

HØRINGSNOTAT OM ENDRINGER I KOMMUNELOVEN OG OFFENTLEGLOVA (INNBYGGERINITIATIV, REVISORS TAUSHETSPLIKT, UTSATT OFFENTLIGHET)

Innhold

1. Innledning og sammendrag	2
2. Innbyggerinitiativ	3
2.1 Avvisning av innbyggerinitiativ fordi forslaget ikke gjelder kommunens virksomhet	3
2.1.1 Gjeldende rett	3
2.1.2 Departementets vurdering og forslag.....	3
2.2 Avvisning av innbyggerinitiativ fordi det er omkamp	4
2.2.1 Gjeldende rett	4
2.2.2 Departementets vurdering og forslag.....	5
2.3 Fra innbyggerinitiativ til innbyggerforslag	6
2.3.1 Bakgrunn	6
2.3.2 Departementets vurdering og forslag.....	6
3. Revisors taushetsplikt	7
3.1 Gjeldende rett	7
3.2 Bakgrunn	9
3.3. Departementets vurdering og forslag.....	9
4. Utsatt innsyn etter offentleglova § 5	12
4.1 Gjeldende rett	12
4.2 Bakgrunn	12
4.3 Departementets vurdering og forslag.....	13
5. Økonomiske og administrative konsekvenser	16
6. Lovforslag	17

1. Innledning og sammendrag

Kommunal- og regionaldepartementet vil i dette høringsnotatet foreslå enkelte endringer i kommuneloven § 39a, som regulerer ordningen med innbyggerinitiativ. I Ot.prp. nr. 96 (2005-2006) uttalte departementet at det ville ta initiativ til en grundig evaluering av bestemmelsen om innbyggerinitiativ. Norsk Institutt for By- og regionforskning har sammen med Rokkansenteret ved Universitetet i Bergen foretatt en slik evaluering. Vi viser til rapporten *Evaluering av innbyggerinitiativordningen* fra NIBR/Rokkansenteret oktober 2010, heretter *Evalueringsrapporten*.

Innbyggerinitiativordningen gir kommunens innbyggere en rett på visse vilkår til å kreve at et konkret forslag blir behandlet av kommunestyret selv. Vilkårene er:

- At forslaget gjelder kommunens virksomhet.
- At minst 2 prosent av innbyggerne står bak forslaget. Likevel er 300 underskrifter i kommunen eller 500 i fylket alltid tilstrekkelig.
- Det kan ikke fremmes forslag dersom dette har
 - samme innhold som et forslag som er fremmet som et innbyggerinitiativ tidligere i samme valgperiode, eller
 - samme innhold som en sak som er behandlet av kommunestyret tidligere i samme valgperioden.

Departementet vil foreslå å endre overskriften i loven fra "innbyggerinitiativ" til "innbyggerforslag". Dette navnet er mer i samsvar med innholdet i bestemmelsen. I høringsnotatet vil vi likevel i det vesentlige benytte uttrykket innbyggerinitiativ, som er navnet på gjeldende ordning. Departementet foreslår videre lovendringer som knytter seg til hvem i kommunen som har myndighet til å avvise innbyggerinitiativ som ikke fyller lovens vilkår. Konkret dreier dette seg om hvorvidt administrasjonen skal ha adgang til å avvise innbyggerinitiativ eller om avgjørelser om avvising må treffes av kommunestyret.

Departementet foreslår også endringer i kommuneloven § 78 nr. 7 (om revisors taushetsplikt) og endringer i offentleglova § 5 annet ledd (utsatt innsyn i uferdige revisjonsrapporter og tilsynsrapporter). Forslaget om utsatt innsyn i revisjonsrapporter er en oppfølging av arbeidsgrupperapporten *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane*.

Lovforslagene gjelder både kommuner og fylkeskommuner. For enkelhets skyld vil departementet benytte uttrykkene kommune og kommunestyre som felles betegnelse for kommune/fylkeskommune og kommunestyre/fylkesting dersom ikke noe annet fremgår av sammenhengen.

2. Innbyggerinitiativ

2.1 Avvisning av innbyggerinitiativ fordi forslaget ikke gjelder kommunens virksomhet

2.1.1 Gjeldende rett

Kommuneloven § 39a nr. 1 lyder:

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.

Et innbyggerinitiativ må gjelde kommunens virksomhet. Begrepet "virksomhet" er hentet fra kommuneloven § 2 og retter seg mot kommunens arbeidsområde i vid forstand. I dette inngår den virksomhet som kommunen faktisk driver eller kan drive. Begrepet omfatter både lovpålagte oppgaver og andre oppgaver de utfører, se Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) s. 288.

Det ligger i sakens natur at kommunestyret ikke kan ha plikt til å ta stilling til et innbyggerinitiativ som ikke gjelder kommunens virksomhet. Lovteksten tar ikke direkte stilling til spørsmålet om hvem i kommunen som kan eller skal avgjøre om et forslag gjelder kommunens virksomhet. Imidlertid synes lovteksten å bygge på en forutsetning om at kommunestyret ikke har plikt til å ta stilling til spørsmålet, slik at administrasjonen kan avvise et innbyggerinitiativ som ikke gjelder kommunens virksomhet. Dette fordi det "forslaget" som kommunestyret etter § 39a nr. 1 annet punktum skal ta stilling til, peker tilbake på det "forslaget" som er angitt i første punktum. Og "forslaget" som er angitt i første punktum stiller som vilkår at det gjelder kommunens virksomhet. Departementet har for øvrig i sin veileder H-2149 om innbyggerinitiativ uttalt:

Så lenge loven stiller visse krav til forslaget, må det etter departementets vurdering likevel være anledning for administrasjonen (rådet) til å ta stilling til om forslaget oppfyller lovens vilkår.

2.1.2 Departementets vurdering og forslag

NIBR/Rokkansenteret gikk i forbindelse med sin evaluering gjennom 189 innbyggerinitiativ. Av disse ble 75 avvist fordi lovens formelle vilkår ikke var oppfylt. Kun syv innbyggerinitiativ ble avvist fordi forslaget ble ansett for å ligge utenfor kommunens myndighetsområde, se evalueringsrapporten s. 61-62.

Selv om det ifølge evalueringsrapporten er svært få innbyggerinitiativ som ikke gjelder kommunens virksomhet, er spørsmålet om hvem i kommunen som skal ha adgang til å avvise på dette grunnlaget av prinsipiell betydning.

Om et forslag ligger innenfor eller utenfor kommunens virksomhet vil nok i de fleste tilfeller være enkelt å vurdere. I prinsippet kan det imidlertid tenkes at tvilstilfeller kan oppstå. Det kan for eksempel tenkes at et forslag både omhandler kommunens virksomhet og virksomhet som andre har ansvaret for. Eller det kan være tilfeller hvor det er tvil om hvor langt uttrykket "kommunens virksomhet" strekker seg.

Departementet er opptatt av at innbyggerinitiativordningen skal være en arena for reell medvirkning. For å få til dette er det viktig at initiativtakere og de som skriver under et initiativ, opplever at forslaget havner på politikernes bord. Dette kan gjøres ved at kommunestyret får plikt til å vurdere om et initiativ gjelder kommunens virksomhet eller ikke. I tillegg er vurderingstemaet – kommunens virksomhet – av en slik karakter at det synes mest rimelig at det er kommunestyret som treffer den endelige avgjørelsen.

Siden det er snakk om innbyggerinitiativ som kommunestyret selv skal behandle hvis lovens vilkår er oppfylt, synes det også mest nærliggende at det er kommunestyret selv, og ikke andre folkevalgte organer, som vurderer om dette vilkåret er oppfylt.

Dersom alle saker som vurderes avvist på dette grunnlaget skal legges frem for kommunestyret, vil dette kunne innebære at kommunestyret også må behandle forslag som åpenbart ikke gjelder kommunens virksomhet. En slik behandlingsmåte kan i disse tilfellene innebære en uhensiktsmessig bruk av tid og ressurser. Departementet har derfor vurdert om forslag som åpenbart ikke fyller vilkåret likevel kan avvises av administrasjonen, men mener at det ikke er behov for å gjøre et slikt unntak. Evalueringsrapporten til NIBR/Rokkansenteret tyder på at det er svært få initiativ som åpenbart ikke fyller vilkårene, noe som gjør behovet for et slikt unntak svært lite.

Departementet vil derfor foreslå en lovendring slik at det blir kommunestyret som må treffe avgjørelse om et innbyggerinitiativ skal avvises fordi det ikke gjelder kommunens virksomhet.

2.2 Avvisning av innbyggerinitiativ fordi det er omkamp

2.2.1 Gjeldende rett

Den såkalte omkampbestemmelsen i kommuneloven § 39a nr. 3 lyder:

I samme valgperiode kan det ikke fremmes forslag dersom dette har

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

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

Det er altså et vilkår for å få behandlet et innbyggerinitiativ at forslaget ikke har samme innhold som et tidligere innbyggerinitiativ eller en sak som er behandlet av kommunestyret på alminnelig måte i løpet av valgperioden. Loven inneholder imidlertid ikke et forbud mot at kommunestyret realitetsbehandler slike initiativ. Kommunestyret har adgang til dette, men innbyggerne vil altså ikke ha krav på at det gjøres.

Lovteksten tar heller ikke her direkte stilling til hvem i kommunen som kan eller skal avgjøre om et forslag er i strid med omkampbestemmelsen. Imidlertid sier bestemmelsen innledningsvis at "det ikke [kan] fremmes forslag". Det kan derfor synes som at et forslag som er i strid med omkampbestemmelsen, ikke er et "forslag" som kommunestyret plikter å ta stilling til etter § 39a nr. 1 annet punktum.

Departementet har lagt denne forståelsen til grunn i sin veileder, se omtalen av veilederen i punkt 2.2.1.

2.2.2 Departementets vurdering og forslag

Omkampbestemmelsen er den mest brukte bestemmelsen når innbyggerinitiativ blir avvist. Av de i alt 75 initiativene som ble avvist fordi lovens formelle vilkår ikke var oppfylt, ble det henvist til omkampbestemmelsen i 52 saker, se evalueringsrapporten s. 62. 47 av disse beslutningene ble tatt av et politisk organ, mens 5 ble tatt av rådmannen, se evalueringsrapporten s. 63, hvor det også heter:

Fra et demokratimessig synspunkt kan det være grunn til å bifalle dette mønsteret. Ingen initiativtagere vil vel være fornøyd med å få sitt forslag avvist, men all den tid et forslag er rettet til kommunepolitikere kan noen oppleve det som mer riktig at politikerne selv tar slike avgjørelser.

Departementet slutter seg til dette sitatet fra evalueringsrapporten. Det er grunn til å tro at initiativtakere og underskrivere vil mene at initiativet får en mer demokratisk behandling hvis det er kommunestyret, og ikke administrasjonssjefen, som vurderer avvisningsspørsmålet. Dette selv om kommunestyret avviser initiativet.

Som tallene fra evalueringsrapporten viser, er avvisning på grunnlag av omkampbestemmelsen en høyst reell problemstilling. Om denne vurderingen skriver departementet i sin veileder H-2149:

Begrensningen om "samme innhold" innebærer også at det må tas stilling til hvorvidt et forslag materielt sett er det samme som et forslag som tidligere er blitt behandlet. Det vil være vanskelig å regulere hvor "like" forslagene må være før det kan være aktuelt å avvise forslaget. Hvorvidt to forslag er identiske må derfor vurderes konkret i det enkelte tilfelle. Der det er tvil om lovens vilkår er oppfylt, må det således vurderes konkret om forslaget bør tas opp til behandling i kommunestyret eller

fylkestinget. Her vil bestemmelsens formål kunne gi veiledning. Tvil i saken kan imidlertid tilsi at denne vurderingen bør foretas av kommunestyret eller fylkestinget selv.

Departementet anbefaler i veilederen at kommunestyret selv bør vurdere om forslaget skal avvises når det er tvil om omkampbestemmelsen er oppfylt. Evalueringsrapporten viser at slike avgjørelser i liten grad blir truffet av rådmannen, men av et folkevalgt organ (som ikke nødvendigvis er kommunestyret). Slik som det er gitt uttrykk for i veilederen, mener departementet at det er rimelig at det er kommunestyret selv som vurderer om et forslag har samme innhold som en sak som kommunestyret tidligere har behandlet.

Departementet vil etter dette foreslå en lovendring, slik at det blir kommunestyret som må treffe avgjørelse om et innbyggerinitiativ skal avvises på grunnlag av omkampbestemmelsen.

2.3 Fra innbyggerinitiativ til innbyggerforslag

2.3.1 Bakgrunn

Overskriften i § 39a er "innbyggerinitiativ". I bestemmelsen for øvrig benyttes uttrykket "forslag". De som står bak forslaget betegnes som "initiativtakerne". Terminologien i bestemmelsen er altså ikke ensartet.

2.3.2 Departementets vurdering og forslag

Departementet mener at "innbyggerforslag" gir en mer presis beskrivelse av ordningen enn det "innbyggerinitiativ" gjør. Når det etter gjeldende bestemmelse reises et innbyggerinitiativ, er det i realiteten et forslag som blir fremsatt. At loven for øvrig benytter uttrykket "forslag", understreker dette. Det er et poeng i seg selv at bestemmelsen har en ensartet språkutforming.

For departementet er det også viktig at denne medvirkningsordningen blir mest mulig kjent og tilgjengelig. Ved å kalle den innbyggerforslag vil den få et navn som er mer i samsvar med hva ordningen faktisk går ut på.

Departementet vil derfor foreslå at overskriften i § 39a endres til "Innbyggerforslag". For å sikre konsistens i språkutforming, foreslår departementet også at uttrykket "[i]nitiativtakerne" i § 39a nr. 2 erstattes av uttrykket "forslagsstillerne".

3. Revisors taushetsplikt

3.1 Gjeldende rett

Revisors taushetsplikt er forankret 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.

Enkelte begrensninger i taushetsplikten er altså fastsatt i bestemmelsen selv, og i forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. (revisjonsforskriften) § 21. Ifølge forskriften § 22 gjelder revisors lovbestemte taushetsplikt tilsvarende for revisors medarbeidere.

I spesialmotivene til bestemmelsen sies det at *[b]estemmelsen fastslår at kommunens revisor som hovedregel har taushetsplikt om alt de får kjennskap til under utførelsen av sitt oppdrag for kommunen, jf. Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) s. 108. Revisor har altså i utgangspunktet en vidtgående taushetsplikt. Videre heter det på s. 108:*

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.

Sitatet viser at det foreligger praktisk viktige begrensninger i taushetsplikten etter kommuneloven § 78 nr. 7, som skal sikre at taushetspliktsreglene ikke er til hinder for at revisor skal kunne utføre sine oppgaver.

Om bakgrunnen for taushetspliktbestemmelsen heter det i de alminnelige motivene i Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) s. 91:

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.

Forholdet mellom taushetspliktsreglene i forvaltningsloven og annen lovgivning er nærmere regulert i forvaltningsloven § 13 f første ledd:

Dersom noen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, er pålagt taushetsplikt ved bestemmelse i annen lov, forskrift eller instruks av hensyn til private interesser, gjelder §§ 13 til 13 e som utfyllende regler når ikke annet er bestemt i lov eller i medhold av lov.

Ifølge Ot.prp. nr. 2 (1985-1986) s. 8 gjelder denne bestemmelsen den samme personkretsen som går inn under § 13, altså den forvaltningsmessige taushetsplikt.

Departementet legger til grunn at revisor er omfattet av de alminnelige regler om taushetsplikt som følger av forvaltningsloven §§ 13 følgende. Dette synes forutsetningsvis lagt til grunn i forarbeidene til kommuneloven § 78 nr. 7, jf. Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) s. 91:

I den utstrekning bestemmelsen om revisors taushetsplikt pålegger en mer vidtgående taushetsplikt enn forvaltningslovens regler, vil bestemmelsen om revisors taushetsplikt gå foran forvaltningslovens (generelle) regler.

Etter forvaltningsloven § 13 f vil §§ 13 til 13 e gjelde som utfyllende regler for revisor hvis taushetsplikten i kommuneloven § 78 nr. 7 er pålagt av hensyn til *private interesser*.

Vi viser til Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) s. 91, som uttaler dette når det gjelder samtykke som opphevelsesgrunn:

Taushetsplikten gjelder ikke dersom den som opplysningene gjelder har samtykket til at taushetsplikten ikke skal gjelde. Dersom opplysningene for eksempel gjelder kommunen som sådan, vil således det kompetente organ i kommunen kunne samtykke til at taushetsplikten ikke skal være til hinder for at opplysningen offentliggjøres.

Forarbeidene uttrykker klart at taushetsplikten i kommuneloven § 78 nr. 7 i alle fall er gitt av hensyn til kommunen som sådan, men det er forutsetningsvis lagt til grunn at også private interesser er vernet.

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

Når det gjelder taushetspliktsregler til vern for offentlige interesser, blir disse i utgangspunktet ikke supplert av forvaltningsloven, se Ot.prp. nr. 2 (1985-1986) s. 9:

Justisdepartementet er kommet til at de beste grunner taler for at forvaltningslovens bestemmelser ikke kommer til anvendelse overfor taushetsplikt som er satt opp ut fra

rent offentlige interesser. Forvaltningsloven er utarbeidet med sikte på rene klient-interesser og vil i mange tilfelle passe dårlig der begrunnelsen for taushetsplikten ligger på et helt annet plan(...).

Den foreslåtte utformingen av § 13 f er for øvrig ikke til hinder for at fag-departementene foretar en opprydding i de taushetspliktbestemmelser som måtte gjelde til vern om administrative interesser, og at forvaltningsloven evt. anvendes analogisk så langt den passer (departementets understrekning)

Spørsmålet blir derfor om forvaltningsloven kan anvendes analogisk når det gjelder opplysninger det offentlige har interesse i at blir beskyttet.

Hensynet til et ensartet og praktikabelt regelverk tilsier at forvaltningsloven bør komme analogisk til anvendelse. 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. I så fall må man vurdere om opplysningene det er tale om knytter seg til offentlige eller private interesser for konkret å kunne fastlegge rekkevidden av taushetsplikten i de enkelte tilfeller.

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.

3.2 Bakgrunn

Departementet har i brev 22. desember 2010 fra Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) mottatt forslag om en ny bestemmelse om revisors taushetsplikt. NKRF skriver at initiativet har sin bakgrunn i at en rekke henvendelser fra medlemmene tyder på at de har vansker med å forstå og praktisere kommuneloven § 78 nr. 7. Videre mener NKRF at lov om Riksrevisjonen § 15 om taushetsplikt er godt egnet som mal for en ny taushetsbestemmelse i kommuneloven. NKRF mener også at det rent prinsipielt er ønskelig å likestille revisjonen av de to forvaltningsnivåene på dette punktet.

3.3. Departementets vurdering og forslag

Departementet ser at det kan være grunn til å vurdere om bestemmelsen i kommuneloven § 78 nr. 7 pålegger en for vidtgående taushetsplikt.

Et utgangspunkt i en vurdering av § 78 nr. 7 vil være at taushetsplikten skal omfatte beskyttelsesverdige opplysninger, men at den ikke bør være mer vidtgående enn hva det er et saklig og reelt behov for.

Som det er påpekt i Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) vil revisor kunne få adgang til svært sensitive opplysninger i sitt arbeid. Dette henger sammen med at revisor etter

kommuneloven § 78 nr. 6 uten hinder av taushetsplikt kan kreve enhver opplysning, redegjørelse mv. som revisor finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene.

Departementet legger uten videre til grunn at sensitive personopplysninger skal omfattes av revisors taushetsplikt. I riksrevisjonsloven kommer dette til uttrykk gjennom henvisningen i § 15 til "forhold av personlig karakter". Det samme gjelder for øvrig for sivilombudsmannen, jf. ombudsmannsloven § 9. Etter forvaltningsloven § 13 første ledd 1) er det opplysninger om "personlige forhold" som er beskyttet av taushetsplikt.

Det vil også være andre private interesser som kan ha behov for vern i form av taushetsplikt. I riksrevisjonsloven § 15 er opplysninger om "drifts- eller forretningshemmeligheter" beskyttet av taushetsplikt. Det samme gjelder for øvrig også her for sivilombudsmannen, jf. ombudsmannsloven § 9. Forvaltningsloven § 13 første ledd 2) har en noe annen formulering, idet den viser til

tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.

Imidlertid er ansatte i Riksrevisjonen også bundet av instruks for informasjonssikkerhet i Riksrevisjonen. Om taushetsplikt heter det i instruksens punkt 3.2:

Riksrevisjonens tilsatte og eksterne som utfører arbeid for Riksrevisjonen har taushetsplikt om forhold de blir kjent med i forbindelse med arbeidet. Taushetsplikten gjelder ikke bare utad, men også overfor øvrige ansatte eller andre som utfører tjeneste for Riksrevisjonen såfremt det ikke foreligger et tjenestelig behov. Taushetsplikten kommer i tillegg til den som følger av riksrevisjonsloven § 15. Bestemmelsen er gitt for å sikre tillit til Riksrevisjonens informasjonsbehandling. Det gjelder egne bestemmelser for uttalelse til media.

Denne instruksbestemmelsen synes for øvrig forutsatt i forarbeidene til riksrevisjonsloven, jf. Innst. O nr. 54 (2003-2004) s. 17:

Riksrevisjonens medarbeidere vil av hensyn til blant annet tillitsforholdet til reviderte virksomheter også undertegne en mer omfattende taushetsplikt enn det som går fram av denne bestemmelsen.

Departementet ser at taushetsplikten etter kommuneloven er mer vidtgående enn taushetsplikten etter riksrevisjonsloven. I praksis synes likevel rekkevidden av taushetsplikten å være den samme for de som reviderer i kommunen som for de ansatte i Riksrevisjonen. Dette fordi ansatte i Riksrevisjonen i tillegg er bundet av ovenfornevnte instruks, som ligner på kommuneloven § 78 nr. 8.

Det kan diskuteres om det er behov for en generell taushetsplikt som omfatter alt revisor får kjennskap til i sitt oppdrag. Revisor vil i sitt oppdrag få kjennskap til en rekke opplysninger som det ikke er naturlig at er taushetsbelagt. Et eksempel kan være opplysninger om hvor mange årsverk kommunen bruker på et tjenesteområde. Et annet kan være hvordan myndighet er delegert i kommunen. Denne typen opplysninger er det neppe behov for å ha taushetsplikt om. Tvert om vil dette kunne være opplysninger allmennheten bør kunne få ta del i. Denne typen opplysninger vil også ofte kunne være offentlig tilgjengelig andre steder, for eksempel i kommunale dokumenter.

Som oftest lovfestes taushetspliktsbestemmelser i den hensikt å beskytte private interesser, ikke offentlig interesser. Departementet har likevel vurdert om det av hensyn til den reviderte virksomheten er visse opplysninger som bør omfattes av revisors taushetsplikt. Dette vil i så tilfelle være opplysninger som ikke omfattes av forvaltningslovens taushetspliktsbestemmelse. Departementet har i denne vurderingen ikke kunnet se at det finnes opplysninger som kommunen som sådan har en beskyttelsesverdig interesse i at er taushetsbelagt. For eksempel vil opplysninger om kommunens drift og organisering ikke være opplysninger som bør være taushetsbelagt på revisors hånd. Hvordan kommunen har innrettet internkontrollen og hva slags vedtakspraksis kommunen har når den fatter enkeltvedtak, er andre eksempler på opplysninger som ikke er beskyttelsesverdige.

Departementet ber særskilt om høringsinstansenes syn på dette punktet.

Som nevnt ovenfor bør taushetsplikten ikke være mer vidtgående enn hva det er et reelt og saklig behov for. Forvaltningsloven § 13 inneholder en balansert avveining av hvilke typer opplysninger som bør være underlagt taushetsplikt. 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.

Etter dette foreslår departementet å endre kommuneloven § 78 nr. 7, slik at revisors taushetsplikt skal følge av forvaltningsloven §§ 13 til 13 e. Departementet mener det er rettspedagogisk viktig at det er en bestemmelse i kommuneloven som regulerer revisors taushetsplikt.

4. Utsatt innsyn etter offentleglova § 5

4.1 Gjeldende rett

Offentleglova § 5 inneholder regler om når et organ kan eller skal utsette å gi innsyn i et dokument som det er innsynsrett i. Etter § 5 første ledd kan organet bestemme at innsynsretten i en bestemt sak skal utsettes dersom det er grunn til å tro at dokumentene gir et direkte misvisende bilde av saken, og at innsyn derfor kan skade klare samfunnsmessige interesser. I lovforarbeidene er det understreket at vilkårene for å utsette innsynstidspunktet etter denne bestemmelsen er svært strenge, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 121. Det blir pekt på at bestemmelsen etter omstendighetene blant annet kan benyttes i ulike granskinger og lignende, se s. 122.

Etter § 5 annet ledd blir dokumenter som er utarbeidet av eller til Riksrevisjonen i saker som revisjonen vurderer å legge frem for Stortinget, først offentlig hos *forvaltningen* når saken er mottatt i Stortinget. Det er en forutsetning for å kunne utsette innsynstidspunktet at Riksrevisjonen har gitt forvaltningsorganet varsel om at saken vurderes lagt frem for Stortinget, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 122. Hvis Riksrevisjonen har gitt slik varsel, har forvaltningen plikt til å nekte innsyn i saksdokumentene inntil saken er mottatt i Stortinget. Disse dokumentene blir heller ikke offentlig hos *Riksrevisjonen* før saken er mottatt i Stortinget, jf. riksrevisjonsloven § 18 annet ledd.

En tilsvarende regel for den kommunale revisjonen finnes ikke. Et saksdokument som er sendt fra revisjonen til den kommunale forvaltningen i forbindelse med et revisjonsoppdrag, er i utgangspunktet offentlig idet det er kommet inn til kommunen, jf. offentleglova §§ 3 og 4. Dersom dokumentet ikke skal eller kan unntas fra innsyn i medhold av offentleglova kapittel 3, kan innsynstidspunktet kun utsettes dersom de strenge vilkårene i offentleglova § 5 første eller tredje ledd er oppfylt.

4.2 Bakgrunn

Departementet mottok i desember 2009 arbeidsgrupperapporten *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane*. En rekke av tilrådingene i rapporten rettet seg mot departementet. Tilrådingar som gjelder endringer i lover og forskrifter som departementet har ansvar for, ble behandlet i et høringsnotat fra departementet av 27. mai 2011. I høringsnotatet tok departementet imidlertid ikke stilling til tilråding nr. 80. Om utsatt innsyn skrev arbeidsgruppen 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).

4.3 Departementets vurdering og forslag

Arbeidsgruppen peker på enkelte konsekvenser som kan oppstå ved for tidlig offentliggjøring av korrespondanse som utveksles før en revisjonsrapport er ferdigstilt. Departementet legger til grunn at innsyn i uferdige revisjonsrapporter tidvis blir 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. Ikke-dokumenterte påstander og opplysninger som det viser seg ikke er grunnlag for å innta i den endelige revisjonsrapporten, har mindre læringsverdi for kommunen. Hvis slike opplysninger får mest oppmerksomhet i debatten, vil det kunne svekke læringsverdien av det fakta-grunnlaget som legges til grunn i den endelige rapporten.

Hovedregelen om innsyn i den løpende revisjonsdialogen mellom revisor og den kommunale administrasjonen, vil kunne føre til 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.

Når man skal vurdere reglene om dokumentinnsyn, må det foretas en avveining mellom forvaltningens behov for å skjerme visse opplysninger og interessen allmennheten har i å få innsyn. I tilfellet med løpende revisjonsdialog har forvaltningen en beskyttelsesverdig interesse i å ha ro til å fullføre sin saksforberedelse. 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.

Riksrevisjonen har inntil saken er mottatt i Stortinget plikt til å unnta revisjonsdokumenter fra innsyn, se punkt 4.1 ovenfor. Det er vanskelig å se prinsipielle grunner for at kommunal revisjon her skal behandles på en annen måte enn statlig revisjon. Når det gjelder bakgrunnen for reglene som gjelder for riksrevisjonen viser departementet til Innst. O. nr. 54 (2003-2004) s. 18:

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, viser til at spørsmålet om utsatt offentlighet drøftes særskilt i Riksrevisjonens oversendelse av forslag til ny lov av 19. desember 2000 kapittel 8. Ut fra de erfaringer en nå har med gjeldende regelverk knyttet til offentlighet omkring Riksrevisjonens kontrollvirksomhet, er flertallet kommet til at det er behov for å innføre en bestemmelse om utsatt offentlighet i den nye loven for Riksrevisjonen. En slik bestemmelse innebærer ikke et varig unntak fra offentlighet, men kun en utsettelse av tidspunktet for når offentlighet inntreer.

Som et ledd i revisjons- og kontrollvirksomheten har Riksrevisjonen bl.a. rett til å få oversendt interne dokumenter i forvaltningen. Hvis forvaltningens dokumenter automatisk blir offentlige som en følge av at de oversendes Riksrevisjonen, vil flertallet peke på at dette vil kunne skape problemer både for forvaltningen og Riksrevisjonen. En konsekvens kan være at revidert virksomhet vil være tilbakeholden med å oversende interne dokumenter til Riksrevisjonen, noe som i tilfelle vil skape store problemer for Riksrevisjonens revisjons- og kontrollarbeid.

Flertallet viser til at bred omtale av forhold som viser seg å ha en naturlig forklaring, eller en ufullstendig gjengivelse av kritiske spørsmål reist under Riksrevisjonens forberedende behandling, kan medføre at sentralforvaltningen må bruke betydelige ressurser på å ta til motmæle og sikre en avklaring. På bakgrunn av Riksrevisjonens sentrale posisjon i norsk samfunnsliv, kan det som oppfattes som kritikk derfra, ha en sterk virkning. Videre kan det være vanskelig å oppnå tilsvarende publisitet når det gjelder beriktigelser, fordi dette ikke alltid vil bli oppfattet som interessant stoff av pressen. Allmennheten kan derfor lett bli sittende igjen med et feilaktig inntrykk av at det er blitt påvist kritikkverdige forhold i angjeldende forvaltningsorgan.

Departementet mener at de samme hensyn gjør seg gjeldende også for kommunal revisjon.

Etter dette vil departementet foreslå en tilføyelse i offentleglova § 5 annet ledd, som unntar dokumenter som er utarbeidet av eller til revisor i saker som han skal rapportere til kontrollutvalget frem til kontrollutvalget har mottatt saken. Hvis vilkårene er oppfylt vil § 5 første ledd kunne benyttes som hjemmel for å utsette innsynstidspunktet for

disse dokumentene. Vi viser blant annet til at granskninger og lignende er nevnt som eksempel på dokumenter som det etter omstendighetene kan være hjemmel for å unnta, se Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 122. Departementet mener likevel at det er behov for en særskilt unntakshjemmel i tråd med det vi nå foreslår.

Statlige tilsynsmyndigheter utfører hvert år en rekke tilsyn med kommunene for å kontrollere at kommunene oppfyller lovpålagte plikter. Tilsynsvirksomheten foregår på flere områder. Blant de som driver slik tilsynsvirksomhet kan nevnes Fylkesmannen, Helsetilsynet og Utdanningsdirektoratet. Tilsynsvirksomheten er tidvis gjenstand for stor oppmerksomhet i lokale medier.

Dette er en problemstilling som har klare likhetstrekk til de foreløpige revisjonsrapportene. Gjennomgående vil foreløpige tilsynsrapporter sendes til kommunen til uttalelse, før den endelig ferdigstilles. I disse tilfellene vil det kunne tenkes at den foreløpige rapporten inneholder uriktige eller manglende opplysninger som det ikke er grunnlag for å innta i den endelige rapporten. Da kan resultatet også i disse tilfellene bli at allmennheten sitter igjen med et feilaktig inntrykk av at det er påvist kritikkverdige forhold eller lovbrudd i kommunens virksomhet, og læringsverdien av det fakta-grunnlaget som legges til grunn i den endelige rapporten vil kunne bli svekket.

Departementet vil derfor foreslå at det skal være utsatt innsyn også for dokumenter som er utarbeidet av eller til statlig tilsynsmyndighet i forbindelse med tilsyn i kommunene. Dette vil gjelde statlig tilsyn rettet mot kommunepliktene, altså lovpålagte plikter som det kun ligger til kommunene å utføre. Regelen om utsatt innsyn skal ikke gjelde når statlig tilsyn fører tilsyn med aktørplikter, altså plikter som stiller krav til enhver som driver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste. Departementet presiserer at forslaget kun innebærer at innsynstidspunktet utsettes. Når den endelige rapporten er mottatt av kommunen, vil også de foreløpige rapportene i utgangspunktet være offentlig.

Departementet vil vurdere høringsuttalelsene nøye før det blir tatt endelig stilling til forslaget.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet antar at lovforslagene som pålegger kommunestyret å ta stilling til om et innbyggerinitiativ skal avvises eller ikke, vil kunne føre til noe administrativt merarbeid for kommunene. Etersom disse problemstillingene skal avgjøres av kommunestyret, vil administrasjonen måtte utrede saken i et saksfremlegg som legges frem for kommunestyret. Departementet antar at merarbeidet vil være av beskjedent omfang.

Forslagene som gjelder utsatt innsyn og revisors taushetsplikt, vil etter departementets mening ikke ha økonomiske og administrative konsekvenser.

Samlet sett mener departementet at forslagene ikke fører til behov for økte overføringer til kommunene.

6. Lovforslag

Departementet foreslår disse endringene i kommuneloven:

§ 39 a skal lyde:

Innbyggerforslag

1. 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. *Kommunestyret eller fylkestinget tar selv stilling til om forslaget gjelder kommunens 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 har slikt innhold.

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.

Departementet foreslår denne endringen i offentleglova:

§ 5 annet ledd skal lyde:

For dokument som er utarbeidet av eller til Riksrevisjonen i saker som han vurderer å legge fram for Stortinget som ledd i den konstitusjonelle kontrollen, gjeld innsyn først når saka er motteken i Stortinget, eller når Riksrevisjonen har varslet vedkommande organ om at saka er ferdigbehandla, jf. lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen § 18 andre ledd. *For dokument som er utarbeidet 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 utarbeidet av eller til statleg tilsynsmyndighet 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.*