



Innst. 48 L

(2014–2015)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 113 L (2013–2014)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i kommunelova m.m. (teieplikta til revisor m.m.)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innleiing og hovudinnhaldet i proposisjonen

I proposisjonen legg Kommunal- og moderniseringsdepartementet fram forslag til endringar i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommunelova) og lov 19. mai 2006 om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova).

Departementet føreslår for det første endringar i kommunelova § 39 a, som regulerer ordninga med innbyggjarinitiativ.

Departementet føreslår for det andre endringar i kommunelova § 78 nr. 7. Denne føresegna regulerer teieplikta til revisorar.

For det tredje føreslår departementet endringar i offentleglova § 5 andre ledd, slik at det kjem inn ein heimel for utsett innsyn i førebelse revisjonsrapportar.

Forslaget blei sendt på alminneleg høyring 26. november 2012.

1.2 Innbyggjarinitiativ

1.2.1 *Avvising av innbyggjarinitiativ fordi forslaget ikkje gjeld verksemda til kommunen og avvising fordi det er omkamp*

1.2.1.1 GJELDANDE RETT

Kommunelova § 39 a nr. 1 seier:

«§ 39 a Innbyggjarinitiativ

Innbyggerne i kommunen eller fylket kan fremme forslag som gjelder kommunens eller fylkeskommunenes virksomhet. Kommunestyret eller fylkestinget plikter selv å ta stilling til forslaget dersom minst 2 prosent av innbyggerne står bak forslaget. Likevel er 300 underskrifter i kommunen eller 500 i fylket alltid tilstrekkelig.»

Eit innbyggjarinitiativ må gjelde verksemda til kommunen.

Kommunestyret har ikkje plikt til å ta stilling til eit innbyggjarinitiativ som ikkje gjeld verksemda til kommunen. Lovteksten tek ikkje direkte stilling til spørsmålet om kven i kommunen som kan eller skal avgjere om eit forslag gjeld verksemda til kommunen. Likevel ser lovteksten ut til å byggje på ein føresetnad om at kommunestyret ikkje har plikt til å ta stilling til dette spørsmålet, slik at det kan leggjast til administrasjonen.

Vidare er det eit vilkår for å få behandla eit innbyggjarinitiativ at forslaget ikkje har same innhald som eit tidlegare innbyggjarinitiativ eller ei sak som er behandla av kommunestyret på vanleg måte i løpet av valperioden. Dette blir ofte omtalt som «omkampføresegna». Føresegna står i kommunelova § 39 a nr. 3.

Lova inneheld likevel ikkje eit forbod mot at kommunestyret realitetsbehandlar slike initiativ.

Lovteksten tek heller ikkje her direkte stilling til kven i kommunen som kan eller skal avgjere om eit forslag er i strid med omkampføresegna. Likevel seier føresegna innleiingsvis at «det ikke [kan] fremmes forslag». Det kan derfor verke som at eit forslag som er i strid med omkampføresegna, ikkje er eit «forslag» som kommunestyret pliktar å ta stilling til etter § 39 a nr. 1 andre punktum.

1.2.1.2 HØYRINGSNOTATET

I høyringsnotatet føreslo departementet enkelte endringar i kommunelova § 39 a som regulerer ordninga med innbyggjarinitiativ. Bakgrunnen for forslaga var rapporten Evaluering av innbyggerinitiativordninga frå NIBR/Rokkansenteret oktober 2010.

Departementet føreslo at det skal vere kommunestyret/fylkesstyret sjølv som må avgjere om eit innbyggjarinitiativ skal avvisast fordi det ikkje gjeld verksemda til kommunen eller fordi det er omkamp om eit spørsmål som allereie er behandla.

Bakgrunnen for forslaga var at departementet meinte at spørsmålet om kven i kommunen som skal ha høve til å avvise eit innbyggjarinitiativ av dei nemnde årsaka, er av prinsipiell betyding, spesielt i tvilstilfelle.

Vidare var departementet oppteke av at innbyggjarinitiativordninga skal vere ein arena for reell medverknad. For å få til det er det viktig at initiativtakarane og dei som skriv under på eit initiativ, opplever at forslaget hamnar på bordet til politikarane. Departementet meinte at dette kunne gjerast ved at kommunestyret får plikt til å vurdere om eit initiativ gjeld verksemda til kommunen eller ikkje. I tillegg er vurderingstemaet – verksemda til kommunen – av ein slik karakter at det verkar mest rimeleg at det er kommunestyret sjølv som tek den endelege avgjerda. Departementet meiner at dei same forholda gjer seg gjeldande i spørsmålet om avvising fordi det er omkamp.

Departementet vurderte om forslag som openbert ikkje fyller vilkåret, likevel kan avvisast av administrasjonen, men meinte at det ikkje er behov for å gjere eit slikt unntak, sidan det berre vil vere eit fåtal saker.

Departementet peikte på at det i rettleiinga H-2149 Innbyggerinitiativ/Innbyggjarinitiativ har uttalt at kommunestyret sjølv bør vurdere om forslaget skal avvisast når det er tvil om omkampføresegna er oppfylt. Departementet viste også til evalueringsrapporten, som viser at det i liten grad er administrasjonssjefen som tek slike avgjerder. Slik som det er gitt uttrykk for i rettleiinga, meinte departementet at det er rimeleg at kommunestyret sjølv vurderer om eit forslag har same innhald som ei sak som kommunestyret tidlegare har behandla.

Departementet peikte vidare på at det er grunn til å tru at initiativtakarar og underskrivarar vil meine at initiativet får ei meir demokratisk behandling dersom det er kommunestyret, og ikkje administrasjonssjefen, som vurderer avvisingsspørsmålet. Det gjeld sjølv om kommunestyret avviser initiativet.

1.2.1.3 DEPARTEMENTETS VURDERINGAR

Det vert i proposisjonen vist til at departementet meiner at lovteksten bør ta meir direkte stilling til kven som skal kunne avvise innbyggjarforslag som

ikkje fyller dei formelle vilkåra. Departementet har derfor føreslått at kommunestyra skal kunne gjere dette utan høve til å delegere til andre. Det er berre nokre få høyringsinstansar som ikkje ønskjer å innføre ei delegeringssperre.

Det går fram av proposisjonen at departementet ikkje kan sjå at det er relevant å leggje avgjerande vekt på argumenta som blir haldne fram mot delegeringssperre, slik som at ei slik sperre kan føre til lite føremålstenleg bruk av tid og ressursar for kommunestyret. Dersom det er openbert at dei formelle vilkåra ikkje er oppfylte, vil kommunestyret kunne behandle saka svært raskt. I ei sak der det er tvil om dei formelle vilkåra er oppfylte eller ikkje, meiner departementet det er viktig at det øvste organet i kommunen behandlar saka. Departementet kan derfor ikkje sjå at det er behov for å gi høve til å delegere behandlinga av desse sakene til eit anna folkevald organ. Vidare har det i høyringssvara komme innvendingar om at ei delegeringssperre utgjer ei innskrenking av handlingsrommet til kommunestyret og ei innskrenking av organisasjonsfridommen til kommunane. Departementet er einig i dette, men meiner at andre lokaldemokratiske omsyn må vege tyngre i dette spørsmålet – nemleg innbyggjarane sine interesser i å få initiativa sine behandla av dei øvste folkevalde.

1.2.2 *Frå innbyggjarinitiativ til innbyggjarforslag*

Overskrifta i § 39 a er «Innbyggerinitiativ». Føresegna elles nyttar uttrykket «forslag». Dei som står bak forslaget, blir kalla «initiativtakerne». Terminologien i føresegna er altså ikkje einsarta.

Departementet meiner med støtte frå høyringsinstansane at «innbyggerforslag» gir ei meir presis beskriving av ordninga enn «innbyggerinitiativ» gjer. Vidare vil endringa gi føresegna ei einsarta språkutforming og gjere føresegna meir tilgjengeleg for innbyggjarane. For å sikre konsistens i språkutforminga av føresegna føreslår departementet også å erstatte uttrykket «initiativtakerne» i § 39 a nr. 2 med uttrykket «forslagsstillerne».

1.3 Teieplikta til revisor

I kap. 4 i proposisjonen vert det gitt ei omtale av gjeldande rett, irekna om kommunelova § 78 nr. 7 og forvaltningslova § 13.

Det er frå høyringsinstansane brei støtte for forslaget frå departementet.

1.3.1 *Departementets vurderingar*

Det går fram av proposisjonen at utgangspunktet til departementet er at det er grunn til å vurdere om føresegna i kommunelova § 78 nr. 7 pålegg ei for

vidtgående teieplikt. Grunnlaget for vurderinga er at teieplikta skal omfatte opplysningar som har krav på vern, men at plikta ikkje bør vere meir vidtgående enn det er eit sakleg og reelt behov for.

Som det er peikt på i Ot.prp. nr. 70 (2002–2003), vil revisoren kunne få tilgang til svært sensitive opplysningar i arbeidet sitt. Dette heng saman med at revisoren etter kommunelova § 78 nr. 6 utan å bli hindra av teieplikt kan krevje å få alle opplysningar, utgreiingar og anna som revisoren meiner er nødvendig for å gjennomføre oppgåvene.

Forvaltningslova § 13 inneheld ei balansert avveging av kva typar opplysningar som bør vere underlagde teieplikt. Slik departementet vurderer det, bør den teieplikta som generelt gjeld for offentleg tilsette, også liggje til grunn for arbeidet til revisorar, med mindre det er særlege forhold ved verksemda til ein revisor som tilseier at teieplikta bør vere meir omfattande.

Departementet legg i proposisjonen til grunn at personleg informasjon av sensitiv karakter skal vere omfatta av teieplikta til revisoren. Etter forvaltningslova § 13 første ledd nr. 1 er opplysningar om «personlege forhold» verna av teieplikt. Departementet legg til grunn at forvaltningslova gir tilstrekkeleg vern på dette området. Det er heller ingen høyringsfråsegner som trekkjer i retning av at det bør vere ei meir omfattande teieplikt for personlege opplysningar enn den som følgjer av forvaltningslova § 13 første ledd nr. 1.

Det vert i proposisjonen vist til at svært mange av dei som har uttalt seg, støttar forslaget frå departementet, og mange seier seg også einige i grunngevinga til departementet. I høyringsnotatet bad departementet særskilt om høyringsinstansane sitt syn på om det av omsyn til kommunen er visse opplysningar som bør vere omfatta av teieplikta til revisoren; det vil seie opplysningar som ikkje er omfatta av teieplikt etter forvaltningslova. Det er svært få som har peikt på dette, noko som trekkjer i retning av at forslaget gir ei balansert avveging av kva opplysningar som bør vere omfatta av teieplikt.

Oslo kommune er i utgangspunktet for endringa, men er bekymra for at kunnskapen som revisoren har om eventuelle manglar i internkontrollen til kommunen, kan utnyttast til ulovlege føremål dersom manglane blir offentleg kjende.

Departementet viser til at det vil vere mogleg å gjere unntak frå innsyn i slike opplysningar etter offentleglova § 24 tredje ledd første punktum når det er nødvendig fordi innsyn vil kunne lette gjennomføringa av straffbare handlingar. Dersom opplysningar realistisk sett kan utnyttast til ulovlege føremål, vil dette vere oppfylt.

Akershus fylkeskommune går imot den føreslåtte lovendringa fordi dei meiner at det kan finnast opp-

lysningar i fylkeskommunen som revisoren bør ha teieplikt om av omsyn til offentlege interesser. Dei peiker på at dette for det første kan gjelde opplysningar som ikkje er omfatta av teieplikt etter forvaltningslova § 13, men som fylkeskommunen har heimel til å halde utanfor innsyn etter offentleglova §§ 14 flg. Vidare skriv dei at det kan gjelde opplysningar som er omfatta av profesjonsbestemt teieplikt for tilsette i fylkeskommunen. Buskerud fylkeskommune og Skien kommune reiser dei same innvendingane.

Departementet viser til at det som utgangspunkt må leggjast til grunn at unntaksføresegnene i offentleglova vil vere tilstrekkeleg til å sikre behova for å skjermje slike offentlege interesser når det gjeld innsyn i dokument som er komne inn til revisoren, eller som er utarbeidde av revisoren.

Slik departementet ser det, er det neppe noko avgjerande moment for å oppretthalde ei streng teieplikt for revisorar som utfører kommunal revisjon, at det i fylkeskommunen kan liggje føre informasjon som er omfatta av profesjonsbasert teieplikt for enkelte tilsette der. Den klare hovudregelen er at eventuell profesjonsbasert teieplikt ikkje følgjer med når informasjonen blir sendt over til nokon som ikkje tilhøyrar den aktuelle profesjonen. Personopplysningar som er omfatta av ei profesjonsbasert teieplikt, vil i mange tilfelle òg vere omfatta av teieplikta etter forvaltningslova.

Nokre av høyringsinstansane, blant andre Norges Kommunerevisorforbund, har føreslått at ein bør bruke formuleringa om teieplikt i lov om riksrevisjonen (riksrevisjonslova). Teieplikt er i denne lova regulert i § 15.

Departementet kan ikkje sjå at det er haldepunkt verken i ordlyden eller andre rettskjelder for at denne føresegna vernar om offentlege interesser slik høyringsinstansane legg til grunn, og heller ikkje at føresegna i nemneverdig grad opnar for meir omfattande teieplikt enn føresegnene i forvaltningslova §§ 13 flg. Departementet ser derfor ingen gode grunnar til å bruke denne ordlyden framfor å vise til ordlyden i forvaltningslova.

KS reiser følgjande problemstilling:

«Vi vil likevel ta opp spørsmålet om private revisorers strenge taushetsplikt etter revisorloven, som er om lag den samme som etter dagens kommunelov, også vil gjelde der en privat revisor/revisorfirma tar oppdrag for en kommune. Dersom revisorlovens regler skal gjelde, vil det være ulik taushetsplikt alt etter om man velger kommunal eller privat revisjon. Dette reiser særlige problemstillinger som bør vurderes nærmere.»

Revisoren og medarbeidarane til revisoren har etter revisorlova § 6-1 første ledd første punktum teieplikt om alt som dei i verksemda si får kjennskap

til, «med mindre annet følger av lov». Det følger direkte av ordlyden i revisorlova § 6-1 at føresegnene i revisorlova vik for anna lov, også der anna lov heimlar ei mindre omfattande teieplikt enn revisorlova. Føresegna om teieplikt i kommunelova vil såleis gå framfor teieplikt etter revisorlova i tilfelle der eit revisjonsselskap utfører revisjon for ein kommune eller ein fylkeskommune.

Enkelte har nemnt at kjeldevernet må sikrast gjennom teieplikta. Departementet legg til grunn at revisorar utøver nødvendig kjeldevern i dei tilfella der det er nødvendig i tråd med ei profesjonell utøving av revisjonsverksemda og «best practise».

Det går fram av proposisjonen at ei innvending mot lovforslaget har vore at det vil svekkje tillitsforholdet mellom kommunen og revisoren, fordi revisoren blir pålagt ei mindre omfattande teieplikt. Departementet kan ikkje sjå at dette vil vere ei nødvendig følgje av endringsforslaget. Både kommunen og revisoren er i denne samanhengen profesjonelle aktørar som vil utføre oppgåvene sine på best mogleg måte. Vidare følgjer det av kommunelova § 78 nr. 6 at revisoren utan å bli hindra av teieplikt kan krevje å få alle opplysningar, utgreiingar og anna som revisoren meiner er nødvendig for å gjennomføre oppgåvene.

Revisorforeningen tek opp spørsmålet om kommunane ved instruks eller avtale kan binde revisoren til tausheit ut over den lovfesta teieplikta til revisoren. Departementet legg til grunn at kommunane ikkje kan inngå lovstridige avtalar eller påleggje lovstridige instruksar. Dersom ein avtale eller instruks fritrek frå visse tilfelle av teieplikt som følgjer av lova, ville avtalen eller instruksene vere lovstridig. Departementet meiner likevel at dersom ein kommune inngår ein avtale med eit revisjonsfirma som utvidar teieplikta til revisoren, vil dette ikkje vere i strid med lova.

Det vert i proposisjonen vist til at for å vere gyldige må instruksar om teieplikt for kommunalt tilsette liggje innanfor rammene av lova. Det vil seie at dei ikkje kan stride mot det som er bestemt i forvaltningslova §§ 13 til 13 f. Instruksane kan heller ikkje forhindre retten partane har til innsyn etter forvaltningslova § 18 flg., eller innskrenke det alminnelege innsynet etter offentleglova. Departementet kan ikkje sjå at det vil vere lovstridig dersom ein kommune eller fylkeskommune pålegg ein kommunalt eller fylkeskommunalt tilsett revisor ei meir omfattande teieplikt enn det som følgjer av forvaltningslova.

Det vert i proposisjonen peikt på at reglane i forvaltningslova er velkjende og innarbeidde i forvaltninga. Å gjere reglane om teieplikt i forvaltningslova gjeldande for revisorar vil innebere å forenkle og rydde opp i reglane om teieplikta til revisorar. Ein revisjonsprosess vil gjennomgåande innehalde opplysningar om den kommunale drifta, inkludert orga-

nisering, økonomi, delegeringar og så vidare, og dette er opplysningar som allmenta bør kunne få tilgang til. Heimlane i offentleglova for å frita frå innsyn i dokument vil vere tilstrekkeleg til å verne interessene til kommunane.

Departementet meiner det er rettspedagogisk viktig at det er ei føresegn i kommunelova som regulerer teieplikta til revisorar. Departementet føreslår derfor at kommunelova § 78 nr. 7 blir endra til at ein revisor har teieplikt etter forvaltningslova § 13 til § 13 e.

1.4 Utsett innsyn etter offentleglova § 5

1.4.1 Gjeldande rett

Offentleglova § 5 inneheld reglar om kva tid eit organ kan eller skal utsetje å gi innsyn i eit dokument som det er innsynsrett i. Etter § 5 første ledd kan organet bestemme at innsynsretten i ei bestemd sak skal utsetjast dersom det er grunn til å tru at dokumenta gir eit direkte misvisande bilete av saka, og at innsyn derfor kan skade klare samfunnsmessige interesser.

Etter § 5 andre ledd blir dokument som er utarbeidde av eller til Riksrevisjonen i saker som revisjonen vurderer å leggje fram for Stortinget, først offentlege hos forvaltninga når saka er motteken i Stortinget. Desse dokumenta blir heller ikkje offentlege hos Riksrevisjonen før saka er motteken i Stortinget, jf. riksrevisjonslova § 18 andre ledd.

Det finst i dag ikkje heimlar for utsett offentlegheit av førebelse kommunale revisjonsrapportar. Dersom dokumentet ikkje skal eller kan haldast utanfor innsyn i medhald av offentleglova kapittel 3, kan innsynstidspunktet berre utsetjast dersom dei strenge vilkåra i offentleglova § 5 første eller tredje ledd er oppfylte. Dersom dokumenta handlar om eit mogleg lovbrøt, kan dei haldast utanfor offentlegheit med heimel i offentleglova § 24 andre ledd.

1.4.2 Høyringsnotatet

I høyringsnotatet føreslo departementet endringar i offentleglova § 5 andre ledd slik at det blir utsett innsyn for kommunale revisjonsdokument og dokument i statlege tilsynssaker.

Bakgrunnen for forslaget er arbeidsgrupperapporten som departementet fekk i desember 2009: 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane.

1.4.3 Høyringa

Eit fleirtal av dei som uttalar seg i høyringa, støttar forslaget.

Presseorganisasjonane er klare motstandarar av forslaget.

Justisdepartementet peiker blant anna på at vurderinga om utsett innsyn bør skje konkret og ta utgangspunkt i det aktuelle dokumentet.

1.4.4 Departementets vurderingar

Det blir i proposisjonen vist til at eit grunnleggjande omsyn bak offentleglova er at det skal vere mogleg for allmenta å påverke avgjerdsprosessar i forvaltninga. Innsyn vil gi borgarane høve til å komme med ytringar og innspel.

Statlege tilsynsmyndigheiter utfører kvart år ei rekkje tilsyn med kommunane for å kontrollere at kommunane oppfyller lovpålagde plikter. Statleg tilsyn med kommunane er ein kontroll av om kommunane oppfyller lovpålagde oppgåver. Dersom det statlege tilsynet avdekkjer lovbrøt, vil det vere mogleg å førebels gjere unntak for rapportane med heimel i offentleglova § 24 andre ledd andre punktum. Departementet presiserer i proposisjonen at når kommunen har fått den endelege rapporten, vil også dei førebelse rapportane i utgangspunktet vere offentlege. Departementet ser derfor ikkje behov for å fremje forslag om ytterlegare unntaksheimlar for førebelse rapportar i samband med statlig tilsyn.

I høyringsnotatet føreslo departementet at førebelse revisjonsrapportar skulle ha utsett offentlegheit på bakgrunn av forslag i arbeidsgrupperapporten 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane frå desember 2009. Arbeidsgruppa peikte på enkelte konsekvensar som kan oppstå ved for tidleg offentleggjering av korrespondanse som blir utveksla før ein revisjonsrapport er ferdigstilt.

Departementet legg i proposisjonen til grunn at innsyn i uferdige revisjonsrapportar tidvis blir opplevd som eit problem i kommunane. Ikkje-dokumenterte påstandar og opplysningar som offentlegheita får kjennskap til, vil kunne skape offentlege diskusjonar som byggjer på uriktige føresetnader.

Det blir i proposisjonen vist til at eit viktig mål i eigenkontrollen til kommunane er å leggje til rette for læring. Eventuelle feil og manglar som blir påpeikte i revisjonsrapportar, bidreg nettopp til det. Dersom ikkje-dokumenterte påstandar og opplysningar får mest merksemd i debatten, vil det kunne svekkje læringsverdien av det faktagrunnlaget som blir lagt til grunn i den endelege rapporten.

Presseorganisasjonane har i høyringsfråsegna si framheva at media bør undersøkje ei sak samtidig som kontrollorgana, og at det vil gi allmenta høve til å komme med innspel. Departementet er einig i at media også bør undersøkje saker, men meiner at ein kan sikre dette ved at dei førebelse revisjonsrapportane blir offentlege når den endelege rapporten blir levert til kontrollutvalet.

Hovudregelen om innsyn i den løpande revisjonsdialogen mellom revisoren og kommunen vil kunne føre til at avklaringar blir gjorde munnleg i staden for skriftleg. Departementet meiner at ein regel om utsett innsyn for desse dokumenta vil gjere det meir aktuelt å gjere den løpande revisjonsdialogen

skriftleg, noko som vil sikre etterprøvbarheita for ettertida.

Det vert i proposisjonen vist til at når ein skal vurdere reglane om dokumentinnsyn, må ein avvege behovet som forvaltninga har for å skjerme visse opplysningar, mot interessa allmenta har i å få innsyn. I tilfellet med løpande revisjonsdialog har forvaltninga ei interesse i å verne opplysningane for å få ro til å fullføre saksførebuinga si.

Departementet føreslår i proposisjonen eit tillegg i offentleglova § 5 andre ledd som gir høve til å gjere unntak frå reglane om dokumentinnsyn for dokument som er utarbeidde av eller til revisoren i samband med revisjonsarbeidet, fram til kontrollutvalet har fått den endelege revisjonsrapporten. Dei føreslåtte endringane i offentleglova § 5 gir høve til, men ikkje plikt til, utsett innsyn i dokument frå revisor til kontrollutval.

NKRF peikte i høyringa på at også andre enn revisoren kan få i oppdrag å gjere selskapskontroll på vegner av kontrollutvalet, og at slik korrespondanse også må vere omfatta av høvet til å gjere unntak frå reglane om offentlegheit. Departementet ser at det er behov for å inkludere også slik korrespondanse, og har utforma lovforslaget slik at dette er inkludert.

1.5 Økonomiske og administrative konsekvensar

Departementet går ut frå at lovforslaga samla sett ikkje har økonomiske og administrative konsekvensar av betydning.

Departementet vurderer det slik at lovforslaga som pålegg kommunestyret å ta stilling til om eit innbyggjarinitiativ skal avvisast eller ikkje, ikkje fører til noko vesentleg administrativt meirarbeid for kommunane.

Lovforslaga som gjeld utsett innsyn og teieplikta til revisorar, vil etter departementet si mening ikkje ha økonomiske og administrative konsekvensar. Samla sett meiner departementet at forslaga ikkje fører til behov for auka overføringar til kommunane.

2. Komiteens behandling

Komiteen avholdt 21. oktober 2014 åpen høring i saken. Norges kommunerevisorforbund, Forum for kontroll og tilsyn, Norsk presseforbund, Norsk redaktørforening og Norsk journalistlag deltok på høringen.

3. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jan Bøhler, Stine Renate Håheim, Stein Erik Lauvås, Helga

Pedersen, og Eirik Sivertsen, fra Høyre, Bjørn Erik Hollevik, Frank J. Jensen, Mudassar Kapur og Ingjerd Schou, fra Fremskrittspartiet, Mazyar Keshvari og lederen Helge André Njåstad, fra Kristelig Folkeparti, Mari Ljones Brekke, fra Senterpartiet, Heidi Greni, fra Venstre, André N. Skjelstad, og fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, viser til Prop. 113 L (2013–2014) om endringer i kommunelova m.m. (teieplikta til revisor m.m.).

3.1 Innbyggerinitiativ

Komiteen viser til at innbyggerinitiativordningen gir innbyggerne i en kommune eller et fylke en rett til å sette en sak på den politiske dagsordenen. Initiativretten er en viktig demokratisk rettighet som gjør at innbyggerne i større grad aktiviseres og trekkes med i beslutningsprosesser.

Komiteen understreker viktigheten av at innbyggerinitiativordningen er en ordning for reell medvirkning, og at initiativene behandles av folkevalgte i den aktuelle kommune. Komiteen mener at det er naturlig at også de folkevalgte tar stilling til spørsmål om avvisning av initiativ, og at dette ikke kan besluttes av administrasjonen. Komiteen stiller seg på denne bakgrunn bak forslaget om en presisering av at spørsmålet om avvisning av innbyggerinitiativ må behandles i kommunestyret.

Komiteen mener videre at «innbyggerforslag» er en bedre beskrivelse av ordningen enn dagens «innbyggerinitiativ», og at en slik betegnelse vil kunne bidra til en bredere forståelse for hva ordningen innebærer.

3.2 Revisors taushetsplikt

Komiteen viser til forslaget om å gjøre de generelle taushetsreglene i forvaltningsloven § 13 gjeldende for revisjon i medhold av kommuneloven, og stiller seg bak dette forslaget.

Komiteen mener at taushetsplikten som gjelder for offentlig ansatte i medhold av forvaltningsloven, også bør legges til grunn for revisorenes arbeid. Komiteen vil understreke at taushetsplikten skal omfatte opplysninger som trenger vern, men at den ikke bør være mer vidtgående enn det er saklig og reelt behov for.

Komiteen viser til at forvaltningsloven har en balansert avveining mellom opplysninger som har krav på vern og opplysninger som ikke har krav på vern. Reglene i forvaltningsloven er godt kjent og innarbeidet i forvaltningen, og komiteen mener på denne bakgrunn at endringen innebærer en forenkling av regelverket knyttet til revisorers taushetsplikt.

Komiteen har merket seg departementets brev av 2. september 2014 (vedlagt) vedørende en inkurie

i proposisjonen. Det fremgikk av proposisjonen at kommunene hadde anledning til å pålegge både tjenestemenn og folkevalgte taushetsplikt. Proposisjonen omhandler imidlertid ikke folkevalgtes taushetsplikt, og pålegget skal således bare anses for å omhandle tjenestemenn.

3.3 Utsatt innsyn etter offentleglova § 5

Komiteen viser i det videre til forslag om utsatt innsyn etter offentleglova § 5 annet ledd, for foreløpige kommunale revisjonsrapporter og dokument i statlige tilsynssaker.

Komiteen vil innledningsvis understreke at offentlighetsprinsippet er et grunnleggende demokratisk prinsipp, som bidrar til å styrke og videreutvikle demokratiet. En åpen og fri samfunnsdebatt er grunnleggende for et fungerende demokrati, og informasjon om samfunns spørsmål generelt og forvaltningens virksomhet spesielt, er en forutsetning for en informert samfunnsdebatt. Åpenhet bidrar til å øke allmennhetens innsikt i politiske spørsmål og prosesser, og til engasjement i samfunns spørsmål.

Komiteen viser til at offentlighetsprinsippet og innsynsretten gjør det mulig for allmennheten å påvirke beslutningsprosesser i forvaltningen. I pågående prosesser vil allmennheten med dette kunne komme med innspill, kommentarer og påpeke eventuelle feil eller mangler.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, støtter foreslåtte endringer i offentleglova § 5 andre ledd, slik at det blir innført en hjemmel for utsatt innsyn i foreløpige kommunale revisjonsrapporter. Forslaget ble sendt på høring i 2012 fra Kommunal- og regionaldepartementet. Det vises til at bakgrunnen for forslaget er en arbeidsgrupperapport om styrket egenkontroll i kommunene. Forslaget innebærer at det gis tilsvarende hjemler for utsatt offentlighet for foreløpige kommunale revisjonsrapporter som i reglene for dokument utarbeidet av Riksrevisjonen.

Flertallet viser til at forslaget om utsatt innsyn ikke vil medføre at informasjon holdes tilbake. Departementet sier i sine vurderinger at når kommunene har fått den endelige rapporten, vil også de foreløpige rapportene i utgangspunktet være offentlige.

Eit anna fleirtal, medlemene frå Høgre, Arbeidarpartiet, Framstegspartiet og Kristeleg Folkeparti, viser til at forslaget ikkje inneber ei innsnevring i sjølve retten til innsyn i revisjonsrapportar, men at tidspunktet for innsyn i revisjonsrapportar kan utsetjast til den endelige rapporten ligg føre, ei ordning lik det som gjeld

for førebelse rapportar frå Riksrevisjonen til Stortinget. Dette fleirtalet peiker på at kommunerevisjonen er uavhengig frå og ikkje underlagt administrasjonssjefen i kommunen, og såleis ikkje ein del av den vanlege kommunale forvaltninga.

Dette fleirtalet viser til at eit grunnleggjande omsyn bak offentleglova er at det skal vere mogleg for allmenta å påverke avgjerdsprosessar i forvaltninga. Innsyn vil gi borgarane høve til å komme med ytringar og innspel.

Dette fleirtalet viser til at høringsfråsegne stadfester at innsyn i uferdige revisjonsrapportar bidrar til at ikkje-dokumenterte påstandar og opplysningar skaper offentlege diskusjonar som byggjer på gale føresetnader. Dialogen mellom kommunerevisjon og administrasjonssjef på dette stadiet av saken er mellom anna å kartleggje om fakta er rett oppfatta slik at kommunerevisjonen kan basere sine slutningar på korrekt grunnlag. Dette fleirtalet viser til at eit viktig mål med eigenkontrollen er å bidra til læring og forbedring i kommunen, og at feil og manglar som blir påpeikte i revisjonsrapportar, bidreg nett opp til det. Ikkje-dokumenterte påstandar og opplysningar som det viser seg ikkje er grunnlag for å ta inn i den endelege revisjonsrapporten, kan svekkje læringsverdien av det faktagrunnlaget som blir lagt til grunn i den endelege rapporten.

Komiteens medlemmer fra Venstre og Sosialistisk Venstreparti viser til at det klare utgangspunkt etter offentleglova er at alle saksdokument er omfattet av innsynsretten. Unntak fra dette klare utgangspunktet skal vurderes konkret og selvstendig for det enkelte dokument.

Disse medlemmer mener på denne bakgrunn at det ikke foreligger grunnlag for å gi en generell adgang til utsatt innsyn i foreløpige kommunale revisjonsrapporter og dokument i statlige tilsynssaker. Unntak som i dag gjelder for Riksrevisjonen, er begrenset til dokumenter som gjelder Riksrevisjonens konstitusjonelle kontroll, og dette er nært knyttet opp til den spesielle stillingen som Riksrevisjonen har. De samme hensyn som begrunner unntaket for Riksrevisjonen gjør seg ikke gjeldende for foreløpige kommunale revisjonsrapporter og dokument i statlige tilsynssaker.

Disse medlemmer vil understreke at det er en adgang til å unnta dokument i foreløpige kommunale revisjonsrapporter og dokument i statlige tilsynssaker fra innsyn, men at denne adgangen beror på en konkret og selvstendig vurdering av det aktuelle dokument.

Disse medlemmer frykter at en mer generell adgang til utsatt innsyn i foreløpige kommunale revisjonsrapporter og dokument i statlige tilsynssaker vil begrense allmennhetens mulighet for å påvirke vik-

tige beslutningsprosesser i forvaltningen, og være i strid med offentlighetslovens klare intensjon om mer innsyn.

Disse medlemmer mener det er naturlig å avvente evalueringen av offentleglova som Stortinget ba om i vedtak 4. mai 2006, og som har til formål å avklare om intensjonene om mer innsyn er oppfylt.

På denne bakgrunn støtter disse medlemmer ikke endringene som er foreslått i offentleglova § 5 annet ledd.

Komiteen har for øvrig gjort noen språklige og lovtekniske endringer i forslaget til lovvedtak. Disse endringene er ikke ment å ha innholdsmessig betydning.

4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råar Stortinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i kommunelova m.m. (teieplikta til revisor m.m.)

I

I lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) skal følgjande endringar gjerast:

§ 39 a skal lyde:

§ 39 a. *Innbyggerforslag*

1. Innbyggerne i kommunen eller fylket kan fremme forslag som gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Kommunestyret eller fylkestinget plikter selv å ta stilling til forslaget dersom minst 2 prosent av innbyggerne står bak forslaget. Likevel er 300 underskrifter i kommunen eller 500 i fylket alltid tilstrekkelig. *Kommunestyret eller fylkestinget tar selv stilling til om forslaget gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet.*

2. Kommunestyret eller fylkestinget skal ta stilling til forslaget senest 6 måneder etter at det er fremmet. Tidsfristen gjelder ikke dersom forslaget henvises til behandling i forbindelse med pågående plansak etter plan- og bygningsloven. *Forslagsstillerne skal informeres om de avgjørelser som treffes, og de tiltak som gjennomføres som følge av forslaget.*

3. I samme valgperiode kan det ikke fremmes forslag dersom dette har

a) samme innhold som et tidligere forslag fremmet etter denne bestemmelse, eller

- b) samme innhold som en sak som er behandlet av kommunestyret eller fylkestinget i løpet av valgperioden.

Kommunestyret eller fylkestinget tar selv stilling til om forslaget omfattes av bokstav a eller b.

4. Et forslag som er fremmet etter reglene i denne paragraf, og som blir nedstemt i kommunestyret eller fylkestinget, kan ikke påklages med mindre dette følger av andre regler.

§ 78 nr. 7 skal lyde:

Revisor har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 e.

II

I lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd skal § 5 annet ledd lyde:

For dokument som er utarbeidde av eller til Riksrevisjonen i saker som han vurderer å leggje fram for Stortinget som ledd i den konstitusjonelle kontrollen, gjeld innsyn først når saka er motteken i Stortinget, eller når Riksrevisjonen har varsla vedkommande organ om at saka er ferdigbehandla, jf. lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen § 18 andre ledd. *Innsyn kan utsetjast for dokument som er utarbeidde av eller til ein revisor for ein kommune eller fylkeskommune, i saker som revisoren skal rapportere til kontrollutvalet, jf. kommuneloven § 78 nr. 5, inntil kontrollutvalet har motteke ein endeleg versjon av dokumentet. Det same gjeld dokument som er utarbeidde av eller til den som utfører selskapskontroll, jf. kommuneloven § 77 nr. 5.*

III

Lova gjeld frå den tida Kongen fastset.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 18. november 2014

Helge André Njåstad

leder

André N. Skjelstad

ordfører

Vedlegg**Brev fra kommunal- og moderniseringsdepartementet v/statsråden til Stortingets presidentskap og ekspedisjonskontoret, datert 2. september 2014****Anmodning om retting av en mindre feil i prop. 113 L (2013–2014) Endringer i kommunelova m.m. (teieplikta til revisor m.m.)**

Departementet er blitt gjort oppmerksom på en inkurie i Prop. 113 L (2013–2014) Endringer i kommunelova m.m. (teieplikta til revisor m.m.) s. 9.

På s. 9 venstre spalte, siste avsnitt står det: ”Kommunar har høve til å påleggje tenestemenn og folkevalde teieplikt i form av interne instruksar.” Ved en inkurie har ”og folkevalde” kommet med i setningen.

Det nevnte avsnittet og det fremlagte lovforslaget handler om revisors taushetsplikt. Lovforslaget omhandler på ingen måte de folkevalgtes taushetsplikt. Hvorvidt folkevalgte kan pålegges taushetsplikt gjennom instruks er tvilsomt, og det er derfor uheldig at dette kom med. Dersom setningen blir stående uendret kan dette skape forvirring.

Jeg ber derfor om at presidentskapet følger opp denne anmodningen om retting på egnet måte.

