



DET KONGELEGE KOMMUNAL-  
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

# Prop. 113 L

(2013–2014)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

## Endringer i kommunelova m.m. (teieplikta til revisor m.m.)

*Tilråding frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet 6. juni 2014,  
godkjend i statsråd same dagen.  
(Regjeringa Solberg)*

### **1 Hovudinnhaldet i proposisjonen**

I denne 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. Bakgrunnen for forslaga er rapporten *Evaluering av innbyggjarinitiativordninga* frå Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) og Rokkansenteret ved Universitetet i Bergen oktober 2010. Innbyggjarinitiativordninga gir innbyggjarane i kommunen ein rett, på visse vilkår, til å krevje at eit konkret forslag blir behandla av kommunestyret sjølv.

Vilkåra er at forslaget gjeld verksemda til kommunen og at minst 2 prosent av innbyggjarane står bak forslaget, likevel er 300 underskrifter i kommunen eller 500 i fylket alltid tilstrekkeleg. Eit forslag kan ikkje fremjast dersom

- a. det har same innhald som eit forslag som er fremja som innbyggjarinitiativ tidlegare i den same valperioden, eller
- b. det har same innhald som ei sak som er behandla av kommunestyret tidlegare i den same valperioden

Departementet føreslår å endre overskrifta i lova frå «innbyggjarinitiativ» til «innbyggjerforslag». Denne nemninga er meir i samsvar med innhaldet i føresegna. I denne proposisjonen vil vi likevel i det vesentlege bruke uttrykket *innbyggjarinitiativ*, som er namnet på den gjeldande ordninga. Departementet føreslår vidare lovendringar som knyter seg til kven i kommunen som har myndighet til å avvise innbyggjarinitiativ som ikkje fyller vilkåra i lova. Dette gjeld spørsmålet om administrasjonen skal ha høve til å avvise innbyggjarinitiativ, eller om det er kommunestyret som må ta denne avgjerda.

Departementet føreslår for det andre endringar i kommunelova § 78 nr. 7. Denne føresegna regulerer teieplikta til revisorar. Etter gjeldande rett har ein revisor plikt til å teie om det han eller ho får kjennskap til i sitt oppdrag for kommunen eller fylkeskommunen. Dette er ei teieplikt som femner svært vidt. Forslaget går ut på at dei generelle føresegnene om teieplikt i forvaltningslova skal gjelde i staden, jf. forvaltningslova § 13 flg. Forslaget er grunngitt i at teieplikta skal omfatte opplysningar som treng vern, men at ho ikkje bør vere meir vidtgående enn kva det er eit sakleg og reelt behov for.

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 om utsett innsyn i

revisjonsrapportar er ei oppfølging av arbeidsgrupperapporten *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane*. Forslaget inneber ikkje ei innsnevring i sjølve retten til innsyn i revisjonsrapportar, men at tidspunktet for innsyn i revisjonsrapportar kan utsetjast til den endelege rapporten ligg føre.

Lovforslaga gjeld både kommunar og fylkeskommunar. For å gjere det enkelt nyttar departementet uttrykka *kommune* og *kommunestyre* som felles nemning for både kommune/fylkeskommune og kommunestyre/fylkesting dersom ikkje noko anna går fram av samanhengen.

## 2 Generelt om høyringa

### 2.1 Høyringa

Den 26. november 2012 sende dåverande Kommunal- og regionaldepartementet ut på høyring forslag til endringar i kommunelova og offentleglova. Høyringsfristen blei sett til 26. februar 2013. I høyringsnotatet føreslo departementet enkelte endringar i kommunelova § 39 a, som regulerer ordninga med innbyggjarinitiativ. Departementet føreslo også endringar i kommunelova § 78 nr. 7 (teieplikta til revisor) og offentleglova § 5 andre ledd (utsett innsyn i uferdige revisjonsrapportar og tilsynsrapportar).

### 2.2 Høyringsinstansane

Høyringsnotatet frå dåverande Kommunal- og regionaldepartementet blei sendt på høyring til desse instansane:

Departementa  
Barneombodet  
Brønnøysundregistra  
Datatilsynet  
Direktoratet for arbeidstilsynet  
Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)  
Direktoratet for naturforvaltning  
Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap  
Finanstilsynet  
Folkehelseinstituttet  
Forbrukarombodet  
Forbrukarrådet  
Fylkesmennene  
Helsedirektoratet  
Helsetilsynet  
Innovasjon Noreg  
Klima- og forureiningsdirektoratet  
Kommunal Landspensjonskasse

Kommunalbanken  
Konkurransetilsynet  
Likestillings- og diskrimineringsombodet  
Mattilsynet  
NAV  
Riksantikvaren  
Riksarkivet  
Rikstrygdeverket  
Sametinget  
SIVA Selskapet for industrivekst  
Skattedirektoratet  
Statens pensjonskasse  
Statens råd for likestilling av funksjonshemmede  
Statistisk sentralbyrå  
Sysselmannen på Svalbard  
Toll- og avgiftsdirektoratet  
Utdanningsdirektoratet  
Utlendingsdirektoratet  
Vegdirektoratet

Fylkeskommunane  
Kommunane  
Longyearbyen lokalstyre

Riksrevisjonen  
Sivilombodsmannen

Handelshøyskolen BI  
Høgskolen i Bodø  
Høgskolen i Oslo  
Noregs forskingsråd  
Norges Handelshøyskole NHH  
NTNU  
Universitetet for miljø- og biovitenskap  
Universitetet i Agder  
Universitetet i Bergen  
Universitetet i Oslo  
Universitetet i Stavanger  
Universitetet i Tromsø

Akademikerne  
Arbeidsgiverforeningen Spekter  
Delta  
Den Norske Advokatforening  
Den norske Dommerforening  
Den norske legeforening  
Den norske Revisorforening  
Den norske tannlegeforening  
Elevorganisasjonen  
Fagforbundet  
Fellesforbundet  
Finansforbundet  
Finansnæringens arbeidsgiverforening  
Finansnæringens hovedorganisasjon

Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring  
 Forum for Kontroll og Tilsyn  
 Foreldreutvalet for grunnskolen  
 Friluftsrådernes Landsforbund  
 Funksjonshemmedes fellesorganisasjon  
 Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon  
 KS – Kommunesektorens arbeidsgiver- og interesseorganisasjon  
 Landsorganisasjonen i Norge  
 Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner  
 Nasjonalforeningen for folkehelsen  
 NITO  
 Norges Autoriserte Regnskapsføreres Foreining  
 Norges Handikapforbund  
 Norges Idrettsforbund  
 Norges Juristforbund  
 Norges Kulturvernforbund  
 Norges Kommunerevisorforbund  
 Norges Velforbund  
 Norsk Forening for Bolig- og Byplanlegging  
 Norsk Journalistlag  
 Norsk Kommunalteknisk Foreining  
 Norsk Pasientforening  
 Norsk Presseforbund  
 Norsk Psykologforening  
 Norsk Redaktørforening  
 Norsk Rådmannsforum  
 Norsk Sykepleierforbund  
 Norsk Vann  
 Næringslivets Hovedorganisasjon  
 Pensjonistforbundet  
 Private Barnehagers Landsforbund  
 Samarbeidsorganet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO)  
 Samarbeidsrådet for yrkesopplæring  
 Sparebankforeningen  
 Unio  
 Utdanningsforbundet  
 Verdipapirfondenes forening  
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Arbeiderpartiet  
 Fremskrittspartiet  
 Høyre  
 Kristelig Folkeparti  
 Kystpartiet  
 Rødt  
 Senterpartiet  
 Sosialistisk folkeparti  
 Venstre

### 3 Innbyggjarinitiativ

#### 3.1 Avvising av innbyggjarinitiativ fordi forslaget ikkje gjeld verksemda til kommunen og avvising fordi det er omkamp

##### 3.1.1 Gjeldande rett

Kommunelova § 39 a nr. 1 seier:

##### § 39 a Innbyggerinitiativ

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. Omgrepet «virksomhet» (nynorsk «verksemd») er henta frå kommunelova § 2 og rettar seg mot arbeidsområdet til kommunen i vid forstand. I dette inngår den verksemda som kommunen faktisk driv eller kan drive. Omgrepet omfattar både lovpålagde oppgåver og andre oppgåver dei utfører, sjå Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) s. 288.

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 å avvise eit innbyggjarinitiativ som ikkje gjeld verksemda til kommunen. Det er fordi «forslaget» som kommunestyret etter § 39 a nr. 1 andre punktum skal ta stilling til, peiker tilbake på det «forslaget» som er oppgitt i første punktum. Og «forslaget» som er oppgitt i første punktum, stiller som vilkår at det gjeld verksemda til kommunen.

Departementet har i rettleiinga *H-2149 Innbyggerinitiativ/Innbyggjarinitiativ* 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.

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 «omkampføreseigna» (bokmål: «omkampbestemmelsen»). Føreseigna står i kommunelova § 39 a nr. 3:

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.

Lova inneheld likevel ikkje eit forbod mot at kommunestyret realitetsbehandlar slike initiativ. Kommunestyret har høve til dette, men innbyggjarane vil altså ikkje ha krav på at det blir gjort ei realitetsvurdering.

Lovteksten tek heller ikkje her direkte stilling til kven i kommunen som kan eller skal avgjere om eit forslag er i strid med omkampføreseigna. Likevel seier føreseigna innleiingsvis at «det ikke [kan] fremmes forslag». Det kan derfor verke som at eit forslag som er i strid med omkampføreseigna, ikkje er eit «forslag» som kommunestyret pliktar å ta stilling til etter § 39 a nr. 1 andre punktum. Departementet har lagt denne forståinga til grunn i rettleiinga *H-2149 Innbyggerinitiativ/Innbyggjarinitiativ*.

### 3.1.2 Høyringsnotatet

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

Departementet føreslo i høyringsnotatet to lovendringar knytte til avvising av innbyggjarinitiativ på formelt grunnlag. Departementet føreslo at det skal vere kommunestyret/fylkesstyret sjølv som må avgjere om eit innbyggjarinitiativ skal avvisast fordi det ikkje gjeld verksemda til kommunen. Vidare føreslo departementet at kommunestyret/fylkesstyret sjølv må avgjere om innbyggjarinitiativet skal avvisast 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

fordi det ikkje er omfatta av verksemda til kommunen, eller fordi det er omkamp, er av prinsipiell betydning, 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 omkampføreseigna er oppfylt. Departementet viste også til evalueringsrapporten, som viser at det i liten grad er administrasjonssjefen som tek slike avgjerder. Det er heller eit folkevald organ (som ikkje nødvendigvis er kommunestyret) som gjer det. 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.

### 3.1.3 Høyringa

Departementet fekk inn 72 høyringssvar inkludert dei som ikkje hadde merknader. Av høyringssvara som kom inn, var det 32 som støtta forslaga om å ta inn ei delegeringssperre, mens 6 høyringsinstansar var imot. Det er altså eit klart fleirtal av dei som har uttalt seg, som støttar forslaget frå departementet. Det var nokre høyringsinstansar som uttrykte støtte til intensjonane, men som likevel ikkje ønskjer ei slik delegeringssperre

som departementet har føreslått. Dei som har grunnlagt dette, peiker særleg på omsynet til lokaldemokratiet. For eksempel skriv *Akershus fylkeskommune*:

Av hensyn til lokaldemokratiet er fylkeskommunen likevel ikke enig i forslaget om å innføre en delegasjonssperre i loven, slik at fylkestinget selv ikke kan vurdere unntak.

Dei høyringsinstansane som ikkje ønskjer delegeringssperre, meiner at det bør vere mogleg å delegerer til eit anna folkevald organ.

*Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)* er enig med departementet i at lovteksten bør ta meir direkte stilling til kven som skal kunne avvise innbyggjarforslag som ikke fyller dei formelle vilkåra, men meiner at kommunestyret bør få høve til å delegerer denne myndigheita til eit anna folkevald organ. Dei grunngir dette med at:

[...] en behandlingsmåte hvor alle avgjørelser om å avvise innbyggerinitiativ må treffes av kommunestyret selv kan medføre u hensiktsmessig bruk av tid og ressurser for kommunestyret, særlig dersom ordningen skulle bli mer kjent og tilgjengelig for innbyggerne. Behandlingsmåten bør være robust overfor økt omfang av innbyggerinitiativ/innbyggjersforslag. Et pålegg om å legge beslutningen til et bestemt folkevalgt organ, griper også inn i kommunenes organisasjonsfrihet. Innbyggjersforslaget vil gis en demokratisk behandling også dersom kommunestyret velger å delegerer hele eller deler av myndigheten til annet folkevalgt organ. I tillegg legger behandlingsmåten til rette for at kommunestyret aktivt vurderer hvordan de vil forholde seg til ordningen med forslag fra innbyggerne, og beslutte behandlingsmåten ut fra lokale prioriteringer og lokale forhold.

### 3.1.4 Departementets vurderingar

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 delegerer til andre. Det er berre nokre få høyringsinstansar som ikkje ønskjer å innføre ei delegeringssperre.

Departementet kan ikkje 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, utan særleg bruk av verken tid eller ressursar. I ei sak der det er tvil om dei formelle vilkåra er oppfylte eller ikkje, meiner departementet at 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 delegerer behandlinga av desse sakene til eit anna folkevald organ. Vidare har det i høyringsvara komme innvendingar om at ei delegeringssperre utgjør ei innskrenking av handlingsrommet til kommunestyret og ei innskrenking av organisasjonsfridommen til kommunane. Departementet er enig 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. Dette vil også kunne styrkje ordninga i seg sjølv.

## 3.2 Frå innbyggjarinitiativ til innbyggjarsforslag

### 3.2.1 Bakgrunn

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.

### 3.2.2 Høyringsnotatet

Departementet meinte i høyringsnotatet at «innbyggjarsforslag» 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 føreslo departementet også å erstatte uttrykket «initiativtakerne» i § 39 a nr. 2 med uttrykket «forslagsstillerne».

### 3.2.3 Høyringa

Departementet fekk inn 72 høyringssvar inkludert dei som ikkje hadde merknader. 36 av høyringsinstansane støtta forslaget om namnebytte til «innbyggjarsforslag». Ingen høyringsinstansar var imot forslaget.

### 3.2.4 Departementets vurderingar

Departementet viser til det som er uttalt i høyringsnotatet, og til at alle høyringsinstansane som har svart på høyringa, støttar forslaget.

## 4 Teieplikta til revisor

### 4.1 Gjeldande rett

Kommunelova § 78 nr. 7 lyder:

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 avgrensingar i teieplikta er fastsette i sjølve føresegna og i forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. § 21. Ifølgje forskrifta § 22 gjeld den lovbestemde teieplikta til ein revisor tilsvarende for medarbeidarane til revisoren.

I merknadene til føresegna i forarbeida står 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. Revisoren har altså i utgangspunktet ei vidtgående teieplikt. Vidare heiter det same stad 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 ligg føre praktisk viktige avgrensingar i teieplikta etter kommunelova § 78 nr. 7. Disse avgrensingane skal sikre at teiepliktsreglane ikkje er til hinder for at revisoren skal kunne utføre oppgåvene sine. Om bakgrunnen for teiepliktføresegna heiter det 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 teiepliktsreglane i forvaltningslova og anna lovgiving er nærmare regulert i forvaltningslova § 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.

Ifølgje Ot.prp. nr. 2 (1985–86) s. 8 gjeld denne føresegna den same personkretsen som går inn under § 13, altså den forvaltningsmessige teieplikta.

Departementet legg til grunn at ein revisor er omfatta av dei alminnelege reglane om teieplikt som følgjer av forvaltningslova §§ 13 flg. Dette ser ut til å vere ein føresetnad som er lagd til grunn i forarbeida til kommunelova § 78 nr. 7, jf. Ot.prp. nr. 70 (2002–2003) s. 91. Der går det fram at teieplikta til revisoren etter denne føresegna går framfor reglane om teieplikt i forvaltningslova.

Etter forvaltningslova § 13 f vil §§ 13 til 13 e gjelde som utfyllende regler for revisoren dersom teieplikta i kommunelova § 78 nr. 7 er pålagd av omsyn til private interesser.

Teieplikta til revisoren etter kommunelova § 78 nr. 7 gjeld ikkje dersom det ligg føre eit samtykke om at teieplikta ikkje skal gjelde, frå den som opplysningane gjeld. Dersom opplysningane gjeld kommunen, kan det kompetente organet i kommunen samtykke til at teieplikta ikkje skal gjelde, jf. Ot.prp. nr. 70 (2002–2003) s. 91.

Forarbeida uttrykkjer klart at teieplikta i kommunelova § 78 nr. 7 er gitt av omsyn til kommunen i seg sjølv, men det er etter føresetnadene lagd til grunn at også private interesser er verna.

Departementet legg etter dette til grunn at forvaltningslova § 13 til § 13 e gjeld som utfyllende regler for opplysningar som private har interesse i at blir verna.

### 4.2 Høyringsnotatet

I høyringsnotatet blei det peikt på at kommunelova i dag har egne regler om at ein revisor har

teieplikt om alt han eller ho får kjennskap til i sitt oppdrag for kommunen. Departementet føreslo å endre dette slik at revisoren er omfatta av dei alminnelege føresegnene om teieplikt i forvaltningslova. Dette inneber ei oppmjuking av teieplikta til revisoren. Bakgrunnen er at det ikkje ser ut til å vere behov for ei så streng teieplikt som den som gjeld i dag, og at forvaltningslova har ei balansert avveging mellom opplysningar som har krav på vern, og opplysningar som ikkje har krav på vern. Teieplikta bør ikkje vere meir vidtgående enn det er eit sakleg og reelt behov for. Teieplikta vil etter forslaget gjelde for opplysningar om personlege forhold og forretningshemmelegheiter.

### 4.3 Høyringa

Av dei som uttaler seg om spørsmålet i høyringa, støttar 35 høyringsinstansar forslaget om å endre teieplikta til revisorar. Fire instansar er imot, og éin er delvis imot. Det er såleis brei støtte for forslaget frå departementet i kommunar, fylkeskommunar, fylkesmenn, Norsk Presseforbund, Norsk Journalistlag og Norsk Redaktørforening. Dei som støttar forslaget, sluttar seg gjennomgåande til departementet sine vurderingar om at det ikkje er behov for ei så vidfemmande teieplikt som i dag. Blant fleire skriv *Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) at*

[...] revisors taushetsplikt ikkje bør vere mer vidtgående enn hva det er et reelt og saklig behov for. I utgangspunktet bør revisor ikke være underlagt en strengere taushetsplikt enn det som etter forvaltningsloven § 13 gjelder generelt for offentlig ansatte.

*NKRF* tek opp at revisorar får tilgang til informasjon som kan skade kjelda dersom informasjonen blir kjend for overordna eller offentlegheita. *NKRF* går ut frå at den føreslåtte teieplikta kjem til å omfatte slikt kjeldevern.

*Oslo kommune* er i utgangspunktet for endringa, men er bekymra for at kjennskapen som revisoren får til manglar i internkontrollen til kommunen, skal bli offentleg tilgjengeleg – dersom det dreier seg om manglar som kan utnyttast til ulovlege føremål om dei blir kjende for uvedkommande. Vidare er *Oslo kommune* oppteken av at revisoren må syte for godt kjeldevern slik at han eller ho sikrar seg tilgang til relevant informasjon

*Skien kommune, Akershus fylkeskommune, Buskerud fylkeskommune og Revisorforeningen* går imot endringa. Dei innvender blant anna at forsla-

get ikkje i tilstrekkeleg grad sikrar teieplikt om forhold som kan skade kommunen og dei tilsette i kommunen. Vidare meiner *Skien kommune, Akershus fylkeskommune og Buskerud fylkeskommune* at forslaget ikkje i tilstrekkeleg grad vil sikre omsynet til offentlege interesser.

*Revisorforeningen* uttrykkar bekymring for at revisorar som følgje av forslaget ikkje vil få all nødvendig informasjon:

Avveiningen av reelt og saklig behov må inkludere en vurdering av risikoen for at begrenset taushetsplikt kan svekke tillitsforholdet slik at revisor får dårligere tilgang på informasjon, noe som vil svekke muligheten for å avdekke misligheter og feil.

### 4.4 Departementets vurderingar

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 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 «*personlige forhold*» verna av teieplikt. Forvaltningslova krev teieplikt etter denne føresegna for blant anna opplysningar om personar sine slektskaps-, familie-, og heimforhold, fysisk og psykisk helse og økonomisk situasjon, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976–1977). 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.

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. Det vil såleis vere høve til å halde opplysningar om manglar i internkontroll og liknande utanom innsyn dersom det er behov for det.

*Akershus fylkeskommune* går imot den føreslåtte lovendringa fordi dei meiner at det kan finnast opplysningar 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.

Det er ingen av høyringsinstansane som her har komme med eksempel på kva som kan utgjere slike offentlege interesser. Departementet viser til at det som utgangspunkt må leggjast til grunn at unntaksføresegnene i offentleglova vil vere tilstrekkeleg til å sikre behova for å skjerme 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 revi-

sjon, 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 tilhøyrer den aktuelle profesjonen. Dette er såleis ikkje noko spesielt for tilsette i fylkeskommunane. Personopplysningar som er omfatta av ei profesjonsbasert teieplikt, vil i mange tilfelle og 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, som lyder:

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for Riksrevisjonen, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han eller hun i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om forhold av personlig karakter eller opplysninger om drifts- eller forretningshemmeligheter [...]

For øvrig gjelder bestemmelsene i forvaltningsloven §§ 13 a til 13 f så langt de passer.

Som det går fram av den siterte lovteksten, fråvik denne noko frå ordlyden om teieplikt i forvaltningslova. 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 for å bruke denne ordlyden framfor å vise til ordlyden i forvaltningslova.

Forholdet mellom teieplikta i kommunelova og teiepliktsreglane i revisorlova er kommentert av enkelte høyringsinstansar. *KS* støttar som nemnt i utgangspunktet forslaget, men reiser i høyringsfråsegna si 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. Med kjeldevern er det her meint vern av den som gir revisoren informasjon, utan at reglane om varsling kjem til bruk. 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*». Departementet understrekar at den føreslåtte lovendringa ikkje inneber ei opplysningsplikt for revisoren, og revisoren kan avstå frå å gi slike opplysningar vidare.

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 følge av endringsforslaget. Både kommunen og revisoren er i denne samanhengen profesjonelle aktørar som vil utføre oppgåvene sine på best mogleg måte. Det er i kommunane si eiga interesse at revisoren får dei opplysningane som er nødvendige for å utføre ein korrekt revisjon. Profesjonaliteten til revisoren bør vere tilstrekkeleg for å sikre det nødvendige tillitsforholdet. 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 taushet 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 frittek frå visse tilfelle av teieplikt som følgjer av lova, ville avtalen eller instruksen 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.

Kommunar har høve til å påleggje tenesemenn og folkevalde teieplikt i form av interne instruksar. For å vere gyldige må slike 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.

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 organisering, 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.

## 5 Utsett innsyn etter offentleglova § 5

### 5.1 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. I lovforarbeida er det understreka at vilkåra for å utsetje innsynstidspunktet etter denne føresegna er svært strenge, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 121. Forarbeida peiker på at føresegna etter omstenda blant anna kan nyttast i ulike granskingar og liknande, sjå s.122.

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. Eit saksdokument som er sendt frå revisjonen til den kommunale forvaltninga i samband med eit revisjonsoppdrag, er i utgangspunktet offentleg idet det er komme inn til kommunen, jf. offentleglova §§ 3 og 4. 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.

## 5.2 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 arbeidsgruppe-rapporten som departementet fekk i desember 2009: *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane*. Ei rekkje av tilrådingane i rapporten retta seg mot departementet. Tilrådingane som gjeld endringar i lover og forskrifter som departementet har ansvar for, blei behandla i eit høyringsnotat frå departementet av 27. mai 2011. I høyringsnotatet tok departementet likevel ikkje stilling til tilråding nr. 80. Om utsett innsyn skreiv arbeidsgruppa dette på s. 128 i rapporten:

Arbeidsgruppa meiner at det er heilt sjølvsaugt 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).

## 5.3 Høyringa

Av dei som uttaler seg om spørsmålet i høyringa, støttar 37 høyringsinstansar forslaget, mens åtte går imot. Dei som støttar forslaget, seier seg einige i grunngivinga til departementet.

Presseorganisasjonane er klare motstandarar av forslaget, og *Norsk Presseforbund*, *Norsk Journalistlag* og *Norsk Redaktørforening* har levert ei felles fråsegn. Dei peiker blant anna på at innsyn i saker som er under revisjon, og som får offentleg merksemd, vil kunne føre til at kontrollorgana får tips om fleire opplysningar i saka, noko som vil styrkje kontrollen.

*Justisdepartementet* peiker på at vurderinga om utsett innsyn bør skje konkret og ta utgangspunkt i det aktuelle dokumentet. I høyringsfråsegna peiker Justisdepartementet også på at det er heimlar i offentleglova for å gjere unntak for dokument som gjeld lovbrøt:

Etter offentleglova § 24 andre ledd andre punktum kan det gjerast unntak for dokument som gjeld lovbrøt, inntil saka er endeleg avgjord. Dette omfattar og dokument som har til formål å avklare om det har skjedd noko lovbrøt. Ein rapport som har spørsmål om lovbrøt som hovudtema, vil det såleis i utgangspunktet kunne gjerast tidsavgrensa unntak for etter gjeldande reglar.

*NKRF* peiker 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 offentlegheit.

## 5.4 Departementets vurderingar

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. Etter innspel i høyringsrunden og nærmare vurderingar har departementet komme til at desse førebelse tilsynsrapportane i mange tilfelle kan fritakast frå offentlegheit i medhald av offentleglova § 24 andre ledd andre punktum. 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 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 rapportane 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 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. Dette er også stadfesta gjennom høyringsfråsegnene.

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. Ikkje-dokumenterte påstandar og opplysningar som det viser seg ikkje er grunnlag for å ta inn i den endelege revisjonsrapporten, har mindre læringsverdi for kommunen. Dersom slike opplysningar får mest merksemd i debatten, vil det kunne svekkje læringsverdien av det faktagrunnlaget som blir lagt til grunn i den endelege rapporten.

*Presseorganisasjonene* 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. Då vil ueinigheit ikkje visast i den førebelse versjonen som blir send til verifisering og merknader. For ettertida vil det vere ein fordel at denne ueinigheita kjem fram av skriftlege dokument. 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.

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. Det er den endelege revisjonsrapporten som blir behandla av kontrollutval og kommunestyre, og som blir grunnlag for det eventuelle oppfølgingsvedtaket til kommunestyret. Det er derfor viktig at revisjonen har ro til å arbeide fram ein rapport som byggjer på verifiserte fakta.

Departementet føreslår etter dette 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.

## 6 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. Ettersom desse problemstillin-

gane skal avgjerast av kommunestyret, vil administrasjonen måtte greie ut saka i eit saksframlegg som blir lagt fram for kommunestyret. Departementet går ut frå at meirarbeidet her vil vere av beskjedent omfang.

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

## 7 Merknader til dei enkelte føresegnene i lovforslaget

---

### 7.1 Kommunelova

*Til § 39 a*

Forslaget er omtalt i kapittel 3.

Forslaget inneber for det første at «innbyggerinitiativ» i overskrifta til § 39 a blir erstatta med «innbyggjerforslag». Føremålet med endringa er å få ein meir presis og einsarta terminologi i føresegna.

Forslaget inneber vidare ei delegeringssperre, slik at kommunestyret eller fylkestinget sjølv skal ta stilling til om eit innbyggjarforslag skal avvisast på formelt grunnlag. Det vil ikkje vere mogleg å delegere slike saker til utval, komitear eller administrasjonen i kommunen. Føremålet med endringa er å klargjere kven som skal kunne avvise innbyggjarforslag som ikkje fyller dei formelle vilkåra.

*Til § 78 nr. 7*

Forslaget er omtalt i kapittel 4.

Forslaget inneber at reglane i forvaltningslova §§ 13 flg. blir gjeldande. Føresegnene i forvaltningslova fastset teieplikt for personopplysningar og forretningshemmelegheiter. Dersom det skulle vere nødvendig å gjere unntak frå innsyn i samband med revisjonsarbeid av omsyn til offentlege interesser, blir det lagt til grunn at føresegnene i offentleglova om unntak frå innsyn i dokument vil kunne brukast for å sikre desse behova.

### 7.2 Offentleglova

*Til § 5 andre ledd*

Forslaget er omtalt i kapittel 5.

Forslaget går ut på å innføre ei føresegn i offentleglova § 5 andre ledd som gir høve til å utsetje innsyn i førebelse dokument som er utarbeidde av eller til revisor i samband med revisjonsarbeidet, fram til kontrollutvalet har fått den endelege revisjonsrapporten. Det same gjeld dokument som er utarbeidde frå eller til den som utfører selskapskontroll for kommunen eller fylkeskommunen. Det blir presisert at føresegna berre gir høve til utsett innsyn, og at dei førebelse rapportane og dokumenta blir offentlege når den endelege rapporten er utarbeidd og overlevert til kontrollutvalet, dersom det ikkje er grunnlag for å unntak etter offentleglova.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

t i l r a r :

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringar i kommunelova m.m. (teieplikta til revisor m.m.)

---

Vi HARALD, Noregs Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjere vedtak til lov om endringar i kommunelova m.m. (teieplikta til revisor m.m.) i samsvar med eit vedlagt forslag.

---

## Forslag

### 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 følgende endringer gjerast:

§ 39 a skal lyde:

§ 39 *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 eller fylkets 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 første ledd 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 Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd skal § 5 annet ledd skal lyde:

For dokument som er utarbeidde 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 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 frå eller til den som utfører selskapskontroll, jf. kommuneloven § 77 nr. 5.*

#### III

Lova gjeld frå den tida Kongen fastset.

---

---





