

AVHANDLINGENS TITTEL

**Hvilke hensyn er og bør være styrende for reglene om
parter og innsynsrett for statlige ad hoc
granskningskommisjoner**

Kandidatnummer: 360

Veileder: Hans Petter Graver

Leveringsfrist: 25. november

Til sammen 16916 ord

28.11.2006

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING</u>	<u>1</u>
1.1	Det kontradiktoriske prinsipp	2
<u>2</u>	<u>RETTSKILDER</u>	<u>4</u>
<u>3</u>	<u>BAKGRUNNEN FOR OPPRETTELSE AV GRANSKNINGSKOMMISJONER</u>	<u>5</u>
3.1	Statlige granskningskommisjoner	5
3.2	Når kan statlige granskningskommisjoner nedsettes?	5
3.2.1	Hva kan granskes?	6
3.2.2	Historikk	7
3.2.3	Reglenes form	9
<u>4</u>	<u>PROSESSUELLE GRUNNLEGGENDE PRINSIPPER OG SAKSBEHANDLINGSREGLER I SIVIL- OG STAFFERETTSPLEIEN</u>	<u>10</u>
<u>5</u>	<u>GJENNOMGANG AV HOVEDPRINSIPPER I FORVALTNINGSRETTE OG FORHOLDET TIL ULOVFESTET FORVALTNINGSRETT</u>	<u>11</u>
5.1	Hovedprinsipper	12
5.1.1	Legalitetsprinsippet	12
5.1.2	Forsvarlig saksbehandling	13
5.1.3	Kontradiksjon	13
5.1.4	Parts EF-domstolens forvaltningsprinsipper	15
<u>6</u>	<u>PARTSBEGREPET I REGLER FOR GRANSKNINGSKOMMISJONER</u>	<u>16</u>
6.1	Hvem er parter etter rundskrivet?	16
6.1.1	Hva ligger i ”aktuelt å rette kritikk mot og å få ”sitt forhold gransket av kommisjonen”?	17

6.2	Partsbegrepet i forvaltningsloven	19
6.3	Hvilke rettigheter under granskning har en part i dag?	22
6.3.1	Varsling	22
6.3.2	Partsinnsynet i Regler for granskingskommisjoner	27
6.4	Hvilke hensyn taler for at forvaltningsloven skal gjelde for parter under granskning?	29
6.5	Hvilke problemer kan en part støte på ved krav om innsyn og møterett, avhør m.m. for kommisjonen	33
6.5.2	Taushetsplikt og innsynsrett	38
<u>7</u>	<u>PARTSINNSYN ETTER OFFENTLIGHETSLOVEN</u>	<u>41</u>
7.1	Alminnelig innsynsrett som utgangspunkt	42
7.1.1	Er en granskingskommisjon et forvaltningsorgan etter offentlighetsloven § 2?	43
7.1.2	Hva er et offentlig dokument?	44
7.1.3	Unntak for innsynsretten	44
7.1.4	Unntak for taushetsbelagte opplysninger	46
7.2	Partsinnsyn etter offentlighetsloven etter endt granskning	48
7.2.1	Meroffentlighet	48
7.3	Forslag til ny offentlighetslov	49
7.3.1	Hovedregel	49
7.3.2	Unntakene	50
<u>8</u>	<u>KLAGE</u>	<u>52</u>
<u>9</u>	<u>SKANDINAVISK RETT</u>	<u>53</u>
9.1	Finsk rett	53
9.2	Svensk rett	54
9.3	Dansk rett	54

9.4	Kort gjennomgang av Tamilsaken	54
9.4.1	Utvalgte forslag til ny lov	55

10	DE LEGE FERENDA OG AVSLUTTENDE BEMERKNINGER	56
-----------	----------------------------------------------------	-----------

LITTERATURLISTE	59
------------------------	-----------

10.1	Norsk rett	59
10.1.1	Bøker	59
10.1.2	Artikler	59
10.1.3	Forarbeider og offentlige utredninger m.m.	59
10.1.4	Etterarbeider	59
10.1.5	Andre relevante arbeider	60
10.1.6	Elektroniske dokumenter	60
10.1.7	Lovregistre:	61
10.1.8	Forskrifter	62
10.1.9	Rettspraksis	62
10.1.10	EF-domstol	62
10.2	Dansk rett:	63
10.2.1	Bøker:	63
10.2.2	Artikler:	63
10.2.3	Etterarbeider	63

1 Innledning

I lys av debatten rundt statlige ad hoc granskningskommisjoner har det vært stor debatt vedrørende partenes rettigheter etter regelverket. Målet med denne oppgaven har vært å se på hensynet til rettsikkerhet og kontradiksjon ved å se på hvilke hensyn som bør ligge bak kravet til partsrettigheter og innsyn. Granskinger foretas i høyst ulike situasjoner, men ofte er motivet å få kartlagt et hendelsesforløp ved å kartlegge enkeltmanns/ledelses ansvar eller kun faktum i saken. Dagens regelverk er i liten grad tilpasset dette mangfoldet. Regelverket for granskninger er dessuten gammelt og lite gjennomarbeidet.

Kings Bay-ulykken på Svalbard i 1962 skapte en debatt rundt rettsikkerheten rundt saksbehandlingen som førte til at det ble nedsatt et utvalg som fikk som mandat å se nærmere på et regelverk. I mandatet het det at utvalget måtte legge vekt på å få regler som så vidt mulig kan sikre en betryggende saksbehandling, særlig av hensyn til de personer som kan bli gjenstand for kritikk som følge av granskningen. Dette resulterte i Justisdepartementet rundskriv av 4. mars 1975. Etter det har det vært flere granskninger om særlig betente politiske temaer, senest ved UDI-saken våren 2006.

Granskningsinstituttet er en inkvisitorisk prosess og mange er svært kritiske mot prosessen. Kritikken har særlig gått på at granskerne skaffer bevisene, bedømmer disse og til slutt eventuelt fremsetter kritikk på individnivå. Statsråder og andre politikere har også blitt beskyldt for å ty til granskningsintuisjonen som et middel for dempe presset og få fokus vekk fra en selv.

Debatten har gått om reglene ivaretar partenes rettsikkerhet, ved bl.a. i henhold til kontradiksjon, på en tilfredsstillende måte. I denne oppgaven vil jeg søke å se nærmere på partenes rettigheter under prosessen med særlig fokus på kontradiksjon. Det er særlig hvor man tar stilling til enkeltpersoner ansvar at rettsikkerhetsspørsmål er av særlig viktig. De

andre spørsmål som kan diskuteres som for eksempel bevisvurderingen, kommisjonens sammensetning, rapportens innhold, begrunnelse og ordbruk, forholdet til injurier m.m. vil jeg ikke gå inn på.

Da rettskildegrunnlaget er spinkelt og uklart, vil jeg se på retten til kontradiksjon på andre områder, og til slutt se på utfordringene fremover generelt for grankningskommisjoner.(de lege ferenda).

I følge Justisdepartementet vil regjeringen nedsette et utvalg i nær fremtid som vil se på om det er ønskelig med et nytt regelverk og hvilken form dette eventuelt bør få. Når et lovarbeid igangsettes, vil som ellers i forvaltningsretten avveiningen mellom rettsikkerhet og effektivitet stå i fokus.

I avhandlingen vil jeg bruke begrepene kommisjon og utvalg om hverandre da dette er gjort i praksis.

1.1 Det kontradiktoriske prinsipp

Det kontradiktoriske prinsipp går ut på at en part i en prosess skal få adgang til å uttale seg, og gjøre seg kjent med faktum og avgjørelsesgrunnlag før en sak avgjøres. I en sak med parter med motstridende interesser innebærer det bl.a. innsyn i hverandres forklaringer, tilstedeværelse på møter, rett til å avhøre vitner og fremlegge bevis.

Dette prinsippet er regulert i flere lover ved behandling av saker for domstolene. Her vil jeg derimot først og fremst sammenligne de regler vi har for å sikre en kontradiktorisk behandling i forvaltningen med de regler som gjelder for grankningskommisjoner. Dette må ses i sammenheng med de rettigheter partene har etter ulovfestet rett og ut i fra de minimumskrav grunnprinsippene i forvaltningsretten gir.

Både Regler for grankningskommisjoner og forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 17 bygger i utgangspunktet på et inkvisitorisk prosess, dvs. en prosess hvor samme instans undersøker, anklager og ”dømmer”. Selv om begrepet inkvisitorisk prosess har negative

assosiasjoner for folk flest, er målet med en inkvisitorisk prosess er å finne frem til hva som virkelig har hendt, med andre ord søken etter sannhet!¹.

Det kontradiktoriske prinsipp i forvaltningssaker ved enkeltvedtak kommer til uttrykk bl.a. i forvaltningsloven § 16 om at parter skal gis anledning til å uttale seg, og i § 17 tredje ledd om at partene bør gjøres kjent med opplysninger av vesentlig betydning, jf §§ 18 og 19 om partsinnsyn. Videre har vi krav til at avgjørelsene treffes på et uhildet grunnlag, dvs. at saksbehandlerne ikke har en personlig interesse i saken, eller tar utenforliggende hensyn i forhold til den lov de er bundet av. Er man ikke definert som part etter forvaltningsloven, kan man likevel få visse rettigheter etter ulovfestet forvaltningsrett. Jeg vil også se på mulighetene for innsyn i dokumentene etter offentlighetsloven.

I regler for granskningskommisjoner gjelder det ikke noe gjennomført kontradiktorisk prinsipp eller partsprinsipp ved granskning. Reglen i rundskrivet åpner likevel for en viss partsinnflytelse ved adgang til bruk av advokat, til å se de dokumenter som berører partene m.m.

Bakgrunnen for reglene er at forvaltningen skal søke å oppnå en rettferdig og korrekt saksbehandling ved at saken skal bli best mulig opplyst slik at man kan komme til det mest riktige materielle resultat. De grunnleggende reglene i forvaltningsloven må balanseres mot forvaltningens arbeidsvilkår og muligheter til å treffe de nødvendige avgjørelser. Dette må ses på bakgrunn av at forvaltningens rolle er å iverksette politiske vedtak og at regelverket må være utformet på en slik måte at forvaltningen er i stand til å utføre sine oppgaver.

¹ Mellom tvekamp og inkvisisjon, 1999 s. 66, Anne Robberstad

2 Rettskilder

Rettskildegrunnlaget er svært spinkelt på området. Det eksisterer kun ett rundskriv utgitt av Justisdepartementet i 1974². Dette bygger på en innstilling fra et utvalg ledet av Høyesterettsdommer Knut Blom i 1968 (heretter kalt Blom-utvalget). Dette utvalget kom frem til (ved dissens) at reglene ikke skulle gis i lovs form da man ikke ønsket å institusjonalisere instituttet. Det ble også vist til at man trengte et fleksibelt regelverk i forhold til de mange forskjellige typer kommisjoner som nedsettes. Formålet med reglene var å sikre en mest mulig betryggende saksbehandling med særlig blick på enkeltmenneskes rettsikkerhet.

Forvaltningslovens regler kommer til anvendelse med unntak av kapittel V og VI. Da kommisjonens rapport ikke anses som et enkeltvedtak etter lovens forstand, er det især kapitlene II og III som har betydning i forhold til granskningskommisjoners arbeid. I tillegg til ulovfestet forvaltningsrett og generelle offentligrettslige prinsipper kommer også offentlighetsloven til anvendelse på granskningskommisjoner.

I oppgaven vil jeg gjøre bruk av rettskildelæren som beskrevet i Eckhoffs rettskildelære. Rettskildemessig skiller oppgaven seg ut ved at området ikke er lovregulert. Reglene og forarbeidene er gamle og passer i flere tilfeller ikke på de utfordringene som møter gransningskommisjoner i dag.

I forhold til praksis på området har jeg hatt lite innsyn i hvordan granskningskommisjonene har vurdert partsbegrepet- og innsynsretten, så jeg har lite å sammenligne med. Jeg har måttet se til lovavdelingen og Sivilombudsmannens uttalelser i forhold til praksis og til annen forvaltningsrett for å finne et innhold i partsbegrepet og innsynreglene. I tillegg har jeg sett på rettspraksis nasjonalt og internasjonalt.

² Regler for granskningskommisjoner, Rundskriv G-48/75 fra Justis- og politidepartementet

3 Bakgrunnen for opprettelse av granskningskommisjoner

En skiller tradisjonelt mellom tre typer av granskningskommisjoner: Private, kommunale og statlige. Jeg vil her ikke gå inn på de private granskningskommisjonene, bare kort slå fast at det på dette området ikke eksisterer noen form for regelverk, men at mange av de samme problemstillingene gjør seg gjeldende også her.

3.1 Statlige granskningskommisjoner

Under statlige skiller vi mellom kommisjoner nedsatt av Stortinget og de nedsatt av regjeringen. Vi sonder igjen mellom to hovedtyper statlige granskningskommisjoner:

- 1) Fastsatt ved lov: Kommisjoner som trer i kraft automatisk eller etter administrativ beslutning når en bestemt type ulykke har inntruffet.
- 2) Ad hoc kommisjoner som oppnevnes i hvert enkelt tilfelle uten at hjemmel for dette er forankret i lov.

Det er slike ad hoc kommisjoner som det er mitt ønske med avhandlingen å se nærmere på.

3.2 Når kan statlige granskningskommisjoner nedsettes?

En granskningskommisjon trer i virksomhet etter anmodning fra sin oppdragsgiver. Den påtar seg en utredning av saksforholdet og har ansvaret for at saken er moden for uttalelse.

Ifølge Regler for granskningskommisjoner (pkt III) er disse en ekstraordinær form for undersøkelse som bare bør brukes når det er *klart* at den er å foretrekke fremfor andre undersøkelsesmåter. En statlig ad hoc granskningskommisjon er ingen særdomstol, men et forvaltningsorgan.

Det er kun domstolen som har drømmende kraft og en granskningskommisjon vil derfor aldri kunnes nedsettes som et alternativ til domstolen. En granskningskommisjon skal heller ikke vurdere sivilrettslig skyld eller ansvar som hører hjemme ved prøvelse ved domstolene.

Den kan heller ikke nedsettes som et alternativ til riksrett. Riksretten er en særdomstol hjemlet i Grunnloven som skal dømme i saker mot statsråder, høyesterettsdommere og stortingsrepresentanter for straffbare handlinger disse har begått under utøvelse av sitt embete. Det kan i noen tilfeller være aktuelt å nedsette en kommisjon for å avgjøre om det eventuelt bør reies riksrettssak.

Statens arbeidstilsyn er et organ med egne granskningsregler, og det skal ikke oppnevnes andre granskningskommisjoner innenfor dette området. Regler for granskningskommisjoner tar heller ikke sikte på kommisjoner som blir oppnevnt av kommuner eller andre offentlige organer *utenfor* forvaltningen.

I tillegg har vi en del kommisjoner som trer automatisk i kraft ved ulykker. Eksempelvis undersøkelseskommisjoner etter sjøulykker (Havarikommisjonen for sjøulykker), flyhavarikommisjonen og undersøkelseskommisjoner i forbindelse med ulykker i Forsvaret. For disse spesielle kommisjonene har vi regler i lov og forskrift slik at rundskrivet ikke berører dem, jf rundskrivets pkt II tredje ledd.

Andre ganger kan det være en mulighet å bruke granskningsinstituttet. Hvis andre organer fremstår som best egnet til å behandle saken, skal disse velges. Det kan være seg Sivilombudsmannen eller et offentlig organ som kan bestemme seg for å nedsette et internt organ som skal se på et spesifikt forhold.

Stortingets ombudsmann for forvaltningen, Sivilombudsmannen, arbeider for at det i den offentlige forvaltning ikke blir gjort urett mot den enkelte borger og at embets- og tjenestemenn og andre som virker i forvaltningens tjeneste ikke gjør feil eller forsømmer sine plikter. Ombudsmannens arbeidsområde omfatter den offentlige forvaltning og alle som virker i dens tjeneste, med de unntak ombudsmannslovens § 4 fastsetter.

3.2.1 Hva kan granskes?

Granskning kan være aktuelt der det er tale om å kartlegge faktiske forhold, eller når det er spørsmål om rent moralsk ansvar. Et offentlig organ vil ofte ha behov for å gjennomlyse et

saksfelt eller hendelsesforløp der det av hensynet til allmennhetens tillit eller av andre grunner er hensiktsmessig at uavhengige granskere forestår arbeidet.

Begrepet eller ordet ”granskning” er ikke entydig. Ofte menes en utredning hvor en skal søke å klarlegge hendelsesforløpet og analysere årsakene til dette, ta stilling til evt. systemfeil og foreslå tiltak, og kanskje vurdere ansvarsnivået på individ eller ledelsesplan.

I rundskrivet³ fra Justis- og politidepartementet fra 1975 heter det om hvilke kommisjoner rundskrivet tar sikte på:

”Dette kan som utgangspunkt forklares som kommisjoner oppnevnt for å utrede et bestemt faktisk saksforhold og gi uttalelse om ansvareforhold til bruk for vedkommende myndighet”

Fordelene med å nedsette en kommisjon kan være mange. Man kan få undersøkt et ofte omfattende og komplisert forhold på relativt kort tid. Og selv om kommisjonen ikke i utgangspunktet kan pålegge noen å forklare seg, har de i praksis møtt lite motstand. I enkelte tilfeller har de som har forklart seg for kommisjonen fått forsikringer om at deres forklaring ikke vil gitt de andre partene. Kommisjonen har ingen dømmende makt, og de som forklarer seg for kommisjonen risikerer ikke direkte konsekvenser. At kommisjonens konklusjoner senere i sjeldne tilfeller kan føre til man finner grunnlag for å igangsette etterforskning, er en annen sak.

3.2.2 Historikk

Statlige granskningskommisjoner ble oppnevnt allerede tidlig på 1800-tallet og har vært brukt i økende utstrekning, særlig etter andre verdenskrig. Dette kan tyde på at erfaringene er gode, men det kan også være et tegn på at behovet for å ta presset vekk fra politikere og ledere har økt.

³ Rundskriv G-48/75

Etter Kings Bay-ulykken på Svalbard 5. november 1962 der 21 mennesker mistet livet, ble det nedsatt en granskningskommisjon som kom med sterk kritikk mot styret i selskapet.

Etter at kommisjonens rapport ble fremlagt tok man nærmere i ettersyn de metoder som var brukt under granskningskommisjonens arbeid. Bl.a. ble det påvist at granskningsrapporten hvilte på sviktende grunnlag. Mange av de som hadde forklart seg for kommisjonen mente seg misforstått og feilsitert. Dette må ses i sammenheng med at vitnene bl.a. ikke fikk forelagt sine forklaringer til vedtagelse. Rapporten ble heller ikke offentliggjort, slik man er i dag i form av NOU⁴.

Det skal også ha vært store språkproblemer da en av de tekniske ekspertene i kommisjonen var britisk. I Lov & rett 1965 s. 99 hevdet Høyesterettsdommer Knut Blom, som senere ledet Blom-utvalget, at man i fremtiden ikke ville opprette granskningskommisjoner hvor medlemmene ikke forstår hverandres språk.

Flere av de som ble gransket fremholdt i etterkant av granskningen at de hadde følt seg rettsløse under prosessen. Det ble satt søkelys på behovet for regler ved utførelsen av granskninger, og regjeringen nedsatte Blom-utvalget.

Om Blom-utvalgets mandat heter det bl.a. å ta stilling til:

- Utrede og komme med forslag til regler og form
- Regler for betryggende saksbehandling, særlig for enkeltmenneske
- Personlige rettigheter som: Innsyn i sakspapirer, advokatbistand, vitneførsel, møterett
- Klagerett/overprøvelse
- Formelle krav til kommisjonens rapport og mandat
- Hvilke granskninger reglene skulle gjelde for og forholdet til regler for granskning på andre bestemt områder

⁴ Retningslinjer for offentliggjøring av utredninger fra utvalg, Rundskriv B-3/73

Utvalget fremla sin innstilling i november 1968. Det er redegjort for behandlingen i Ot.prp. nr 34 (1973-74) i forbindelse med en lovendring i domstolsloven som ville gi granskningskommisjoner adgang til å kreve bevisopptak for domstolene. Utvalgsinnstillingen tjente som grunnlag for rundskrivet.

3.2.3 Reglernes form

Utvalgets tre deltagere delte seg i et flertall og et mindretall i forhold til reglernes form. Flertallet foretrakk reglene gitt som forskrifter av veiledende art som etter behov tas inn i mandatet for den enkelte granskingskommisjon og som et supplement til dette. Mindretallet foretrakk ufravikelige, faste regler i lovs form.

Flertallet mente at en granskingskommisjons arbeid var av så forskjellig art at det ville være for komplisert å gi en prosesslov. For at kommisjonen skulle kunne fylle sin oppgave mente flertallet at det var en relativt fri saksbehandling uten detaljerte fastsatte regler. Den vesentlige betryggelse for rettssikkerheten måtte ligge i at kommisjonen har en leder med erfaring fra praktisk rettsliv, og at de andre oppnevnte medlemmer gjøres kjent med de prinsipper som allment følger en forsvarlig saksbehandling. Valg av regler må også ses på bakgrunn av at kommisjonens arbeid baserer seg på frivillig medvirkning fra parter og vitner.

Mindretallet, som forøvrig var enige med flertallet på alle andre punkter, mente at virkningen av en kommisjonsuttalelse kunne være så stor, at det ikke var betryggende å falle tilbake på veiledende regler av skjønnsmessig karakter. Like lite som en alminnelig presumsjon om fornuftlig prosessledelse fra dommerens side ville kunne erstatte prosesslovenes regelverk, kan man ikke sette sin lit til kommisjonens leder.

Resultatet ble et rundskriv gitt som en veiledning om oppnevningen av granskingskommisjoner og om saksbehandlingsregler som må eller bør følges av kommisjonene.

4 Prosessuelle grunnleggende prinsipper og saksbehandlingsregler i sivil- og stofferettspleien

I det følgende vil jeg se nærmere på bakgrunnen for de prosessuelle regler og prinsipper som gjør seg gjeldene ved behandling for domstolene, og deres relevans i forhold til prosessen granskningskommisjoners arbeid bygger på.. Hensynene bak reglene sier noe om hvilke hensyn som må være bærende ved behandlingen for domstolene.

For at man skal kunne vurdere Regler for granskningskommisjoner kan det være av betydning å se på de hensyn man i domstols og forvaltningsprosess legger til grunn for sikre en forsvarlig behandling. I det følgende vil jeg se kort på bakgrunnen for de prinsippene jeg anser mest relevant for min avhandling.

For at man skal kunne få en rettferdig behandling er det av avgjørende betydning at partene høres og få mulighet til å gjendrive de påstander som er rettet mot vedkommende. Dette har nær sammenheng med å bli kjent med de beviser som eventuelt foreligger mot enn i en straffesak eller få tilgang til prosesskrift og dokumenter i sivile saker (partsøffentlighet). Uten rett til innsyn i dokumentene vil en regel om kontradiksjon lett bli illusorisk.

Prinsippet om offentlighet er avgjørende for at allmennheten skal kunne få innblikk i hva som skjer i domstol og forvaltning, og på den måte føre kontroll med dets beslutninger. Det er avgjørende for at tilliten til systemet skal opprettholdes.

Selv om det ikke er hjemlet i straffeprosessloven er det ingen tvil om at prinsippet om bevisumiddelbarhet er gjeldene i norsk rett. Prinsippet om direkte kontakt mellom aktørene gjør bevisbedømmelsen lettere. Ifølge Regler for granskningskommisjoner skal partene også forklare seg direkte for kommisjonen.

Mer aktuelt i forhold til problemstillingen er favor defensionis-prinsippet som betyr ”i favør av den som skal forsvare seg”. Regelen om at skyld skal være hevet over en hver rimelig tvil er et eksempel på en regel som er utledet av favor defensionis-prinsippet.

Bakgrunnen for regelen er at påtalemyndigheten i utgangspunktet har et betydelig overtak, både rettslig og faktisk, og man søker å utjevne dette noe ved å gi tiltalte rettigheter under saken. Under hovedforhandling har tiltalte bl.a. ikke forklaringsplikt, og retten har etter staffeprosessloven § 294 en selvstendig plikt til å våke over sakens opplysning.

Ifølge Regler for granskningskommisjoner pkt IV 3 kan kommisjonen ikke pålegge noen å avgi forklaring, og kommisjonen har en plikt til å søke sannhet, men ikke ”våke over sakens opplysning” i den forstand som gjelder i straffeloven.

I arbeidet til en granskningskommisjon er det ingen siktet, men kommisjonen blir ofte oppnevnt for å undersøke en enkeltpersons eller eksempel ledelsens forhold. De som kommer i kommisjonens søkelys vil ofte kunne føle at kommisjonen jobber med forutinntatte meninger, og selv om kommisjonen ikke har domsmyndighet, vil de det angår og folkeopinionen oppfatte dens konklusjoner som like tungtveiende.

I prinsippet om ”equality of arms”, som er innfortolket av EMD i kravet til rettferdig rettegang etter EMK art. 6, ligger det et krav om at partene må ha hatt rimelig mulighet til å representere sin sak under forhold som ikke stiller dårligere enn motparten. Dette prinsippet om likestilling mellom partene har av EMD ofte blitt sett i sammenheng med prinsippet om kontradiksjon. Under en granskning vil parten fremstå som den svakere part og regelverket veier ikke opp denne skjevheten.

5 Gjennomgang av hovedprinsipper i forvaltningsretten og forholdet til ulovfestet forvaltningsrett

Jeg vil her se på hvilke hensyn som ligger til grunn for prinsippene i forvaltningsretten og hvilke rettigheter dette gir den enkelte sammenholdt med de rettigheter partene under en granskningsprosess har etter Regler for granskningskommisjoner. Jeg vil også se nærmere på hvilke rettigheter ulovfest forvaltningsrett kan gi partene.

5.1 Hovedprinsipper

Det er vanlig å dele de grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper inn i fem hovedprinsipper: legalitetsprinsippet, forsvarlighetsprinsippet, saklighetsprinsippet, likhetsprinsippet og prinsippet om domstolsprøvelse av forvaltningens avgjørelser (se senere om klage).

De overnevnt grunnleggende prinsipper vi har i norsk forvaltningsrett er i samsvar med de prinsipper EF-domstolen har dratt opp. I tillegg til retten til kontradiktoriske behandling og prinsippet om beskyttelse av berettigede forventninger. I det følgende vil jeg se kort på de prinsipper jeg anser mest relevante for min avhandling.

5.1.1 Legalitetsprinsippet

Et grunnleggende prinsipp i forvaltnings- og statsrett som kan være av betydning som vern for den enkelte, er legalitetsprinsippet eller lovskravet. Dette har sammenheng med skillet mellom lovgivende, utøvende og dømmende makt. Kort sagt går maktfordelingsprinsippet ut på at der offentlige myndigheter ønsker å gripe inn i den enkeltes rettsstilling, for eksempel ved å pålegge plikter, må dette være vedtatt av Stortinget i lovs form. Det kan være vanskelig å vurdere hvor klar hjemmelen for en forvaltningsbeslutning må være i lovtekstens ord og forarbeider, for å gi dekning for et bestemt inngripende vedtak. Generelt sett vil vurderingen av hvor klar lovteksten må være, vurderes i forhold til hvor inngripende beslutning det er tale om. Desto mer inngripende, jo klarere må hjemmelen være.

Under en kommisjons arbeid vil det ikke være tale om å pålegge en enkeltperson noe som helst, da de ikke har hjemmel til dette. Kommisjonens konklusjoner kan likevel få like dyptgripende konsekvenser for enkeltindivider og føles like inngripende, ved at forvaltningen senere fatter et vedtak. De utpekte kan også bli presset til å foreta et valg ut i fra de konklusjoner kommisjonen presenterer. Derfor kan konsekvensene lett oppleves så inngripende at dette taler for at man har klare partsrettigheter for å søke å få en viss balanse mellom partene.

5.1.2 Forsvarlig saksbehandling

Saksbehandling av enkeltavgjørelser i offentlig forvaltning skal følge prinsippet om forsvarlig saksbehandling og for god forvaltningsskikk. I norsk forvaltningsrett regnes dette kravet som en ulovfestet rettsregel som supplerer de lovfestede krav til forvaltningsloven og andre lover. Det ligger også et forsvarlighetskrav i forvaltningsloven som krever at forvaltningen vurderer alle sider av saken og avveier momentene. Kjernen i kravet til en forsvarlig saksbehandling er fokus på individet stilling i forvaltningsprosessen. Forsvarlighetsprinsippet omfatter visse grunnleggende rettigheter til å forsvare sine rettigheter ved bl.a. kontradiksjon og overprøvelse, utredning og habilitetsspørsmål.

Kravet til en forsvarlig saksbehandling har kommet mer i fokus i de senere år, særlig grunnet fokuset på menneskerettigheter og EF-retten.

Siktemålet med reglene om behandlingsmåten av forvaltningssaker (saksbehandlingsregler) er først og fremst å sikre at det organ som skal treffe avgjørelsen har et forsvarlig faktisk grunnlag for å treffe sin beslutning, herunder er kjent med parten eller partenes krav og syn på saken (anførsler) og varsling. I tillegg kommer at saksbehandlingsregler skal sørge for at det skal være mulig å etterprøve, f. eks i klagesak av overordnet forvaltningsorgan, at også de rettslige vurderinger er riktige. Dette er noe som særlig ivaretas for den type avgjørelser i enkeltvedtak ved at det stilles krav til innholdet av begrunnelsen for vedtaket.

En del bør regler for forsvarlig saksbehandling finner vi også i rundskrivet. Problemet er at dette er bør regler med et partsinnhold som er vidt og udefinert. Dette kommer jeg nærmere tilbake til nedenfor.

5.1.3 Kontradiksjon

Som nevnt er en viktig del av forsvarlighetsprinsippet kravet til kontradiksjon. Som jeg tidligere har vært inne på tilsier dette at den som berøres av en offentlig avgjørelse (rettigheter eller interesser) skal ha muligheter til å øve innflytelse ved at han blir varslet, får innsyn i grunnlaget og rett til å uttale seg.

Allerede i 1950 opphevder Høyesterett Universitetet en beslutning mot en student vedrørende fusk. Førstvoterende uttalte:

”Jeg finner at de to relegasjonsbeslutninger bør oppheves. Jeg nevner først at etter universitetslovens § 39 skal kollegiets beslutning i relegasjonssaker ikke treffes før den student det gjelder har fått anledning til å forsvare seg. Dette er en meget betydningsfull bestemmelse i saker av denne art. Vedkommende student bør alltid gis en rimelig frist til å møte i kollegiet, han bør få vite hva innkallelsen gjelder, hvilket saksforhold det dreier seg om og hvilken bestemmelse i universitetslovens § 39 første ledd, det er tale om å anvende overfor ham (se bemerkninger under voteringen i den sak som er referert i Rt-1946-1190). Den muntlige forklaring han gir i kollegiets møte bør også protokolleres og oppleses for ham til vedtagelse. Det jeg her har nevnt er minimumskrav som bør stilles til behandlingsmåten til betryggelse av vedkommende students nødvendige forsvar i så viktige saker. Jeg kan ikke se at denne fremgangsmåte på noe punkt var blitt fulgt overfor A, da den første og grunnleggende beslutning ble fattet. Jeg kan heller ikke se at han i selve møtet ble gjort uttrykkelig oppmerksom på at saken gjaldt spørsmålet om relegasjon. Det finner jeg også var en feil.”

I Rt. 1997 s.1019 satt Høyesterett i realiteten loven til side i en sak der en advokat hadde blitt ilagt rettergangsbot uten å han hadde fått anledning til å uttale seg først. Høyesterett uttale bl.a. annet:

”Den som vurderes ilagt straff eller erstatning etter domstolsloven, skal "saavidt mulig" gis anledning til å uttale seg på forhånd, jf domstolsloven § 215 1. punktum. I annet punktum gjøres imidlertid unntak for straff etter § 202 første og annet ledd og § 203. Jeg antar at bestemmelsen i § 215 første ledd 2. punktum må forstås i lys av den utvikling som er skjedd i synet på de krav som ut fra rettssikkerhetsmessige hensyn må stilles til en forsvarlig saksbehandling, en utvikling som eksempelvis er nedfelt i forvaltningsloven § 16 med krav om forhåndsvarsel før vedtak treffes, jf også reglene om partsoffentlighet. Retten

til å bli kjent med anklagen mot en, og til å bli hørt før man ilegges straff, er et grunnleggende rettssikkerhetsprinsipp, et sentralt element i kravet om rettferdig rettergang, jf Den europeiske menneskerettighetskonvensjon art 6 nr 1 og nr 3. Jeg kan vanskelig se at det bør bli tale om å idømme rettergangsstraff uten at den det gjelder er varslet og gitt adgang til å uttale seg. Unnlates dette, vil det etter min oppfatning være en saksbehandlingsfeil.”

I begge disse dommene sier Høyesterett klart fra om at det finnes et minimumskrav til kontradiksjon i forvaltningsretten på ulovfestet grunnlag. Selv om vi ser at den første dommen er allerede fra 1950 kan man spørre seg hvorfor det ikke finnes flere dommer etter om samme tema. En årsak kan være at kravene har fått en mer direkte forankring i gjeldene lov gjennom praksis. Det er ikke slik at disse grunnprinsippene ikke er like viktige som da den dag i dag. Jeg kan bl.a. nevne andre dommer der Høyesterett uttaler seg om grunnleggende forvaltningsprinsipper i Rt. 1981 s. 745 Isenedommen, Rt. 1990 s. 874 Fusadommen, Rt. 1991 s. 424 og Rt. 199 s. 1517.

Etter Forvaltningsloven § 12 har en part (jf. Forvaltningsloven § 2 e) rett til å la seg bistå av en advokat eller fullmektig på alle trinn av saksbehandlingen hvis vedtaket kan tenkes å berøre deg. De som ønsker å gjøre bruk av en advokat eller annen fullmektig for å ivareta sine interesser overfor forvaltningen, må stå fritt til å gjøre det. De øvrige bestemmelsene i § 12 visse særrettigheter jeg ikke skal gå nærmere inn på her.

5.1.4 Parts EF-domstolens forvaltningsprinsipper

EF-domstolen virke har søkt å finne fellesnevner av grunnleggende prinsipper i sine medlemsland samtidig som den skal balansere dette mot EF-traktatens grunnleggende målsetninger, med særlig fokus på integrasjon og de økonomiske friheter. Dette er forhold som ikke er sentrale i norsk rett. På den andre side vil den måten friheten er beskyttet på i forhold stat/individ og det forhold at EF-domstolen også bygger på at EF-retten beskytter de grunnleggende menneskerettsrettigheter, gjøre at EF-domstolens praksis kan ses på som

et uttrykk for grunnleggende forvaltningsprinsipper i europeisk rettskultur. Den Europeiske menneskerettighetsdomstol opererer også ut i fra de samme prinsipper⁵.

6 Partsbegrepet i Regler for granskningskommisjoner

En offentlig granskning er forvaltningsvirksomhet. Det er derimot flere forskjeller mellom en vanlig forvaltningssak og en granskning. Bl.a. er partsbegrepet i større grad uklart i den forstand at det ofte er klarere definert hvem som er parter i en forvaltningssak. Har man først partsstatus i en forvaltningssak, er man sikret visse partsrettigheter etter loven, mens Regler for granskningskommisjoner kun sier noen hvem som bør ha visse rettigheter.

6.1 Hvem er parter etter rundskrivet?

I rundskrivet pkt 4 fremgår det bl.a. at alle personer det kan bli aktuelt å rette kritikk mot, bør sikres visse rettigheter under kommisjonens arbeid. Kommisjonens rapport er ikke enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, og bestemmelsen i kapitler V og VI gjelder derfor ikke for den. Videre heter det at prinsippene for kontradiktorisk saksbehandling må følges. De personer som det er aktuelt å rette kritikk mot, må alltid få adgang til å forklare seg for kommisjonen. De må gjøres kjent med beviser og påstander, og få høve til å imøtegå disse.

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 er aktuelt å rette kritikk mot. Alle som får sitt forhold gransket av kommisjonen, bør her regnes som parter.

Dette er i utgangspunktet et meget vidt partsbegrep som går mye lenger enn partsbegrepet i forvaltningsloven. Hva ligger i dette?

⁵ Europarådets sekretariats håndbok ”The administration and you”

Ved oppstarten av granskningsarbeidet⁶ vil det ofte er være relativt klart hvem man anser som parter på dette tidspunktet. Etter hvert som granskningen skrider frem, vil det imidlertid ofte være slik at nye personer blir dradd inn i granskningen, mens andre faller fra. Partenes rolle er ofte også av høyst forskjellig karakter; noen kan ligge i sentrum for undersøkelsen, andre i periferien eller utenfor den. Også sakene dekker et vidt spenn, fra nærmest interne tjenestemannsutvalg til saker med stor oppmerksomhet og skarpt søkelys på enkeltpersoner.

I slike tilfeller mente Blom-utvalget at det er bedre å gi partsrettigheter til en person man er i tvil om reelt kan sies å burde ha slike rettigheter, enn å følge en for streng linje. Dette gir et veldig vidt partsbegrep som omfatter alle som trekkes inn i granskningen underveis, uansett om man i kommisjonens sluttrapport blir utsatt for kritikk.

6.1.1 Hva ligger i "aktuelt å rette kritikk mot og å få "sitt forhold gransket av kommisjonen"?

I utgangspunktet har rundskrivet for det første markert en forskjell på de partene det kan bli *aktuelt å rette kritikk mot* og de som *får sitt forhold gransket av kommisjonen*. Det fremgår at alle de det kan bli aktuelt å rette kritikk mot, *må* ha adgang til å forklare seg for kommisjonen, gjøres kjent med beviser og påstander og få mulighet til å imøtegå disse, mens de som får sitt forhold gransket, *bør* få det.

Det er ikke entydig hva som ligger i "aktuelt å rette kritikk mot". For det første kan det språklig sett bety at det må ligge innenfor kommisjonens mandat å kunne fremsette kritikk mot vedkommende. Enkelte ganger går dette klart frem av mandatet, mens det andre ganger kan være uspesifisert og vidtfaende. Da blir da opp til granskningskommisjonen, evt. i dialog med sin oppdragsgiver, å spesifisere og avgrense mandatet nærmere.

⁶ Innstilling om regler for granskningskommisjoner

Det kan for det andre bety at alle de personer som blir omtalt på en negativ måte, selv om det ikke er aktuelt å foreksempel undersøke enkeltmannsansvaret eller rette kritikk mot den enkelte, omfattes av regelen. I Åsta-rapporten finner vi eksempler på begge deler. Der heter det bl.a. i presiseringen av mandatet:

”I foredraget er uttrykkelig uttalt at det ikke inngår i mandatet å kartlegge faktiske omstendigheter som kan begrunne straffansvar eller annet ansvar i forbindelse med ulykken. I den grad Kommisjonen karakteriserer handlinger eller unnlater foretatt av enkeltpersoner eller institusjoner ligger det ikke i dette noen stillingtagen til om strafferettslige eller andre sanksjonsbelagte regler er overtrådt.”⁷”

Her sa man altså klart at man ikke tok stilling til enkeltmenneskes ansvar; stafferettslig eller annet. En hver beskrivelse som kan tyde på det, må derfor ikke tas til inntekt for et slikt syn.

Regelen må tolkes på bakgrunn av flere faktorer. Man må se på hvor stor og direkte rolle personen har i saken og hvor belastende granskingen vil være. Rundskrivet legger her opp til at den ringeste mulighet for at det kan bli aktuelt å fremsette kritikk, må føre til visse partsrettigheter. Årsaken til dette var at man anså granskningen såpass inngripende og belastende at man anså partene det var aktuelt å rette kritikk mot, måtte sikres partsrettigheter. Man må videre se til forarbeidene som gir et vidt partsbegrep uten å nødvendigvis se på de praktiske problemene dette kan føre til. Dette må igjen tolkes på bakgrunn av granskningsinstituttet som virkemiddel; Det ligger i dens natur at enkeltpersoner blir omtalt på en kritisk måte uten at dette vil være så inngripende at det er nødvendig med fulle partsrettigheter.

⁷ NOU 2000:30

Det er ofte ikke tale om et så stort antall personer det kan bli aktuelt å rette kritikk mot, at dette i praksis ikke utgjør noe stort problem. Det som derimot kan være problemfylt er den neste gruppen som bør tildeles partsrettigheter; de som får sitt forhold gransket.

I det følgende vil jeg se på hva som taler for at en part bør sikres visse partsrettigheter.

6.2 Partsbegrepet i forvaltningsloven

Hva som ligger i å *få sitt forhold gransket* favner språklig vidt. Det foreligger ikke noe nærmere definisjon av hvem dette er. I utgangspunktet kan det se ut som om alle som kommisjonen kaster øynene på bør få partsrettigheter etter rundskrivet. Rundskrivet viser til partsbegrepet i forvaltningsloven § 2 e for veiledning. I forvaltningsloven § 2 e defineres hva som etter forvaltningsloven er en part:

I denne loven menes med part, person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder.

Dette vil for det første si at det kun er personer og ikke organisasjoner som regnes som parter i lovens forstand, med mindre saken gjelder selve organisasjonen eller vedtaket formelt er rettet til dem⁸. Da er muligheten for å få innsyn gjennom offentlighetsloven. Se nedenfor.

Å få betegnelsen part i forvaltningsloven gir en rett til å delta i en kontradiktorisk behandling hvor man får legge frem og imøtegå andres synspunkter både hva angår faktabeskrivelser og rettlig og forvaltningsmessig argumentasjon. Bakgrunnen for avgrensingen av partsbegrepet er avveiningen mellom på den ene side et ønske om å gi den som er berørt av vedtaket mulighet til å ivareta sine interesser, og på den andre side omkostningene og merbelastningen det medfører for saksbehandlingen på den andre side.

⁸ Frihagen, forvaltningsloven med kommentarer (1986) s. 65

I motsetning til sivilprosessen hvor det er et formelt partsbegrep, vil dette vanskelig la seg gjennomføre i forvaltningsretten hvor sakene og partene er så innbyrdes ulike og kan komme i gang på forskjellige måter. Forvaltningen kan av eget tiltak ta opp en sak hvor det er uklart hvem saken retter seg mot og hvor dette kan forandre seg under sakens gang. Ofte vil det være privatpersoner som søker etter et gode til seg og dermed konkurrerer med andre om knappe goder, og som dermed ønsker å bestride søkers påstander. Ofte vil det derfor være den reelle tilknyttingen til saken som vil være avgjørende.

Ifølge § 2 e er *part* for det første den som en avgjørelse retter seg mot. Dette er som regel uproblematisk; det er den som har søkt om noe, eller det er spørsmål om å pålegge eller forby noe og parten er vedtakets adressat. Den som selv søker om noe, eller saksbehandlingen direkte retter seg mot, er part etter forvaltningsloven. Tiltak som vil hindre rettsutøvelse eller medføre vesentlige skadevirkninger for andre bør også anses som parter. Ut over dette må det vurderes i hvilken grad selve saken berører partene.

Loven krever en klar og direkte interesse i avgjørelsen; det er ikke tilstrekkelig at avgjørelsen indirekte får betydning for vedkommende. Derimot er det klart at vedkommende vil være part dersom vedtaket får betydning for hans rettsstilling. Det er imidlertid etter praksis og teori på det rene at også faktiske virkninger kan være så sterke at saken kan sies å gjelde vedkommende direkte. Det går altså et skille mellom de som blir berørt direkte, og de som blir berørt indirekte.

Tolkningsspørsmålet knytter seg først og fremst til hvor mye det skal kreves før man kan si at saken direkte gjelder vedkommende. Når forvaltningsorganet selv i første omgang skal forhåndsvarsle osv, må de i tvilstilfellene foreta en helhetsvurdering av forholdene ut i fra styrken av de interesser som gjør seg gjeldene i saken, hvor direkte og umiddelbart avgjørelsen angår vedkommende, og i hvilken utstrekning han må anses å stå i en mer eller mindre utpreget særstilling i forhold til andre som bli berørt av avgjørelsen⁹.

⁹ Frihagens forvaltningsrett 2003, Bind I s. 144

Avgrensingsproblemen oppstår som regel bare hvor det er tale om faktiske virkninger av vedtaket.

Dette er preget av å være meget skjønnsmessige vurderinger hvor hver sak må vurderes konkret. Vi kan for eksempel tenke oss vedtaket om hvor en flyplass skal ligge; ekspropriasjon, utsikt, mange typer av forurensning som støy, lukt, frarøvelse av friområder osv.

På hvilket grunnlag skal man så vurdere hvilke hensyn som skal veie tyngst? Frihagen mener det her er naturlig med en analogisk tolkning av habilitetsregelen i forvaltningsloven § 6 andre avsnitt, første setning. Der heter det at det ved vurderingen skal legges vekt på om vedkommende vil kunne få "særlig tap, ulempe eller fordel" på grunn av vedtaket. Her vises det til en særlig interesse i motsetning til en generell; dette må være utgangspunktet uansett analogisk tolkning av forvaltningsloven § 6.

Denne regelen passer ikke så godt for tolkning av partsbegrepet i forhold til granskningsinstituttet. Ifølge § 2 e er en part den som en avgjørelse retter seg mot. Ofte vil en kommisjon bli nedsatt for å undersøke et hendelsesforløp og da er det ikke nødvendigvis slik at den retter seg mot noen. En kommisjonsrapport er heller ikke en *avgjørelse* i forvaltningslovens forstand, kun en rapport oppdragsgiver ikke har noen forpliktelser til å følge. Selv om en analogisk tolkning av forvaltningsloven § 6 ikke passer så bra i forhold til partsbegrepet i Regler for granskningskommisjoner, kan det si noe om at man bør ha en spesiell og ikke en generell interesse i saken.

Lovens neste alternativ er den saken ellers direkte gjelder. Loven krever en klar og direkte interesse i avgjørelsen; det er ikke tilstrekkelig at avgjørelsen indirekte får betydning for vedkommende. Personer som får sitt forhold gransket kan ofte kun sies å være indirekte berørt av granskningen.

Nedleggelse av en arbeidsplass ett eksempel på dette. Etter Reitegjerdet-granskningen ble institusjonen nedlagt, selv om kommisjonen selv ikke hadde anbefalt det. Dette var åpenbart klart mot de ansattes interesser. Men det er ikke tilstrekkelig at interessen er klar, den må også være direkte. En avvikling av hele arbeidsplassen på grunn av kritikkverdige forhold påpekt av en granskningskommisjon kan ikke være den direkte årsak til at vedkommende mister jobben. Derimot vil dette indirekte få betydning for vedkommende.

Som vi ser passer ikke forvaltningsloven partsbegrep særlig godt til denne type saker. Det vil imidlertid kunne være til hjelp for kommisjonen å ha hensynene bak reglene om partsrettigheter i bakhodet når de skal bestemme seg for hvem som bør få partsrettigheter etter rundskrivet.

6.3 Hvilke rettigheter under granskning har en part i dag?

Kommisjonens rapport er ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det medfører at partene som utgangspunkt ikke omfattes av forvaltningslovens kapittel IV og V. Dette er regler om saksforberedelse og vedtak.

Det er altså kun en bør-regel for å gi de parter det kan bli aktuelt å rette kritikk mot visse partsrettigheter. Med dette utgangspunkt kan det se ut som om det er opp til kommisjonen å vurdere fritt hvem som skal tildeles partsrettigheter. De må også som vurdere hvem det senere kan bli aktuelt å rekke kritikk mot, slik at de evt. på et tidlig tidspunkt kan følge prosessen.

De personer 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 så utdypet i det pkt IV 4 og angir nærmere hvilke partsrettigheter den enkelte skal eller bør få:

6.3.1 Varsling

Kommisjonen *bør* varsle dem det kan bli aktuelt å reise kritikk mot, om at deres forhold granskes av kommisjonen. Dette gjelder ikke når parten allerede er kjent med at han vil bli

gransket eksempelvis gjennom media. Varselet blir derfor mest aktuelt når kommisjonen under arbeidet finner frem til nye personer som den må rette oppmerksomhet mot, og når kommisjonen vil rette særlig oppmerksomhet mot visse personer innen den institusjon eller etat som granskes.

Regelen om varsling i forvaltningsloven gir en plikt til å varsle parten før den treffer vedtak (forvaltningsloven § 16), og dette er en viktig forutsetning for at partene skal sikres visse kontradiktoriske rettigheter. Denne regelen står i nær sammenheng med forvaltningens ansvar for sakens opplysning (forvaltningsloven § 17) og dens informasjons- og veiledningsplikt (forvaltningsloven § 11). Særlig hvor det er tale om inngripende vedtak er det viktig å få varslet parten slik at denne får uttalt seg. Jo mer inngripende vedtaket er, jo viktigere er det at parten blir varslet.

Når det er sagt, gir ikke reglene i forvaltningsloven særlig veiledning når det gjelder varselets konkrete innhold eller hvor omfattende det må være. Dette må derimot ses i sammenheng med lovens krav til at saken skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Forvaltningskomitéen oppstilte i sin tid to hovedgrunnsetninger for gjennomføringen av kontradiksjonsprisnippet; partene og de interessertes adgang til å uttale seg før vedtak treffes, og retten til å gjøre seg kjent med de anførsler og bevis som ligger i saken.

Et krav om varsel har vi også sett i rettspraksis på grunnlag av ulovfestet forvaltningsrett¹⁰. I flere dommer har Høyesterett lagt til grunn at det finnes visse forvaltningsrettslige grunnprinsipper som er gjeldene i norsk rett og som sikrer et minimum av rettigheter.

Dette fremkommer eksempelvis av norsk rettspraksis Rt. 1997 s. 1019 (se over) og Rt. 1999 s.1517. I den sistnevnte dom var det tale om varsling av grunneiere ved utsetting av krepssdyr i en innsjø. Førstevoterende uttalte her at god forvaltningsskikk tilsa at

¹⁰ Graver, Hans Petter. *Forvaltningens plikt til å gi varsel før vedtak treffes*. Lov & rett 2005 nr. 10 s. 579

grunneierne ble varslet om dette uavhengig av om forvaltningslovens § 16 kom til anvendelse. Han viste til at innføringen av et nytt ledd i næringskjeden i en stor innsjø åpenbart kunne ha irreversible virkninger i mange ledd. Høyesterett sa her at ved alvorlige inngrep som direkte berører enkeltpersoner, må de ha et krav på å bli varslet uavhengig av om de er definert som parter etter forvaltningsloven.

Varslingsplikten er også en sentral del av de alminnelige forsvarlighetskrav som EF-domstolen¹¹ stiller til forvaltningen. I praksis fra EMD kan man også utlede et krav om varsling hvis det er tale om et forvaltningsinngrep. De har i tilknytning til EMK art. 8 uttalt at *et forvaltningsinngrep ikke oppfyller kravet til å være "nødvendig i et demokratisk samfunn" hvis ikke parten er varslet og gitt anledning til å ivareta sine interesser*¹².

Blom-utvalget sier lite konkret om varsling, men mener de samme grunnleggende prinsipper under rettegang må gjelde, bl.a. at en part skal gjøres kjent med at det er reist sak mot ham.

For de personer som det i utgangspunktet er aktuelt å reise kritikk mot, taler mye for å varsle, hvis de ikke allerede er kjent med at de er under granskning. Kravet til varsling etter ulovfestet forvaltningsrett, etter praksis fra EF-domstolen og EMD, tilsier at kravet til varsling kun gjør seg gjeldende ved inngripende vedtak. Retten til å bli varslet, slik at man har mulighet til å forsvare sine interesser, er en sentral del av det kontradiktoriske prinsipp. Brudd på denne regelen kan i forvaltningen ansees som så alvorlig at det kan føre til at vedtaket ansees ugyldig etter forvaltningsloven.

Selv om det i en granskning ikke er tale om noe vedtak, vil det kunne oppleves like inngripende, om ikke mer inngripende en et forvaltningsvedtak. Selv om kommisjonens oppdragsgivere ikke på noen måte er forpliktet til å handle etter de anbefalinger eller ut i fra de konklusjoner kommisjonen kommer frem til, ser man i praksis at dette ofte skjer.

¹¹ Saml. 1974 s.1063 (Transocean)

¹² Dom av 8. juli 1987 i B v. Storbritannia (serie A nr 120)

Tatt i betraktning at det i praksis ikke finnes noen klagemuligheter, er det desto viktigere at partene varsles.

Det antall personer det er aktuelt å rett kritikk mot er som regel ikke i den størrelsesorden at dette vil medføre et stort arbeid for kommisjonen. Uansett vil varsling være en nødvendig forutsetning for at vedkommende senere skal kunne gjøre seg kjent med sine partsrettigheter og få muligheten til å imøtegå anførslene mot en. De det er aktuelt å rette kritikk mot må dessuten alltid få adgang til å forklare seg for kommisjonen. Det følger av dette at parten dermed må varsles.

For å avgjøre hvem det er aktuelt å varsle må man foreta en vurdering av vedkommendes tilknytning til saken. Jo større grad av tilknytning til saken, og jo større grad av muligheter for at vedkommende blir omtalt, jo større grunn til å varsle vedkommende. Er det aktuelt med personkritikk må det være helt klart at disse må varsles.

I en granskningsprosess vil det være et poeng at informasjonen kommisjonsmedlemmene får fra begynnelsen er noenlunde balansert, slik at en ikke fra starten av får et veldig ensartet bilde av faktum i saken. Mange har anført at de har kommet for sent inn i prosessen og gitt uttrykk for at de oppfattet granskerne som forutinntatte. Denne kritikken kan selvsagt ha sammenheng med at granskerne har roller som etterforskere, forsvarere og til slutt dommere, slik at man kan få følelsen av at prosessen har en skjevhet i forhold til maktfordeling.

Disse anførslene må ses i sammenheng med selve utgangspunktet for en granskningskommisjon. Ved opprettelsen av en granskningskommisjon ligger det føringer for at noe upassende, ulovlig eller uforsvarlig har funnet sted. Dette kan i seg selv føre til at partene som er under granskning føler at kommisjonen er forutinntatt.

At parten blir varslet tidligst mulig vil også gi parten en høyere grad av nødvendig tillit til systemet. En som anser sine anførsler for å bli hørt på et tidlig stadium i prosessen vil også

kunne slå seg til ro at en hadde blitt hørt, selv om forklaringen ikke senere blir lagt til grunn.

I en forvaltningspraksis har Høyesterett slått fast at et varsel må komme så tidlig som mulig¹³. Hver granskningskommisjon har lagt opp arbeidet slik de har ansett mest fornuftig hva angår definisjoner av hvem som er parter og når de skal varsles. Ofte blir en granskingskommisjon opprettet etter en kontroversiell samfunnsdebatt. De parter som da vil bli gransket er derfor som regel klar over dette og kan i så måte ansees som varslet. Det er likevel mye som taler for at en like fullt bør varsle parten skriftlig, slik at han er informert om kommisjonens mandat, anførselene mot en og opplysninger om sine partsrettigheter under granskningen.

Varlingsregelen omfatter ikke de som blir gransket av kommisjonen, men som det ikke er aktuelt å rette kritikk mot. Spørsmålet er hvilke hensyn som tilsier at de likevel burde hatt krav på å bli varslet.

Som tidligere nevnt vil det være uklart, ikke bare hvem det kan bli aktuelt å rette kritikk mot, men også hvem det kan bli aktuelt for kommisjonen å avhøre. Det vil derfor ikke være mulig å varsle samtlige.

Noe av bakgrunnen for varslingen er at du skal kunne forberede deg på fremlegge din versjon og kanskje forvare deg mot anklager. Å forsvare seg mot anklager vil ofte ikke direkte gjelde de som blir avhørt, men som det ikke er aktuelt å fremsette kritikk mot. Enten fordi de ikke har hatt en slik rolle at dette har vært aktuelt, eller at det ikke ligger i kommisjonens mandat å uttale seg om dette.

Disse vil likevel kunne ha et berettiget ønske om å bli varslet om at de er forventet å avgi forklaring slik at de kan forberede seg best mulig. For mange av disse vil det være åpenbart

¹³ Rt. 1977 s. 405

at de deres forklaring vil være av stor betydning for kommisjonen, og at et varsel i så måte ikke er nødvendig. Andre vil kanskje ikke selv se at deres forklaring kan ha noen direkte betydning og få det som en overraskelse at de blir innkalt. Spørsmålet er om de bør beskyttes eller gis rettigheter for å unngå denne overraskelsen.

Det er lite som taler for at det er av stor viktighet for disse personene å bli varslet. De vil slippe overraskelsesmomentet, ja, men de har i utgangspunktet ingen anklager rettet mot seg fra kommisjonens side. De vil også kunne få fulle partsrettigheter under granskningen etter rundskrivet (hvis kommisjonen velger å følge rundskrivets *bør*-regler) som kan være av stor betydning, særlig med henblikk på innsyn i dokumentene og andre parter forklaringer.

6.3.2 Partsinnsynet i Regler for granskingskommisjoner

Hva angår de partsrettigheter en person må gjøre gjeldene *av eget tiltak* fastslår rundskrivet at partsbegrepet må være noe videre. I tillegg til de det er aktuelt å reise kritikk mot, bør alle som får *sitt forhold* gransket av kommisjonen regnes som parter, og partene bør få adgang til å gjøre seg kjent med kommisjonens dokumenter.

Dette er et partsbegrep som i utgangspunktet favner alle som kommisjonen retter sin oppmerksomhet mot. Her vises det til at det vil være naturlig å bruke forvaltningsloven §§ 18-20 analogisk når man skal vurdere innsynkrav.

I rundskrivets pkt. IV 4 og i lovavdelingens uttalelse 26. juni 1990 (Scandinavian Star-granskningen, snr.1652/90 E) ble det uttalt at forvaltningslovens regler (§§ 18-20) om partsinnsyn bør brukes tilsvarende i forhold til de som må regnes som parter i en sak som utredes av en granskingskommisjon. Det fremgår imidlertid av rundskrivet og uttalelsen at de som må regnes som parter ikke har noe *rettslig krav* på at reglene om partsinnsyn i forvaltningsloven §§ 18 til 20 legges til grunn direkte når en part krever innsyn.

Rundskrivet og uttalelsen gir bare uttrykk for *retningslinjer* for hvordan granskingskommisjoner bør forholde seg for å sikre kontradiksjon i saksbehandlingen.

Selv om rundskrivets retningslinjer ikke detaljert gir uttrykk for hvilket rettskrav berørte i en sak har på innsyn, kan det ikke utelukkes at et slikt rettskrav etter omstendighetene kan utledes på annet grunnlag. Det vises i den forbindelse til en uttalelse fra Sivilombudsmannen (granskningen av Oslo kommune, Ombudsmannens årsmelding 1994 s. 44 flg.):

”Hovedpunktene i de saksbehandlingsreglene som er nedfelt i Justisdepartementets rundskriv [...] må [...] anses som utslag av hovedprinsipper for kontradiktorisk saksbehandling som hensynet til god forvaltningsskikk og det alminnelige utredningsprinsippet i forvaltningsloven § 17, tilsier at iakttas.”

Lovavdelingen er enig med Ombudsmannens anførsler om at man har en viss rett til partsinnsyn etter ulovfestet forvaltningsrett. Man de påpeker at det er uklart hvor langt denne retten strekker seg. Mer tvilsomt er det om det samme kriteriet (”alle som får sitt forhold gransket av kommisjonen”) må legges til grunn så langt det blir spørsmål om hvem som har et rettskrav på innsyn. I tilfelle bør kriteriet gis en relativt snever forståelse. Partsbegrepet bør uansett ses i sammenheng med det grunnleggende kriteriet i forvaltningsloven § 2 e; saken må ”direkte gjelde” den aktuelle personen.

Lovavdelingen sier her at partsbegrepet i Regler for granskningskommisjoner om at ”alle som får sitt forhold gransket av kommisjonen” er for vidt i forhold til det krav man eventuelt har på innsyn etter ulovfestet forvaltningsrett. Enhver som kommisjonen gransker vil dermed ikke ha et krav på innsyn etter forvaltningsloven 18 flg. etter lovavdelingens syn. Det må dermed foretas en vurdering av tilknytning og alvorlighetsgrad i det konkrete tilfelle.

Effektivitetshensyn trekker i retning av Lovavdelingens syn. Men også her må det påpekes at hvis kritikk mot enkeltperson blir utfallet av rapporten må vedkommende få innsyn i dokumentene som gjelder en selv, rett til å uttale seg og se de deler av rapportutkastet som gjelder en selv.

Med sikte på arbeidet for å evaluere forholdene rundt flomkatastrofen i Øst-Asia (sak 200500553 dnr. 5, notat 28. januar 2005), uttalte lovavdelingen følgende:

”Visse grunnleggende krav til forsvarlig saksbehandling må uansett følges. Saken må være forsvarlig opplyst og grunnleggende krav til kontradiksjon må følges. Ved vurdering av hvilken rett partene har til innsyn av eget tiltak, kan det være naturlig å ta utgangspunkt i forvaltningsloven §§ 18 til 20. Det innebærer som et minimum at parten har rett til å gjøre seg kjent med faktiske opplysninger eller sammendrag eller annen bearbeidelse av fakta som har betydning for bedømmelsen av vedkommendes eget forhold. [...]”

Lovavdelingen slår fast at man etter ulovfestet forvaltningsrett har et minimumskrav til kontradiksjon, og at man har krav på å gjøre seg kjent med de dokumenter som bedømmer ens eget forhold. På denne bakgrunn kan det være av interesse å vurdere hvem som må regnes som parter i relasjon til spørsmålet om innsyn, selv om innsyn ikke bygger på en direkte anvendelse av forvaltningsloven. Spørsmålet om hvem som er parter har også betydning fordi taushetsplikten etter forvaltningsloven ikke er til hinder for at opplysninger gjøres kjent for *sakens parter* eller deres representanter, jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 1. Se mer om taushetsplikt nedenfor.

Partsinnsynet kan ikke forstås slik at det gjelder hele granskningen som sådan. Det kan ikke være intensjonen bak reglene at alle skal anses som parter i alle deler av granskningen. Det må begrense seg til de forhold som angår eller berører en part. En videre forståelse av partsbegrepet i rundskrivet vil gjøre reglene vanskelige og uhensiktmessige i omfattende granskninger med mange parter.

6.4 Hvilke hensyn taler for at forvaltningsloven skal gjelde for parter under granskning?

Dersom alle personer som er involvert i en granskning skal få partsrettigheter etter forvaltningsloven, ville saksbehandlingen lett bli meget komplisert og tidkrevende. At alle parter skal ha tilgang på andres forklaringer, være til stede under avhørene og eksaminere,

vil lett kunne føre til kaos og få et omfang som vil gjøre granskingen vanskelig å gjennomføre.

Etter forvaltningsloven § 17 skal partene som hovedregel forelegges nye opplysninger med følgende unntak; når de opplysninger som bekrefter partens egen fremstilling, rask avgjørelse er påkrevd grunnet andre parter eller offentlige interesser, opplysningene ikke har avgjørende betydning for vedtaket eller at det av andre grunner er unødvendig eller uhensiktsmessig ut i fra hensynet til parten selv.

I tillegg har forvaltningen en opplysnings- og veiledningsplikt jf lovens § 11 og forvaltningen skal også av eget tiltak vurdere partenes behov for veiledning. Dette må se på bakgrunn av forvaltningslovens regel om ansvar for sakens opplysning i forvaltningslovens § 17. I Regler for granskningskommisjoner heter det ”partsrettigheter som vedkommende må gjøre gjeldene av eget tiltak”, dvs. granskningskommisjonen ikke har noen ansvar for sakens opplysning overfor partene. Ansvar for at saken er tilstrekkelig opplyst vil likevel fremgå av god forvaltningskikk.

Kommisjonen har et selvstendig ansvar for å etterforske det saksforhold den har fått forelagt for uttalelse¹⁴. Det vil si at kommisjonen ikke har noe generelt selvstendig ansvar for å ta vare på enkeltpersoners særlige behov for å få frem sin versjon. Er opplysningen av viktighet for opplysningen av saken som sådan, skal kommisjonen undersøke den. Det kan selvsagt være sprik mellom hva en part anser som viktig for sakens opplysning og hva kommisjonen anser som viktig. Bakgrunnen for reglene om partsinnsyn, sakens opplysning osv er jo for å sikre enkeltmenneskes rett som den svake part stilt overfor et stort maktmaskineri som forvaltningen.

Reglene i lovens §§ 11 og 17 er vide og begrenses dessuten av annen setning i lovens § 11; omfanget av veiledningen må tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet

¹⁴ Innstilling om Regler for granskningskommisjoner s. 9

til å påta seg slik virksomhet. Ofte kan det også være slik at saksbehandler ikke oppfyller kravene enten fordi man ikke ser behovet eller man ikke har ressurser. I tillegg kan saksbehandler ha et ønske om å begrense saken grunnet tidspress og omfang.

Disse reglene er et stykke på vei parallell til dokumentoffentlighet i offentlighetsloven, men på en del punkter har en part et mye større krav på innsyn enn allmennheten. En konsekvens av dette er at lovforarbeider og praksis når det gjelder tilsvarende regler i offentlighetsloven, kan brukes direkte ved tolkningen av lovens § 18. Se nærmere om dette nedenfor.

Partenes rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter er derimot langt fra ubegrenset. Det er flere hensyn som slår igjennom i forhold til ønsket om en ubegrenset kontradiksjon. Særlig gjelder dette hensynet til sakens karakter, grunnlagt for avgjørelsene og ikke minst forvaltningens arbeidsmåte.

6.4.1.1 Unntakene for partsinnsynet etter forvaltningsloven

Unntaksregelen i forvaltningsloven § 18 andre ledd gjelder unntak for interne dokumenter. Unntaket er parallelt med unntakene i offentlighetsloven § 5 slik at avgrensningen må følge de samme linjer. Se nærmere i pkt 7.3.2.

I forvaltningsloven § 18 tredje ledd har vi en regel om rett til å se faktiske opplysninger som vi ikke har noen tilsvarende til i offentlighetsloven. Etter offentlighetsloven vil denne typer dokumenter være unntatt, men etter forvaltningslovens regler, som gir rettigheter til parter, har parten likevel rett til å gjøre seg kjent med de faktiske opplysninger i dokumentet. Dette gjelder faktiske opplysninger, sammendrag eller bearbeidelse av faktum. Jf Ot.prp. nr. 3 vil dette også omfatte faktum i form av sammenstillinger, vurderinger og karakteristikk og ikke bare fakta. Dette vil kunne gi et innblikk i forvaltningens vurderinger av saken og dermed ha en viktig kontrollfunksjon. Interne vurderinger som interne dokumenter som hva som bør gjøres, utkast osv. faller derimot utenfor. Grensene her flyter derimot over i hverandre.

I forvaltningsloven § 19 innskrenkes partsinnsynet ytterligere. I tillegg til unntak for dokumenter med informasjon for betydning for rikest sikkerhet, produksjonshemmeligheter osv., er det unntak for opplysninger om personlig helseforhold og andre forhold som ikke bør meddeles videre, hvis det ikke er av vesentlig betydning for en part. Denne regelen har mange likehetstrekk med taushetsbestemmelsen i forvaltningsloven 13 som bare gjelder for parter. Da taushetsplikten ikke gjelder for sakens parter, må man ha visse regler som har samme begrunnelse som hensynene bak taushetsplikten. Dette er dog bare en *kan* regel som må vurderes i hvert konkrete tilfelle. Det er kun opplysningene og ikke hele dokumentet som sådan som i tilfelle kan unndras.

Under en kommisjonens arbeid vil et relativt stort antall personer forklarer seg for kommisjonen. Hvilke dokumenter skal de enkelte partene få innsyn i vil særlig komme på kant med taushetsplikten.

6.4.1.2 Partsinnsyn etter forvaltningsloven etter endt granskning

Hensynet til kontradiksjon gjør seg først og fremst gjeldende mens arbeidet pågår, men hensynet til at de mest berørte skal ha muligheter til å etterprøve granskingskommisjonens konklusjoner, kan tale for at reglene om partsinnsyn bør brukes tilsvarende også etter at granskingen er avsluttet. Hensynet til etterprøvelse gjør seg særlig gjeldene i forhold til den manglende klageadgang for de som blir utsatt for en granskning.

Retten til innsyn på et grunnlag som vist til foran vil være enda mer usikker etter at granskingen er avsluttet. De hensyn til kontradiksjon som det er vist til både i rundskrivet, Sivilombudsmannens uttalelse og lovavdelingens uttalelse, gjør seg ikke gjeldende på samme måte etter at en granskning er avsluttet. Gode grunner kan likevel tale for at en tilsvarende rett til innsyn, som utgangspunkt, gjelder også etter at saken er avsluttet. Det vises i den forbindelse til forvaltningsloven § 18 første ledd tredje punktum.

6.5 Hvilke problemer kan en part støte på ved krav om innsyn og møterett, avhør m.m. for kommisjonen

I Regler for granskningskommisjoner heter det at en part bør få adgang til å gjøre seg kjent med kommisjonens dokumenter og andre parters forklaringer samt vitneforklaringer.

Videre bør parten ha adgang til å selv føre bevis. Kommisjonene kan likevel beslutte at en part likevel 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.

Leser man Regler for granskningskommisjoner bokstavelig tilsier de at alle som får sitt forhold gransket av kommisjonen er parter. Dette kan vanskelig la seg gjennomføre i de mangfold av saker reglene blir anvendt på, og en del granskninger ville i praksis bli umulige å gjennomføre. Ordlyden kan derfor ikke tas bokstavelig, og man må foreta en innskrenkende tolkning på bakgrunn av formålet med regelen. Rundskrivet har kun bør-regler og det er opp til hver enkelt kommisjon å tolke og utfylle regelverket.

Under Reitegjerdet-granskningen i 1980¹⁵ fant man å måtte foreta det man betegnet som en *rimelig begrensing* av partenes eller advokatenes nærvær under avhørene. Hjemmel for dette fant kommisjonen i Regler for granskningskommisjoner pkt IV 4 som sier at disse rettighetene *bør* gis partene. Partene fikk bare være til stede ved egen partsforklaring eller når parten i særlig grad ansås å bli berørt av vedkommendes forklaring. Alle forklaringene ble sendt alle parter etter avgitt forklaring. Sakens øvrige dokumenter ble listeført og oversendt ved forespørsel. Dette dreide seg om 5000-6000 dokumenter.

Her fant man en måte å gjennomføre en granskning med mange parter uten å begrense partsinnsynet eller partsoffentligheten.

¹⁵ 1986 s.439-474

Da Smith-utvalget i 1990 foretok en granskning av påståtte misligheter i Oslo kommune foretok de en sterkt innskrenkende tolkning av partsbegrepet i Regler for granskningskommisjoner. De som fikk sitt forhold gransket var den politiske ledelse; bystyret, formannskapet, ordføreren og byrådet.

En kvinne (A) som satt i den politiske ledelse, fikk sitt forhold gransket av utvalget, og det ble fremsatt kritikk mot henne i rapporten grunnet brudd på habilitetsregelen. Hun klaget Smith-utvalget inn for Sivilombudsmannen¹⁶ med påstand om at granskningsutvalget ikke hadde ivarett hennes partsrettigheter i tilstrekkelig grad. Hun pekte på at hun ikke hadde fått mulighet til å overhøre andre parters eller vitners forklaringer, samt at hun i ettertid hadde blitt nektet innsyn i en del forklaringer. Særlig var det en forklaring avgitt konfidensielt som ble lagt til grunn i rapporten. Klageren hevdet at dette var i strid med Regler for granskningskommisjoner som utvalget etter mandatet skulle følge, samt de alminnelige krav til forsvarlig saksbehandling.

Smith-utvalget foretok en rekke avhør på møter som de betegnet som møter av ”orienterende art” for utvalget som aldri var ment å publiseres (kun samtalepartner med advokat) og møter som ble betegnet som ”avhør” av regulær art med ordinært referat som partene fikk innsyn i. Frigivelse av referat fra de ”orienterende” møtene ble gjort avhengig av samtykke fra samtalepartner. Utvalgets leder viste til at disse samtalene ville omhandle forhold som i siste instans ikke ville få direkte betydning for den skriftlige rapporten. Det var i et slikt orienterende møte det skal ha blitt fremsatt opplysninger om klager (A) som senere ble lagt til grunn i rapporten. As anmodning om innsyn i disse dokumentene ble avslått.

Denne inndelingen i to typer avhør ble gjort dels for at utvalget skulle ha mulighet til å orientere seg om den flom av rykter/påstander det kunne være grunn til å undersøke nærmere, og dels for å kartlegge hvordan det kommunale styringssystem ble oppfattet

¹⁶ Sak 92-1539

innenfra. Om å bruke Regler for granskningskommisjoners partsregler i denne situasjon uttaler Smith: ”Retningslinjenes tanke om at ”alle som får sitt forhold gransket” bør regnes som parter, er hinsides den virkelighet utvalget sto overfor hvis dette skal bety noe mer enn det selvsagte at enhver er part i sin egen sak: Tanken om at ”alle” skulle behandles som parter i andre parters saker må karakteriseres som umulig i forhold til det mandat utvalget var pålagt.”. Partsrettighetene mente Smith måtte vurderes i forhold til saken slik den avgrenses av de emner som faktisk gjøres til gjenstand for omtale i den trykte rapporten, og det hadde A fått tilgang på i dette tilfelle (utkast til saksfremstilling før rapporten forelå).

Leder av utvalget, professor Eivind Smith, hevdet at plikten til å følge Regler for granskningskommisjoner ifølge utvalgets mandat bare gjaldt ”så langt det kan finne anvendelse på den foreliggende oppgaven”. Ergo ingen ubetinget plikt. Han uttalte videre:

”I denne begrensing må det ligge en betydelig grad av frihet for utvalget til selv å legge opp sitt arbeid under hensyn til den særlige karakter av oppgavene utvalget er pålagt.”

Smith sier her noe om hvordan partsrettighetene til dels må legges opp etter hver enkelt granskning, dens omfang og karakter. Videre uttalte han:

”Denne friheten gjelder selvsagt bare så langt sentrale rettssikkerhetshensyn ikke utsettes for fare. Men noen slik fare i forhold til A oppsto etter mitt beste skjønn ikke under granskningen, og behovet for kontradiksjon ble fullt ut tilfredsstillende ivaretatt på annen måte”.

Han innrømmer her at det foreligger visse krav til kontradiksjon uansett regelverk, men at det er flere måter å ivareta disse uten å gi partene fullt ut de partsrettighetene som gjelder i Regler for granskningskommisjoner. Han påpeker videre at retningslinjene i liten grad var egnet i dette tilfelle, hvor det ikke var noen klar avgrenset krets av personer og utvalget selv måtte avgjøre hvor langt tilbake i tid de skulle gå, og at det uansett er bør-regler det er tale om. Man anså det som sterk nødvendig å avholde disse ”orienterende” møtene for at

man virkelig skulle få et innblikk i hva som hadde foregått. Det vises også til uttalelser fra Rune Gerhardsen hvor han sier han ville uttalt seg på en annen måte hvis avhørene var offentlig tilgjengelige.

Sivilombudsmannen fant ikke grunn til å rette noen vesentlige innvendinger mot Smith-utvalgets valg av metoder ved å dele inn møtene i to typer. Dette kunne det være gode grunner til, da særlig omfanget. Samtidig påpekte Sivilombudsmannen at det måtte være en avveining mot partenes interesser og at kunne være gode grunner til å la A være tilstede på under særlig ett (av de konfidensielle) avhør som ikke i ubetydelig grad måtte forventes å berøre hennes forhold. I den konkrete saken la han derimot avgjørende vekt på at granskingsutvalget hadde behov for en hensiktsmessig arbeidsform.

Sivilombudsmannen viste til Bratholms artikkel i Lov & rett (se ovenfor) hvor han beskriver de partsrettighetene Reitegjerdet-granskningen la til grunn. I den saken fikk partene være til stede når forklaringen i særlig grad måtte antas å ville bli berørt av vedkommende vitnes forklaring. En slik situasjon forslå etter Sivilombudsmannen mening ikke i samme grad under Smith-utvalgets granskning.

Sivilombudsmannen mente derimot at det at A ble nektet innsyn i dokumentene som angikk henne *etter* at avhøret var gjennomført, var i strid med Regler for granskingskommisjoner pkt IV 4 hvor det heter at hvis det blir besluttet at en part ikke har rett til å være til stede under forklaringen, skal parten så snart som mulig gis rett til å gjøre seg kjent med og kommentere forklaringen. Utvalgets behov for generell orientering om kommunale forhold kunne ikke begrunne et slikt avvik fra reglene. Det ble påpekt at rundskrivet ikke må forstås bokstavelig hva angår innsynsrett til hele saken (hele granskningen kan ikke ses som en sak), kun til de forhold og opplysninger som angår henne. Det ble påpekt at dette måte vurderes ut i fra utvalgets mandat og de oppgaver de stor overfor, særlig med tanke på antallet parter.

I denne saken påpekte Sivilombudsmannen at det lå i utvalgets mandat å undersøke om det forelå korrupsjonslignende forhold hos enkeltpersoner, og at det var av særlig viktighet at de granskedes partsrettigheter blir ivaretatt på en betryggende måte. Bruk av fortrolige samtaler ble ikke ansett som betryggende og selv om den kritikk som ble fremsatt i rapporten ble forelagt A før trykking, hadde hun ingen mulighet til å kontrollere det som kan ha hatt indirekte betydning for granskerens konklusjoner. Særlig kan det tenkes at samtalene har spilt en viktig rolle for hvilke opplysninger og dokumenter man har konsentrert oppmerksomheten om og hvilke man ikke har brakt frem i lyset. Dette kan igjen ha hatt konsekvenser for utvalgets konklusjoner.

Sivilombudsmannen finner dermed Smith-utvalgets begrensning av partsoffentlighetsprinsippet kritikkverdigg. Dette neddempes noe ved at A fikk se utkastet til rapporten som ” ikke i ubetydelig utstrekning har blitt sikret kontradiksjon og partsoffentlighet”. Det ble også vektlagt at regelverket er veiledende og må tilpasses det enkelte utvalgs oppgave og behov.

Da granskningene har så forskjellig mandat og innhold, må en kunne forta en snever tolkning av partsbegrepet i Regler for granskningskommisjoner, men som vi ser kan dette ikke gå på bekostning av hensynene bak regelen. Sivilombudsmannen sier her noe om at jo mer alvorlige anklager det fremsettes mot enkeltpersoner under en granskning, jo større grad av partsrettigheter må du anerkjennes.

Smith-utvalgets argument om at det var av avgjørende betydning at de ”orienterende” møtene ble holdt konfidensielt for å danne seg et mest mulig korrekt bilde av saken og at dette ikke ville vært mulig ved offentlighet, kan man kritisere. For det første får man i liten grad mulighet til å kontrollere opplysningene ved å konfrontere andre med dem. Videre kan det være at den som blir avhørt fremlegger en historie på en annen måte når han vet han ikke vil bli konfrontert med dens innhold.

6.5.1.1 Forholdet til advokat/prosessfullmektig

Da en granskning er definert som forvaltningsvirksomhet etter forvaltningsloven § 1, får lovens § 12 om rett til advokatbistand anvendelse. Dette fremkommer også klart av Regler for granskningskommisjoner pkt IV 5.

Det vil også være stor intern forskjell på kommisjonene; eksempelvis gransket ikke Politivoldutvalget enkeltpersoner og fant da bl.a. det ikke var nødvendig å oppnevne advokat for noen av partene.

6.5.1.2 Granskningskommisjonens rapport som enkeltvedtak

Å innføre forvaltningsloven regler om enkeltvedtak i sin helhet vil for det første gi kommisjonen hjemmel til å fatte et vedtak. Det vil si at vedtaket vil bli bindende for partene. Klageadgangen vil ikke kunne snu vedtaket til ugunst for parten. Dette ville gi kommisjonen som forvaltningsorgan en beslutningsmakt som krever et regelverk som sikrer partene rettsikkerhet på en annen måte enn den modellen vi har i dag.

Videre vil arbeidsmengden til kommisjonen økes betraktelig hvis man gir de som blir gransket og eventuelt de som er utsatt for å få sitt forhold gransket, partsrettigheter etter forvaltningsloven.

6.5.2 Taushetsplikt og innsynsrett

Der hvor det er mange parter som blir gransket som til dels kan ha motstridene interesser oppstår det særlige problemer vedrørende hvilke dokumenter de skal få innsynsrett i. På den ene side har man spørsmålet om hvem som kan ansees som parter i samme sak og så kommer vurderingen av eventuell taushetsplikt.

Regler for granskningskommisjoner viser til staffelovens § 121 som gjør brudd på taushetsplikten i offentlig sektor staffbar. Den sier derimot ikke noe om når taushetsplikten foreligger.

Da en granskningskommisjon er et forvaltningsorgan¹⁷ gleder forvaltningslovens regler om taushetsplikt. Bakgrunnen for reglene er hensynet til private interesser, nærmere bestemt personlig forhold og næringsforhold¹⁸. Litt avhengig av granskningens karakter kan vi tenke oss at det kommer frem en del personlige opplysninger om enkeltpersoner under en granskning. Hvilke av disse kan gis innsyn for andre parter og i forhold til forvaltningsloven og offentlighetsloven?

Viktigst for de ansatte i den offentlige forvaltningen er forvaltningsloven §§ 13 til 13 e. Bestemmelsene er bindende for alle som utfører tjenester eller arbeid for et forvaltningsorgan, så langt det ikke er gitt særregler i lov eller forskrift. Forvaltningsloven § 13 oppstiller taushetsplikt for opplysninger om noens private forhold, samt visse næringsopplysninger. Reglene i §§ 13 b til 13 e gjør unntak fra eller utfyller hovedbestemmelsen i § 13.

Taushetsplikten etter § 13 gjelder ikke bare for den som er ansatt i et forvaltningsorgan, men for *enhver* som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan – både tjenestemenn, folkevalgte og den som sitter som medlem eller i sekretariatet i en granskningskommisjon.

6.5.2.1 Taushetsplikten i forhold til sakens parter

Forvaltningsloven § 13 a nr.1 setter begrensinger i forvaltningens taushetsplikt ved at det gjøres unntak for sakens parter. Taushetsplikten skal ikke være til hinder for at parten får kunnskap i egen sak. Dette er et relativt vidtrekkende unntak. Derimot har vi en del særregler hvor dette ikke gjelder rundt i andre lover jeg ikke skal gå nærmere inn på her. I tilfelle vil disse særreglene gå foran¹⁹.

¹⁷ Regler for granskningskommisjoner. Se eksempel i Delrapport i UDI-saken levert 22. mai 2006 s. 4

¹⁸ Ot.prp nr. 3 s. 13

¹⁹ Forvaltningsloven § 1

Defineres en granskningskommisjon som en sak vil da alle som få partsstatus ha krav på innsyn i alles forhold?

Som jeg har vært inne på tidligere og kommer til senere, vil dette ikke være hensiktsmessig. For det første må vi se på hensynene bak reglene. Da er det ofte flere parter som konkurrerer om knappe goder eller det er trusler om vedtak i en barnevernssak osv. Man skal da kunne få innsikt i hva som skjer i saken slik at man skal kunne ta vare på sitt tarv. Ved en granskning vil det derfor være avgjørende for en part å få innsyn i dokumenter som angår vedkommende.

En annen side av dette er at opplysninger om andre ikke vil være av interesse for parten.

Spørsmålet er om opplysningene skal unntas fra offentlighet etter offentlighetsloven § 5 a første ledd jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Forvaltningsloven § 13 første ledd og annet ledd første punktum lyder:

”Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om noens personlige forhold, eller tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.

I forvaltningsloven § 13 annet ledd første punktum at opplysninger om fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted i utgangspunktet ikke er underlagt taushetsplikt. Det betyr at andre opplysninger som ikke er mer ømtålige enn disse, ikke vil være underlagt taushetsplikt.

Bestemmelsen innebærer ikke at det gjelder taushetsplikt for alle opplysninger om enkeltpersoner. Det må dreie seg om opplysninger som det er vanlig å ville holde for seg selv. Det er videre en forutsetning for taushetsplikt at opplysningene kan knyttes til bestemte enkeltpersoner.

Typiske eksempler på opplysninger om enkeltpersoner som vil være underlagt taushetsplikt er opplysninger om fysisk og psykisk helse, karakter og følelsesliv samt visse opplysninger om familie- og hjemforhold.

Etter forvaltningsloven § 13 a nr. 3 er taushetsplikt etter § 13 ikke til hinder for at ellers taushetsbelagte opplysninger offentliggjøres når ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelige, for eksempel når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder. Dette innebærer at opplysninger i dokumentene som ellers ville vært undergitt taushetsplikt ikke kan unntas fra offentlighet i den utstrekning opplysningene har vært omtalt i massemedia, for eksempel gjennom at de aktuelle personer har stått frem og redegjort for sine opplevelser. Dette vil ofte være tilfelle under en granskning. Man må likevel være forsiktig slik at man ikke går lengre enn det som faktisk er kjent i media.

Ofte vil partene ha motstridene interesser og her vil det gjøre seg gjeldende litt andre hensyn som gjør seg gjeldene en under en vanlig saksbehandling i forvaltningen.

I § 13 første ledd heter det at noens personlige forhold er undergitt taushetsplikten. For det første kommer kun til anvendelse på fysiske personer og ikke bedrifter. For det andre omfatter den ikke alle opplysninger om en person, kun de man vanligvis ville holdt for deg selv som fysisk og psykisk helse, sosiale og økonomiske problemer osv. som man ville kunne identifisere en person ut i fra.

7 Partsinnsyn etter offentlighetsloven

Etter Regler for granskningskommisjoner pkt 2 gjelder prinsippet i offentlighetsloven (lov av 19. juni 1970 nr. 69) om dokumentoffentlighet under arbeidet. Kommisjonens møter er ikke offentlige hvis de ikke selv finner grunn til det (den endelige rapporten skal trykkes i

NOU²⁰). Det vil si at de som ikke har partsrettigheter, som for eksempel pressen eller utenforstående, kan søke innsyn i saksdokumentene etter reglene i offentlighetsloven.

Offentlighetsprinsippet skal bidra til å at nødvendig, relevant og tilstrekkelig informasjon blir formidlet til borgerne. Det er tre hovedhensyn som ligger bak offentlighetsreglene: Demokratihensynet, kontrollhensynet og hensynet til rettsikkerhet.

Offentlighetslovens bestemmelser er relativt korte, og gir i mange tilfeller forvaltningsorganene en vid skjønnsmargin i praktiseringen. Etter hvert er imidlertid en rekke av lovbestemmelsene blitt nærmere presisert gjennom praksis. Det har også utviklet seg nærmere retningslinjer for når det bør utøves meroffentlighet. Det foreligger også nå et utkast til ny lov, se nedenfor.

Årsaken til at man nedsatte et utvalg var at man ønsket mer åpenhet i forvaltningen. Særlig har den blitt kritisert for å bruke unntakene hvor det ikke foreligger saklig grunn for det og at forvaltningen i stor grad avslår innsyn uten å realitetsbehandle henvendelsen. Pressen har også gitt uttrykk for at de anser seg motarbeidet av forvaltningen. På den andre side må det påpekes at pressen i særdeles liten grad har søkt om innsyn i granskningskommisjoner dokumenter.

7.1 Alminnelig innsynsrett som utgangspunkt

I offentlighetsloven § 2 første avsnitt fastslås lovens formelle hovedregel:

”Forvaltningens saksdokumenter er offentlige så langt det ikke er gjort unntak i lov eller i medhold av lov. Enhver kan hos vedkommende forvaltningsorgan kreve å få gjøre seg kjent med det offentlige innholdet av dokumenter i en bestemt sak”

I dette ligger det for det første at innsynsretten er objektiv og allmenn, det er en rett for *enhver*. Forvaltningen har ikke adgang til å vurdere om den som ber om innsyn har en

²⁰ Retningslinjer for offentliggjøring av utredninger fra utvalg, Rundskriv B-3/73

saklig grunn til dette eller tilstrekkelig aktuelt behov. Dersom et dokument ikke er omfattet av et slikt lovforankret unntak, er dokumentet offentlig. Loven medfører derfor at det ikke er rom for å unnta et dokument fra offentlighet på rent skjønnsmessig grunnlag.

Et forvaltningsorgan kan ikke nekte en person innsyn bare fordi organets ledelse eller dets tjenestemenn finner det mest hensiktsmessig at dokumentet ikke offentliggjøres. En instruks om å unnta et dokument eller visse dokumenttyper fra offentlighet, vil være ugyldig hvis det ikke er lovhjemmel for å unnta dokumentene fra offentlighet. I slike, som i andre tilfeller, må eventuelle unntak fra lovens hovedregel om offentlighet ha dekning i de unntaksbestemmelsene som er fastsatt i offentlighetsloven, i særlover, i forskriftene til offentlighetsloven eller i andre særforskrifter.

En viktig begrensning i innsynsretten ligger i at den er knyttet til saksdokumenter i en bestemt forvaltningssak. Dette innebærer at man må være i stand til å identifisere saken man krever innsyn i og evt. skille den fra andre saker. Videre må alle dokumenter som en granskingskommisjon har utarbeidet og mottatt i arbeidet inngår i én og samme sak. Da Nordsjødykkeralliansen søkte innsyn i en stor mengde saksdokumenter etter Granskingskommisjonene for undersøkelse av pionerdykkernes forhold i Nordsjøen²¹, var eksempelvis godtgjørelse til kommisjonens medlemmer egne saker i offentlighetslovens forstand. Også dokumenter, journaler og lignede registre må være identifiserbare.

7.1.1 Er en granskingskommisjon et forvaltningsorgan etter offentlighetsloven § 2?

Justisdepartementet har uttalt at en granskingskommisjon må regnes som et eget organ i forhold til offentlighetsloven²². Dette kan derimot problematiseres noe.

En arbeidsgruppe som er oppnevnt av et organ for å utrede en særskilt sak, må normalt regnes som en del av det organet som har oppnevnt den. Intern saksforberedende

²¹ NOU 2003:5

²² Vurdering av innsynskrav, saksnr 2005/02048 s

korrespondanse mellom utvalget og organet, typisk et departement, vil følgelig kunne unntas fra offentlighet etter § 5 første ledd. Formelle granskningskommisjoner, klagenemnder, lovbestemte råd og utredningsutvalg som er oppnevnt ved kongelig resolusjon, vil som utgangspunkt være egne organer i offentlighetslovens forstand.

Hvor grensen skal trekkes, må i tvilstilfeller avgjøres etter en konkret helhetsvurdering der det bl.a. legges vekt på hjemmelsgrunlaget for oppnevnelsen, arbeidets varighet, graden av egen organisasjon, mandatet og sammensetningen. I lovavdelingens uttalelse 10. mai 1985 (sak 740/85 E) ble et interdepartementalt utvalg på politisk nivå som skulle koordinere departementenes arbeid med bl.a. regelforenkling, likestilt med et departement, slik at utveksling av arbeidsdokumenter mellom departementene og utvalget var omfattet av offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav c. Sivilombudsmannen har også flere ganger uttalt at en granskningskommisjon er et organ for staten.

7.1.2 Hva er et offentlig dokument?

I offentlighetslovens § 3 defineres hva som forstås med et dokument. Dette gjelder da alle dokumenter som innkommer, uansett form. Offentlighetsloven knytter innsynsretten først og fremst til «forvaltningens saksdokumenter». I de fleste tilfeller vil det være enkelt å avgjøre hva som er forvaltningens saksdokumenter. I enkelte tilfeller kan det imidlertid være tvil om hva som dekkes av begrepet. Begrepet inneholder flere komponenter som alle må være oppfylt for at et dokument skal anses som et av forvaltningens saksdokumenter. Kravet om innsyn må gjelde forvaltningens saksdokument, og tidspunktet for offentlighet må være inntrådt etter § 3. Vilkårene kan dels overlappe hverandre.

7.1.3 Unntak for innsynsretten

Etter offentlighetsloven § 5 a første ledd er det som utgangspunkt kun de opplysningene i et dokument som er undergitt taushetsplikt som skal unntas fra offentlighet. Som hovedregel må det altså gis innsyn i resten av dokumentet.

7.1.3.1 Interne dokumenter

Etter offentlighetsloven § 5 er det gitt adgang til å nekte innsyn i visse dokumenter som er utarbeidet for et forvaltningsorgans «interne saksforberedelse». Disse dokumentene er dokumenter som organet selv utarbeider til eget bruk jf. § 5 første ledd og visse dokumenter som er innhentet fra andre til organets interne saksforberedelse jf. § 5 annet ledd.

Det er vanlig å betegne begge kategoriene som ”interne dokumenter”, fordi dokumentene skal brukes til organets egen interne saksbehandling. Med betegnelsen ”organinterne dokumenter” siktes det bare til den førstnevnte kategorien, dvs. dokumenter som utarbeides av forvaltningsorganet selv til egen intern bruk (§ 5 første ledd). Formålet med unntaksbestemmelsen i § 5 er å gi forvaltningsorganet en viss mulighet til fortrolig og uformell diskusjon i forkant av en beslutning.

Dette er dokumenter som kan være av stor interesse for allmennheten å få tilgang på. De kan for eksempel føre til en debatt og opplysning på et tidlig stadium av granskningen. I forarbeidene til offentlighetsloven mente man at disse hensynene måtte vike for hvilke forventninger dette vil skape til sluttresultatet tidlig i prosessen og hensynet til tidspresset hva gjelder kvaliteten på de dokumenter som blir utarbeidet.

Bestemmelsen gir adgang, men ikke plikt, til å nekte innsyn. Det betyr at det må vurderes meroffentlighet. Se pkt 7.2.1.

En god del av dokumentene til en granskningskommisjon vil være dokumenter sekretariatet eller dens medlemmer har utarbeidet til kommisjonens interne saksforberedelse. Disse vil kunne unndras etter offentlighetsloven § 5 første ledd. Det kan være seg utkast til utredningstekst, betenkninger eller notater. Nedtegnelser av forklaringer eller andre opplysninger vil også kunne unntas hvis de er utarbeidet av sekretariatet eller kun til bruk i kommisjonens interne saksforberedelse. Dvs. at hvis kommisjonen velger å innhente

dokumenter fra foreksempel eksterne sakskyndige eller rådgivere vil både de innhentede dokumentene og dokumentene om selve innhentingene kunne unndras offentligheten.

Det vil i praksis si at et dokument som er internt for organet og oversendes kommisjonen blir unntatt offentligheten, men dokumenter mottatt kommisjonene får fra private i stor grad er offentlige. Denne lovtolkningen fra lovavdelingen er meget omstridt. Skille bør kanskje heller gå der offentlighet kan skade vesentlige interesser og ikke dette skille mellom dokumenter som kommer fra det offentlige og der privat, som nå.

7.1.4 Unntak for taushetsbelagte opplysninger

Etter § 5 a annet ledd kan det i visse tilfeller nektes innsyn i hele dokumentet, selv om bare deler av dokumentet inneholder opplysninger underlagt taushetsplikt. Dette gjelder for det første i tilfeller der de delene av dokumentet som ikke er underlagt taushetsplikt isolert sett gir et åpenbart misvisende bilde av saken. For det annet vil det være adgang til å unnta resten av dokumentet dersom opplysningene som er underlagt taushetsplikt utgjør den vesentligste del av dokumentet. I begge de nevnte tilfellene er det en adgang, men ingen plikt til å unnta de ikke taushetsbelagte delene av dokumentet.

Det er to viktige forskjeller mellom § 5 a og unntakene i §§ 5 og 6: Mens §§ 5 og 6 gir adgang, men ikke plikt, til å nekte innsyn, fastslår § 5 a at det er forbudt å gi innsyn i taushetsbelagte opplysninger.

Regelen sier derimot ikke noe om hva slags opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Det er bare dersom taushetsplikten følger av lov – eller av forskrift eller instruks fastsatt i medhold av lov – at det kan nektes innsyn etter offentlighetsloven § 5 a.

Det finnes en rekke forskjellige lovbestemmelser om taushetsplikt. Bl.a. regler om taushetsplikt som beskytter *offentlige interesser*, f.eks. landets forsvar og forholdet til andre stater (jf. straffeloven §§ 90 og 91 og lov 18. august 1914 nr. 3 om forsvarshemmeligheter). Eller det kan være lovpålagt taushetsplikt for visse yrkesgrupper som helsepersonell og advokater eller ansatte i den offentlige forvaltning.

7.1.4.1 Sivilombudsmannens kritikk av offentlighet i forvaltningen og rett til innsyn i saksdokumenter

Etter at Justisdepartementet nektet innsyn i etterforskningsdokumentene i tre saker benyttet av granskningskommisjoner (utarbeidet i forbindelse med en straffesak), kom Sivilombudsmannen²³ med kritikk Justisdepartementets forståelse av taushetsbestemmelsene i straffeprosessloven og politiloven. Sivilombudsmannen kritisert også departementenes praktisering av offentlighetsloven²⁴ som førte til at det ble sendt ut et rundskriv²⁵ om innskjerping av regelene.

Departementet argumenterte med at dokumentene ble behandlet etter staffeprosessens regler og at de dermed falt utenfor offentlighetens anvendelsesområde, jf offentlighetsloven § 1 tredje ledd. Da dokumentene i all hovedsak inneholdt opplysninger som var taushetsbelagt etter staffeprosessloven § 61 a mente departementet at det ikke var ”rom for utlevering fra et meroffentlighetsperspektiv”.

Sivilombudsmannen viste til forarbeidene²⁶ til offentlighetsloven § 2 tredje ledd hvor det uttrykkelig er sagt at dokumenter som er utferdiget i forbindelse med en sak etter rettspleielovene omfattes av offentlighetsloven når de benyttes i en senere forvaltningssak.

En av sakene det ble søkt innsyn i (to vitneforklaringer og et avhør av en siktet) gjaldt granskningsdokumentene i den såkalte Lillehammer-saken²⁷. Sivilombudsmannen konkluderte med at granskningskommisjonen var et organ for staten i henhold til bestemmelsen i offentlighetsloven § 1 og at granskningen må anses for å være en selvstendig forvaltningssak. Begjæring om innsyn må derfor vurderes ut i fra reglene i offentlighetsloven. Han fant også støtte for sitt syn i rundskrivet Regler for

²³ Offentlighet i forvaltningen og rett til innsyn i forvaltningens saksdokumenter (Sak 2004-2889)

²⁴ Dokument nr 1 (1997-98)

²⁵ Rundskriv G-69/98

²⁶ Ot.prp. nr 4 (1881-82) s. 46 og redegjørelse for gjeldene rett i NOU 2003:30 vedrørende ny offentlighetslov

²⁷ NOU 2000:6

granskingskommisjoner fra 1975 hvor det heter at offentlighetslovens regler i prinsippet skal gjelde for granskingskommisjoner.

Sivilombudsmannen gikk så nærmer inn på unntakene. I offentlighetsloven § 5 a første ledd jf. andre ledd vedrørende taushetsplikt. Departementet hadde nektet innsyn på grunnlag av taushetsplikten i straffeprosessloven § 61 og politiloven § 24 som omhandler arbeid *utført* for politi og påtalemyndighet. Dette kan neppe anses for arbeid *utført* for en granskingskommisjon. Sivilombudsmannen påpekte at man her måtte forholde seg til forvaltningsloven § 13 og vurdere hvilke opplysninger som er underlagt taushetsplikt. I tillegg må det være en reel vurdering av meroffentligheten hvis man skal unnta etter offentlighetsloven § 6 nr. 5.

7.2 Partsinnsyn etter offentlighetsloven etter endt granskning

Etter forskrift 11. desember 1998 nr. 1193 om offentlige arkiv (arkivforskriften) § 5-3 tredje ledd skal arkivet til offentlige utvalg, granskingskommisjoner o.l. overføres til oppdragsgiveren når arbeidet er avsluttet. Overføringen innebærer at innsynskrav som gjelder granskingskommisjonens dokumenter må rettes til og avgjøres av oppdragsgiver. Granskingskommisjonens dokumenter, bortsett fra selve utredningen, kan imidlertid ikke regnes som saksdokumenter for ASD alene på grunnlag av at arkivet er overført. Dette har betydning for i hvilken grad dokumentene er underlagt innsynsrett, se nedenfor om granskingskommisjoners organinterne dokumenter.

7.2.1 Meroffentlighet

I offentlighetslovens § 2 tredje ledd der det framgår at selv om et dokument kan unntas etter de skjønsmessige bestemmelsene i offentlighetslovens §§ 5, 6 og 6 a, så skal det vurderes om det likevel kan offentliggjøres. Meroffentlighet er altså en plikt som er pålagt forvaltningen, der målet er minst mulig hemmelighold når noen begjærer dokumentinnsyn. Dersom det ikke er lovstridig å offentliggjøre dokumentet eller unntak ikke er påkrevd, så skal regelen være åpenhet.

En generell oppfordring til meroffentlighet er ellers gitt i forarbeidene til offentlighetsloven og i rundskriv G-69/98 fra Justisdepartementet. Her understrekes det at det skal gis innsyn der det ikke foreligger et "reelt og saklig behov" for å kunne unnta dokument fra offentlighet. Det vises også til Innst. Ot. prp. nr. 40 (1981-82) s. 4, spalte 2, hvor en enstemmig Justiskomiteé bemerker at "Under henvisning til offentlighetslovens generelle formål må det derfor påhvile forvaltningen en alminnelig oppfordring til å praktisere unntaksbestemmelsen for interne dokumenter med allmennhetens krav om å få kunnskap om forvaltningens egentlige beveggrunner for øye". Sivilombudsmannen har lagt til grunn som retningslinje at det bør praktiseres meroffentlighet, også i interne dokumenter, dersom det ikke foreligger tungtveiende grunner for å unnta dokumentet fra offentligheten

Derimot sier bestemmelsen ikke noe uttrykkelig om hvilken avveiningsnorm som skal legges til grunn ved avgjørelsen av spørsmålet om meroffentlighet. Man vurderer hver sak konkret og foretar en avveining av de kryssende hensyn. Meroffentligheten kan også stiller seg forskjellig fra § 5 og § 5 andre ledd, men det skal jeg ikke gå inn på her.

I praksis har også forvaltningen blitt kritisert for tilbakeholdenhet med bruk av meroffentlighetsregelen.

7.3 Forslag til ny offentlighetslov

26. april 2006 la Justiskomiteen frem Innst.O. nr.41 (2005 - 2006) om ny offentlighetslov. Innstillingen ble vedtatt 4. mai 2006. Innstillingen bygger på Bondeviks II ot.prp. nr. 102 (2004-2005), men noen små forandringer av den sittende regjering i Ot.prp nr. 9 (2005 - 2006).

7.3.1 Hovedregel

Lovforslaget er bygget over det samme hovedsystem som den eksisterende offentlighetslov. Den inneholder flere presiseringer og endringer som i hovedsak går i retning av å utvide kravet om offentlighet for en del dokumenter. Bl.a. skal rekkevidden av unntakene innsnevres. I forslaget ligger det også forslag til å innta en formålsparagraf i lovteksten. Denne vil legge føringer for tolkningen av de enkelte unntaksreglene særlig i

forhold til den interesseavveining forvaltningen må foreta når den vurderer om et dokument det i utgangspunktet er mulighet til å nekte innsyn i, likevel skal utleveres etter meroffentlighetsregelen.

Det fremkommer at et dokument kun skal unndras når det er *saklig reelt* behov for det. Et utslag av dette er at det som hovedregel bare vil være mulighet til å gjøre unntak for opplysninger i et dokument som det kan ha skadelige virkninger å offentliggjøre. I dag er det som hovedregel mulighet til å gjøre unntak også for deler av dokumentet som det ikke kan ha skadelige virkninger å offentliggjøre. Et annet utslag av dette grunnsynet er at det i de fleste unntakene er et vilkår for unntak at offentliggjøring må kunne ha skadelige virkninger.

7.3.2 Unntakene

Generelt kan en dele opp unntakene fra unntaksretten i to kategorier: Hensynet til private og hensynet til offentlige interesser.

7.3.2.1 Interne dokumenter

7.3.2.1.1 Organinterne dokumenter

Regjeringen mener det er god grunn til å beholde dagen regleverk med unntak for organinterne dokumenter og har en relativ lik begrunnelse som forarbeidene til den nåværende offentlighetsloven. Departementet har derimot fått gjennomslag for at visse typer dokumenter ikke skal unntas. Dette gjelder dokumenter som inneholder den endelige avgjørsen til organet i en sak, organets generelle saksbehandlingsregler, forarbeid til saker som er avgjort av Kongen i statsråd og presedenskort og lignende som ikke gjengir organinterne vurderinger. Man anså altså ikke regelen om meroffentlighet til å være tilstrekkelig for å oppnå høyere grad av åpenhet i forvaltningen.

7.3.2.1.2 Interne saksforberedelsen – dokumenter som blir innhentet utenifra

Problemet med dagens system har vært at man kan unndra interne dokumenter av denne type, selv om hensynene bak regelen ikke gir grunnlag for det.

Departementet har foreslått at det skal være et vilkår for unntak at innsyn skal skade de interessene unntakene skal verne om. Hovedregelen vil da bli at slike dokumenter skal være underlagt innsynsrett dersom det ikke er fare for skadevirkninger. Dette vil på en bedre måte en meroffentlighetsregelen sikre at det blir gjort unntak når det virkelig er behov for det. Vurdering hører derimot inn under forvaltningens frie skjønn noe som innebærer at de ikke har en rettslig plikt til å gi innsyn i et konkret tilfelle uansett.

7.3.2.2 Forholdet til taushetsplikten

I utredningen har man ikke hatt mandat til å se på reglene om offentlighet i forhold til reglene om taushetsplikt. I lovforslaget har man i § 13 videreført dagens bestemmelse om at taushetsplikt er til hinder for offentlighet.

Det er klart at noen av de vanskeligste spørsmålene som oppstår ved håndteringen av dette regelverket. Både reglene om taushetsplikt og reglene i offentlighetsloven er så generelle og skjønnsmessige at man ikke kommer utenom en del slike situasjoner.

En aktuell problemstilling er for eksempel håndtering av situasjoner der et forvaltningsdokument inneholder personopplysninger som er alminnelig kjent, foreksempel gjennom presseoppslag. Slike opplysninger vil i en del tilfeller være unntatt fra taushetsplikt etter bestemmelsen i forvaltningslovens § 13 a nr 3. Spørsmålet blir så om dette er tilstrekkelig til at disse opplysningene også blir offentlige, og om meroffentlighet skal praktiseres i et slikt tilfelle.

Nytt i forslaget er at forvaltningen forpliktes til å fremme en anmodning om samtykke til offentliggjøring overfor den som har krav på taushet. Slik anmodning skal sendes dersom innsynskravet gjelder et dokument som er undergitt taushetsplikt og dersom denne taushetsplikten faller bort ved samtykke fra den som har krav på taushet. Dette kan ha betenkelige sider ved at det for det første pålegger forvaltningen en plikt til å be om samtykke og den påkjenning dette kan medfører for de som er parter i saken. For eksempel er det ingenting i veien for at privatpersoner kan søke innsyn i nærståendes sak.

8 Klage

Årsaken til at jeg vil se noe på den manglende klageadgangen er at den har en betydning for partsbegrepet i den forstand at det er ekstra viktig at kommisjonen kommer frem til et mest mulig materielt korrekt konklusjon når man ikke har muligheter for å angripe rapporten. Dette taler for å styrke partsrettighetene.

Overskriften i Regler for granskningskommisjoner pkt IV 7 er "Overprøving" som kan indikere at det er en klageadgang som her er regulert. Dette er ikke tilfelle. Det heter i rundskrivet:

"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."

Dette skjedde som tidligere nevnt departementsråd Karl Skjerdal. Derimot er det ingenting som utelukker at en ny granskningskommisjon blir nedsatt for å se på den forrige kommisjons konklusjoner. Den andre Reksten-kommisjonen (av 1985) ble opprettet pga den sterke kritikk som var framkommet mot den første Reksten-kommisjonen, men mandatet var her ikke sammenfallende så en ren gjennomgang av samme sak med samme mandat var det ikke. Andre ganger har det blitt nedsatt et nytt utvalg fordi det tidligere utvalget ikke hadde gått dypt nok i de spørsmål som var av avgjørende betydning og man ikke følte man hadde fått svar på de spørsmål som var utgangspunktet for nedsettelse av kommisjonens i utgangspunktet.

Årsaken til at Blom-utvalget mente det ikke burde være noen klageadgang, var å begrense omfanget da dette ikke er en rettsavgjørelse, men kun en veiledende rapport som oppdragsgiver i helhet kan velge å se bort ifra. De hevdet at det var tilstrekkelig at man kunne gjøre sine innsigelser direkte kjent overfor organet (oppdragsgiver) slik at organet selv kan ta de hensyn under vurdering hvis det blir fattet en beslutning på området. Dette mener utvalget gjaldt for de som følte seg forutrettet eller hevdet saksbehandlingsfeil eller

mangler av annen art. Utvalget viste også til at dette er sammenfallende regler for granskning av flyhavari og sjøulykker (sjøloven § 485 femte ledd).

Med dette utgangspunkt ser vi at klageadgangen er så godt som avstengt. Det har vært diskutert en granskningsrapport med stor betydning for enkeltmennesker bør være omfattet av forvaltningsloven regler om klage gjelde²⁸. Det er likevel mye som taler for at disse reglene vil passe dårlig i en slik situasjon. Det foreligger jo ikke noe enkeltvedtak slik at det er mulig med omgjøring eller nytt vedtak. Oppdragsgiver kan selvsagt selv uttale at han ikke er enig med granskningskommisjons vurderinger på gitte området, men det er ikke sikkert dette vil oppleves som tilfredsstillende for parten. På en annen side kan det nok oppleves som en oppreining.

Oppdragsgiver vil ofte være forsiktig med å kritisere kommisjonens rapport for stekt. Dette står han selvsagt fritt til å gjøre, men det kan nok oppleves som vanskelig å ta stilling til det etter at man har hatt en hel kommisjon som har gått grundig igjennom dette. Jo mer sentral del av rapporten dette omhandler, er det i hvert fall grunn til å tro at dette er noe oppdragsgiver kvier seg for å uttale seg om.

9 Skandinavisk rett

Granskning i forskjellige former forekommer også i andre land, men i etter noe forskjellig regelverk.

9.1 Finsk rett

Finland har som Danmark lovregulering på området. Lag om undersøkning av storulyckor av 3. mai 1985 som gjelder storulykker spesielt, men hvor det er gitt nærmere regler ved

²⁸ Frihagen, Forvaltningsrett III, 3. utg 1977 s. 87.

forskrift (forordning). For andre typer kommisjoner nedsettes et utvalg for hvert særskilt tilfelle.

9.2 Svensk rett

Sverige har ingen særskilt lov om granskningskommisjoner, verken om oppnevning eller saksbehandlingsregler. Hver kommisjon oppnevnes særskilt i hvert enkelt tilfelle, når det på grunn av en hendelse eller andres spesielle omstendigheter er i allmennhetens interesse å få tjenestemenn og myndigheters forhold undersøkt og klarlagt.

9.3 Dansk rett

I 1994 ble det i Danmark nedsatt et utvalg av regjeringen som skulle se på undersøkelsesorganer. Utvalget ble nedsatt etter at det hadde kommet kritikk både mot måten man brukte undersøkelsesretter på og hvilke metoder man brukte i dets arbeid. Utvalget ble nedsatt etter en opphetet debatt i Danmark rundt særlig to saker; Tamilsaken og Sparebank Nord-saken, som kuliminerte med at presidenten for Høyesterett 3. november 1993 henvendte seg til Folketinget (i forbindelse med at Folketinget behandlet forslaget til folketingsbeslutning) om nedsettelse av en undersøkelsesretter etter rettsplejeloven 21 a.

Ved lov nr. 357 av 2. juni 1999 om undersøkelseskommisjoner, som trådte i kraft 1. juli 1999, er det innført en ny ordning om undersøkelse av feil og forsømmelser primært i den statlige forvatning.

9.4 Kort gjennomgang av Tamilsaken

Saken om Justisministerens administrasjon av utlendingsloven i forbindelse med familiegjenforening av flyktninger fra det borgerkrigsherjede Sri Lanka. I årene 1982-87 hadde et antall tamilske flyktninger fått asyl i Danmark. De søkte senere oppholdstillatelse for sine ektefeller og mindreårige barn, som de etter den danske utlendingsloven hadde rettskrav på. Men etter Justisminister Ninn-Hansens ordre blev der fra årsskiftet 1987-88 gjennomført et stopp, en såkalt nedprioritering, for den type tillatelser. Bakgrunnen var at man la til grunn en skjør fredsavtale.

Saken ble derimot stadig debattert i media med krav om ansvarsplassering, og juli 1990 ble det på statsminister Poul Schlüters initiativ nedsatt en undersøkelsesrett under ledelse av høyesterettsdommer Mogens Hornslet. Deres konklusjoner ble nedtegnet i Tamilrapporten som ble offentliggjort januar 1993 med en vurdering av de tre nevnte ministeres, visse folketingsmedlemmers samt embetsmenns rolle i saken før og etter tamilstoppets opphevelse. Folketinget vedtok 11. juni 1993 å reise riksrettssak mod Erik Ninn-Hansen, men ikke mod Poul Schlüter og ikke mod H. P. Clausen. Riksrettssaken, som ble innledet i 1994, resulterte i at Ninn-Hansen ble idømt fire måneders betinget fengsel for overtredelse av ministeransvarlighedsloven § 5 ved forsettelig igjennom en lengre periode, mot sine embetsmenns advarsler, fastholdt praktiseringen av en ulovlig utøvelse av utledningslovens regler.

Flere av Justisdepartementets jurister fikk dessuten disiplinærstraffer i form av forflyttelse og irettesettelse (for den ansvarlige departementssjef).

9.4.1 Utvalgte forslag til ny lov

Følgende hovedpunkter ble fremmet av utvalget:

- Reglene om undersøkelsesretten bør ikke fremgå av retsplejeloven, men fremgå i en selvstendig lov.
- Navnet undersøkelsesrett blir skiftet ut med undersøkelseskommisjon.
- En dommer bør ikke være den eneste som kan lede en undersøkelse, men det ble sett på som ønskelig at leder var jurist. Høyesterettsdommere bør ikke anvendes i fremtiden, kun byretts eller landsdommere.
- En undersøkelseskommisjon bør kun, hvor det etter en konkret vurdering er behov for det, anmodes om å foreta rettslige vurderinger om embetsmenns eventuelle rettslige ansvar. Hvis en kommisjon blir bedt om å foreta en rettslig vurdering av et slikt ansvar, bør den ha minst 3 medlemmer.
- Undersøkelsene bør ikke være offentlige.
- Den person som blir underlagt granskning har krav på en prosessfullmektig. Prosessfullmektigen har rett til kopi av alt materialet som inngår i undersøkelsen, og

rett til å overvære alle møtene i kommisjonen. Prosessfullmektigen og personen som er underlagt granskning skal ved undersøkelsens slutt ha anledning til å komme med en skriftlig redegjørelse.

- Prosessfullmektigen kan anmode kommisjonen om å foranstalte bevisførselen og foreta utdypende avhør av de personer som har vært avhørt av kommisjonen.
- Personen som blir gransket skal bli varslet om de forhold, av faktisk og rettslig karakter som berører vedkommende. De skal også varsel om de anførsler og eventuelt konklusjoner kommisjonen har tenkt til å komme med i sin beretning.

10 De lege ferenda og avsluttende bemerkninger

Som jeg har påpekt i denne avhandling er det hensyn på begge sider som gjør seg gjeldene for å utvide eller innskrenke partsrettighetene under granskning. Problemet er derfor at det svært vanskelig å lage et regelsett som kan fungere tilfredstillende for de forskjellige forhold som gjør seg gjeldene under en kommisjons arbeid. Kanskje burde man differansegjerde mellom forskjellige typer av kommisjoner for å treffe den enkelte kommisjons behov, ved å gi en generell lov med hjemmel til å gi forskifter for de forskjellige typene.

I fremtiden vil offentlige organer fortsatt ha et behov for å gjennomlyse et saksfelt eller hendelsesforløp ved hjelp av granskningskommisjoner. Hvilke områder bør det regjeringsoppnevnte utvalget se på?

Kanskje bør det stilles klarere krav til oppdragsgiver når det gjelder mandatet for granskningen. En mulighet for fremtidige granskninger er at man utelukker kritikk mot enkeltpersoner. Dette bør kanskje overlates til arbeidsgiver, tilsynsmyndigheter eller påtalemyndighet. Det må også fremkomme klarere at granskningen er et ledd i saksforberedelsen for oppdragsgiveren og at det er de som har siste ordet i saken. I de

kommisjonene som har vært nedsatt har man sett tendenser til at granskerne gjemmer seg bak kommisjonens konklusjoner og dytter dem fremfor seg i debatter.

Man må også se på den tidsrammen som ofte blir lagt til grunn. Granskere må ta et selvstendig ansvar for at det de leverer fra seg er gjennomarbeidet på en forsvarlig måte, og sette ned foten hvis de blir presset på tiden. Ofte er det dog en presset politisk situasjon hvor man ønsker en avklaring raskest mulig. Hvis man ser på omfanget UDI-saken fikk, er det ikke vanskelig å tenke seg at kommisjonen må ha vært utsatt for et veldig tidspress.

Det er mange (særlig etterlyst i det juridiske miljøet) som forventer at man nå får et regelverk i lovs form som bedre kan sikre enkeltpersoners interesser mot forvaltningen. Det som jeg anser som hovedutfordringen for utvalget som skal se på et nytt regelsett, er å finne en form som gjør at det kan tilpasses variasjonen av kommisjoner og utvalg. Dette forutsetter et tøyelig regelverk som kan tilpasses hver enkelt granskningskommisjon, og slik sett er ikke nødvendigvis lovs form det beste alternativet. Andre forhold som må vurderes er bl.a. bevisspørsmål; hvilken grad av sannsynlighet skal kreves for å legge et faktum til grunn, og om vi bør innføre forklaringsplikt i norsk som i dansk rett?

Kommisjonens rapport har blitt sterkt kritisert for sine personkarakteristikker. Flere som har blitt utsatt for granskning har opplevd dette nedverdiggende og stemplende. Særlig har det vært reagert på negative personkarakteristikker som eksempelvis i UDI-rapporten; ”(...) ble det bevisst lagt opp til en praksis som lå i ytterkant av det lovlige”.

Når prosessen er inkvisitorisk er det mye som kan tale for at den aldri vil bli oppfattet som en rettferdig prosess hvor alle parter vil være tilfredse i forhold til tilliten til systemet. Da kommisjoners oppgave ofte vil være å ta standpunkt til hvorvidt det foreligger kritikkverdige forhold, vil det ofte ikke være til å unngå at kommisjonen kommer med utsagn som er egnet til å skade en persons gode navn og rykte. Heller ikke vil det være til å unngå at det avgis forklaringer eller fremsettes anførsler av lignende karakter.

Utvalget kan høste noen erfaringer ved å se til dansk lovgivning og den debatten som har vært forut og etter lovreguleringen. De har hatt en særlig grundig gjennomgang av regelverket og stor debatt særlig rundt partsinteresser og saksbehandlingsreglene.

Selv om det nå blir satt i gang et arbeid med å evaluere regelverket, må det ikke glemmes at selv om det har vært stor debatt rundt rundskrivet i visse tilfeller, har det vært et egnet regelverk under mange granskninger. Hvis utvalget nå avskjære personkarakteristikker, samtidig som man klargjør enkelte av reglene vedrørende tidsperspektivet og mandatets innhold, kan det være gode grunner for å beholde kjernen av det regelverket man har i dag.

Litteraturliste

10.1 Norsk rett

10.1.1 Bøker

Bernt, Jan Fridthjof. *Frihagens forvaltningsrett*, Bind I 2003. Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen

Eckhoff, Torstein. *Forvaltningsrett 6. utgave*, 2. opplag. Torstein Eckhoff og Eivind Smith

Eckhoff, Torstein. *Rettskildelære 4. utgave* ved Jan Helgesen 1997

Graver, Hans Petter. *Alminnelig forvaltningsrett 2. utgave* 2002

Hov, Jo Rettergang I 1999

Robberstad, Anne. *Mellom tvekamp og inkvisisjon* 1999 (robberstad 1999)

10.1.2 Artikler

Bratholm, Anders. Lov & rett 1986 s. 439 – 474 *Granskning som statlig virkemiddel for å bringe faktiske forhold eller ansvarsforhold på det rene*

Gjertsen, Johan. *UDI-saken. Granskningskommisjonens rapport – noen merknader* (Åpent brev til statsråd Bjarne Håkon Hanssen mai 2006)

Graver, Hans Petter. *Forvaltningens plikt til å gi varsel før vedtak treffes*. Lov & rett 2005 nr. 10 s. 579

Graver, Hans Petter. *Granskning og sikkerhet*. Lov & rett 2006 nr. 06 s. 321

Jakhelln, Henning. *Granskning i privat virksomhet – enkelte arbeidsrettslige utfordringer* (18. oktober 2006 Jakhelln)

10.1.3 Forarbeider og offentlige utredninger m.m.

Ot. Prp. nr. 34 (1973-74). *Om lov om endring I domstolsloven av hensyn til offentlige granskningskommisjoner*

Blomutvalget, *Innstilling om regler for granskningskommisjoner* (innstilling 1968)

10.1.4 Etterarbeider

Sivilombudsmannen, (Sak 92-1539). *Granskningen av Oslo Kommune - saksbehandlingen*

Sivilombudsmannen, (Sak 2004-2889). *6.1 Offentlighet i forvaltningen og rett til innsyn i forvaltningens saksdokumenter. 6.1.5 Innsyn i etterforskningsdokumenter benyttet av granskningskommisjon*

Rundskriv B-3/73. *Retningslinjer for offentliggjøring av utredninger fra utvalg*

Rundskriv G-69/98 (Saksnr 98/4843). *Innskjerping av offentlighetsloven*

Ot.prp. nr. 9 (2005 – 2006) Om lov om rett til innsyn i offentlig varsemd (offentlighetslova)

NOU 1995:10. Kapittel 3 Gjeldene rett (Injurielovgivningen)

NOU 2000:30 Åsta-ulykken

NOU: 2001:9 Lillestrøm-ulykken

10.1.5 Andre relevante arbeider

Ot.prp. nr. 78 (2003 – 2004) Om lov om endringer i lov 24. juni 1994 nr 39 om sjøfarten (sjøloven) og andre lover

Europarådets sekretariats håndbok ”The administration and you”

10.1.6 Elektroniske dokumenter

Fra www.odin.no:

Tolkningsuttalelser fra lovavdelingen:

Forvaltningsloven § 1 og § 2 første ledd bokstav a:

<http://www.odin.no/jd/tolkningsuttalelser/forvaltningsrett/012041-990045/ram085-bn.html#ram85>

Forvaltningsloven § 2 e:

<http://www.odin.no/jd/tolkningsuttalelser/forvaltningsrett/012041-990045/ram017-bn.html#ram17> og <http://www.odin.no/jd/tolkningsuttalelser/forvaltningsrett/012041-990045/ram084-bn.html#ram84>

Forvaltningsloven § 13:

<http://www.odin.no/jd/tolkningsuttalelser/forvaltningsrett/012041-990045/ram093-bn.html#ram93> og <http://www.odin.no/jd/tolkningsuttalelser/forvaltningsrett/012041-990045/ram045-bn.html#ram45> og <http://www.odin.no/jd/tolkningsuttalelser/forvaltningsrett/012041-990045/ram046-bn.html#ram46>

Forvaltningsloven § 18:

<http://www.odin.no/jd/tolkningsuttalelser/forvaltningsrett/012041-990045/ram092-bn.html#ram92>

Offentlighetsloven § 5 a:

<http://www.odin.no/jd/tolkningsuttalelser/forvaltningsrett/012041-990052/ram047-bn.html#ram47>

Offentlighetsloven 5 a, 6 og 9:

<http://www.odin.no/jd/tolkningsuttalelser/forvaltningsrett/012041-990052/ram046-bn.html#ram46>

Veileder i utredningsarbeid:

<http://odin.dep.no/fad/norsk/tema/styring/utredningsveileder/p30007688/bn.html>

10.1.7 Lovregistre:

Grunnloven av 17. mai 1814

1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven) av 10. februar

1967:

§ 2 e

§ 6

§ 11

§ 12

§ 13 a-f

§ 16 -20

§ 28

1970 Lov om offentlighet i forvaltningen (Offentlighetsloven) av 19. juni 1970 nr. 69:

§ 1 -3

§ 5

§ 5 a

§ 6

§ 6 a

10.1.8 Forskrifter

Regler for granskningskommisjoner, Rundskriv G-48/75, 4. mars 1975

10.1.9 Rettspraksis

10.1.9.1 Norsk rett

Rt. 1981 s. 745 Isenedommen,

Rt. 1990 s. 874 Fusadommen,

Rt. 1991 s. 424

Rt. 1997 s. 1019

Rt. 1999 s.1517.

10.1.10 EF-domstol

Saml. 1974 s.1063 (Transocean)

Dom av 8. juli 1987 i B v. Storbritannia (serie A nr 120)

10.2 Dansk rett:

10.2.1 Bøker:

Talevski, Oliver. *Undersøkelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle*. Med kommentarer af Oliver Talenski, Jens Peter Chrsitensen og Claus Dethlefsen

10.2.2 Artikler:

Henrichsen, Carsten. *Tamilsaken – I Analyser og kommentarer* (Det Retsvidensbelige Institut B, Københavns universitet)

10.2.3 Etterarbeider

Sivilombudsmannen uttalelse om Tamilsaken i Danmark 1988

