



JUSTISDEPARTEMENTET	
31 OKT 2007	
SAKSNR.:	200705911
AVD/KONT/BEH:	LOV/EO/MHG
DOK.NR. 44	ARKIVKODE:

Justisdepartementet
Lovavdelingen
Pb. 8005 Dep.

0030 OSLO

Oslo, 30. oktober 2007

HØRING – FORSKRIFT TIL DEN NYE OFFENTLEGLOVA

Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) viser til departementets høringsbrev av 4. september 2007, ref. 200705911 EO MHG/bj. I høringsuttalelsen vil vi avgrense oss til å ta opp spørsmål av særlig betydning for de revisjonsenheter som reviderer kommunal og fylkeskommunal virksomhet og for kommunale og fylkeskommunale kontrollutvalg og deres sekretariater.

Offentleglovas virkeområde

Etter en lovendring som trådte i kraft 1. juli 2004, hvoretter lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) fikk et nytt kapittel 12 *Internt tilsyn og kontroll. Revisjon*, er det åpnet adgang for kommunestyre og fylkesting til å vedta at kommunen/fylkeskommunen skal revideres av privat revisjonsfirma. Dette er formulert slik i lovens § 78 nr. 3 første setning:

”Kommunestyret eller fylkestinget avgjør selv om kommunen eller fylkeskommunen skal ansette egne revisorer, delta i interkommunalt samarbeid om revisjon, eller inngå avtale med annen revisor”.

Kommunene og fylkeskommunene har valgt forskjellige løsninger. En del kommuner og fylkeskommuner har egne revisorer. Organisatorisk utgjør disse en del av kommunen/fylkeskommunen som juridisk person. De fleste kommuner deltar imidlertid i interkommunalt samarbeid om revisjon. Noen slike interkommunale revisjoner er organisert som interkommunalt selskap (IKS) etter loven av 29. januar 1999 nr. 6. Disse selskapene er egne juridiske personer. Andre interkommunale revisjoner er organisert som et interkommunalt samarbeid, også kalt interkommunal virksomhet, etter kommuneloven (kompl.) § 27. Noen slike virksomheter er egne juridiske personer; andre ikke. Organisering i form av interkommunalt eid aksjeselskap er i og for seg også mulig. Foreløpig har i underkant av 30 kommuner valgt å nytte adgangen til å inngå avtale med privat revisjonsfirma.

Norges Kommunerevisorforbund
Revisjon og tilsyn – til beste for kommuner og fylkeskommuner

Postadresse:
Postboks 1417 Vik
0115 OSLO

Besøksadresse:
Munkedamsveien 3B, 3. etg.

Telefon: 23 23 97 00
Telefaks: 23 23 97 01
E-post: post@nkrf.no

Org.nr.: 975 450 694
Kontonr.: 6074.06.25074
Web: www.nkrf.no

Mange avtaler om interkommunale revisjoner ble inngått i 2003-2004, og noen av disse inneholder forpliktelser for deltakerne til ikke å trekke seg fra samarbeidet før det har gått en viss tid, f.eks. tre år. I praksis innebærer dette at en hvilken som helst interkommunal revisjon når som helst kan risikere at en eller flere av deltakerne setter i gang en konkurranseutsettingsprosess, som ev. kan resultere i at den interkommunale revisjonen må omorganiseres eller oppløses. Videre kan naturligvis også rent kommunal/fylkeskommunalt organiserte revisjoner når som helst risikere å bli utsatt for konkurranseutsetting.

Det er ikke uttrykkelig klarlagt gjennom forarbeidene til offentleglova, utkastet til forskrifter eller høringsbrevet om kommunale revisjoner som er egne juridiske personer, faller inn under unntaksbestemmelsen i offentleglova § 2 siste del. Vi legger til grunn at kommunale revisjoner uansett skal unnta fra innsyn den type opplysninger som det gjelder taushetsplikt for etter forvaltningsloven § 13 første ledd 2). Likevel mener vi at det vil kunne ha uheldig virkning for konkurransesituasjonen for kommunale revisjoner om offentligheten, inklusive potensielle konkurrenter, skal ha rett til innsyn hos kommunale revisjoner, mens private revisjoner som reviderer kommunal virksomhet ikke faller inn under lovens virkeområde. Som framholdt i vår høringsuttalelse til Kommunal- og regionaldepartementet forut for lovendringa i 2004, mener vi på prinsipielt grunnlag at kommunale revisjoner og private revisjoner som reviderer kommunal virksomhet, bør være likestilt i forhold til offentlighet.

Dokument som inneholder råd om og vurderinger av hvordan et organ bør stille seg i en sak. Etter offentleglova § 15 andre ledd kan det, på visse vilkår, gjøres unntak fra offentlighet ”for delar av dokument som inneheld råd om og vurderingar av korleis eit organ bør stille seg i ei sak, ...”. Det er i § 15 ikke sagt noe om at denne retten ikke skal gjelde for revisjoner og kontrollutvalg. Imidlertid heter det i § 16 første ledd c) at unntak etter § 15 ikke gjelder for ”dokument frå eller til kommunale og fylkeskommunale kontrollutval, revisjonsorgan og klagenemnder”. Vi forstår imidlertid departementets merknader på side 137 første spalte i Ot.prp. nr. 102 for 2004-2005 slik at § 16 første ledd c) ikke kan forstås fullt ut etter sin ordlyd. Her heter det bl.a.:

”Føresegna gjeld for alle dokument som blir sende frå kontrollutvalet, revisjonsorganet og klagenemnda til andre einingar i kommunen. For dokument som blir sende frå andre einingar i kommunen til kontrollutvalet, revisjonsorganet eller klagenemnder gjeld føresegna berre for dokument som er utarbeidde med det formål at dei skal oversendast dit”.

Departementets kommentarer omfatter ikke det forhold at vedkommende dokument er innhentet av kontrollutvalg eller revisjon fra en instans utenfor kommunen. Vi kan ikke se noen reelle grunner til at råd om og vurderinger av hvordan kontrollutvalg/revisjon bør stille seg i en sak, inntatt i dokument som kontrollutvalget/revisjonen har innhentet fra instans utenfor kommunen, ikke skal kunne unntas fra offentlighet i like høy grad som andre kommunale organer kan unnta slike opplysninger. Dersom departementet ikke skulle være enig i at loven gir grunnlag for en slik forståelse, ber vi om at det blir vurdert hvorvidt det kan finnes en hjemmel for å likestille revisjoner og kontrollutvalg med andre kommunale organer på dette området.

Utsatt offentlighet

NKRF vil understreke at det i hovedsak er stor forskjell på de dokumenter som produseres i revisjoner på den ene sida og de dokumenter som produseres i kommunal administrasjon på den andre. Denne forskjellen innebærer at argumentasjonen for innsyn stiller seg svært forskjellig for disse to gruppene vedkommende. Argumentasjonen for innsyn i kommunale dokumenter i sin

alminnelighet går bl.a. på at offentligheten skal få mulighet til å øve innflytelse på de avgjørelsene kommunale organer tar i spørsmål av stor betydning for innbyggerne. For at dette målet skal kunne oppnås, er det viktig at offentligheten får innsyn i de dokumenter som gjelder slike spørsmål på et så tidlig tidspunkt som mulig. Når det derimot gjelder de undersøkelser som revisjoner utfører, er det ikke meningen at offentligheten gjennom debatt og andre former for meningsyttringer skal kunne påvirke saksbehandlingen. Revisjoner har som hovedregel ikke egen avgjørelsesmyndighet; deres arbeid består i all hovedsak i å skaffe til veie et best mulig beslutningsgrunnlag for de organer som skal ta standpunkt til de forhold som omtales, nemlig kontrollutvalg, kommunestyre og fylkesting. Det er derfor av avgjørende rettssikkerhetsmessig betydning for de personer som måtte være omtalt i dokumenter som er utarbeidd av eller til revisjonen i saker den vurderer å rapportere om, at disse dokumentene blir behandlet på en slik måte at personene ikke blir uthengt eller føler seg straffet allerede før uttalelse er innhentet.

NKRF mener altså at argumentasjonen for at offentligheten skal få innsyn i kommunale dokumenter på et tidlig tidspunkt ikke gjelder for revisjonens dokumenter vedrørende ennå ikke avgitte rapporter. På dette grunnlag mener vi at slike dokumenter kan og bør unntas fra offentlighet med hjemmel i offentleglova § 5 tredje ledd inntil vedkommende rapport er mottatt i kontrollutvalget. En slik ordning kan sammenlignes med den ordning med utsatt offentlighet for dokumenter til og fra Riksrevisjonen som er hjemlet i offentleglova § 5 andre ledd. For ordens skyld presiserer vi at det vi her har tatt opp, ikke går på endelig unntak fra innsyn, bare på utsettelse til saken er avgitt fra revisjonen.

Dersom departementet ikke skulle være enig i at offentleglova § 5 tredje ledd gir hjemmel for utsatt offentlighet som nevnt, ber vi departementet vurdere om det er mulig å fastsette slik hjemmel i forskrift. Dersom departementet i denne forbindelse skulle ønske nærmere informasjon om hva for slags innhold de aktuelle dokumenter typisk inneholder, vil vi gjerne bidra med dette.

Klageinstans

Etter offentleglova § 32 første ledd tredje setning er fylkesmannen klageinstans ”for vedtak i kommunalt eller fylkeskommunalt organ”. Paragrafen inneholder ingen bestemmelse om klageinstans for beslutninger om nektet innsyn tatt av interkommunale organer. Vi kan heller ikke se at spørsmålet er omtalt i Ot.prp. nr. 102 for 2004-2005. Vi mener å heller ikke finne noen avklaring i forskriftsutkastets § 11, som ser ut til å gjelde statlige organer. Vi legger imidlertid til grunn at fylkesmannen skal være klageinstans også for beslutninger tatt av interkommunale organer. Så lenge alle kommuner som samarbeider i et interkommunalt organ, ligger i samme fylke, vil jo dette være greitt. På vårt område har vi imidlertid eksempler på at både interkommunale revisjoner og interkommunale kontrollutvalgssekretariater har medlemmer i to fylker. Vi mener derfor at det i forskriften bør bli fastsatt regler om hvilken fylkesmann som er klageinstans i slike tilfelle. Vi gjør framlegg om at dersom det dokument som det blir krevd innsyn i, har tilknytning til en bestemt kommune eller fylkeskommune, skal fylkesmannen i vedkommende fylke være klageinstans. Dersom vedkommende dokument er av generell art uten spesiell tilknytning til noen bestemt kommune eller fylkeskommune, skal fylkesmannen i det fylket der kontorkommunen ligger, være klageinstans.

Vennlig hilsen
Norges Kommunerevisorforbund

Per Olav Nilsen (*sign.*)
Styreleder

Bernt Frydenberg
Bernt Frydenberg
Juridisk rådgiver