



Universitetet
i Stavanger

JUSTISDEPARTEMENTET	
02 NOV 2009	
SAKSNR.:	200903639
AVD/KONT/BEH:	LOV/ED/KG
DOK.NR. 26	ARKIVKODE:

Justis- og politidepartementet
Postboks 8005 Dep.
0030 Oslo

Deres ref.:

Vår ref.: 2009/2502/BSS

Dato: 30.10.2009

Høringsuttalelse - NOU 2009:9 Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner

Vi viser til høring på NOU 2009:9 Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner, som ble mottatt ved Universitetet i Stavanger 30.06.2009.

Høringen ble sendt ut til fagmiljøene ved institusjonen, og vedlagt følger høringsuttalelse fra fagmiljøet i risikostyring og samfunnssikkerhet ved UiS.

Med hilsen

Aslaug Mikkelsen
rektor

Per Ramvi
universitetsdirektør

Saksbehandler: Heide Fosse Mathisen, tlf.: 51 83 30 67

Vedlegg

1 Høringsuttalelse

Høringsuttalelse til: "NOU 2009: 9 Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner"

Innspill fra Universitetet i Stavanger

Ove Njå*, PhD, Førsteamanuensis

Fagmiljøet i Risikostyring og samfunnssikkerhet

21. oktober 2009

Introduksjon

Universitetet i Stavanger takker for henvendelsen fra Det kongelige norske justis- og politidepartement, datert 26. juni 2009. UiS vil med dette presentere sine kommentarer og innspill til rapporten "NoU 2009: 9 Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner", i det følgende kalt Rapporten. Fagmiljøet¹ innenfor risikostyring og samfunnssikkerhet ved UiS har bedrevet forskning og undervisning i mer enn 25 år. Vi har blant annet omfattende forskningsaktivitet innenfor temaene ulykkesgranskning og læring (to NFR-prosjekter - ACCILEARN²), risikoanalyse, risikostyring og krisehåndtering. Erfaringene fra denne virksomheten utgjør det viktigste fundamentet for denne uttalelsen.

Innledningsvis vil vi si at vi støtter arbeidsgruppen i behovet for å regulere oppnevning og gjennomføring av ad hoc-granskninger. Arbeidet som er utført er grundig og rapporten er velformulert. Vi er også enig i at det er viktig å ivareta rettigheter til berørte, enten direkte eller indirekte (pårørende og etterlatte). En egen lov som Lovutvalget foreslår er et godt utgangspunkt.

Vi skiller oss imidlertid vesentlig fra utvalgets synspunkter på følgende områder:

1. Undersøkelseskommisjoner er viktige instrument i samfunnssikkerhetsarbeidet
2. Undersøkelseskommisjoner er vesentlige kunnskapsgeneratorer
3. Retningslinjer for kvalitetsmessig utførelse av undersøkelser må foreligge
4. Undersøkelseskommisjoner bør ikke kommentere/analysere ansvar
5. Undersøkelseskommisjoner behøver ikke å bemannes med jurister – det er problemstillingene som avgjør
6. Saksbehandling, håndtering av undersøkelseskommisjonens rapport må klargjøres

¹ http://www.uis.no/forskning/risikostyring_og_samfunnssikkerhet/

² Forskningsprosjektene er tilknyttet programmene SAMRISK og RISIT.

Nedenfor følger begrunnelsen for vårt syn knyttet til hvert punkt. Vi understreker at vi ikke har hatt som mål å fremme konkrete lovendringsforslag, men håper at behandlingen av høringsuttalelsene vil inkorporere våre synspunkt i det endelige lovforslaget, eventuelt ved at vi kan bistå i en etterfølgende behandling av punktene.

Undersøkelser er viktige instrument i samfunnssikkerhetsarbeidet

Tilnærmingen som Lovutvalget har valgt for utredningen er at ”Granskningskommisjoners hovedoppgave er å utrede saksforhold og vurdere om uheldige sider ved saksforholdet kan føres tilbake til mangler, feil eller forsømmelser.” (s. 70). Hensikten er både å avklare vesentlige individfeil eller systemfeil eller begge forholdene. Utredningen er fundamentert på et ansvarsperspektiv hvor hensynet til å kunne påvise overtredelse av regelverk og dermed direkte eller indirekte klargjøre skyldspørsmål står sterkt (kap. 16). Imidlertid er det ikke mulig å trekke ut hva hensikten med en undersøkelseskommisjon skal være ut fra forslaget til lovtekst.

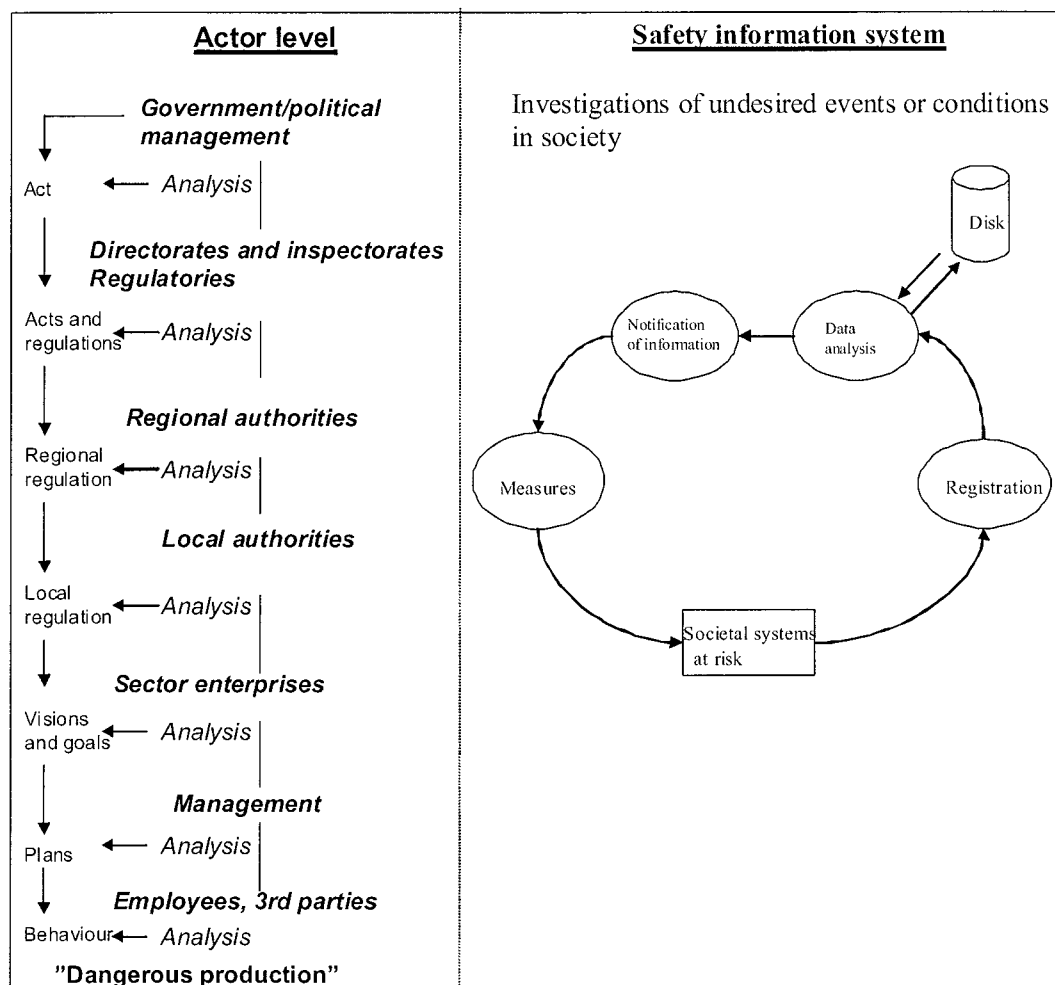
Vi mener at dette ikke er en god nok forståelse av undersøkelsesinstituttet, og vi anbefaler meget sterkt at granskning/undersøkelse vurderes ut fra sitt potensial for læring og påvirkning av vesentlige samfunnsaktører. Vi illustrerer vårt syn ut fra flernivå læring, se figur 1, med utgangspunkt i Rasmussens og Svedungs (2000) hierarkiske modell om endringsmekanismer og granskning som et sikkerhetsinformasjonssystem (Kjellén, 2000). Potensiale for læring er meget stort på alle nivåer gitt at granskningen finner en god form og prosessene omkring granskningen er gjennomtenkte. Fokuset fjernes fra ansvarsforståelser til generalisering og utnyttning av kunnskap på tvers av organisasjoner og mennesker.

Utvalget har ikke konsentrert seg om bruken av granskninger i sitt arbeid, og deres vurderinger er av mer juridisk teoretisk karakter og gjerne ispedd personlige erfaringer enn en systematisk gjennomgang av instituttets muligheter. Koht sin fremstilling (Vedlegg 1 som er en sammenfatning av hans avhandling) er viktig, men den gir kun et overflatisk bilde som burde vært grundigere analysert for å begrunne muligheter og samfunnsnytte av granskninger, som i neste omgang burde påvirke Lovutvalgets forslag til kriterier (kap. 16.3 og 16.4) om ”begrenset nivå – klart mest hensiktsmessige utredningsformen” og ”allmennviktig betydning”.

Vi anbefaler at fremtidige granskninger må ha et utpreget læringsperspektiv, som dermed må uttrykkes gjennom mandatet. Læring kan oppsummeres i endringer, bekreftelse på at praksis eller systemer fungerer og en dypere forståelse for hvorfor systemer og praksis fungerer som de gjør (Braut & Njå, 2009).

Vi mener at Statens Havarikommisjon for Transport (SHT) sin rolle og regelverket som styrer SHT sin aktivitet ivaretar dette på en tilfredsstillende måte. Nasjonal lovgivning og internasjonalt regelverk som gjelder for Havarikommisjonen er derfor etter vår vurdering overførbart til ad hoc-kommisjoner for alle typer undersøkelser, enten det gjelder ulykker eller såkalt svikt i beslutningsprosesser (s. 12). Undersøkelser er nødvendige når vi snakker om uønskede hendelser eller tilstander hvor det er faktorer, sammenhenger og forhold som i et komplekst scenario har fått bidra til tap og andre uønskede tilstander. I stedet for å begrense

bruken av undersøkelseskommissjoner burde heller Lovutvalget drøftet instituttets muligheter for å bidra til høyere samfunnssikkerhet.



Figur 1. Granskning som et av samfunnets sikkerhetsinformasjonssystemer

Anbefaling: § 1 (1) Ta bort kriteriet om "skal bare benyttes når det fremstår som den klart mest hensiktsmessige utredningsformen". § 4 (2) Ta ut passus om ansvarsforhold. Lovteksten må bli tydelig på hensikten med og funksjonen til undersøkelseskommissjoner. Dette kan gjøres i forbindelse med mandatutforming (§ 4) og det bør gis en tydeligere, mer positiv og bedre beskrivelse av hensikten med undersøkelseskommissjoner i § 1. Start en studie av granskninger som endringsverktøy og bidrag til norsk samfunnssikkerhet.

Undersøkelseskommissjoner er viktige kunnskapsgeneratorer

Å sammenligne granskninger med rutinemessig forvaltningsvirksomhet er etter vårt skjønn en forenkling. Ad hoc-granskninger er som regel koplet til en komplisert materie hvor det er mange og ulike fagdisipliner som må involveres for å få frem analysene. Vi snakker om case-

eller eksempelstudier som har en allmenninteresse utover å plassere konkrete ansvar for de uheldige omstendighetene.

Alle undersøkelser har en faktadel som gir et hendelsesforløp i en eller annen form hvor tidslinjen følges så langt som mulig. Denne delen er forholdsvis kurant, selv om det er en sviktende antakelse at undersøkelseskommissjoner er i stand til å avdekke den ”sanne” faktiske hendelsen.

Utfordringene oppstår når spørsmål som hvorfor fikk hendelsen inntreffe, hvilke forhold påvirket, hvilke andre plausible forklaringer kan legges til, osv skal utredes. Å svare på denne type spørsmål krever både teoretiske forkunnskaper, evne til innhente et best mulig datamateriale, et datamateriale som må kunne analyseres og fortolkes, og det krever en forståelse for hva som er god praksis og gode normer. I stedet for å vektlegge juridiske aspekter i undersøkelseskommissjonene bør det etter vårt syn alltid være forskere i gruppen med særlig metodekunnskap i case-metodikk og læring/samfunnsdidaktikk. Vi er så bombastiske fordi vi mener at juridisk kompetanse bør være en del av politiets etterretning parallelt eller i kjølvannet av undersøkelsesarbeidet. Et eksempel på en undersøkelse som illustrerer hva vi mener er Statens havarikommisjon for transports studie av endringer i norsk luftfart fra 2000-2005 (AIBN, 2005).

I tillegg har universitetene et samfunnsansvar om kunnskapsgenerering og kritisk refleksjon som per i dag er utnyttet innenfor granskning av ulykker og andre uønskede hendelser. I stedet for å begrense ad hoc-undersøkelsesinstituttet burde Justis- og politidepartementet vurdere økt bruk nettopp for å generere solid kunnskap om samfunnssikkerhet, utfordre og være et korrektiv til etablerte faglige utredningsinstitusjoner (for eksempel tilsyn og etablerte kommisjoner), samt bidra til at ad hoc-undersøkelser får en sterkere grad av institusjonalisering. For eksempel har Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) fått en viktig rolle i å koordinere og samordne samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid i Norge på vegne av Justis- og politidepartementet. DSB skal ha oversikt over risiko på samfunnsnivå. Undersøkelseskommissjoner og rapportene fra undersøkelsene vil utgjøre viktige deler av kildematerialet som DSB kan bruke i sin virksomhet.

Anbefaling: Ta inn et nytt punkt i § 4 som gir tydelig intensjoner i mandatet hvor undersøkelseskommissjonen skal særlig legge vekt på forhold som kan bidra til generalisering, bedre arbeidspraksis og reguleringer, og annen allmennyttig kunnskap. Konkrete problemstillinger må utvikles på bakgrunn av et mandat innrettet på læring. Alle punkter hvor utvalget har drøftet krav til bevisførsel, overprøving, ulike parters rettigheter, ærekrenkelser osv må tilpasses et nedtonet juridisk preg av undersøkelser. Det er åpenbart at mange kan føle seg utsatt for kritikk gjennom undersøkelsene, men det vil aldri være koplet til spørsmål om ansvar.

Retningslinjer for kvalitetsmessig utredning må foreligge

Problemstillinger i et undersøkelsesarbeid bør ikke ha avdekking av feil og mangler som utgangspunkt. Temaet avgrenses i tid, men hvorvidt temaet dreier seg om innkjøpt utstyr eller konstruksjoner som ikke har svart til forventninger eller det dreier seg om forklaringer på hvorfor store ulykkeshendelser fikk inntreffe, vil kreve en forskningsmetodisk tilnærming som skreddersys problemstilling (mandat) og temaet/fenomenene som skal studeres. Undersøkelseskommissjonen må være spesielt oppmerksom på hvordan materialet presenteres

gjennom rapporten for å underbygge analyser og resultater. For eksempel Tsunamirapportens (Reinås, 2005) bruk av vitneutsagn gir et sterkt emosjonelt uttrykk som styrker kritikken mot UD og ministeren.

Vi mener at på sikt bør det lages en retningslinje for praktisk gjennomføring av undersøkelser av uønskede hendelser. Fundamentet for slike retningslinjer bør være forskningsetiske prinsipper (for eksempel Helsinki-deklarasjonen, NENT³, NESH⁴), metoder for generalisering fra case studier (for eksempel Andersen, 1997; Flyvbjerg, 2004; Yin, 1993, 1994) og tydelige rammer for god forskningskvalitet (for eksempel Lincoln & Guba, 1985). Vår hensikt er ikke å skremme ekspertise og fagpersonell fra å delta i undersøkelseskommissjoner, men å gi et best mulig rammeverk for studien og hvordan resultater og funn kan fortolkes. Det er greit at Lovutvalget fremmer at ”den eneste hensiktsmessige overprøving av rapporten som sådan vil måtte være publikums og andres vurdering av dens kvalitet” (s20.), som må tolkes dit hen at undersøkelsesrapporten skal provosere frem samfunnsdebatt, men det kan ikke være nivået på og innholdet av samfunnsdebatten som utgjør kriteriene for kvaliteten.

Rapporten refererer til mangel på institusjonalisering av granskninger (s. 147), som igjen benyttes som en underliggende forståelse for at undersøkelseskommissjoner bør begrenses til fordel for at faginstitusjoner bør gjennomføre utredningene (for eksempel tilsyn). Vi mener at Lovutvalget underkommuniserer her undersøkelseskommissjoners styrke fremfor tilsyn og strafferettslig etterretning, ved at undersøkelseskommissjoner i større grad kan tverrfaglig sammensettes, og de kan fristille seg fra å vurdere enkeltpersoners og organisasjoners handlinger ut fra et ansvarsperspektiv. Det viktige er å gi et bilde av direkte, indirekte og bakenforliggende årsaker til undersøkelsestemaet, som vil være en av mange mulige historiefortellinger (Njå, 2002).

Anbefalinger: § 5 revideres for å gjenspeile krav til kvalitet og case-studiers begrensninger. Det settes i gang et arbeid med å utvikle retningslinjer (alternativt en forskrift) som utdyper hvordan undersøkelser kan og bør gjennomføres.

Undersøkelseskommissjoners fokus på skyld og ansvar

”Slik lovutvalget ser det, er spørsmålet om hvordan granskningskommissjoner vurderer mulige straffbare forhold, av vel så stor betydning som spørsmålet om granskningskommissjoner bør vurdere slike forhold.” (s. 74). Utvalget viser til erfaringer hvor granskninger har vurdert strafferettslige forhold på ulike måter.

Utvalget hevder at: ”Kommissjonens primæroppgave er å gjøre rede for sin vurdering av det faktiske hendelsesforløpet”. Utvalget åpner derfor for at undersøkelseskommissjoner kan anmodes å avgi uttalelser om ansvarsforhold. Kap. 24 angir også at kommisjonene har et særskilt ansvar for å sikre bevis og dokumentasjon for eventuell etterbruk, som bærer meget sterkt preg av en strafferettslig prosess.

En undersøkelse vil i sin fremstilling av hendelsesforløp og vurdering av påvirkende faktorer kunne innta mange ulike retninger. Teoretisk perspektiv kan variere fra lineær kausalitet til

³ Den nasjonale forskningsetiske komité for naturvitenskap og teknologi

⁴ Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora

systemfortolkninger hvor enkeltfaktorer ikke er mulig å skille ut. Våre anbefalinger er at enkeltpersoners og gruppers handlinger, beslutninger og vurderinger ikke skal underkommuniseres i rapporten, men medtas i den grad det er viktig for fremstillingen. Men, vi tar sterk avstand fra at undersøkelseskommissjoner skal uttrykke skyld og ansvar. Indirekte og implisitt i rapportene kan nok fremstillinger oppfattes som kritikk mot enkeltpersoner, grupper eller organisasjoner, men undersøkelseskommissjonene bør vurdere hva som er god praksis, hva som er gode normer og rutiner, hvordan situasjonsbestemte faktorer har kunnet bidra osv. Eventuelle ansvars- og skyldspørsmål må overlates til andre og mer tilpassede organer.

Anbefalinger: § 4 bør endres på dette punktet, og de øvrige paragrafer bør gjennomgås med tanke på å ta ut vurderinger om aktørers skyld og ansvar.

Bemanning av undersøkelseskommissjoner

Rapportens kap. 23 diskuterer bemanningsspørsmål knyttet til sammensetningen av en undersøkelseskommissjon. Etter vårt syn er det tema og problemstillinger som bør avgjøre antall og hvilken kompetanse kommisjonene bør inneha. Et for sterkt fokus på 3-5 personer kan forkludre kvaliteten av arbeidet. Temaet som studeres kan være tidskritisk, for eksempel ved studier av krisehåndtering (som ofte er tilfelle i og del av undersøkelser) vil det være kritisk at informasjon innhentes så nært opp til sann tid som mulig (Njå & Rake, 2009; Quarantelli, 2002). Like viktig som å antyde anbefalt antall (3-5 synes å være fornuftig), bør aktuelle personer for undersøkelseskommissjoner kunne være mobile og mulige å engasjere på kort varsel. Spesielt universiteter og høyskoler bør kunne ha mobiliseringsklare forskere med relevant kunnskap, og disse kan være kartlagt på forhånd. Den person med best metodekunnskap bør innta lederfunksjonen, gitt at vedkommende også har prosjektlederbakgrunn. Vi vil anbefale at juridisk kompetanse tones ned, selv om jurister absolutt kan være egnede deltakere i mange undersøkelser. Vi er ikke enig i at jurister behøves for å sikre nødvendige krav til forsvarlig utredning, som for eksempel er involvertes rettssikkerhet (s. 91).

Anbefalinger: Vi er enige i at uavhengighet som beskrevet i § 3 er viktig og må vektlegges i bemanning av kommissjoner, og spesielt hvor tidsfaktoren er kritisk. Det bør være anledning til å starte undersøkelser raskt uten administrativt heft, for eksempel i form av klager. § 2 Sammensetning bør endres til å vektlegge at tema og problemstilling avgjør sammensetning og gruppens kompetanse, men erfaringsmessig er 3-5 personer tilstrekkelig.

Oppfølging og saksbehandling omkring undersøkelsesrapporter

Rapporten er meget uklar på bruken av undersøkelsesrapportene. Utvalget overlater ansvaret til "forvaltningen" (kap. 32), uten å være tydelig på hvordan undersøkelsen skal formidles og reflekteres. Gjennom vårt læringsperspektiv er vår tiltro til undersøkelsesarbeidet og kunnskapen som genereres så stor at vi gjerne ser at predefinerte høringsprosesser blir benyttet og at definerte virksomheter får krav til å avgi uttalelse om rapportens innhold. På denne måten er det mulig å avslutte utredningsprosessen med høringsuttalelser, hvor relevante fagmyndigheter, organisasjoner og virksomheter får ansvaret med å følge opp tilrådninger, forbedringspunkter, tilsynsområder osv.

Anbefalinger: § 13 utvides med høringskrav og mer spesifikke krav til oppfølging fra definerte fagmyndigheter.

Referanser

- AIBN. (2005). *Safety in Norwegian aviation during the process of change* (No. SL REP 35/2005). Lillestrøm: Accident Investigation Board Norway.
- Andersen, S. S. (1997). *Case-studier og generalisering: forskningsstrategi og design [Case studies and generalisation: research strategy and design]*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Braut, G. S., & Njå, O. (2009). Learning from accidents (incidents). Theoretical perspectives on investigation reports as educational tools. In R. Briš, C. Guedes Soares & S. Martorell (Eds.), *Reliability, Risk and Safety. Theory and Applications* (pp. 9-16). London: Taylor & Francis Group.
- Flyvbjerg, B. (2004). Five misunderstandings about case-study research. In C. Seale, G. Gobo, J. F. Gubrium & D. Silverman (Eds.), *Qualitative Research Practice* (pp. XIX, 620 s.). London: Sage.
- Kjellén, U. (2000). *Prevention of accidents through experience feedback*. London: Taylor & Francis.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. Beverly Hills, Calif.: Sage.
- Njå, O. (2002). *Issues and judgements in accident investigation*. Paper presented at The International Emergency Management Society (TIEMS), Waterloo, Canada.
- Njå, O., & Rake, E. L. (2009). A discussion of decision making applied in incident command. *International Journal of Emergency Management*, 6(1), 55-72.
- Quarantelli, E. L. (2002). The Disaster Research Center (DRC) field studies of organized behaviour in the crisis time period of disasters. In R. A. Stallings (Ed.), *Methods of Disaster Research: International Research Committee on Disasters*.
- Rasmussen, J., & Svedung, I. (2000). *Proactive risk management in a dynamic society*. Karlstad: Swedish Rescue Services Agency.
- Reinås, J. (chairman) (2005). *26.12 Rapport fra evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør-Asia [Report from the evaluation commission for the tsunami catastrophe in South Asia]*. Oslo: Evalueringsutvalget.
- Yin, R. K. (1993). *Applications of case study research*. Newbury Park, Calif.: Sage.
- Yin, R. K. (1994). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks, Calif.: Sage.