



DET KONGELIGE KOMMUNALDEPARTEMENT

KONTORADRESSE: HAMMERSBORG TORG 3 - POSTADRESSE: POSTBOKS 81 12 DEP., 0032 OSLO

TELEFON (02) 34 90 90 - TELEX 21414 KOMDP N

Til fylkesmennene

Rundskriv H-19/92

Deres ref

Vår ref
91/7023 K LWL/acj

Dato
26.11.1992

GRANSKNING AV FORHOLD I KOMMUNALFORVALTNINGEN

1. Innledning

Det har som kjent i de senere år vært fremmet påstander om - eller på annen måte oppstått mistanke om - misligheter eller uregelmessigheter i flere kommuner. Undersøkelser som er foretatt har i enkelte tilfelle avslørt til dels alvorlige forhold.

De undersøkelser som er foretatt har hovedsakelig skjedd i regi av vedkommende kommune. Statlige myndigheter har vært trukket inn i noen tilfelle - mest omfattende og direkte i forbindelse med granskningen av Oslo kommune, jf. Smithutvalgets rapporter nr. 1 og 2 (NOU 1990:26 og NOU 1991:11).

Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Kommunaldepartementet har i fellesskap drøftet spørsmålet om hvorledes statlige forvaltningsorganer skal forholde seg til granskning av misligheter/uregelmessigheter i den kommunale forvaltning. Departementene har funnet det nødvendig å trekke opp visse retningslinjer og har derfor samarbeidet om utarbeidelsen av dette rundskrivet. Det legges spesiell vekt på fylkesmannens rolle, ut fra fylkesmannens særlige kontroll- og tilsynsfunksjon med kommunene.

Hovedsiktemålet med dette rundskrivet er å søke å klargjøre hva statlig granskning innebærer, og når det kan være aktuelt å iverksette slik granskning - sett i forhold til fylkesmannens tilsyns- og kontrollfunksjon og til granskning i kommunens egen regi.

Kommunaldepartementet har i en rekke rundskriv m.v. tatt opp forhold som tangerer spørsmål av betydning for det som omtales i dette rundskrivet. Det er også av andre foretatt utredninger m.v. av betydning. - Til orientering følger

vedlagt en oversikt over en del aktuelle rundskriv, utredninger o.l.

2. Om fylkesmannens tilsyns- og kontrollfunksjon

Fylkesmannens alminnelige tilsyns- og kontrollfunksjon med den kommunale forvaltning framgår av kommuneloven, dels direkte og dels indirekte. Kommuneloven gir i liten grad fylkesmannen (og departementet) myndighet til å gi pålegg til kommunene, men fylkesmannen vil kunne foreta nærmere undersøkelser og henstille til kommunene om å sørge for å iverksette nødvendige tiltak.

Den nye kommuneloven av 25. september 1992, som trer i kraft fra 1. januar 1993, gir adgang til å føre tilsyn med hele den kommunale forvaltningen. Det kan føres kontroll med lovligheten av alle kommunale vedtak, enten de er truffet av folkevalgt organ eller administrasjonen, jf. § 59. Loven åpner ikke for automatisk legalitetskontroll. Men dersom det reises mistanke om uregelmessigheter i forbindelse med behandlingen av en sak eller et saksområde i en kommune, kan kontrollmyndigheten selv ta disse avgjørelsene opp til legalitetskontroll, jf. § 59 nr. 5.

Dersom et vedtak er i strid med § 59 og med de alminnelige forvaltningsrettslige regler som kreves for gyldig vedtak, skal fylkesmannen erklære vedtaket ugyldig.

For det andre kan det - både i forbindelse med lovlighetskontrollen og ellers - kreves at kommunen skaffer til veie de opplysninger og gir de uttalelser som anses nødvendige, jf. § 59 nr. 6. Dette kan f.eks. være aktuelt i forbindelse med en nærmere vurdering av om statlig granskning er påkrevd eller ønskelig.

På grunnlag av informasjon som innhentes vil fylkesmannen også kunne komme med henstillinger, råd og veiledning til kommuner. Fylkesmannen har i det hele tatt vid adgang til å fungere som rådgiver for kommunene i forskjellige sammenhenger - og gjør det også, ikke minst i forbindelse med økonomiforvaltningen.

For det tredje vil fylkesmannen også etter den nye kommuneloven få delegert myndighet til å godkjenne/nekte å godkjenne låneopptak og garantistillelse. Også i den forbindelse kan fylkesmannen be om informasjon og gi råd/veiledning.

For det fjerde kan det være grunn til å nevne at fylkesmannen i medholdt kommuneloven § 60 nr. 4 kan pålegge to eller flere kommuner å opprette distriktsrevisjon, f.eks. i tilfelle hvor revisjonsordningen i den enkelte kommune fungerer dårlig eller uhensiktsmessig. En godt fungerende revisjonsordning vil normalt være et meget nyttig instrument for avdekking av misligheter og andre uryddige forhold.

For det femte har fylkesmannen etter særlovgivningen konkrete funksjoner i relasjon til kommunene, bl.a. som godkjenningssinstans og som klageinstans for kommunale enkeltvedtak. Fylkesmannen er også i en del tilfelle tillagt en særskilt tilsynsfunksjon, og vil i den forbindelse kunne be om informasjon, foreta inspeksjoner og gi pålegg - i den utstrekning vedkommende lov gir hjemmel for det. På dette området vil det imidlertid våren 1993 bli foreslått lovendringer som tar sikte på å harmonisere særlovgivningen til den nye kommuneloven.

3. Kommunenes tilsyns- og kontrollansvar

En av målsettingene i den nye kommuneloven er å styrke det interne tilsynet og videreføre og utvikle kommunenes egne kontrollfunksjoner. For å legge forholdene til rette for effektivisering av det interne tilsynet og for å styrke forvaltningskontrollens status, er det bl.a. lovfestet krav om at alle kommuner skal ha kontrollutvalg.

Det overordnede ansvaret for internt tilsyn og kontroll ligger hos kommunestyret. Kontrollutvalget skal på vegne av kommunestyret foreta det løpende tilsynet med hele den kommunale forvaltningen. På den administrative siden er administrasjonssjefens tilsynsplikt fastsatt i kommuneloven § 23 nr. 1, jf. § 20 nr. 1. Revisjonens oppgaver framgår av § 60 nr. 7 og forskrifter som fastsettes av Kommunaldepartementet. Departementet fastsetter også forskrifter for kontrollutvalg. Det vises også til utredningen om "Etikk, tilsyn og kontroll i kommuner og fylkeskommuner", utarbeidet av Kommunenes Sentralforbund, som på bredt grunnlag drøfter ulike sider av det interne tilsyns- og kontrollsystemet.

Kommunaldepartementet har ved flere anledninger presisert at kommunene selv har hovedansvaret for å etablere ordninger som skal skape betryggende forhold og å rydde opp når det oppstår misligheter eller uregelmessigheter. Det vises i denne forbindelse bl.a. til rundskriv H-59/89 og til brev av 25. januar 1990 til Stortingets Kommunal- og miljøvernkomite om Smith-utvalgets granskning av Oslo kommune (som fylkesmennene har fått kopi av). I brevet til stortingskomiteen er det også gitt en generell orientering om statens tilsyns- og kontrolloppgaver etter kommunallovgevingen.

Det kan imidlertid i enkelte tilfelle være behov for at nærmere undersøkelser av påstander om eller mistanke om uregelmessigheter m.v. foretas av personer utenfor den kommunale forvaltning, som har den nødvendige integritet og faglige bakgrunn. Dette kan være særlig aktuelt når de folkevalgte selv eller administrasjonssjefen er innblandet, og det ikke er tilstrekkelig tillit til at kommunens egne organer vil være i stand til å opptre med den nødvendige objektivitet og grundighet.

Bruk av utenforstående kan for det første skje ved å opprette en statlig granskningskommisjon, se nærmere om dette pkt. 4 nedenfor.

En annen løsning kan være at kommunen selv engasjerer utenforstående (og dekker utgiftene til dette). Hvem som skal foreta slike undersøkelser vil avhenge av granskningstemaet, men normalt vil det være ønskelig med både juridisk og revisjonsfaglig innsikt samt godt kjennskap til hvorledes en kommune er organisert og drives.

Når en kommune engasjerer utenforstående sakkyndige til å foreta granskning, vil konstruksjonen være at de sakkyndige foretar granskningen på vegne av kommunen. Det innebærer bl.a. at de sakkyndige vil være bundet av habilitetsreglene og taushetspliktsreglene i forvaltningsloven. De sakkyndiges rapport vil også kunne unntas fra offentlighet etter reglene i offentlighetsloven. For øvrig bør etter vår oppfatning de saksbehandlingsregler som trekkes opp i Justisdepartementets rundskriv G-48/75 om statlige granskningskommisjoner i allminnelighet legges til grunn.

Et særlig spørsmål som melder seg i forbindelse med bruk av utenforstående sakkyndige i kommunal regi, er om fylkesmannen bør medvirke ved oppnevning av slike. Kommunen kan ha ønske om dette, ut fra hensynet til at undersøkelsene foretas av mest mulig uhildete personer og derigjennom skape tillit i opinionen til at undersøkelsene skjer på en betryggende måte.

Etter vår oppfatning bør fylkesmannen ikke på anmodning fra en kommune selv foreta oppnevning av sakkyndige. Undersøkelsene vil dermed få et statlig preg, og man er da i realiteten over i de tilfelle som er nærmere beskrevet i pkt. 4 nedenfor.

Fylkesmannen kan, på forespørsel fra en kommune, gi uforpliktende råd om oppnevning av sakkyndige, om opplegget for granskningen m.v. Fylkesmannen bør likevel utvise en viss tilbakeholdenhet, dersom han/hun tidligere i kraft av sin kontroll/tilsynsfunksjon har hatt befatning med saker som berører granskningstemaet.

Det vil for øvrig være et ledd i fylkesmannens tilsyns- og kontrollfunksjon at han/hun sørger for å bli informert om granskninger som en kommune foretar, enten det skjer av kommunens egne organer eller av utenforstående sakkyndige som kommunen har oppnevnt.

4. Nærmere om statlige granskningskommisjoner

Justisdepartementet har utarbeidet en veiledning om oppnevning av (statlige) granskningskommisjoner og om de saksbehandlingsregler som må eller bør følges av slike kommisjoner.

Veiledningen er gitt i rundskriv G-48/75 (av 4. mars 1975). Rundskrivet vedlegges.

Veiledningen tar primært sikte på kommisjoner som oppnevnes av statlige myndighet, og som det ikke foreligger særlige regler om. Veiledningen gjelder heller ikke for påtalemyndigheten, Statens Arbeidstilsyn eller andre som har en særlig lovfestet plikt til å undersøke ulykker og ansvarsforhold.

Det er videre viktig å merke seg at veiledningen ikke kommer direkte til anvendelse på undersøkelseskommisjoner som oppnevnes av kommuner eller fylkeskommuner, men det som uttales om habilitet og parters rett til bruk av fulmektig gjelder også for slike kommisjoner, se ellers pkt. 3 foran.

Vi legger for øvrig til grunn at staten - ut fra sin alminnelige tilsynsmyndighet overfor kommuner - vil kunne opprette en (statlig) kommisjon for granskning av forhold i den kommunale forvaltning i samsvar med de retningslinjer som trekkes opp i Justisdepartementets veiledning.

Hensikten med granskningskommisjoner er ifølge veiledningen "... å utrede et bestemt faktisk forhold og gi uttalelse om ansvarsforhold til bruk for vedkommende myndighet." Kommisjonen må i den forbindelse vurdere "... mulige feil, forsettigheter eller annet klanderverdig forhold som er utvist av enkeltpersoner eller innen en etat."

Justisdepartementet presiserer at granskningskommisjoner bare bør brukes i de tilfellene kommisjonsbehandling klart anses som den beste løsning, sammenliknet med andre muligheter for nærmere undersøkelser.

Når det gjelder granskning av kommunale forhold, vil det bl.a. si at det må vurderes om ikke undersøkelsene heller bør foretas av kommunen selv, eventuelt slik at kommunen oppnevner utenforstående sakkyndige.

Bruk av statlige kommisjoner for granskning av kommunale forhold kan bidra til å undergrave kommunens eget kontroll- og tilsynsansvar, og kan derfor få uheldige konsekvenser for vedkommende kommune selv og for kommuneinstitusjonen. Utgangspunktet må være at man så langt råd er unngår å oppnevne slike kommisjoner. De bør bare brukes i store og kompliserte saker hvor vedkommende kommune i realiteten er ute av stand til å foreta en granskning i egen regi som har tilstrekkelig tillit i opinionen. Statlig granskning må dermed være forankret i mer overordnede, nasjonale hensyn - også fordi det er staten som må dekke utgiftene til slike kommisjoner. Disse utgiftene kan lett bli betydelige.

Justisdepartementet uttaler videre i sin veiledning at granskningskommisjoner vanligvis bør oppnevnes av Kongen i statsråd. Dersom det kommer anmodning fra en kommune om

statlig granskning, eller fylkesmannen selv finner at det kan være grunn til å iverksette slik granskning, tar fylkesmannen dette spørsmålet opp med Kommunaldepartementet. Vi vil videre be om at fylkesmannen i den forbindelse gir en nærmere redegjørelse for saken og om hvorfor det er ønskelig med statlig granskning. Departementet vil deretter vurdere om det er aktuelt å oppnevne en granskningskommissjon.

Finner fylkesmannen det åpenbart at en anmodning fra en kommune ikke bør tas til følge, vil fylkesmannen kunne meddele kommunen dette uten å ta saken opp med departementet på forhånd. Departementet ber i så fall om å bli informert.

Justisdepartementet peker i rundskrivets pkt. IV og V på en rekke forhold som gjelder saksbehandlingen i granskningskommissjoner, bl.a.

- at kommisjonens medlemmer er bundet av habilitetsbestemmelsene i forvaltningsloven kap. II
- at reglene i offentlighetsloven gjelder for kommisjonens arbeid
- at kommisjonen normalt ikke kan pålegge noen å avgi forklaring. En kommisjon som er oppnevnt av Kongen, Stortinget eller et departement eller en fylkesmann, vil imidlertid kunne begjære bevisopptak ved domstolene, jf. domstolsloven § 43 annet ledd
- at personer som det kan være aktuelt å reise kritikk mot bør sikres visse partsrettigheter
- at en part har rett til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig
- at andre offentlige myndigheter forutsettes å samarbeide med kommisjonen og gi nødvendige opplysninger - i den utstrekning det ikke kolliderer med lovbestemt taushetsplikt
- at det stilles visse minimumskrav til innholdet i rapporten. Rapporten bør i alminnelighet ikke unntas fra offentlighet.

5. Oppsummering

Kommunene har et hovedansvar for selv å foreta nærmere undersøkelser av og rydde opp i forhold som gjelder misligheter og uregelmessigheter. Kommunen kan i den forbindelse engasjere utenforstående sakkyndige til å foreta undersøkelser på sine vegne. Fylkesmannen bør på anmodning kunne gi (uforpliktende) råd om personvalg og om granskningstemaet m.v., men bør likevel utvise varsomhet så fremt granskningstemaet gjelder saker som fylkesmannen tidligere har hatt befattning med. Dersom det kan være aktuelt å foreta granskning i statlig regi, utover det som følger av fylkesmannens

ordinære kontroll- og tilsynsfunksjon, må fylkesmannen ta dette spørsmålet opp med Kommunaldepartementet. Departementet vil da på grunnlag av fylkesmannens redegjørelse vurdere, hensiktsmessigheten av å oppnevne en statlig granskningskommisjon etter de retningslinjer som framgår av Justisdepartementets rundskriv G-48/75. Det anses bare aktuelt å oppnevne en slik kommisjon i helt spesielle tilfelle.

Med hilsen

Lars Wilhelmsen
Lars Wilhelmsen e.f.
ekspedisjonssjef

Gunnar Andréen
Gunnar Andréen

TILSYN OG KONTROLL I DEN KOMMUNALE FORVALTNING -
OVERSIKT OVER EN DEL SENTRALE RUNDSKRIV M.V.

- Rundskriv H-9/1987 (12.03.87) om behandling av regnskaper i kommuner og fylkeskommuner
- Rundskriv H-59/1989 (20.12.89) om kommunaløkonomisk styring og kontroll
- Rundskriv H-16/1990 (26.04.90) om habilitetsreglene i kommuneloven, fylkeskommuneloven og forvaltningsloven
- Rundskriv H-31/1991 (11.11.91) om styring og kontroll i kommuner og fylkeskommuner

- Kommunaldepartementets brev av 25.01 1989 til Stortingets kommunal- og miljøvernkomite vedrørende granskning av Oslo kommune m.v.

- Instruks for kommunerevisor (fastsatt av Kommunaldepartementet 12.04. 1989 i medhold av kommuneloven §§ 42 og 43
- Normalreglement for kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner (fastsatt av Kommunaldepartementet 23.09. 1991)

- NOU 1990:26 Granskning av Oslo kommune - Rapport nr. 1 (Smith-utvalget)
- NOU 1991:11 Granskning av Oslo kommune - Rapport nr. 2 (Smith-utvalget)

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 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 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 sjofartsloven § 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 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. Oppnevningens myndigheten vil imidlertid kunne bestemme at kommisjonen kan kreve opplysninger av organer og tjenestemenn som står under oppnevningens 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 spores 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 *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 bokstave 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