

Justisdepartementet
PB 8005 Dep
0030 Oslo

JUSTISDEPARTEMENTET	
12 NOV 2009	
SAKSNR.:	200903639
AVD/KONT/BEH:	LOV/EO/KG
DOK.NR. 39	ARKIVKODE:

Oslo, 10.11.2009
Vår ref.: EK
Deres ref.: 200903639 EO KG/an

Høring – Offentlige undersøkelseskommisjoner

Det vises til høringen av Granskingskomisjonens utredning NOU 2009: 9 Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner ved Justisdepartementets brev 26. juni 2009 (frist 1. november 2009).

Offentlige undersøkelser skal avklare faktiske forhold

Hovedformålet med å sette i gang en offentlig gransking gjennom en undersøkelseskommisjon bør være å identifisere fakta mest mulig objektivt i et nærmere bestemt forhold som det er av allmennviktig betydning å få klarhet i. Etter forholdene vil det typisk også være et viktig formål å få en kvalifisert vurdering av sakens faktiske og rettslige sider, ved at en særskilt sammensatt kommisjon tar stilling til årsaksforhold og om relevante regler og normer er overholdt. Utvalget påpeker dette flere steder i utredningen. I kap. 17 uttaler utvalget at "Hovedsiktemålet med utredninger ved offentlig oppnevnte undersøkelseskommisjoner er å utrede saksforhold med sikte på å klarlegge hendelsesforløp, ta stilling til årsaksforhold og eventuelt foreslå endringer". I pkt. 29.1 uttaler utvalget at hovedformålet med utredningsarbeidet er "ønsket om en forsvarlig utredning av saksforholdet som undersøkes".

Revisorforeningen støtter at objektiv og uavhengig innhenting av fakta legges til grunn som hovedformålet i en eventuell lovregulering av offentlige undersøkelseskommisjoner. Det er derfor vesentlig at slike kommisjoner arbeider ut fra anerkjente metoder for gjennomføring av forsvarlige granskinger. På dette området har det skjedd mye de senere årene.

Revisorforeningen ønsker derfor å komme med relevante innspill som kan fylle ut utvalgets utredning på dette området.

Fasene i en gransking

En systematisk tilnærming er avgjørende for en vellykket gransking. Erfaring og anerkjent granskingsmetode angir at det må arbeides på ulike måter i

- *planleggingsfasen* (fastsette rammene; mandatet og detaljert opplegg for gjennomføring),
- *undersøkelsesfasen* (gjennomføre undersøkelser mest mulig fri for antakelser; intervjuer, følge og analysere dokumentspor og elektroniske spor, mv.) og
- *sammenstillingsfasen* (konkluderende undersøkelser, vurderinger og sluttrapportering).

En vellykket gransking forutsetter at det legges til rette for og blir utført godt og tilpasset arbeid i alle granskingens faser. Oppdragsgiver og granskerne må ha en klar forståelse for fasene i en gransking. Det er viktig at en eventuell lovregulering av offentlige undersøkelseskommisjoner reflekterer de behovene som må ivaretas i de ulike fasene for å legge best mulig til rette for å bringe klarhet i de forholdene som undersøkes. Utvalget kommer inn på fasene i granskingen flere steder i utredningen, men har ikke hatt en systematisk tilnærming til dette.

Planleggingsfasen: Utvalget uttaler i pkt 22.1 at "et presist utformet mandat er en forutsetning for en vellykket undersøkelse". Det er vi helt enige i. Det er imidlertid vanskelig å få til dette uten at utformingen av mandatet tas med som en sentral del av planleggingsfasen i selve granskingen/undersøkelsen. Utvalget er inne på dette når det anbefaler at mandatet i forkant bør diskuteres med den kommende kommisjonslederen. Her bør en imidlertid sørge for å dra nytte av ekspertisen og erfaringen til den samlede kommisjonen også i denne kritiske fasen av en gransking. Det tilsier at en ved oppnevning av kommisjonen nøyer seg med å gi en overordnet beskrivelse av granskingens tema og sentrale formål, og at det detaljerte mandatet utarbeides i samråd mellom kommisjonen og oppdragsgiver (det eller de ansvarlige departementene) etter at kommisjonen er oppnevnt. Når mandatet er fastlagt må kommisjonen utarbeide en detaljert plan for gjennomføring av granskingen. En slik fremgangsmåte vil erfaringsmessig øke muligheten for å oppnå målet med granskingen. Disse forholdene bør reflekteres i en eventuell lovregulering.

Undersøkelsesfasen: Når hovedformålet med en gransking skal være å avklare de faktiske forhold, kan undersøkelsene ikke ta utgangspunkt i antakelser om mulig skyld, misligheter eller andre kritikkverdige forhold. Vi oppfatter at utvalget også har lagt vekt på det. I denne fasen av granskingen er det viktig at kommisjonen med et åpent utgangspunkt kan skaffe seg informasjon om saken gjennom å forfølge og analysere spor, inkludert samtaler med personer som kan ha relevant informasjon.

Dette utgangspunktet tilsier en viss terskel for når en person skal få særskilte rettigheter som berørt. Det bør for det første ikke være nok at undersøkelseskommisjonen har bedt personen om en samtale, selv om personen for eksempel har blitt kritisert offentlig i forbindelse med saken. Det kan heller ikke være nok at personen i samtaler med andre eller på annen måte er utpekt som sentral i saken eller har fått særskilte beskyldninger rettet mot seg. Aktuelle personer bør få rettigheter som berørte først fra det tidspunktet kommisjonen setter i verk særskilte undersøkelser som spesifikt retter seg mot å avklare den aktuelle personens

handlinger eller unnlater. Innledende samtaler eller mer generelle undersøkelser bør ikke gi personer som måtte være omfattet rettigheter som berørte.

En slik terskel er nødvendig for å gi kommisjonen reell mulighet til å undersøke en rekke forhold som potensielt kan involvere mange personer. Det er ikke heldig om kommisjonen må bruke mye tid i undersøkelsesfasen på å avgjøre søknader om å få dekket advokatutgifter og anmodninger fra berørte om innsyn i opplysninger. Av samme grunn bør en vurdere å begrense den alminnelige retten til innsyn i kommisjonens interne saksdokumenter i undersøkelsesfasen.

Sammenstillingsfasen: Vi er enig i at det er behov for kontradiksjon for berørte personer. Selv om kommisjonen ikke skal fatte avgjørelser, bør de det gjelder ha mulighet til å uttale seg om opplysninger om seg selv, sine handlinger eller unnlater som kommisjonen vurderer å legge til grunn i sin rapport. Slik kontradiksjon kan ivaretas forsvarlig i sammenstillingsfasen av granskingen.

Behovet for kontradiksjon tilsier etter vår mening imidlertid ikke at berørte bør få mulighet til å være til stede ved kommisjonens samtaler med andre, jf. lovutvalgets "kan-regel" om dette. Det strider mot anerkjente prinsipper for å gjennomføre en god samtale og motvirker dermed hovedformålet med gransking ved en offentlig undersøkelseskomisjon. Vi mener at det ikke bør lovfestes at berørte kan gis adgang til samtaler med andre.

Granskingskompetanse

Vi representerer en bransje der mange av våre medlemmer har opparbeidet miljøer med høy kompetanse på å planlegge, lede og gjennomføre granskinger. Det finnes også andre fagmiljøer i privat sektor med særlig granskingskompetanse. Innen offentlig sektor finnes det relevant kompetanse innen politi- og påtalemyndighet og ulike tilsynsorganer. I denne sammenheng er det viktig for oss å framheve at dette er en egen type kompetanse adskilt fra juridisk kompetanse og fagkompetanse innen det området som skal granskes. Det er vesentlig å bringe inn egen granskingskompetanse for å gjennomføre en god gransking. Personer med erfaring på dette feltet vil kunne bidra til effektiv planlegging, systematisk gjennomføring og god dokumentasjon av undersøkelsene. Slike personer kjenner til og kan bruke formålstjenlige teknikker og teknologi for å få fram relevante opplysninger.

Undersøkelseskomisjonen kan selvsagt la seg bistå av personer med granskingskompetanse. Utvalget er også inne på det enkelte steder i utredningen, bl.a. i pkt. 23.4 der det står at "Kommisjonens sekretærer og eventuelle utredere vil i tillegg kunne inneha supplerende kompetanse, typisk etterforskningskompetanse av betydning for faktainnsamlingen". Likevel er det et klart hovedinntrykk at utvalget har manglet en tilstrekkelig forståelse for betydningen av egen granskingskompetanse, jf. særlig omtalen i pkt. 23.4 om kommisjonens faglige kyndighet, 23.5 om kommisjonens leder og 23.7 om bistandsyttere.

Revisorforeningen mener at det ved en eventuell lovregulering bør være et krav om en person med granskingskompetanse i undersøkelseskomisjonen i tillegg til kravet om en jurist. Etter vår vurdering er det viktig for en god gransking å ha en person med granskingskompetanse blant kommisjonens medlemmer. Det vil oftest

være vel så viktig som å ha et medlem med særlig innsikt i det saksforholdet som skal undersøkes (jf. lovforslaget § 2 annet ledd).

Innhenting og sikring av bevis

Utvalget understreker betydningen av forsvarlig saksbehandling og at saken blir godt utredet, jf. særlig utredningen pkt. 24.3. Det er derfor påfallende at anerkjent granskingsmetode er lite omtalt og reflektert i utredningen. Utvalget har vært mest opptatt av å understreke at undersøkelseskommisjonene må ha frihet og fleksibilitet i valg av arbeidsform og fremgangsmåte. Vi er enig i at kommisjonen bør ha frihet til å fastsette sitt eget arbeidsopplegg. Den beste måten å sikre at det skjer i henhold til anerkjente metoder for å gjennomføre en gransking, vil være et krav om granskingskompetanse i kommisjonen (jf ovenfor).

Utvalget har så vidt omtalt gjennomgang av elektronisk lagret informasjon i utredningen pkt. 25.1.4. Erfaringen fra våre medlemmers granskingsenheter viser at evnen til å følge og analysere elektroniske spor etter hvert har blitt helt sentralt for å komme til bunns i de sakene som undersøkes. Det ligger store muligheter i å belyse saken her, men det krever at kommisjonen har en slik granskingskompetanse at den evner å hente inn nødvendig ekspertise og verktøy til rett tid.

Utvalget omtaler i utredningen pkt. 25.3.3 betydningen av sikring av informasjon gitt i samtaler. Det sentrale, sier utvalget, er at informasjonen må sikres slik at den er verifiserbar ved bruk i sluttrapporten. Vi er enig i dette. Samtidig vil vi understreke at det er viktig med gode rutiner for å dokumentere innhentet informasjon både fra samtaler og andre kilder. Både fremgangsmåten og det som ble funnet må dokumenteres forsvarlig. Videre må informasjonen sikres ikke bare til bruk i sluttrapporten, men også til senere bruk typisk av oppdragsgiver i oppfølgingen eller av politi og påtalemyndighet i en ev. straffesak.

Beslutningsnivå

Revisorforeningen er enig i at offentlige undersøkelseskommisjoner bare bør brukes for å undersøke sakskomplekser av allmennviktig betydning der dette fremstår som den beste måten å utrede forholdet på. Vi støtter at offentlige undersøkelseskommisjoner skal oppnevnes i Statsråd med kongelig resolusjon. Det gjelder uavhengig av om det vedtas en lov slik utvalget foreslår.


Som nevnt mener vi at oppnevningen av utvalget bør skilles fra fastsetting av det endelige mandatet. Med en slik ordning, er det etter vår oppfatning ikke på samme måte nødvendig at mandatet fastsettes ved kongelig resolusjon. Det bør kunne vurderes i den enkelte sak.

Avgrensning til offentlige undersøkelser

Vi anser, i samsvar med utvalgets vurderinger, at lovregulering som foreslått ikke er

egnet for private granskinger. Vi støtter derfor at eventuelle lovregler om undersøkelseskommisjoner avgrenses til offentlige undersøkelser.

Med vennlig hilsen
Den norske Revisorforening


Per Hanstad
Adm. dir.


Harald Brandsås
Fagdirektør