

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 v e g l e d n i n g 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 forbedrer 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 g r a n s k i n g s k o m m i s j o n e r. 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-

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.

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.)

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.

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 domstolloven § 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 *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.

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.

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 injuriesak. 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-

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 trykksaks-ekspedisjon.

Inger Louise Valle

Stein Rognlien