

Justis- og politidepartementet
Postboks 8005 Dep,

0030 OSLO

(Referanse må oppgis)

Vår referanse: 09/01504-3
Arkivkode: 040
Saksbehandler: Børge Benum
Deres referanse:
Dato: 6.11.2009

JUSTISDEPARTEMENTET	
13 NOV 2009	
SAKSNR.:	200903639
AVD/KONT/BEH:	LOV/E01/EG
DDK.NR.	42
ARKIVKODE:	

KS' høringsvar til NOU 2009:9 Lov om offentlige undersøkelseskommissjoner

KS har følgende merknader til lov om offentlige undersøkelseskommissjoner.

Terminologi

I lovutvalgets mandat er ordet "granskingskommissjoner" benyttet. I lovforslaget har utvalget benyttet "undersøkelseskommissjoner". KS er enig i at "undersøkelseskommissjoner" er et mer nøytralt ord, og slutter seg til den terminologiske endringen og begrunnelsen for denne.

Behovet for regulering av offentlige granskinger

I dag er det ingen egen lov for verken offentlige eller private ad hoc oppnevnte granskinger. For offentlige granskingskommissjoner er det gitt retningslinjer i Justisdepartementets rundskriv G-48/75. Rundskrivet 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 de saksbehandlingsregler som må eller bør følges av kommisjonene. Hovedpunktene i de saksbehandlingsregler som er nedfelt i rundskrivet er kort sagt utslag av prinsippene for kontradiktorisk saksbehandling, hensynet til god forvaltningsskikk og det alminnelige forvaltningsrettslige utredningsprinsipp. Rundskrivet blir i stor grad fulgt av granskingskommissjoner oppnevnt av både offentlige og private rettssubjekter.

Som utvalget peker på har ulike typer utredningsarbeid i de senere år i stadig større utstrekning blitt omtalt som granskning. Betegnelsen brukes om en rekke forskjellige undersøkelser. KS er enig i at både tiltagende bruk, upresis omtale og rettsutviklingen med større oppmerksomhet knyttet til rettsikkerhet og kontradiksjon, kan tale for å lovregulere dette området. Det bør være et mål at loven bidrar til forenkling og at den sikrer alle involverte parter (både granskerne og de som blir gransket) større grad av forutberegnlighet.

Selv om loven ikke vil gjelde direkte for kommunesektoren, vil den formentlig ha stor praktisk betydning i de tilfellene der kommunene kjøper eksterne granskingsoppdrag. Retningslinjene i Justisdepartementets rundskriv G-48/75 er referert til og fulgt helt eller delvis av granskingsutvalg som er oppnevnt av kommuner eller private. Som lovutvalget er inne på, er det grunn til å tro at de sentrale saksbehandlingsregler og

rettssikkerhetsbestemmelser i en eventuell lov om offentlige undersøkelseskommisjoner i stor grad vil bli lagt til grunn også av granskingsutvalg/undersøkelseskommisjoner som ikke omfattes av loven.

Materiell kompetanse til å oppnevne undersøkelseskommisjoner

I lovforslagets § 1 ligger to begrensninger. For det første er det et krav om å undersøke "forhold av allmennviktig betydning". Videre er det et vilkår at denne type utredninger "bare skal benyttes når det fremstår som den klart mest hensiktsmessige utredningsformen".

Lovutvalget har kommet til at undersøkelser ved særskilt oppnevnte offentlige undersøkelseskommisjoner bare finner sted når kommisjonsutredning fremstår som den klart mest hensiktsmessige utredningsform. KS er enig i den materielle begrensning. Denne type undersøkelseskommisjoner bør ikke "overta" for ordinære forvaltnings- og domstolsprosesser.

KS viser til Giertsen: Gransking (2008), som på s. 231-232 treffende beskriver mulige ulemper ved å lovfeste regler for granskinger:

"En risiko ved lovgivning er at institusjonalisering ved lov kan bidra til at granskinger i sterkere grad enn nå blir brukt og noen ganger misbrukt under dekke av lovgivning som kan gi granskinger større autoritet enn det er dekning for. Det kan være betenkelig hvis lovgivning skulle åpne for at granskinger i større grad blir brukt i saker hvor domstolene, statlige tilsynsmyndigheter, en intern undersøkelse, eller arbeidslivets vanlige spilleregler er mer egnet til å håndtere problemet. En forsiktig tilnærming fra lovgiveren kan avdemppe denne risikoen."

Personell kompetanse til å oppnevne undersøkelseskommisjoner

Lovforslaget gjelder undersøkelser som det ut fra nasjonale hensyn er viktig å gjennomføre på en bestemt måte. Under disse forutsetninger er KS enig i at oppnevningen av kommisjonen bør skje av Kongen i statsråd.

Sammensetning og uavhengighet

KS er enig at undersøkelseskommisjoner må ha minst tre medlemmer, hvorav ett medlem skal ha særlig innsikt i det saksforhold som undersøkes og minst ett av medlemmene skal være jurist, slik at rettssikkerheten ivaretas. For at undersøkelseskommisjoner skal ha legitimitet må de være uavhengige og upartiske. KS støtter at habilitetskravene i forvaltningsloven §§ 6 flg. får anvendelse så langt de passer på kommisjonens medlemmer.

Vedtaksmyndighet og saksbehandlingsregler

Utvalget anser undersøkelseskommisjoner som forvaltningsorganer. Gitt at det er tale om spesialorganer som forvaltningen oppnevner med det formål å undersøke og redegjøre for et bestemt saksforhold, er KS enig i at undersøkelseskommisjoner ikke bør ha vedtaksmyndighet.

En annen sak er at kommisjonen må stå fritt til å fremme forslag til endringer av lover eller administrativ praksis på egen initiativ, slik lovforslaget åpner for. Det er kommisjonen selv som bør avgjøre sin arbeidsform innenfor rammen av mandatet og loven. KS støtter utvalgets forslag.

Undersøkelse av saken

KS er enig i at kommisjonen plikter å påse at saken er ”så godt opplyst som mulig”. Ved tolkningen er det, som utvalget er inne på, naturlig å se hen til forvaltningslovens alminnelige krav til forsvarlig saksbehandling. De berørtes forklaringer står sentralt når kommisjonen skal kartlegge faktum. Det bør være et krav om at forklaringene nedtegnes skriftlig. Et skriftlighetskrav er dessuten av betydning i forhold til å sikre kontradiksjon. Passusen ”så godt opplyst som mulig” kan ikke tas helt bokstavelig. KS er enig med utvalget i at det avgjørende må være at saken er tilstrekkelig opplyst, herunder at relevante og kryssende hensyn er brakt fram og vurdert.

Berørtes rettigheter

Lovforslaget definerer ”berørte” som den som får sitt forhold undersøkt av kommisjonen. I undersøkelseskommisjonens mandat vil det ofte være spørsmål om å kartlegge hendelsesforløp, eventuelle systemfeil og ansvarsforhold. Kommisjonens rapport vil være offentlig. Den kan få alvorlige konsekvenser for berørte organer og enkeltpersoner. Det er derfor viktig at grunnleggende rettssikkerhetsgarantier ivaretas. Berørtes rettigheter omtales i lovforslagets § 7. KS er enig i at retten til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig på ethvert trinn av saken er viktig for å ivareta de berørtes rettssikkerhet. KS registrerer at de berørtes rett til innsyn i kommisjonens faktagrunnlag og kontradiksjonshensynet er ivaretatt gjennom retten til å gjøre seg kjent med kommisjonens opplysninger om eget forhold, og adgangen til å få uttale seg i rimelig tid før rapporten avgis om opplysninger som kommisjonen vurderer å legge til grunn i rapporten.

En problemstilling er om berørte bør gis adgang til innsyn av hva andre har forklart om forhold som angår berørte. KS registrerer at utvalget legger opp til et skjønnsmessig vurderingstema. Etter § 7 tredje ledd kan slikt innsyn gis ”såfremt det kan skje uten skade eller fare for undersøkelsen eller tredjepart”.

KS er enig i at de berørte ikke bør ha krav på å være tilstede under kommisjonens samtaler med andre. En slik ubetinget rett kunne føre til at kommisjonen ikke fikk en fri dialog med andre berørte, og slik sett være et hinder for at kommisjonen fikk opplyst saken på en god nok måte. En annen sak er at kommisjonen selv bør ha mulighet til å beslutte at andre berørte kan være tilstede under kommisjonens samtaler med andre.

Et forhold som ikke er foreslått uttrykkelig lovregulert er berørtes adgang til selv å føre bevis gjennom for eksempel vitner og sakkyndige. Etter G-48/75 er det anledning til slik bevisførsel. Kommisjonen vil ha plikt til å tillate slik bevisførsel dersom det anses nødvendig av hensyn til at saken skal anses tilstrekkelig opplyst. Det kan også være nødvendig for kommisjonen å tillate slik bevisførsel under henvisning til at dette etter omstendighetene er et nødvendig kontradiksjonstiltak. KS reiser imidlertid spørsmål ved om adgangen for de berørte til selv å føre bevis gjennom vitner og sakkyndige står så sentralt at det bør lovfestes. For å

unngå misbruk/trenering bør kommisjonen i så fall ha en diskresjonær hjemmel til å avslå et slikt krav dersom den tilbudte bevisførsel er uten betydning for saken.

Offentlighet, innsyn og arkiv

Offentlighet er viktig for at kommisjonen skal ha den nødvendige tillit og legitimitet. Videre vil offentlighet bidra til rettssikkerhet på samme måte som åpenhet i domstolene er med på å legitimere domstolenes virksomhet. KS støtter derfor den forslåtte hovedregelen om at kommisjonens saksdokumenter er offentlige, med unntak av taushetsbelagte opplysninger eller dokumenter som er interne eller særlige grunner tilsier unntak fra offentlighet.


Undersøkelserapporten vil etter offentleglova § 3 som hovedregel være offentlig. KS er enig i at det ikke er grunner som tilsier en særregulering av slike rapporter. Som Giertsen l.c. nevner på s. 236, kan enkelte bestemmelser i offentleglova være særlig relevante for granskinger. Det gjelder for eksempel § 5 første og tredje ledd om utsatt offentlighet i unntakstilfeller. KS er enig i at denne type kommisjoner bør følge arkivloven med forskrifter.

Andre forhold

En god del "private granskinger" blir ledet av advokater. KS er kjent med at Advokatforeningen gjennom et utvalg ledet av advokat Cato Schiøtz i løpet av året vil legge fram retningslinjer for god granskingskikk. KS ser at slike retningslinjer kan fylle et behov i og med at lovforslaget i realiteten kun dekker et fåtall av de granskingsoppdrag som gjennomføres.

Med vennlig hilsen
KS


Sigrun Vågeng
Adm. direktør


Børge Benum
Leder KS Advokatene