

Prop. 113 L (2013-2014)– Endringer i kommunelova m.m. Teleplikta til revisor og utsett innsyn etter offentleglova §5

1. Revisors taushetsplikt

Norsk Redaktørforening (NR) støtter forslaget til endring av kommunelovens §78 nr 7, slik at revisorene taushetsplikt harmoniseres med forvaltningslovens regler. Samtidig vil vi minne om behovet for en mer grundig og systematisk gjennomgang av taushetspliktbestemmelsene i det norske lovverket, med sikte på en viss sanering og opprydding.

2. Utsatt innsyn etter offentleglova §5

NR støtter ikke forslaget om å åpne for utsatt offentlighet for dokumenter som er utarbeidet av eller til en revisor for en kommune eller fylkeskommune. Vi mener forslaget bør avvises av følgende grunner:

- a) Forslaget fremsettes uten konkret erfaringsmateriale eller empiri som viser konkrete skadevirkninger av dagens rettstilstand. Departementet viser i proposisjonen til at man «legg til grunn at innsyn i uferdige revisjonsrapportar tidvis blir opplevd som eit problem i kommunane.» Etter NRs syn er dette et alt for tynt grunnlag for å vedta innskrenkninger i et så sentralt demokratisk prinsipp som offentlighetsprinsippet.
- b) Forslaget, og begrunnelsen, bryter med et helt sentralt prinsipp i innsynsretten, nemlig at forvaltningens eventuelle *ubehag* knyttet til innsyn ikke skal danne grunnlag for unntak. Da bør ikke Stortinget, gjennom lovendringer, gi legitimitet til at dette hensynet kan danne grunnlag for å fravike offentlighetsprinsippet.
- c) I forslaget viser departementet til regelen i offentleglova §5, annet ledd, om utsatt offentlighet for dokumenter av eller til Riksrevisjonen. Etter NRs syn var den saksbehandlingen som ledet frem til endringen av (den gamle) offentleglova sterkt kritikkverdig. Saken ble fremmet uten høringsrunde og uten høringsmøter i Stortinget.
- d) For øvrig ble det heller ikke den gang påvist noen konkrete skadevirkninger av den gjeldende rettstilstanden. Tvert imot skrev Riksrevisjonen, i brev av 27. mai 1998 til Stortingets presidentskap at *”Vi kan imidlertid ikke påvise at det har vært negative konsekvenser for Riksrevisjonens kontrollfunksjon at saksforhold har blitt offentliggjort før saken er ferdigbehandlet, selv om Riksrevisjonen prinsipielt ønsker å orientere Stortinget selv, og ikke gjennom media.»*
- e) Begrunnelsen for lovendringen var derimot rene bekvemmelighets- og hensiktsmessighetshensyn for forvaltningen, slik det ble formulert i Innst O nr 54 (2003-2004): *”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.”* Etter vårt syn er dette helt uholdbart som begrunnelse for innskrenkninger i innsynsretten.
- f) Endelig viser vi til at Justisdepartementet, som har «forvaltningsansvaret» for offentleglova, og dessuten representerer den juridiske fagekspertisen, har gått klart mot forslaget. I den forbindelse er det nødvendig å gjøre oppmerksom på at departementets sitering av Justisdepartementets uttalelse fremstår som svært selektiv. Departementet har for eksempel unnlatt å nevne at departementet har påpekt den alvorlige mangel at høringsnotatet ikke omhandler det forholdet at innsyn kan motvirke at de endelige rapportene inneholder feil.

På denne bakgrunn mener vi forslaget bør avvises.

Vi viser for øvrig til innspill fra Norsk Presseforbund og Norsk Journalistlag.



**Stortingets høring 21.10.2014:
Prop. 113 L (2013-2014)– Endringer i kommunelova m.m.
Tieplikta til revisor og utsett innsyn etter offentleglova §5**

Vårt syn:

Norsk Presseforbund (NP) støtter forslaget om å endre bestemmelsen i kommuneloven om taushetsplikt i samsvar med bestemmelsene i forvaltningsloven. Dette er i tråd med den rettsutviklingen vi har på området og prinsippet om at opplysninger ikke skal unntas med mindre det er et reelt og konkret behov.

Vi støtter ikke forslaget om utsatt innsyn for foreløpige revisorrapporter (offentleglova § 5 annet ledd) og mener det må avvises. Subsidiært – dersom det likevel gjennomføres – mener vi ordlyden må endres i tråd med intensjonene.

Begrunnelse:

Forslaget om utsatt offentlighet for revisorrapporter strider mot intensjonene i offentleglova, og er ikke godt nok begrunnet.

Ordlyden slik det er lagt fram for komiteen stemmer ikke overens med intensjonene med forslaget.

1. Nærmere om grunnlaget for vårt prinsipale standpunkt – at forslaget om utsatt offentlighet må forkastes:

Forslaget griper inn i mediene rett til informasjon på et viktig område. Om de praktiske konsekvensene av dette, viser vi til argumentasjonen fra Norsk Journalistlag.

Forslaget legger opp til at en viss type dokumenter kan unntas fra innsyn uavhengig av hva som faktisk står der. Dette mener vi griper inn i det grunnleggende prinsippet om at utgangspunktet er åpenhet, og at alle unntak må vurderes konkret og selvstendig på bakgrunn av innhold, ikke form. Dette er også hovedgrunnen til at Justisdepartementet i sin høringsuttalelse av 1.3.2013 går imot forslaget.

Videre mener vi det er både ulogisk og uklokt å foreslå endringer i en lov som i disse dager evalueres nettopp med mål om å kartlegge hvordan loven faktisk fungerer. Også her har vi støtte fra Justisdepartementets nevnte høringsuttalelse:

Det skal no gjennomføreast ei evaluering av offentleglova, og eit hovudemne her vil vere å gjennomføre ei kartlegging av korleis lova faktisk fungerer. Kartlegginga vil gje eit betre og sikrare grunnlag for eventuelle lovendringar. Ein bør difor i alle tilfelle avvente framlegget om utsett innsyn for kommunale revisjonsdokument og dokument i statlege tilsynssaker inntil denne kartleggingja ligg føre.

2. Nærmere om grunnlaget vårt subsidiære standpunkt – at ordlyden i forslag til § 5 (2) må endres:

Fra forslaget i Prop 113 L: «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 (...)».

Ordlyden kan gi grunnlag for en praksis der man unntar flere dokumenter enn det som er hensikten med forslaget.

Både høringsnotatet (punkt 5.2) og etterfølgende uttalelser fra Ole Kristian Rogndokken i NKRF og statssekretær Jardar Jensen legger til grunn at adgangen til å utsette offentlighet bare skal gjelde for foreløpige revisjonsrapporter:

Ole Kristian Rogndokken i Norges kommunerevisorforbund (NKRF) skriver følgende i et innlegg i Kommunal Rapport 8. september d.å (vedlegg 1):

Bestemmelsen som foreslås er på linje med bestemmelsene om innsyn i rapporter fra Riksrevisjonen. Disse er først offentlige når de er mottatt av Stortinget. I proposisjonen er det foreslått en mulighet for å utsette offentlighet av rapporten inntil kontrollutvalget har mottatt den endelige versjonen av dokumentet. I praksis vil dette stor sett innebære en utsettelse på noen uker. (...) Avgjørelser om å gjennomføre forvaltningsrevisjon treffes av kommunestyret eller kontrollutvalget, og vil dermed være offentlige før revisor starter sitt arbeid.

16. september uttaler statssekretær i Kommunal- og moderniseringsdepartementet Jardar Jensen i Kommunal Rapport at regelen vil bare gjelde foreløpige revisjonsrapporter, og at andre dokumenter må vurderes etter offentleglova. Han bekrefter at en avgjørelse av et kommunestyre eller kontrollutvalg om å gjennomføre forvaltningsrevisjon ikke er berørt av lovforslaget:

«Dersom forslaget går gjennom, vil ikke kommunene kunne bruke den foreslåtte bestemmelsen til å utsette innsynstidspunktet for noen andre dokumenter enn foreløpige revisjonsrapporter.»

Disse klare føringene om hvordan bestemmelsen skal praktiseres, må gjenspeiles i forslaget. Hvis ikke risikerer komiteen å legge grunnlag for en praksis som griper inn i offentlighetsprinsippet i strid med intensjonene. Vårt forslag er at komiteen endrer "innsyn kan utsetjast for dokument som er utarbeide (...)til:

«Innsyn kan utsetjast for *foreløpige revisjonsrapporter*, jf kommuneloven § 78 nr 5, inntil kontrollutvalget har motteke ein endeleg versjon av *rapporten*».

Vi støtter for øvrig de synspunkter som fremmes av Norsk Journalistlag og Norsk Redaktørforening.

Vedlegg: 2

**Prop. 113L (2013-3014) Endringer i kommunelova mm.
- punkt 5 «Utsatt innsyn etter offentleglova § 5»**

Advokat Ina Lindahl Nyrud

Norsk Journalistlag vil sette fokus på den praktiske betydningen forslaget vil ha for journalistikken her i landet.

Vår påstand er at journalisters innsyn i saker som er under revisjon, og som dermed blir gjenstand for offentlig oppmerksomhet, vil kunne medføre at kontrollorganene kan få tips og ytterligere opplysninger i saken, noe som igjen vil styrke kontrollen. Dersom den offentlige diskusjonen utsettes til etter at revisjonen er ferdig, vil premissene være lagt av kontrollorganene, og muligheten for å belyse saken ytterligere være begrenset.

Særlig problematisk blir forslaget når den nye unntaksadgangen ikke skal bygge på en vurdering av innholdet i dokumentene, men de skal automatisk kunne unntas offentlighet. Etter Journalistlagets mening må det her være tilstrekkelig med samme lovgivning som for de statlige tilsynsrapportene, hvor innsyn i henhold til offentlighetslovens alminnelige prinsipp skal vurderes konkret og selvstendig for det enkelte dokument. Det vises her til Justis- og beredskapsdepartementets høringsuttalelse av 1. mars 2013:

«Ein bør på denne bakgrunnen vere varsom med å innføre fleire reglar som pålegg utsett innsyn. Vurderingar av utsett innsyn eller unntak bør skje konkret og ta utgangspunkt i det aktuelle dokumentet.»

Foreliggende forslag inneholder ikke ett eksempel på at åpenhet rundt de foreløpige rapportene har skadet revisjonsprosessen. Dette kritiseres også av Justis- og beredskapsdepartementets i ovennevnte høringsuttalelse:

«Når det gjeld eventuelle problem knytte til gjeldande regelverk, kan vi ikkje sjå at det er presentert noko materiale som viser omfanget av dette.»

«Helsereisesaken» i *vedlegg 1* og «Kraftfondsaken» i *vedlegg 2*, begge medieoppslag i Adresseavisen, tydeliggjør derimot behovet for offentlighet på området.

Etter Norsk Journalistlags oppfatning bør derfor forslaget forkastes.