalet 2006**

Rapport fra granskingskommisjon oppnevnt av Rikshospitalet – Radiumhospitalet HF og Universitetet i Oslo 18. januar 2006. Avgitt 30. juni 2006

En ekstern granskingskommisjon fikk i oppdrag å granske forskningsarbeidet til overlege og forsker Jon Sudbø. Selv om ansvaret for manipulasjon og fabrikkering av data ble lagt på forskeren og hans veileder, påpeker kommisjonen også systemsvikt ved Radiumhospitalet i form av manglende ledelse, opplæring og kontroll. (Tilgjengelig på Rikshospitalets og Den norske lægeforenings nettsider).

**64. Kontrakter for anskaffelse av informasjonsteknologi 2006**

Rapport fra Granskingsutvalget for IKT-kontrakter i Forsvaret oppnevnt av Kongen i statsråd 6. januar 2006. Avgitt 16. juni 2006

Granskingsutvalget fikk som mandat å avdekke om det forelå korrupsjon eller andre straffbare handlinger i tilknytning til Forsvarets IKT-kontrakter 1995-2005. Utvalget skulle også utrede mulige tiltak på området. Utvalget avdekket en rekke misforhold i forbindelse med fakturering, anskaffelsesprosedyrer, habilitetsregler og gaver til ansatte. (Tilgjengelig på Regjeringens nettsider).

**65. Raset i Hanekleivtunnelen 2006**

Raset i Hanekleivtunnelen 25. desember 2006. Rapport fra undersøkelsesgruppen.

Undersøkelsesgruppen etter raset i Hanekleivtunnelen 25. desember 2006 ble oppnevnt av Samferdselsdepartementet den 5. januar 2007 og hadde som hovedoppgave å klarlegge mulige årsaker til raset og foreslå forbedringstiltak i veitunnelen. Rapporten ble avgitt 14. februar 2007. (Tilgjengelig på Statens vegvesens nettsider).

**66. Uriktige domfellelser i Fritz Moen-saken**

Fritz Moen og norsk strafferettspleie. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 8. september 2006. Avgitt til Justis- og politidepartementet 25. juni 2007. NOU 2007: 7

Utvalget vurderte grunnlaget for at Fritz Moen ble domfelt for to drap, mens han over tjue år senere fikk gjenopptatt sakene og ble frifunnet. Utvalget anbefalte regelendringer og andre tiltak som bidrag til å hindre uriktige domfellelser i fremtiden.

**67. Kreft hos studenter og ansatte ved tidligere NLH**

Rosenborgsaken. Det offentlige håndtering av kreft hos ansatte og studenter ved Norges lærerhøgskole i Trondheim/ Den allmennvitenskapelige høgskolen. Rapport fra granskingsutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 22. desember 2006. Avgitt til Justis- og politidepartementet 16. august 2007. NOU 2007: 9

Granskingsutvalget rettet kritikk både mot lærestedet og departementet. NTNU ble kritisert for manglende undersøkelser for å opplyse saken, sin håndtering av sakens første fase og oppfølgingen av de berørte. Utvalget fant videre at Kirkeutdannings og forskningsdepartementets håndtering og manglende oppfølging samlet sett var sterkt kritikkverdige, blant annet ble det inngått svært ulike forlik om erstatninger til de skadelidte.

**68. Meningokokkforsøket 1988-1994**

[Hovedrapport fra utvalget for gjennomgang av meningokokkforsøket 1988-1994 oppnevnt av Helse- og omsorgsdepartementet 2. februar 2007].

Utvalget leverte sin rapport i to deler, 27. juni og 16. oktober 2007. Utvalgets hovedspørsmål var om forsøkene med vaksine mot meningokokk (hjernehinnebetennelse) blant ungdomsskolelever og militærrekrutter ble forsvarlig gjennomført og fulgt opp av helsemyndighetene i ettertid. Utvalget fant en rekke mangler både med hensyn til gjennomføring og oppfølging (Tilgjengelig på Regjeringens nettsider).

**69. «Bourbon Dolphins» forlis 2007**

Bourbon Dolphins forlis den 12. april 2007. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 27. april 2007. Avgitt til Justis- og politidepartementet 28. mars 2008. NOU 2008: 8. Engelsk utgave: The Loss of the «Bourbon Dolphin» on 12 April 2007. NOU 2008: 8 [E].

Fartøyet «Bourbon Dolphin» var bygd og utrustet for å utføre ankerhåndterings-, slepe- og forsyningsoperasjoner på dypt vann. Forliset vest for Shetland skjedde brått og bare halvparten av de 14 om bord ble reddet. Kommisjonen konstaterte menneskelig svikt under utførelse av den siste fasen av en arbeidsoperasjon, men rettet samtidig sterk kritikk mot rederiet for manglende forberedelser, opplæring og informasjon til mannskapet om skipets manglende stabilitetsegenskaper.

*70. Stortingspensjoner 2009*

Vurdering av enkeltsaker om utbetaling av stortingspensjon etter 75-årsordningen. Utredning av et ekspertutvalg nedsatt 4. september 2008 av Stortingets presidentskap. Avgitt 8. januar 2009. [Konfidensiell].

Utvalget vurderte sakene til 54 tidligere stortingsrepresentanter som i årene 1998 til 2008 mottok pensjon etter en ordning bygd en kombinasjon av alder og tjenestetid i Stortinget. Utvalget fant at seks pensjonister hadde fått utbetalt mer enn de hadde krav på. I tillegg leverte utvalget en utredning om «Rettssikkerhet ved tildeling og oppfølging av stortingspensjoner».

---

**Vedlegg 2**

## **Innstilling om regler for granskingskommisjoner**

Justis- og politidepartementet.

### **INNSTILLING**

om

# **Regler for granskingskommisjoner**

Fra et utvalg nedsatt ved  
Kronprinsregentens resolusjon  
15. september 1966

Innstillingen avgitt i november 1968

Trykt i Reklametrykk A.s

Bergen 1969

Figur 2.1

## INNHOOLD:

	Side
I. Utvalgets oppnevning og mandat .....	5
II. Klarlegging av ansvarsforhold er en granskingskommissjons hovedoppgave ...	6
III. En sammenligning mellom en granskingskommissjons og en domstols virksomhet .....	8
IV. Behovet for ikke-lovfestede granskingskommissjoner .....	9
V. En del granskingsmyndigheter i inn- og utland .....	10
A. Norge .....	10
1. Påtalemyndigheten .....	10
2. Gransking av arbeidsulykker .....	11
3. Gransking av ulykker i forsvaret .....	12
4. Gransking av sjofartsulykker .....	13
5. Gransking av luftfartsulykker .....	15
6. Stortingets ombudsmann for forvaltningen .....	16
7. Forsvarets ombudsmannnemnd og Ombudsmannnemnda for vernepliktige sivilarbeidere .....	18
a. Forsvarets ombudsmannnemnd .....	18
b. Ombudsmannnemnda for vernepliktige sivilarbeidere .....	18
8. Privat gransking .....	18
B. Andre land .....	19
1. Danmark .....	19
2. Finland .....	20
3. Sverige .....	20
4. Storbritannia .....	20
5. Frankrike .....	21
6. Vest-Tyskland .....	21
7. Belgia .....	22
8. Sveits .....	22
9. Sambandsstatene .....	23
VI. Om granskingskommissjonens virksomhet .....	23
1. Mandatet .....	23
2. Forholdet til andre myndigheter når mandatet fastsettes .....	24
3. Om kommisjonens formann .....	24
4. Kommisjonens upartiske og uavhengige stilling .....	24
5. Oppnevning av sakkyndige .....	25
6. Advokat som medhjelper .....	25
7. Injuriesak i anledning av gransking .....	26
a. Generelt om injurielovgivningen .....	26
b. Særskilt om kommisjonens ansvar .....	26
c. Særskilt om forklaringer avgitt til kommisjonen .....	27
VII. Taushetsplikt, offentliggjøring og arkivering .....	27
VIII. Nærmere om saksbehandlingen .....	27
1. Kommisjonens adgang til opplysninger .....	28
2. De granskedes rett overfor kommisjonen .....	28
3. Spørsmål om overprøving .....	29
4. Forholdet til andre myndigheter .....	30
IX. Sammendrag og konklusjon .....	30
Konklusjon .....	31

Figur 2.2

*Til*  
*Justisdepartementet.*

Det utvalg som ble oppnevnt ved Kronprinsregentens resolusjon 15. september 1966 til å utrede spørsmålet om alminnelige regler for granskingskommisjoner, legger med dette fram sin innstilling.

Oslo i november 1968.

*E. F. Eckhoff*

*Knut Blom*

*Gullbrand Nyhus*

---

Nils Peder Langvand

## I. Utvalgets oppnevning og mandat.

De granskinger som ble iverksatt etter eksplosjonsulykken på Svalbard 5. november 1962, utløste atskillig kritikk mot og førte til en prinsipiell debatt om bruken av granskingskommissjoner.

I Stortinget satte representanten Peter Kjeldseth Moe fram følgende forslag som den 23. august 1963 ble vedtatt oversendt til regjeringen:

«Stortinget oppmoder Regjeringa om å ta steg til å få i stand regler for granskingskommissjonar og sakførehavinga deira med sikte på å sikre ei fulltrygg innsamling av bevismaterialet.»

Da Stortinget 30. mars 1965 drøftet justiskomiteéns innstilling om St. meld. nr. 11 (1964—65) om påtalemyndighetens behandling av eksplosjonsulykken på Svalbard (Forhandl. i Stortinget (1965) s. 2870—2908), kom flere talere inn på ønskeligheten av å få avklart visse spørsmål vedrørende granskingskommissjoner og deres saksbehandling. Sakens ordfører, representanten Edvard Hambro, framhevet samfunnets interesse i en nøyaktig granskning av større ulykker, med sikte på å klargjøre hva som har forårsaket ulykken, om noen kan trekkes til ansvar, samt hva som kan gjøres for å hindre slike ulykker i fremtiden. Etter Hambros mening var imidlertid påtalemyndigheten i de aller fleste saker bedre egnet til å skaffe de nødvendige beviser enn granskingskommissjoner vil være, samtidig som det vel nærmest var en politioppgave å klarlegge kritikkverdige og straffbare forhold. Hambro ville på den annen side ikke utelukke at en fagkyndig kommisjon i visse eksplosjonelle tilfelle kan avdekke svakheter og gi støtet til reformer.

Også andre talere var inne på nødvendigheten av å få avklart forholdet mellom påtalemyndigheten og den myndighet som kan tillegges en granskingskommisjon. Således framhevet justiskomiteéns formann, representanten Ramndal, at påtalemyndighetens arbeid med en sak ikke må sinkes eller vanskeliggjøres som følge av at det oppnevnes en granskingskommisjon. Han uttalte videre at det er en svakhet ved granskingskommissjonene at det ikke er gitt regler om protokollasjon av uttalelser fra vitner og sakkyndige. Ramndal uttalte sin glede over at spørsmålet om nær-

mere regler for granskingskommissjoner nå skulle tas opp.

Av andre prinsipielle spørsmål vedrørende granskingskommissjoner pekte flere talere på at det var ønskelig med regler om offentliggjøring av granskingskommissjonens rapport.

Daværende justisminister O. C. Gundersen stilte seg positivt til tanken om å gi nærmere regler for granskingskommissjoner. Han tok også opp spørsmålet om hvilken form reglene burde gis i. Om dette spørsmål uttalte han bl. a. (Forhandl. i Stortinget (1965) s. 2883):

«Det kan skje i lovs form, men vi kan også tenke oss andre måter. Vi kan tenke oss en kgl. resolusjon eller et rundskriv fra statsministeren til alle regjeringskontorer, slik at regler av denne art inngår i mandatet for alle granskingskommissjoner. Det er mulig at det er lettere å gjøre det på den måten enn å skrive det i lovs form. Disse spørsmål har man tatt opp i Justisdepartementet...»

Etter at saken hadde vært behandlet i Justisdepartementet som forela den for Riksadvokaten til uttalelse, ble det klart at saken reiste så mange og vanskelige spørsmål at den burde utredes av et eget utvalg. Ved Kronprinsregentens resolusjon 15. september 1966 ble deretter følgende oppnevnt som medlemmer av et utvalg til å utrede spørsmålet om alminnelige regler for granskingskommissjoner:

1. Høyesterettsdommer E. F. E c k h o f f (formann),
2. Høyesterettsadvokat, nå høyesterettsdommer, Knut B l o m
3. Politimester Gullbrand N y h u s.

Som sekretær for utvalget ble tilsatt konsulent Nils Peder L a n g v a n d, Justisdepartementet.

Om utvalgets mandat heter det i foredraget til oppnevnesresolusjonen bl. a. følgende:

«Utvalget skal ha som o p p g a v e å utrede og komme med forslag til regler for granskingskommissjoner. Det må legges vekt på å få regler som så vidt mulig kan sikre en betryggende saksbehandling, særlig av hensyn til personer som kan bli gjenstand for kritikk som følge av granskingen. Det må overveies hvilke personlige rettigheter en person som kommer i kommisjonens søkelys bør ha, for eksempel om adgang til å bli kjent med sakens opplysninger, til å medvirke ved bevisforselen og til å la seg bistå av advokat. Det synes også naturlig å vurdere hvilke beføyelser kom-

misjonen bør ha, og om det bør være adgang til å få kommisjonens avgjørelser under saksbehandlingen overprøvd av de ordinære domstoler. Videre må det overveies å gi bestemmelser om de formelle krav som bør stilles til kommisjonens rapport.

Utvalget bør ta stilling til hvilke granskingsregiene skal få anvendelse på. Videre bør det overveies om reglene uten videre skal gjelde generelt for slike granskinger de prinsipielt kan få anvendelse på, eller om det kan gjøres unntak, for eksempel slik at reglene bare skal få anvendelse dersom den myndighet som har oppnevnt kommisjonen bestemmer dette, eller om denne myndighet i forbindelse med oppnevningen kan bestemme at reglene — helt eller delvis — ikke skal få anvendelse.

Forholdet mellom de alminnelige regler for granskingskommisjoner som utvalget skal utarbeide, og de regler en nå har om granskning

på bestemte områder, må overveies. Det bør vurderes om det kan komme på tale å la reglene helt eller delvis supplere eller erstatte regler om granskning i spesielle forhold som fins i enkelte lover og bestemmelser.

Videre kan overveies om det bør gis regler om det formelle innhold i det mandat som utformes for en granskingskommisjon, bl. a. for å sikre en klar kompetansedeling mellom granskingskommisjoner og påtalemyndigheten.

Utvalget bør ta standpunkt til i hvilken form regiene skal gis. Dersom utvalget foreslår at bestemmelsene gis i lovs form, bør det ta standpunkt til om loven skal gi uttømmende bestemmelser, eller om lovens bestemmelse bør kunne utfylles gjennom delegert lovgivning.

Til bruk for sine vurderinger bør utvalget i nødvendig utstrekning innhente opplysninger om ordningen i utlandet.»

## II. Klarlegging av ansvarsforhold er en granskingskommisjons hovedoppgave.

Statlige myndigheter har siden 1945 nedsatt kommisjoner, komitéer eller utvalg som er gitt til oppdrag å foreta granskning. Det har i alminnelighet vært i saker som man har ment ikke egnet seg for domstolsbehandling eller hvor man ønsket saker utredet med henblikk på senere forføyninger.

1. Stortinget henstillet i 1945 til Kongen om å oppnevne en kommisjon for å «undersøke Stortingets, Regjeringens, Høyesteretts, Administrasjonsrådets og sivile og militære myndigheters forhold før og etter 9. april 1940». Det sies i mandatet at kommisjonen «bør ha myndighet til å innhente alle opplysninger som er nødvendige for undersøkelsen, herunder til å oppta mulige forklaringer og til å kreve fremlagt skriftstykker av enhver art, også hemmelige dokumenter fra offentlige arkiv». Det ble videre anført at kommisjonens betenkning skulle avgis «til det nye storting som vedtar eventuelle forføyninger». Dette omfattende oppdrag ble senere, når det gjaldt «sivile og militære myndigheters forhold», presisert og begrenset. Forøvrig gav kommisjonen uttrykk for sin oppfatning av mandatet i følgende ord: «Til slutt vil kommisjonen nevne at den i begynnelsen av sitt arbeid tok standpunkt til det spørsmål om den skulle innskrenke seg til en innsamling og systematisering av faktiske opplysninger eller om den også skulle gi en vurdering. Kommisjonen bestemte seg som kjent til å foreta en vurdering da det fremgikk klart at kommisjonens oppgave etter mandatet skulle være «å undersøke» forholdene og å avgi «en betenkning» om dem. I denne forbindelse vil kommisjonen nevne at allerede en systematisering av det faktiske stoff innebærer en vur-

dering og også av den grunn har kommisjonen foretrukket en åpen vurdering.» Betenkningen eller rettere betenkningene, ble sendt Stortinget, og de ble lagt til grunn for Stortingets senere behandling av saken.

2. I 1950 besluttet et departement at det skulle foretas granskning av et norsk industrikonsern. Det sies bl. a.:

«Utvalgets oppdrag skal være å søke å få klarlagt om det av A/S ..... eller av noen tillitsmann eller person i ledende stilling i selskapet eller i underselskapene eller av personer eller selskaper som vedkommende har samarbeidet med, er foretatt transaksjoner som må anses urimelige eller almenskadelige. Utvalget bes også uttale seg om disse forhold bør gi grunn til inngrep, jfr. særlig prislovens § 5.

.....  
Departementet overlater det ellers til utvalget selv å foreta alle de undersøkelser som må anses nødvendige eller ønskelige for å få klarlagt hvorvidt det er foretatt urimelige eller almenskadelige transaksjoner av A/S ... eller av noen slik overordnet tjenestemann eller tillitsmann som er nevnt ovenfor eller av personer eller selskaper som vedkommende har samarbeidet med. Undersøkelser må dog ikke settes i verk av hensyn til statens stilling som kreditor eller aksjeeier i selskapet.

Granskningsutvalget skal foreta sine undersøkelser på vegne av Prisdirektoratet, idet medlemmene oppnevnes som direktoratets tillitsmenn i denne sak. Utvalgets medlemmer har derfor rett til å kreve opplysninger og foreta undersøkelser i samsvar med prislovens § 9. Utvalgets medlemmer vil også få hove til å gjøre seg kjent med de opplysninger som Prisdirektoratet har eller senere får vedkommende saken. Medlemmene har taushetsplikt for mottatte opplysninger, jfr. prislovens § 11. ....»

Den prislov det siktes til er loven av 30. juni 1947. Utforming av mandatet er av in-



## innstilling om regler for granskingskommissjoner.

7

teresse for så vidt som granskingsutvalget ble gitt offentlig myndighet etter prisloven til å kreve alle opplysninger av betydning for vurderingen av disposisjoner innen konsernet fremlagt.

3. Sommeren 1958 oppnevnte Kirke- og undervisningsdepartementet et utvalg som skulle granske forholdene vedrørende trykking av Programbladet. Kringkastingens styre hadde inngått en toårs-kontrakt med et trykkeri. Et annet trykkeri, som også hadde innlevert tilbud, protesterte, og departementet bad undersøkt: 1. Hvorvidt saken var blitt behandlet etter gjeldende forskrifter, 2. hvorvidt tilbudet fra det første trykkeri bød på slike fordeler at det var rimelig å akseptere det selv om tilbudet fra det annet trykkeri var lavere, og 3. hvorvidt Kringkastingens administrative organer som forberedte saken for styret i sine vurderinger hadde tatt andre enn saklige hensyn.

Utvalget fant at spørsmål 2 burde forstås slik at det ikke skulle ta standpunkt til om styret hadde truffet den rimeligste eller riktigste avgjørelse, og begrenset sin uttalelse til om avgjørelsen var bygd på et saklig og forsvarlig skjønn. Departementet erklærte seg på forespørsel enig i denne tolkning av mandatet.

4. Et skandinavisk konsortium hadde påtatt seg engasjementer i to utenlandske foretak som viste seg tapbringende. Det ble i 1961 av de tre samferdselsministre oppnevnt et skandinavisk juristutvalg, som fikk til oppgave å søke å fastslå om og i tilfelle i hvilken utstrekning medlemmer av konsortiets ledelse (styre, arbeidsutvalg og administrerende direktor) eller administrasjon i samband med disse engasjementer har gjort seg skyldig i pliktforsømmelse eller har truffet disposisjoner som, i betraktning av de forhold som den gang forelå, ellers må anses som uforsvarlige. Det skal ikke være komitéens oppgave å bedømme den økonomiske hensiktsmessighet av de nevnte engasjementer.

Utformingen av dette mandat er også av interesse, fordi man klart begrenset granskningen til spørsmålet om pliktforsømmelse. Om konsortiets ledelse måtte ha bedømt den forretningsmessige risiko riktig eller ikke, ble holdt utenfor granskningen.

5. Etter at det høsten 1962 hadde inntruffet en eksplosjonsulykke i en kullgrube på Kings Bay, ble det av Kongen i 1963 oppnevnt en granskingskommissjon. I mandatet for kommisjonen sies det bl. a.: «Kommisjonens mandat må være å foreta en fullstendig granskning med sikte på så vidt mulig å få klarlagt årsakene til ulykken. Den må videre søke å klarlegge om det fra bedriftens side eller noen som representerer denne, eller fra noen offent-

lig myndighet, er utvist kritikkverdige forhold. Herunder må også klarlegges om gjeldende sikkerhetsforskrifter og eventuelle særskilte påbudte sikkerhetstiltak ikke er overholdt, og i tilfelle spesielt vurdere hvilken betydning slike forhold kan ha hatt for ulykken...» Det vil ses at mandatet var formulert slik («kritikkverdige forhold») at kommisjonen fikk et oppdrag av noe annen art enn det som etter straffeprosesslovens regler påhviler påtalemyndigheten.

6. Som et nytt eksempel kan nevnes at det av et departement i 1963 ble oppnevnt et granskingsutvalg. En norsk advokat hadde på vegne av en utenlandsk bedrift klaget over den stilling en norsk vitenskapsmann hadde tatt under et bestemt utredningsarbeid. Det ble i mandatet sagt følgende: «Departementet ønsker særlig å bringe på det rene om det etter utvalgets mening på noe punkt i denne sak er handlet i strid med de krav til objektivitet og ansvarsfølelse som må stilles til forskere og forskningsorganer.» Her vil det ses at granskingsutvalget ble anmodet om å ta standpunkt til et spørsmål som også lå utenfor det tradisjonelle rettsområde.

7. Endelig kan det nevnes at det av Kongen i 1964 etter eksplosjonsulykken på Kings Bay ble oppnevnt et frittstående utvalg som skulle granske organisasjonen av Industridepartementet.

Det ble i oppdraget bl. a. fremholdt:

«Utvalget bør i første rekke gjennomgå og vurdere administrasjonsordningen og forvaltningen i Industridepartementet. I den utstrekning det har sammenheng med denne granskning, bør utvalgets undersøkelser også kunne omfatte departementets forhold til de statsbedrifter som administrativt hører under dets fagområde.

Statsrådenes og Regjeringens politiske og konstitusjonelle ansvar overfor Stortinget, tilhører det ikke utvalget å vurdere.

I sin innstilling bør utvalget legge fram forslag om de tiltak som det finner påkrevd eller ønskelig for å sikre at departementet i sin virksomhet tilfredsstiller de krav som bør stilles ut fra hensynet såvel til en rasjonell og effektiv forvaltning som til den nødvendige kontroll og sikkerhet.

Utvalget bør selv fastsette sin arbeidsmåte. Det skal kunne innhente uttalelser fra departementer og andre offentlige forvaltningsorganer, statsseiskaper m. v., og skal også kunne innkalle embets- og tjenestemenn til å møte for seg.

Utvalget bør få adgang til å søke særskilt sakkyndig bistand for så vidt det finner behov for det under sitt arbeid.

Utvalget avgir sin innstilling til Regjeringen ved statsministeren. Det er forutsetningen at innstillingen blir lagt fram for Stortinget ved en særskilt melding.»

Utvalgets rapport ble i juni 1965 drøftet av Stortinget.

Av det utdrag av oppdrag som her er gjen-

gitt vil det ses at kommisjonen, komitéen eller utvalget er anmodet om å utrede et bestemt saksforhold og å vurdere hvorvidt uheldige sider ved saksforholdet kan føres tilbake til menneskelige feil eller forsømmelser. Ofte har man i tilknytning til utredningen anmodet om at det fremsettes forslag med sikte på en bedre ordning av forholdet for fremtiden. Vurderingen gjelder med andre ord et ansvarsforhold, ansvar her tatt i videste betydning: rettslig, politisk eller moralsk. Det er denne omstendighet at en eller flere personer kan bli gjenstand for kritikk i utredningen som skaper behov for særregler til trygging av saksbehandlingen.

Det er, som eksemplene viser, enkelte ganger sagt noe om at granskingskommisjonen skal kunne oppta forklaringer, at den kan innhente alle opplysninger fra forvaltningsorganer m. v. Men bortsett fra dette har kommisjonen i mangel av lovregler selv måttet bestemme fremgangsmåten ved denne såkalte ikke-lovfestede granskning. Så vidt utvalget har brakt i erfaring er det i de fleste fremmede land heller ikke fastsatt detaljerte regler for vanlige granskingskommisjoners saksbehandling. Det bortses da fra at det i det konstitusjonelle system er innbygget granskingsorganer, at det kan være lovregulerte kommisjoner til undersøkelse av hva man kan kalle typeulykker ved bedrifter, under transport m. v., og at det kan være foreskrevet særlige granskingsregler vedrørende selskaper eller sammenslutninger.

Utvalget legger etter dette uten videre til grunn at med granskingskommisjon i mandatet menes en kommisjon som har fått til oppdrag å klarlegge ansvarsspørsmål. Og den side av kommisjonens virksomhet som utvalget særlig skal drøfte er forholdsregler «som såvidt mulig kan sikre en betryggende saksbehandling særlig av hensyn til personer som kan bli gjenstand for kritikk som følge av granskningen», jfr. mandatet. Det er ikke i mandatet sagt noe bestemt om varetagelsen av de interesser som måtte være blitt skadelidende ved det forhold eller den begivenhet granskningen gjelder. Men utvalget anser det selvsagt at også denne side av saken skal vurderes.

I de tilfelle utvalget kjenner til har kommisjonens utredninger utelukkende skullet tjene til veiledning for vedkommende myndighet. Stortinget, Kongen eller departementet har selv måttet ta standpunkt til og avgjøre om saken skulle anses avsluttet eller om det forelå grunnlag for videre forføyninger av rettslig art som straffesak, sivil søksmål, avskjed, misbilligelse eller lignende. Utredningen eller uttalelsen har ikke den samme virkning som en dom. Uttalelsen står og faller med den autoritet den måtte ha, og den kan åpent bestrides eller imøtegås. Men uttalelsen kan selvsagt føles som en dom for de personer som er kommet i søkelyset, og når rapporten blir offentliggjort vil den av almenheten ofte oppfattes som en dom overfor den eller dem som kritikken gjelder.

### III. En sammenligning mellom en granskingskommisjon og en domstols virksomhet.

Utvalget vil i denne sammenheng nærmere behandle forholdet mellom en granskingskommisjons behandling av en sak og en domstols. Når det nevnes spørsmålet om rettssikkerhet, er det naturlig å ta utgangspunkt i de regler som gjelder for domstolenes virksomhet for å se om man kan bygge en bro fra en domstols behandling til en kommisjon.

Her kan man uten videre si at de krav som stilles til en dommers uavhengighet og upartiske innstilling også må gjelde en kommisjons medlemmer. Det er innlysende at det så vel av en kommisjon som av en domstol må kreves en samvittighetsfull prøvelse av saken og en forsvarlig begrunnelse av resultatet.

Men på andre områder vil det være en markert forskjell. Det som først springer i øynene, er det klare partsforhold som foreligger i en prosess, og som preger den fra begynnelse til

slutt. I en sivil sak vil en domstol først tre i virksomhet etter stevning fra en part, som mener at en rett er krenket av motparten. I en straffesak innleder påtalemyndigheten eller en privat påtaleberettiget sak mot en siktet som antas å ha overtrådt en straffebestemmelse. «Uten anklager, ingen dommer.» En granskingskommisjon trer i virksomhet etter anmodning av en oppdragsgiver, i dette tilfelle en myndighet. Kommisjonen vil trekke personer som ikke har noen plikt til å forklare seg inn under sin undersøkelse. Enkelte kan ha partsinteresser, andre kan ligge i periferien av kommisjonens undersøkelse. Som regel kan man si at de personer det gjelder ikke har noen innflytelse på kommisjonens fremgangsmåte under løsningen av granskingsoppdraget.

For en domstol foreligger det bestemt for-

mulerte krav fremsatt av partene. I prinsippet har partene herredømme over kravet. De kan la det falle og innstille forfølgningen, og den sivile parts eller påtalemyndighetens bestemmelse vil være bindende for domstolen. I sivile saker er det videre normalt partene som gjør rede for det faktiske forhold og som sørger for bevisførselen. I straffesaker må påtalemyndigheten føre beviset for tiltaltes skyld, om enn domstolen også er pålagt ansvar for sakens fulle opplysning. Det er såvel i sivile saker som i straffesaker partene som sørger for fremdriften i prosessen, mens domstolen kan forholde seg passiv inntil hovedforhandlingen. Her vil og må en granskingskommissjon være henvist til en annen fremgangsmåte. Kommisjonen må selv påta seg ansvaret for å «etterforske» den sak som kommisjonen har til uttalelse. Kommisjonen vil nødvendigvis måtte arbeide på grunnlag av formodninger. Ofte må det fremstille seg slik for den som er i kommisjonens søkelys at kommisjonen arbeider med forut inntatte meninger. Men dette har oftest den naturlige forklaring at en kommisjon har påtatt seg et selvstendig ansvar for tilretteleggelsen av materialet.

En domstols virksomhet samler seg om hovedforhandlingen. Forberedelsen av saken sikter i sivile søksmål og i straffesaker mot avsluttende muntlig forhandling. Parter og vitner gir sine forklaringer direkte for den dømmende rett, og ingen skal dømmes uørt

ifølge det kontradiktoriske prinsipp. Advokater utreder rettsspørsmål for domstolen, og offentligheten har adgang til forhandlingen. Det vesentligste er at prosessen konsentreres til avgjørelse på en bestemt tid, og partene må om de ikke vil utsette seg for tap, sørge for å få frem angreps- og forsvarsmidler i tide. Vanligvis vil en granskingskommissjon ikke kunne arbeide på denne måte. Kommisjonen har som tidligere nevnt påtatt seg utredningen av saksforholdet, den må selv ta ansvaret for at saken er moden til uttalelse, den vil måtte bygge på et mere skriftlig materiale, og den er avskåret fra på et formelt grunnlag å kunne avvise nye bevis eller anførsler.

Endelig må det nevnes at domstolsbehandlingen har lange tradisjoner, og på begge sider av skranken er det et rettslig utdannet personell. Det arbeides i tre instanser etter et detaljert og komplisert prosesssystem som skal sikre en riktig og endelig dom i en rettsvist.

Utvalget mener at foranstående fremstilling har vist at det ikke er mulig skjematisk å overføre regler fra prosessen til en granskingskommissjons virksomhet. Man må her ha for øyet at en kommisjon neppe kan antas i rimelig tid å få gjennomført undersøkelsen av et større problemkompleks om man la kommisjonens arbeid opp etter kontradiktoriske prinsipper, og det man vinner i tid kan selvsagt gå på bekostning av sikkerheten.

#### IV. Behovet for ikke-lovfestede granskingskommissjoner.

Som nevnt i avsnitt II har det vært nedsatt kommissjoner hvor det har vært spørsmål om å utrede et saksforhold og å ta standpunkt til ansvarsspørsmål. I alle tilfeller skulle granskingskommissjonens uttalelse tjene som grunnlag for oppnevnte myndigheter når det skulle avgjøres om og i hvilken utstrekning det skulle foretas videre forføyninger.

I denne sammenheng vil utvalget nevne at det i den offentlige forvaltning ved siden av politi, påtalemyndighet og domstoler er en rekke særlige tilsynsmyndigheter. Som eksempler kan nevnes branntilsynet med hjemmel i ildsfarlighetsloven av 1871 og brannloven av 1954, elektrisitetstilsynet etter loven om elektriske anlegg av 1929, skipskontrollen etter sjødyktighetsloven av 1903 og luftfartsinspeksjonen etter luftfartsloven av 1960. Videre kan nevnes at det er etablert kontroll- og konsesjonspliktige bedrifter etter konsesjonsloven av 1917, med industrielle bedrifter etter arbeidervernloven av 1956, med forsikringsselskaper etter loven av 1911 og med banker etter

lovene av 1961. Av særlig interesse er det tilsyn med offentlig administrasjon som er pålagt Stortingets ombudsmann etter loven av 1962. Og endelig bør man nevne de kontrollorganer som har sin virksomhet med hjemmel i skattelovene av 1911 og prislovene av 1948 og 1953. Karakteristisk for denne særlovgivning er at vedkommende tilsynsmyndighet har en vid granskingsfullmakt, og at almenheten i lovene er pålagt en omfattende opplysningsplikt.

Det ligger utenfor dette utvalgs oppgave å drøfte behovet for å oppnevne granskingskommissjoner. Men man bør peke på at når spørsmålet om nedsettelse av en kommisjon måtte melde seg, kan det foreligge et uklart og komplisert saksforhold, som man ikke ser mulighet for å avdekke ved administrativ undersøkelse, ved bistand fra påtalemyndigheten eller ved søksmål ved domstolene. Saken kan også være av en slik art, forsvars- eller utenrikspolitisk, at såvel en klarleggelse av saksforholdet som en vurdering bør foregå

i stillhet. Det bør også nevnes at er en myndighet utsatt for kritikk, vil en overordnet myndighet føle behov for å etablere et frittstående organ som av presse og publikum godtas som uavhengig. Dette hensyn til å få granskning utført av en uavhengig instans ble fremhevet under drøftelsen av luftfartsloven av 1960 §§ 164 flg. Nedsettelse av et granskingsutvalg skaper inntil videre ro om saken, og er ofte også en fordel for den som på forhånd kan være angrepet i opinion eller presse. Til fordel for en kommisjon kan også påberopes at man kan gi den en allsidig og sakkyndig sammensetning, og at kommisjonen kan ha mulighet for å arbeide raskt og samvittighetsfullt.

Men ulempen vil kunne være at en kommisjon som både skal tilveiebringe materialet og foreta vurderingen av mulige ansvarliges forhold etter inkvisisjonsprinsippet, kan komme

i en mere aktiv stilling enn ønskelig kunne være. En kommisjon vil også i alminnelighet måtte arbeide under sterkere press av tiden enn en domstol under rettergang, og den vil i opinionen lett komme i en mere utsatt stilling.

Utvalget trekker etter denne gjennomgåelse den konklusjon at det ikke bør settes ned en kommisjon for å granske et saksforhold uten at man på forhånd grundig har overveiet om en kommisjonsundersøkelse kan antas å gi den beste løsning. Når kommisjonens sammensetning skal bestemmes, er det viktig at iallfall formannen har praktisk erfaring fra rettslivet i behandlingen av ansvarsspørsmål. Og det oppdrag kommisjonen gis må være utformet slik at kommisjonen alene skal uttale seg om de sider ved saken som kan være av vekt for vedkommende myndighets senere disposisjoner.

## V. En del granskingsmyndigheter i inn- og utland.

### A. Norge.

#### 1. Påtalemyndigheten.

Dens oppgave er å lede etterforskningen av straffbare handlinger, å avgjøre om det skal reises tiltale, samt å føre aktoratet når saken er brakt inn for retten. Etter at endelig dom er falt, er det påtalemyndigheten som gir ordre om fullbyrdelsen av den.

Påtalemyndigheten er organisert ved lov 1. juli 1887 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven). Riksadvokaten er påtalemyndighetens leder, men Kongen kan ifølge straffeprosesslovens § 73 annet ledd utferdige alminnelige regler og meddele bindende pålegg angående utførelsen av riksadvokatens verv. Under riksadvokaten står statsadvokatene og under disse igjen politimestrene. Til påtalemyndigheten hører videre noen av politimesterens nærmeste medarbeidere (politiinspektører, politiadjutanter og politifullmektiger). Derimot hører de vanlige polititjenestemenn (betjenter og konstabler) ikke til påtalemyndigheten selv når de foretar etterforskning til bruk for påtalemyndigheten i dens avgjørelser. I landdistriktene er lensmannen påtalemyndighet underlagt politimesteren.

Hvis en straffbar handling er undergitt offentlig påtale — hvilket er regelen når noe annet ikke direkte er nevnt, jfr. straffeloven av 22. mai 1902 § 77 — setter påtalemyndigheten normalt i gang etterforskning og forfølgning av en lovovertrедelse uten hensyn til om noen fornærmet i saken har begjært det eller

ønsket det. I enkelte saker er imidlertid påtalen avhengig av fornærmedes begjæring, og da vil påtalemyndigheten i alminnelighet ikke foreta noen etterforskningsskritt før slik begjæring foreligger.

Påtalemyndighetens etterforskning foretas av politiet. Som ledd i etterforskningen kan det foretas avhør og undersøkelser på stedet. Ingen har imidlertid plikt til å forklare seg for politiet. Dersom noen vegrer seg for å avgi forklaring for politiet, må politiet derfor be om at vedkommende avhøres av retten. Ved rettslig avhør foreligger det normalt vitneplikt.

Politiets etterforskning skal være objektiv og ta sikte på så langt det er mulig å klargjøre hva som faktisk har funnet sted. Dersom etterforskningen har medført at politiet mener å ha funnet lovovertrедeren, kan han pågripes. Det kan i så fall også foretas ransaking av vedkommendes bolig og eventuelt foretas beslag av ting som knytter seg til overtredelsen. Loven krever imidlertid at politiet skal ha rettens samtykke for å kunne foreta pågripelse, ransaking og beslag, med mindre det er fare ved opphold. I praksis blir de nevnte tvangsmidlene likevel ofte brukt uten at saken på forhånd er forelagt for domstolen. Er det foretatt pågripelse uten forhåndssamtykke fra retten, må den arresterte senest dagen etter fremstilles for forhørsretten til avgjørelse av spørsmålet om varetektsfengsel.

Den som pågripes er å betrakte som siktet

## Innstilling om regler for granskingskommissjoner.

11

i saken og får partsrettigheter, noe som bl. a. medfører at han har krav på varsel til rettsmøter og på å få være til stede i disse og si sin mening.

De opplysninger politiet får under etterforskningen skrives ned i rapporter om saken for å kunne tjene som grunnlag for påtalemyndighetens avgjørelse av spørsmålet om tiltale.

Dersom påtalemyndigheten finner det ønskelig av hensyn til avgjørelsen av tiltale-spørsmålet, kan den begjære åpnet sakalt rettslig forundersøkelse mot en bestemt mistenkt. Hører saken under lagmannsrett i første instans, påbyr straffeprosesslovens § 271 annet ledd at rettslig forundersøkelse skal holdes før tiltale reises, med mindre den siktede samtykker i at forundersøkelsen unnlates. På samme måte som etterforskningen har den rettslige forundersøkelse det formål å skaffe til veie de nødvendige opplysninger for avgjørelsen av tiltale-spørsmålet. I motsetning til etterforskningen som ledes av påtalemyndigheten (politiet), er det retten som leder den rettslige forundersøkelse. Det er her også retten som avgjør når saken skal betraktes som tilstrekkelig klarlagt til at forundersøkelsen kan avsluttes. Retten sender da dokumentene tilbake til påtalemyndigheten til avgjørelse av tiltale-spørsmålet.

Utfallet av påtalemyndighetens behandling av tiltale-spørsmålet kan for det første bli at det utferdiges tiltalebeslutning mot den siktede som fra nå av betegnes som tiltalte. Der- nest kan utfallet bli at saken henlegges fordi det ikke finnes tilstrekkelig bevis. Men det kan også tenkes at påtalemyndigheten nok finner at den siktede er skyldig, men at man ikke finner tilstrekkelig grunn til å reise straffesak mot ham. I så fall avgjøres saken ved påtaleunnlattelse.

Ved siden av sine rent påtalemessige funksjoner har såvel påtalemyndigheten som politiet et selvstendig ansvar når det gjelder å granske og undersøke ulykker av forskjellig slag. Det vises her til påtaleinstruksens § 65, og §§ 83—85 samt politiinstruksens § 110.

Påtaleinstruksens § 65 bestemmer at det ved brann uten opphold skal settes iverk etterforskning for å få klarlagt brannårsaken. I landdistrikt skal lensmannen snarest innfinne seg på brannstedet. Finner han grunn til å anta at brannen skyldes straffbart forhold eller kan han ved sin undersøkelse ikke bringe brannårsaken på det rene, skal lensmannen straks underrette politimesteren og samtidig uttale seg om hvorvidt han trenger hjelp til etterforskningen. Finner politimesteren det påkrevd, skal han sørge for at lensmannen snarest mulig får den nødvendige

assistanse. Gir de opplysninger som kommer fram under etterforskningen ikke anledning til ytterligere skritt, skal dokumentene i saker som ikke er ubetydelige og hvor årsaks- og ansvarsforholdet ikke helt er på det rene, sendes gjennom statsadvokaten til Norges Brandkasse før det treffes endelig avgjørelse i spørsmålet om hva som videre skal foretas i saken. Når påtalemyndighetens endelige avgjørelse foreligger, oppbevares dokumentene av Norges Brandkasse.

Påtaleinstruksens §§ 83—85 inneholder regler om skipsinspektørens plikter til å foreta undersøkelse m. v. i sjøfartsforhold. Når han får underretning om en inntruffet sjøulykke, plikter skipsinspektøren å gripe inn for å få klarlagt om ulykken i noen grad kan tilskrives at det fra skipets vedkommende eller andre er vist forsømmelighet med hensyn til navigering, sjødyktighet eller ting som står i forbindelse med dette. Har det allerede vært foretatt undersøkelse i utlandet i anledning av ulykken, avgjør skipsinspektøren om og i hvilken utstrekning det er nødvendig med supplerende undersøkelser. Skipsinspektørens undersøkelser bør som regel innledes med at det opptas utenrettslige forklaringer som bør innhentes av skipsinspektøren personlig eller av vedkommende besiktigelsesmann. Ved rettsmøter og sjøforklaringer skal skipsinspektøren som regel møte personlig.

Politiinstruksens § 110 pålegger politiet en alminnelig plikt til å foreta etterforskning i alle ulykker som volder tap av menneskeliv eller betydelig ødeleggelse av eiendom, såfremt ikke annen kontrollmyndighet har plikt til å anstille undersøkelse. Politiets etterforskning skal ta sikte på å klarlegge hendelsesforløpet og ulykkens årsak og skal iverksettes selv om det er på det rene at ulykken ikke skyldes straffbart forhold. Ved flyulykker skal politiet snarest varsle nærmeste sivile og/eller militære flystasjon. Ved sivile flyulykker skal politiet dessuten varsle Flyhavarikkommissjonen. Politiet skal avsperre ulykkesstedet og holde det under oppsyn samt så vidt mulig sikre bevis som kan tjene til oppklaring av ulykkens årsak og som lett kan gå tapt. Hvis det gjelder en flyulykke som hører under Flyhavarikkommissjonen (se nedenfor under pkt. 5), skal politiet avvente dennes ankomst til ulykkesstedet og yte kommissjonen den bistand den trenger for å utføre sitt arbeid. For ulykker med fly som tilhører Luftforsvaret, vises til avsnitt 3 nedenfor om ulykker i forsvaret.

## 2. Gransking av arbeidsulykker.

Statens arbeidstilsyn er organisert ved arbeidervernloven 7. desember 1956 (nr. 2), og består på det sentrale plan av Direktoratet for

arbeidstilsynet under ledelse av en direktør og på distriktplanet av distriktstilsynet som ledes av en distriktssjef.

Arbeidstilsynet har som en av sine oppgaver å foreta gransking av arbeidsulykker i bedrifter som omfattes av arbeidervernloven, jfr. lovens § 1. Tilsynet kan med hjemmel i lovens § 57 til enhver tid kreve å få adgang til arbeidssted som går inn under loven eller som det er spørsmål om å bringe inn under loven. På bakgrunn av straffebestemmelsene i lovens § 64—69 skal tilsynet ved granskingen gjøre seg opp en mening om noen kan lastes for en arbeidsulykke.

Instruksen for distriktssjefene i arbeidstilsynet bestemmer at de snarest mulig skal foreta undersøkelser på stedet når det er inntruffet arbeidsulykke eller yrkessykdom som har voldt døden eller alvorlig skade, såfremt slik undersøkelse kan skje uten vesentlig avbrekk i distriktssjefens øvrige arbeid og tilfellets art gir grunn til det. Foreligger det overtredelse av loven av mer graverende art, skal inspektøren straks melde saken til påtalemyndigheten.

Riksadvokaten har i rundskriv 15. mars 1950 understreket viktigheten av at det ved etterforskning av arbeidsulykker finner sted et godt samarbeid mellom politiet og arbeidstilsynets distriktsrepresentanter. I rundskriv 24. oktober 1966 har Riksadvokaten etter anmodning fra Direktoratet for arbeidstilsynet, fastsatt retningslinjer for politiets arbeid med etterforskningssaker som hører under arbeidstilsynets sakområde. Først og fremst gjelder dette saker om overtredelse av arbeidervernloven, jfr. kgl. resolusjon 18. juni 1965 om arbeidervern på Jan Mayen, og saker om overtredelse av lov 19. desember 1958 om arbeidsvilkår for arbeidarar i jordbruket kap. 6, lov 21. desember 1962 om arbeidervern på Svalbard kap. 8 og lov 18. juni 1965 (nr. 8) om arbeidstida i bakerier § 14. Politiet skal så raskt som forholdene gjør det mulig og før det tas endelig stilling til påtalespørsmålet, forelegge slike etterforskningssaker for vedkommende distriktssjef for arbeidstilsynet eller i tilfelle for Direktoratet for arbeidstilsynet. I rundskrivet uttales det videre at arbeidstilsynet også bør gis høve til å gjennomgå etterforskningssaker som gjelder overtredelse av bestemmelser i den alminnelige straffelov, når saken har tilknytning til arbeidsforhold. Dersom noen arbeider er alvorlig skadet eller omkommet som følge av arbeidsulykke, skal etterforskningsdokumentene alltid forelegges for arbeidstilsynet for påtalespørsmålet avgjøres. Også for etterforskningssaker som bare gjelder materielle skader i arbeidsforhold eller som gjelder tillop til ulykke uten at det er

inntruffet skade, understreker rundskrivet at det kan være av vesentlig betydning for arbeidstilsynets arbeid at saken forelegges for tilsynet.

Politiet skal regulært gi vedkommende distriktssjef i arbeidstilsynet, eventuelt Direktoratet for arbeidstilsynet, skriftlig melding om påtalemyndighetens avgjørelse i etterforskningssaken, og det bør ifølge rundskrivet også gis melding om utfallet av saken dersom den blir pådømt.

Om siktepunktet for etterforskningen uttaler rundskrivet at den i tillegg til selve hendelsesforløpet bør søke å klarlegge andre forhold som vil være av særlig betydning for arbeidstilsynets vurdering. Rundskrivet fremhever følgende forhold som betydningsfulle:

- «1. Hvem som var skadedes (den dreptes) nærmeste overordnede da ulykken inntraff og hvilken organisatorisk plassering vedkommende hadde i arbeidsledelsen.
2. Hvilke generelle og spesielle instruksjoner og direktiver vedkommende arbeidsleder hadde å gå etter med omsyn til ulykkes- og helsevern, hvem som har utferdiget disse eller gitt beskjed om dem, og hvordan ansvars- og myndighetsområdet var fordelt da ulykken inntraff.
3. Hvem som er den øverste leder av den daglige drift (med ansvar for sikringstjenesten) og vedkommendes mening om eventuell sammenheng mellom den inntrufne skade og mulige sviktende vernetiltak.
4. Hvordan vernetjenesten er organisert i bedriften, jfr. §§ 9 og 11 i arbeidervernloven. Er det opprettet verneutvalg? Er det valgt verneombud? Fungerer vernetjenesten tilfredsstillende?
5. Hvordan er bedriftens interne kontroll ordnet når det gjelder overvåking av vernetiltakene? Virker kontrollordningen organisatorisk og praktisk tilfredsstillende? Hvem er det i bedriftens organisasjon som får melding om inntrufne skader?
6. Hvis skaden er inntruffet ved maskin eller teknisk innretning som må anses for å ha manglende eller utilstrekkelig vern, bør søkes klarlagt når maskinen (innretningen) er anskaffet og montert, — og hvem som har levert den, — alternativt montert den.»

### 3. Gransking av ulykker i forsvaret.

Ved Kronprinsregentens resolusjon 29. juni 1956 er det fastsatt regler om undersøkelseskommisjoner m. v. ved ulykker i forsvaret.

Ifølge disse regler skal vedkommende DK-, MK- eller LK-sjef straks oppnevne undersø-

## Innstilling om regler for granskingskommisjoner.

13

kelseskommisjon når en ulykke i forsvaret har medført enten tap av menneskeliv, alvorlig personskade eller betydelig skade på eller tap av militær eller fremmed eiendom. Ved trafikkuulykker utenfor militært område der et sivilt kjøretøy er innblandet, skal det imidlertid bare oppnevnes undersøkelseskommisjon dersom særlige tjenstlige hensyn tilsier det. Med samme reservasjon for hva tjenstlige hensyn tilsier, skal det heller ikke nedsettes undersøkelseskommisjon ved ulykker som har ført til brannskade. Ved skipsulykker skal det holdes sjøforklaring etter reglene i sjofartsloven, jfr. dog enkelte unntak nevnt i reglene § 10 pkt. 1. Ved flyulykker som rammer både militært og sivilt fly skal det nedsettes undersøkelseskommisjon etter særlige regler.

Politimesteren i det distrikt hvor ulykken har funnet sted, skal oppfordres til å utpeke en representant for politiet til å være medlem av undersøkelseskommisjonen. Kommisjonen skal ha minst 3 medlemmer og minst ett medlem skal være offiser. Politiet skal alltid være representert i kommisjon som nedsettes i tilfelle av flyulykke. I andre tilfelle skal ett av medlemmene tas ut blant tillitsmennene ved vedkommende avdeling hvis ikke politimesteren finner grunn til å peke ut noen representant for politiet. Om undersøkelseskommisjonens sammensetning for øvrig bestemmer resolusjonen at kommisjonen skal ha «nødvendig sakkunnskap og autoritet på de områder det må antas at undersøkelsene vil omfatte».

Kommandosjefen skal straks sende melding til forsvarsgrensjefen om oppnevningen av kommisjonen, og forsvarsgrensjefen kan om han finner det nødvendig både supplere kommisjonen med nye sakkyndige medlemmer og skifte ut de militære medlemmene, med unntak av den tillitsmann som er oppnevnt. Formannen for kommisjonen oppnevnes av kommandosjefen eller forsvarsgrensjefen i samråd med politimesteren eller statsadvokaten. Dersom kommisjonsformannen finner at det trengs militære eller sivile sakkyndige medlemmer i tillegg til dem som alt er oppnevnt, skal han gjøre henvendelse til kommandosjefen om det.

Paragraf 6 i resolusjonen pålegger undersøkelseskommisjonen å tre i virksom straks og å avslutte sitt arbeid uten unødige opphold. Bestemmelsen gir kommisjonen følgende oppgaver:

- «1) å bringe på det rene skadens art og omfang og — i den utstrekning det er mulig — hendelsesforløpet og ulykkens årsak.
- 2) å bringe på det rene om det er handlet i strid med noen bestemmelse i lov, instruks, reglement m. v. eller i strid med gitt ordre,

- 3) å uttale seg om hva som i tilfelle kan gjøres for å avverge liknende ulykker i fremtiden.»

Undersøkelseskommisjonens etterforskning trer ikke istedenfor strafferettslig etterforskning som iverksettes av påtalemyndigheten. Kommisjonen skal uten opphold melde fra til den som leder den strafferettslige etterforskning dersom det under kommisjonens undersøkelser kommer fram opplysninger som må antas å være av betydning for påtalemyndigheten. Finner kommisjonen ut fra militære eller tekniske grunner at det øyeblikkelig bør treffes tiltak, skal den melde fra om sitt syn til vedkommende kommandosjef. Det samme gjelder om kommisjonen blir kjent med forhold på militært område som må antas å framby fare for den alminnelige sikkerhet eller for noens liv eller helbred eller for større ødeleggelse av eiendom.

Kommisjonens medlemmer må ikke gi opplysninger om kommisjonens arbeid til utenforstående, men finner kommisjonen at det av almene eller andre grunner er påkrevd å gi melding til almenheten om ulykken, skal den henvende seg til vedkommende kommandosjef.

Etter § 7 skal undersøkelseskommisjonen avgi fullstendig rapport til vedkommende kommandosjef når den har avsluttet sitt arbeid. Kommandosjefen skal videresende rapporten til sjefen for forsvarsgrenen og samtidig knytte sine merknader til den. Et eksemplar av rapporten med kommandosjefens merknader skal sendes påtalemyndigheten.

Når resultatet av undersøkelsene foreligger, kan forsvarssjefen (eventuelt sjefen for Forsvarsstaben) eller i tilfelle vedkommende kommandosjef i samråd med påtalemyndigheten gi almenheten meddelelse om det.

#### 4. Gransking av sjofartsulykker.

Ved endringslov 17. juni 1966 er det gitt nye regler bl. a. om sjøforklaring. Reglene er innarbeidet i sjofartsloven 20. juli 1893. Lovendringene er ved Kronprinsregentens resolusjon 5. mai 1967 satt i kraft fra 1. juli 1967. Ved samme resolusjon har Handelsdepartementet fått myndighet til å gi forskrifter etter sjofartslovens § 322 til utfylling og gjennomføring av reglene om sjøforklaring (sjofartslovens §§ 301 flg.). Slike forskrifter er gitt 5. mai 1967 med virkning fra 1. juli s. å.

I følge sjofartslovens § 305 holdes sjøforklaring her i riket av herreds- og byretten som settes med to sakkyndige som rettsvitner. I Danmark, Finland og Sverige holdes sjøforklaringen av den domstol som er kompetent etter lovgivningen i vedkommende land. Ellers skal sjøforklaring utenfor riket holdes av ved-

kommende norske konsulrett. Er det ingen kompetent norsk utenriktjenestemann i den havnen hvor sjøforklaringen skal holdes, kan den holdes av kompetent dansk, finsk eller svensk utenriksrepresentasjon i havnen.

Formålet med sjøforklaringen er i følge sjøfartslovens § 303 så langt det er mulig å søke skaffet til veie fullstendig opplysninger om de faktiske omstendighetene ved den hending det gjelder og om årsakene til den. Særlig skal det søkes å bringe klarhet over de forhold som er av betydning for bedømmelsen av skipets sjødyktighet og for vurderingen av om reglene om sjødyktighet og sikkerhet til sjøs er overholdt, og videre over forhold som kan tenkes å begrunne ansvar for rederen, skipsføreren, mannskapet eller andre. I tillegg til de forhold som har sammenheng med den foreliggende hending kan skipsinspektøren også stille spørsmål om andre forhold som han finner det nødvendig å belyse for å kontrollere at sjødyktighets- og sikkerhetsreglene er fulgt.

I visse tilfelle er sjøforklaring obligatorisk. Dette gjelder i følge sjøfartslovens § 301 for det første «når noen har eller antas å ha mistet livet eller er kommet betydelig til skade som følge av en hending i forbindelse med skipets drift, og hendingen er inntruffet enten her i riket eller mens skipet ikke ligger oppankret eller fortøyd i havn eller på red i utlandet». Sjøforklaringplikten gjelder her uansett om ulykken har rammet ombordværende eller ikke ombordværende. Videre er sjøforklaring obligatorisk «når ellers i forbindelse med skipets drift noen som følger med skipet, har eller antas å ha mistet livet eller kommet betydelig til skade, eller når skipsføreren eller noen av mannskapet er død om bord». I følge forskriftene sikter uttrykket «noen som følger med skipet», «ikke bare til besetning og passasjerer, men også til los, supercargo o. a. medfølgende». Plikten til å holde sjøforklaring gjelder også «når det er eller antas å være inntruffet alvorlig forgiftning om bord» og videre «når skipet har støtt sammen med et annet skip eller har vært utsatt for grunnstotning». Det samme gjelder «når skipet er forsvunnet eller er blitt forlatt i sjøen» og «når det i forbindelse med skipets drift er eller antas å være inntruffet en hending som har ført til skade av betydning på skipet eller — for så vidt skipet er undervegs — på eiendom utenfor skipet». Endelig er sjøforklaring obligatorisk «når det er inntruffet brann eller eksplosjon av betydning i lasten eller betydelig forskyvning av lasten».

Sjøforklaring skal etter sjøfartslovens § 302 også holdes når det begjæres av Sjøfartsdirektoratet, vedkommende skipsinspektør,

skipets reder eller fører, eller når formannen for vedkommende konsulrett bestemmer det. Dette gjelder når det «er eller antas å være inntruffet et uhell av noen betydning i forbindelse med skipets drift».

Er det inntruffet forhold som omfattes av reglene om tvungen sjøforklaring, pålegger sjøfartslovens § 306 skipsføreren snarest mulig til å framsette begjæring om sjøforklaring. En begjæring om sjøforklaring framsettes for retten på det sted forklaringen skal holdes.

I følge sjøfartslovens § 309 skal skipsbøkene framlegges for retten ved sjøforklaringen. Er det ført kladdebøker til skipsbøkene gjelder framleggingsplikten også for disse. Det skal ved sjøforklaringen foretas avhør av skipsføreren, mannskapet og eventuelle andre vitner. Dersom sjøfartsloven ikke har bestemt annet, skal avhøringen i følge sjøfartslovens § 310 foregå etter tvistemålslovens regler om vitner og vitneførsel i sivile saker. Sjøfartsloven setter imidlertid et ubetinget forbud mot at et vitne får høre på en annens forklaring, og det heter videre at «så vidt mulig må ingen som har gitt forklaring, få adgang til samkvem med noen som skal gi forklaring». Rettsformannen skal selv foreta avhøringen, med mindre han finner å kunne overlate den til skipsinspektøren eller til en annen representant for påtalemyndigheten, eller til rederen, lasteeierne, assurandørene eller andre interesserte. Det skal alltid være adgang til å stille spørsmål til hver enkelt etter at han er avhørt. Skal det i forbindelse med sjøforklaringen foretas granskning, foregår den etter tvistemålslovens regler om granskning.

Sjøfartslovens § 314 bestemmer at Kongen kan nedsette en undersøkelseskommisjon hvor en hending som medfører plikt til å holde sjøforklaring har medført «storre tap av liv eller eiendom», eller hvor undersøkelsen må antas å bli særlig omfattende eller innviklet. I så fall pliktes sjøforklaring ikke holdt. Myndigheten til å nedsette kommisjonen og til å gi nærmere regler om den, er ved Kronprinsregentens resolusjon 5. mai 1967 lagt til Justisdepartementet, som 22. august 1968 har fastsatt foreløpige regler. I følge disse regler skal Sjøfartsdirektoratet eller påtalemyndigheten henvende seg til Justisdepartementet dersom de finner at det bør nedsettes undersøkelseskommisjon i de tilfelle som er nevnt i sjøfartslovens § 314. Også andre kan gjøre slik henvendelse til departementet. Justisdepartementet oppnevner i tilfelle kommisjonens formann og medlemmer. Formannen skal fylle vilkårene for å være høyesterettsdommer. I tillegg skal kommisjonen i alminnelighet ha 4 medlemmer som skal ha slik nautisk og teknisk sakkyndighet som



## Innstilling om regler for granskingskommisjoner.

15

saken krever. Medlemmene skal oppnevnes i samråd med Sjøfartsdirektoratet. Om det finnes hensiktsmessig, kan det etter samråd med riksadvokaten oppnevnes en representant for påtalemyndigheten som medlem av kommisjonen. Justisdepartementet skal sørge for kontor til kommisjonen og for protokollfører og sekretærhjelp som måtte trenges.

Kommisjonen skal sette i gang undersøkelsene så snart som mulig, og de skal avsluttes uten ugrunnet opphold. Om undersøkelsenes formål gjelder sjøfartslovens § 303, omtalt s. 14 foran. Undersøkelsene skjer gjennom vitneavhør, besiktigelse og gransking. Kommisjonen kan holde møte hvor som helst i riket den finner det hensiktsmessig. Oppholder vitner seg så langt borte at kommisjonen ikke finner det praktisk å reise dit, kan det begjære vedkommende avhørt av domstolen på stedet ved bevisopptak etter tvistemålslovens regler. Med Justisdepartementets samtykke kan kommisjonen også holde møter utenfor riket. Kommisjonen kan begjære bevisopptak utenfor riket etter domstolslovens § 50. Til de møter kommisjonen holder for å motta forklaringer av vitner eller foreta besiktigelse eller gransking, skal den varsle vedkommende skipsinspektør og politimester, og videre skipsfører og reder samt, så vidt mulig, lasteiere, assurandører og andre interesserte. Møtene kan likevel holdes selv om noen som er eller skulle ha vært varslet ikke møter.

Kommisjonen avgjør selv om møtene skal være offentlige, samt om det skal være adgang til å gjengi offentlig det som kommer fram på møtene. Dersom møtene ikke er offentlige, bør kommisjonen holde pressen underrettet om gangen i undersøkelsene i den utstrekning kommisjonen ikke finner dette betenkelig. I saker som angår sammenstøt gjelder likevel sjøfartslovens § 308 som gir adgang til å lukke dørene når det ikke holdes samtidig sjøforklaring for de kolliderende skip.

For innkalling og avhør av vitner gjelder reglene om sjøforklaring i sjøfartslovens § 307 annet ledd og § 310 første og annet ledd. Skipsbøkene legges fram i samsvar med reglene i sjøfartslovens § 309, og når det er av betydning for saken skal også det kart som er brukt under navigeringen (originalkartet) framlegges.

Kommisjonens gransking skal foregå etter reglene i tvistemålslovens kap. 17. Dersom kommisjonen anser det nødvendig med sakkyndig bistand, skal den henvende seg til Justisdepartementet som etter samråd med Sjøfartsdirektoratet kan oppnevne sakkyndige.

Det skal føres protokoll over kommisjonens undersøkelser og de forklaringer den mottar.

Om dette gjelder reglene for føring av rettsbok under sjøforklaring, jfr. tvistemålslovens kap. 11.

Når kommisjonen blir bedt om det eller den selv finner grunn til det, skal den holde Justisdepartementet, riksadvokaten og Sjøfartsdirektoratet underrettet om gangen i undersøkelsene og om resultatene etter hvert som de foreligger.

Når undersøkelsene er slutt, skal kommisjonen gi rapport til Justisdepartementet, riksadvokaten, Sjøfartsdirektoratet og vedkommende skipsinspektør. Rapporten skal inneholde kommisjonens uttalelse om ulykkens årsak samt mulige forslag til forføyninger som etter kommisjonens mening bør treffes for å hindre nye ulykker av samme eller liknende art. Utskrift av kommisjonens protokoll skal tas inn som vedlegg til rapporten.

## 5. Gransking av luftfartsulykker.

Luftfartsloven 16. desember 1960 § 164 bestemmer at det ved alvorligere luftfartsulykker skal foretas undersøkelser gjennom den myndighet Kongen bestemmer. Ved kgl. resolusjon 8. desember 1961 om ikraftsetting av luftfartsloven er det gitt nærmere regler om disse undersøkelser. Undersøkelsene skal iverksettes når det ved bruk av luftfartøy innenfor norsk område er inntruffet ulykke i tidsrommet etter at «en hvilken som helst person går ombord i fartøyet med flyging som formål og inntil alle slike personer etter fartøyet landing har forlatt det», dersom ulykken fører til at «noen person avgår ved døden eller lider betydelig skade, eller at det skjer betydelig skade på fartøyet eller på eiendom utenfor fartøyet». Videre skal det iverksettes undersøkelse dersom det innenfor norsk område «har vært alvorlig fare for slik ulykke eller har inntruffet noe som tyder på at det har foreligget en vesentlig feil ved fartøyet eller bakketjenesten». Samferdselsdepartementet kan bestemme at det skal foretas undersøkelse også når en slik ulykke som nevnt inntreffer utenfor norsk område.

Formålet med undersøkelsene er å gi uttalelse om årsakene til ulykken og om ansvarsforholdet samt å komme med forslag til mulige forføyninger som bør treffes for å hindre at det inntreffer nye tilfelle av samme eller liknende slag.

Til å foreta undersøkelser av luftfartsulykker er det opprettet en egen kommisjon med tre medlemmer (Flyhavarikommisjonen). Kommisjonen oppnevnes av Kongen for tre år om gangen og skal bestå av to luftfartskyn-dige medlemmer og en politiembetsmann. Det skal oppnevnes seks varamenn. Ett av kommisjonens medlemmer oppnevnes til formann.

Administrativt hører Flyhavarikommisjonen under Samferdselsdepartementet.

Ved siden av Flyhavarikommisjonen skal det være et utvalg av faste sakkyndige i luftfartssaker. Dette utvalg oppnevnes av Samferdselsdepartementet for et nærmere bestemt tidsrom og består av særskilt sakkyndige på bl. a. følgende områder: flyvebransjen, luftdyktighet, lufttrafikkjentesten, radio- og telekommunikasjonsforhold, flyværtjenesten og landingsplasser med tilhørende utstyr. I samband med undersøkelsene av flyhavari vil Flyhavarikommisjonen nesten alltid gi utredningsoppdrag til medlemmer av det sakkyndige utvalg.

Undersøkelse av en luftfartsulykke skal foretas av Flyhavarikommisjonen i alle tilfelle hvor ulykken har medført død eller betydelig skade på person eller på eiendom utenfor luftfartøyet. I andre tilfelle foretas undersøkelsen av Luftfartsdirektoratet med mindre Samferdselsdepartementet bestemmer at undersøkelsen av særlige grunner skal foretas av Flyhavarikommisjonen.

Når det er inntruffet en så alvorlig ulykke at den skal undersøkes av Flyhavarikommisjonen, skal kommisjonen uten opphold varsles om ulykken. Kommisjonen skal straks sette i gang sine undersøkelser og kan tilkalle sakkyndig hjelp når den finner det påkrevet. I følge luftfartslovens § 165 plikter enhver på forlangende å gi Flyhavarikommisjonen de opplysninger han sitter inne med om forhold som kan være av betydning for undersøkelsen. I den utstrekning det er nødvendig for at kommisjonen skal kunne utføre sitt verv har den rett til «å nytte privat grunn og kan kreve å få undersøke og ta i besittelse fartøy, vrakrester, dokumenter og andre ting». Kommisjonen kan påby at det foretas legeundersøkelse dersom det er grunn til å tro at noen har overtrådt luftfartslovens bestemmelser om forbud mot å gjøre tjeneste ombord «når han er påvirket av alkohol (ikke edru) eller annet berusende eller bedøvende middel, eller på grunn av sykdom, tretthet eller liknende årsak er uskikket til å utføre tjenesten på betryggende måte». Det samme gjelder ved begrunnet mistanke om overtredelse av lovens bestemmelser om forbud mot å «nyte alkohol eller ta annet berusende eller bedøvende middel i de første 6 timer etter tjenesten», når vedkommende «forstår eller må forstå at det kan bli innledet politietterforskning vedrørende hans forhold i tjenesten». Om nødvendig kan undersøkelsesmyndigheten kreve hjelp av politiet.

Dersom det finnes nødvendig for undersøkelsen, kan Flyhavarikommisjonen kreve besisoptak etter tvistemalslovens regler.

Når forholdene tilsier det, skal Flyhavarikommisjonen holde Samferdselsdepartementet underrettet om undersøkelsesresultatene etter hvert som de foreligger samtidig som kommisjonen foreslår hvilke forføyninger som i tilfelle bør treffes. Flyhavarikommisjonen skal videre så vidt mulig gi underretning til eieren (eventuelt brukeren) av luftfartøyet samt forsikreren og andre som saken angår og gi dem adgang til å framkomme med det de finner nødvendig for å vareta sitt tarv før undersøkelsene avsluttes. De nevnte interesserte har rett til å være til stede ved undersøkelsene og gjøre seg kjent med dokumentene i den utstrekning det kan skje uten at det er til hinder for undersøkelsene. Flyhavarikommisjonen avgjør selv om pressen skal ha adgang til undersøkelsene og til å offentliggjøre foreløpige resultater. I de gjeldende bestemmelser for Flyhavarikommisjonen heter det imidlertid at kommisjonen dersom ikke særlige hensyn gjør det utilrådelig, bør holde pressen underrettet om undersøkelsesenes gang ved alle luftfartsulykker av betydelig omfang.

Når Flyhavarikommisjonen har avsluttet sin undersøkelse, skal den gi en samlet skriftlig rapport til Samferdselsdepartementet. Gjenpart av rapporten skal sendes til påtalemyndigheten og til Luftfartsdirektoratet. I alminnelighet skal Samferdselsdepartementet offentliggjøre rapporten. Når offentliggjørelse på grunn av særlige forhold vil være betenkelig, kan departementet etter samråd med Riksadvokaten bestemme at rapporten ikke skal offentliggjøres eller at den bare skal offentliggjøres i utdrag.

Så langt de passer gjelder de viktigste reglene om Flyhavarikommisjonens undersøkelser tilsvarende for de undersøkelser av luftfartsulykker som foretas av Luftfartsdirektoratet.

#### 6. Stortingets ombudsmann for forvaltningen.

Ombudsmannsinstitusjonen er opprettet ved lov 22. juni 1962 (nr. 8). Ved endringslov 22. mars 1968 (nr. 1) utvides ombudsmannens arbeidsområde til også å omfatte den kommunale og fylkeskommunale forvaltning. Ved stortingsvedtak 8. juni 1968 er det bestemt at endringsloven trer i kraft den 1. januar 1969.

I følge ombudsmannslovens § 3 skal ombudsmannen som Stortingets tillitsmann «søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke ives urett mot den enkelte borger». Etter lovendringen 22. mars 1968 fastlegger ombudsmannslovens § 4 ombudsmannens arbeidsområde til «de offentlige forvaltningsorganer og alle som virker i statens, kommunenes eller fylkeskommunenes tjeneste». Innenfor dette område er etter § 4 første ledd unntatt:

## Innstilling om regler for granskingskommissjoner.

17

- a) avgjørelser truffet i statsråd,
- b) domstolenes virksomhet,
- c) Riksrevisjonens virksomhet,
- d) avgjørelser som etter bestemmelse i lov skal treffes av kommunestyre eller fylkesting, med mindre myndighet til å treffe avgjørelse kan overføres til et annet kommunalt eller fylkeskommunalt organ eller avgjørelse er truffet av formannskapet etter kommunestyrelovens § 22 eller av fylkesutvalget etter lov om fylkeskommuner § 24.»

Stortinget fastsetter i medhold av ombudsmannslovens § 2 alminnelig instruks for ombudsmannens virksomhet og kan ifølge lovens § 4 annet ledd i instruksens fastsette:

- a) om en bestemt offentlig institusjon eller virksomhet skal anses for å være offentlig forvaltning eller en del av statens, kommunenes eller fylkeskommunenes tjeneste etter denne lov,
- b) at visse deler av et offentlig organs eller en offentlig institusjons virksomhet skal falle utenfor ombudsmannens arbeidsområde,
- c) at ombudsmannen kan ta avgjørelser truffet av kommunestyre eller fylkesting opp til undersøkelse av eget tiltak når han finner at hensynet til rettssikkerheten eller andre særlige grunner taler for det.»

Instruks for ombudsmannen er fastsatt ved Stortingsvedtak 8. juni 1968. I tillegg til de begrensninger i ombudsmannens arbeidsområde som er fastsatt i ombudsmannslovens § 4, bestemmer instruksens § 3 at også saker som etter Stortingets bestemmelse hører under Ombudsmannnemnda eller Ombudsmannen for Forsvaret og Ombudsmannnemnda eller Ombudsmannen for vernepliktige sivilarbeidere, skal være unntatt. De avgjørelser av kommunestyre eller fylkesting som er nevnt i lovens § 4 første ledd, bokstav d), kan ombudsmannen ifølge instruksens § 3 ta opp til undersøkelse av eget tiltak når han finner at hensynet til rettssikkerheten eller andre særlige grunner tilsier det.

Enhver som mener å ha vært utsatt for urett fra den offentlige forvaltnings side kan klage direkte til ombudsmannen over forhold som faller inn under ombudsmannens kompetanse. Den som er fratatt sin personlige frihet, har rett til å fremsette klagen i lukket skriv. Ombudsmannen avgjør selv om det er tilstrekkelig grunn til å ta en klage opp til behandling. Ifølge lovens § 5 kan ombudsmannen også av eget tiltak ta opp saker til behandling. På denne bakgrunn pålegger instruksens § 8 ombudsmannen å holde seg orientert om forholdene i de forvaltningsgre-

ner som går inn under hans arbeidsområde.

En klage til ombudsmannen bør settes fram skriftlig og det bør så vidt mulig gjøres rede for de grunner klagen bygger på samt legges fram bevis. Klagen må i tilfelle fremsettes senest 1 år etter at den tjenestehandling eller det forhold det klages over, ble foretatt eller opphørte. Har klageren brakt saken inn for høyere forvaltningsorgan, regnes fristen fra tidspunktet for denne myndighets avgjørelse.

Under sin behandling av en sak kan ombudsmannen etter lovens § 7 kreve alle nødvendige opplysninger hos offentlige tjenestemenn og hos alle andre som virker i forvaltningens tjeneste, samt kreve fremlagt protokoller og dokumenter. For ombudsmannens rett til å kreve opplysninger gjelder rettergangslovens §§ 204—209 tilsvarende, og det kan kreves bevisopptak ved domstolene i samsvar med domstollovens § 43, 2. Rettsmøtene er ikke offentlige. Om nødvendig kan ombudsmannen foreta nærmere undersøkelse hos vedkommende forvaltningsorgan eller virksomhet. Når særlige grunner gjør det nødvendig, kan ombudsmannen innhente uttalelser fra sakkyndige.

Ombudsmannen har ifølge ombudsmannslovens § 10 rett til å uttale sin mening om forhold som går inn under hans arbeidsområde. Han kan påpeke at det er gjort feil eller foreligger forsømmelse fra et forvaltningsorgans eller en tjenestemanns side. Dersom han finner grunn til det, kan ombudsmannen meddele påtalemyndigheten eller vedkommende tilsetningsmyndighet eller disiplinærmyndighet hva han mener bør foretas overfor vedkommende tjenestemann i anledning av feilen eller forsømmelsen. Mener ombudsmannen at en truffet avgjørelse må anses for å være ugyldig, kan han uttale dette. Er ombudsmannen i tvil om en avgjørelse er gyldig, kan han etter omstendighetene rå klageren til å gå til domstolene med saken. Finner ombudsmannen at en skjønnsmessig avgjørelse er klart urimelig, eller på annen måte strir mot god forvaltningspraksis, kan han gi uttrykk for dette. Ombudsmannen kan også la saken bero med at den feil som foreligger blir rettet eller med den forklaring som blir gitt. Underretning om resultatet av saksbehandlingen skal gis til klageren og den eller dem saken angår. Det kan også gis underretning til det overordnede forvaltningsorgan.

En gang årlig skal ombudsmannen gi Stortinget melding om sin virksomhet. Meldingen skal trykkes og offentliggjøres. Får ombudsmannen kjennskap til feil eller forsømmelse som er av større betydning, kan det gis særskilt melding til Stortinget og vedkommende forvaltningsorgan.

**7. Forsvarets ombudsmannsnemnd og Ombudsmannsnemnda for vernepliktige sivilarbeidere.**

a. Forsvarets ombudsmannsnemnd er opprettet ved stortingsvedtak 21. april 1952. Stortinget fastsatte samtidig instruks for nemnda som består av 7 medlemmer som velges av Stortinget for 4 år om gangen. Et av medlemmene velges til formann og benevnes Ombudsmannen for Forsvaret.

Ombudsmannsnemnda skal ifølge instruksjonen bidra til å sikre de almenmenneskelige rettigheter for Forsvarets personell og til å medvirke til å effektivisere Forsvaret. Nemnda har som oppgave å behandle spørsmål som reises av tillitsmannsutvalg eller personell «vedrørende tjenestetidens utnyttelse og mannskapenes forhold under tjenesten, så som mannskapenes økonomiske og sosiale rettigheter, videre spørsmål som angår undervisnings- og velferdsarbeid, kantinevirksomhet, pensjoner, utrustning, beklædning, kosthold og husrom». Videre skal nemnda «behandle henvendelser fra tjenestemenn i Forsvaret når de ikke ifølge annen bestemmelse skal sendes tjenestevei».

Sakene skal i alminnelighet behandles, forberedes og forelegges av ombudsmannen, men medlemmene kan hver for seg eller i fellesskap legge fram eller kreve lagt fram saker til drøfting. Videre kan Stortinget, Stortingets militærkomité, sjefen for Forsvarsdepartementet samt Den sentrale sjefsneemnd forelegge ombudsmannsnemnda saker til uttalelse. De forannevnte henvendelser til ombudsmannen fra tillitsmannsutvalg, personell og tjenestemenn i Forsvaret, skal bare forelegges for ombudsmannsnemnda i den utstrekning de er av prinsipiell karakter eller har almen interesse. Ombudsmannen skal søke å løse sakene ved direkte kontakt med de myndigheter han anser for å være nærmest til å ta seg av dem.

Om ombudsmannens rett til å søke opplysninger i de saker som forelegges for ham, bestemmer instruksens § 5 siste ledd at han har «rett til å søke opplysninger hvor som helst i Forsvaret, hvor sikkerhetsmessige hensyn ikke forbyr det».

Instruksens § 6 bestemmer at Forsvarets ombudsmannsnemnd ved utgangen av hvert år skal sende rapport over sin virksomhet til Stortinget. Forsvarsdepartementet skal ha gjenpart av rapporten. Dersom nemnda finner det ønskelig, kan den også sende rapport til Stortinget om enkelte saker i årets løp. Når den finner det påkrevet, kan nemnda i form av rapporter forelegge de resultater som den ved inspeksjon eller studium er kommet fram til for sjefen for Forsvarsdepartementet.

b. Ombudsmannsnemnda for vernepliktige sivilarbeidere er

opprettet ved Stortingets vedtak 23. november 1956. I Stortingsvedtaket heter det at medlemmene av nemnda skal være de samme som velges av Stortinget til medlemmer av Forsvarets ombudsmannsnemnd. Instruksjonen for Ombudsmannsnemnda for vernepliktige sivilarbeidere bestemmer at nemnda skal «bidra til å sikre de almenmenneskelige rettigheter for de vernepliktige sivilarbeidere». For valg av medlemmer av nemnda og av ombudsmann gjelder tilsvarende som for Forsvarets ombudsmannsnemnd og Ombudsmannen for forsvaret.

Om nemndas oppgave bestemmer instruksens § 3 at den skal behandle spørsmål som angår:

- «a) husrom, bekledning og redskaper,
- b) maten, dens tillagning, porsjonenes størrelse etc..
- c) alminnelig undervisnings- og velferdsarbeid,
- d) mannskapenes økonomiske og sosiale rettigheter,
- e) den daglige tjenesten og forholdene for øvrig som angår mannskapene.»

Både den enkelte vernepliktige sivilarbeider og tillitsmannsutvalgene har rett til å ta opp saker med ombudsmannen og ombudsmannsnemnda. Videre kan Stortinget og Justisdepartementet forelegge nemnda til uttalelse saker av betydning for sivilarbeiderne.

Bare saker av generell og prinsipiell art skal forelegges for nemnda. De øvrige saker behandles av ombudsmannen. Instruksens § 4 bestemmer at nemnda i de saker den skal behandle bør kalle inn en representant for sivilarbeiderne. Representanten skal velges «av og blant sivilarbeidere i tjeneste, etter regler som fastsettes av nemnda i samråd med Justis- og politidepartementet».

I saker som behandles av ombudsmannen eller ombudsmannsnemnda, kan ombudsmannen henvende seg til de myndigheter han finner det naturlig å ta saken opp med og forlange alle opplysninger og kreve utlånt de dokumenter som måtte foreligge.

Ombudsmannsnemnda skal hvert år sende Stortinget beretning om sin virksomhet. Gjenpart av beretningen skal sendes til Justisdepartementet. Når den finner det nødvendig, kan nemnda også sende Stortinget innberetning om enkeltsaker.

**8. Privat granskning.**

Som tidligere nevnt er det anordnet et offentlig kontinuerlig tilsyn med banker og forsikringsselskaper, Bankinspeksjonen og Forsikringsrådet. Når det gjelder alminnelige aksjeselskaper og andelslag som er knyttet til boligbygging eller bruk av boliger, er det gitt

hjemmel for en ekstraordinær gransking hvor det besluttes av generalforsamlingen eller kreves av et mindretall av en viss størrelse, jfr. lov 6. juli 1957 om aksjeselskaper § 101, lov 4. februar 1960 om boligbyggelag § 56 og lov om borettslag av samme dag § 77.

Reglene om at et mindretall kan kreve gransking har først og fremst til hensikt å motvirke maktmisbruk fra et flertalls side i aksjeselskaper eller boliglag. Hovedinnholdet i disse bestemmelsene er følgende: Generalforsamlingen kan når som helst beslutte at det skal foretas ekstraordinær gransking av selskapets eller lagets stiftelse eller av forvaltningen «i hele eller en del av den tid som ligger forut for beslutningen, eller ved bestemte anledninger eller for bestemte personers vedkommende».

Har generalforsamlingen forkastet et forslag om gransking, kan et mindretall av en viss størrelse be skifteretten om å beslutte gransking og oppnevne granskingsmenn. Skifteretten skal ta begjæringen til følge dersom retten finner at den har en rimelig grunn og i alle tilfelle dersom begjæringen er framsatt av minst en tredjepart av aksje- eller andelseierne. Før skifteretten treffer sin avgjørelse, skal den gi selskapet eller laget og i tilfelle den hvis forhold granskingsbegjæringen gjelder anledning til å uttale seg. Skifterettens avgjørelse kan innen 14 dager etter at den er meddelt bringes inn for Justisdepartementet av selskapets eller lagets styre eller av det mindretall som har framsatt granskingsbegjæringen. Begjæringen om innbringelse for departementet framsettes skriftlig eller muntlig for skifteretten etter reglene i tvistemålslovens § 399. Finner Skifteretten at begjæringen er velgrunnet, skal den endre sin avgjørelse. I motsatt fall skal begjæringen med tilhørende dokumenter straks sendes til departementet. Senest på dette tidspunkt skal skifteretten gi den annen part meddelelse om begjæringen om innbringelse. Både den som har innbrakt begjæringen, andre som den har betydning for og skifteretten kan gi skriftlig uttalelse når saken er brakt inn for departementet. Påberopes det kjennsgjæringer som ikke har vært anført tidligere, skal uttalelsen sendes gjennom skifteretten som skal gi den annen part meddelelse om innholdet samt knytte de merknadene til uttalelsen som den finner grunn til.

For granskingsmennenes undersøkelsesplikt gjelder reglene om selskapets/lagets revisorer så langt de passer. Det vil imidlertid avhenge av granskingsformål om det er nødvendig å gjennomgå selskapets bokførsel. Besluttes granskningen av generalforsamlingen, kan den samtidig gi instruks for gjennomføringen så

langt det er forenlig med granskingsmennenes rettigheter og plikter i følge lov eller forskrift gitt i medhold av lov. Oppnevner skifteretten granskingsmenn, må den kunne gi instruks med de samme begrensninger.

Selskapets/lagets tillitsmenn og funksjonærer plikter å gi granskingsmennene de opplysninger om selskapet eller laget som disse ber om. Granskingsmennene kan kreve å få adgang til alle selskapets/lagets eiendeler, herunder regnskapsbøker, forhandlingsprotokoller og brever samt andre kontor- og arkivsaker i den utstrekning granskningens formål krever det.

Granskingsmennene skal gi skriftlig beretning om granskningen til generalforsamlingen eller eventuelt til skifteretten dersom det er denne som har besluttet gransking. Skifteretten skal i tilfelle overlevere en gjenpart av granskingsberetningen til fullmektigen for det mindretall som har begjært gransking, og retten skal snarest kalle sammen generalforsamlingen der beretningen skal deles ut og leses opp. Aksjelovens granskingsregler er gjort til gjenstand for kritikk i en artikkel av høyesterettsadvokat Knut Blom i *LoV og Rett* for 1965 s. 97 flg., se særlig s. 102—103. Forfatteren gjør gjeldende at aksjeloven gir en for vid adgang til gransking.

Ved siden av de forannevnte lovfestede granskingsregler er det i vedtektene for mange sammenslutninger, i andelslag og foreninger fastsatt regler for gransking når en deltaker påstås å ha overtrådt en eller annen medlemsforpliktelse. Det bør her gjøres oppmerksom på at vedtak i en sammenslutning normalt kan bringes inn for domstolene og prøves av retten. Dette er bl. a. fastslått i en høyesterettsdom referert i *Rt.* 1967 s. 1373 flg. (hjemforsikringssaken). Det kan også nevnes at mange yrkesorganisasjoner behandler klager mottatt fra almenheten, og avgir uttalelse om saksforhold og ansvarsspørsmål. Ofte kan det være opprettet en egen voldgiftsordning for avgjørelse av tvistesporsmål.

## B. ANDRE LAND.

### 1. Danmark.

Ifølge den danske grunnlov av 1953 § 61 2. stk. kan det ikke nedsettes sardomstoler med dømmende myndighet, det være seg i straffesaker eller i sivile saker. Men rettspleieloven av 1916 § 21, 1. stk. gir regjeringen adgang til å anvende ekstraordinære retter til å foreta avhor og undersøkelser. Denne adgang til å nedsette kommisjonsdomstoler er brakt i anvendelse senest i 1968 hvor en kommisjon fikk i oppdrag å granske forholdene angående statens kjøp av det såkalte Kildeskatthus.

Etter rettspleielovens § 43, 5. stk. skal enten faste dommere eller personer med juridisk utdannelse beskikkes som medlemmer av domstolen. I slike saker skal saksbehandlingen følge rettspleielovens regler. Dette medfører at lovens regler om beskyttelse av siktede og vitner kommer til anvendelse, likeså om offentlige rettsmøter og om bistand av advokater. Domstolens prosessuelle avgjørelser kan etter nærmere bestemmelser i rettspleieloven påkjæres til Høyesterett.

Ved lov av 1954 er det opprettet en ombudsmannsordning til overvåking av den offentlige tjeneste.

I denne forbindelse bør det nevnes at den danske grunnlov § 51 har en bestemmelse om at Folketinget kan «nedsætte Kommissioner af sine medlemmer til at undersøge almenlige Sager. Kommissionerne er berettiget til at fordrø skriftlige eller muntlige oplysninger saavel af private Borgere som af offentlige Myndigheder». Det var med hjemmel av en tilsvarende bestemmelse i den foregående grunnlov av 1915 § 45 at det i 1945 ble nedsett en parlamentarisk kommisjon for å undersøke om det kunne gjøres riksrettsanklage gjeldende mot ministeriet i anledning av okupasjonen 9. april 1940. Men bestemmelsen er som det vil ses ikke innskrenket til undersøkelser angående feil eller misbruk fra myndigheters side. Andre forhold kan, om de er almenviktige, granskes. Kommisjonene er ikke utstyrt med tvangsmidler til å kunne fremskaffe opplysninger, og det er antatt at reglene i rettspleieloven om innskrenkninger i vitneplikten også gjelder for deres saksbehandling.

For gransking av luftfartsulykker gjelder bestemmelsene i lov nr. 252 av 10. juni 1960 om luftfart. Loven er et resultat av nordisk lovsamarbeid og granskingsreglene tilsvarende i det vesentlige de norske regler som det er gjort rede for s. 15—16 foran i innstillingen.

#### 2. Finland.

Man har ikke alminnelige regler for granskingskommissjoner. Kommisjonene nedsettes særskilt for det enkelte tilfelle.

For gransking av luftfartsulykker er det gitt regler dels i en forordning av 12. mars 1937 og dels i luftfartsloven av 11. desember 1964. Luftfartsloven er et resultat av nordisk lovsamarbeid og granskingsreglene tilsvarende i det vesentlige de norske regler på dette område, se foran s. 15—16 i innstillingen.

Ved jernbaneulykker og ulykker i industrien blir det dels foretatt undersøkelser av faste granskings- og tilsynsmyndigheter, dels av særskilt oppnevnte granskingskommissjoner for det enkelte tilfelle.

#### 3. Sverige.

Svensk lovgivning har ikke alminnelige regler om granskingskommissjoner, hverken om oppnevning eller om kommisjonenes saksbehandling.

Kommisjonene oppnevnes av Kungl. Maj:t når det på grunn av en bestemt hendelse eller andre spesielle omstendigheter er i almenhetens interesse å få tjenestemens og myndigheters forhold undersøkt og offentlig klarlagt.

Ved siden av de kgl. oppnevnte særskilte granskingskommissjoner har man i Sverige en viss lovfestet gransking som utføres av henholdsvis riksdagens ombudsmann, justitiekansleren og riksdagens revisorer.

For gransking av luftfartsulykker er det gitt særskilte regler i luftfartslovgivningen. Denne lovgivning er et resultat av nordisk lovsamarbeid og de svenske regler tilsvarende stort sett de norske som det er gjort rede for s. 15—16 foran i innstillingen.

#### 4. Storbritannia.

I engelsk rett har man regler om granskingskommissjoner i en lov av 24. mars 1921. Loven gir hjemmel for at regjeringen eller et departement kan oppnevne granskingskommissjoner i saker av offentlig interesse etter beslutning av begge hus av Parlamentet. Som saker av offentlig interesse betraktes i denne forbindelse enhver sak som angår regjeringen, Parlamentet eller parlamentskomiteer, samt saker som gjelder offentlig framtrede av personer som deltar i offentlige saker, og videre lovgivnings- og kirkesaker og saker om administrasjon av offentlige institusjoner m. v., og endelig ethvert forhold som påkaller offentlig oppmerksomhet eller kritikk.

Granskingskommissjonen har den samme kompetanse som High Court og Court of Session til å pålegge vitner møteplikt og til å motta forklaring som bekreftes med ed eller med forsikring. Kommisjonen kan i samme utstrekning som en domstol gi pålegg om å framlegge dokumenter og den kan utferdige anmodning om vitneavhør i utlandet. Et vitne har de samme rettigheter når det møter for en granskingskommissjon som når det møter for High Court eller Court of Session.

Forhandlingene for en granskingskommissjon er offentlige, med mindre kommisjonen bestemmer at dørene skal lukkes av hensyn til gjennomføringen av granskingen eller til arten av de vitneprov kommisjonen skal motta.

En av de senere granskinger gjaldt forholdene ved en gruveulykke i Aberfan i Wales høsten 1966 hvor en fylling raste ut og drepte nesten 150 mennesker. I kommisjonens

## Innstilling om regler for granskingskommisjoner.

21

rapport sommeren 1967 ble det reist sterk kritikk mot personer i ledende stilling i Wales som angivelig ikke hadde fulgt opp advarsler og mot Coal Board for ikke å ha gitt direktiver for undersøkelse av og sikring mot rasfare. Etter pressemeldelser å dømme ble det hverken reist straffesak eller sivil sak mot de kritiserte personer eller institusjoner. Tapene ble dekket etter en landsomfattende pengeinnsamling.

## 5. Frankrike.

Etter fransk rett kan hver av de parlamentariske forsamlinger (Nasjonalforsamlingen og Senatet) oppnevne granskingskommisjoner og kontrollkommisjoner. Kommisjonene sammensettes av medlemmer av den forsamling som foretar oppnevningen. Kommisjonene er nærmest av administrativ art og har ingen rettslig kompetanse. Bestemmelser om granskingskommisjoner er gitt i en forordning 17. november 1958 og i Nasjonalforsamlingens reglement.

Granskingskommisjoner kan nedsettes for å samle nærmere opplysninger om bestemte faktiske forhold. Dersom forholdene har gitt anledning til rettslig forfølgning kan det ikke oppnevnes granskingskommisjon til å undersøke forholdene så lenge den rettslige forfølgning er i gang. Er en granskingskommisjon allerede nedsatt, opphører dens oppdrag fra det tidspunkt det åpnes rettslig undersøkelse av de forhold som har foranlediget at kommisjonen ble oppnevnt. Granskingskommisjonene skal vurdere det materiale de har samlet og framlegge sin konklusjon for den forsamling som har oppnevnt kommisjonen.

For å undersøke administrative, finansielle eller tekniske spørsmål vedrørende offentlig tjeneste eller nasjonale tiltak, kan det oppnevnes kontrollkommisjoner som har til oppgave å skaffe opplysninger til den forsamling som foretar oppnevningen.

Både granskingskommisjonenes og kontrollkommisjonenes oppdrag er tidsbegrensede. Oppdraget opphører når kommisjonen avgir sin rapport og senest 4 måneder etter vedtakelsen av oppnevningensresolusjonen. Dersom kommisjonen ikke har avgitt sin rapport innen utløpet av fristen, skal kommisjonens formann overlevere forsamlingens president de dokumenter kommisjonen har i sin besittelse angående granskingsforholdet. En granskings- eller kontrollkommisjon kan ikke oppnevnes på ny med det samme mandat for det er gått minst 12 måneder fra den tidligere kommisjons avslutning av oppdraget.

Rapporten fra en granskings- eller kontrollkommisjon skal overbringes til presidenten i

den forsamling som har oppnevnt kommisjonen. Etter forslag fra presidenten eller fra kommisjonen kan forsamlingen beslutte at rapporten skal offentliggjøres heit eller delvis.

## 6. Vest-Tyskland.

Den vest-tyske grunnlovs art. 44 og Forbundsdagens forretningsorden har bestemmelser om parlamentariske granskingsutvalg.

Forbundsdagen kan oppnevne granskingsutvalg til å oppta bevis. Når en fjerdedel av Forbundsdagens medlemmer krever det, skal granskingsutvalg oppnevnes. Rettslig er granskingsutvalget å betrakte som et parlamentarisk underorgan under Forbundsdagen. Utvalget har ikke større kompetanse enn det får overført fra Forbundsdagen og dets kompetanse er begrenset av de rettsregler som gjelder til enhver tid.

Granskingsutvalget er ikke å betrakte som en straffedomstol og kan derfor ikke avsi rettskraftige straffedommer, men bare framlegge det objektive saksmateriale. Utvalget er imidlertid likestilt med en domstol i sine undersøkelser for så vidt som utvalget ikke er forpliktet til å innstille sin virksomhet som følge av at det reises søksmål om det forhold granskingen gjelder. Utvalget kan på den annen side om det finnes hensiktsmessig utsette den videre gransking til det foreligger avgjørelse i søksmålet.

Granskingsutvalgets forhandlinger foregår for åpne dører, men utvalget kan ved vanlig flertallsbeslutning bestemme at offentligheten skal være utelukket fra forhandlingene. For bevisopptak som foretas av granskingsutvalg gjelder straffeprosessens regler så langt de passer. Regelen om umiddelbarhet og om muntlig forhandling ved bevisopptak gjelder imidlertid ikke. Bevisopptak kan derfor enten foretas for utvalget selv eller gjennom forbunds- eller delstatsmyndigheter. Granskingsutvalget bestemmer selv hvilke bevis som skal opptas. Regelen om hemmeligholdelse av brever og telegrammer gjelder også overfor granskingsutvalg. Domstoler og offentlige myndigheter er forpliktet til å yte bistand til granskingsutvalgene ved utførelsen av deres oppdrag.

De konklusjoner et granskingsutvalg framsetter om utfallet av granskingen kan ikke oppheves av domstolene, men domstolene står fritt i bedømmelsen av hvilket saksforhold som skal legges til grunn i det forhold granskingen gjelder. De beslutninger et granskingsutvalg treffer som har rettsvirkning overfor privatpersoner kan prøves av domstolene, således f. eks. en beslutning som ilegger et vitne straff.

7. Belgia.

Det har innen enkelte ministerier vært satt ned granskingskommisjoner for å undersøke nærmere antatte misligheter og overgrep. Granskingskommisjonens rapport har vært framlagt for ministeren til bruk ved vurderingen av om sak skal reises for domstolene. For de kommisjoner det her er tale om finnes det ikke nærmere regler. De arbeider etter retningslinjer og med mandat som fastsettes for det enkelte tilfelle.

For parlamentariske granskingskommisjoner har man regler i en lov av 3. mai 1880. Både representantkammeret og senatet kan ifølge disse regler fritt avgjøre hvilke saker de ønsker undersøkt av en parlamentarisk granskingskommisjon. Granskingskommisjonen sammensettes av medlemmer av den forsamling som foretar oppnevningen. Granskingskommisjonens undersøkelse foregår uavhengig av eventuelle rettslige undersøkelser.

Under avhøringer har kommisjonen den samme kompetanse som forhørsdommeren i straffesaker, med mindre kompetansen er begrenset i samband med oppnevningen. Avhøringsmotet ledes av presidenten i kammeret eller presidenten i kommisjonen som opptrer med den samme myndighet som presidenten for en domstol. Med mindre kommisjonen bestemmer annet er de møter hvor det avhøres vitner eller sakkyndige offentlige.

Den parlamentariske granskning er et ekstraordinært tiltak og blir ikke ofte brukt.

8. Sveits.

Med heimel i lov 1. juli 1966 om kontroll med administrasjonen kan forbundsforsamlingen oppnevne granskingskommisjoner når det er nødvendig med en særlig klargjøring av hendelser av større rekkevidde innenfor forbundsforvaltningen. Formålet med granskningen er å skaffe forbundsforsamlingen et bredere vurderingsgrunnlag i saken. Før granskingskommisjonen oppnevnes skal saken ha vært forelagt for forbundsrådet. Oppnevningen av granskingskommisjon er ikke til hinder for at det forhold granskningen gjelder gjøres til gjenstand for søksmål i rettslige former.

Innenfor lovens og oppdragets ramme bestemmer granskingskommisjonen selv hvilke tiltak den må treffe av hensyn til granskningen. Således kan kommisjonen spørre personer som kan gi opplysning, avhøre vitner og kreve utlevering av dokumenter. Kommisjonen kan videre tilkalle sakkyndige og foreta synfaring. I den utstrekning det ikke er gitt særlige regler for granskingskommisjonens innhenting av bevis og avhøring av vitner, gjelder reglene i lov 4. juli 1947 om forbundssivilprosessen tilsvarende.

Granskingskommisjonen kan innhente skriftlige forklaringer fra myndigheter og ansatte og fra privatpersoner. Om nødvendig kan kommisjonen foreta vitneavhøring. Enhver er i så fall forpliktet til å forklare seg med mindre han derved utsetter seg selv, sin ektefelle eller sine nærmeste slektninger for straffeforfølgning, grov vanære eller økonomisk tap. Går det entydig fram at granskningen helt eller overveiende retter seg mot en bestemt person, kan denne bare avhøres som en som gir opplysning uten å være vitne. En person kan nekte å avgi forklaring dersom han ellers ville røpe en næringshemmelighet, med mindre den som berøres samtykker i at hemmeligheten røpes. I visse tilfelle beror imidlertid fritakelsen fra forklaringsplikten på hva kommisjonen selv bestemmer under hensyn til de interesser som knytter seg til at hemmeligheten ikke røpes.

For avhøring av embetsmenn gjelder særlige regler. En embetsmann er pliktig til sannferdig å meddele granskingskommisjonen enhver opplysning om iakttagelser han har gjort i sitt embete samt til å påvise de saksakter forespørselen gjelder. Gjelder avhøret forhold som er undergitt embetsmessig eller militær taushetsplikt, skal kommisjonen forelegge spørsmålet for forbundsrådet. Holder rådet fast på å bevare hemmeligholdelsen treffer granskingskommisjonen selv avgjørelsen i spørsmålet om forklaringsplikten. Granskingskommisjonens medlemmer, sekretærer og protokollførere har taushetsplikt med hensyn til innholdet av uttalelser om forhold som er undergitt embetsmessig eller militær taushetsplikt.

En granskingskommisjon har på begjæring rett til å få utlevert alle forbundsforvaltningens dokumenter som vedkommer saken. Gjelder det hemmelige dokumenter skal granskingskommisjonen forelegge spørsmålet for forbundsrådet før den treffer sin avgjørelse. Personer som står utenfor forbundsforvaltningen plikter på begjæring å utlevere til granskingskommisjonen akter de sitter inne med i samme utstrekning som de er underlagt vitneplikt om det forhold aktene gjelder.

Forbundsrådet har rett til å avgi møte ved avhør som foretas av granskingskommisjonen samt til å stille supplerende spørsmål. Likeledes har forbundsrådet rett til å gjøre seg kjent med framlagte akter, betenkninger og ekspertutredninger, samt med granskingskommisjonens forhandlingsprotokoll. Den samme rett har personer som får sine interesser umiddelbart berørt av granskningen, med mindre granskingskommisjonen bestemmer noe annet av hensyn til den løpende granskning. Etter at granskningen er avsluttet og før



granskingskommisjonen avgir sin rapport, skal personer som det rettes bebreidelse mot gis anledning til å uttale seg for kommisjonen.

Når granskningen er avsluttet skal granskingskommisjonene gi rapport til rådene (Conseil National og Conseil des Etats).

#### 9. Sambandsstatene.

I tillegg til Kongressens faste utvalg kan det nedsettes granskingsutvalg. Disse utvalg har i de siste hundre år spilt en viktig rolle i nasjonens politiske liv. Selv om granskingsutvalgene ikke er nevnt i forfatningen har deres lovlige eksistens likevel aldri vært bestridt. Hjemmelen for å oppnevne granskingsutvalg er å finne i Kongressens rett til selv å fastsette sin forretningsorden. Granskingsutvalg kan oppnevnes både av senatet og av representantenes hus. Utvalgene består av medlemmer av disse.

Granskingsutvalgene har to hovedoppgaver: For det første skal de samle opplysninger som kan tjene som materiale for framtidig lovgivningsvirksomhet, men dernest er de også ledd i Kongressens kontroll av forvaltningen. Bruken av granskingsutvalg har i den senere tid vært langt mer omfattende enn tidligere. En av grunnene til dette er nok at Kongressen er seg bevisst at presidentens makt har vært voksende samtidig som Kongressens betydning har avtatt. Sett fra Kongressens syns-

punkt er granskingsutvalgene på denne bakgrunn et middel til å hevde Kongressens rolle som jevnbyrdig med presidenten.

Granskingsutvalgenes oppgave er å undersøke bestemte forhold. Det kan dreie seg om forhold av vidt forskjellig art, således også forhold av overveiende politisk karakter. Som eksempel på det siste kan nevnes Komiteen for uamerikansk virksomhet (Committee on Un-American Activities). Like til det siste har høyesterett vært lite tilbøyelig til å trekke grenser for Kongressens adgang til selv å bestemme hvilke forhold som skal gjøres til gjenstand for granskning. Også private forhold er i stor utstrekning tillatt gransket når granskningen må formodes å ha et legitimt formål.

På grunn av at granskingsutvalgenes oppgave først og fremst er å undersøke og klarlegge faktiske forhold, gis de i de fleste tilfelle rett til å motta beedigete vitneprov og til å kreve framlagt bevismateriale. Selv om granskingsutvalgenes saksbehandling ikke formelt er rettergang, har den, når det gjelder de politiske granskingsutvalg, fått en rettslig karakter samtidig som et vitne som avhøres av et slikt utvalg ofte har funnet seg langt svakere beskyttet enn den tiltalte for en domstol. I de siste 10 år har imidlertid den amerikanske høyesterett truffet en rekke avgjørelser for å styrke den enkelte borgers rettsstilling overfor kongressens granskingsutvalg.

## VI. Om granskingskommisjonens virksomhet.

I dette avsnitt vil utvalget ta opp til behandling de mere alminnelige spørsmål som melder seg i forbindelse med nedsettelsen av en granskingskommisjon. I et følgende avsnitt VIII vil utvalget drøfte de sider som har nær tilknytning til de rettssikkerhetsspørsmål som er reist i det oppdrag utvalget har fått.

### 1. Mandatet.

Utgangspunktet må være at granskingskommisjonen er bundet av den ramme som vedkommende myndighet har trukket opp for kommisjonens virksomhet. Innenfor denne ramme vil kommisjonen ha rett og plikt til å foreta en undersøkelse av saken og til å avgis en uttalelse om ansvarsforholdet i den utstrekning materialet måtte tillate det.

På den annen side må det være klart at kommisjonen selv tolker sitt mandat, og at den om nye ting måtte dukke opp under granskningen plikter å ta saken opp med vedkommende myndighet for eventuelt å få opp-

draget begrenset, utvidet eller omformulert. Slike spørsmål synes i praksis å være løst uten vanskelighet mellom vedkommende kommisjon og oppdragsgiveren.

Såvidt utvalget har brakt i erfaring, er det vanlig at mandatet på forhånd forelegges den som er utpekt som formann for kommisjonen, og mulige tvisspørsmål angående utformingen kan da bli ryddet bort. Det må forøvrig være hevet over tvil at en kommisjon ikke bør akseptere en instruks som hindrer en forsvarelig undersøkelse eller fremtvinger en ensidig vurdering av den sak oppdraget gjelder. Skulle det oppstå dissens om spørsmål av denne art, og kommisjonen ikke desto mindre fortsetter sitt arbeid, plikter den selvsagt å redegjøre for spørsmålet i utredningen.

Når det gjelder formuleringen av oppdraget, bør det være en rettesnor for den oppnevnte myndighet at kommisjonen ikke belastes med annet arbeid enn det som man må forstå kan være av betydning for myndighetenes senere disposisjoner.

## 2. Forholdet til andre myndigheter når mandatet fastsettes.

Som nevnt i et tidligere avsnitt foreligger det i vårt land fra eldre og nyere tid en omfattende kontrolllovgivning med egne tilsynsmyndigheter, når det gjelder offentlig tjeneste og privat næringsvirksomhet.

I alminnelighet vil man ikke nedsette en granskingskommisjon før det er mottatt rapport fra den tilsynsmyndighet som etter loven skal ha ansvaret. Og blir det nedsatt en kommisjon, bør det være klart at det utveksles opplysninger, og at vedkommende faglige myndighet, bistår kommisjonen i den utstrekning det er mulig. Dette er også ofte uttrykkelig sagt i oppdraget for kommisjonen.

Det er i et tidligere avsnitt redegjort for politiets og påtalemyndighetens virksomhet. På dette sted kan utvalget innskrenke seg til å bemerke at denne myndighets ansvar heller ikke berøres ved at det nedsettes en granskingskommisjon.

Det kan tenkes at det er reist en straffesak eller en sivil sak for domstolene som berører det spørsmål som skal granskes. Betydningen av et slikt forhold må også overveies når mandatet bestemmes.

## 3. Om kommisjonens formann.

Som formann for granskingskommisjonen har man som regel brukt personer med erfaring fra rettslivet.

Det er tidligere nevnt at formannen ofte vil ha anledning til å uttale seg om mandatet. I den utstrekning det måtte være nødvendig med bruk av sekretær, bør han også uttale seg om valget av sekretær.

Det er først og fremst formannen som må sørge for at kommisjonen gjør sitt arbeid etter mandatet. Han vil ha ansvaret for kontakten med den myndighet som har nedsatt kommisjonen, og han vil ha ledelsen av kommisjonens virksomhet. Han vil utenfor møtene måtte ta de nødvendige avgjørelser, og han vil føre forsetet i møtene. Under møtene må han sørge for at alle forklaringer kommer riktig frem, blir skrevet ned og vedtatt. Han må under forhandlingen sørge for å oppklare mulige misforståelser, og om nødvendig sørge for oversettelse av dokumenter og vitneprov. Formannen må ha ansvaret for at den interne rådslagning i kommisjonen er samvittighetsfull, og at enhver meningsforskjell blant kommisjonens medlemmer blir behørig drøftet og belyst.

Som regel vil formannen også måtte påta seg arbeidet med utformingen av kommisjonens uttalelse, og her kan som grunnlag for sammenligning vises til hva det kreves av en dom. Det viktigste vil være at det gis en be-

stemt og uttømmende fremstilling av det saksforhold som kommisjonen bygger sin avgjørelse på. Den som skal ta standpunkt til rapporten, vil normalt ikke ha adgang til å prøve riktigheten av kommisjonens redegjørelse for bevissspørsmål, men er fremstillingen uttømmende, vil han ha mulighet for å bedømme holdbarheten av kommisjonens vurdering.

Det er tidligere nevnt at en granskingskommisjons oppgave er å utrede ansvarsspørsmål. Men kommisjonen bør, som det også senere vil bli påpekt, ikke ta standpunkt til om det foreligger eller ikke foreligger grunnlag for tiltale, erstatningskrav eller andre forføyninger. Et annet forhold er at en kommisjon bør peke på muligheten av å foreta en forandring av en virksomhet for å gjøre den mere tilfredsstillende eller betryggende.

## 4. Kommisjonens upartiske og uavhengige stilling.

Man kan uten videre legge til grunn at kommisjonen må stå fritt og ubundet under sitt arbeid på samme måte som en domstol. Man bør ta som utgangspunkt at den myndighet som oppnevner kommisjonen også vil bestrebe seg på å gi den en sammensetning som sikrer upartiskhet, og at den som måtte bli forespurt om å gå inn i kommisjonen vil si fra om sin habilitet.

Domstolsloven har i §§ 106 og 108 følgende bestemmelser om ugildhet:

«§ 106. Ingen kan være dommer eller lagrettemand:

1. naar han selv er part i saken eller medberettiget, medforpligtet eller regrespligtig i forhold til en part, eller naar han i en straffesak er fornærmet ved den straffbare handling;
2. naar han er i slekt eller svogerskap i op- eller nedstigende linje eller i sidelinjen saa nær som søskendebarn med nogen, som staar i saadant forhold til saken som nævnt under nr. 1;
3. naar han er eller har været gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til nogen, som staar i saadant forhold til saken som nævnt under nr. 1;
4. naar han er verger (eller kurator) for nogen, som staar i saadant forhold til saken som nævnt under nr. 1, eller har været verger (eller kurator) for en part, efterat saken begyndte;
5. naar han styrer eller er medlem av styret for et selskap, en forening, sparebank, stiftelse eller offentlig indretning eller ordfører i en kommune, som staar i et saadant forhold til saken som nævnt under nr. 1, eller naar han styrer eller er medlem av styret for et bo, som staar i saadant forhold til saken, og det ikke er skifteretten selv, som styrer boet;
6. naar han har handlet i saken for en part eller for paatalemyndigheden eller den fornærmede;

7. naar han er i slegt eller svogerskap i op- eller nedstigende linje eller sidelinjen saa nær som søskende eller gift med eller forlovet med nogen, som handler i saken for en part eller for baatalemyndigheten eller den fornærmede;
8. naar han tidligere har hat med saken at gjøre som voldgiftsmand eller i lavere ret som dommer, lagrettemand eller retsskriver;
9. naar han er i slegt eller svogerskap i op- eller nedstigende linje eller i sidelinjen saa nær som søskende eller gift med eller forlovet med nogen, som har været dommer i saken i lavere ret.»

«§ 108. Dommer eller lagrettemann kan heller ikke nogen være, når andre særegne omstendigheter foreligger, som er skikket til å svekke tilliten til hans uhildethet. Navnlig gjelder dette, når en part av den grunn krever at han skal vike sete.»

Lovens kapitel 6, som disse bestemmelser er hentet fra, har regler om hvorledes man under rettergang skal gå frem når det foreligger inhabilitet. Det vesentligste er at spørsmålet bare kan tas opp av partene i saken eller av den dommer som etter lovens regler skal pådømme den.

Overført til en granskingskommissjon må det være klart at reiser en person med partsinteresser et inhabilitetsspørsmål mot et medlem, bør medlemmet uttale seg om spørsmålet. Kommisjonen bør deretter uten hans nærvær drøfte saken. Finner den da at det foreligger slektskap, økonomiske interesser, et personlig motsetningsforhold, et bestemt engasjement i spørsmål som kommisjonen må ta standpunkt til, eller annet som er egnet til å svekke tilliten til medlemmets uavhengighet, må han fratre og innberetning meddeles vedkommende myndighet.

Blir lignende spørsmål reist av personer som ikke har partsinteresser under granskingen, bør også spørsmålet drøftes. Men det må være klart at en kommisjon hverken kan eller skal vike for et angrep som den selv mener er usaklig. Noe annet er det at det kan være grunn til å gi vedkommende myndighet orientering om den drøftelse i kommisjonen som måtte ha funnet sted.

#### 5. Oppnevning av sakkyndige.

Det er tidligere som en fordel ved kommisjonsbehandling nevnt at en kommisjon ved oppnevningen kan gis en sammensetning som gjør den særlig skikket med henblikk på det saksforhold som skal utredes. Som regel vil man da også i de oppnevnte kommisjoner finne medlemmer som har erfaring fra det livsområde undersøkelsen gjelder. Den mere spesielle kyndighet som kreves når det gjelder veiledning i særspørsmål som f. eks. bestemte vitenskapelige undersøkelser, tekniske

prøver, faglige rutiner o. l. bør gjøre seg gjeldende ved oppnevnte sakkyndige. Denne særlige kyndighet bør med andre ord virke gjennom det inntrykk den måtte gjøre på en mere allsidig sammensatt kommisjon.

Oftest vil det være nevnt i mandatet at kommisjonen skal ha adgang til å bruke sakkyndige for å få veiledning i spørsmål som forutsetter særlig kyndighet. Oppstår behovet på et senere tidspunkt, bør kommisjonen ta spørsmålet opp med vedkommende myndighet. Valget av sakkyndige har en økonomisk side, og det kan tenkes at oppdragsgiveren vil anmode kommisjonen om å overveie utnyttelse av de muligheter som det offentlige allerede råder over ved politiet, i tekniske anstalter, vitenskapelige institutter m. v. Man kan også her få råd om valg av sakkyndige.

Av den sakkyndige må det kreves den samme upartiske innstilling som det fordres av kommisjonen selv. Det er derfor nødvendig at kommisjonen på forhånd klarlegger spørsmål om hvorvidt det kan reises ugildhetsinnsigelse mot en påtenkt sakkyndig.

Ofte vil man bare trenge en skriftlig utredning fra den sakkyndige som svar på et skriftlig spørsmål fra kommisjonens side. Men er dette ikke tilstrekkelig, må den sakkyndige innkalles og gi forklaring i kommisjonsmøte. Det må være klart at de personer som granskingen gjelder, må ha adgang til å fremføre sin oppfatning av det foreliggende fagspørsmål.

#### 6. Advokat som medhjelper.

Det står selvsagt en person som måtte være under gransking eller som måtte se sine interesser berørt under gransking, fritt å søke retts hjelp.

Et annet spørsmål er om vedkommende kan kreve å være representert ved advokat overfor granskingskommisjonen. Etter utvalgets mening kan ingen som måtte anse seg som part under gransking kreve at arbeidet i en kommisjon skal drives som en prosess med oppnevnte prosessfullmektiger for mulig stridende interesser. Men med denne reservasjon bør en granskingskommissjon godta en parts krav om å la seg representere av en advokat som er til stede, og har anledning til å stille spørsmål under eksaminasjonen av ham eller av vitner eller sakkyndige hvis prov kan være av betydning for parten.

Som tidligere nevnt skiller en granskingskommisjons virksomhet seg fra en domstols på mange måter. Det foreligger ikke klare partsforhold, det er ikke fremsatt bestemte krav, det finner ikke sted en utveksling av rettslige synspunkter under saksforberedelsen, og det foregår ingen hovedforhandling.

Av disse grunner vil det ofte såvel for en part som for en kommisjon kunne stille seg uvisst om det er behov for rettslig assistanse, og i tilfelle når og på hvilken måte advokaten skal gjøre seg gjeldende. Utvalget finner ikke grunn til å gå nærmere inn på disse spørsmål fordi man tror at de praktiske spørsmål som måtte oppstå kan løses ved et samarbeid mellom kommisjonens formann og vedkommende partsrepresentant.

Finner kommisjonen at partene har hatt grunn til å søke rettslig assistanse, bør det offentlige dekke utgiftene etter vanlige regler. Utvalget kjenner til at en granskingskommisjons formann i en sak, som forlengst er avsluttet, anbefalte den undersøkelsen gjaldt å søke rettslig hjelp, og at staten senere dekket omkostningene.

#### 7. Injuriesak i anledning av gransking.

I og med at kommisjonens oppgave vil være å ta standpunkt til hvorvidt det foreligger kritikkverdig forhold, vil det ofte ikke være til å unngå at kommisjonen fremkommer med utsagn som er egnet til å skade en annens gode navn og rykte. Heller ikke vil det være til å unngå at det til kommisjonen avgis forklaringer eller fremsettes anførsler av liknende karakter. I begge tilfelle oppstår spørsmålet om anvendelsen av straffelovens alminnelige regler om injurieansvar.

#### a. Generelt om injurielovgivningen.

For oversiktens skyld gis først et kort referat av gjeldende rett.

Hovedregelen er at en sann injurie ikke medfører ansvar for den som har fremsatt injurien. Dette gjelder såvel straffansvar, som erstatning, oppreisning og mortifikasjon. Unntakene fra denne hovedregel (se særlig strl. § 249 nr. 2) antas ikke å reise særskilte problemer ved gransking. Det er imidlertid grunn til å merke seg at den som har fremkommet med utsagnet, har den fulle bevisbyrde for sannheten.

Dersom sannhetsbevis ikke kan føres, er den som har fremsatt utsagnet på den annen side som hovedregel utsatt for alle 4 former for injurieansvar. Når det gjelder mortifikasjonsansvar, er dette i følge strl. § 253 absolutt. Er beskyldningen ikke sann, skal den mortifiseres. Dreier det seg om straffansvar, går imidlertid den som har fremsatt utsagnet fri, når han «har vært pliktig eller nødsaget til å uttale seg» eller når han har «uttalt seg til berettiget varetakelse av eget eller andres tarv», men bare dersom det «godtgjøres at han i enhver henseende har vist tilbørlig aktsomhet». jfr. strl. § 249 nr. 3. Tilsvarende regler

gjelder for erstatning og oppreisning iflg. strl. ikrl. § 19 a.

#### b. Særskilt om kommisjonens ansvar.

Forsåvidt angår straffansvar, erstatningsansvar og oppreisningsansvar, vil etter det anførte kommisjonen være stillet som enhver annen der har fremsatt et ærekrenkende utsagn som han ikke kan bevise sannheten av. Utvalget finner det klart at den ene betingelse for straffrihet: plikt til å uttale seg eller uttalelse til berettiget varetakelse av det offentliges tarv, vil foreligge i alle praktiske tilfelle. Men som nevnt vil kommisjonen allikevel være hjemfallen til straff og sivilrettslig ansvar, medmindre den positivt kan godtgjøre at den «i enhver henseende» har vist tilbørlig aktsomhet. Dette vil i praksis medføre at kommisjonens medlemmer er utsatt for å bli straffdømt for forbrytelse, dersom retten skulle finne at det var noe som helst å legge den til last. Og i en nylig avsagt dom har Østre Bærum herredsrett i en sak hvor straff ikke var påstått, trukket samme konsekvens når det gjaldt erstatningsansvaret.

Utvalget kan ikke finne det rimelig at kommisjonen er utsatt for et så strengt ansvar, og er redd for at risikoen for etterfølgende rettsak vil være en hindring både for å oppnå den beste sammensetning av kommisjonen og for kommisjonens adgang til uten omsvøp å si sin mening. Man er lite tjent med kommisjoner hvis innstilling overalt hvor det er spørsmål om kritikkverdig forhold, er preget av bekymring for at en domstol senere skal finne at kritikken ikke i alle punkter holder mål. Ut fra dette kunne utvalget være fristet til å foreslå ansvaret lempet slik at dette ikke ble utløst medmindre den ærekrenkede førte positivt bevis for at det var noe å legge kommisjonen til last. Men i og med at våre domstoler på dette punkt står i samme rettslige stilling som kommisjonene, og i og med at det ikke fornuftigvis kan komme på tale å stille kommisjonsmedlemmer sterkere enn dommere, innskrenker utvalget seg til å påpeke forholdet til overveielse ved en fremtidig revisjon av injurielovgivningen.

Forsåvidt angår mortifikasjonsansvaret, har en granskingskommisjon ingen særlig beskyttelse etter gjeldende lov. Derimot gir etter lovendring av 1964 strl. § 253 nr. 3 a et vern for dommere. Det sies i denne bestemmelse at krav om mortifikasjon skal avvises fra domstolen, «når beskyldningen er fremkommet i en dom, kjennelse, rettslig beslutning eller dommerhandling». Etter dette utvalgs mening kan det være grunn til å overveie å gi parlamentarisk eller kongelig oppnevnte kommisjo-

## Innstilling om regler for granskingskommissjoner.

27

ner samme beskyttelse som en domstol. Under enhver omstendighet bør en kommisjon sikres minst det samme vern som § 253 nr. 3 b gir tjenestemenn ved påtalemyndigheten eller oppnevnte sakkyndige når det gjelder handlinger under rettergang. Etter denne bestemmelse skal også krav om mortifikasjon av en beskyldning avvises medmindre «retten finner at den fornærmede bør få sannheten av beskyldningen prøvd i mortifikasjonssak mot saksøkte eller at uttalelsen ligger utenfor sakens ramme». Har en kommisjon fremsatt en ærekrenkende uttalelse som ligger utenfor rammen av oppdraget, bør den selvsagt ikke vernes.

Men forøvrig bør en kommisjon ha vern mot urimelige søksmål for å få kjent en ærekrenkelse død og maktesløs. Det kan således neppe være en velferdssak for fornærmede å få sannheten av uttalelse fra kommisjonens side prøvet, når det av sammenhengen for øvrig fremgår at uttalelsen er av underordnet betydning for fornærmede. Man kan også tvile på berettigelse av en mortifikasjonssak mot kommisjonen, hvis det senere viser seg at den myndighet som har mottatt kommisjonens

rapport, ikke finner å kunne bygge på den. Og er det så at vedkommende myndighet gjør kommisjonens fremstilling og vurdering til sin, og handler deretter, har fornærmede adgang til å prøve vurderingen i realiteten i sak mot oppdragsgiveren.

Utvalget er ikke oppnevnt for å ta standpunkt til de omtvistelige spørsmål som her melde seg, og det finner for sin del ikke å burde gå dypere inn på hvor grensen for yttingsfriheten bør trekkes i dette tilfelle.

c. Særskilt om forklaringer avgitt til kommisjonen.

Utvalget kan ikke se noen fornuftig grunn til at ikke uttalelser avgitt til kommisjonen skal stå i samme stilling som uttalelser avgitt til en domstol.

Dette innebærer at de alminnelige regler om straff-, erstatnings- og oppreisningsansvar fortsatt vil gjelde slike uttalelser, men at den særlige begrensede beskyttelse som strl. § 253 nr. 3 b hjemler mot mortifikasjonskrav får tilsvarende anvendelse på uttalelser til granskingskommisjon fra vitne, part, prosessfullmektig m. v.

## VII. Taushetsplikt, offentliggjøring og arkivering.

Det kan ikke være tvil om at formann, medlemmer av og sekretær for en granskingskommisjon må ha plikt til å bevare taushet og ellers vise diskresjon om hva de måtte erfare under arbeidet. Denne forutsetning om taushet bør fremgå av oppnevningen, og om nødvendig innskjerpes av formannen.

Hvis intet annet er bestemt, må det være så at spørsmålet om offentliggjøring av rapporten er en sak som skal avgjøres av den myndighet som har oppnevnt kommisjonen. Som regel kan man si at kommisjonen ikke kan avgi noen uttalelse bestemt for offentligheten uten etter samtykke av vedkommende myndighet.

Samme myndighet bør også ha ansvaret for arkivering av materialet og behandlingen av arkivstoffet. Man må her være oppmerksom

på at stoff som ikke er offentliggjort i rapporten på en måte er klausulert. Skriftlige redegjørelser, personlige forklaringer og annet stoff er av interesserte meddelt til kommisjonens bruk, men det skal ikke stå åpent for studium fra andre hva enn formålet måtte være. Selv om vedkommende måtte gi samtykke til bruk av erklæringen f. eks. til bruk for et vitenskapelig studium, kan det være uttalelser som andre personer kan føle krenkende for seg. Det kan fra vedkommende myndighets side fortsatt bli tale om sitatkontroll og om nekting av å offentliggjøre deler av materialet som ikke er kjent. Noe annet er at når stoffet er blitt gammelt, f. eks. 50 år eller mer, må det kunne behandles mer fritt.

## VIII. Nærmere om saksbehandlingen.

I et foregående avsnitt har utvalget behandlet de mere alminnelige spørsmål under en granskingskommisjons virksomhet, bl. a. kommisjonens habilitet, oppnevning av sak-

kyndige og adgangen til å bruke advokat. I dette avsnitt vil utvalget gå nærmere inn på forholdet mellom granskere og granskede under sakens gang.

#### 1. Kommisjonens adgang til opplysninger.

Det er tidligere nevnt at det er opprettet en rekke faste tilsynsmyndigheter av faglig art som overvåker private og offentlige virksomheter som skipskontrollen, arbeidstilsynet, forsikringsrådet, bankinspeksjonen, priskontrollen, og ombudsmannsinstitusjonen. Dessuten har man de kommisjoner som trer i virksomhet etter ulykker i luftfart, sjøfart eller i forsvaret. Disse kommisjoner atskiller seg ikke fra de granskingskommisjoner som utvalget skal uttale seg om på annen måte enn at de er faste, og at de har et saklig avgrenset område. Det er på det rene at tilsynsmyndigheter og kommisjoner i lov er utstyrt med selvstendige beføyelser til å foreta undersøkelse på stedet, til å kreve fremlagt akter og korrespondanse og til selv å foreta avhøring eller kreve bevisopptak ved domstol. Utvalget kan her vise til forvaltningskomitéens innstilling av 1958 s. 158 til s. 207, jfr. også forarbeidene til luftfartsloven av 16. desember 1960 §§ 164—168, og til loven om Stortingets ombudsmann for forvaltningen av 22. juni 1962 §§ 7 og 8.

Denne utstrakte adgang til å kreve opplysninger går langt tilbake i tiden, og den er motivert av ønsket om å gjøre den offentlige kontroll respektert. Man kan reise spørsmålet om ikke en granskingskommisjon, som blir oppnevnt for å avgi uttalelse om et bestemt saksforhold, bør ha en lignende myndighet. Det kan således tenkes tillempet regler som i det store faller sammen med prosesslovene eller med de regler som gjelder etter kontrolllovene.

Utvalget finner ikke å burde tilrå en slik løsning, og det legger da vekt på at etter de forespørsler som er gjort til formenn ved tidligere kommisjoner, har det ikke vist seg behov for å få disse spørsmål lovregulert. Kommisjonene har fått opplysninger fra statens embets- og tjenestemenn og fra offentlige arkiver, og hvor det har vært private selskaper som skulle undersøkes, er materialet uten videre stillet til rådighet. Etter hva utvalget har erfart har oppnevnte granskingskommisjoner hatt den autoritet at de uten innvendinger også har mottatt forklaringer om det enn enkelte ganger har tatt tid. Etter utvalgets mening skal det meget til for en implisert vil sette saken på spissen, selvsagt bortsett fra tilfeller hvor han er forpliktet til taushet eller berettiget til å nekte forklaring, jfr. tvistemålslovens §§ 204, 205 og 206 og straffeprosesslovens §§ 178, 179 og 180. Når utvalget ikke vil tilrå at det innføres en plikt til å fremlegge bevismidler eller avgi forklaringer, har det også lagt den oppfatning til grunn at en kommisjons utredning vil vinne på et sam-

arbeid mellom kommisjonen og den som måtte ha mere eller mindre sterke partsinteresser.

Et annet spørsmål er om det kan være grunn til å overveie å gi en granskingskommisjon adgang til å kreve bevisopptak ved retten etter domstolslovens § 43 annet ledd, og på den måte at kommisjonen selv kunne være representert. Dette utvalg vil for sin del foreslå at bestemmelsen gis et nytt tredje ledd som sikrer granskingskommisjoner oppnevnt av Stortinget eller Kongen en slik rett.

Utvalget minner for øvrig om at det under gjengivelsen av forskjellige mandater i avsnitt II har pekt på ett tilfelle hvor kommisjonen fikk adgang til som prismyndighet å kreve opplysninger.

#### 2. De granskedes rett overfor kommisjonen.

Utvalget går deretter over til å drøfte hvorledes spørsmålet tar seg ut fra den annen side. Bør de «personer som kan bli gjenstand for kritikk som følge av granskingen», som det sies i mandatet, sikres visse rettigheter overfor kommisjonen?

Det er tidligere nevnt at under rettergang er det et grunnleggende prinsipp at ingen avgjørelse skal treffes uten at begge parter har hatt anledning til å uttale seg. Det vil i en prosess bl. a. si at en part skal gjøres kjent med at det er reist sak mot ham, at han skal meddeles de bevis og anførsler som kravet bygger på, og at han skal ha anledning til selv å fremlegge bevis, påberope seg innsigelser eller for øvrig vise initiativ for å fri seg fra ansvaret. Etter utvalgets mening kan det ikke være tvil om at den som har reelle partsinteresser under en kommisjonsbehandling, må ha den samme rett.

Det er i et foregående avsnitt nevnt at i en prosess vil partsforholdet være klart. Det samme vil regelmessig være tilfelle når en granskingskommisjon skal nedsettes. Etterhvert som granskingen skrider frem, vil det imidlertid ofte være slik at nye personer blir dradd inn i granskingen som «parter», mens andre faller fra. Partsinteressen kan også være høyst forskjellig: Noen kan ligge i sentrum for undersøkelsen, andre i periferien eller utenfor den. På et tidlig tidspunkt kan det således være vanskelig å fastslå hvilke personer det er som har særlige interesser å varetta, men når rapporten skal skrives vet man ihvertfall hvilke personers ansvarsforhold det gjelder. Under slike forhold vil det være bedre å gi partsrettigheter til en person som man er i tvil om reelt kan sies å burde ha slike rettigheter, enn å følge en for streng linje.

En granskingskommisjon har som tidligere fremholdt påtatt seg en plikt til å foreta en

samvittighetsfull gransking av saksforholdet og til en forsvarlig vurdering av ansvarsspørsmålet. Parter, skadelidte og andre interesserte må selvsagt underordne seg kommisjonens ledelse av undersøkelsen. Men når dette er sagt, må den som trekkes inn under granskingen, ha sikkerhet for at kommisjonen har adgang til å overveie alle sider ved hans sak. Det kan ikke ses at det vil by på praktiske vanskeligheter å gjennomføre følgende behandlingsregler overfor den som er kommet i kommisjonens søkelys:

- a. Adgang til å gjøre seg kjent med bevis og uttalelser fra sakkyndige som berører hans forhold.
- b. Anledning til å fremlegge nytt bevis og til å redegjøre for eget standpunkt for det blir truffet noen avgjørelse.
- c. Sikring av egen forklaring vedtatt av ham som grunnlag for kommisjonens behandling.

Den redegjørelse utvalget har gitt i avsnitt II viser at det er høyst forskjellige forhold som har vært under gransking, og utvalget har ikke funnet det mulig å formulere spørsmålene på annen måte enn det som her er gjort. Men etter utvalgets mening kan det i praksis neppe oppstå tvil om hvor grensen skal trekkes.

Det nevnes i denne sammenheng at om kommisjonens flertall finner at det intet er å bebreide den som er under gransking, men et mindretall mener det, må saksbehandlingen bli den samme.

Det bør også nevnes at utvalget tidligere har gitt uttrykk for at en person under gransking bør ha adgang til rettshjelp. I hvilken utstrekning parten skal ha adgang til å være til stede ved avhøring av andre personer er et spørsmål som kommisjonen må avgjøre under behørig vurdering av saksforholdet. I saker hvor påstand står mot påstand, bør det i prinsippet være en selvfølge, jfr. tvistemålslovens § 213.

Et annet forhold bør nevnes: Tvistemålslovens §§ 204 og 206 og straffeprosesslovens §§ 178 og 180 har bestemmelser som nekter en domstol å ta imot vitnesbyrd om hemmelige saker av betydning for rikets sikkerhet og om spørsmål som det ikke kan svares på uten å krenke noens taushetsplikt. Det kan ikke herske tvil om at en granskingskommissjon må pålegge seg den samme tilbakeholdenhet inntil det måtte være gitt grønt lys for undersøkelsen.

I det foregående avsnitt om de granskedes rett overfor kommisjonen er det gitt uttrykk for den oppfatning at en kommisjon ikke bør

gis myndighet til å fremtvinge forklaring, skriftlig bevis eller annet bevisstoff. Det hele bør etter utvalgets mening baseres på frivillighet. Nå har såvel tvistemålslovens §§ 207 til 209, jfr. 211 og straffeprosesslovens §§ 176—178 bestemmelser som gir et vitne rett til å nekte å gi forklaring når vedkommende er beslektet med parten, når vitnet selv eller en slektning kan utsettes for straff eller tap av den borgerlige aktelse eller hvor et svar kan åpenbare forretningshemmeligheter m. v.

En granskingskommissjon bør kjenne disse bestemmelser, og kommisjonen bør gjøre vedkommende oppmerksom på at han for en domstol ikke plikter å gi noen redegjørelse. Hvis vedkommende gir forklaring, bør det fremgå av det protokollerte prov at han ikke desto mindre har ønsket å gi den.

### 3. Spørsmål om overprøving.

Utvalget har overveiet om noen av de saksbehandlingsspørsmål som kommisjonen tar standpunkt til bør være gjenstand for overprøvelse. Det kan være spørsmål som kommisjonens habilitet, oppnevning av sakkyndige, kommisjonens nektelse av å avhøre vitner, avvisning av bevis eller en advokats rettigheter under granskingen.

Utvalget finner ikke å ville anbefale noen overprøvelse. Det må fastholdes at en gransking ikke er en rettsavgjørelse, men en uttalelse som skal være veiledende for den myndighet som har oppnevnt kommisjonen. Normalt vil en kommisjons rapport bli meddelt den som måtte anse seg skadelidende ved undersøkelsen for det fra vedkommende myndighets side tas forføyninger i saken. En mulig ubetyrgende saksbehandling kan påberopes, og vedkommende myndighet vil ha adgang til å fastslå om det foreligger noen feil, og om den er av betydning for den endelige avgjørelse. Det kan for øvrig ikke ses at det er grunn til å stille en granskingskommissjon i en annen stilling enn flyhavarikommisjonen eller den kommisjon som måtte bli nedsatt til å granske større sjoulykker eller Stortingets ombudsmanns gransking av den offentlige administrasjon.

I det foregående er nevnt det behov for overprøvelse av rapporten som den som anser seg skadelidende måtte ha. Man bør her være oppmerksom på at behovet både kan melde seg for den som er blitt lastet ved undersøkelsen, og for den som mener seg forurettet, om den etter hans mening ansvarlige går fri for kritikk fra kommisjonens side. Etter dette utvalgs mening bør ingen av dem ha krav på overprøvelse om de mener at det kan påvises feil ved saksbehandlingen av en eller annen

art. Den myndighet som har oppnevnt kommisjonen bør som allerede nevnt ta spørsmålet opp til vurdering og avgjørelse når det måtte bli reist. Utvalgets medlem, høyesterettsdommer Blom, vil som det senere fremgår reservere seg når det gjelder spørsmålet om inhabilitetsinnsigelse mot et medlem av kommisjonen.

Utvalget har i forbindelse med spørsmålet om overprøvelse hatt for øyet at det er påberopt en feil vedrørende saksbehandlingen. Et annet spørsmål er at det etterat kommisjonen har avsluttet sin virksomhet kan fremkomme nytt bevis som kan være av betydning for kommisjonens vurdering. De nye opplysninger kan være av den art at det er naturlig at kommisjonen forelegges spørsmålet om den finner grunn til å gjenoppta behandlingen. Det vil i alminnelighet være ubetenkelig hvor det er klart at det på ingen måte kan bebreides kommisjonen at opplysningen ikke var kjent da kommisjonen utarbeidet sin rapport. Men som regel vil det ikke være noen heldig løsning at den samme kommisjon anmodes om å fortsette sitt arbeid.

Utvalget peker til slutt på den form for overprøvelse av en kommisjons vurdering av saksforholdet som kan gjennomføres ved sak om ærekrenkelse mot en kommisjons formann eller medlemmer. Utvalget har behandlet dette spørsmål i et eget avsnitt.

#### 4. Forholdet til andre myndigheter.

Utvalget finner ikke grunn til å uttale seg om de regler som gjelder for tilsynsmyndigheter eller faste granskingskommisjoner som er nevnt i avsnitt V. Utvalget vil for sin del begrense seg til å anføre at det ikke har funnet at de overveielser som utvalget har foretatt bør føre til supplering eller erstatning av de regler som gjelder om gransking på bestemte områder.

Som regel må det som fremholdt i avsnitt VI gjelde at politi, påtalemyndighet og tilsynsmyndigheter ikke erstattes ved at det oppnevnes en granskingskommisjon. De fritas med andre ord ikke for de plikter de måtte ha etter den lovgivning som gjelder for dem. Noe annet er at en kommisjon ofte vil måtte avvente resultatet av en slik gransking. Det kan også være tilfelle der de undersøkelser som må foretas er så kompliserte at politiet finner å burde vente på kommisjonens rapport. Men det må det bli politiets eller påtalemyndighetens sak å ta standpunkt til. I alminnelighet vil det bli tale om utveksling av opplysninger og om et samarbeid.

Utvalget går ut fra at om en granskingskommisjon anmoder om det, vil politiet bistå med avhøring av personer eller ved å foreta andre undersøkelser. Det bør da overveies for seg om det i politiinstruksen eller på annen måte er grunn til å gi en slik plikt til bistand formell hjemmel.

## IX. Sammendrag og konklusjon.

Før utvalget går over til sine sluttbemerkninger, finner det å burde gi et sammendrag av de viktigere spørsmål som utvalget i det foregående har behandlet:

1. Med en granskingskommisjon mener utvalget en kommisjon som er oppnevnt for å utrede et bestemt saksforhold og avgi uttalelse om ansvarsforhold til bruk for vedkommende myndighet.

2. Denne ekstraordinære form for utredning bør bare brukes i tilfeller hvor vedkommende myndighet finner det klart at en kommisjonsbehandling representerer den beste løsning sammenlignet med andre muligheter for undersøkelse som måtte foreligge.

3. Kommisjonens mandat bør presiseres og avgrenses, og det bør på forhånd være drøftet med den formann som måtte være utpekt.

4. Formannen bør ha erfaring i bedømmelse av ansvarsforhold og kjennskap til prosessregler. Det må stilles strenge krav til kommisjonens uavhengige og upartiske innstilling.

5. Kommisjonen skal utrede saksforholdet

på et samvittighetsfullt grunnlag. Det forutsettes at den undersøkelsen er rettet mot eller som saken gjelder, frivillig vil medvirke til å få den utredet best mulig. Den samme frivillighet forutsettes når det gjelder opplysninger fra interesserte eller vitner.

Den som kan kreve seg fritatt for å gi forklaring for en domstol på grunn av reglene om slektskap, frykt for å utsette seg selv eller slektning for straff eller tap av borgerlig aktelse eller fare for å åpenbare forretnings- eller driftshemmelighet m. v., må gjøres oppmerksom på forholdet, før kommisjonen mottar forklaring.

Rettergangsregler som er gitt av hensyn til rikets sikkerhet, personers taushetsplikt m. v. og som hindrer en domstol i å motta forklaring, skal også respekteres av en kommisjon.

6. Det bør ved oppnevnelsen av kommisjonen sørges for at myndigheter og tjenestemenn pålegges å bistå kommisjonen med arkivmateriale, utredninger, forklaringer eller opplysninger for øvrig.



7. Tar kommisjonen standpunkt til ansvarsspørsmål, må den hvis ansvar blir berørt gis adgang til å uttale seg, avkrefte beviset og imøtegå påstander. Han bør ha adgang til å møte i kommisjonen sammen med advokat eller være representert ved advokat.

8. Forklaringer av betydning skal avgis i samlet kommisjonsmøte, og forklaringer bør alltid vedtas eller sikres på annen betryggende måte. Kommisjonen bør sikres adgang til å begjære bevisopptak ved domstolene.

9. Kommisjonen bør ikke ta standpunkt til om materialet viser at det foreligger straffbart forhold, grunnlag for å kreve erstatning eller lignende. Disse spørsmål skal vurderes av påtalemyndigheten, den myndighet som har oppnevnt kommisjonen eller av skadelidte og avgjøres ved domstolene.

10. Kommisjonens beslutninger om habilitetsspørsmål, avgjørelse av saksbehandlings-spørsmål vedrørende bevis, vitneførsel, sakkyndige, rettshjelp m. v. under sakens gang kan ikke overprøves ved domstolene.

Utvalgets medlem, Blom, er klar over at en alminnelig adgang til å innbringe kommisjonens beslutninger under sakens gang for domstolene vil kunne føre til vesentlig ulempe og forsinkelse for kommisjonens arbeid. Når det gjelder spørsmålet om kommisjonens egen habilitet, ser han dette som så vesentlig at han foreslår adgang til å bringe kommisjonens avgjørelse inn for forhørsretten på stedet.

11. Det ansvar som måtte påhvile forvaltnings- eller tilsynsmyndigheter, faste granskingskommisjoner eller tilsynsorganer, politi og påtalemyndighet, innskrenkes ikke ved at det nedsettes en kommisjon for å granske et bestemt saksforhold, jfr. ellers punkt 6.

#### Konklusjon.

Det er tidligere gjentatte ganger nevnt at en granskingskommisjons oppgave vil være å foreta en undersøkelse av et bestemt saksforhold og å avgi en uttalelse om ansvarsspørsmål, ansvar her tatt i videste betydning. Det kan tenkes at saksforholdet er gitt, og at det ikke for så vidt kreves nærmere undersøkelse eller klarleggelse. Kommisjonen kan da innskrenke seg til å foreta en vurdering angående mulige ansvars- eller skyldforhold, men den er selvsagt fremdeles en granskingskommisjon i den betydning utvalget bruker betegnelsen.

Kommisjonens rapport tjener normalt til veiledning for en eller annen overordnet myndighet, men ofte vil den fremtre som en redegjørelse overfor almenheten av det saksforhold kommisjonen har fått i oppdrag å avgi uttalelse om. Kommisjonens første plikt vil være på bakgrunn av en viss fri og selvvalgt fremgangsmåte å finne det rette og sanne

forhold i den utstrekning det lar seg klarlegge. Personer hvis ansvar måtte bli drøftet, skal ikke lide overlast, men på den annen side har også de som måtte anse seg forurettet eller krenket krav på at deres interesser varetas av kommisjonen.

Etter det mandat utvalget har fått, skal det legges vekt på å få regler som så vidt mulig kan sikre en betryggende saksbehandling, særlig av hensyn til personer som kan bli gjenstand for kritikk som følge av granskingen. Utvalget har i det foregående avsnitt redegjort for denne særlige side av en granskingskommisjons virksomhet. Man har behandlet spørsmål om i hvilken utstrekning den som berøres av en kommisjons utredning og vurdering bør kunne ha rettshjelp (advokat), at vedkommende skal kjenne grunnlaget for den siktelse eller klander som kommisjonen måtte overveie, at han skal ha adgang til å redegjøre for sitt standpunkt, at han skal kunne være til stede når det av andre avgis forklaring som gjelder hans forhold, eller, om det praktisk ikke lar seg gjøre, at han senere skal ha meddelelse om slike forklaringer fra parter, vitner eller sakkyndige, og at den frivillige forklaring han selv avgir for kommisjonen skal sikres på betryggende måte. Det må kreves at en granskingskommisjon skal følge de regler som her kort er gjengitt. Når utvalget videre i mandatet er anmodet om å ta standpunkt til i hvilken form reglene skal gis, er det dissens i utvalget. Et flertall (Eckhoff og Nyhus) mener at det bør gis forskrifter av veiledende art som tas inn som en del av kommisjonens mandat. Mindretallet (Blom) mener at regler bør gis i lovs form.

#### Flertallets mening:

Når flertallet er kommet til dette resultat, er grunnen først og fremst den at det er vanskelig å formulere regler som er så fyldige som det kreves av en prosesslov uten å bli for kompliserte for en granskingskommisjon. Som tidligere nevnt vil det i en prosess foreligge klare partsforhold, bestemte krav, partsinitiativ og en domstolsorganisasjon. Av en kommisjon kreves det vanligvis et selvstendig ansvar for etterforskning og fremdrift. Kommisjonen må oftest selv reise spørsmål om ansvarsgrunnlag og ansvarlige, og kommisjonen må, om den skal kunne fylle sin oppgave, sikres en forholdsvis fri saksbehandling uten detaljert fastsatte regler. Den vesentligste betryggelse for rettssikkerheten vil etter flertallets oppfatning ligge i at kommisjonen har en leder med erfaring fra praktisk rettsliv, og at medlemmene ved oppnevningen gjøres kjent med de prinsipper som alment følges ved forsvarlig saksbehandling.

I denne sammenheng vil flertallet atter fremheve at kommisjonen overalt under sitt arbeid ikke skal basere seg på tvungen, men på frivillig medvirkning fra parter og vitner.

Flertallet er blitt stående ved til overveielse å foreslå følgende utforming som et supplement til en granskingskommisjons mandat:

«Kommisjonen (komitéen, utvalget) skal så samvittighetsfullt som mulig utrede saksforholdet og deretter gi beretning til.....

Det forutsettes at statlige myndigheter eller tjenestemenn bistår kommisjonen med etterforskning, utredning eller opplysning i den utstrekning kommisjonen finner det påkrevet og lovgivningen tillater det.

Kommisjonen skal for øvrig selv søke å klarlegge saken ved frivillig bistand fra parter, interesserte eller utenforstående. I de tilfeller hvor en domstol uten samtykke ville være avskåret fra å motta vitnesbyrd, skal også kommisjonen være det, jfr. tvistemålslovens §§ 204 til 209.

Finner kommisjonen å måtte overveie å la en person laste eller klandre for sitt forhold, må det gjøres klart for vedkommende hvilket punkt kritikken gjelder. Han skal ha anledning til å gjøre seg kjent med dokumenter eller uttalelser fra parter, vitner eller sakkynndige som berører hans forhold. Han skal gis adgang til å redegjøre for sin oppfatning av saken og til å føre motbevis eller på annen måte gjendrive kritikken.

Den person granskingen gjelder, som en uttalelse vil rette seg mot, eller som ellers måtte ha en fremtredende interesse i utfallet, skal kunne møte med advokat for kommisjonen.

Forklaringer som kommisjonen mottar og som den kommer til å bygge på, skal protokolleres og leses opp for vedkommende til vedtagelse eller sikres på annen betryggende måte.

Kommisjonen kan kreve bevisopptak ved domstolene etter reglene i domstolslovens § 43.

Kommisjonens medlemmer, sekretær eller andre som arbeider for kommisjonen plikter å bevare taushet om hva de måtte erfare under sin virksomhet.»

I denne sammenheng peker flertallet på to lovspørsmål som bør tas opp til overveielse. Det ene spørsmål gjelder en kommisjons adgang til å kreve bevisopptak ved en domstol, jfr. avsnitt VIII, det annet angår behandlingen av ærekrenkelsessaker som reises mot en kommisjons medlemmer, vitner m.v., jfr. avsnitt VI.

#### Mindretallets mening:

Utvalgets mindretall Blom, som for øvrig med en enkelt unntagelse (jfr. s. 31) er

enig med flertallet, ser anderledes på spørsmålet om behovet for faste regler for granskingskommisjoners virksomhet. Han mener at virkningen av en kommisjonsuttalelse vanligvis er så stor og at konfliktmulighetene er så nærliggende at det ikke er betryggende å falle tilbake på veiledende regler av skjønnsmessig karakter. Vel er det så at et samarbeid mellom granskere og granskede i mange tilfelle kan føre til brukbare resultater, og vel er det så at også veiledende regler vil være av stor betydning. Men like lite som en alminnelig presumpsjon om fornuftig prosessledelse fra dommerens side vil kunne erstatte prosesslovenes regelverk, like lite vil den granskes rettssikkerhet være betryggende varetatt med mindre der er faste og ufravikelige regler for kommisjonens virksomhet.

Det er i denne forbindelse et underordnet spørsmål om slike regler gis i lovs form eller ved kongelig resolusjon. Prinsipielt vil det kanskje være mest tilfredsstillende å bruke lovformen, men gis der ufravikelige regler ved kongelig resolusjon, vil det i praksis neppe kunne tenkes at Regjeringen i det enkelte tilfelle avviker fra disse regler på en måte som er farlig for rettssikkerheten. Da utvalget for øvrig er enig om å foreslå i hvertfall to lovendringer, nemlig med hensyn til adgangen til å kreve bevisopptak ved domstolene, og adgangen til å gå til mortifikasjons-sak, finner Blom det mest hensiktsmessig å foreslå granskingskommisjoners virksomhet regulert ved formell lov.

Da utvalgets flertall ser anderledes på behovet for ufravikelige regler, og da detaljutformingen av slike forutsetter et betydelig arbeid, hvor også lovgivningsteknisk spesialinnsikt bør være representert, avstår mindretallet fra å gi noe endelig utformet forslag, men skisserer i stedet hovedpunktene i den påtenkte lov:

#### § 1. Hva der forstås med en granskingskommisjon.

Med en granskingskommisjon forstås i nærværende lov en kommisjon oppnevnt av det offentlige for å utrede et bestemt saksforhold og avgi uttalelse om ansvarsforhold.

#### § 2. Oppnevning.

Granskingskommisjoner oppnevnes av Kongen i Statsråd.

#### § 3. Sammensetningen.

En granskingskommisjon skal bestå av en formann som skal fylle vilkårene for å være høyesterettsdommer og 2—4 medlemmer med særlig innsikt i det livsforhold som skal granskes.

## Innstilling om regler for granskingskommisjoner.

33

## § 4. Kontorhjelp og sakkyndig bistand.

Vedkommende departement sørger for kontor, sekretærhjelp og engasjement av spesialsakkyndige som kommisjonen måtte ha behov for.

## § 5. Ugildhet.

Reglene for dommere i domstolslovens §§ 106—108 gjelder tilsvarende for kommisjonens medlemmer. Dersom kommisjonen forkaster en inhabilitetsinnsigelse, kan den som har en fremtredende økonomisk eller personlig interesse i utfallet av granskingen, innbringe kommisjonens avgjørelse for forhørsretten på stedet.

Domstolslovens § 110 og straffeprosesslovens § 193 får tilsvarende anvendelse for henholdsvis sekretær, protokollfører og oppnevnte sakkyndige. Inhabilitetsspørsmålet for disses vedkommende avgjøres med endelig virkning av kommisjonen.

## § 6. Alminnelige regler om kommisjonens arbeid.

Kommisjonen skal sette i gang sitt arbeid så snart som mulig og bringe det til avslutning uten ugrunnet opphold.

Kommisjonen bør ta sikte på at forklaringer fortrinnsvis avgis direkte for kommisjonen. I så fall skal forklaringene i sin helhet protokolleres eller sikres på annen betryggende måte.

## § 7. Bistand av annen offentlig myndighet.

Kommisjonen kan la oppta vitneforklaringer ved bevisopptak etter domstolslovens § 43.

På anmodning fra kommisjonen plikter påtalemyndigheten og andre offentlige myndigheter å bistå kommisjonen med tilveiebringelse av opplysninger.

## § 8. Partsrettigheter.

Partsrettigheter tilkommer enhver hvis an-

svarsforhold kommisjonen kommer til å ta standpunkt til. Disse rettigheter er:

1. Rett til å la seg bistå av advokat under kommisjonens forhandlinger.

2. Rett til å bli gjort kjent med alt materiale som kan ha betydning for bedømmelsen av partens forhold og til å uttale seg om dette materiale, føre bevis, herunder eksaminere vitner og oppnevnte sakkyndige og imøtegå anførsler.

Hvor kommisjonen finner grunn til det, kan den på anmodning oppnevne advokat på det offentliges bekostning.

## § 9. Offentlighet.

Kommisjonens forhandlinger er ikke offentlige, med mindre kommisjonen selv finner grunn til det. Kommisjonens medlemmer, sekretærhjelp og oppnevnte sakkyndige har plikt til å bevare taushet om hva de måtte erfare under arbeidet.

Vedkommende departement avgjør hvorvidt kommisjonens rapport helt eller delvis skal offentliggjøres.

## § 10. Kommisjonens rapport.

Kommisjonens rapport skal inneholde en klar beskrivelse av det saksforhold kommisjonen legger til grunn, og kommisjonens vurdering av dette saksforhold. Kommisjonen skal ikke ta standpunkt til om der foreligger grunnlag for krav om straff eller erstatning eller andre forfoyninger.

Straffelovens § 253 nr. 3 b får tilsvarende anvendelse på kommisjonens rapport og på forklaringer som gis eller anføres som fremsettes overfor kommisjonen.

## § 11. Utfyllende bestemmelser.

Kongen kan gi nærmere regler til gjennomføring av denne lov. I den utstrekning regler ikke er gitt i loven eller av Kongen, bestemmer kommisjonen selv hvordan saken skal behandles.

**Vedlegg 3**

## Rundskriv G-48 75

Rundskriv G-48 75  
fra  
Justis- og politidepartementet  
(Jnr. 674/75 E)

Oslo, 4. mars 1975

*Til departementene m. fl.*

### Regler for granskingskommisjoner

#### I Innleiing

Spørsmålet om alminnelige regler for granskingskommisjoner ble utredet av et utvalg oppnevnt ved Kronprinsregentens resolusjon 15 september 1966. Utvalget la fram sin innstilling i november 1968. Det er gjort rede for behandlingen av innstillingen i Ot. prp. nr. 34 (1973—74), som gjelder en endring i domstolloven av hensyn til offentlige granskingskommisjoner (lov 15 november 1974 nr. 59).

Regjeringen er kommet til at det ikke bør gis særskilte lovregler om når granskingskommisjoner kan oppnevnes eller om saksbehandlingen i slike kommisjoner. (Enkelte regler følger av andre lover, særlig forvaltningsloven.) Derimot blir det i dette rundskrivet gitt en vegleddning om oppnevning av granskingskommisjoner og om de sakbehandlingsregler som må eller bør følges av kommisjonene.

Det som sis nedenfor om oppnevning av granskingskommisjoner, retter seg særlig til det departement som i det enkelte tilfelle forbereder spørsmål om å nedsette en slik kommisjon. Det som sis om saksbehandlingen i kommisjonene og om forholdet til andre myndigheter, retter seg derimot særlig til kommisjonen selv, og er derfor ment å skulle meddeles disse. Når det oppnevnes en granskingskommisjon, bør mandatet vise til dette rundskrivet.

#### II Hvilke kommisjoner rundskrivet tar sikte på

Rundskrivet tar sikte på granskingskommisjoner. Dette kan som utgangspunkt forklares som kommisjoner oppnevnt for å utrede et bestemt faktisk saksforhold og gi uttalelse om ansvarsforhold til bruk for vedkommende myndighet. «Ansvarsforhold» tas da i vid betydning, og er ikke begrenset til situasjoner der det kan bli spørsmål om rettslige sanksjoner (straff, erstatning, avskjed og andre tjenesterettslige reaksjoner). Det sentrale er at kommisjonens oppdrag innebærer at den må vurdere mulige feil, forsømmelser eller annet klanderverdig forhold som er utvist av enkeltpersoner eller innen en etat. Behovet for særregler til trygging av saksbehandlingen lig-

Figur 3.1

ger i det forhold at én eller flere personer kan bli kritisert i kommisjonens utredning. — Ofte er det naturlig at kommisjonen også får i oppdrag å foreslå regler eller tiltak som kan hindre uheldige forhold i framtiden. Men dette er verken nødvendig eller tilstrekkelig for at kommisjonen skal ses som en granskingskommisjon i forhold til dette rundskrivet. — Spørsmålet om en granskingskommisjon skal vurdere om vilkårene for straff, erstatning, m. v. er oppfylt, er behandlet nedenfor i avsnitt V, og det vises til framstillingen der.

Det gjelder særlige regler for en del spesielle kommisjoner (undersøkelseskommisjoner etter sjøfartsloven § 314, flyhavari-kommisjonen og undersøkelseskommisjoner i forbindelse med ulykker i Forsvaret). Disse kommisjonene berøres ikke av rundskrivet.

Rundskrivet gjelder heller ikke for de offentlige organer som har en særlig plikt til å undersøke ulykker og ansvarsforhold (påtalemyndigheten, Statens arbeidstilsyn m. v.). Det tar heller ikke direkte sikte på kommisjoner som måtte bli oppnevnt av kommuner eller av offentlige organer utenfor forvaltningen. Men det som sis om habilitet og om bruk av fullmektig gjelder også for slike kommisjoner, i medhold av forvaltningslovens kapitler II og III.

### III Oppnevning av granskingskommisjoner

Granskingskommisjon er en ekstraordinær form for utredning, som bare bør brukes i tilfelle der vedkommende myndighet finner det klart at kommisjonsbehandling er den beste løsning sammenliknet med andre muligheter for undersøkelse.

Kommisjonens mandat bør presiseres og avgrenses, og det vil i regelen være en fordel at det på forhånd er drøftet med den utpekte formann for kommisjonen. Det bør bl. a. gjøres klart om eller i hvilken utstrekning kommisjonen skal ta standpunkt til ansvarsforhold.

Granskingskommisjoner bør vanligvis oppnevnes av Kongen i statsråd. Men gjenstanden for granskingen kan tenkes å være så begrenset at det er mer naturlig at et annet organ foretar oppnevningen. Dette kan særlig være aktuelt når kommisjonen skal ha karakter av et mer internt tjenestemannsutvalg.

Den som oppnevnes som formann, bør ha erfaring i å bedømme ansvarsforhold og kjennskap til prosessregler. Formannen bør derfor vanligvis være jurist.

Det må påses at det ikke oppnevnes kommisjonsmedlemmer som vil være inhabile etter forvaltningslovens regler, jfr. nedenfor i avsnitt IV punkt 1.

Bestemmelsene i Regulativet for godtgjørelser til medlemmer av utvalg, gjelder også for granskingskommisjoner.

Figur 3.2

— 3 —

Ved oppnevningen av kommisjonen kan det være aktuelt å fastsette at myndigheter og tjenestemenn skal bistå med arkivmateriale, utredninger, forklaringer og opplysninger for øvrig. Vanligvis skulle imidlertid dette være overflødig, jfr. nedenfor i avsnitt V.

#### IV Saksbehandlingen i granskingskommisjoner

##### 1 Habilitet

I sitt arbeid er kommisjonen bundet av habilitetsreglene i forvaltningsloven §§ 6 flg. (Se forvaltningsloven § 10, som fastsetter hvem habilitetsreglene gjelder for.) I forhold til habilitetsreglene bør man anse som parter ikke bare de personer som det på det aktuelle tidspunkt er spørsmål om å rette kritikk mot, men alle som får sitt forhold gransket av kommisjonen. (Jfr. nedenfor i avsnitt IV punkt 4 om partsrettigheter ellers.) *\* som vil kunne bli gjort stand for granskning.*

##### 2 Offentlighet og taushetsplikt

Mens kommisjonen er i arbeid, gjelder i prinsippet offentlighetslovens regler om dokumentoffentlighet for den. En rekke av unntakene fra offentlighet er imidlertid aktuelle, se særlig § 5 nr. 1 (interne arbeidsdokumenter og uttalelser innhentet uten lovbestemt plikt) og § 6 nr. 6 (rapporter m. m. i anledning av overtredelse av gjeldende lovgivning). Kommisjonens møter (forhandlinger) er ikke offentlige, med mindre kommisjonen selv finner grunn til det. Om offentliggjøring av rapporten vises det til avsnitt IV punkt 6 nedenfor.

Etter gjeldende rett har kommisjonens medlemmer som hovedregel taushetsplikt bare dersom de pålegges å bevare taushet om de forhold de blir kjent med (jfr. straffelovens § 121). Men en del lovbestemmelser som retter seg mot enhver, kan få betydning også for kommisjonen (se f. eks. straffelovens §§ 90 flg. om forsvars- og sikkerhetsopplysninger). — Justisdepartementet arbeider for tiden med lovregler om taushetsplikt for personopplysninger og næringsopplysninger, og disse reglene er ment å skulle gjelde også for granskingskommisjoner.

##### 3 Forklaringer

Kommisjonen kan ikke pålegge noen å gi forklaring. Oppnevning myndigheten vil imidlertid kunne bestemme at kommisjonen kan kreve opplysninger av organer og tjenestemenn som står under oppnevning myndighetens kontroll. Opplysningsplikt bør likevel ikke pålegges den tjenestemann som er mistenkt for et bestemt straffbart forhold når det gjelder noe som omfattes av mistanken.

Figur 3.3

... 4 ...

Vitner og parter som ikke har plikt til å forklare seg, bør opplyses om dette og spørres om de likevel er villige til å gi forklaring. De som kunne krevd seg fritatt fra å gi forklaring for en domstol på grunn av slektskap, frykt for å utsette seg selv eller en slektning for straff eller tap av borgerlig aktelse, eller fare for å åpenbare forretnings- eller driftshemmelighet, m. v., bør gjøres særskilt merksom på at det kan være aktuelt å nekte å gi forklaring i slike tilfelle.

Dersom det foreligger lovbestemt taushetsplikt, må det avgjøres i det enkelte tilfelle om taushetsplikten gjelder i forhold til granskingskommisjonen og — dersom dette er utgangspunktet — om dette utgangspunkt modifiseres ved samtykke fra overordnet myndighet.

Forklaringer av betydning bør som hovedregel gis i samlet kommisjonsmøte. Etter en nærmere vurdering bør det likevel være adgang for kommisjonen til å beslutte at avhør skal foretas av f. eks. formannen med bistand av et annet medlem eller sekretæren.

Forklaringer må skrives ned. Den som har forklart seg, må deretter få forklaringen lest opp til vedtakelse eller forelagt til gjennomlesing. Så vidt mulig skal den også forelegges ham til underskrift. Om protokollasjon og om stenografiske opptak og opptak ved mekaniske hjelpemidler bør granskingskommisjonen følge de regler som gjelder for forklaringer under utenrettslig etterforskning i straffesaker.

Etter en endring i domstoloven § 43 (lov 15 november 1974 nr. 59) har granskingskommisjoner oppnevnt av Kongen, Stortinget eller et departement adgang til å begjære bevisopptak ved domstolene. Dette kan dels være aktuelt i tilfelle der forklaring ikke blir gitt frivillig, dels i tilfelle der forklaring for domstol av andre grunner er hensiktsmessig.

#### 4.4 *Partsrettigheter*

De personer som det kan bli aktuelt å rette kritikk mot, bør sikres visse partsrettigheter under kommisjonens arbeid. Kommisjonens rapport er ikke enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, og bestemmelsene i forvaltningslovens kapitler V og VI gjelder derfor ikke for den. Kommisjonens arbeid kan vanligvis heller ikke ses som et ledd i sak som gjelder enkeltvedtak. Som utgangspunkt kommer derfor heller ikke forvaltningslovens kapittel IV (om saksforberedelse ved enkeltvedtak) til anvendelse. En del hovedprinsipper for kontradiktorisk saksbehandling må likevel følges av granskingskommisjonene.

De personer som det er aktuelt å reise kritikk mot, må alltid få adgang til å forklare seg for kommisjonen. De må også gjøres kjent med beviser og påstander, og få høve til å imøtegå disse. — Disse hovedprinsippene blir utdypet i det følgende.

Figur 3.4

— 5 —

Kommisjonen bør varsle dem det kan bli aktuelt å reise kritikk mot, om at deres forhold granskes av kommisjonen. Slik varsling er imidlertid ikke nødvendig når vedkommende allerede på forhånd er klar over at kommisjonen vil granske hans forhold, f. eks. fordi dette går fram av bakgrunnen for oppnevningen og denne er gjort alminnelig kjent. Varsel blir derfor først og fremst aktuelt når kommisjonen under arbeidet finner fram til nye personer som den må rette oppmerksomheten mot, og når kommisjonen vil rette særlig oppmerksomhet mot visse personer innen den institusjon eller etat som granskes.

Hva angår de partsrettighetene som vedkommende må gjøre gjeldende av eget tiltak, bør det legges til grunn et noe videre partsbegrep. Med «parter» i det følgende siktes det dermed ikke bare til personer som det (på vedkommende tidspunkt) er aktuelt å reise kritikk mot. Alle som får sitt forhold gransket av kommisjonen, bør her regnes som parter. (Jfr. partsbegrepet i forvaltningsloven, der § 2 første ledd bokstav e definerer «part» som en person som en avgjørelse retter seg mot, eller som saken ellers direkte gjelder.)

Partene bør få adgang til å gjøre seg kjent med kommisjonens dokumenter. Vanligvis vil det være naturlig å bruke bestemmelsene i forvaltningslovens §§ 18—20 tilsvarende. Etter disse har en part som utgangspunkt rett til å gjøre seg kjent med andre parters forklaringer. Partene bør få tilsvarende rett til å gjøre seg kjent med rene vitneforklaringer.

En part bør ha adgang til selv å føre bevis, bl. a. ved vitner og sakkyndige.

Parten bør gis adgang til å være til stede under alle forklaringer fra parter, vitner og sakkyndige. Etter nærmere bestemmelse fra kommisjonen bør han få adgang til å stille spørsmål og eksaminere dem som gir forklaring. Kommisjonen kan likevel beslutte at en part ikke skal ha rett til å være til stede under en forklaring dersom dette må anses nødvendig for å få en uforbeholden forklaring fra den som skal avhøres. I så fall må parten så snart som mulig gis rett til å gjøre seg kjent med og kommentere forklaringen.

##### 5 Advokat eller annen fullmektig

Etter forvaltningsloven § 12 har en part rett til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig på alle trinn av saksbehandlingen. Denne bestemmelsen gjelder også for granskingskommisjoner. Etter § 12 tredje ledd kan alle henvendelser i saken gjøres ved fullmektig, og parten har rett til å ha med fullmektig når han møter personlig for kommisjonen. Alle meddelelser og henvendelser fra kommisjonen skal skje til partens fullmektig når forholdet dekkes av fullmakten.

Figur 3.5



— 6 —

Når det finnes hensiktsmessig, kan parten også underrettes direkte. Parten kan kreve å bli underrettet ved siden av eller istedenfor fullmektigen. Se ellers bestemmelsene i § 12.

#### 6 Rapporten

I sin rapport må kommisjonen selvsagt gjøre greie for det materiale som er skaffet til veie, gi en framstilling av det saksforhold den legger til grunn og grunngi de konklusjoner den trekker av det materialet som foreligger. Noen særskilt grunngiving som nevnt i forvaltningsloven §§ 24 flg., blir derimot ikke aktuell. Det blir heller ikke aktuelt for kommisjonen å gi underretning til partene om rapporten. Men den myndighet som rapporten avgis til, må sørge for at de personer det rettes kritikk mot i rapporten, og de som ellers har vært gjenstand for granskning (særlig de som har gjort partsrettigheter gjeldende under kommisjonens arbeid), får kopi av rapporten, iallfall de deler som gjelder deres eget forhold.

Den myndighet rapporten avgis til, må også ta stilling til spørsmål om trykking og offentliggjøring av rapporten. Offentlighetslovens regler kommer her til anvendelse. Rapporten bør i alminnelighet ikke unntas fra offentlighet i medhold av offentlighetsloven § 5 nr. 1 eller § 6 nr. 6. Det vises også til rundskriv 12 juni 1973 fra Forbruker- og administrasjonsdepartementet (P 56/73) og rundskriv 14 mai 1973 fra Statsministeren (B 3/73).

#### 7 Overprøving

Det er ikke klagerett over kommisjonens rapport og dens konklusjoner. Mulige feil i rapporten eller ved saksbehandlingen kan derimot brukes som klagegrunn dersom rapporten fører til at det blir truffet enkeltvedtak som kan påklages.

Søksmål om rapportens innhold kan særlig tenkes i form av injuriersak. Etter straffeloven § 249 nr. 3 kan kommisjonsmedlemmene (som har hatt plikt til å uttale seg) ikke straffes dersom det godtgjøres at de i enhver henseende har vist tilbørlig aktsomhet. Når det gjelder mortifikasjon, vil Justisdepartementet senere (i forbindelse med eventuell revisjon av injurielovgivningen) overveie å bringe kommisjonsmedlemmer og vitner og parter inn under bestemmelsene i straffelovens § 253 nr. 3.

#### V Forholdet til andre myndigheter

Det må forutsettes at offentlige myndigheter vil samarbeide med en granskingskommisjon og gi de opplysninger og dokumenter som kommisjonen ber om, så langt det kan skje uten hinder av taushets-

Figur 3.6

plikt som er satt til vern for privates interesser. Det forutsettes videre at kommisjonen i forståelse med departementet gir påtalemyndigheten og andre kontrollorganer som har befatning med saken, de opplysninger de ber om, og eventuelt også gir opplysninger av eget initiativ.

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 spørsmålene skal vurderes av påtalemyndigheten, den myndighet som har oppnevnt kommisjonen, eller av skadelidte (og deretter eventuelt avgjøres av domstolene). Kommisjonen bør likevel ikke føle seg avskåret fra å vurdere om det objektive gjerningsinnhold i bestemte straffebud er oppfylt, eller om et bestemt forhold ut fra alminnelige betraktninger må regnes som uheldig eller uforsvarlig.

---

Dette rundskrivet sendes til departementene, fylkesmennene, domstolene og påtalemyndigheten. Det vil også bli tatt inn i Norsk Lovtidend.

Flere eksemplar av rundskrivet kan bestilles i Statens trykksak-ekspedisjon.

Inger Louise Valle

---

Stein Rognlien

Figur 3.7

## Vedlegg 4

# Lov om undersøgelseskommissioner

VI MARGRETHE DEN ANDEN, af Guds Nåde Danmarks Dronning, gør vitterligt:

Folketinget har vedtaget og Vi ved Vort samtykke stadfæstet følgende lov:

## Kapitel 1

### *Nedsættelse af en undersøgelseskommission*

§ 1. Justitsministeren kan nedsætte en kommission til at gennemføre en undersøgelse af nærmere bestemte forhold af almen vigtig betydning. En sådan kommission skal nedsættes, hvis Folketinget vedtager beslutning herom.

*Stk. 2.* Justitsministeren udpeger den eller de personer, der skal være medlemmer af undersøgelseskommissionen, og formanden for kommissionen, hvis kommissionen skal have flere medlemmer.

*Stk. 3.* Justitsministeren udpeger en person, der som udspørger i overensstemmelse med undersøgelseskommissionens bestemmelser tilrettelægger og foretager afhøringer i kommissionen eller i retten.

*Stk. 4.* Såfremt der er vedtaget folketingsbeslutning som nævnt i stk. 1, sker den fornødne nærmere udformning af bestemmelserne om kommissionens opgaver i samråd med Folketingets Udvalg for Forretningsordenen eller et underudvalg nedsat af udvalget. Det samme gælder afgørelser efter stk. 2 og 3.

*Stk. 5.* Justitsministeren sørger for, at den fornødne sekretariatsbistand og anden praktisk bistand stilles til rådighed for undersøgelseskommissionen.

## Kapitel 2

### *Undersøgelseskommissionens sammensætning m.v.*

§ 2. En undersøgelseskommission kan bestå af et eller flere medlemmer.

*Stk. 2.* Består undersøgelseskommissionen af et enkelt medlem, skal den pågældende have juridisk kandidateksamen.

*Stk. 3.* Består undersøgelseskommissionen af flere medlemmer, skal kommissionens formand have juridisk kandidateksamen. De øvrige medlemmer kan have anden sagkundskab.

*Stk. 4.* Er en dommer medlem af undersøgelseskommissionen, skal dommeren være formand for kommissionen.

*Stk. 5.* Anmodes en undersøgelseskommission om at foretage retlige vurderinger som nævnt i § 4, stk. 4, skal kommissionen bestå af mindst 3 medlemmer.

§ 3. Undersøgelseskommissionens medlemmer skal være uvildige og uafhængige af de myndigheder, personer m.v., hvis forhold undersøges.

*Stk. 2.* Det samme gælder for den person, der udpeges efter § 1, stk. 3, og for undersøgelseskommissionens medhjælpere i øvrigt.

## Kapitel 3

### *Undersøgelseskommissionens opgaver*

§ 4. Undersøgelseskommissionen har ikke dømmende myndighed.

*Stk. 2.* Undersøgelseskommissionen kan få til opgave at undersøge og redegøre for et faktisk begivenhedsforløb.

*Stk. 3.* Undersøgelseskommissionen kan endvidere få til opgave at komme med forslag til sådanne ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis, som undersøgelsen kan begrunde.

*Stk. 4.* Undersøgelseskommissionen kan i øvrigt få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar. En undersøgelseskommission kan dog ikke få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar.

*Stk. 5.* Er et medlem af undersøgelseskommissionen dommer, foretager undersøgelseskommissionen alene retlige vurderinger som nævnt i stk. 4 i det omfang, dommeren ikke finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt.

## Kapitel 4

### *Tilrettelæggelse af undersøgelsen m.v.*

§ 5. Undersøgelseskommisjonen afgør efter samråd med den i § 1, stk. 3, nævnte person, hvordan undersøgelsen skal tilrettelægges.

*Stk. 2.* Undersøgelseskommisjonens formand leder kommissionens møder.

§ 6. Undersøgelseskommisjonen kan anmode særligt sagkyndige om en udtalelse eller anden bistand til brug for undersøgelsen.

§ 7. Undersøgelseskommisjonen skal føre en protokol over møderne i kommissionen.

## Kapitel 5

### *Vidnepligt og anden oplysningspligt ved en undersøgelse med dommerdeltagelse*

§ 8. Reglerne i dette kapitel gælder for en undersøgelseskommisjon, hvor en dommer er formand.

### *Udlevering af materiale m.v.*

§ 9. Enhver har pligt til at udlevere materiale til undersøgelseskommisjonen, når kommissionen anmoder om det. Pligten gælder ikke i det omfang, der efter § 12 ikke er pligt til at afgive vidneforklaring om indholdet af materialet. Materiale, der er udarbejdet af en minister eller embedsmand i embeds medfør, kan dog ikke nægtes udleveret under henvisning til, at den pågældende minister eller embedsmand efter § 12 ikke har pligt til at afgive vidneforklaring om indholdet af materialet.

*Stk. 2.* Enhver har pligt til skriftligt at redegøre for de forhold, hvorom kommissionen anmoder om redegørelser, og til skriftligt at besvare de spørgsmål, som kommissionen stiller. Pligten gælder ikke i det omfang, der efter § 12 ikke er pligt til at afgive vidneforklaring om de pågældende forhold.

*Stk. 3.* De i stk. 1 og 2 nævnte pligter gælder, uanset om de pågældende oplysninger er undergivet tavshedspligt.

§ 10. Opfyldes den pligt, der er nævnt i § 9, stk. 1, ikke, kan undersøgelseskommisjonen give pålæg om udlevering af materiale.

*Stk. 2.* Efterkommes pålægget ikke, finder retsplejelovens § 178 tilsvarende anvendelse.

### *Afgivelse af forklaring*

§ 11. Enhver er efter anmodning fra undersøgelseskommisjonen forpligtet til at afgive forklaring for kommissionen som vidne, jf. dog § 12.

§ 12. Pligten til at afgive forklaring som vidne gælder ikke i det omfang, der må antages at foreligge mulighed for strafansvar for den pågældende i anledning af de forhold, undersøgelsen omfatter. Vidnepligten gælder heller ikke i det omfang, der må antages at foreligge mulighed for, at det offentlige gør et disciplinært eller tilsvarende ansættelsesretligt ansvar gældende over for den pågældende i anledning af de nævnte forhold.

*Stk. 2.* Den i stk. 1 nævnte persons nærmeste har heller ikke pligt til at afgive vidneforklaring. Undersøgelseskommisjonen kan dog pålægge den pågældende at afgive forklaring som vidne, når forklaringen må anses for at være af afgørende betydning for undersøgelsen og undersøgelsens beskaffenhed og dens betydning for samfundet findes at berettige til det.

*Stk. 3.* Vidnepligten gælder i øvrigt med de undtagelser, der er fastsat i retsplejelovens kapitel 18. Retsplejelovens § 169 og § 170, stk. 3, finder dog ikke anvendelse.

§ 13. Reglerne i retsplejelovens kapitel 18 finder i øvrigt tilsvarende anvendelse på afgivelse af forklaring m.v.

§ 14. Straffelovens §§ 158-160 finder tilsvarende anvendelse på den, der afgiver falsk forklaring for undersøgelseskommisjonen.

## Kapitel 6

### *Vidnepligt og anden oplysningspligt ved en undersøgelse uden dommerdeltagelse*

§ 15. Reglerne i dette kapitel gælder for en undersøgelseskommisjon, der ikke har en dommer som medlem.

### *Udlevering af materiale m.v.*

§ 16. Bestemmelserne i § 9 om udlevering af materiale m.v. finder tilsvarende anvendelse.

§ 17. Københavns Byret kan efter anmodning fra undersøgelseskommisjonen ved kendelse give pålæg om udlevering af materiale, der er omfattet af udleveringspligten i § 9, stk. 1.

*Stk. 2.* Efterkommes et pålæg ikke, finder retsplejelovens § 178 tilsvarende anvendelse.

### *Afgivelse af forklaring*

§ 18. Undersøgelseskommisjonen kan opfordre en person til frivilligt at afgive forklaring for kommissionen.

*Stk. 2.* Ved afgivelse af forklaring efter stk. 1 finder reglerne i retsplejelovens kapitel 18 tilsvarende anvendelse.

**§ 19.** Undersøgelseskommissionen kan anmode Københavns Byret om at indkalde en person til at afgive forklaring for retten som vidne.

*Stk. 2.* Bestemmelserne i §§ 11 og 12 om vidnepligten og undtagelser fra vidnepligten finder tilsvarende anvendelse.

**§ 20.** Reglerne i retsplejelovens kapitel 18 finder tilsvarende anvendelse på afgivelse af forklaring m.v. ved Københavns Byret.

## Kapitel 7

### *De berørte personers retsstilling*

**§ 21.** Den person, hvis forhold undersøges, har ret til en bisidder efter eget valg.

*Stk. 2.* Undersøgelseskommissionen kan beskikke en bisidder for den person, der er nævnt i stk. 1.

*Stk. 3.* Undersøgelseskommissionen kan på ethvert tidspunkt bestemme, at den valgte bisidder ikke må fungere som sådan, og tilbagekalde en beskikkelse af en bisidder, hvis afgørende hensyn til den i stk. 1 nævnte person eller til undersøgelsens gennemførelse taler for det.

**§ 22.** Bisidderen har ret til at overvære møderne i undersøgelseskommissionen og i Københavns Byret.

*Stk. 2.* Bisidderen har ret til af undersøgelseskommissionen at få kopi af det materiale, der indgår i undersøgelsen.

*Stk. 3.* Bisidderen må ikke uden undersøgelseskommissionens samtykke udlevere det i stk. 2 nævnte materiale til sin klient. Undersøgelseskommissionen kan give bisidderen pålæg om ikke at gøre sin klient bekendt med indholdet af det i stk. 2 nævnte materiale, hvis afgørende hensyn til fremmede magter, statens sikkerhed, sagens opklaring eller tredjemand taler for det. Kommissionen kan under tilsvarende betingelser give bisidderen pålæg om ikke at gøre sin klient bekendt med, hvad der er foregået under møder i undersøgelseskommissionen eller i retten.

*Stk. 4.* Bisidderen kan anmode undersøgelseskommissionen om at foranstalte bevisførelse.

*Stk. 5.* Bisidderen kan foretage uddybende afhøring af de personer, der har afgivet forklaring.

**§ 23.** Undersøgelseskommissionen skal inden afhøringen orientere den person, der er nævnt i § 21, stk. 1, og den pågældende bisidder om de forhold af faktisk og eventuelt retlig karakter, som undersøgelsen vedrørende den pågældende omfatter.

*Stk. 2.* Sker der i løbet af undersøgelsen væsentlige ændringer i de forhold, som er nævnt i

stk. 1, skal undersøgelseskommissionen orientere den pågældende om det.

*Stk. 3.* Undersøgelseskommissionen skal efter bevisførelsen orientere den i § 21, stk. 1, nævnte person og den pågældendes bisidder om de faktiske og eventuelt retlige forhold vedrørende den pågældende, som kommissionen overvejer at give udtryk for i sin beretning.

*Stk. 4.* Den person, der er nævnt i § 21, stk. 1, og den pågældendes bisidder har ved undersøgelsens afslutning ret til at komme med en skriftlig udtalelse om de faktiske og eventuelt retlige spørgsmål, undersøgelsen rejser vedrørende den pågældende. Undersøgelseskommissionen kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

**§ 24.** Justitsministeren fastsætter salær og godtgørelse til bisidderen efter de takster, der gælder for beskikkede forsvarere i straffesager. Undersøgelseskommissionen afgiver indstilling til justitsministeren herom.

*Stk. 2.* Den beskikkede bisidder må ikke modtage salær eller godtgørelse ud over det beløb, der er fastsat efter stk. 1.

## Kapitel 8

### *Tavshedspligt*

**§ 25.** Undersøgelseskommissionens medlemmer og andre personer, der deltager i undersøgelsen, har under ansvar efter straffelovens §§ 152-152 e tavshedspligt med hensyn til enhver oplysning, som de under deres virksomhed får kendskab til.

*Stk. 2.* Den tavshedspligt, der er nævnt i stk. 1, finder tilsvarende anvendelse på bisidderen.

**§ 26.** Den tavshedspligt, der er nævnt i § 25, stk. 1, er ikke til hinder for, at undersøgelseskommissionen udleverer materiale, som indgår i undersøgelsen, hvis det er af betydning for at besvare de spørgsmål, som kommissionen stiller.

*Stk. 2.* Der er tavshedspligt med hensyn til materiale, der udleveres efter stk. 1. Straffelovens §§ 152-152 e finder tilsvarende anvendelse.

## Kapitel 9

### *Undersøgelseskommissionens beslutninger og domstolsprøvelse heraf*

**§ 27.** Hvis undersøgelseskommissionen består af flere medlemmer, træffer den beslutning ved stemmeflerhed, jf. dog § 4, stk. 5.

*Stk. 2.* Ved stemmelighed er formandens stemme afgørende.

**§ 28.** Undersøgelseskommissionens beslutninger kan af enhver, der har retlig interesse heri,

inden 2 uger efter, at beslutningen er meddelt den pågældende, indbringes for Østre Landsret. Indbringelsen sker ved indgivelse af kæreskrift til undersøgelseskommissionen. Reglerne om kæremål i borgerlige sager finder i øvrigt tilsvarende anvendelse.

*Stk. 2.* Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke for undersøgelseskommissionens beslutning om at anmode Københavns Byret om at give en person et pålæg om udlevering af materiale, jf. § 17, eller om at indkalde en person til at afgive forklaring for retten, jf. § 19.

*Stk. 3.* Beslutninger efter § 21, stk. 3, kan inden en uge efter, at beslutningen er meddelt, indbringes for Den Særlige Klageret. Retsplejelovens § 737 finder tilsvarende anvendelse.

## Kapitel 10

*Offentlighed og afgivelse af beretning m.v.*

**§ 29.** Lov om offentlighed i forvaltningen, forvaltningsloven, lov om offentlige myndigheders registre og ombudsmandsloven gælder ikke for den virksomhed, som udøves af undersøgelseskommissionen.

**§ 30.** Møder i undersøgelseskommissioner og møder i retten er offentlige. Dog kan det bestemmes af undersøgelseskommissionen og af retten ved kendelse, at møder skal foregå for lukkede døre, hvis dette findes påkrævet

- 1) af hensyn til ro og orden i lokalet eller statens forhold til fremmede magter eller særlige hensyn til disse i øvrigt,
- 2) af hensyn til sagens oplysning,
- 3) af hensyn til at beskytte nogen mod unødvendig krænkelser eller
- 4) af andre særlige grunde.

*Stk. 2.* Må referatforbud eller navneforbud anses for tilstrækkeligt til at tilgodese de i stk. 1

nævnte hensyn, træffes der bestemmelse herom i stedet for dørlukning. Overtrædelse af sådanne forbud straffes med bøde.

**§ 31.** Der må ikke uden samtykke fra undersøgelseskommissionen gives aktindsigt efter lov om offentlighed i forvaltningen i materiale, der indgår i undersøgelsen.

*Stk. 2.* Der er, indtil undersøgelseskommissionen har afgivet sin beretning, ikke adgang til aktindsigt i rettens materiale efter retsplejelovens § 41.

**§ 32.** Undersøgelseskommissionen afgiver en beretning om resultatet af sin undersøgelse.

*Stk. 2.* Justitsministeren offentliggør beretningen, medmindre ganske særlige grunde taler imod det.

## Kapittel 11

*Ikrafttræden m.v.*

**§ 33.** Loven træder i kraft den 1. juli 1999.

*Stk. 2.* Retsplejelovens §§ 21 og 21 a ophæves.

**§ 34.** Loven gælder for Færøerne og Grønland med hensyn til undersøgelse af forhold i den statslige forvaltning.

*Stk. 2.* Ved kongelig anordning kan loven sættes i kraft for Færøerne og Grønland med hensyn til undersøgelse af forhold uden for den statslige forvaltning med de afvigelser, som de særlige færøske eller grønlandske forhold tilsiger.

**§ 35.** Forslag om revision af loven fremsættes for Folketinget senest i folketingsåret 2003-04.

*Givet på Christiansborg slot, den 2. juni 1999*

Under Vor Kongelige Hånd og Segl

Margrethe R.

# Norges offentlige utredninger

## 2008 og 2009

### **Statsministeren:**

#### **Arbeids- og inkluderingsdepartementet:**

Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2008.  
NOU 2008: 10.

Yrkessykdommer. NOU 2008: 11.

Skift og turnus – gradvis kompensasjon for  
ubekvem arbeidstid. NOU 2008: 17.

Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2009.  
NOU 2009: 7.

#### **Barne- og likestillingsdepartementet:**

Kvinner og homofile i trossamfunn. NOU 2008: 1.

Kjønn og lønn. NOU 2008: 6.

Med barnet i fokus. NOU 2008: 9.

Farskap og annen morskap. NOU 2009: 5.

Tilstandsrapport ved salg av bolig. NOU 2009: 6.

Kompetanseutvikling i barnevernet. NOU 2009: 8.

#### **Finansdepartementet:**

Kultur momsutvalget. NOU 2008: 7.

Revisjonsplikten for små foretak. NOU 2008: 12.

Eierkontroll i finansinstitusjoner. NOU 2008: 13.

Om foretaksstyring og tiltak mot manipulering  
av finansiell informasjon. NOU 2008: 16.

Skadeforsikringsselskapenes virksomhet.  
NOU 2008: 20.

Kapital- og organisasjonsformer i sparebanksektoren mv.  
NOU 2009: 2.

Tiltak mot skatteunndragelser. NOU 2009: 4.

#### **Fiskeri- og kystdepartementet:**

Retten til fiske i havet utenfor Finnmark.

NOU 2008: 5.

#### **Fornyings- og administrasjonsdepartementet:**

Individ og integritet. NOU 2009: 1.

#### **Forsvarsdepartementet:**

#### **Helse- og omsorgsdepartementet:**

Fordeling av inntekter mellom regionale helseforetak.  
NOU 2008: 2.

#### **Justis- og politidepartementet:**

Fra ord til handling. NOU 2008: 4.

Bourbon Dolphins forlis den 12. april 2007.

NOU 2008: 8.

Barn og straff. NOU 2008: 15.

Fiskefartøyet "Western"s forlis 6. februar 1981.

NOU 2008: 19.

Nettbankbasert betalingsoverføring. NOU 2008: 21.

Lov om offentlige undersøkelseskomisjoner.

NOU 2009: 9.

#### **Kommunal- og regionaldepartementet:**

#### **Kultur- og kirkedepartementet:**

#### **Kunnskapsdepartementet:**

Sett under ett. NOU 2008: 3.

Fagopplæring for framtida. NOU 2008: 18.

#### **Landbruks- og matdepartementet:**

#### **Miljøverndepartementet:**

#### **Nærings- og handelsdepartementet:**

#### **Olje- og energidepartementet:**

#### **Samferdselsdepartementet:**

På sikker veg. NOU 2009: 3.

#### **Utenriksdepartementet:**

Samstemt for utvikling? NOU 2008: 14.

Offentlige publikasjoner

Opplysninger om abonnement,  
løssalg og pris får man hos:  
Akademika AS  
Avdeling for offentlige publikasjoner  
Postboks 84 Blindern, 0314 Oslo  
E-post: [offpubl@akademika.no](mailto:offpubl@akademika.no)  
Telefon: 22 18 81 00  
Faks: 22 18 81 01  
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen er også tilgjengelig på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)