

**Vedtak, fattet i fylkestingets plenumssamling, 13. februar 2013,
Stiklestad hotell, Verdal**

Sak nr. 13/03

Høring - justering av regelverket for hhv. innbyggerinitiativ, kommunerevisors taushetsplikt samt offentlighet for revisjons- og tilsynsrapporter

- Fylkestinget støtter departementets forslag til endringer i Kommunelovens § 39A vedr. behandlingsmåten for innbyggerforslag.
- Fylkestinget støtter departementets forslag til endringer i Offentlighetslovens § 5 vedr. utsatt offentlighet for statlige tilsynsrapporter

Sak nr. 13/04

Kontrollutvalget, høring - justering av regelverk vedr. prosedyren for behandling av innbyggerinitiativ, samt vedr. tidspunkt for offentlighet av revisjonsrapporter

1. Fylkestinget i Nord-Trøndelag støtter fullt ut departementets vurderinger og forslag til endringer i kommunelovens § 78 nr 7 og offentleglova § 5 annet ledd som berører kontrollutvalget og revisors arbeid.
2. Fylkestinget vil likevel gjøre oppmerksom på at endringen i offentleglova § 5 annet ledd imidlertid ikke fanger opp dokument som leveres fra andre enn revisor.

3/13 Høring - justering av regelverket for hhv. innbyggerinitiativ, kommunerevisors taushetsplikt samt offentlighet for revisjons- og tilsynsrapporter

Arkivsak-dok. 12/15129-2
Saksbehandler John Tuseth

Saksgang	Møtedato	Saknr
1 Fylkesrådet i Nord-Trøndelag	22.01.2013	15/13
2 Fylkestinget i Nord-Trøndelag	13.02.2013	3/13

Fylkesrådets innstilling til vedtak

- Fylkestinget støtter departementets forslag til endringer i Kommunelovens § 39A vedr. behandlingsmåten for innbyggerforslag.
- Fylkestinget støtter departementets forslag til endringer i Offentlighetslovens § 5 vedr. utsatt offentlighet for statlige tilsynsrapporter.

Fylkesrådets vurdering

Denne høringssaken inneholder forslag til fire ulike justeringer innenfor to lover – Kommuneloven og Offentlighetsloven.

En fellesnevner for alle de fire justeringene er at disse enkeltvis og samlet bidrar til en liten videreutvikling av det kommunale forvaltningssystemet.

Mens forslaget til økt politisk fokus på initiativ-/forslagsretten bidrar til videreutvikling av kommunesektoren som vital og aktuell demokratisk institusjon, innebærer de tre øvrige forslagene at tilsyn og kontroll med kommunesektoren vil kunne ivaretas på en enda mer effektiv og forsvarlig måte.

Fylkesrådet er - som sentralt forvaltningsorgan innenfor NTFK parlamentariske organisasjon – direkte eller indirekte berørt av alle de fire problemstillingene i høringssaken. Fylkesrådets saksutredning inneholder derfor en samlet framstilling av alle disse problemstillingene.

Kontrollutvalget i NTFK har med utgangspunkt i sitt reglement (§ 7) allerede avgitt egen innstilling direkte til fylkestinget for to av høringssakens høringstemaer som er av særlig interesse for kontrollfunksjonen, og dette blir forelagt fylkestinget i egen sak fra kontrollutvalget.

Fylkesrådet avgir derfor innstilling til fylkestinget kun for de to høringstemaene som kontrollutvalget ikke har avgitt innstilling til.

Fylkestingets vedtak i de to sakene fra hhv. kontrollutvalget og fylkesrådet vil samlet sett utgjøre Nord-Trøndelag fylkeskommunes uttalelse i høringssaken.

Steinkjer 22. januar 2013

Ingvild Kjerkol
fylkesrådsleder
(sign)

Saksutredning

Sammendrag

Forslag til følgende lovendringer framgår av høringsbrev fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) pr. 26.11.2012:

1. Endring i KL § 39 A, som innebærer at kommunestyret/fylkestinget selv (ikke administrasjonen) skal ta standpunkt til om såkalte innbyggerforslag/-initiativ oppfyller formelle krav eller ikke.
2. Endring i KL § 78.7, som innebærer at kommunerevisors taushetsplikt blir forankret i generelle taushetsbestemmelser i Forvaltningsloven(FvL) §§13-13e.
3. Endring i Off.L § 5, som innebærer at interne forvaltningsrevisjonsrapporter ikke blir offentlige før kontrollutvalget har mottatt endelig versjon.
4. Endring i Off.L § 5, som innebærer at statlige tilsynsrapporter ikke blir offentlige før kommunen/fylkeskommunen har mottatt endelig versjon.

Blant de tilskrevne høringsinstansene er kommuner og fylkeskommuner, Norges kommunerevisorforbund (kommunerevisorforeningen), Forum for Kontroll og tilsyn (kontrollutvalgsforeningen) samt Kommunenes sentralforbund (KS).

Kontrollutvalget i NTFK har med hjemmel i eget reglement § 7 behandlet denne hørings-saken og avgitt innstilling direkte til fylkestinget vedr.ovennevnte pkt. 2 og 3.

Det vurderes derfor som hensiktsmessig at kontrollutvalgets innstilling til ovennevnte pkt. 2. og 3 framlegges som egen sak til fylkestinget, og at fylkesrådets innstilling begrenses til de øvrige punktene 1. og 4.

NTFKs høringsuttalelse vil dermed framkomme av to ulike saker og vedtak i fylkestinget. Det legges opp til at disse to sakene behandles etter hverandre i fylkestingets plenum.

Høringsfristen er satt til 26.februar 2013, hvilket gjør det mulig å behandle hørings-saken under fylkestingets samling i februar d.å.

Referanse for saken

- Høring vedr. justeringer i Kommuneloven §§ 39a og 78.7, samt i Off.loven §5.
- Kontrollutvalgets høringsuttalelse til fylkestinget (egen fylkestings-sak)

Vedlegg

- Høringsbrev fra KRD pr. 26.11.2012
(<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2012/horing--forslag-til-endringer-i-kommune/horingsbrev.html?id=708531>)

Saksframstilling

Bakgrunn

Endringer i lover og forskrifter sendes vanligvis på bred høring til berørte organisasjoner og grupper.

Denne høringssaken gjelder forslag til endringer i KommuneLoven (KL) §§ 39A og 78.7, samt i Offentlighetsloven (Off.L) § 5.

I hovedtrekk innebærer høringsforslagene justeringer i behandlingsmåten for såkalte innbyggerinitiativ/-forslag samt innenfor kommunal/statlig kontroll-/tilsynsfunksjon.

Problemstillinger

I det følgende redegjøres det nærmere for de foreslåtte lovendringene, som er følgende:

1. Endring i KL § 39 A, som innebærer at kommunestyret/fylkestinget selv (ikke administrasjonen) skal ta standpunkt til om såkalte innbyggerforslag/-initiativ oppfyller formelle krav eller ikke.
2. Endring i KL § 78.7, som innebærer at kommunerevisors taushetsplikt blir forankret i generelle taushetsbestemmelser i Forvaltningsloven(FvL) §§13-13e.
3. Endring i Off.L § 5, som innebærer at interne forvaltningsrevisjonsrapporter ikke blir offentlige før kontrollutvalget har mottatt endelig versjon.
4. Endring i Off.L § 5, som innebærer at statlige tilsynsrapporter ikke blir offentlige før kommunen/fylkeskommunen har mottatt endelig versjon.

I det følgende utdypes ovennevnte problemstillinger:

1. Behandlingsmåten for direkte innbyggerinitiativ (KL § 39 A):

De fleste demokratiske styringssystemer er i hovedsak basert på indirekte/representativt folkestyre. Dette innebærer at folket velger representanter, som på folkets vegne beslutter/styrer gjennom deltakelse i folkevalgte organer.

Vårt representative demokrati innebærer at det i hovedsak er de folkevalgte representantene som innehar formell initiativrett i forhold til å sette politiske dagsorden (saker/problemstillinger) i folkevalgte organer (kommunestyre/fylkesting).

Dersom grupper/enkeltpersoner blant innbyggerne ønsker å sette politisk dagsorden i kommunestyre/fylkesting, må dette som hovedregel gjøres indirekte gjennom ulike former for påvirkning av de folkevalgte representantene.

KL § 39A representerer et innslag av mulighet for direkte folkestyre (unntak fra hovedregelen om representativt demokrati). Ordningen innebærer at en gruppe av kommunens/fylkeskommunens innbyggere kan fremme forslag til behandling av en sak/problemstilling direkte overfor kommunestyret/fylkestinget.

Slike initiativ/forslag må imidlertid oppfylle følgende formelle og innholdsmessige krav for å bli behandlet av kommunestyret/fylkestinget:

- Forslaget må være underskrevet av minst 2% av befolkningen - eller alternativt minst 300/500 innbyggere i kommunen/fylket (§ 39A 1. ledd)
- Forslaget må ligge innenfor (fylkes)kommunens virksomhets-/myndighetsområde (§ 39A 1.ledd)
- Forslaget må ikke inneholde en problemstilling som i tidligere i valgperioden har vært behandlet i kommunestyret/fylkestinget (§ 39A 3. ledd).

Begrunnelsen for kravet om et antall underskrifter, synes å være å sikre en viss generell tilslutning i befolkningen for slike forslag.

Begrunnelsen for at forslaget må ligge innenfor (fylkes)kommunens myndighetsområde synes å være innlysende.

Begrunnelsen for at forslaget skal være en ny problemstilling, er å unngå at initiativretten benyttes til å fremme saker som innebærer omkamp i forhold til tidligere vedtak/avklaringer i kommunestyret/fylkestinget.

Kravet om antall forslagsstillere er objektivt og vil derfor med fordel kunne etterprøves av administrasjonen uten politisk behandling.

Derimot vil spørsmålet om saken ligger innenfor kommunens myndighetsområde, eller om samme problemstilling har vært behandlet tidligere i valgperioden, kunne innebære en skjønnsmessig/politisk vurdering.

Det er sistnevnte skjønnsmessige vurdering som etter departementets forslag i høringssaken bør foretas av vedtaksorganet for slike innbyggerforslag, dvs. kommunestyret/fylkestinget.

Lovforslaget innebærer at alle slike innbyggerforslag med fler enn 300/500 underskrifter må behandles av kommunestyret(KS) / fylkestinget(FT) selv.

Scenario 1:

Dersom administrasjonen finner at forslaget oppfyller alle de nevnte formelle kravene, legges saken fram med fullført saksbehandling av både formelle og reelle forhold i saken.

Denne behandlingsmåten vil trolig være den normale for slike innbyggerforslag.

Scenario 2A:

Dersom administrasjonen derimot er tvil om forslaget oppfyller alle formelle krav, kan det legges fram en (foreløpig) sak, som kun fokuserer på nevnte formelle krav/kriterier.

- Dersom KS/FT sier seg enig i at de formelle kravene ikke er oppfylt, stopper videre behandling av forslaget.
- Dersom KS/FT derimot vedtar at formelle krav er oppfylt, må det senere legges fram ny sak, med konsekvensutredning av substansen i innbyggerforslaget.

For situasjon i sistnevnte prikkpunkt blir det dermed 2 saker/behandlingsomganger i KS/FT.

Denne behandlingsmåten vil være mest aktuell når nødvendig realitets-/konsekvensvurderingen av substansen innbyggerforslaget er omfattende/tidkrevende.

Scenario 2B:

Det kan alternativt til scenario 2A legges opp til full saksutredning for alle forslag som tilfredsstillt kravet om 300/500 underskrifter, dvs. uavhengig av administrasjonens vurdering av oppfyllelsen av de øvrige formelle kravene (kommunal virksomhet og ny problemstilling).

Denne behandlingsmåten vil være mest aktuell når realitets-/konsekvensvurderingen av substansen innbyggerforslaget er begrenset/lite tidkrevende.

2. Omfang/hjemmel for kommunerevisors taushetsplikt:

Denne problemstillingen omfattes som nevnt av kontrollutvalgets sak/innstilling i høringssaken, og vil derfor ikke omfattes av fylkesrådets innstilling.

Det synes likevel riktig at alle problemstillingene i høringssaken utredes og dermed kan sees i sammenheng hos både fylkesrådet og fylkestinget.

Pr. i dag har kommunerevisorer egen lovbestemmelse om taushetsplikt, hjemlet i KL § 78.7. Denne bestemmelsen er annerledes utformet og mer omfattende enn de generelle bestemmelsene om taushetsplikt innenfor offentlig forvaltning (FvL § 13 – 13E).

Dette har gjennom årene bl.a. medført fortolkningsproblemer vedr. rekkevidden av kommunerevisors taushetsplikt, ikke minst når dokumenter som er unntatt offentlighet utveksles mellom forvaltningsorganer og kommunerevisor.

Departementet er imidlertid nå av den oppfatning at hjemmel og omfang av kommunerevisors taushetsplikt bør være den samme som for øvrige aktører innenfor offentlig forvaltning.

Det foreslås derfor at KL § 78.7 kun skal inneholde en henvisning til de generelle taushetsbestemmelsene i FvL § 13-13E.

3. Offentlighetstidspunkt for interne forvaltningsrevisjonsrapporter (Off.L. § 5)

Også denne problemstillingen omfattes av kontrollutvalgets sak/innstilling i høringssaken, i likhet med pkt. 2 over.

Ved en lovendring i Off.L § 5 for noen år siden ble tidspunktet for (utsatt) offentlighet vedr. Riksrevisjonens forvaltningsrevisjonsrapporter fastsatt til det tidspunktet når Stortinget mottar revisjonsrapporten.

Kommunale forvaltningsrevisjonsrapporter blir derimot offentlig allerede når et utkast til rapport oversendes vedkommende forvaltningsenhet til uttalelse/kvalitetssikring.

Dette medfører at mediaomtale og politisk diskusjon av kommunale revisjonsrapporter vil kunne begynne før den berørte forvaltningsenheten har fått anledning til å forklare seg og oppklare eventuelle misforståelser.

Kontroll- og tilsynsrapporter kan inneholde forvaltningskritikk rettet mot etater og enkeltpersoner. Ut ifra generelt rettssikkerhetsprinsipp bør berørte forvaltningsenheter derfor få anledning til å forklare seg – ikke minst for å kunne avdekke eventuelle feil eller oppklare misforståelser i revisors utkast til rapport.

Plikt til å forelegge denne typen rapporter overfor den kontrollerte enheten er derfor nedfelt i KL § 77.6. Høring av den reviderte forvaltningsenheten foretas vanligvis av revisor (jf. kommunal revisjonsforskrift § 8.2), og resultatet av høringen vedlegges/innarbeides deretter i revisors endelige rapport.

I sitt høringsforslag argumenterer departementet med at det bør være samme tidspunkt for offentlighet av kontroll/tilsynsrapporter både i staten og i kommunesektoren.

Departementets forslag i høringssaken er at ovennevnte høringsrunde med den reviderte forvaltningsenheten må være foretatt - før saken er å anse som ferdig utredet og dermed blir offentlig.

Det presiseres at saken ikke handler om å unnta slike kontrollrapporter fra offentlighet, men kun om tidspunktet for når rapporten bør anses å være ferdig utredet og tilrettelagt for politiske prosesser - og dermed blir offentlig.

Den foreslåtte lovendringen vil medføre vesentlig redusert risiko for at den offentlige diskusjonen og læringsprosessen i kjølvannet av forvaltningsrevisjoner sporer av pga. fakta- eller vurderingsfeil i revisjonsrapporten.

Det er derfor ingen tvil om at departementets forslag vil innebærer en vesentlig forbedring i forhold til dagens regelverk for offentlighet av kommunale revisjonsrapporter.

Lovforslaget oppfylder likevel ikke fullt ut departementets egen prinsipielle målsetting om at tidspunktet for offentlighet bør være det samme for både statlige og kommunale revisjonsrapporter.

Dette fordi Kontrollutvalgets formelle rolle i forhold til kommunale forvaltningsrapporter, er tilnærmet den samme som Riksrevisorskollegiet (Riksrevisjonens politisk valgte styre) sin rolle overfor Riksrevisjonens rapporter.

Dette gir grunnlag for et alternativt syn om at kommunale revisjonsrapporter bør bli offentlig etter at kontrollutvalget har avgitt lovbestemt innstilling til kommunestyret/fylkestinget.

4. Offentlighetstidspunkt for statlige (eksterne) tilsynsrapporter (Off.L § 5)

Statlig tilsyn med kommunesektoren ivaretas av en rekke ulike statlige kontroll- og tilsynsorganer, eksempelvis Fylkesmannen, Helsetilsynet, Utdanningsdirektoratet, mv.

Problemstillinger i forrige pkt. vedr. for tidlig offentlighet for kommunale revisjonsrapporter, vil være tilsvarende også for statlige tilsynsrapporter.

Departementet foreslår derfor tilsvarende regel for utsatt offentlig også for statlige tilsynsrapporter.

Kommunale revisjons- og kontrollrapporter blir iht. høringsforslaget offentlig først når (fylkes)kommunen har mottatt endelig versjon av rapporten, dvs. etter at (fylkes)kommunens uttalelse er innarbeidet i rapporten (jf. KL § 77.6 og revisjonsforskriften § 8.2).

Ovennevnte forslag om utsatt offentlighet begrenser seg likevel til rapporter vedr. tilsyn med såkalte kommuneplikter, dvs. lovpålagte oppgaver som det kun ligger til kommuner å utføre.

Utsatt offentlighet skal derfor ikke gjelde for tilsynsrapporter vedr. såkalte aktørplikter, dvs. krav til enhver (også private) som driver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste.

Konklusjon

Initiativretten (KL § 39A):

Det virker fornuftig at kommunestyret/fylkestinget selv tar standpunkt til om et innbyggerforslag tilfredsstiller lovens formelle krav mht. kommunal virksomhet og ny problemstilling (jf. KL § 39A). Dette fordi dette til en viss grad vil være skjønnsmessige/politiske vurderinger, som ikke bør avgjøres enn andre enn det organet som eventuelt skal realitetsbehandle initiativet/forslaget.

Kommunerevisors taushetsplikt (KL § 78.7, jf. FvL §§ 13-13A):

Ut ifra forvaltningsorganers synspunkt, synes det hensiktsmessig at kommunerevisors taushetsplikt blir den samme som for øvrige tjenestemenn/aktører innenfor offentlig forvaltning, og derfor forankres i FvL §§ 13-13A.

Det vises for øvrig til kontrollutvalgets egen sak med innstilling til dette punktet.

Utsatt offentlighet for kontroll- og tilsynsrapporter (Off.L. § 5):

Ut ifra forvaltningsorganers synspunkt, synes det hensiktsmessig at interne kontrollrapporter blir offentlig først når de er ferdig utredet (endelig versjon), fordi dette bidrar til å begrense risikoen for offentlig debatt og ansvars plassering på grunnlag av faktafeil eller misforståelser.

Lovforslaget oppfyller likevel ikke fullt ut departementets egen prinsipielle holdning til parallellitet mellom regelverket i hhv. statlig og kommunal revisjon.

Det vises for øvrig til kontrollutvalgets egen sak med innstilling til dette punktet.

Utsatt offentlighet for statlige tilsynsrapporter:

I likhet med forrige problemstilling synes også dette forslaget å være hensiktsmessig.

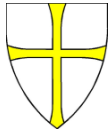
4/13 Kontrollutvalget, høring - justering av regelverk vedr. prosedyren for behandling av innbyggerinitiativ, samt vedr. tidspunkt for offentlighet av revisjonsrapporter

Arkivsak-dok. 13/00630-2
Saksbehandler Komsek/Kontrollutvalget

Saksgang	Møtedato	Saknr
1 Fylkestinget i Nord-Trøndelag	13.02.2013	4/13

Kontrollutvalgets innstilling til vedtak:

1. Fylkestinget i Nord-Trøndelag støtter fullt ut departementets vurderinger og forslag til endringer i kommunelovens § 78 nr 7 og offentleglova § 5 annet ledd som berører kontrollutvalget og revisors arbeid.
2. Fylkestinget vil likevel gjøre oppmerksom på at endringen i offentleglova § 5 annet ledd imidlertid ikke fanger opp dokument som leveres fra andre enn revisor.



SAKSPROTOKOLL

SAK 004/13

HØRINGSUTTALELSE FRA KONTROLLUTVALGET

Saksgang	Møtedato	Saksbehandler	Saksnr.	Arkiv
Kontrollutvalget	16.1.2013	Liv Tronstad	004/13	411-1701-5.3

Kontrollutvalgets vedtak:

Kontrollutvalget viser til eget reglement punkt 7 og innstiller på at fylkestinget gjør slikt vedtak:

1. Fylkestinget i Nord-Trøndelag støtter fullt ut departementets vurderinger og forslag til endringer i kommunelovens § 78 nr 7 og offentleglova § 5 annet ledd som berører kontrollutvalget og revisors arbeid.
2. Fylkestinget vil likevel gjøre oppmerksom på at endringen i offentleglova § 5 annet ledd imidlertid ikke fanger opp dokument som leveres fra andre enn revisor.

SAKSBEHANDLING/SAKSGANG

Saksbehandlers forslag til vedtak

1. Kontrollutvalget i Nord-Trøndelag fylkeskommune støtter fullt ut departementets vurderinger og forslag til endringer i kommunelovens § 78 nr 7 og offentleglova § 5 annet ledd som berører kontrollutvalget og revisors arbeid.
2. Kontrollutvalget vil likevel gjøre oppmerksom på at endringen i offentleglova § 5 annet ledd imidlertid ikke fanger opp dokument som leveres fra andre enn revisor.
3. Kontrollutvalget ber om at kontrollutvalgets syn kommer frem i et hørings svar fra fylkeskommunen.

Behandling

Forslag i møtet:

Alternativt forslag fremmet i møtet:

Kontrollutvalget viser til eget reglement punkt 7 og innstiller på at fylkestinget gjør slikt vedtak:

1. Fylkestinget i Nord-Trøndelag støtter fullt ut departementets vurderinger og forslag til endringer i kommunelovens § 78 nr 7 og offentleglova § 5 annet ledd som berører kontrollutvalget og revisors arbeid.
2. Fylkestinget vil likevel gjøre oppmerksom på at endringen i offentleglova § 5 annet ledd imidlertid ikke fanger opp dokument som leveres fra andre enn revisor.

Avstemming:

Alternativ votering

- Saksbehandler forslag fikk 0 stemmer
- Nytt forslag fikk 4 stemmer

Nytt forslag vedtatt.

Endelig vedtak:

Kontrollutvalget viser til eget reglement punkt 7 og innstiller på at fylkestinget gjør slikt vedtak:

1. Fylkestinget i Nord-Trøndelag støtter fullt ut departementets vurderinger og forslag til endringer i kommunelovens § 78 nr 7 og offentleglova § 5 annet ledd som berører kontrollutvalget og revisors arbeid.
2. Fylkestinget vil likevel gjøre oppmerksom på at endringen i offentleglova § 5 annet ledd imidlertid ikke fanger opp dokument som leveres fra andre enn revisor.

Vedlegg

Ingen

Ikke trykte vedlegg

1. Høring – forslag til endringer i kommuneloven og offentleglova (innbyggerinitiativ, revisors taushetsplikt, utsatt offentlighet)

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2012/horing---forslag-til-endringer-i-kommune/horingsbrev.html?id=708531>

2. 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane

http://www.regjeringen.no/nn/dep/krd/dok/rapporter_planer/rapporter/2009/85-tilradingar-for-styrkt-eigenkontroll-.html?id=588583

Saksopplysninger

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har den 26. november 2012 sendt ut på høring et forslag til endringer i Kommuneloven og offentleglova. Høringsfrist er satt til 26. februar 2013.

Høringsnotatet tar for seg bl.a. forslag til endringer i revisors taushetsplikt og utsatt offentlighet ifht. revisorrapportert. Høringsnotat er bl.a. en oppfølging av rapporten *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane* fra desember 2009. Ut fra dette synes det naturlig at kontrollutvalget gjør seg opp en mening om de forslagene som berører kontrollutvalgets arbeid, og gir innspill til uttalelse om disse.

Høringsnotatet

Høringsnotatet har følgende hovedkapittelinndeling:

Innhold

1. Innledning og sammendrag
2. Innbyggerinitiativ
3. Revisors taushetsplikt
4. Utsatt innsyn etter offentleglova § 5
5. Økonomiske og administrative konsekvenser
6. Lovforslag

Det er kapitel 3 og 4 som vurderes som relevante i forhold til kontrollutvalgets arbeid.

Kapitel 3 Revisors taushetsplikt (side 7-11)

Iht. gjeldende rett er revisors taushetsplikt bl.a. hjemlet i kommuneloven § 78 nr. 7.

Med mindre det følger av revisjonens oppgaver etter denne lov eller forskrift gitt i medhold av nr. 8, eller den opplysningene gjelder har samtykket til at taushetsplikten ikke skal gjelde, har revisor plikt til å bevare taushet om det de får kjennskap til i sitt oppdrag for kommunen eller fylkeskommunen.

Som hovedregel har revisor taushetsplikt om alt de får kjennskap til under utførelsen av sitt oppdrag for kommunen. Taushetsplikten gjelder ikke dersom det å gjøre opplysninger kjent, er en del av de oppgavene som revisor skal gjøre.

Taushetsplikten vil derfor ikke være til hinder for at revisor rapporterer til og kommuniserer med kommunens kontrollutvalg, eller andre instanser i kommunen i samsvar med de regler og retningslinjer som gjelder for revisjonsarbeidet.

Etter departementets vurdering er det naturlig og nødvendig at revisors vide innsynsrett reflekteres i en streng taushetsplikt. Det at revisor vil kunne gis adgang til ulike og til dels svært sensitive opplysninger er departementets begrunnelse for at det er behov for en generell taushetsplikt om de opplysninger revisor får kjennskap til i sitt oppdrag for kommunen.

Taushetsplikten bør imidlertid ikke være mer vidtgående enn hva det er et reelt og saklig behov for.

Etter departementets vurdering er det vanskelig å se at revisor bør være underlagt en strengere taushetsplikt enn det som etter forvaltningsloven § 13 gjelder generelt for offentlig ansatte.

Departementet legger til grunn at forvaltningsloven § 13 til § 13 e vil være utfyllende når det gjelder opplysninger som private har interesse i at blir beskyttet.

Ettersom forvaltningsloven gjelder utfyllende når det er tale om private interesser, ville det være kompliserende og uhensiktsmessig at den ikke gjelder når det er tale om offentlige interesser.

Hensynet til et ensartet og praktikabelt regelverk tilsier at forvaltningsloven bør komme analogisk til anvendelse overfor offentlige interesser.

Departementet antar etter dette at forvaltningsloven § 13 til § 13 e gjelder som utfyllende regler til kommuneloven § 78 nr. 7, uansett om det er tale om opplysninger som det private eller det offentlige har interesse i at blir beskyttet.

Departementet foreslår å endre paragraf § 78 nr 7 i kommuneloven slik:

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

Oppsummering:

Departementets vurderinger og forslaget til endringer i kompl. § 78 nr 7 støttes.

Kapitel 4 Utsatt innsyn etter offentleglova § 5 (side 12-15)

Offentleglova § 5 inneholder regler om når et organ kan eller skal utsette å gi innsyn i et dokument som det er innsynsrett i.

Riksrevisjonen har egen bestemmelse i § 5 annet ledd om utsatt offentlighet.

Utsatt offentlighet i offl. § 5 hjemler ikke utsatt offentlighet for revisors rapporter i kommune/fylkeskommune. Det har vært tatt opp flere ganger at revisors rapporter bør omfattes av utsatt offentlighet inntil rapportene er endelige. Dette både ved utarbeidelsen av offentleglova og sist i rapporten til arbeidsgruppen om 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane

Arbeidsgruppa skrev dette på s. 128 i rapporten:

Arbeidsgruppa meiner at det er heilt sjølvstøtt at rapportar etter til dømes forvaltningsrevisjonar og selskapskontrollar er offentlege. Elles ville dei miste mykje av verknaden sin. Men ein rapport er ikkje ferdig før det har vore dialog mellom revisor og administrasjonssjefen og synspunkta til administrasjonssjefen er tekne inn eller innarbeidde i rapporten. Rapportar bør derfor ikkje bli offentlege før administrasjonssjefen har fått uttale seg om dei og rapporten er motteken av kontrollutvalet. Lite tenlege føresegner i offentleglova som krev at mistankar og opplysningar som ikkje er dokumenterte blir viste fram i full openheit, kan stimulere til

ein praksis på sida av lova. Arbeidsgruppa oppfattar det slik at for tidleg offentlegheit i praksis somme stader har gjort behandlinga av saker frå kontrollutvalet meir konfliktfylt enn ønskjeleg. Arbeidsgruppa meiner derfor at den same regelen om utsett offentlegheit bør gjelde for kontrollutvalet og kommunale revisorar som for Riksrevisjonen. Opninga i offentleglova § 5 for utsett offentlegheit etter ei konkret vurdering er ikkje tilstrekkeleg. Tilråding 80: Revisjonsrapportar bør ikkje vere offentlege før kontrollutvalet har motteke den endelege rapporten med innarbeidde merknader frå administrasjonssjefen. Offentleglova § 5 bør bli endra slik at det same gjeld i kommunane som i staten (Riksrevisjonen).

Departementet legger til grunn at innsyn i uferdige revisjonsrapporter tidvis kan bli opplevd som et problem i kommunene. Ikke-dokumenterte påstander og opplysninger som tilflyter offentligheten vil kunne skape offentlige diskusjoner som bygger på uriktige forutsetninger.

Et viktig mål i kommunenes egenkontroll er å legge til rette for læring. Eventuelle feil og mangler som påpekes i revisjonsrapporter, bidrar nettopp til dette, og da er det viktig at det er de korrekte opplysningene som blir lagt til grunn.

Dersom dokumentene er offentlige på et for tidlig tidspunkt er det risiko for at avklaringer foretas muntlig istedenfor skriftlig. Da vil uenighet ikke synes i den foreløpige versjonen som sendes til verifisering og merknader. For ettertiden vil det være en fordel at denne uenigheten fremkommer av skriftlige dokumenter.

Departementet mener at en regel om utsatt innsyn for disse dokumentene vil gjøre det mer aktuelt å foreta den løpende revisjonsdialogen skriftlig, noe som vil sikre etterprøvbareheten for ettertiden

Det er den endelige revisjonsrapporten som behandles av kontrollutvalg og kommunestyre, og som blir grunnlag for kommunestyrets eventuelle oppfølgingsvedtak. Det er derfor viktig at revisjonen har ro til å arbeide frem en rapport som bygger på verifiserte fakta.

Parallelt har Riksrevisjonen inntil saken er mottatt i Stortinget plikt til å unnta revisjonsdokumenter fra innsyn. Som departementet skriver er vanskelig å se prinsipielle grunner for at kommunal revisjon her skal behandles på en annen måte enn statlig revisjon

Departementet foreslår denne endringen i offentleglova § 5 annet ledd (endringer vist i kursiv, og endringen som berører kontrollutvalget er i tillegg uthevet):

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. **For dokument som er utarbeidde av eller til revisor i saker som han eller hun skal rapportere til kontrollutvalet, jf. lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner § 78 nr. 5, gjeld innsyn først når kontrollutvalet har motteke endeleg versjon av dokumentet.**

For dokument som er utarbeidde av eller til statleg tilsynsmyndigheit i samband med statleg tilsyn med i kva grad kommunar eller fylkeskommunar følgjer pliktene pålagde i eller i medhald av lov, gjeld innsyn først når kommunen eller fylkeskommunen har motteke endeleg versjon av dokumentet. Regelen er avgrensa til tilsyn med plikter som berre er pålagde kommunane eller fylkeskommunane.

Oppsummering:

Departementets vurderinger og forslaget til endringer i offl. § 5 annet ledd støttes.

Andre kommentarer til utsatt offentlighet

Endringen i offentligloven fanger ikke opp dokumenter. som leveres av andre enn revisor, der revisor ikke har lovfestet profesjonsmonopol. Viser til forskrift om kontrollutvalg § 13, tredje ledd

Kontrollutvalget avgjør selv hvem som på dets vegne skal gjennomføre selskapskontroll

Videre heter det i koml. § 77 nr 6:

Kontrollutvalget skal rapportere resultatene av sitt arbeid til kommunestyret eller fylkestinget. Før en sak rapporteres til kommunestyret eller fylkestinget skal den ha vært forelagt administrasjonssjefen til uttalelse.

Et eksempel på dokumenter/rapporter fra andre enn revisor der administrasjonssjefen skal gi en høringsuttalelse er for eksempel rapport etter kontrollhøring eller rapport etter selskapskontroll (eierskapskontroll). Iht til dagens lov og forskrift kan disse oppgavene utføres av f.eks. kontrollutvalgets sekretariat, og det kan være like viktig her at prosessen rundt høring er omfattet av utsatt offentlighet.

Vurdering

Endringen i offentliglova fanger ikke opp dokument som kan leveres av andre enn revisor, der revisor ikke har leverings monopol. Dette er en mangel.

Selv om høringsnotatet ikke fanger opp alt, er de forholdene som er tatt opp i høringsnotatet om endringer i kommuneloven § 78 nr 7 og offentliglova § 5 svært viktige for kontroll- og tilsynsarbeidet i kommunesektoren og støttes fullt ut.