



Innst. O. nr. 54

(2003-2004)

**Innstilling til Odelstinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen**

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om lov om Riksrevisjonen



Innst. O. nr. 54

(2003-2004)

Innstilling til Odelstinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om lov om Riksrevisjonen

Til Odelstinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning

Det er nedenfor redegjort nærmere for Stortingets og komiteens behandling av ny lov og instruks for Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen oversendte første gang forslag til ny lov og instruks for Riksrevisjonen i brev av 17. januar 2001 til Stortingets presidentskap. I forslaget inngikk også mindre endringer i fire andre lover.

19. januar 2001 oversendte Presidentskapet Riksrevisjonens forslag til Frøiland-utvalget, under henvisning til utvalgets mandat. Frøiland-utvalget ble oppnevnt for å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Utvalget avga 30. september 2002 sin rapport "Stortingets kontroll med regjering og forvaltning", jf. Dokument nr. 14 (2002-2003).

8. februar 2001 oversendte Presidentskapet forslaget til Regjeringen v/Statsministerens kontor og anmodet om Regjeringens uttalelse til forslaget. Regjeringen v/statsminister Stoltenberg avga uttalelse i brev av 30. april 2001 til Presidentskapet, og kopi av uttalelsen ble sendt Frøiland-utvalget. Etter regjeringsskiftet rettet utvalget en forespørsel til den nye Regjeringen om den stilte seg bak innholdet i regjeringen Stoltenbergs uttalelse, og Regjeringen v/statsminister Bondevik svarte på dette ved brev av 29. januar 2002 til Frøiland-utvalget. Brevene ligger som vedlegg.

Etter at Frøiland-utvalget la frem Dokument nr. 14 (2002-2003), har Riksrevisjonen i brev av

30. september og 23. oktober 2002 og 7. mai 2003 til Presidentskapet lagt frem enkelte justeringer og tillegg til forslaget til ny lov og instruks. I brevet av 30. september 2002 heter det bl.a.:

"Det framgår av lovutredningen at forslaget til lov og instruks ikke har vært til lovteknisk gjennomgang i Justisdepartementet. Riksrevisjonen antar imidlertid at det er behov for en slik gjennomgang, og bistår gjerne i det videre arbeid med lov- og instruksforslaget."

Regjeringen har i sine uttalelser sagt seg innforstått med slik gjennomgang.

Statsminister Bondevik uttalte i sitt brev til Frøiland-utvalget følgende når det gjelder punkt 5 Videre behandling av lovforslaget:

"I den grad det er ønskelig, bistår Regjeringen gjerne lovteknisk eller på annen måte i forbindelse med den videre behandlingen av lovforslaget."

Med bakgrunn i ovennevnte oversendte komiteen 19. mars 2003 forslag til ny lov og instruks til lovteknisk gjennomgang i Justisdepartementet. Vedlagt fulgte også Riksrevisjonens brev av 30. september og 23. oktober 2002 til Stortingets presidentskap med henholdsvis tillegg og presisering til sitt forslag til ny lov og instruks for Riksrevisjonen samt Dokument nr. 14 (2002-2003) - Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon (Frøiland-utvalget). Bakgrunnen er at utvalget i kapittel 5.3 spesielt har utredet Riksrevisjonen. Utvalgets forslag til endringer i grunnlov, lov og forretningsorden er tatt opp i kapittel 8, og i kapittel 8.4 har utvalget foreslått endringer i Riksrevisjonens utkast til ny lov og instruks.

Komiteen mottok 5. mai 2003 den lovtekniske gjennomgangen fra Lovavdelingen i Justisdepartementet. På bakgrunn av Justisdepartementets svar re-

turnerte komiteen 6. mai 2003 saken til Riksrevisjonen hvor man ba om at den kom tilbake med et bearbeidet og helhetlig forslag.

Komiteen mottok 2. oktober 2003 revidert forslag til lov og instruks for Riksrevisjonen. Dette forslaget er utgangspunktet for komiteens gjennomgang av ny lov og instruks for Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen uttaler for øvrig i sitt oversendelsesbrev følgende:

"Det er ikke foretatt materielle endringer i forhold til tidligere oversendte forslag til nytt regelverk. Riksrevisjonens forslag til endringer av det opprinnelige forslaget til lov og instruks, som er sendt til Stortingets presidentskap ved brev av 30. september 2002, 23. oktober 2002 og 7. mai 2003, er innarbeidet i vedlagte forslag.

Bearbeidingen av forslagene til lov og instruks er i hovedsak basert på Justisdepartementets lovtekniske merknader. Etter en første gjennomgang og vurdering av merknadene, ble et bearbeidet forslag forelagt Justisdepartementet ved Riksrevisjonens brev av 26. juni 2003. Brevet følger vedlagt til orientering sammen med departementets svar av 21. august 2003. Departementets merknader i brev av 21. august 2003 er vurdert og i hovedsak tatt hensyn til i vedlagte forslag. Vi har i tillegg foretatt enkelte andre lovtekniske justeringer av teksten."

Riksrevisjonen har i sitt brev i tillegg redegjort nærmere for:

- Endringer av betydning i lovutkastet/instruksutkastet.
- Merknader fra Justisdepartementet som ikke er innarbeidet.
- Frøiland-utvalgets øvrige forslag til endringer i Riksrevisjonens forslag til lov og instruks som ikke er innarbeidet i det bearbeidede forslaget.

Komiteen mottok 9. februar 2004 brev fra Riksrevisjonen om supplerende vedrørende endringer i andre lover. Dette er det nærmere redegjort for under pkt 2.5, "Kapittel 5 Ikraftsettings- og overgangsbestemmelser. Oppheving og endring av andre lover".

I forbindelse med at komiteen i innstillingene legger opp til ikraftsetting fra 1. juli 2004 for både loven og instruksene, ble det 10. februar 2004 sendt brev til Riksrevisjonen for å få deres eventuelle kommentarer. Når det gjelder tidspunktene for oppheving og endring av andre lover og instruks, opplyste komiteen i sitt brev at det ble lagt opp til å følge Riksrevisjonens forslag. I sitt svarbrev av 12. februar 2004 uttaler Riksrevisjonen at de ikke har innvendinger til dette. De uttaler videre:

"Av hensyn til revisjonen kan rapportering i henhold til ny lov og instruks først skje for regnskapsåret 2004, dvs. høsten 2005. Riksrevisjonen antar at en presisering av dette i overgangsreglene til loven og instruksene ikke er nødvendig."

Vedlagt innstillingen følger:

- Riksrevisjonens brev av 2. oktober 2003 med "Revidert forslag til lov og instruks for Riksrevisjonen (forslag til instruks er lagt ved Innst. S. nr. 136 (2002-2003))",
- Brev av 30. april 2001 fra statsminister Jens Stoltenberg til Stortingets presidentskap - "Forslag om ny lov og instruks for Riksrevisjonen",
- Brev av 29. januar 2002 fra statsminister Kjell Magne Bondevik til Frøiland-utvalget - "Utkast til ny lov og instruks for Riksrevisjonen".

1.2 Frøiland-utvalgets behandling av forslag til ny lov og instruks om Riksrevisjonens virksomhet

Rapporten fra Frøiland-utvalget om Stortingets kontroll med regjering og forvaltning ble avgitt til Presidentskapet den 30. september 2002, jf. Dokument nr. 14 (2002-2003). Utvalget var sammensatt av en representant fra hver partigruppe og tre eksterne medlemmer.

Frøiland-utvalget har i kapittel 5.3 behandlet Riksrevisjonen og har en del kommentarer til utkastene og til forholdet mellom Stortinget og Riksrevisjonen, Riksrevisjonens praksis mv. Utvalget kommer med noen anbefalinger uten å utforme forslag. Flertallet foreslår noen endringer i Riksrevisjonens utkast til lov og instruks, jf. kapittel 8.4. Mindretallet i utvalget har ikke sett det som sin oppgave å kommentere konkrete forslag til bestemmelser, idet det viser til senere behandling i Stortinget.

Når det gjelder avgrensinger mellom komiteens behandling av Frøiland-utvalgets rapport, innstilling til Odelstinget i forbindelse med loven og innstilling til Stortinget i forbindelse med instruksene vises det til komiteens merknader til Frøiland-utvalget, jf. Innst. S. nr. 210 (2002-2003) hvor komiteen bl.a. uttaler:

"Komiteen slutter seg til utvalgets vurdering av at loven av 8. februar 1918 om Statens revisionsvesen ikke gir et dekkende uttrykk for Riksrevisjonens oppgaver, organisasjon, kompetanse, metodikk og prosedyrer. Heller ikke de instruksene Stortinget har vedtatt i den etterfølgende periode, dekker dagens behov for regelverk for Riksrevisjonen på en tilfredsstillende måte.

Komiteen har merket seg at utvalget ikke har sett det som sin oppgave å fremsette nye forslag til bestemmelser i lov eller instruks om Riksrevisjonen, men at utvalgsflertallet har gitt uttrykk for synspunkter på enkelte paragrafer og også fremmet noen forslag til endringer. Ny lov og instruks for Riksrevisjonen ligger til behandling i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Komiteen har derfor funnet det hensiktsmessig å behandle de konkrete paragrafer samlet i tilknytning til utkastet til lov og instruks. Komiteen avgrenser følgelig sin gjennomgang av utvalgets innstilling på dette punkt til å omfatte synspunkter på prinsipielle spørsmål."

Riksrevisjonen redegjør nærmere i sitt oversendelsesbrev av 2. oktober 2003 (vedlagt innstillingen) for Frøiland-utvalgets øvrige forslag til endringer i Riksrevisjonens utkast til lov og instruks. Disse forslag er ikke er innarbeidet i Riksrevisjonens reviderte utkast av 2. oktober 2003.

1.3 Komiteens behandling

Komiteen legger i tillegg til innstillingen til Odelstinget vedrørende loven frem en egen innstilling til Stortinget vedrørende instruks, jf. Innst. S. nr. 136 (2003-2004).

Når det gjelder generell bakgrunn, historikk og høringer av forslaget til ny lov og instruks er dette innarbeidet i denne innstillingen og er derfor utelatt i Innst. S. nr. 136 (2003-2004) om instruks om Riksrevisjonens virksomhet.

I forbindelse med behandling av ny lov og instruks foretok komiteen i mars 2003 en studietur til Riksdagen i Sverige og Folketinget i Danmark. Foruten møter med representanter fra nasjonalforsamlingene hadde komiteen også møter med organer tilsvarende Riksrevisjonen.

Når det gjelder den videre behandling i komiteen er dette nærmere redegjort for under pkt 1.1 Innledning.

Komiteens tidligere befatning med problemstillinger i forbindelse Riksrevisjonens innsynsrett

Komiteen har ved tre anledninger vedrørende samme sak, Selskapet for industrivekst SF (SIVA), befattet seg med problematikken rundt Riksrevisjonens innsynsrett. Dette er i forbindelse med komiteens behandling av:

- Dokument nr. 3:2 (2001-2002) Riksrevisjonens kontroll med statsrådets (departementets) forvaltning av statens interesser i selskaper, banker mv. for 2002, jf. Innst. S. nr. 111 (2001-2002).
- Dokument nr. 2 (2001-2002) Riksrevisjonens melding om virksomheten i 2001, jf. Innst. S. nr. 213 (2001-2002).
- Statsbudsjettet for 2003, rammeområde 14 Stortinget mv., enkelte kapitler under Finansdepartementet, jf. St.prp. nr. 1 (2002-2003) kapittel 7.3 hvor Riksrevisjonens rett til dokumentinnsyn er omtalt, jf. Budsjett-innst. S. nr. 10 (2002-2003).

I Dokument nr. 3:2 (2001-2002) Riksrevisjonens kontroll med statsrådets (departementets) forvaltning av statens interesser i selskaper, banker mv. for 2000 hadde Riksrevisjonen i 2001 merknader til statsrådets forvaltning av Selskapet for industrivekst SF (SIVA). Merknaden gikk på at Riksrevisjonen var nektet innsyn i et dokument knyttet til Kommunal-

og regionaldepartementets forvaltning, jf. Innst. S. nr. 111 (2001-2002).

Saken er også omtalt i Dokument nr. 2 (2001-2002) Riksrevisjonens melding om virksomheten i 2001, jf. Innst. S. nr. 213 (2001-2002). Her påpeker bl.a. komiteens flertall "at det er særlig viktig at innsynsretten til Riksrevisjonen ikke blir innskrenket".

I Innst. S. nr. 111 (2001-2002) anmoder komiteens flertall Regjeringen om å redegjøre for i hvilke andre saker Riksrevisjonen er blitt nektet dokumentinnsyn, og begrunnelsen for disse avslag. Komiteens flertall pekte videre på at det vil være en fordel for alle parter å få klarhet i dagens praksis på dette feltet, før utkastet til ny lov for Riksrevisjonen legges frem for Stortinget.

Riksrevisjonen redegjør i brev av 14. oktober 2002 til Stortinget for at man ikke er kjent med andre saker om nektelse av innsyn enn den som er omhandlet i Dokument nr. 3:2 (2000-2001), selv om det i enkelte tilfeller har vært en dialog om innsynsretten.

Statsministeren har i brev av 5. november 2002 til Fremskrittspartiets stortingsgruppe redegjort nærmere for håndtering av innsynsbegjæringer fra Riksrevisjonen.

Komiteen uttaler i sine merknader i Budsjett-innst. S. nr. 10 (2002-2003):

"Komiteen er av den oppfatning at det først er når en sak skriftlig er satt på spissen, at det kan være tale om formelle krav om eller avslag på innsynsbegjæring."

Komiteen avslutter sine merknader i Budsjett-innst. S. nr. 10 (2002-2003) med å vise til den kommende behandling av Frøiland-utvalgets rapport samt ny lov og instruks om Riksrevisjonens virksomhet.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga innstilling om Frøiland-utvalgets rapport 20. mai 2003, jf. Innst. S. nr. 210 (2002-2003). I punkt 5.4 i innstillingen omtales blant annet spørsmålet om rekkevidden av Riksrevisjonens innsynsrett. Det fremgår imidlertid at man vil komme tilbake til dette i tilknytning til innstilling om lov om Riksrevisjonen.

1.4 Bakgrunn

Forslaget til ny lov og instruks for Riksrevisjonen erstatter gjeldende lov om statens revisionsvesen av 8. februar 1918 og instruks gitt av Stortinget om Riksrevisjonens virksomhet. Når det gjelder endring av instruksene vises det til egen innstilling til Stortinget, jf. Innst. S. nr. 136 (2003-2004) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om instruks om Riksrevisjonens virksomhet, og endringene er derfor ikke omtalt i denne innstillingen.

Lov- og instruksforslaget representerer delvis en videreføring og delvis en videreutvikling av gjelden-

de lov og instruksverk, blant annet er de oppgavene som Riksrevisjonen ble pålagt ved Stortingets behandling av Dokument nr. 7 (1972-1973) Om Stortingets kontroll med forvaltningen mv., jf. Innst. S. nr. 277 (1976-1977), innarbeidet.

I loven av 1918 er først og fremst Riksrevisjonens konstitusjonelle oppgaver og desisjonsmyndighet hjemlet. I forslaget til ny lov er det fastsatt bestemmelser om Riksrevisjonens plassering i statsapparatet, formål, oppgaver og nødvendige virkemidler for gjennomføring av oppgavene. I instruksen er det foreslått mer utførlige bestemmelser om blant annet innholdet i Riksrevisjonens kontrollarbeid.

Gjeldende lov og instruks gjenspeiler de revisjonsmetodene som ble benyttet forut for og ved lovens tilblivelse. Ettersom revisjonsfaget og revisjonsmetodene i dag er vesentlig endret, er det nødvendig å utforme det nye regelverket i samsvar med utviklet praksis.

Flere bestemmelser i gjeldende lov er ikke videreført i det nye lovforslaget. Dette gjelder i hovedsak de bestemmelsene som regulerer Riksrevisjonens avgjørelsesmyndighet i regnskapsaker. Enkelte bestemmelser er også foreldet sett i forhold til forvaltnings- og samfunnsutviklingen.

Bakgrunnen for at Riksrevisjonen besluttet å gjennomgå og vurdere nåværende lov og instruks var kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling til Dokument nr. 2 (1994-1995), jf. Innst. S. nr. 149 (1994-1995), hvor komiteen bl.a. uttalte følgende:

"Komiteen er kjent med at revisjonsloven og instruks for Riksrevisjonen på flere punkter er foreldet, og ser det som ønskelig at Riksrevisjonen forbedrer de nødvendige endringer."

I Dokument nr. 2 (1995-1996) orienterte Riksrevisjonen Stortinget om dette, og i Innst. S. nr. 226 (1995-1996) sa kontroll- og konstitusjonskomiteen seg tilfreds med at det var vedtatt å starte arbeidet.

Stortingets presidentskap ble orientert om organiseringen av arbeidet i brev av 29. oktober 1996 og Presidentskapet meddelte i brev av 25. november 1996 at de ikke hadde innvendinger til det skisserte opplegg.

En administrativt behandlet utredning om ny lov og instruks for Riksrevisjonen utgitt som Riksrevisjonens administrative rapport nr. 1/2000 ble sendt på høring den 7. april 2000 med frist 1. august 2000 til følgende instanser:

- Statsministerens kontor
- Departementene
- Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen)
- Ombudsmannen for Forsvaret
- Norges Bank

- Den norske Revisorforening
- Norges Kommunerevisorforbund
- Norges Interne Revisorers Forening

Følgende har avgitt uttalelse til utredningens forslag: Norges Bank, Norges Banks representantskap, Ombudsmannen for Forsvaret, Den norske Revisorforening og Norges Interne Revisorers Forening.

I brev av 7. juli 2000 fra statsministeren vises det blant annet til at forslaget til lov og instruks for Riksrevisjonens virksomhet vil ha betydning for Stortingets kontroll med regjeringen, og at Stortinget har nedsatt et utvalg til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, herunder Riksrevisjonens virksomhet. Det uttales videre:

"... Det antas at Regjeringen vil bli gitt anledning til å uttale seg om forslaget til ny lov og instruks for Riksrevisjonen og at det kan skje i forbindelse med Stortingets behandling av oversendt forslag fra Riksrevisorkollegiet, jf. daværende regjerings uttalelse av 14.03.75 til Stortingets presidentskap vedrørende Dok. nr. 7 (1972-73) Utredning fra utvalg til å utrede spørsmål vedrørende Stortingets kontroll med forvaltningen m.v.

Statsråden er departementets sjef og som sådan departementets øverste leder. I en høringsuttalelse fra departementene til forslag til ny lov og instruks for Riksrevisjonen er det vanskelig å trekke et skille mellom statsråden, og dermed regjeringen, og departementet for øvrig. Uansett ville en uttalelse fra Statsministerens kontor og departementene i denne høringsrunden kun vært å betrakte som en foreløpig uttalelse. En finner det derfor ikke riktig at Statsministerens kontor og departementene avgir høringsuttalelser i denne omgang. En antar at dette i stedet kan skje i forbindelse med Stortingets behandling av Riksrevisorkollegiets forslag til ny lov og instruks for Riksrevisjonen."

Historikk

RIKSREVISJONEN FRA 1816 TIL 1918

Den norske statlige revisjonsordningen skriver seg fra 1814, jf. Grunnloven § 75 k, som fastsetter at det tilkommer Stortinget "... at udnævne fem revisorer, der aarligen skulle gennemse Statens Regnskaber og bekjendtgjøre Extrakter af samme ved Trykken".

Stortinget valgte den 22. juni 1816 de første fem statsrevisorene, og den 28. juli 1821 vedtok Stortinget en instruks for statsrevisorene (samlet kalt Statsrevisionen). Statsrevisionens virkeområde var begrenset til kontrollen av statsregnskapet. Revisjonen av underliggende myndigheters regnskaper (særregnskaper) skulle fortsatt være administrasjonens sak. Regjeringen opprettet derfor et eget revisjonsdepartement, jf. kgl.res. av 6. juni 1822. Revisjonsordningen fungerte imidlertid dårlig, og det ble etter hvert klart at innsyn i og revisjon av særregnskapene

var nødvendig for en effektiv revisjon av statsregnskapet.

REVISJONSORDNINGEN AV 1918

Ved lov om Statens Revisionsvæsen av 8. februar 1918 ble all kontroll med statens regnskaper samlet i en etat underordnet Stortinget. Det ble samtidig vedtatt en instruks for statsrevisjonen den 30. januar 1918.

Det ble ikke foretatt noen vesentlig endring i revisjonsarbeidet ved atskillelsen fra forvaltningen i 1918. Med bakgrunn i at etaten manglet en effektiv ledelse og at den opparbeidet seg etter hvert store restanser vedtok Stortinget 23. juli 1925 en endring i instruksens § 1 første ledd hvor det ble fastslått at den daglige ledelse skulle forestås av Revisorkollegiets formann og ved dennes forfall nestformannen. Instruksens § 3 første ledd ble endret til at Stortinget velger formann og nestformann. Den første faste formannen ble valgt med virkning fra 1. mai 1925.

STORTINGETS BEHANDLING AV REVISJONSORDNINGEN I 1938

I 1934 ble det nedsatt en stortingsoppnevnt revisjonskomité for å gjennomgå og komme med forslag til forbedringer av revisjonsordningen. Stortinget behandlet komiteens innstilling i 1938. Stortinget besluttet samtidig at etaten fra og med 1. juli 1938 skulle hete Riksrevisjonen, og at statsrevisorene skulle benevnes riksrevisorer. Endringene ble ikke innarbeidet i lov eller instruks.

DOKUMENT NR. 7 (1972-1973)

Riksrevisjonen ble i tilknytning til Stortingets behandling av Ingvaldsen-utvalgets utredning om Stortingets kontroll med forvaltningen mv. pålagt endrede og nye oppgaver, jf. Dokument nr. 7 (1972-1973), Innst. S. nr. 277 (1976-1977) og St.forh. (1976-1977), s. 4025-4077.

Riksrevisjonen skulle i større grad ta opp forhold som under en økonomisk synsvinkel var uheldige, uten at det syntes aktuelt å trekke inn spørsmål om ansvar for noen. Utvalget påpekte imidlertid at Riksrevisjonen ikke skulle gripe inn i de politiske målsettingene, men få fram informasjon "om de tiltak det er truffet vedtak om, virker i samsvar med forutsetningene" eller "om det er konstaterbar svikt i de forutsetninger som lå til grunn for målsettingen". Riksrevisjonen fastsatte i 1980 interne retningslinjer for den praktiske gjennomføringen av denne utvidede kritiske revisjonen, som senere førte fram til det som blir benevnt forvaltningsrevisjon.

Når det gjelder den omstendelige prosessen som førte fram til etableringen av forvaltningsrevisjon som metode så skjedde ikke denne helt uten at motsetningene mellom Stortinget og Regjeringen tydelig

fremkom. Riksrevisjonen hadde allerede i begynnelsen av 1880-tallet utviklet kritisk forvaltningsrevisjon både med bakgrunn i det som fremkom i forbindelse med Stortingets behandling av Ingvaldsen-utvalgets utredning, jf. Dokument nr. 7 (1972-1973), og signaler Stortinget ga i tilknytning til Riksrevisjonens gjennomgang av daværende Televerket som ble gjennomført som pilotforsøk på forvaltningsrevisjon. Argumenter Regjeringen og forvaltningen den gang kom med var bl.a. at Riksrevisjonen ikke skulle være "politisk", den skulle ikke konkludere med forslag til politiske vedtak, i tillegg ble det hevdet at Riksrevisjonen manglet nødvendig fagkunnskap om området den reviderte.

ANDRE NYE OPPGAVER

Stortinget har ved plenumsvedtak gitt separate instruks for Riksrevisjonens kontroll av særskilte områder. Dette er nærmere redegjort for i Innst. S. nr. 136 (2003-2004) om instruks om Riksrevisjonens virksomhet.

Stortinget vedtok i tilknytning til behandlingen av Dokument nr. 7 (1972-1973) et tillegg til bevilgningsreglementet, jf. § 17. Bestemmelsen hjemler adgang for Riksrevisjonen til å føre kontroll med at tilskuddsmidler som gis til mottakere utenfor statsforvaltningen (privat eller offentlig virksomhet), blir brukt etter sin forutsetning.

RIKSREVISJONENS UTVIKLING DE SENERE ÅR

For å oppnå en kvalitativt bedre og en mer effektiv revisjon, har Riksrevisjonen sett det som nødvendig å spesialisere revisjonen i større grad enn tidligere. I 1996 ble det gjennomført vesentlige endringer i Riksrevisjonens organisasjonsstruktur, bl.a. ble det opprettet en egen avdeling som bare arbeider med forvaltningsrevisjon. Fra juli 2002 ble det gjennomført ytterligere organisasjonsendringer. Bakgrunnen for endringene var en total gjennomgang av Riksrevisjonens oppgaveløsning og organisering med utgangspunkt i strategisk plan for perioden 2003-2006, forslag til ny lov og instruks, signaler fra Stortinget i forbindelse med behandling av Riksrevisjonens rapporter og Frøiland-utvalget. Konklusjonen på gjennomgangen var bl.a. at det var ønskelig å øke omfanget av forvaltningsrevisjon og organisere selskapskontrollen sammen med forvaltningsrevisjonen. Omorganiseringen besto hovedsakelig i at det ble opprettet ytterligere en forvaltningsrevisjonsavdeling. Selskapskontrollen, som tidligere var organisert i en egen avdeling, ble flyttet til forvaltningsrevisjonsavdelingene. De andre virksomhetene ble fordelt til de regnskapsrevisjonsavdelingene som har ansvaret for fagområdet/departementet. Samtidig ble det etablert revisjonsstøttefunksjoner for regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon/selskapskontroll. Støttefunksjo-

nene ble plassert i egne seksjoner og skal blant annet arbeide med metodeutvikling og kvalitetskontroll. Det er ikke blitt gjort noen vesentlige endringer i omfanget av personell, men det har skjedd en omfordeling i forhold til oppgaver. Riksrevisjonen hadde i 2003 en ramme på 465 årsverk hvor 93 personer er lokalisert utenfor Oslo.

Det har i de senere år vært en betydelig revisjonsfaglig og teknologisk utvikling. IT-løsninger er både blitt innført som verktøy i revisjonsarbeidet og tatt i bruk for ulike administrative støttefunksjoner. Det er utviklet revisjonsstandarder og retningslinjer for revisjonsarbeidet.

Fra og med 1992 begynte Riksrevisjonen å rapportere løpende til Stortinget i tillegg til den årlige rapportering i Dokument nr. 1. Det er primært gjennomførte forvaltningsrevisjoner som rapporteres som egne saker. I 1998 sluttet Stortinget seg til et forslag fra Riksrevisjonen om å etablere en egen administrativ rapportserie for forvaltningsrevisjoner som ikke sendes Stortinget som egne saker.

1.5 Komiteens generelle merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Kjell Engbretsen og Jørgen Kosmo, fra Høyre, André Dahl og fung. leder Martin Engeset, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Henrik Rød, fra Sosialistisk Venstreparti, Siri Hall Arnøy og Bjørn Lothe, og fra Kristelig Folkeparti, Modulf Aukan, viser til at Stortinget helt siden opprettelsen i 1814, og spesielt etter fremveksten av parlamentarismen som styreform, har økt sin formelle makt samtidig som offentlig forvaltning har fått stadig flere og større arbeidsoppgaver. Dette har igjen skapt et økt behov for at Stortinget effektivt kan utføre kontroll med at regjering og forvaltning gjennomfører dets vedtak i pakt med Stortingets forutsetninger. Riksrevisjonen er Stortingets viktigste og eldste eksterne kontrollorgan. Den har siden opprettelsen i 1816 blitt en stadig viktigere kontrollaktør på vegne av Stortinget og har utviklet stadig nye revisjons- og rapporteringsmetoder.

Komiteen viser til Riksrevisjonens skriv dattert 17. januar 2001 vedlagt forslag til ny lov om Riksrevisjonen, samt til regjeringen Stoltenbergs og regjeringen Bondeviks høringsuttalelser. Etter at Frøiland-utvalget hadde avlevert sin innstilling og Stortinget hadde gjennomført sin behandling av denne, ble lovforslaget sendt til lovteknisk gjennomgang i Justisdepartementet. Etter denne gjennomgangen anmodet komiteen Riksrevisjonen om å komme tilbake med et bearbeidet og helhetlig forslag til ny lov og instruks for Riksrevisjonen. Dette forelå fra Riks-

revisjonen 2. oktober 2003, og det er dette forslaget komiteen har lagt til grunn for sitt arbeid.

Komiteen understreker at Riksrevisjonens utvikling kombinert med endringer i Stortingets egen arbeidsordning har muliggjort en langt mer aktiv kontrollrolle for Stortinget som i sum har vært overveiende positiv. På tross av disse gjennomgripende endringene er det fortsatt revisjonsloven av 1918 som utgjør det rettslige hovedgrunnlag for Riksrevisjonens virksomhet. Komiteen ser derfor behov for en ny lov som også tar høyde for utviklingen innen revisjons- og kontrollvirksomheten, gir Riksrevisjonen en bedre rettslig ramme, klarere rammer for revisjonsarbeidet, samt skaper økt forutberegnelighet for forvaltningen.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen bidrar med viktige innspill til Stortingets egen kontroll og fører kontroll med regjering og forvaltning på Stortingets vegne. Riksrevisjonen legger viktige føringer for Stortingets kontrollarbeid gjennom sin behandling og innstilling på desisjon av de sentrale statsregnskaper, og sine rapporter som gir grunnlag for å vurdere om statsrådene har fulgt opp sitt ansvar. Dette gir muligheter for å rette opp feil og mangler. Komiteen viser videre til at Riksrevisjonen har selvstendige revisjons- og kontrolloppgaver i forhold til den underliggende forvaltning.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen etter revisjonsloven av 1918 formelt sett er fullt ut underlagt Stortinget for å sikre Riksrevisjonen en uavhengig rolle i forhold til revisjonsobjektet. Komiteen understreker videre at dette ikke innebærer at Riksrevisjonen er å regne som en form for forlenget arm for de til enhver tid politiske flertall i Stortinget. Komiteen viser videre til at Riksrevisjonen ikke rapporterer alt videre til Stortinget, selv om Riksrevisjonens kontroll utføres på vegne av Stortinget som ekstern revisor for statlig virksomhet. Komiteen har også merket seg at det bare er revisjons saker av prinsipiell art eller stor økonomisk betydning, eller saker som gjelder brudd på Stortingets vedtak og forutsetninger som rapporteres videre til Stortinget. Sakene rapporteres videre uten at enkeltdokumenter, brev etc. i den kontrollerte virksomhet følger med. Komiteen forutsetter at dette i likhet med den etablerte praksis hvor interne dokumenter kun unntaksvis blir gjort kjent, videreføres. Komiteen understreker at Stortinget og Riksrevisjonen prinsipielt sett ikke kan sammenliknes som organ, og at dette gjør at de samme hensyn og formål kan tillegges ulik relevans og vekt avhengig av hvilket organs kontrollvirksomhet som blir drøftet. Komiteen har merket seg at et sentralt punkt i debatten omkring forslaget til ny lov og instruks for Riksrevisjonen er hvor langt Riksrevisjonens innsynsrett skal gå. Komiteen viser for

øvrig til sin nærmere drøfting av dette spørsmålet knyttet til punkt 2.3.1 vedrørende § 12.

2. KOMITEENS MERKNADER TIL DE ENKELTE BESTEMMELSENE I FORSLAG TIL NY LOV

I det følgende foretas en gjennomgang av hver enkelt paragraf i det fremsatte lovforslag. Det gis først et sammendrag av Riksrevisjonens begrunnelser og fortolkninger av den enkelte paragraf. Deretter kommer komiteens merknader til den enkelte paragraf.

2.1 Kapittel 1 Riksrevisjonens formål og organisering mv.

2.1.1 Til § 1 Riksrevisjonens formål

Første ledd slår fast at Riksrevisjonen er Stortingets revisjons- og kontrollorgan.

Annet ledd fastsetter en overordnet målsetting for alt revisjons- og kontrollarbeid som Riksrevisjonen foretar og omfatter både inntekts- og utgiftssiden i statsregnskapet og underliggende virksomheters regnskap. Riksrevisjonens veiledning til forvaltningen er også presisert i bestemmelsen. Formålsangivelsen innebærer ingen endringer i forhold til Riksrevisjonens nåværende virksomhet.

Komiteens merknader

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens forslag til § 1.

2.1.2 Til § 2 Riksrevisjonens uavhengighet

Bestemmelsen fastsetter at Riksrevisjonen skal utføre sin virksomhet uavhengig og selvstendig. Prinsippet om uavhengighet og selvstendighet følger ikke direkte av gjeldende lov eller instruks, men har alltid vært lagt til grunn for Riksrevisjonens virksomhet og er en forutsetning for all revisjon og kontroll. Riksrevisjonen er ikke underlagt Regjeringens instruksjonsmyndighet. Regjeringen eller forvaltningen kan ikke gi regler eller treffe vedtak som hindrer Riksrevisjonen i å utføre revisjon og kontroll eller gripe inn i gjennomføringen av oppgavene. De kan heller ikke legge restriksjoner på ressurser til Riksrevisjonen eller gripe inn i budsjettprosessen.

Stortinget må kunne fastsette rammene for Riksrevisjonens virksomhet, både rettslig (ved lov, instruks eller plenarvedtak) og økonomisk (budsjett og bevilgningsreglement). Stortinget og Riksrevisjonen har hatt en felles forståelse om at Riksrevisjonen innenfor de gitte rammer har en selvstendig stilling og ansvar for selv å klargjøre det nærmere innholdet i og gjennomføringen av revisjonsoppgavene mv.

Komiteens merknader

Riksrevisjonen er et konstitusjonelt kontrollorgan for Stortinget. Ved å være underlagt Stortinget sikres Riksrevisjonen en uavhengig rolle i forhold til revisjonsobjektene.

Komiteen ser behovet for at Riksrevisjonens uavhengighet overfor Stortinget innenfor gitte rammer rettsliggjøres gjennom egen paragraf i lov om Riksrevisjonen. En slik uavhengighet er blant annet en viktig forutsetning for at Riksrevisjonen skal fungere uavhengig av skiftende politiske konstellasjoner. Riksrevisjonen utfører sine oppgaver uavhengig og selvstendig og bestemmer selv hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres. Komiteen anser en slik rettsliggjøring som en videreføring av dagens praksis. Stortinget kan likevel gjennom plenumsvedtak med vanlig flertall instruere Riksrevisjonen om å iverksette gransking i enkeltsaker. Komiteen viser til Frøiland-utvalgets understrekning av at Stortingets instruksjonsrett fortsatt må brukes med varsomhet og på en måte som ikke kan reise tvil om Riksrevisjonens uavhengighet.

Det ansees også som udiskutabelt at Stortinget kan gi generelle instruksjoner om hvordan Riksrevisjonen skal drive sin virksomhet. Riksrevisjonen vurderer selv hvordan henvendelse fra komité og enkeltrepresentanter eventuelt følges opp.

Komiteen har for øvrig ingen merknader til § 2.

2.1.3 Til § 3 Instruks om Riksrevisjonens virksomhet

Bestemmelsen forutsetter at Stortinget gir nærmere regler om Riksrevisjonens virksomhet ved instruks. Instruksene vil bl.a. regulere: organisering, saksbehandling, regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon, selskapskontroll og rapportering til Stortinget. Allmennhetens innsynsrett og forvaltningens plikter overfor Riksrevisjonen vil også bli regulert her. Instruksene vil få samme funksjon som en utfyllende forskrift fastsatt av forvaltningen med hjemmel i lov.

Komiteens merknader

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens forslag til § 3 og begrunnelsen for denne.

2.1.4 Til § 4 Riksrevisjonens ledelse

Første ledd slår fast at Riksrevisjonen ledes av et kollegium bestående av fem riksrevisorer valgt av Stortinget for fire år i medhold av Grunnloven § 75 k og er en videreføring av gjeldende organisatoriske modell som ble innført med revisjonsloven av 1918. Bestemmelsen presiserer at tiltredelsestidspunkt for

riksrevisorene og varamedlemmer skal være 1. januar året etter stortingsvalget mot tidligere 1. juli.

Bestemmelsen fastsetter også at Stortinget skal velge leder og nestleder blant riksrevisorene som er en videreføring av bestemmelser i instruks for Statsrevisionen av 1918.

Annet ledd slår fast at lederen av Kollegiet er Riksrevisjonens daglige leder og innebærer at lederen arbeider på heltid i den perioden vedkommende er valgt for. Dette er en videreføring av tilsvarende bestemmelse i instruksen av 1918. Rollefordelingen mellom Riksrevisorkollegiet og daglig leder er regulert i ny instruks om Riksrevisjonens virksomhet.

Tredje ledd begrenser lederens adgang til å inneha eller påta seg andre stillinger eller verv i privat eller offentlig virksomhet. Bestemmelsen setter ikke forbud mot å ha eller påta seg slike oppdrag eller verv, men overlater til Stortinget å gi samtykke til dette. Dersom stillingen eller vervet er en naturlig følge av riksrevisorvervet er det ikke plikt til å innhente slikt samtykke. Bestemmelsen er ny. Den gjelder ikke for de øvrige riksrevisorene eller Riksrevisjonens tjenestemenn.

Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen innstiller på å videreføre dagens ledelsesmodell i Riksrevisjonen, der lederen av Kollegiet også er daglig leder.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, er tilfreds med dagens løsning, og ser ikke behov for en endring av Riksrevisjonens ledelsesmodell.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er av den oppfatning at det må skilles mellom Kollegiets funksjoner og den ansatte ledelsens funksjoner. Disse medlemmer vil derfor foreslå at Riksrevisjonen går over til å ha en styrmodell som styringsmodell og at revisjonsråden blir Riksrevisjonens øverste leder i den daglige drift. På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"§ 4 annet ledd skal lyde:

Kollegiet fungerer som styre for Riksrevisjonen og behandler saker av overordnet karakter når det gjelder administrasjon og økonomi. Kollegiets hovedoppgave er å behandle faglige saker som skal fremlegges for Stortinget. Revisjonsråden er etatens øverste tjenestemann og er dens daglige leder i alle spørsmål som gjelder administrasjon, økonomi og

faglige spørsmål. Kollegiet fastsetter en nærmere stillingsinstruks for stillingen."

Komiteen viser til § 4 tredje ledd som begrenser lederens adgang til å inneha eller påta seg andre stillinger eller verv i privat eller offentlig virksomhet.

Når det gjelder de øvrige medlemmer av Riksrevisorkollegiet, ser komiteen behov for at Kollegiet selv avklarer hvilke oppgaver, oppdrag og verv i offentlig eller privat virksomhet disse kan påta seg uten at det kommer i konflikt med oppgaven som riksrevisor. Dette innebærer ikke at det skal være noe forbud mot å påta seg andre oppgaver, oppdrag eller verv. Kollegiet må imidlertid i det enkelte tilfellet foreta en skjønnsmessig vurdering av om oppdraget er av en slik art at det vil komme i konflikt med rollen som riksrevisor.

På denne bakgrunn foreslår komiteen at det tas inn et fjerde ledd i bestemmelsen:

"§ 4 fjerde ledd skal lyde:

De øvrige medlemmer av Riksrevisorkollegiet må ikke påta seg oppgaver, oppdrag og verv som kan komme i konflikt med rollen som riksrevisor. Kollegiet avgjør om oppgaven, oppdraget eller vervet er av en slik art."

2.1.5 Til § 5 Tilsetting av Riksrevisjonens tjenestemenn

Første ledd slår fast at Riksrevisjonens kollegium tilsetter ledere i Riksrevisjonen og at øvrige tjenestemenn tilsettes av Riksrevisjonens tilsettingsråd. Tilsettingsmyndigheten for alle tilsatte i Riksrevisjonen blir nå lagt til Riksrevisjonen selv. Etter gjeldende instruks er det Stortingets presidentskap som tilsetter Riksrevisjonens ledere, mens øvrige tjenestemenn tilsettes av Riksrevisjonen. Bestemmelsen innebærer et unntak fra tjenestemannsloven § 5.

Reelle hensyn tilsier at søkere til og tilsatte i Riksrevisjonen skal ha de samme rettigheter og stillingsvern som i staten ellers. Det går frem av tjenestemannsloven § 1 at loven gjelder for arbeidstakere tilsatt i statens tjeneste, noe som også omfatter tilsatte i Riksrevisjonen. Når det gjelder de særskilte bestemmelsene om tilsetting i tjenestemannsloven §§ 2 til 5, foreslås det i annet ledd imidlertid at disse gjelder så langt de passer. Forbeholdet må ses i lys av at tilsettingskompetansen i Riksrevisjonen etter første ledd foreslås lagt til Kollegiet, som dermed også vil ha den kompetansen Kongen er tillagt etter tjenestemannsloven § 3 nr. 1 annet ledd og § 4 nr. 1. Bestemmelsene i lov om Riksrevisjonen og tjenestemannsloven suppleres ellers av arbeidsmiljøloven (lov 4. februar 1977 nr. 4).

Det legges til grunn at forskrifter gitt av forvaltningen også vil gjelde for Riksrevisjonen, med min-

dre de er i strid med lov om Riksrevisjonen eller det av konstitusjonelle grunner ikke vil være aktuelt å gjøre dem gjeldende.

Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at tilsettingsmyndigheten for alle tilsatte i Riksrevisjonen blir lagt til Riksrevisjonen selv, ved at Riksrevisjonens kollegium tilsetter lederne i Riksrevisjonen og at øvrige tjenestemenn tilsettes av Riksrevisjonens tilsettingsråd.

2.1.6 Til § 6 Lønn og pensjon

Bestemmelsen regulerer fastsetting av lønn og pensjon til riksrevisorene og Riksrevisjonens tjenestemenn. Det er hensiktsmessig at bestemmelser om dette fastsettes i lov om Riksrevisjonen, jf. tilsvarende bestemmelse i lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen av 22. juni 1962 nr. 8 § 14.

Etter første ledd skal Stortinget fastsette Riksrevisorenes lønn og pensjon. Dette omfatter også vederlag til riksrevisorenes varamedlemmer.

Etter annet ledd fastsettes tjenestemennenes lønn, pensjon og arbeidsvilkår av Riksrevisjonen i henhold til de avtaler og bestemmelser som gjelder for arbeidstakere i statsstilling. Lønnsfastsetting mv. må dermed være i tråd med det som gjelder i andre statsetater. På grunn av Riksrevisjonens konstitusjonelle stilling legges det imidlertid til grunn at det tilligger Riksrevisjonen selv å ta stilling til de forholdene som i avtaleverket er overlatt til arbeidsgivers styringsrett, og det derfor ikke skal måtte søkes om Arbeids- og administrasjonsdepartementets godkjenning i slike tilfeller.

Etter tredje ledd gjelder tjenestetvistloven for Riksrevisjonen. Dette har også tidligere vært antatt, men det anses likevel hensiktsmessig at dette går frem direkte av lov om Riksrevisjonen. Det er imidlertid en forståelse mellom Riksrevisjonen og Arbeids- og administrasjonsdepartementet om at Riksrevisjonens konstitusjonelle stilling tilsier at Riksrevisjonen ikke skal tas ut i en eventuell arbeidskonflikt der arbeidsgiver vil bruke lockout.

Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at Stortinget fastsetter riksrevisorenes lønn og pensjon, og at tjenestemennenes lønn, pensjon og arbeidsvilkår fastsettes av Riksrevisjonen i henhold til de avtaler og bestemmelser som gjelder for arbeidstakere i statsstilling. Komiteen har også merket seg at tjenestetvistloven gjelder for Riksrevisjonen.

2.1.7 Til § 7 Saksbehandlingen i tjenestemannssaker

Av konstitusjonelle hensyn er Riksrevisjonen formelt unntatt fra forvaltningsloven. Det er imidlertid i forarbeidene til forvaltningsloven lagt til grunn at Riksrevisjonen når det gjelder tjenestemannssaker her må følge lovens regler. Første ledd slår derfor fast at forvaltningslovens bestemmelser om dette skal gjelde for Riksrevisjonen.

Annet ledd presiserer at Stortinget kan fastsette nærmere hvilke bestemmelser i forvaltningsloven som skal komme til anvendelse ved saksbehandlingen i tjenestemannssaker og eventuelt gi utfyllende regler til bestemmelsene. Stortinget kan også fastsette i hvilken utstrekning forskrifter gitt i medhold av forvaltningsloven ikke skal gjelde for tjenestemannssaker i Riksrevisjonen. I denne type saker bør Riksrevisjonen i utgangspunktet være underlagt de samme saksbehandlingskrav som ellers gjelder i statsforvaltningen. Det er per i dag ikke funnet grunnlag for særskilte regler for Riksrevisjonen. Det legges bl.a. til grunn at forskrift av 21. november 1980 nr. 13 om partsøffentlighet i saker om tilsetting i den offentlige forvaltning skal gjelde for Riksrevisjonen. Ved framtidige endringer i regelverket, vil spørsmålet om anvendelse i Riksrevisjonen måtte vurderes konkret fra tilfelle til tilfelle. Konstitusjonelle hensyn vil kunne tilsi unntak eller presiseringer.

Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at forvaltningslovens bestemmelser for avgjørelser om tilsetting, oppsigelse, suspensjon, avskjed, forflytting og ordensstraff skal gjelde for Riksrevisjonen, og at Stortinget kan fastsette nærmere hvilke bestemmelser i forvaltningsloven som skal komme til anvendelse ved saksbehandlingen i tjenestemannssaker og eventuelt gi utfyllende regler til bestemmelsen. Stortinget kan også fastsette i hvilken utstrekning forskrifter gitt i medhold av forvaltningsloven ikke skal gjelde for tjenestemannssaker.

2.1.8 Til § 8 Riksrevisjonens budsjett og regnskap

Bestemmelsen regulerer framgangsmåten ved fastsetting av budsjett og regnskap for Riksrevisjonen samt revisjon av regnskapet. Lovreguleringen er ny, men medfører ikke endringer i gjeldende praksis.

Første ledd slår fast Riksrevisjonens rett til å sende sitt budsjettforslag direkte til Stortinget. Det tilligger Riksrevisjonens øverste ledelse, Kollegiet, å framsende det årlige budsjettforslaget til Stortinget.

Annet ledd bestemmer at Riksrevisjonens regnskap skal revideres av en revisor oppnevnt av Stortinget. Det er Kollegiet som skal fastsette Riksrevisjonens regnskap. Både regnskapet og revisjonsberetningen skal sendes til Stortinget.

Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at loven slår fast Riksrevisjonens rett til å sende sitt budsjett direkte til Stortinget, og bestemmer at Riksrevisjonens regnskap skal revideres av en revisor oppnevnt av Stortinget. Dette er en viktig forutsetning for Riksrevisjonens uavhengighet.

2.2 Kapittel 2 Riksrevisjonens oppgaver mv.

2.2.1 Til § 9 Riksrevisjonens oppgaver

Første ledd slår fast at Riksrevisjonen skal revidere alle statlige regnskaper og er en videreføring av tidligere bestemmelse i revisjonsloven av 1918 § 1. Innholdet i revisjonen vil bli fastsatt i instruksen.

Hva som skal defineres som "*regnskaper avlagt av statlige virksomheter og andre myndigheter*" vil kunne endres over tid avhengig av hvorledes den statlige forvaltning organiseres og hvordan den statlige regnskapsordning innrettes.

Riksrevisjonen skal ha revisjonsansvar for forvaltningsbedrifter, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og statlige fond og er en videreføring av gjeldende ordning.

Riksrevisjonen skal også ha revisjonsansvar for andre organer eller virksomheter der dette er fastsatt i lov som regulerer slike organers virksomhet.

Annet ledd lovfester at Riksrevisjonen skal kontrollere forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m. (selskapskontroll) og er en videreføring av den kontrollen Riksrevisjonen har utført etter tidligere instruks gitt av Stortinget. Innholdet i kontrollen vil bli nærmere regulert i instruksen. Selskapskontrollen omfatter både statsaksjeselskaper, statsforetak, særlovselskaper og enkelte andre selvstendige rettssubjekter som staten eier fullt ut. Selskaper der staten er deleier omfattes også.

Riksrevisjonen utfører normalt ikke finansiell revisjon i de selskaper hvor staten har eierinteresser.

Tredje ledd fastsetter at Riksrevisjonen skal gjennomføre systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon) og er i samsvar med gjeldende praksis og den internasjonale definisjonen av forvaltningsrevisjon. Miljørevisjon anses å ligge innenfor denne definisjonen.

At Riksrevisjonen skal ha en kritisk kontrollfunksjon ved siden av den løpende revisjonen av regnskapene var hjemlet i den generelle instruksen av 1918, men er også utviklet i tråd med Stortingets uttrykte ønsker, jf. bl.a. Stortingets behandling av Innst. S. nr. 277 (1977-1978) om Stortingets kontroll med forvaltningen.

Det nærmere innholdet i forvaltningsrevisjonen vil bli regulert i instruksen.

Fjerde ledd fastslår Riksrevisjonens rolle i forhold til å bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil gjennom revisjonen. Regelen er ny, og innebærer at Riksrevisjonen får en mer aktiv rolle i kampen mot misligheter og korrupsjon. En egen bestemmelse om at Riksrevisjonen uten hinder av taushetsplikt kan melde fra om dette er innarbeidet i § 15 fjerde ledd.

Femte ledd fastsetter at Riksrevisjonen har en veiledningsfunksjon overfor forvaltningen. Forvaltningen vil alltid ha et selvstendig ansvar for sine valg, uavhengig av revisjonens veiledning. Veiledning må verken formelt eller reelt binde opp de senere revisjons- og kontrollvurderingene.

Sjette ledd fastsetter at Riksrevisjonen kan påta seg revisjons-, kontroll- eller bistandsoppdrag internasjonalt. Dette innebærer en lovfesting av etablert praksis. Stortinget vil bli informert om slike oppdrag i den årlige virksomhetsmeldingen. Oppdragene må tilpasses de ordinære revisjons- og kontrolloppgaver og tilgjengelige ressurser.

Sjuende ledd slår fast at Stortinget i plenum kan pålegge Riksrevisjonen å sette i gang særlige undersøkelser, men at det ikke kan instruere Riksrevisjonen om hvordan eller etter hvilke kriterier revisjons- og kontrollarbeidet skal utføres. Dette er utdyping av det generelle prinsippet om Riksrevisjonens uavhengige og selvstendige stilling, jf. § 2. Riksrevisjonen vil på fritt grunnlag også kunne formulere vurderinger eller kritikk til de saker som undersøkes etter pålegg fra Stortinget.

I bestemmelsen er begrepet "Stortinget i plenum" benyttet. Dette innebærer at det ikke er adgang til å delegerer myndighet etter bestemmelsen, verken til Stortingets komiteer eller til organer utenfor Stortinget.

Komiteens merknader

Komiteen understreker at Riksrevisjonens hovedoppgaver er regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Riksrevisjonen skal revidere alle statlige regnskaper, kontrollere forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m. og gjennomføre systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger, etter nærmere regulering i instruks om Riksrevisjonens virksomhet.

Komiteen vil understreke Stortingets behov for opplysninger som viser om bevilgede midler faktisk er brukt til de formål Stortinget har forutsatt og hvorvidt vedtatte mål er nådd, og forutsetter at dette behovet kan ivaretas innen rammen av loven.

Komiteen er enig i at Riksrevisjonen fortsatt skal ha revisjonsansvaret for alle statlige regnskaper, definert som regnskaper avlagt av statlige virksom-

heter og andre myndigheter som er regnskapspliktig til staten.

Komiteen har også merket seg Riksrevisjonens brev av 14. oktober 2002 til Stortinget hvor det påvises at flere av dens allerede gjennomførte forvaltningsrevisjoner ikke kunne blitt gjennomført uten innsyn i alle de dokumenter Riksrevisjonen den gang fikk innsyn i (Winix, Gardermo-utbyggingen, bygging av nytt Rikshospital, renoveringen av Slottet, mv.).

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet stiller spørsmål ved om innsyn i Regjeringsnotatene har vært nødvendig for å gjennomføre en tilfredsstillende forvaltningsrevisjon av Gardermo-utbyggingen.

Komiteen viser til at Stortinget tidligere har uttrykt seg positivt til Riksrevisjonens videreutvikling av forvaltningsrevisjonen. Ettersom forvaltningsrevisjon etter hvert har blitt en stadig mer sentral del av Riksrevisjonens oppgaver, er det viktig å opprettholde et prinsipielt skille mellom målsettinger, regelverk og instruksjoner som kan utledes fra Stortingets vedtak og forutsetninger og de målsettinger eller instruksjoner som er fastsatt av forvaltningen selv.

Komiteen vil understreke at forvaltningsrevisjon er et viktig virkemiddel for å sikre kunnskap om forvaltningens virksomhet. Komiteen er enig i den generelle definisjonen på forvaltningsrevisjon som "systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetning". Komiteen vil i tillegg understreke at utvelgelse av forvaltningsrevisjonsprosjekter må skje basert på en vurdering av om saken enten er av stor prinsipiell, økonomisk eller samfunnsmessig betydning.

Komiteen understreker at Riksrevisjonen også har en viktig rolle i kampen mot misligheter og korrupsjon, herunder ved muligheten til å melde sine funn og mistanker til politiet eller andre kontrollinstanser. Komiteen har videre merket seg at Riksrevisjonen kan påta seg revisjons-, kontroll-, eller bistandsoppgaver internasjonalt i forståelse med Stortinget.

Riksrevisjonen har gjennom sitt arbeid opparbeidet seg betydelig innsikt som kan omsettes til konstruktive råd til forvaltningen. I forbindelse med Riksrevisjonens veiledningsfunksjon overfor forvaltningen vil komiteen understreke viktigheten av at veiledningen utøves med varsomhet og på en måte som ikke setter kontrollens uavhengighet og objektivitet i fare. Forvaltningen har et selvstendig ansvar for sine egne veivalg, uavhengig av revisjonens veiledning. Likevel er det en fare for at veiledning reelt sett kan oppfattes som styring, eller binder opp Riks-

revisjonens vurderinger i den etterfølgende kontrollen. Dette kan sette Riksrevisjonens uavhengighet og objektivitet i fare. Komiteen stiller seg derfor tvilende til om Riksrevisjonen bør ha en mer proaktiv rolle, og forutsetter at Regjeringen til enhver tid sørger for å ha systemer som ivaretar behovet for kvalitetskontroll.

Komiteen slutter seg til for øvrig til Riksrevisjonens forslag til § 9.

2.2.2 Til § 10 Krav til revisjonsutførelsen

Første ledd slår fast at Riksrevisjonen skal være objektiv og nøytral ved utførelsen av sine oppgaver. Bestemmelsen er ny, men prinsippene om objektivitet og nøytralitet har alltid vært grunnleggende for Riksrevisjonens arbeid. Revisjonen og kontrollen skal planlegges, gjennomføres og rapporteres slik lov, instruks og god revisjonsskikk i Riksrevisjonen krever. God revisjonsskikk i Riksrevisjonen vil være relatert til lov om Riksrevisjonen og Riksrevisjonens standarder og retningslinjer for revisjonsarbeidet, som er basert på anerkjente internasjonale standarder for offentlig revisjon.

Annet ledd fastsetter retten til bruk av ekstern bistand og er ny i forhold til gjeldende lovverk, men er en lovfesting av etablert praksis. Revisjons- eller kontrollansvaret vil uansett tilligge Riksrevisjonen.

Komiteens merknader

Komiteen viser til at Riksrevisjonen ikke er et politisk organ, den ledes av et kollegium og dens daglige virksomhet drives uavhengig av Stortinget. Komiteen viser til at det alltid har vært en klar forutsetning at Riksrevisjonen skal fungere uavhengig av skiftende politiske konstellasjoner og at dens vurderinger skal være av faglig karakter og ikke partipolitisk. Komiteen understreker at kravene om objektivitet og nøytralitet tjener som viktige forutsetninger for at Riksrevisjonen skal beholde sin legitimitet som et uavhengig kontrollorgan. Komiteen viser i denne sammenheng til at det ved gjennomgangen av Gardermo-utbyggingen ble reist grunnleggende prinsipielle spørsmål vedrørende grensedragningene for Riksrevisjonens vurderinger og understreker betydningen av at Riksrevisjonen ikke forskutterer rent politiske vurderinger av ansvarsforhold.

For øvrig har komiteen ingen merknader.

2.2.3 Til § 11 Riksrevisjonens rapportering til Stortinget

Første ledd lovfester prinsippet om at Riksrevisjonen skal rapportere resultatene av sin revisjon og kontroll til Stortinget. Riksrevisjonens rapporteringsplikt er ikke eksplisitt uttrykt i gjeldende lov og instruks, men har alltid vært en forutsetning ettersom Riksrevisjonen er Stortingets kontrollorgan. Rapport-

teringens innhold forutsettes nærmere regulert ved instruks.

Annet ledd gir ansvarlig statsråd, som konstituasjonelt ansvarlig rett til å bli kjent med og uttale seg til Riksrevisjonens bemerkninger før en sak rapporteres til Stortinget. Bestemmelsen innebærer en lovfesting av gjeldende praksis.

Bestemmelsen regulerer ikke kommunikasjonen med departementet og reviderte virksomheter mv. i den forberedende saksbehandlingen. Dette er nærmere regulert i instruksen og i standarder og retningslinjer for revisjonsarbeidet.

Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonens rapporteringsplikt til Stortinget, og ansvarlig statsråds rett til å bli kjent med og uttale seg til Riksrevisjonens bemerkninger før en sak rapporteres til Stortinget, nå eksplisitt lovfestes.

2.3 Kapittel 3 Riksrevisjonens rett til informasjon mv.

2.3.1 Til § 12 Riksrevisjonens rett til å kreve informasjon og innsyn. Rett til å foreta undersøkelser

Første ledd lovfester at Riksrevisjonen har en generell informasjons-, innsyns- og undersøkelsesrett som ikke er begrenset av at opplysninger er taushetsbelagte iht. lov, forskrift eller instruks og er en videreføring av den tidligere bestemmelsen i revisjonsloven av 1918 § 2 og gjeldende praksis. For selskaper er bestemmelsen også en videreføring av tilsvarende bestemmelser i særlovgivningen.

Informasjons- og innsynsretten gjelder opplysninger, redegjørelser og dokumenter som er nødvendige for at Riksrevisjonen kan gjennomføre sine oppgaver. Innsynsretten gjelder "enhver opplysning". Det vil til enhver tid være Riksrevisjonen som må avgjøre hvilke opplysninger og hvilket materiale som er nødvendig for gjennomføring av oppgavene og som det dermed er behov for å få tilgang til. Riksrevisjonens innsynsrett antas ikke å gjelde regjeringsnotater. Andre interne dokumenter og notater utarbeidet av eller for forvaltningen som ledd i saksforberedelsen, kan Riksrevisjonen kreve framlagt.

Etter bestemmelsen kan Riksrevisjonen også gjennomføre nødvendige undersøkelser i revidert eller kontrollert virksomhet. Det er Riksrevisjonen selv som bestemmer hvilke undersøkelser som er nødvendige. Bestemmelsen gjelder også overfor selskaper der staten eier alle aksjene og heleide datterselskaper til slike selskaper.

Annet ledd inneholder en oppregning av hvem Riksrevisjonen kan kreve informasjon fra etter første ledd. Riksrevisjonen kan be om informasjon fra den politiske ledelsen, embetsmenn og tjenestemenn i

forvaltningen dvs. både departementene og de underliggende virksomhetene. Den retter seg også mot andre som virker i forvaltningens tjeneste, men som ellers ikke er en del av statsforvaltningen. Videre retter bestemmelsen seg mot styret, ledere, andre tilsatte og revisor i heleide statlige selskaper m.m. og heleide datterselskaper til slike selskaper. I deleide selskaper har ikke staten andre rettigheter enn enhver annen aksjonær. Dette har konsekvenser for Riksrevisjonens adgang til og rutiner for å innhente informasjon om disse selskapene. Nærmere regler om innsynsrett og undersøkelser i de hel- og deleide selskaper hvor Riksrevisjonen kontrollerer forvaltningen av statens interesser, er regulert i instruksen.

Annet ledd annet punktum fastsetter Riksrevisjonens adgang til informasjon hos andre utenfor staten når statlige virksomheter har overlatt økonomioppgaver til disse.

Riksrevisjonens adgang til å innhente informasjon vil primært gjelde så lenge de aktuelle personer sitter i sine verv eller stillinger. Unntaksvis kan det likevel oppstå behov for å innhente informasjon fra tidligere statsråder o.a. for å få saken tilstrekkelig opplyst. Av legalitetshensyn er det derfor fastsatt at Riksrevisjonens rett til å innhente informasjon også gjelder overfor personer som har utført oppgaver som nevnt i første og annet punktum.

I tredje ledd lovfestes retten til informasjon etter første ledd i saker som gjelder kontroll med om tilskudd eller bidrag av statsmidler til offentlige eller private virksomheter nyttes etter forutsetningene. Riksrevisjonen vil ha hjemmel til å foreta slike kontroller uavhengig av om det er stilt et slikt vilkår ved den konkrete tildelingen. Bestemmelsen er begrenset til å gjelde offentlige og private virksomheter, og omfatter derved ikke privatpersoner som mottar statlige bidrag. Riksrevisjonen vil etter dette ha rett til å foreta kontroller både hos forvaltningen (jf. første ledd) og hos den enkelte tilskuddsmottaker.

Etter fjerde ledd gjelder innsyns- og undersøkelsesretten også overfor andre som er tillagt statlige oppgaver eller som leverer varer og tjenester til staten og er en ny bestemmelse. Bestemmelsen sikrer Riksrevisjonen adgang til å innhente opplysninger m.m. fra for eksempel private rettssubjekter og kommunale organer/virksomheter som er tillagt statlig forvaltningsmyndighet eller oppgaver finansiert med statlige midler. Dette omfatter både statlig forvaltningsmyndighet som er direkte lovregulert eller delegert. Forutsetningen for innsyn er at det inngår som en del av Riksrevisjonens oppgaver slik de følger av denne loven.

Riksrevisjonens rett til informasjon fra privat tjenesteyter skal tilsvare den rett forvaltningen har i det enkelte tilfelle, jf. ordlyden "... som forvaltningen kan kreve overfor". Forvaltningens rett til informa-

sjon i det enkelte tilfelle kan følge av lov, instruks, avtale eller alminnelig kontraktsrettslige prinsipper eller god forvaltningsskikk. I utkast til ny statlig innkjøpsinstruks er det fastsatt at oppdragsgiver i kontrakten skal ta forbehold om rett til innsyn i kalkyler, regnskaper og andre relevante dokumenter. Forbeholdet skal også gjelde for Riksrevisjonen.

Det vises her til pkt. 1.3 Komiteens behandling hvor "Komiteens tidligere befatning med problemstillinger ifm Riksrevisjonens innsynsrett" er kort redegjort for.

Komiteens merknader

Gjeldende rettsoppfatning springer i hovedsak ut fra statsrevisjonsloven av 1918 § 2, i tillegg til Riksrevisjonens og forvaltningens uttalelser og praksis.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, har merket seg at Stortinget på bakgrunn av sine særtrekk som statsmakt, medieutviklingen, offentlighetsloven mv. har lagt til grunn en varsomhetsstandard i forhold til å benytte Grunnloven § 75 f som virkemiddel for å kreve innsyn.

Flertallet understreker at hensynene som begrunner at Stortinget i praksis har utvist varsomhet med å kreve innsyn i dokumenter, ikke nødvendigvis i samme grad er prinsipielt overførbare til Riksrevisjonen. Flertallet viser igjen til at Riksrevisjonens organisering, oppgaver og arbeidsmetoder er andre enn Stortingets.

Flertallet understreker at nye kontrolloppgaver og revisjonsmetoder stiller krav til hva slags type informasjon Riksrevisjonen faglig sett trenger for å kunne utføre en forsvarlig revisjon. Ikke minst har fremveksten av forvaltningsrevisjon siden begynnelsen av 1980-tallet aktualisert debatten om Riksrevisjonens innsynsrett.

Flertallet viser til at en klar forutsetning for at Riksrevisjonen skal kunne utføre sine oppgaver, er at den får tilgang på den informasjon som er nødvendig, innenfor rammen av lov og instruks.

Flertallet viser i denne sammenheng til Innst. O. nr. 19 (2003-2004) jf. Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon) hvor det i tilknytning til § 78 nr. 7 vises til at "det er revisor som må avgjøre hvilke opplysninger og hvilket materiale som er nødvendig for kontrollen, og som det dermed er behov for å få tilgang til".

Flertallet legger til grunn at den nye bestemmelsen om Riksrevisjonens innsynsrett verken innebærer en innskrenking eller utvidelse av innsynsretten i forhold til gjeldende praksis. Flertallet leg-

ger videre til grunn at Riksrevisjonen som hovedregel fortsatt skal ha innsyn i forvaltningens interne dokumenter. Flertallet har merket seg at det er en uttalt oppfatning både hos Riksrevisjonen og Regjeringen at innsynsretten ikke omfatter regjeringsnotater, dagsordener, protokoller, referater, utkast til regjeringsnotater og håndnotater utarbeidet til statsrådene til saker som står på dagsorden. Flertallet legger betydelig vekt på denne enigheten og felles forståelse mellom Riksrevisjonen og regjering om hvor grensen for innsynsretten skal gå og slutter seg til en slik felles forståelse for hvor grensen for innsynsretten går.

Flertallet har videre merket seg at det i departementene skjer politiske drøftelser og vurderinger som ikke direkte kan knyttes opp til saker som behandles i Regjeringen og som i liten grad vil ha revisjonsfaglig interesse for Riksrevisjonen. Flertallet legger til grunn at det vil være uproblematisk å videreføre dagens praktisering av innsynsretten, og har merket seg at Riksrevisjonen selv har lagt til grunn at innsyn i denne type politiske prosesser ikke er nødvendig for at Riksrevisjonen skal kunne utføre sine revisjonsoppgaver.

Flertallet viser også til at Riksrevisjonens kontroll skal foregå i ettertid. Riksrevisjonen har derfor ikke behov for innsyn i dokumentasjon om planer mv. for kommende perioder.

Flertallet er imidlertid oppmerksom på at det kan oppstå en konflikt mellom forvaltningens behov for fortrolighet og interne drøftelser på den ene siden og Riksrevisjonens behov for innsyn i dokumenter på den andre. Flertallet vil imidlertid vise til at Riksrevisjonen i slike tilfeller har mulighet til å ta opp saken med Stortinget. Stortinget kan da behandle utleveringsspørsmålet med bakgrunn i Grunnlovens § 75 f. Dette er imidlertid en omstendelig prosedyre som kun unntaksvis vil komme til anvendelse. Flertallet vil imidlertid vise til at uenighet mellom forvaltningen og Riksrevisjonen om innsyn i dokumenter ikke har utgjort et problem etter någjeldende lov. Flertallet har merket seg at Riksrevisjonen kun ved en eneste anledning i sine merknader har tatt opp spørsmålet om innsyn i departementenes dokumenter, jf. Dokument nr. 3:2 (2001-2002).

Flertallet viser til merknader gitt i forbindelse med behandlingen av St.prp. nr. 1 (2002-2003) og drøftingen av gjeldende praksis.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti er av den oppfatning at det er ikke er Stortingets oppgave i noen form å regulere den innsynsrett som Riksrevisjonen skal ha i de dokumenter som Riksrevisjonen mener er nødvendige for å kunne foreta en forsvarlig revisjon. Dersom Riksrevisjonen

skal være et effektivt organ for Stortinget er det av stor viktighet at det legges færrest mulig begrensninger på Riksrevisjonens arbeid. Disse medlemmer mener at det bærende prinsipp må være at det bare er Riksrevisjonen selv som kan vurdere hvilken informasjon som er nødvendig. Dersom dette ikke er tilfelle, vil det i realiteten være opp til den kontrollerte etat å legge premissene for kontrollen, på en måte som vil kunne vanskeliggjøre effektiv granskning og kontroll. I saker der det er mistanke om alvorlige feil og mangler, vil det kunne svekke revisjonsrapportenes troverdighet og legitimitet utad. Disse medlemmer er derfor av den oppfatning at det verken er ønskelig eller hensiktsmessig å innta noen former for unntak eller presiseringer, da Riksrevisjonens innsynsrett skal være ubetinget. Disse medlemmer er tilfreds med at Stortinget nå legger en forståelse Riksrevisjonen kan godta til grunn når det gjelder Riksrevisjonens innsynsrett.

2.3.2 Til § 13 Deltakelse i generalforsamlinger mv.

Bestemmelsen regulerer Riksrevisjonens rett til å bli varslet om og få være til stede på møter i aktuelle styrende organer i selskaper der Riksrevisjonen foretar kontroll med forvaltningen av de statlige interessene.

Første ledd skal ivareta Riksrevisjonens behov for nødvendig informasjon og rett til å være til stede i virksomhetenes generalforsamling eller andre organer med tilsvarende kontroll- eller eierfunksjon.

Bestemmelsene er en videreføring av tilsvarende bestemmelser i tidligere instruks fastsatt av Stortinget.

Annet ledd slår fast Riksrevisjonens rett til å være til stede på generalforsamling eller andre organer med tilsvarende funksjon i deleide selskaper sammen med en representant for de statlige eierinteressene. Riksrevisjonen har ingen talerett i slike møter.

For utenlandske selskaper som staten har eierinteresser i vil de samme reglene gjelde dersom dette ikke strider med utenlandsk lovgivning. Dersom intet annet er avtalt vil her kommunikasjon og oversendelse av aktuelle dokumenter ordinært skje gjennom departement eller statlig heleid norsk virksomhet som forvalter statens interesser.

Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen skal varsles og ha rett til å være tilstede på møter, med talerett, i aktuelle styrende organer i selskaper som i sin helhet eies av staten og i heleide datterselskaper til slike selskaper. Videre har komiteen merket seg at Riksrevisjonen har rett til å delta i generalforsamling eller tilsvarende organ i deleide sel-

skeer sammen med en representant for de statlige eierinteressene.

2.3.3 Til § 14 Tilrettelegging av forholdene for revisjon

Første ledd fastsetter at alle virksomheter som er omfattet av Riksrevisjonens kontroll, skal legge forholdene til rette slik Riksrevisjonen finner hensiktsmessig når den skal utføre sine revisjons- og kontrolloppgaver. Bestemmelsen er ny, men i samsvar med etablert praksis. Bestemmelsen omfatter også heleide selskaper der Riksrevisjonen kontrollerer statsrådets forvaltning av statens interesser.

Annet ledd hjemler Riksrevisjonens adgang til å foreta revisjon og kontroll på det sted hvor nødvendig materiale finnes. Bestemmelsen er ny, men i samsvar med etablert praksis.

Etter tredje ledd skal den reviderte virksomheten avgi den etterspurte informasjonen i den form, på det medium og til det tidspunkt som Riksrevisjonen bestemmer. Riksrevisjonen skal ikke betale vederlag for at informasjonen blir tilrettelagt på en bestemt måte, og heller ikke dekke kostnadene ved oversendelsen.

Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at alle virksomheter som omfattes av Riksrevisjonens kontroll plikter å tilrettelegge for revisjonens utførelse av sine oppgaver, at Riksrevisjonen har adgang til å foreta revisjon og kontroll på det sted hvor nødvendig materiale finnes, og at den kontrollerte virksomhet vederlagsfritt skal avgi etterspurt informasjon i den form og til det tidspunkt Riksrevisjonen bestemmer.

Dette innebærer at Riksrevisjonen må kunne henvende seg direkte til etater mv. som er under revisjon og kontroll.

Komiteen slutter seg til Frøiland-utvalgets understreking av at første kontakt i forvaltningsrevisjonssaker skal skje via ledelsen i det enkelte departement, slik at statsråden eller den han bemyndiger, kan velge ut de personer som har best kunnskap og slik at ledelsen er orientert. Komiteen vil understreke at en slik prosedyre er viktig både for å sikre at Riksrevisjonen får et best mulig vurderingsgrunnlag og for at ansvaret blir plassert der det hører hjemme, nemlig i ledelsen.

Komiteen vil videre presisere at ledelsen i det berørte departement eller organ normalt bør gis anledning til å være til stede ved intervjuer av ansatte, samt at forespørsler knyttet til etterprøving av skjønnsutøvelse, henvises til den politiske ledelse.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen i sitt lovforslag legger til grunn at det unntaksvis kan oppstå behov for å innhente informasjon fra tidligere statsråder o.a. for å få saken tilstrekkelig opplyst.

Komiteen vil bemerke at en derved lett vil bevege seg i grenselandet mot ansvarlighetslovens virkeområde. Denne problemstilling er derimot ikke aktuell i forhold til tidligere embetsmenn. Komiteen vil derfor understreke at Riksrevisjonen bør vise meget stor varsomhet med å henvende seg direkte til tidligere statsråder.

2.4 Kapittel 4 Riksrevisjonens saksbehandling mv. Allmennhetens innsynsrett

2.4.1 Til § 15 Taushetsplikt

Bestemmelsen som er ny regulerer spørsmålet om taushetsplikt for enhver som utfører tjeneste eller arbeid for Riksrevisjonen.

Første ledd slår fast at riksrevisorene, Riksrevisjonens tjenestemenn og andre som utfører tjeneste for Riksrevisjonen, har taushetsplikt for informasjon mottatt i forbindelse med arbeidet, jf. tilsvarende i lov om Sivilombudsmannen § 9. Særlige behov for konfidensialitet knyttet til Riksrevisjonens virksomhet som kontrollorgan innebærer behov for en noe mer omfattende taushetsplikt enn det som følger av taushetspliktbestemmelsene som gjelder for forvaltningen. 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.

Taushetsplikten gjelder ikke dersom det å gjøre opplysninger kjent, er en del av de oppgavene som tilligger riksrevisorene eller tjenestemennene. Ved rapportering til Stortinget er det imidlertid ikke vanlig at Riksrevisjonen viser til taushetsbelagte opplysninger. I de saker der det helt unntaksvis er aktuelt å legge fram taushetsbelagte eller graderte opplysninger, vil disse bli lagt fram og behandlet på samme måte som når Regjeringen legger fram slike opplysninger for Stortinget. Det er ikke foreslått endringer i denne praksisen.

Annet ledd gjør det klart at taushetsplikten også gjelder etter at vedkommende har avsluttet tjenesten. Det ikke er anledning til å utnytte opplysninger som nevnt i første ledd i egen virksomhet eller arbeid for andre.

Tredje ledd fastsetter at forvaltningslovens bestemmelser om begrensninger i taushetsplikten mv. (forvaltningsloven §§ 13 a - 13 f) gjelder for Riksrevisjonen så langt de passer. Det forutsettes at Riksrevisjonen etablerer interne retningslinjer om den nærmere anvendelsen av forvaltningslovens regler.

Fjerde ledd svarer til forvaltningsloven § 13 b nr. 6. For å synliggjøre unntaket fra taushetsplikten i tilfeller hvor det avdekkes misligheter, er regelen også innarbeidet i ny lov om Riksrevisjonen. Bestemmelsen innebærer at Riksrevisjonen kan underrette politiet ved mistanke om straffbar handling og samarbeide med aktuell kontrollmyndighet før revisjonen er

avsluttet og forholdet er meddelt revidert virksomhet eller overordnet departement.

Spørsmålet om adgangen for Riksrevisjonens tjenestemenn til å avgi forklaring i en rettssak er regulert av intern instruks for arbeidsordningen i Riksrevisjonen. Riksrevisjonens samtykkekompetanse reguleres i femte ledd hvor det er fastsatt at samtykke til å avgi forklaring etter tvistemålsloven § 204 nr. 2 og straffeprosessloven § 118 gis av Riksrevisjonens leder. Det legges til grunn at dette også har virkning for adgangen til å legge fram skriftlige bevis, jf. særlig tvistemålsloven § 251 nr. 2 og straffeprosessloven § 210. Riksrevisjonens standpunkt til samtykke-spørsmålet vil kunne overprøves av retten i tråd med det som ellers gjelder etter tvistemålsloven og straffeprosessloven.

Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at taushetsplikten for enhver som utfører tjeneste eller arbeider for Riksrevisjonen, er noe mer omfattende enn det som følger av taushetspliktbestemmelsene som gjelder for forvaltningen generelt.

2.4.2 Til § 16 Riksrevisjonens behandling av sikkerhetsgradert informasjon

Bestemmelsen regulerer Riksrevisjonens forhold til lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven). Av konstitusjonelle hensyn er Riksrevisjonen formelt unntatt fra sikkerhetslovens bestemmelser jf. § 2 femte ledd. Betydningen av at gradert informasjon behandles på en forsvarlig måte tilsier imidlertid at reglene i sikkerhetsloven også gis anvendelse for Riksrevisjonens behandling av slik informasjon.

Første ledd slår fast at sikkerhetslovens bestemmelser skal gjelde så langt de passer. Begrensningene vil her være de som følger av konstitusjonelle hensyn.

Av annet ledd følger at Stortinget kan fastsette hvilke bestemmelser i sikkerhetsloven eller forskrifter gitt i medhold av denne som skal gjelde for Riksrevisjonen. Forholdet til sikkerhetsloven er regulert i instruks om Riksrevisjonens virksomhet.

Komiteens merknader

Komiteen har ingen merknader til § 16.

2.4.3 Til § 17 Riksrevisjonens behandling av personopplysninger

Første ledd slår fast Riksrevisjonens rett til å behandle alle typer personopplysninger, jf. personopplysningsloven § 8 første ledd og § 9 første ledd bokstav b. Det følger av personopplysningsloven § 28 første ledd at den behandlingsansvarlige ikke skal la-

gre personopplysninger lenger enn det som er nødvendig for å gjennomføre formålet med behandlingen.

Av annet ledd følger at Riksrevisjonen er unntatt fra enkelte bestemmelser i personopplysningsloven når behandlingen skjer som ledd i kontrollvirksomheten. Unntakene omfatter bestemmelsen om innsyn (§ 18), regler om retting/sletting/supplering/sperring av eget tiltak (§ 27) og fritak for regler om meldeplikt og konsesjon (§§ 31 og 33). For Riksrevisjonens øvrige behandling av personopplysninger gjelder personopplysningsloven i sin helhet, jf. forskrift til personopplysningsloven § 1-1.

Komiteens merknader

Komiteen har ingen merknader til § 17.

2.4.4 Til § 18 Allmennhetens krav på innsyn i Riksrevisjonens dokumenter

Dokumentoffentlighet skal gjelde i Riksrevisjonen og offentlighetsloven gjelder så langt den passer. Bestemmelsen avløser § 1 i midlertidig instruks om offentlighet for Riksrevisjonen.

Stortinget kan gi utfyllende regler om offentlighetslovens anvendelse for Riksrevisjonen, herunder fastsette hvilke forskrifter gitt i medhold av offentlighetsloven som skal gjelde for Riksrevisjonen. Slike regler vil bli gitt i instruks om Riksrevisjonens virksomhet, og vil videreføre gjeldende regler i midlertidig instruks om offentlighet for Riksrevisjonen.

Komiteens merknader

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 inntre.

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 angjelende forvaltningsorgan.

Med henvisning til ovenstående fremmer flertallet derfor følgende forslag til § 18 annet ledd:

"§ 18 annet ledd skal lyde:

For saksdokumenter som er utarbeidet av eller til Riksrevisjonen i saker som den vurderer å legge fram for Stortinget som ledd i den konstitusjonelle kontroll, skal offentlighet først inntre når saken er mottatt i Stortinget. Riksrevisjonen varsler vedkommende forvaltningsorgan om at saken er av en slik art. Er en slik sak ferdigbehandlet uten at den vil bli oversendt Stortinget, inntre offentlighet når Riksrevisjonen har varslet vedkommende forvaltningsorgan om at saken er ferdigbehandlet."

Annet ledd i forslaget fra Riksrevisjonen blir etter dette tredje ledd.

Flertallet fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen så snart som mulig om å komme med forslag til en endring i offentlighetsloven tilsvarende § 18 annet ledd i forslaget til lov om Riksrevisjonen, jf. Innst. O. nr. 54 (2003-2004)."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti har merket seg de argumentene som anføres for å innføre en ordning med utsatt offentlighet slik at saksdokumenter som er utarbeidet av eller til Riksrevisjonen i saker som den vurderer å legge fram for Stortinget som en del av den konstitusjonelle kontroll, først blir offentlige idet saken er mottatt i Stortinget. Etter disse medlemmers syn er spørsmålet mer sammensatt. Pressens mulighet for innsyn i, og omtale av, saker Riksrevisjonen arbeider med, vil kunne bidra til at personer som sitter inne med informasjon relevant for Riksrevisjonens kontroll, får mulighet til å gjøre Riksrevisjonen oppmerksom på dette slik at Riksrevisjonen kan velge å benytte informasjonen. Disse medlemmer vil understreke at det

kreves svært sterke argumenter for å begrense offentlighetens innsyn i saker, enten det er snakk om en begrensning i tid i form av en utsettelse eller en begrensning i form av at noen dokumenter unntas offentlighet. Til tross for at flertallet i sine merknader peker på flere mulige fordeler ved utsatt offentlighet, er summen av argumentene etter disse medlemmers syn ikke tungtveiende nok til å forsvare en slik begrensning i dette tilfellet. Disse medlemmer går derfor inn for en videreføring av dagens praksis på dette området og går imot flertallets forslag til § 18 annet ledd.

2.4.5 Til § 19 Habilitet

For at Riksrevisjonen skal fylle sin rolle som Stortingets kontrollorgan er det avgjørende at ingen kan stille spørsmål ved tjenestemennenes habilitet i forhold til den virksomheten vedkommende reviderer og kontrollerer. Etter første ledd kan derfor ikke tjenestemannen ha en tilknytning til den reviderte/kontrollerte virksomheten som svekker vedkommendes uavhengighet eller objektivitet ved gjennomføring av oppgavene.

Bestemmelsen omfatter alle som utfører tjeneste eller verv for Riksrevisjonen og regulerer den enkeltes faktiske uavhengighet. Videre omfattes andre forhold som kan svekke omverdenens tillit til revisjonens/kontrollens utførelse. Det som må være avgjørende, er nærheten og avhengigheten mellom Riksrevisjonens tilsatte og sentrale tjenestemenn i den reviderte virksomheten.

Tilsvarende vil det kunne foreligge inhabilitet dersom vedkommendes nærstående har en slik tilknytning til revidert eller kontrollert virksomhet, dets ansatte eller tillitsmenn, som nevnt ovenfor. Den enkelte har plikt til selv å vurdere om det foreligger forhold som tilsier at vedkommende ikke kan utføre kontroll- eller revisjonsoppgaver for Riksrevisjonen.

Annet ledd fastsetter hvem som skal anses som nærstående.

Etter tredje ledd gis forvaltningslovens habilitetsbestemmelser i §§ 6 til 9 første ledd anvendelse for riksrevisorene og Riksrevisjonens tjenestemenn ved behandlingen av administrative saker.

Habilitetsreglene for revisjons- og kontrolloppdrag i Riksrevisjonen etter første og annet ledd er bygd opp etter tilsvarende bestemmelser i revisorloven. Ved behandlingen av administrative saker etter tredje ledd vil forvaltningslovens regler om habilitet få anvendelse. Dette innebærer bl.a. at regelen om avledet inhabilitet i forvaltningsloven § 6 tredje ledd kommer til anvendelse i slike saker. En slik regel vil imidlertid ikke være hensiktsmessig for revisjons- og kontrollarbeid etter første ledd da det her ikke treffes "avgjørelser" i forvaltningslovens forstand. I tillegg vil en regel om avledet inhabilitet være vanskelig å

praktisere ettersom Riksrevisjonen ikke har noe annet organ å overlate saken til. Nærmere prosessuelle regler om habilitetsspørsmål i revisjons- og kontrollsaker forutsettes regulert ved interne retningslinjer.

Komiteens merknader

Komiteen har ingen merknader til § 19.

2.5 Kapittel 5 Ikraftsettings- og overgangsbestemmelser. Oppheving og endring av andre lover

2.5.1 Til § 20 Ikraftsettings- og overgangsbestemmelser

I § 20 første ledd foreslås det at lov om Riksrevisjonen trer i kraft 1. januar 2004. Det tas sikte på at en instruks om Riksrevisjonens virksomhet, fastsatt med hjemmel i lovens § 3, trer i kraft fra samme tidspunkt.

Når det gjelder Riksrevisjonens overtakelse av revisjonen av regnskapene til Den Norske Stats Husbank og Lånkassen for utdanning, jf. § 21 nr. 3 og 7, foreslås det av praktiske årsaker at lovendringene først trer i kraft 1. januar 2005. Tilsvarende ikrafttredelsestidspunkt foreslås for lovendringene som innebærer at Riksrevisjonen fraskriver seg revisjonsansvaret i stiftelser, jf. § 21 nr. 5 og nr. 15.

I annet ledd er det presisert at Riksrevisjonen overtar/fraskriver seg revisjonen fra og med regnskapsåret 2005. Revisjonen av regnskapene til og med 2004 gjennomføres som tidligere.

Komiteens merknader

Komiteen har følgende merknad til ikraftsettningstidspunktet:

§ 20 første ledd skal lyde:

"Loven trer i kraft 1. juli 2004, med unntak av § 21 nr. 3, 5, 7 og 14 som trer i kraft 1. januar 2005."

2.5.2 Til § 21 Oppheving og endringer av andre lover

I § 21 foreslås det en rekke endringer i andre lover som følge av forslaget til ny lov om Riksrevisjonen. Forslagene til endringer må også ses i sammenheng med Riksrevisjonens forslag til ny lov og instruks for Riksrevisjonen av 19. desember 2000 der bakgrunnen for enkelte av endringene er nærmere omtalt.

TIL NR. 1 (LOV 18. FEBRUAR 1918 OM STATENS REVISIONSVÆSEN)

Den nye loven om Riksrevisjonen vil erstatte den tidligere revisjonsloven av 18. februar 1918. I nr. 1

foreslås derfor at denne loven oppheves fra det tidspunktet den nye loven trer i kraft.

TIL NR. 2 (LOV 19. JUNI 1931 NR. 18 OM AKTIESELSKAPET VINMONOPOLET)

Forslagene om å oppheve § 12 første ledd og endringen av § 14 har sin bakgrunn i Riksrevisjonens forslag om at Riksrevisjonens desisjonsmyndighet overfor regnskap avlagt av A/S Vinmonopolet opphører. Kontrollen med forvaltningen av statens interesser i selskapet er imidlertid foreslått videreført og lovfestet.

§ 12 første ledd fastsetter i dag at selskapets regnskaper føres etter skjemaer som godkjennes av Riksrevisjonen, noe som er overflødig ved en endring av Riksrevisjonens myndighet som foreslått. Gjeldende § 14 omhandler Riksrevisjonens desisjonsmyndighet. Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser og adgang til å foreta undersøkelser mv. i selskapet og heleide datterselskaper foreslås i stedet innarbeidet i § 14 i tråd med forslagene til tilsvarende bestemmelser i annen særlovgivning, jf. merknadene til nr. 9 til 14 nedenfor. Omfanget av Riksrevisjonens kontroll vil gjennom den innarbeidede henvisningen i § 14 dermed gå fram av lov om Riksrevisjonen og instruks fastsatt av Stortinget.

Gjeldende § 12 tredje ledd fastsetter at Riksrevisjonen skal varsles om møter i bedriftsforsamlingen. Denne bestemmelsen blir overflødig som følge av de endringene som foreslås i § 14. Regler om plikt til å varsle Riksrevisjonen om bedriftsforsamlingsmøter mv. i selskaper som er heleid av staten er foreslått innarbeidet i lov om Riksrevisjonen § 13.

TIL NR. 3 (LOV 1. MARS 1946 NR. 3 OM DEN NORSKE STATS HUSBANK)

Riksrevisjonen har i sitt forslag til ny lov og instruks foreslått at Riksrevisjonen overtar revisjonen av Husbankens regnskap og forvaltning. Forslaget krever en endring av § 8 tredje ledd annet punktum i lov om Den Norske Stats Husbank. Endringen trer i kraft 1. januar 2005, med virkning fra og med regnskapsåret 2005.

TIL NR. 4 (LOV 28. MARS 1958 NR. 4 OM ANSVAR OG GARANTI FOR STATENS OPPKREVERE OG REGNSKAPSFØRERE MV.)

Forslaget til ny lov om Riksrevisjonen innebærer bl.a. at Riksrevisjonens avgjørelsesmyndighet i regnskapssaker opphører og at Riksrevisjonen ikke lenger skal treffe endelig beslutning om å gjøre ansvar gjeldende mot tjenestemenn, sml. lov om statens revisionsvesen §§ 1 litera c og 8. En naturlig følge av dette er at Riksrevisjonen heller ikke skal kunne nedsette et pådratt erstatningsansvar eller la det falle bort slik lov om ansvar og garanti for statens oppkrevere

og regnskapsførere § 1 annet ledd gir hjemmel til. Bestemmelsen må derfor endres på dette punkt, slik at det bare er Kongen som kan treffe denne type vedtak.

TIL NR. 5 OG 15 (LOV 23. MAI 1980 NR. 11 OM STIFTELSE)

Riksrevisjonens kontroll med og revisjon av stiftelser er ikke foreslått videreført i ny lov om Riksrevisjonen. Stiftelsesloven 23. mai 1980 nr. 11 § 11 tiende ledd åpner for at Riksrevisjonen i visse tilfeller kan velges til revisor i stiftelser. Dette vil ikke lenger være aktuelt og bestemmelsen kan derfor oppheves. En tilsvarende bestemmelse er videreført i stiftelsesloven 15. juni 2001 nr. 59 § 43 fjerde ledd. Denne loven har imidlertid ennå ikke trådt i kraft. Det er derfor nødvendig også å foreta en oppheving av § 43 fjerde ledd i den nye stiftelsesloven, jf. også Ot.prp. nr. 15 (2000-2001) om lov om stiftelser. Endringene trer i kraft 1. januar 2005 og med virkning for regnskapene fra og med 2005.

TIL NR. 6 (LOV 4. MARS 1983 NR. 3 OM STATENS TJENESTEMENN)

Forslaget til endring av tjenestemannsloven § 6 nr. 1 første punktum må ses i sammenheng med forslaget til § 5 annet ledd i lov om Riksrevisjonen, og det vises til merknadene til denne bestemmelsen. Forholdet til tjenestemannsloven §§ 2-5 er særskilt regulert i forslaget til lov om Riksrevisjonen. Riksrevisjonen må derfor fjernes fra oppramsingen av institusjoner i tjenestemannsloven § 6 nr. 1 første punktum.

TIL NR. 7 (LOV 26. APRIL 1985 NR. 21 OM UTDANNINGSSTØTTE TIL ELEVER OG STUDENTER)

Riksrevisjonen har i sitt forslag til ny lov og instruks foreslått at Riksrevisjonen overtar revisjonen av Lånekassens regnskap og forvaltning. Forslaget krever endring av § 13 fjerde ledd tredje punktum i lov om utdanningsstøtte til elever og studenter. Riksrevisjonens tilsynsoppgave etter paragrafens første punktum blir samtidig overflødig og foreslås derfor tatt ut av bestemmelsen. Endringen trer i kraft 1. januar 2005, med virkning fra og med regnskapsåret 2005.

TIL NR. 8 (LOV 24. MAI 1985 NR. 28 OM NORGES BANK OG PENGEVESENET (SENTRALBANKLOVEN))

Endringen i lov om Norges Bank § 2 fjerde ledd annet punktum består i at det i loven innarbeides en referanse til lov om Riksrevisjonen i tillegg til den referansen som allerede står til instruks fastsatt av Stortinget. Loven vil sammen med instruks danne grunnlaget for Riksrevisjonens kontroll. Rammene for Riksrevisjonens kontroll med banken går i dag fram

av Instruks for Riksrevisjonens kontroll vedrørende Norges Bank, fastsatt av Stortinget 10. april 1987. Det tas sikte på at regler om Riksrevisjonens kontroll med banken i stedet blir innarbeidet i en felles instruks om Riksrevisjonens virksomhet.

TIL NR. 9 TIL 14 (LOV 30. AUGUST 1991 NR. 71 OM STATSFORETAK, LOV 3. JULI 1992 NR. 97 OM STATENS NÆRINGS- OG DISTRIKTSUTVIKLINGSFOND, LOV 28. JUNI 1996 NR. 54 OM STUDENTSAMSKIPNADER, LOV 9. MAI 1997 NR. 26 OM STATENS INVESTERINGSFOND FOR NÆRINGSVIRKSOMHET I UTVIKLINGSLAND, LOV 13. JUNI 1997 NR. 44 OM AKSJESELSKAPER, LOV 13. JUNI 1997 NR. 45 OM ALLMENNNAKSJESELSKAPER)

Særlovgivningen inneholder en rekke bestemmelser om Riksrevisjonens kontroll med selskaper mv. Det foreslås at disse bestemmelsene endres slik at de mer konkrete bestemmelsene om Riksrevisjonens kontroll, innsynsrett, rett til deltakelse på generalforsamlingsmøter og til selv å foreta undersøkelser i selskapene osv. kun går fram av lov om Riksrevisjonen og instruks fastsatt av Stortinget. I de aktuelle bestemmelsene i særlovgivningen foreslås det i stedet innarbeidet en referanse til det nye regelverket. Dermed vil en unngå at det oppstår utilsiktede ulike formuleringer om Riksrevisjonens kontroll i særlovgivningen og lov om Riksrevisjonen/instruks fastsatt av Stortinget. Særlovgivningen omfatter per i dag statsforetaksloven § 45, lov om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond § 34, lov om studentsamskipnader § 14 annet ledd, lov om Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland § 20 og aksjeloven/allmennaksjeloven § 20-6. Det er derfor i § 21 nr. 9 til 14 foreslått endringer som nevnt i disse bestemmelsene.

Utfyllende bestemmelser til Riksrevisjonens kontroll etter særlovgivningen går i dag bl.a. fram av Instruks for Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i statsbedrifter, aksjeselskaper og enkelte organer mv. organisert ved særskilt lov og Instruks om Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av virksomheter organisert etter lov om statsforetak av 30. august 1991, vedtatt av Stortinget hhv. 27. mai 1977 og 10. mars 1992. Det vil bli fastsatt en ny instruks om Riksrevisjonens virksomhet, som bl.a. vil presisere bestemmelsene i loven når det gjelder Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i selskaper, statsforetak og andre selvstendige rettssubjekter der staten har eierinteresser og Riksrevisjonens adgang til å foreta undersøkelser mv. i disse. I tråd med det som gjelder i dag, vil kontrollen også omfatte heleide datterselskap til slike selskaper m.m. Instruksen vil videre inneholde regler om Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i deleide selskaper. Tidlige-

re instruks vil bli opphevet når ny instruks trer i kraft.

Komiteen mottok 9. februar 2004 brev fra Riksrevisjonen om "supplering vedrørende endringer i andre lover". Her heter det bl. a.:

"Etter oversendelsen av det reviderte lovforslaget, har Stortinget vedtatt lov om Innovasjon Norge, jf. lov 19. desember 2003 nr. 130, som trådte i kraft 1. januar 2004. Samtidig med at denne loven trådte i kraft, ble lov 3. juli 1992 nr. 97 om Statens nærings- og distriktsutbyggingsfond opphevet.

Lov om Statens nærings- og distriktsutbyggingsfond § 34 om Riksrevisjonens kontroll er foreslått endret i forslaget til ny lov om Riksrevisjonen § 21 nr. 10. Siden loven er opphevet, faller forslaget bort.

Lov om Innovasjon Norge inneholder i § 36 en bestemmelse om Riksrevisjonens kontroll som svarer til det som i dag gjelder for statsforetak, jf. statsforetaksloven § 45. For å få samsvar med systematikken og lovteknikken som følger av forslaget til ny lov om Riksrevisjonen, bør også denne bestemmelsen endres i forbindelse med vedtakelsen av den nye loven.

På denne bakgrunn foreslår vi at det i forslaget til lov om Riksrevisjonen § 21 foretas følgende endringer:

Nr. 10 fjernes fra listen over endringer i andre lover. Nåværende nr. 11, 12, 13, 14 og 15 blir nye nr. 10, 11, 12, 13 og 14.

Det innarbeides et nytt nr. 15 med følgende ordlyd:

15. I lov 19. desember 2003 nr. 130 om Innovasjon Norge skal § 36 lyde:

Riksrevisjonen fører kontroll med forvaltningen av statens interesser og kan foreta undersøkelser mv. i selskapet og heleide datterselskap etter lov..... om Riksrevisjonen og instruks fastsatt av Stortinget."

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen viser til Riksrevisjonens brev av 9. februar 2004. Rekkefølgen i endringer av andre lover innarbeides i henhold til Riksrevisjonens forslag.

Komiteen viser til Innst. S. nr. 136 (2003-2004) om instruks om Riksrevisjonens virksomhet. Som følge av forslaget om et annet punktum i § 5 annet ledd, endres helseforetaksloven § 45 tilsvarende særlovgivningen for øvrig.

Komiteen har for øvrig ingen merknader til § 21.

3. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

§ 4 annet ledd skal lyde:

Kollegiet fungerer som styre for Riksrevisjonen og behandler saker av overordnet karakter når det gjelder administrasjon og økonomi. Kollegiets hovedoppgave er å behandle faglige saker som skal fremlegges for Stortinget. Revisjonsråden er etatens øverste tjenestemann og er dens daglige leder i alle

spørsmål som gjelder administrasjon, økonomi og faglige spørsmål. Kollegiet fastsetter en nærmere stillingsinstruks for stillingen.

4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til ovennevnte og rår Odelstinget til å gjøre slike

vedtak:

A.

Vedtak til lov

om Riksrevisjonen

Kapittel 1 Riksrevisjonens formål og organisasjon mv.

§ 1 Riksrevisjonens formål

Riksrevisjonen er Stortingets revisjons- og kontrollorgan.

Riksrevisjonen skal gjennom revisjon, kontroll og veiledning bidra til at statens inntekter blir innbetalt som forutsatt og at statens midler og verdier blir brukt og forvaltet på en økonomisk forsvarlig måte, og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

§ 2 Riksrevisjonens uavhengighet

Riksrevisjonen skal utføre sine oppgaver uavhengig og selvstendig og bestemmer selv hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres.

§ 3 Instruks om Riksrevisjonens virksomhet

Stortinget fastsetter instruks om Riksrevisjonens virksomhet.

§ 4 Riksrevisjonens ledelse

Riksrevisjonen ledes av et kollegium av fem riksrevisorer valgt av Stortinget i medhold av Grunnloven § 75 k. Riksrevisorene og personlige varamedlemmer for disse velges av Stortinget for fire år om gangen med virkning fra 1. januar året etter stortingsvalget. Stortinget velger også leder og nestleder i Kollegiet.

Lederen i Kollegiet er Riksrevisjonens daglige leder.

Lederen må ikke uten samtykke fra Stortinget ha eller påta seg stilling eller verv i offentlig eller privat virksomhet, unntatt når det følger av vervet som riksrevisor.

De øvrige medlemmer av Riksrevisorkollegiet må ikke påta seg oppgaver, oppdrag og verv som kan komme i konflikt med rollen som riksrevisor. Kollegiet avgjør om oppgaven, oppdraget eller vervet er av en slik art.

§ 5 Tilsetting av Riksrevisjonens tjenestemenn

Riksrevisjonens kollegium tilsetter ledere i Riksrevisjonen. Riksrevisjonens øvrige tjenestemenn tilsettes av Riksrevisjonens tilsettingsråd.

Bestemmelsene i lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. §§ 2 til 5 om kunngjøring av stillinger, innstillinger og fast og midlertidig tilsetting av tjenestemenn gjelder så langt de passer.

§ 6 Lønn og pensjon

Riksrevisorenes lønn og pensjon fastsettes av Stortinget.

Tjenestemennenes lønn, pensjon og arbeidsvilkår fastsettes av Riksrevisjonen i henhold til de avtaler og bestemmelser som gjelder for arbeidstakere i statsstilling.

Lov 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister gjelder for Riksrevisjonen.

§ 7 Saksbehandlingen i tjenestemannssaker

Forvaltningslovens regler gjelder for avgjørelser om tilsetting, oppsigelse, suspensjon, avskjed eller forflytting av tjenestemenn i Riksrevisjonen. Det samme gjelder vedtak om å ilegge en tjenestemann ordensstraff eller tilstå vedkommende pensjon.

Stortinget kan gi regler som utfyller eller gjør unntak fra forvaltningslovens anvendelse etter første ledd, og fastsette i hvilken utstrekning forskrifter gitt i medhold av forvaltningsloven ikke skal gjelde i slike saker.

§ 8 Riksrevisjonens budsjett og regnskap

Riksrevisjonens budsjettforslag fremmes av Kollegiet direkte overfor Stortinget.

Riksrevisjonens regnskap fastsettes av Kollegiet og revideres av revisor oppnevnt av Stortinget. Revidert regnskap og revisjonsberetning sendes Stortinget.

Kapittel 2 Riksrevisjonens oppgaver mv.

§ 9 Riksrevisjonens oppgaver

Riksrevisjonen skal foreta revisjon av statsregnskapet og alle regnskaper avlagt av statlige virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten, herunder forvaltningsbedrifter, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, statlige fond og andre organer eller virksomheter der dette er fastsatt i særlig lov (regnskapsrevisjon).

Riksrevisjonen skal kontrollere forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m. (selskapskontroll).

Riksrevisjonen skal gjennomføre systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

Riksrevisjonen skal gjennom revisjonen bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil.

Riksrevisjonen kan veilede forvaltningen for å forebygge framtidige feil og mangler.

Riksrevisjonen kan påta seg revisjons-, kontroll- eller bistandsoppdrag internasjonalt.

Stortinget i plenum kan pålegge Riksrevisjonen å sette i gang særlige undersøkelser. Stortinget kan ikke instruere Riksrevisjonen om hvordan eller etter hvilke kriterier revisjons- og kontrollarbeidet skal utføres, jf. § 2.

§ 10 Krav til revisjonsutførelsen

Riksrevisjonen skal være objektiv og nøytral ved utførelsen av sine oppgaver. Revisjonen skal planlegges, gjennomføres og rapporteres slik lov, instruks og god revisjonsskikk i Riksrevisjonen krever.

Riksrevisjonen kan bruke ekstern bistand til særlige kontroller eller revisjonsoppgaver.

§ 11 Riksrevisjonens rapportering til Stortinget

Riksrevisjonen skal rapportere resultatene av sin revisjon og kontroll til Stortinget.

Før en sak rapporteres til Stortinget skal Riksrevisjonens bemerkninger forelegges ansvarlig statsråd til uttalelse.

Kapittel 3 Riksrevisjonens rett til informasjon mv.

§ 12 Riksrevisjonens rett til å kreve informasjon og innsyn. Rett til å foreta undersøkelser

Riksrevisjonen kan, uten hinder av taushetsplikt, kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som den finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene.

Riksrevisjonens rett til informasjon etter første ledd gjelder overfor den politiske ledelse, embets- og tjenestemenn i forvaltningen og andre som virker i forvaltningens tjeneste, og overfor ledelse, tilsatte og revisor i selskaper mv. som er heleid av staten og heleide datterselskaper til slike selskaper. Overlater forvaltningen økonomioppgaver til andre utenfor staten, gjelder Riksrevisjonens rett til aktuell informasjon også direkte overfor disse. Riksrevisjonens rett gjelder også overfor personer som har utført oppgaver som nevnt i første og annet punktum.

I saker som gjelder kontroll med om tilskudd eller bidrag av statsmidler til offentlige eller private virksomheter nyttes etter forutsetningene, gjelder ret-

ten til informasjon etter første ledd også overfor tilskuddsmottaker.

Riksrevisjonen har samme rett til innsyn og informasjon som forvaltningen kan kreve overfor

- a) andre som er tillagt statlig forvaltningsmyndighet eller oppgaver finansiert med statlige midler, og
- b) private som leverer varer eller tjenester til staten.

§ 13 Deltakelse i generalforsamling mv.

Riksrevisjonen skal varsles og har rett til å være til stede i generalforsamling, foretaksmøte, møte i bedriftsforsamling, representantskap og organ med tilsvarende funksjon i selskaper som i sin helhet eies av staten og i heleide datterselskaper til slike selskaper. Riksrevisjonen har talerett i møtene. Den skal sammen med varsling få oversendt alle relevante saksdokumenter. Riksrevisjonen avgjør i hvilken grad den skal få oversendt saksdokumenter til møter i heleide datterselskaper.

Riksrevisjonen har rett til å delta i møter som nevnt i første ledd i deleide selskaper sammen med den som representerer de statlige eierinteressene. Varsling om møte og oversending av relevante saksdokumenter avtales med departementet eller med statlig heleid virksomhet som ivaretar statlige interesser.

§ 14 Tilrettelegging av forholdene for revisjon

Virksomheter som er omfattet av Riksrevisjonens revisjon og kontroll, skal legge forholdene til rette slik Riksrevisjonen finner det hensiktsmessig for å foreta de revisjons- og kontrolloppgaver som følger av lov og instruks.

Riksrevisjonen kan foreta revisjon og kontroll på det stedet hvor regnskap og nødvendig materiale finnes, og Riksrevisjonen skal ha tilgang til de IT-systemer som virksomhetene benytter.

Informasjon til Riksrevisjonen skal avgis i den form, på det medium og til det tidspunkt Riksrevisjonen bestemmer, og vederlagsfritt tilrettelegges og sendes til Riksrevisjonen.

Kapittel 4 Riksrevisjonens saksbehandling mv. Allmennhetens innsynsrett

§ 15 Taushetsplikt

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.

Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet. Han eller hun kan heller ikke utnytte opplysninger som nevnt i

første ledd i egen virksomhet eller i tjeneste eller arbeid for andre.

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

Uten hinder av bestemmelsen i første ledd kan Riksrevisjonens tjenestemenn, etter beslutning av Riksrevisjonens leder, avgi forklaring og legge fram dokumentasjon vedrørende revisjonsoppdrag til politiet når det er åpnet etterforskning i straffesak. Riksrevisjonen kan videre underrette politiet dersom det i forbindelse med revisjonen kommer fram forhold som gir grunn til mistanke om at det er foretatt en straffbar handling. Riksrevisjonen kan også samarbeide med andre offentlige kontrollmyndigheter dersom det er aktuelt. Underretning kan gis selv om revisjonen ikke er avsluttet og uten at forholdet er meddelt revidert virksomhet eller overordnet departement.

Ved anvendelse av bestemmelsene i tvistemålsloven § 204 nr. 2 og straffeprosessloven § 118 gis samtykke av Riksrevisjonens leder.

§ 16 Riksrevisjonens behandling av sikkerhetsgradert informasjon

Bestemmelsene i sikkerhetsloven gjelder så langt de passer for Riksrevisjonens behandling av sikkerhetsgradert informasjon.

Stortinget kan gi regler som utfyller eller gjør unntak fra sikkerhetslovens anvendelse på Riksrevisjonen og fastsette i hvilken utstrekning forskrifter gitt i medhold av sikkerhetsloven skal gjelde for Riksrevisjonen.

§ 17 Riksrevisjonens behandling av personopplysninger

Riksrevisjonen kan innhente og behandle alle typer personopplysninger. Opplysningene skal slettes så snart de ikke lenger har kontrollmessig interesse.

Riksrevisjonens behandling av personopplysninger i revisjons- og kontrollarbeidet er unntatt fra §§ 18, 27, 31 og 33 i personopplysningsloven.

§ 18 Allmennhetens krav på innsyn i Riksrevisjonens dokumenter

Enhver kan hos Riksrevisjonen gjøre seg kjent med det offentlige innholdet av dokumenter i en bestemt sak når dokumentet er kommet inn til eller er sendt fra Riksrevisjonen. Bestemmelsene i offentlighetsloven gjelder tilsvarende, så langt de passer.

For saksdokumenter som er utarbeidet av eller til Riksrevisjonen i saker som den vurderer å legge fram for Stortinget som ledd i den konstitusjonelle kontroll, skal offentlighet først inntre når saken er mottatt i Stortinget. Riksrevisjonen varsler vedkommende

forvaltningsorgan om at saken er av en slik art. Er en slik sak ferdigbehandlet uten at den vil bli oversendt Stortinget, inntre offentlighet når Riksrevisjonen har varslet vedkommende forvaltningsorgan om at saken er ferdigbehandlet.

Stortinget kan gi regler som utfyller eller gjør unntak fra offentlighetslovens anvendelse på Riksrevisjonen og fastsette i hvilken utstrekning forskrifter gitt i medhold av offentlighetsloven skal gjelde for Riksrevisjonen.

§ 19 Habilitet

Ingen som utfører tjeneste eller arbeid for Riksrevisjonen kan utføre revisjons- eller kontrolloppdrag dersom vedkommende eller dennes nærstående har en slik tilknytning til revidert eller kontrollert virksomhet, dets ansatte eller tillitsvalgte, eller det for øvrig foreligger slike særegne forhold at dette kan svekke tilliten til vedkommendes uavhengighet eller objektivitet.

Som nærstående regnes:

- a) ektefelle og person som vedkommende bor sammen med i ekteskapslignende forhold,
- b) slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken, og deres ektefeller eller personer som de bor sammen med i ekteskapslignende forhold, og
- c) slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken til en person som nevnt under bokstav a.

Bestemmelsene i forvaltningsloven §§ 6 til 9 første ledd gjelder for enhver som behandler administrative saker for Riksrevisjonen.

Kapittel 5 Ikraftsettings- og overgangsbestemmelser. Oppheving og endring av andre lover

§ 20 Ikraftsettings- og overgangsbestemmelser

Loven trer i kraft 1. juli 2004, med unntak av § 21 nr. 3, 5, 7 og 14 som trer i kraft 1. januar 2005.

Riksrevisjonens overtakelse av revisjonsansvaret i Den Norske Stats Husbank og Lånecassen, jf. lovendringene i § 21 nr. 3 og 7, skjer med virkning fra og med regnskapsåret 2005. Riksrevisjonen frasier seg revisjonsansvar for stiftelser, jf. lovendringene i § 21 nr. 5 og 14, fra og med regnskapsåret 2005.

§ 21 Oppheving og endringer av andre lover

Når loven trer i kraft, endres andre lover slik:

1. Lov 18. februar 1918 om statens revisionsvæsen oppheves.

2. I lov 19. juni 1931 nr. 18 om Aktieselskapet Vinmonopolet foretas følgende endringer:

§ 12 første og tredje ledd oppheves. Nåværende annet ledd blir eneste ledd.

§ 14 skal lyde:

Riksrevisjonen fører kontroll med forvaltningen av statens interesser og kan foreta undersøkelser mv. i selskapet og heleide datterselskaper etter lov ... om Riksrevisjonen og instruks fastsatt av Stortinget.

3. I lov 1. mars 1946 nr. 3 om Den Norske Stats Husbank skal § 8 tredje ledd annet punktum lyde:

Riksrevisjonen reviderer Husbankens regnskap og forvaltning.

4. I lov 28. mars 1958 nr. 4 om ansvar og garanti for statens oppkrevdere og regnskapsførere m.v. skal § 1 annet ledd lyde:

Kongen kan nedsette et pådratt erstatningsansvar eller la det falle bort, dersom det finnes rimelig under omsyn til den utviste skyld, skadens størrelse og tilhøva ellers.

5. I lov 23. mai 1980 nr. 11 om stiftelser oppheves § 11 tiende ledd.

6. I lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn skal § 6 nr. 1 første punktum lyde:

Reglene i §§ 2, 3, 4 og 5 gjelder ikke for tjenestemenn tilsatt ved Stortinget eller hos Stortingets ombudsmenn.

7. I lov 26. april 1985 nr. 21 om utdanningsstøtte til elever og studenter skal § 13 fjerde ledd lyde:

Departementet fører tilsyn med Lånekassen. Styret sender hvert år innen utgangen av mars måned departementet rapport og regnskap for foregående år. Riksrevisjonen reviderer Lånekassens regnskap og forvaltning.

8. I lov 24. mai 1985 nr. 28 om Norges Bank og pengevesenet (sentralbankloven) skal § 2 fjerde ledd annet punktum lyde:

Riksrevisjonen fører kontroll med statsrådets myndighetsutøvelse etter lov ... om Riksrevisjonen og instruks fastsatt av Stortinget.

9. I lov 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak skal § 45 lyde:

Riksrevisjonen fører kontroll med forvaltningen av statens interesser og kan foreta undersøkelser mv. i statsforetak og heleide datterselskaper til slike fore-

tak etter lov ... om Riksrevisjonen og instruks fastsatt av Stortinget.

10. I lov 28. juni 1996 nr. 54 om studentsamskipnader skal § 14 annet ledd lyde:

Riksrevisjonen fører kontroll med forvaltningen av statens interesser og kan foreta undersøkelser mv. i Studentsamskipnaden og heleide datterselskaper etter lov ... om Riksrevisjonen og instruks fastsatt av Stortinget.

11. I lov 9. mai 1997 nr. 26 om Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland skal § 20 lyde:

Riksrevisjonen fører kontroll med forvaltningen av statens interesser og kan foreta undersøkelser mv. i fondet etter lov ... om Riksrevisjonen og instruks fastsatt av Stortinget.

12. I lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper skal § 20-6 lyde:

Riksrevisjonen fører kontroll med forvaltningen av statens interesser og kan foreta undersøkelser mv. i selskaper der staten eier alle aksjene og heleide datterselskaper til slike selskaper etter lov ... om Riksrevisjonen og instruks fastsatt av Stortinget.

13. I lov 13. juni 1997 nr. 45 om allmennaksjeselskaper skal § 20-6 lyde:

Riksrevisjonen fører kontroll med forvaltningen av statens interesser og kan foreta undersøkelser mv. i selskaper der staten eier alle aksjene og heleide datterselskaper til slike selskaper etter lov ... om Riksrevisjonen og instruks fastsatt av Stortinget.

14. I lov 15. juni 2001 nr. 59 om stiftelser oppheves § 43 fjerde ledd.

15. I lov 15. juni 2001 nr. 93 om helseforetak m.m. (helseforetaksloven) skal § 45 lyde:

Riksrevisjonen fører kontroll med forvaltningen av statens interesser og kan foreta undersøkelser mv. i regionalt helseforetak, helseforetak og heleide datterselskaper til slike foretak etter lov ... om Riksrevisjonen og instruks fastsatt av Stortinget.

16. I lov 19. desember 2003 nr. 130 om Innovasjon Norge skal § 36 lyde:

Riksrevisjonen fører kontroll med forvaltningen av statens interesser og kan foreta undersøkelser mv. i selskapet og heleide datterselskaper etter lov ... om Riksrevisjonen og instruks fastsatt av Stortinget.

B. Stortinget ber Regjeringen så snart som mulig om å komme med forslag til en endring i offentlighetsloven tilsvarende § 18 annet ledd i forslaget til lov om Riksrevisjonen, jf. Innst. O. nr. 54 (2003-2004).

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 2. mars 2004

Martin Engeset
fung. leder og ordfører

Vedlegg 1

Brev fra Riksrevisjonen til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 2. oktober 2003

Revidert forslag til lov og instruks for Riksrevisjonen

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har i brev av 6. mai 2003 bedt Riksrevisjonen om å komme tilbake med et bearbeidet og helhetlig forslag til lov og instruks for Riksrevisjonen, der det er tatt hensyn til Justisdepartementets lovtekniske merknader i brev til komiteen av 5. mai 2003. Vedlagt følger et bearbeidet forslag til ny lov og instruks med merknader.

Det er ikke foretatt materielle endringer i forhold til tidligere oversendte forslag til nytt regelverk. Riksrevisjonens forslag til endringer av det opprinnelige forslaget til lov og instruks, som er sendt til Stortingets presidentskap ved brev av 30. september 2002, 23. oktober 2002 og 7. mai 2003, er innarbeidet i vedlagte forslag.

Bearbeidningen av forslagene til lov og instruks er i hovedsak basert på Justisdepartementets lovtekniske merknader. Etter en første gjennomgang og vurdering av merknadene, ble et bearbeidet forslag forelagt Justisdepartementet ved Riksrevisjonens brev av 26. juni 2003. Brevet følger vedlagt til orientering sammen med departementets svar av 21. august 2003. Departementets merknader i brev av 21. august 2003 er vurdert og i hovedsak tatt hensyn til i vedlagte forslag. Vi har i tillegg foretatt enkelte andre lovtekniske justeringer av teksten.

Endringer av betydning i lovutkastet/instruksutkastet

På bakgrunn av Justisdepartementets merknader er det foretatt en endring av rekkefølgen i bestemmelsene i loven og nummereringen av de enkelte bestemmelsene i instruksene. Overskriften på enkelte av bestemmelsene er også endret.

Det er foretatt en totalgjennomgang av språket i både loven, instruksene og merknadene til disse med sikte på å klargjøre enkelte uklarheter. Innledningsvis i merknadene til lov og instruks er det inntatt en generell henvisning til aktuelle grunnlagsdokumenter for nytt regelverk. Merknadene til noen av paragrafene er gjort mer utfyllende.

Riksrevisjonens veiledning til forvaltningen er spesielt nevnt i Riksrevisjonens formål, jfr. lovens § 1. Det er derfor naturlig at veiledning også er omtalt som en særskilt oppgave i lovens § 9 Riksrevisjonens oppgaver, og det er innarbeidet et nytt femte ledd i § 9. Samtidig er veiledningsoppgaven tatt ut av instruksens § 3 annet ledd ettersom det vil være aktuelt med veiledning innenfor alle revisjonstypene, da det er elementer av veiledning i all revisjonskommuni-

nikasjon knyttet til Riksrevisjonens oppgaver. I merknaden til bestemmelsen er det presisert at veiledning må skje med varsomhet og på en måte som verken formelt eller reelt binder opp de senere revisjons- og kontrollvurderingene.

Justisdepartementet har foreslått at taushetspliktbestemmelsen i lovens § 15 endres og utformes etter mønster av formuleringen av sivilombudsmannsloven § 9 annet ledd kombinert med bestemmelsene i forvaltningsloven.

I lovens § 15 om taushetsplikt er det etter anbefaling fra Justisdepartementet også inntatt et nytt fjerde ledd. Bestemmelsen fastsetter at samtykke til å avgi forklaring for retten etter tvistemålsloven § 204 nr. 2 og straffeprosessloven § 118 gis av Riksrevisjonens leder. Når det gjelder samtykke til å avgi forklaring for politiet, er dette allerede regulert i annet ledd første punktum.

Når det gjelder Riksrevisjonens rett til å kreve informasjon fra privat tjenesteyter er det i lovens § 12 foretatt en endring av fjerde ledd. Dette har sammenheng med at Riksrevisjonens innsynsrett overfor privat tjenesteyter skal tilsvare den rett forvaltningen har i det enkelte tilfelle, jf. Justisdepartementets merknader. Forvaltningens rett til informasjon i det enkelte tilfelle kan følge av lov, instruks, avtale, alminnelige kontraktsrettslige prinsipper eller god forvaltningsskikk.

Forslaget til endringer i andre lover, jf. § 21, er vesentlig omarbeidet og det er utarbeidet kommentarer til endringsforslagene. De viktigste endringene er at bestemmelsene om Riksrevisjonens kontroll i særlovgivningen foreslås omformulert. I tråd med Justisdepartementets anbefaling er det i de aktuelle lovbestemmelsene foreslått en henvisning til lov om Riksrevisjonen og instruks fastsatt av Stortinget. Kontrollens innretning vil da kun være regulert i Riksrevisjonens lov og instruks. Dermed unngås eventuelle utilsiktede uklarheter og unødige tolkningsproblemer mellom særlovgivningen og lov og instruks om Riksrevisjonen. Henvisningene er utarbeidet etter samme mal, med unntak av lov om Norges Bank og pengevesenet § 2 der det kun vises til at Riksrevisjonen fører kontroll med statsrådets myndighetsutøvelse. De respektive fagdepartementene er orientert om forslagene til endringer i særlovgivningen.

Merknader fra Justisdepartementet som ikke er innarbeidet

Justisdepartementet anbefaler at det utfyllende regelverket til loven betegnes "forskrift" og ikke "in-

struks". Dette begrunnes med at instruksen delvis også vil regulere privatpersoners rettigheter og plikter, og dermed vil ha andre rettsvirkninger enn en typisk instruks. Når det ikke er vanlig å betegne Stortingets plenarvedtak som "forskrift", har dette etter departementets oppfatning først og fremst sammenheng med at disse vedtakene vanligvis ikke er ment å skape rettigheter og plikter for privatpersoner, men gi direktiver til offentlige organer.

For å tydeliggjøre at instruksen ikke bare inneholder interne regler for Riksrevisjonen, har vi endret betegnelsen på instruks fra "Instruks for Riksrevisjonen" til "Instruks om Riksrevisjonens virksomhet". For øvrig overlater vi til Stortinget å ta stilling til om betegnelsen bør endres fra instruks til forskrift.

Justisdepartementet påpeker at det er uklart overfor hvem forvaltningsrevisjon kan utføres, jf. lovforslaget § 9. Departementet mener at det ikke er gitt noen avklaring i lov eller instruks om forvaltningsrevisjon også skal gjelde overfor selskapene. Dersom dette er aktuelt, foreslår departementet at formuleringene i instruks endres.

I Riksrevisjonens forslag til lov og instruks av 19. desember 2000 ble det ikke foreslått endringer i gjeldende kontrollopplegg med forvaltningen av statlig eierskap. Riksrevisjonen uttaler i forslaget at spørsmålet om hvilken kontroll Stortinget ønsker i forhold til fristilte virksomheter primært er et politisk spørsmål som Stortinget bør ta stilling til. Det er derfor heller ikke foretatt noen materielle endringer på dette punkt i de reviderte forslagene. Vi har imidlertid merket oss at flertallet i Frøilandutvalget har foreslått at Riksrevisjonens selskapskontroll også må kunne omfatte forvaltningsrevisjon i heleide selskaper, jf. Dokument nr. 14 (2002-2003), og at kontroll- og konstitusjonskomiteen har sluttet seg til dette i Innst. S. nr. 210 (2002-2003) samt i Innst. S. nr. 123 (2002-2003) knyttet til Riksrevisjonens Dokument nr. 3:2 (2002-2003).

Dersom Stortinget vedtar at det på generelt grunnlag innenfor rammen av selskapskontrollen også kan gjennomføres forvaltningsrevisjon i fristilte virksomheter, anbefaler vi at Frøilandutvalgets forslag til ny instruksbestemmelse (rapporten s. 75) tas inn som et nytt annet punktum i forslaget til instruks § 5 annet ledd. Vi gjør imidlertid oppmerksom på at Frøilandutvalgets forslag ikke omfatter heleide datterselskaper. Vi legger til grunn at eventuelle forvaltningsrevisjoner også bør kunne gjennomføres i slike selskaper. Et nytt annet punktum i instruks § 5 annet ledd bør etter dette kunne lyde:

"I heleide selskaper mv. og heleide datterselskaper til disse kan kontrollen også omfatte systematiske undersøkelser av selskapets økonomi, produktivitet,

måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger."

Bestemmelsene i særlovgivningen om Riksrevisjonens kontroll er i det reviderte forslaget formulert slik at de også vil hjemle forvaltningsrevisjon i selskapene. Ut fra den systematikken som er anbefalt av Justisdepartementet og som er innarbeidet i det reviderte forslaget, vil det nå være lov om Riksrevisjonen med tilhørende instruks som fastsetter nærmere hvilken kontroll og hva slags undersøkelser som kan foretas i selskapene og deres heleide datterselskaper.

Dersom Frøiland-utvalgets forslag om forvaltningsrevisjon i selskapene tas inn som et nytt annet punktum i § 5 annet ledd, bør også Helseforetaksloven § 45 endres tilsvarende særlovgivningen forøvrig. Følgende formulering foreslås:

"Riksrevisjonen fører kontroll med forvaltningen av statens interesser, og kan foreta undersøkelser mv. i regionalt helseforetak, helseforetak og heleide datterselskaper til slike foretak etter lov om Riksrevisjonen og instruks fastsatt av Stortinget."

Dette vil ikke innebære materielle endringer i forhold til Riksrevisjonens kontroll med helseforetakene slik den er i dag.

Frøilandutvalgets øvrige forslag til endringer i Riksrevisjonens forslag til lov og instruks

Utvalgets flertall har foreslått:

- at lovens § 7 annet ledd (nå § 9 tredje ledd) om forvaltningsrevisjon erstattes med:

"Riksrevisjonen skal med utgangspunkt i kravene til god forvaltningsskikk og generelle faglige standarder gjennomføre systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger, samt kontrollere gjennomføringen av Stortingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon)."

- en endring av instruksens § 3-1 bokstav e (nå § 9 e) når det gjelder Riksrevisjonens etterprøving av regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget, jf. rapporten s. 70. Forslaget lyder:

"e. regjeringen ved framleggelse av saker har gitt Stortinget korrekte og dekkende opplysninger, og om saken er utredet slik god forvaltningsskikk krever."

- ett nytt annet ledd til instruksens § 3-1 (nå § 9 nytt annet ledd) om forvaltningsrevisjonens innhold. Forslaget lyder:

"Forvaltningsrevisjon bør begrenses til saker av prinsipiell eller stor økonomisk rekkevidde."

- at instruksens § 7-5 (nå § 18) om Stortingets behandling av Riksrevisjonens saker utgår i sin helhet.
- endringer i tilknytning til Riksrevisjonens ledelse, jf. lovens § 2.

Vi gjør oppmerksom på at ovennevnte forslag ikke er innarbeidet i det reviderte forslaget til lov og instruks. Når det gjelder Frøilandutvalgets forslag til en egen bestemmelse om Riksrevisjonens behandling av sikkerhetsgradert materiale, er dette innarbeidet i vedlagte forslag til lov og instruks, jf. Riksrevisjonen brev til Stortingets presidentskap av 30. september 2002 og Justisdepartementets lovtekniske merknader.

Ikrafttredelse

Det er i § 20 er lagt til grunn at loven vedtas høsten 2003 og trer i kraft 1. januar 2004. Dersom stortingsbehandlingen utsettes til etter årsskiftet, må denne bestemmelsen endres. Tilsvarende gjelder instruksens § 19. Lovendringene i § 21 nr. 3, 5, 7 og 15 mht. overtakelse av revisjonsansvaret for Husbanken og Lånekassen og opphør av revisjonsansvar for stiftelser foreslås å tre i kraft 1. januar 2005, dvs. at ny revisjonsordning vil gjelde fra og med regnskapsåret 2005.

Undervedlegg

Lov om Riksrevisjonen

Kapittel 1 Riksrevisjonens formål og organisasjon mv.

§ 1 Riksrevisjonens formål

Riksrevisjonen er Stortingets revisjons- og kontrollorgan.

Riksrevisjonen skal gjennom revisjon, kontroll og veiledning bidra til at statens inntekter blir innbetalt som forutsatt og at statens midler og verdier blir brukt og forvaltet på en økonomisk forsvarlig måte, og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

§ 2 Riksrevisjonens uavhengighet

Riksrevisjonen skal utføre sine oppgaver uavhengig og selvstendig og bestemmer selv hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres.

§ 3 Instruks om Riksrevisjonens virksomhet

Stortinget fastsetter instruks om Riksrevisjonens virksomhet.

§ 4 Riksrevisjonens ledelse

Riksrevisjonen ledes av et kollegium av fem riksrevisorer valgt av Stortinget i medhold av Grunnlo-

ven § 75 k. Riksrevisorene og personlige varamedlemmer for disse velges av Stortinget for fire år om gangen med virkning fra 1. januar året etter stortingsvalget. Stortinget velger også leder og nestleder i Kollegiet.

Lederen i Kollegiet er Riksrevisjonens daglige leder.

Lederen må ikke uten samtykke fra Stortinget ha eller påta seg stilling eller verv i offentlig eller privat virksomhet, unntatt når det følger av vervet som riksrevisor.

§ 5 Tilsetting av Riksrevisjonens tjenestemenn

Riksrevisjonens kollegium tilsetter ledere i Riksrevisjonen. Riksrevisjonens øvrige tjenestemenn tilsettes av Riksrevisjonens tilsettingsråd.

Bestemmelsene i lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. §§ 2 til 5 om kunngjøring av stillinger, innstillinger og fast og midlertidig tilsetting av tjenestemenn gjelder så langt de passer.

§ 6 Lønn og pensjon

Riksrevisorenes lønn og pensjon fastsettes av Stortinget.

Tjenestemennenes lønn, pensjon og arbeidsvilkår fastsettes av Riksrevisjonen i henhold til de avtaler og bestemmelser som gjelder for arbeidstakere i statsstilling.

Lov 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister gjelder for Riksrevisjonen.

§ 7 Saksbehandlingen i tjenestemannssaker

Forvaltningslovens regler gjelder for avgjørelser om tilsetting, oppsigelse, suspensjon, avskjed eller forflytting av tjenestemenn i Riksrevisjonen. Det samme gjelder vedtak om å ilegge en tjenestemann ordensstraff eller tilstå vedkommende pensjon.

Stortinget kan gi regler som utfyller eller gjør unntak fra forvaltningslovens anvendelse etter første ledd, og fastsette i hvilken utstrekning forskrifter gitt i medhold av forvaltningsloven ikke skal gjelde i slike saker.

§ 8 Riksrevisjonens budsjett og regnskap

Riksrevisjonens budsjettforslag fremmes av Kollegiet direkte overfor Stortinget.

Riksrevisjonens regnskap fastsettes av Kollegiet og revideres av revisor oppnevnt av Stortinget. Revidert regnskap og revisjonsberetning sendes Stortinget.

Kapittel 2 Riksrevisjonens oppgaver mv.

§ 9 Riksrevisjonens oppgaver

Riksrevisjonen skal foreta revisjon av statsregnskapet og alle regnskaper avlagt av statlige virksom-

heter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten, herunder forvaltningsbedrifter, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, statlige fond og andre organer eller virksomheter der dette er fastsatt i særlig lov (regnskapsrevisjon).

Riksrevisjonen skal kontrollere forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m. (selskapskontroll).

Riksrevisjonen skal gjennomføre systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

Riksrevisjonen skal gjennom revisjonen bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil.

Riksrevisjonen kan veilede forvaltningen for å forebygge framtidige feil og mangler.

Riksrevisjonen kan påta seg revisjons-, kontroll- eller bistandsoppdrag internasjonalt.

Stortinget i plenum kan pålegge Riksrevisjonen å sette i gang særlige undersøkelser. Stortinget kan ikke instruere Riksrevisjonen om hvordan eller etter hvilke kriterier revisjons- og kontrollarbeidet skal utføres, jf. § 2.

§ 10 Krav til revisjonsutførelsen

Riksrevisjonen skal være objektiv og nøytral ved utførelsen av sine oppgaver. Revisjonen skal planlegges, gjennomføres og rapporteres slik lov, instruks og god revisjonsskikk i Riksrevisjonen krever.

Riksrevisjonen kan bruke eksternt bistand til særlige kontroller eller revisjonsoppgaver.

§ 11 Riksrevisjonens rapportering til Stortinget

Riksrevisjonen skal rapportere resultatene av sin revisjon og kontroll til Stortinget.

Før en sak rapporteres til Stortinget skal Riksrevisjonens bemerkninger forelegges ansvarlig statsråd til uttalelse.

Kapittel 3 Riksrevisjonens rett til informasjon mv.

§ 12 Riksrevisjonens rett til å kreve informasjon og innsyn. Rett til å foreta undersøkelser

Riksrevisjonen kan, uten hinder av taushetsplikt, kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som den finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene.

Riksrevisjonens rett til informasjon etter første ledd gjelder overfor den politiske ledelse, embets- og tjenestemenn i forvaltningen og andre som virker i forvaltningens tjeneste, og overfor ledelse, tilsatte og revisor i selskaper mv. som er heleid av staten og heleide datterselskaper til slike selskaper. Overlater forvaltningen økonomioppgaver til andre utenfor staten, gjelder Riksrevisjonens rett til aktuell informasjon også direkte overfor disse. Riksrevisjonens rett gjel-

der også overfor personer som har utført oppgaver som nevnt i første og annet punktum.

I saker som gjelder kontroll med om tilskudd eller bidrag av statsmidler til offentlige eller private virksomheter nyttes etter forutsetningene, gjelder retten til informasjon etter første ledd også overfor tilskuddsmottaker.

Riksrevisjonen har samme rett til innsyn og informasjon som forvaltningen kan kreve overfor

- a) andre som er tillagt statlig forvaltningsmyndighet eller oppgaver finansiert med statlige midler, og
- b) private som leverer varer eller tjenester til staten.

§ 13 Deltakelse i generalforsamling mv.

Riksrevisjonen skal varsles og har rett til å være til stede i generalforsamling, foretaksmøte, møte i bedriftsforsamling, representantskap og organ med tilsvarende funksjon i selskaper som i sin helhet eies av staten og i heleide datterselskaper til slike selskaper. Riksrevisjonen har talerett i møtene. Den skal sammen med varsling få oversendt alle relevante saksdokumenter. Riksrevisjonen avgjør i hvilken grad den skal få oversendt saksdokumenter til møter i heleide datterselskaper.

Riksrevisjonen har rett til å delta i møter som nevnt i første ledd i heleide selskaper sammen med den som representerer de statlige eierinteressene. Varsling om møte og oversending av relevante saksdokumenter avtales med departementet eller med statlig heleid virksomhet som ivaretar statlige interesser.

§ 14 Tilrettelegging av forholdene for revisjon

Virksomheter som er omfattet av Riksrevisjonens revisjon og kontroll, skal legge forholdene til rette slik Riksrevisjonen finner det hensiktsmessig for å foreta de revisjons- og kontrolloppgaver som følger av lov og instruks.

Riksrevisjonen kan foreta revisjon og kontroll på det stedet hvor regnskap og nødvendig materiale finnes, og Riksrevisjonen skal ha tilgang til de IT-systemer som virksomhetene benytter.

Informasjon til Riksrevisjonen skal avgis i den form, på det medium og til det tidspunkt Riksrevisjonen bestemmer, og vederlagsfritt tilrettelegges og sendes til Riksrevisjonen.

Kapittel 4 Riksrevisjonens saksbehandling mv. Allmennhetens innsynsrett

§ 15 Taushetsplikt

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.

Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet. Han eller hun kan heller ikke utnytte opplysninger som nevnt i første ledd i egen virksomhet eller i tjeneste eller arbeid for andre.

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

Uten hinder av bestemmelsen i første ledd kan Riksrevisjonens tjenestemenn, etter beslutning av Riksrevisjonens leder, avgi forklaring og legge fram dokumentasjon vedrørende revisjonsoppdrag til politiet når det er åpnet etterforskning i straffesak. Riksrevisjonen kan videre underrette politiet dersom det i forbindelse med revisjonen kommer fram forhold som gir grunn til mistanke om at det er foretatt en straffbar handling. Riksrevisjonen kan også samarbeide med andre offentlige kontrollmyndigheter dersom det er aktuelt. Underretning kan gis selv om revisjonen ikke er avsluttet og uten at forholdet er meddelt revidert virksomhet eller overordnet departement.

Ved anvendelse av bestemmelsene i tvistemålsloven § 204 nr. 2 og straffeprosessloven § 118 gis samtykke av Riksrevisjonens leder.

§ 16 Riksrevisjonens behandling av sikkerhetsgradert informasjon

Bestemmelsene i sikkerhetsloven gjelder så langt de passer for Riksrevisjonens behandling av sikkerhetsgradert informasjon.

Stortinget kan gi regler som utfyller eller gjør unntak fra sikkerhetslovens anvendelse på Riksrevisjonen og fastsette i hvilken utstrekning forskrifter gitt i medhold av sikkerhetsloven skal gjelde for Riksrevisjonen.

§ 17 Riksrevisjonens behandling av personopplysninger

Riksrevisjonen kan innhente og behandle alle typer personopplysninger. Opplysningene skal slettes så snart de ikke lenger har kontrollmessig interesse.

Riksrevisjonens behandling av personopplysninger i revisjons- og kontrollarbeidet er unntatt fra §§ 18, 27, 31 og 33 i personopplysningsloven.

§ 18 Allmennhetens krav på innsyn i Riksrevisjonens dokumenter

Enhver kan hos Riksrevisjonen gjøre seg kjent med det offentlige innholdet av dokumenter i en bestemt sak når dokumentet er kommet inn til eller er sendt fra Riksrevisjonen. Bestemmelsene i offentlighetsloven gjelder tilsvarende, så langt de passer.

Stortinget kan gi regler som utfyller eller gjør unntak fra offentlighetslovens anvendelse på Riksre-

visjonen og fastsette i hvilken utstrekning forskrifter gitt i medhold av offentlighetsloven skal gjelde for Riksrevisjonen.

§ 19 Habilitet

Ingen som utfører tjeneste eller arbeid for Riksrevisjonen kan utføre revisjons- eller kontrolloppdrag dersom vedkommende eller dennes nærstående har en slik tilknytning til revidert eller kontrollert virksomhet, dets ansatte eller tillitsvalgte, eller det for øvrig foreligger slike særegne forhold at dette kan svekke tilliten til vedkommendes uavhengighet eller objektivitet.

Som nærstående regnes:

- ektefelle og person som vedkommende bor sammen med i ekteskapslignende forhold,
- slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken, og deres ektefeller eller personer som de bor sammen med i ekteskapslignende forhold, og
- slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken til en person som nevnt under bokstav a.

Bestemmelsene i forvaltningsloven §§ 6 til 9 første ledd gjelder for enhver som behandler administrative saker for Riksrevisjonen.

Kapittel 5 Ikraftsettings- og overgangsbestemmelser. Oppheving og endring av andre lover

§ 20 Ikraftsettings- og overgangsbestemmelser

Loven trer i kraft 1. januar 2004, med unntak av § 21 nr. 3, 5, 7 og 15 som trer i kraft 1. januar 2005.

Riksrevisjonens overtakelse av revisjonsansvaret i Den Norske Stats Husbank og Lånekassen, jf. lovendringene i § 21 nr. 3 og 7, skjer med virkning fra og med regnskapsåret 2005. Riksrevisjonen frasier seg revisjonsansvar for stiftelser, jf. lovendringene i § 21 nr. 5 og 15, fra og med regnskapsåret 2005.

§ 21 Oppheving og endringer av andre lover

Når loven trer i kraft, endres andre lover slik:

- Lov 18. februar 1918 om statens revisionsvæsen oppheves.
- I lov 19. juni 1931 nr. 18 om Aktieselskapet Vinmonopolet foretas følgende endringer:

§ 12 første og tredje ledd oppheves. Nåværende annet ledd blir eneste ledd.

§ 14 skal lyde:

Riksrevisjonen fører kontroll med forvaltningen av statens interesser og kan foreta undersøkelser mv.

i selskapet og heleide datterselskaper etter lov ... om Riksrevisjonen og instruks fastsatt av Stortinget.

3. I lov 1. mars 1946 nr. 3 om Den Norske Stats Husbank skal § 8 tredje ledd annet punktum lyde:

Riksrevisjonen reviderer Husbankens regnskap og forvaltning.

4. I lov 28. mars 1958 nr. 4 om ansvar og garanti for statens oppkrevdere og regnskapsførere m.v. skal § 1 annet ledd lyde:

Kongen kan nedsette et pådratt erstatningsansvar eller la det falle bort, dersom det finnes rimelig under omsyn til den utviste skyld, skadens størrelse og tilhøva ellers.

5. I lov 23. mai 1980 nr. 11 om stiftelser oppheves § 11 tiende ledd.

6. I lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn skal § 6 nr. 1 første punktum lyde:

Reglene i §§ 2, 3, 4 og 5 gjelder ikke for tjenestemenn tilsatt ved Stortinget eller hos Stortingets ombudsmenn.

7. I lov 26. april 1985 nr. 21 om utdanningsstøtte til elever og studenter skal § 13 fjerde ledd lyde:

Departementet fører tilsyn med Lånekassen. Styret sender hvert år innen utgangen av mars måned departementet rapport og regnskap for foregående år. Riksrevisjonen reviderer Lånekassens regnskap og forvaltning.

8. I lov 24. mai 1985 nr. 28 om Norges Bank og pengevesenet (sentralbankloven) skal § 2 fjerde ledd annet punktum lyde:

Riksrevisjonen fører kontroll med statsrådets myndighetsutøvelse etter lov ... om Riksrevisjonen og instruks fastsatt av Stortinget.

9. I lov 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak skal § 45 lyde:

Riksrevisjonen fører kontroll med forvaltningen av statens interesser og kan foreta undersøkelser mv. i statsforetak og heleide datterselskaper til slike foretak

etter lov ... om Riksrevisjonen og instruks fastsatt av Stortinget.

10. I lov 3. juli 1992 nr. 97 om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond skal § 34 lyde:

Riksrevisjonen fører kontroll med forvaltningen av statens interesser og kan foreta undersøkelser mv. i fondet etter lov ... om Riksrevisjonen og instruks fastsatt av Stortinget.

11. I lov 28. juni 1996 nr. 54 om studentsamskipnader skal § 14 annet ledd lyde:

Riksrevisjonen fører kontroll med forvaltningen av statens interesser og kan foreta undersøkelser mv. i Studentsamskipnaden og heleide datterselskaper etter lov ... om Riksrevisjonen og instruks fastsatt av Stortinget.

12. I lov 9. mai 1997 nr. 26 om Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland skal § 20 lyde:

Riksrevisjonen fører kontroll med forvaltningen av statens interesser og kan foreta undersøkelser mv. i fondet etter lov ... om Riksrevisjonen og instruks fastsatt av Stortinget.

13. I lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper skal § 20-6 lyde:

Riksrevisjonen fører kontroll med forvaltningen av statens interesser og kan foreta undersøkelser mv. i selskaper der staten eier alle aksjene og heleide datterselskaper til slike selskaper etter lov ... om Riksrevisjonen og instruks fastsatt av Stortinget.

14. I lov 13. juni 1997 nr. 45 om allmennaksjeselskaper skal § 20-6 lyde:

Riksrevisjonen fører kontroll med forvaltningen av statens interesser og kan foreta undersøkelser mv. i selskaper der staten eier alle aksjene og heleide datterselskaper til slike selskaper etter lov ... om Riksrevisjonen og instruks fastsatt av Stortinget.

15. I lov 15. juni 2001 nr. 59 om stiftelser oppheves § 43 fjerde ledd.

Vedlegg 2**Brev fra statsminister Jens Stoltenberg til Stortingets presidentskap, datert 30. april 2001****Forslag til ny lov og instruks for Riksrevisjonen*****1. Innledning***

Regjeringen viser til brev fra Stortingets presidentskap datert 8. februar 2001, hvor Regjeringen inviteres til å gi uttalelse til forslaget til ny lov og instruks for Riksrevisjonen. Det vises videre til brev datert 9. mars, hvor Stortingets Presidentskap samtykker i at fristen forlenges fra 30. mars til 30. april.

Regjeringen slutter seg til at det utarbeides ny lov og nytt instruksverk for Riksrevisjonen. Dette vil kunne gi en nyttig oppdatering av gjeldende regelverk, og vil på en del områder kunne bidra til klargjøring av Riksrevisjonens oppgaver og arbeidsmåter.

2. Konstitusjonelle og prinsipielle utgangspunkter

En ny lov om Riksrevisjonen bør etter Regjeringens syn ikke endre gjeldende oppgave- og myndighetsfordeling mellom Stortinget og Regjeringen.

Både etter Grunnloven og dagens lovverk med tilhørende instruks er Riksrevisjonen et kontrollorgan for Stortinget. Riksrevisjonens oppgave er å legge til rette for Stortingets kontroll med Regjeringen. Dette vil gjelde også etter utkastet. Regjeringens eget behov for interne kontrollrutiner må prinsipielt dekkes på annen måte enn gjennom Riksrevisjonens virksomhet. Riksrevisjonens virksomhet bør derfor holde seg innenfor de samme rammene som Stortinget selv setter for sin kontroll med Regjeringen og forvaltningen ellers. Dette bør etter Regjeringens syn ha konsekvenser for hva Riksrevisjonens kontroll bør gå ut på og hvordan Riksrevisjonen kan innhente opplysninger til bruk i sin kontroll- og revisjonsvirksomhet. I denne sammenheng bør det nevnes at Stortingets rett til innsyn i Regjeringens og departementenes interne saksdokumenter etter parlamentarisk praksis knyttet til Grunnloven § 75 bokstav f er begrenset.

Utgangspunktet ellers når det gjelder forholdet mellom Stortinget og Regjeringen, er at Stortinget forholder seg til statsministeren og statsrådene, og ikke til underordnede i deres embetsverk. Dette utgangspunktet har etter Regjeringens syn konsekvenser for flere spørsmål som det foreliggende utkastet til lovtekst reiser.

Regjeringens behov for å bevare fortrolighet om visse interne forhold i Regjeringen og departementene er en naturlig del av den oppgave- og myndighetsfordeling som i dag foreligger mellom Stortinget og Regjeringen. Etter Regjeringens syn er det viktig at denne balansen ikke forrykkes gjennom forslaget til

ny lov om Riksrevisjonen. Regelverket må, på bakgrunn av Riksrevisjonens oppgaver, på en rimelig måte avveie behovet for en effektiv utføring av disse oppgavene på den ene siden og Regjeringens og departementenes særlige behov for fortrolige overveielser på den annen side.

Det primære siktemålet med Riksrevisjonens virksomhet er gjennom revisjon og kontroll å bidra til at statens midler og verdier blir brukt og forvaltet på en økonomisk forsvarlig måte og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Dersom det er behov for å gå grundigere inn i en sak, er den vanlige fremgangsmåte at Stortinget gjennomfører høringer i en stortingskomité, eller at det ved lov oppretter en granskningskommisjon. I sistnevnte tilfelle tar Stortinget stilling til hvilke virkemidler kommisjonen skal ha i den konkrete saken.

Regjeringen vil understreke behovet for at regelverket bør utformes slik at det fremmer tillitsforholdet mellom Riksrevisjonen og forvaltningen.

3. Forvaltningsrevisjon***3.1 INNLEDNING***

Regjeringen er enig i at forvaltningsrevisjon nå er en av Riksrevisjonens hovedoppgaver, og at dette kommer til uttrykk i lov og forskriftsverk. Det er samtidig viktig at forvaltningsrevisjonen skjer innenfor klare rammer både når det gjelder spørsmålet om hvilke saksforhold som kan være gjenstand for slik kontroll, og hvordan kontrollen gjennomføres. Regjeringen vil i det følgende særlig fremheve tre hovedhensyn som må ivaretas:

3.2 RIKSREVISJONENS OPPGAVER MÅ KUNNE FORENES MED ET KRAV TIL KLAR ANSVARSDDELING MELLOM STORTINGET OG REGJERINGEN

I lovutkastet § 7 annet ledd heter det:

"Riksrevisjonen skal gjennomføre systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon)."

Regjeringen vil peke på at det i en del tilfeller kan være tvil om hva som er "Stortingets forutsetninger" når det ikke treffes særskilt vedtak. Det er alminnelig antatt at komitéuttalelser eller uttalelser i en stortingsdebatt ikke er rettslig bindende for Regjeringen. Det kan videre bl.a. reises spørsmål om utsagn i en stortingsmelding som vedlegges protokollen, utgjør en slik forutsetning fra Stortingets side. Etter Regje-

ringens oppfatning må det foreligge klare holdepunkter for å anta at et flertall i Stortinget går inn for en bestemt fortolkning før dette kan sies å være "forutsett" av Stortinget.

Regjeringen anser det prinsipielt viktig at temaet for forvaltningsrevisjonen er begrenset til å etterprøve om Stortingets vedtak og forutsetninger er oppfylt, slik lovutkastet forutsetter. En finner her grunn tfl å peke på at instruksutkastet § 3-1 ikke synes å følge opp lovutkastets klare formuleringer tilstrekkelig konsekvent, og vil særlig vise til følgende punkter i paragrafen:

Bokstav b forutsetter at Riksrevisjonen skal kunne kontrollere om "forvaltningens ressursbruk og virkemidler er i forhold til målene som er satt på området". Formuleringen "målene som er satt på området" kan etter ordlyden dekke både mål som er satt av Stortinget og mål som er satt av forvaltningen selv. I mange tilfelle setter forvaltningen mer detaljerte og strenge resultatkrav enn det som ligger i stortingsvedtakene og de uttalte forutsetninger for disse. Riksrevisjonens kontroll bør her begrense seg til å gjelde ressursbruk og virkemidler i forhold til de mål Stortinget har satt.

Bokstav c legger opp til at Riksrevisjonen skal kunne kontrollere at "regelverket etterleves". Slik bestemmelsen er formulert, vil den også gjelde regelverk som forvaltningen selv har fastsatt i form av forskrifter eller administrative instruksjoner m.v., for eksempel økonomireglementet med tilhørende funksjonelle krav. Etter Regjeringens syn bør Riksrevisjonen kunne påpeke manglende etterlevelse av slikt regelverk dersom det samtidig kan påvises at dette har ført til manglende oppfølging av Stortingets vedtak og forutsetninger. Dersom en slik sammenheng ikke kan påvises, bør det ikke være Riksrevisjonens oppgave å kontrollere brudd på regelverket. I motsatt fall går Riksrevisjonen over til også å bli et revisjonsorgan for Regjeringen. Når det gjelder regnskapsrevisjon, ligger det imidlertid i sakens natur at Riksrevisjonen vil måtte basere sin revisjon blant annet på grunnlag av administrativt fastsatt regelverk, jf. instruksutkastet § 2-1, bokstav b.

Bokstav d forutsetter at Riksrevisjonen skal kunne kontrollere at "forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige". Regjeringen vil peke på at forvaltningen på mange områder har stor frihet i forhold til Stortinget til selv å velge styringsverktøy og virkemidler. Dette er innbakt i Grunnloven § 3 om at den utøvende makt er hos Kongen. I slike tilfelle vil forvaltningens forpliktelser overfor Stortinget være oppfylt når styringsverktøyene og virkemidlene er tilstrekkelige til å følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger på en god måte. Regjeringen har ikke noe å bemerke til at Riksrevisjonen kontrollerer hvorvidt virkemidlene er "hensiktsmes-

sige" i så måte. En vurdering av "hensiktsmessigheten" uten en forbindelseslinje tilbake til Stortingets vedtak og forutsetninger bør derimot falle utenfor Riksrevisjonens ansvarsområde.

Bokstav e forutsetter at Riksrevisjonen skal kunne kontrollere at "beslutningsgrunnlaget fra Regjeringen til Stortinget samsvarer med offentlige utredningskrav". Formuleringen "offentlige utredningskrav" kan også omfatte regelverk som er fastsatt av forvaltningen selv, til og med i form av instruks, som utredningsinstruks. Etter Regjeringens syn bør det avgjørende i forhold til Stortinget være om beslutningsgrunnlaget reelt setter tilstrekkelig. At det eventuelt kan påvises brudd på for eksempel utredningsinstruks, bør ikke ha noen betydning dersom beslutningsgrunnlaget er kvalitetssikret på annen måte. Det bør derfor ikke være en oppgave for Riksrevisjonen å kontrollere brudd på administrativt fastsatte utredningskrav i tilfeller der dette ikke reelt sett har svekket beslutningsgrunnlaget. Det vises for øvrig til de synspunkter som er gjort gjeldende ovenfor om kontroll av at regelverk etterleves.

På denne bakgrunn mener Regjeringen at bestemmelsene i instruksutkastet 3-1 bør omformuleres. Det bør gå tydeligere fram at forvaltningsrevisjonens siktemål utelukkende skal være å klarlegge om Stortingets vedtak og forutsetninger er fulgt opp. Det vises til forslag nedenfor i punkt 3.5.

3.3 DET MÅ STILLES STRENGE KRAV TIL RIKSREVISJONENS NØYTRALITET OG OBJEKTIVITET

Etter Regjeringens syn er det meget viktig at Riksrevisjonens virksomhet er politisk nøytral og også oppfattes slik. Dette gjelder for all virksomhet Riksrevisjonen driver, ikke bare i tilknytning til forvaltningsrevisjon. Men siden forvaltningsrevisjonen ikke sjelden gjelder saker med stor politisk interesse, er prinsippet særlig viktig her. Regjeringen vil derfor understreke at forvaltningsrevisjon må skje på klart revisjonsfaglig grunnlag og være helt nøytral, både når det gjelder hvilke saker som tas opp og hvordan de gjennomføres. En slutter seg derfor til at dette prinsippet uttrykkelig slås fast i ny lov om Riksrevisjonen, jf. lovutkastet §§ 2 og 8.

Riksrevisjonens virksomhet påvirker forvaltningens handlemønster. Så lenge det skjer som følge av Riksrevisjonens ordinære kontrollvirksomhet, er det en naturlig og riktig konsekvens av virksomheten. Derimot må det unngås at Riksrevisjonen aktivt griper inn i forvaltningens virksomhet på en slik måte at den blir en aktør ved siden av å være kontrollør. Dette vil i så fall skape uklare ansvarsforhold og vanskeliggjøre en etterfølgende revisjon. En vil i denne sammenheng spesielt vise til merknadene til lovutkastet s. 27, der det gis uttrykk for at Riksrevisjonen undertiden bør foreta løpende oppfølging av enkelte store

statlige prosjekter. Regjeringen forutsetter at Riksrevisjonen i slike tilfeller vil legge stor vekt på at forvaltningsrevisjonen ikke aktivt påvirker forvaltningens styring av vedkommende prosjekt. På den annen side må det kunne forventes at Riksrevisjonen løpende gjør oppmerksom på forhold som den finner uheldige ut fra en revisjonsmessig synsvinkel, og ikke venter med sin kritikk til prosjektet er gjennomført. Samme krav til aktsomhet vil for øvrig måtte gjelde når Riksrevisjonen gir forvaltningen veiledning i henhold til instruksutkastet § 2-1 annet ledd, eller deltar som observatør i generalforsamlinger m.v. i selskaper som helt eller delvis eies av staten, jf. instruksutkastet § 4-3.

3.4 FORVALTNINGSREVISJONEN BØR BEGRENSES TIL SAKER AV PRINSIPIELL INTERESSE ELLER STOR ØKONOMISK REKKEVIDDE

Forvaltningsrevisjon er ressurskrevende både for Riksrevisjonen og forvaltningen. Riksrevisjonen bør derfor nøye overveie hvilke saker som gjøres til gjenstand for forvaltningsrevisjon. En viser i denne sammenheng til at Ingvaldsen-utvalget i Dok. nr. 7 (1972-73) forutsatte at Riksrevisjonens utvidede oppgaver (forvaltningsrevisjon) ble begrenset til forhold av prinsipiell betydning eller større økonomisk rekkevidde. Dette ble også understreket i en uttalelse av 14. mars 1975 til dokumentet fra Regjeringen til Stortingets presidentskap.

Det er videre et overordnet mål å sikre at minst mulig ressurser brukes til administrasjon og at mest mulig ressurser benyttes til produksjon av tjenester. Dette må også legges til grunn for avveininger omkring behovet for tilsyn, kontroll og rapportering.

Regjeringen vil i tråd med dette understreke at Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon bør begrenses til å gjelde forhold av prinsipiell betydning eller større økonomiske rekkevidde. En slik begrensning bør komme til uttrykk i instruksverket, f.eks. i siste ledd i § 3-1. Det vises til forslag nedenfor i punkt 3.5.

3.5 FORSLAG TIL ENDRINGER I UTKAST TIL INSTRUKS FOR RIKSREVISJONEN

På bakgrunn av det foregående foreslår Regjeringen at § 3-1 i utkastet til instruks for Riksrevisjonen gis følgende ordlyd:

"§ 3-1 Revisjonens innhold

Riksrevisjonen skal gjennom systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger av offentlige tiltak e.l. fremskaffe relevant informasjon til Stortinget om hvordan Stortingets vedtak og forutsetninger følges opp. I den sammenheng kan det bl.a. undersøkes om:

a) forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver

som samsvarer med Stortingets vedtak og forutsetninger

- b) forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de målene som Stortinget har satt på området
- c) regelverk fastsatt av Stortinget etterleves
- d) forvaltningens styringsverktøy, virkemidler og regelverk er effektive og hensiktsmessige for å følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger
- e) beslutningsgrunnlaget fra Regjeringen til Stortinget er tilstrekkelig
- f) forvaltningen gjennomfører vedtatt miljøpolitikk slik at prinsippet om bærekraftig utvikling og god forvaltning av naturressurser etterleves.

Forvaltningsrevisjon bør begrenses til saker av prinsipiell eller stor økonomisk rekkevidde."

4. Selskapskontroll

En del av Regjeringens og departementenes virksomhet består i å ivareta statens eierinteresser i selskaper som helt eller delvis eies av staten. Etter Grunnloven § 19 skal Kongen våke over at statens eiendommer anvendes og bestyres på "den af Storthinget bestemte og for Almenvæsenet nyttigste Maade". Regjeringen er enig i at det fortsatt skal høre under Riksrevisjonen å føre kontroll med også denne del av Regjeringens og departementenes virksomhet. Regjeringen er videre enig i at kontroll og revisjon av selskapene ikke utføres av Riksrevisjonen, men av private revisorer i samsvar med det lovverk som gjelder for selskapet.

Regjeringen vil på denne bakgrunn bemerke om grunnlaget for Riksrevisjonens kontroll med Regjeringen og departementene når det gjelder selskaper som er helt eller delvis i statens eie:

Etter § 2 nr. 4 i gjeldende instruks 27. mai 1977 for Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i statsbedrifter, aksjeselskaper og enkelte organer mv. organisert ved egen lov, skal det etter utløpet av hvert år sendes en beretning fra vedkommende statsråd til Riksrevisjonen om departementets myndighetsutøvelse i saker som gjelder foretaket. Beretningen oversendes senere Stortinget med Riksrevisjonens mulige bemerkninger om resultatet av kontrollen, jf. instruksen § 4. (Tilsvarende bestemmelser er gitt i instruks for Riksrevisjonens kontroll med statsforetak og Norges Bank, jf. instruks 30. august 1991 og 10. april 1987). I utkastet til instruks for Riksrevisjonen § 4-4 bokstav d er denne bestemmelsen videreført og supplert med at Riksrevisjonen kan gi nærmere retningslinjer for hvilke forhold m.m. beretningen fra statsråden skal inneholde. I brev 29. mars 2000 til alle departementene har Riksrevisjonen utdypet hvilke krav som stilles til innholdet av beretningene.

Regjeringen vil understreke at også Riksrevisjonens selskapskontroll må holde seg innenfor rammen av det Stortinget har vedtatt og forutsatt for Regjerings og departementenes styring av selskapenes virksomhet innenfor de regler som gjelder for selskapsformen. Hvilke krav Riksrevisjonen kan stille til innholdet av beretningene må avpasses til dette.

Regjeringen vil peke på en prinsipiell side ved gjeldende ordning som foreslås videreført og supplert med særskilt hjemmel for Riksrevisjonen til å gi retningslinjer for innholdet av beretningene: Etter Regjeringens oppfatning synes det mest korrekt at rapporteringen om selskapenes virksomhet skjer direkte til Stortinget og på grunnlag av eventuelle krav Stortinget selv setter til rapporteringen. Det vises til at det i betydelig grad rapporteres om selskapenes virksomhet til Stortinget i meldinger og proposisjoner. Parallell rapportering via Riksrevisjonen og på grunnlag av retningslinjer fastsatt av kontrollorganet kan gi uklare ansvarsforhold når det gjelder styringen av de statlige selskapene. Riksrevisjonens kontroll bør skje på grunnlag av Regjeringens rapporter til Stortinget og annen tilgjengelig informasjon. Regjeringen anbefaler på denne bakgrunn at det vurderes å sløyfe kravet om at det skal avgis egne selskapsberetninger til Riksrevisjonen.

5. Opplysningsplikt og innsynsrett - utgangspunkter

Etter Riksrevisjonens lovutkast til § 4 første ledd kan Riksrevisjonen uten hinder av taushetsplikt kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som den finner nødvendige for å gjennomføre oppgavene.

Etter Regjeringens syn er det viktig å legge til rette for at Riksrevisjonens kontroll- og revisjonsvirksomhet kan drives effektivt. Dette innebærer at Riksrevisjonen som utgangspunkt bør ha rett til å få alle opplysninger i en sak, så langt de er nødvendige for å gjennomføre Riksrevisjonens revisjons- og kontrolloppgaver.

Regjeringen vil samtidig peke på at det i forhold til Regjeringen og departementene gjør seg gjeldende særlige hensyn.

Etter merknadene til den foreslåtte bestemmelsen skal innsynsretten ikke omfatte regjeringsnotater. Andre interne dokumenter og notater utarbeidet av eller for forvaltningen som ledd i saksforberedelsen vil Riksrevisjonen kunne kreve fremlagt Riksrevisjonen mener bestemmelsen er en videreføring og klargjøring av den tidligere bestemmelsen i revisjonsloven 1918 § 2.

Regjeringen er ikke enig i at den foreslåtte bestemmelsen i § 4 første ledd på alle punkter er en videreføring av gjeldende rettstilstand. Justisdeparte-

mentets lovavdeling har i en uttalelse 11. juli 1980 bl.a. uttalt:

"Forarbeidene til lovens [lov 8. februar 1918 om statens revisionsvesen] § 2 annet ledd kan ... tyde på at det har vært meningen å gi Riksrevisjonen en viss adgang til dokumentinnsyn hos forvaltningen. Lovavdelingen antar at det som utgangspunkt vil være en naturlig avgrensning å la innsynsretten omfatte dokumenter i den utstrekning de kan sies å inneholde bevis i relasjon til de spørsmål Riksrevisjonen har til oppgave å kontrollere. Det er neppe grunnlag for rent generelt å unnta forvaltningens interne dokumenter fra denne innsynsretten. Riksrevisjonens innsynsrett må i en viss utstrekning antas å være mer omfattende enn den som følger av lov 19. juni 1970 nr 69 om offentlighet i forvaltningen. Det må f.eks. antas at Riksrevisjonen kunne kreve lagt fram notater som er utarbeidd på bakgrunn av telefonsamtaler, møter m.v. i anledning anbudsinnbydelser e.l. [...] Etter Lovavdelingens mening er det temmelig klart at heller ikke Riksrevisjonen vil kunne kreve fremlagt regjeringsnotater."

Om adgangen til å gjennomgå internt materiale i forbindelse med forvaltningsrevisjon heter det i brevet:

"Det kan likevel være tvilsomt om Riksrevisjonen for dette formål har adgang til å kreve fremlagt notater som inneholder forvaltningens interne overveielser og diskusjoner. Særlige betenkeligheter reiser seg dersom man lar framleggingsplikten i denne henseende også omfatte overveielser av politisk karakter, herunder notater utarbeidd av statsråden og statssekretæren. Langt på veg gjelder dette også når slike notater blir utarbeidd til departementets politiske ledelse. [...] I sin uttalelse om Ingvaldsen-utvalgets utredning synes Regjeringen å ha forutsatt at det framleis i en viss utstrekning skal være mulig å foreta fortrolige overveielser i forvaltningen, jf. uttalelsen inntatt i Innst S nr 277 side 28-29. Uttalelsen ble ikke imøtegått under Stortingets behandling av saken. På den annen side synes Riksrevisjonen å forutsette at den har en meget omfattende adgang til forvaltningens dokumenter, arkiver m.m."

Etter det Regjeringen kjenner til, gir ikke uttalelser fra Stortinget selv støtte til den rettsoppfatningen som Riksrevisjonen er talsmann for. Etter Regjeringens vurdering innebærer forslaget til ny § 4 en utvidelse av Riksrevisjonens innsynsrett sammenlignet med dagens rettstilstand.

Etter Regjeringens syn er det et klart behov for å gi nærmere bestemmelser om retten til dokumentinnsyn som beskytter overveielser av fortrolig karakter i Regjeringen og på høyt nivå i departementene i større utstrekning enn det Riksrevisjonens forslag legger opp til.

Behovet for fortrolighet gjør seg særlig sterkt gjeldende ved kommunikasjon mellom Regjeringens medlemmer, samt ved kommunikasjon innen departementets/departementenes politiske ledelse (statsråd, statssekretær, politiske rådgivere). Videre kom-

muniserer det fast utnevnte embetsverket i betydelig utstrekning med statsråden og departementets politiske ledelse i saker hvor politiske overlegninger står sentralt.

Etter Regjeringens syn vil en rett for Riksrevisjonen til innsyn i slike interne overveielser som finner sted på et forberedende stadium av en sak ha uheldige konsekvenser for Regjeringens arbeidsformer.

Behovet for å bevare fortroligheten om Regjeringens og departementets interne politiske overveielser er anerkjent i parlamentarisk praksis. Et slikt behov har således vært avgjørende for at rekkevidden av statsrådenes alminnelige opplysningsplikt overfor Stortinget har vært ansett som begrenset når det gjelder interne forhold i Regjeringen og departementene. Videre er det lagt til grunn at det gjelder visse begrensninger i Stortingets rett til selv å kreve innsyn i Regjeringens og departementenes interne arbeidsdokumenter.

Behovet for å beskytte fortrolige drøftelser av politisk art er i praksis anerkjent ved at regjeringsnotater, dagsorden til regjeringskonferanser samt referater og protokoller fra slike konferanser ikke er tilgjengelige for den nye regjeringen og politiske ledelsen i departementene etter et regjeringsskifte. Det samme gjelder enkelte andre dokumenter og opplysninger i disse dokumentene som den avgående regjering ikke tar med seg når den går av. Den nye regjeringen får dermed ikke innsyn i den avgåtte regjeringens interne overveielser av politisk karakter. Ordningen er respektert i praksis av alle partier som har sittet i regjering.

6. Nærmere om retten til innsyn i bestemte dokumenter

6.1 R-NOTATER OG DOKUMENTER SOM LEDER FREM TIL R-NOTATER

Regjeringen legger til grunn at lovforslagets unntak fra innsyn når det gjelder regjeringsnotater også er ment å omfatte dagsorden til og protokoller og referater fra regjeringskonferanser. Dette er dokumenter som etter praksis ikke uten samtykke fra statsministeren kan utleveres til personer utenfor departementene. Etter Regjeringens syn bør et unntak for slike dokumenter komme til uttrykk i lovteksten og ikke bare fremgå av merknadene til bestemmelsen, slik Riksrevisjonen foreslår. For at unntaket for regjeringsnotater skal ha noen realitet, er det også nødvendig at utkast til regjeringsnotater og departementenes merknader til disse utkastene omfattes av unntaket. Det samme gjelder statsrådets håndnotater til bruk i regjeringskonferansen. Alle disse dokumentene er del av en samlet og avgrenset politisk prosess.

Det vises til forslaget til lovttekst i pkt. 10.

6.2 ANDRE DOKUMENTER SOM INNEHOLDER POLITISKE OVERVEIELSER

Også andre dokumenter enn de som er nevnt under 6.1, kan inneholde overveielser av politisk karakter. Det kan være departementsledelsens egne politiske overveielser, men det kan også være uttrykk for overveielser som er foretatt av departementets embetsverk i lys av politiske signaler som det har fått fra ledelsen eller på grunnlag av den politiske situasjon mer generelt. Slike overveielser kan være gjort i et internt dokument eller i et dokument utvekslet med et annet departement. Behovet for å beskytte rent politiske overveielser er i prinsippet det samme uten hensyn til om de går frem av f.eks. et regjeringsnotat eller et internt dokument i det enkelte departement. Regjeringen mener derfor at også andre dokumenter enn regjeringsnotater mv. som inneholder interne overveielser, bør unntas fra Riksrevisjonens innsynsrett.

Samtidig vil mange dokumenter som inneholder politiske overveielser, også inneholde ulike faktiske opplysninger, f.eks. om livs- og samfunnsforhold eller rettslige forhold.

Etter Regjeringens syn bør Riksrevisjonen kunne få innsyn i faktiske opplysninger som departementene og Regjeringen har bygd sine avgjørelser på. Dette bør skje ved at Riksrevisjonen får innsyn i deler av dokumentet, eller på annen måte dersom delvis dokumentinnsyn ikke er praktisk mulig.

For å legge til rette for at dokumenter ikke unntas innsyn uten at det er påkrevd, bør Regjeringen eller vedkommende departement vurdere merinnsyn, selv om Riksrevisjonen ikke har krav på innsyn i dokumentet. En bestemmelse av denne karakter vil gjøre at det blir forvaltningen som formelt får det avgjørende ord i spørsmålet om innsyn skal gis i deler av dokumentet som inneholder den politiske ledelsens overveielser av politisk art. Ved sin vurdering må vedkommende departement naturlig nok veie behovet for å bevare fortroligheten nå mot muligheten for at Stortinget, evt. en granskningskommisjon nedsatt av Stortinget, på et senere stadium uansett vil kreve innsyn i dokumentet. Ved vurderingen kan også andre momenter komme inn, for eksempel om standpunktene og overveielserne allerede er kjent, om det i det enkelte tilfelle er et særlig sterkt behov for å gi innsyn, og om det er tale om en avsluttet sak.

En vil for øvrig gjøre oppmerksom på at det vil kunne være problematisk å utøve merinnsyn i interne saksdokumenter fra en avgått regjering. Etter Regjeringens syn vil det ikke være aktuelt å utlevere saksdokumenter fra en avgått regjering uten forutgående kontakt.

Det vises til forslaget til lovttekst i pkt. 10.

6.3 RIKSREVISJONENS BEHANDLING AV GRADERT MATERIALE OG RIKSREVISJONENS TILGANG TIL OPPLYSNINGER SOM ER MOTTATT I FORTROLIGHET FRA FREMMED STAT ELLER ORGANISASJON

Når det gjelder Riksrevisjonens behandling av sikkerhetsgradert materiale, følger det i dag av praksis at Riksrevisjonen selv kan klarere og autorisere personell for behandling av gradert opplysninger. I personellsikkerhetssaker får Riksrevisjonen tilgang til registrene til Politiets overvåkingstjeneste og kan også spørre Forsvarets overkommando/Sikkerhetsstaben om råd.

Etter Regjeringens syn er dette en hensiktsmessig ordning. Vi mener likevel at viktigheten av at graderte opplysninger blir forsvarlig sikret, tilsier at ordningen blir formalisert. Lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven) med forskrifter skal etter planen tre i kraft 1. juli 2001. I sikkerhetsloven § 2 femte ledd gjøres det unntak fra sikkerhetsloven for Riksrevisjonens behandling av sikkerhetsgraderte dokumenter. Sikkerhetsloven med forskrifter vil følgelig ikke regulere Riksrevisjonens behandling av graderte dokumenter uten at det tas inn en uttrykkelig henvisning til sikkerhetsloven i lov om Riksrevisjonen.

Regjeringen forslår derfor at det i en egen bestemmelse tas inn en henvisning til Sikkerhetsloven. Det foreslås videre at Riksrevisjonen kan søke bistand fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

Selv om opplysninger som mottas fra fremmed stat eller organisasjon ikke er sikkerhetsgradert, kan det følge av en avtale eller av avgiverens forutsetninger at opplysningene bare skal kunne anvendes til sitt opprinnelige formål og ikke gjøres tilgjengelig for uvedkommende uten tillatelse fra vedkommende stat eller organisasjon.

Regjeringen ser at Riksrevisjonen i enkelte tilfeller har behov for slike opplysninger, og forutsetter at Riksrevisjonen på tilsvarende måte som ved sikkerhetsgraderte eller taushetsbelagte opplysninger er særlig påpasselig med å hindre at slike opplysninger spres til uvedkommende.

Når Riksrevisjonen avgir rapport til Stortinget, kan det etter omstendighetene være aktuelt å meddele Stortinget sikkerhetsgraderte opplysninger og andre opplysninger underlagt taushetsplikt. Regjeringen går ut fra at utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon vil vurdere nærmere hvilke tiltak som er nødvendige for å sikre at slike opplysninger ikke blir spredt videre til uvedkommende som følge av Stortingets behandling av saken.

7 Andre kilder til sakens opplysning

Riksrevisjonen vil ha en rekke andre kilder til opplysning av en sak enn eksisterende dokumenter som det kreves innsyn i. Mest aktuelt er skriftlige el-

ler muntlige redegjørelser, eller at Riksrevisjonen får direkte tilgang til forvaltningens edb-systemer.

Begrensningene i Riksrevisjonens rett til å kreve dokumentinnsyn fyller et legitimt behov for å bevare fortrolighet om Regjeringens og statsrådenes overveielser av politisk karakter. De samme hensynene gjør seg gjeldende dersom det blir spørsmål om innhenting av informasjon på andre måter enn ved å kreve dokumentinnsyn. Regjeringen vil derfor understreke at de samme innholdsmessige begrensningene som gjelder for retten til dokumentinnsyn, bør gjelde også i forhold til andre kommunikasjonsformer for opplysningene. Dette bør også komme til uttrykk i lovteksten, jf. forslaget i pkt. 10 nedenfor.

Regjeringen vil understreke at statsrådene og andre som avgir forklaring til Riksrevisjonen, har plikt til å gi sanne og dekkende opplysninger, uansett i hvilken form opplysningene gis. En begrensning av plikten til å oppfylle opplysningsplikten i en bestemt form (dokumentinnsynsrett) vil derfor ikke være noen avgjørende hindring for effektiviteten i Riksrevisjonens arbeid.

Regjeringen vil videre fremheve at en viss begrensning i Riksrevisjonens rett til å kreve bestemte dokumenter ikke er til hinder for at Regjeringen eller statsråden oppfyller sin opplysningsplikt i det enkelte tilfellet nettopp ved å velge å utlevere aktuelle dokumenter.

8. Fremgangsmåten ved innhenting av opplysninger

8.1 INNLEDNING

Etter Regjeringens syn er det viktig at Riksrevisjonen under utføring av sin revisjons- og kontrollvirksomhet holder seg til etablerte former for kommunikasjon mellom Stortinget og Regjeringen. Utgangspunktet ellers når det gjelder kommunikasjon mellom Stortinget og departementet er at Stortinget forholder seg til statsråden (evt. Regjeringen), og ikke underordnede i statsrådens embetsverk. Dette må etter Regjeringens syn innebære at også Riksrevisjonen i sin kommunikasjon med departementet må forholde seg til departementets ledelse, med mindre ledelsen selv har godkjent noe annet. Dette prinsipielle utgangspunktet må gjelde både når Riksrevisjonen ber om skriftlige og muntlige redegjørelser, hvor det er ønskelig med fysiske undersøkelser i departementene og hvor det blir spørsmål om tilgang til edb-systemer.

Også ved kontroll og revisjon av øvrige statlige virksomheter er det naturlige utgangspunktet at Riksrevisjonen forholder seg til virksomhetens ledelse.

8.2 UNDERSØKELSER. TILGANG TIL EDB-SYSTEMER

Dagens lov gir ikke Riksrevisjonen noen rett til fysiske undersøkelser i departementene. En slik rett

ville ha forutsatt en uttrykkelig lovbestemmelse. I sin uttalelse 11. juli 1980 ga Justisdepartementets lovavdeling uttrykk for:

"Det kan ikke antas at Riksrevisjonen kan kreve *selv å gjennomgå* forvaltningens arkivmateriale og plukke saker av interesse. En slik myndighet, som kan kalles gransking eller eventuelt husundersøkelse (jf. forvaltningsloven § 15), må etter Lovavdelingens mening ha særlig heimel i lov eller stortingsvedtak."

Lovforslaget (utk. § 4 første ledd sammenholdt med utk. § 6) kan etter sin ordlyd forstås slik at Riksrevisjonen skal få en helt fri adgang til forvaltningens lokaler for å foreta fysiske undersøkelser, for eksempel med sikte på å finne frem dokumenter i arkivene. Regjeringen kan ikke se at det er behov for en generell og ubetinget adgang for Riksrevisjonen til å foreta fysiske undersøkelser i departementene, og at det skal kunne skje i akkurat til det tidspunktet og på den måten Riksrevisjonen anser mest hensiktsmessig. Når en aksepterer at det er visse opplysninger Riksrevisjonen ikke skal ha ubetinget rett til å få, vil det allerede av den grunn være mindre heldig at Riksrevisjonen skal ha fri adgang til å foreta undersøkelser i departementenes lokaler, arkiver mv. Også ut over dette innebærer en fri adgang til undersøkelser etter Regjeringens oppfatning et virkemiddel for Riksrevisjonen som ikke står i forhold til det som er formålet med Riksrevisjonens undersøkelser. Riksrevisjonens adgang til departementene må etter Regjeringens syn gjennomføres i samarbeid med vedkommende departement, hvor det legges vekt på å komme frem til praktiske ordninger, og hvor departementet selv må kunne utøve et visst skjønn når det gjelder gjennomføringen av undersøkelsene. Det samme prinsippet bør legges til grunn i samarbeidet mellom Riksrevisjonen og øvrige virksomheter som er gjenstand for kontroll etter revisjon. Regjeringen vil understreke at det er grunnleggende viktig for Riksrevisjonens arbeid at dette kan skje i et tillitsfullt samarbeid mellom Riksrevisjonen og Regjeringen.

Dersom den situasjonen skulle inntreffe at det oppstår spørsmål om departementet på urimelig vis har nektet å samarbeide med Riksrevisjonen, er dette etter Regjeringens syn primært en sak for Stortinget. Det vil i neste omgang være opp til Stortinget å avgjøre om det er grunnlag for å rette kritikk mot statsråden eller Regjeringen, med de følger det måtte få.

De samme synspunktene gjelder i tilfeller hvor Riksrevisjonen ønsker tilgang til forvaltningens edb-systemer.

På denne bakgrunn mener Regjeringen at utkastet til § 4 første ledd og § 6 er for detaljert og absolutt utformet.

Det vises til Regjeringens forslag til lovtekst, jf. pkt. 10.

8.3 EMBETS- OG TJENESTEMENNS FORKLARINGSPLIKT

Utkastet § 4 annet ledd innebærer at Riksrevisjonen skal ha rett til selv å velge hvordan den vil forholde seg til ansatte embets- og tjenestemenn i departementet.

Etter Regjeringens syn innebærer utgangspunktet om kommunikasjon mellom Stortinget og departementet, jf. pkt. 8.1, prinsipielt at det må være opp til statsråden å peke ut hvem som skal redegjøre for forhold i departementet, enten skriftlig eller muntlig.

Det må videre være anledning for departementets ledelse å være til stede dersom vedkommende underordnede embets- eller tjenestemann skal forklare seg muntlig til Riksrevisjonen. Som påpekt av Riksrevisjonen selv (Riksrevisjonens forslag s. 13 annen spalte) kan direkte kontakt med ansatte uten at henvendelsen er kjent for overordnet, åpne for uheldige situasjoner. Dette er spesielt viktig fordi det er statsråden som i siste omgang er ansvarlig overfor Stortinget for det som foregår i departementet. At ledelsen møter sammen med vedkommende embets- eller tjenestemann kan være nødvendig for å få et mer fullstendig bilde av et saksforhold, og vil ikke på samme måte kunne oppnås ved at det i ettertid skjer en skriftlig korrespondanse for å rette opp eventuelle feil eller skjevheter som er kommet frem under muntlige forklaringer.

Som nevnt ovenfor i punkt 8.1 vil det være et naturlig utgangspunkt at Riksrevisjonen forholder seg til virksomhetens ledelse også ved kontroll og revisjon av øvrige statlige virksomheter.

9 Lovteknisk gjennomgåelse

Utkastet til bestemmelser om habilitet, taushetsplikt og offentlighet (utk. §§ 10 til 12) reiser flere spørsmål om nærmere avgrensning og lovteknisk utforming. Idet det vises til Riksrevisjonens utredning pkt. 1.1 (s. 7 annen spalte), bistår Regjeringen gjerne lovteknisk og på annen måte ved ytterligere bearbeiding av lovutkastet på disse og andre punkter.

10 Forslag til lovtekst

§ 4 Riksrevisjonens informasjons- og innsynsrett

Riksrevisjonen kan uten hinder av taushetsplikt, kreve de opplysninger og redegjørelser som er nødvendige for å gjennomføre sine revisjons- og kontrolloppgaver. Tilsvarende kan Riksrevisjonen kreve innsyn i forvaltningens dokumenter.

Riksrevisjonen har ikke krav på å gjøre seg kjent med regjeringsnotater, referater fra regjeringskonferanser eller interne dokumenter som leder frem til regjeringsnotater.

Riksrevisjonen har heller ikke krav på å få gjøre seg kjent med dokumenter for Regjeringens eller de-

partementets interne saksforberedelse som gir til kjenne overveielser av politisk karakter i en sak. Departementet skal vurdere om dokumentet likevel kan gjøres helt eller delvis kjent for Riksrevisjonen.

Kan et dokument unntas etter annet og tredje ledd, kan Riksrevisjonen heller ikke kreve opplysninger om overveielser av politisk karakter som dokumentet inneholder.

Retten til informasjon gjelder også overfor statens heleide virksomheter. Regnskapstall og annen aktuell informasjon kan også innhentes direkte fra de tjenesteyterne som staten benytter.

Riksrevisjonen kan kontrollere at tilskudd eller bidrag av statsmidler til offentlige eller private virksomheter nyttes etter forutsetningene.

Riksrevisjonen har samme rett til innsyn og informasjon som forvaltningen overfor andre som er tillagt stadige oppgaver, og kan kreve informasjon fra private som leverer varer eller tjenester til staten tilsvarende det forvaltningen kan avtale med leverandøren.

Vedlegg 3

Brev fra statsminister Kjell Magne Bondevik til Frøiland-utvalget, datert 29. januar 2002

Utkast til ny lov og instruks for Riksrevisjonen

1. Innledning

Regjeringen viser til brev fra Stortingets utvalg til å utrede Stortingets kontrollfunksjon datert 29. november 2001, der Regjeringen blir bedt om å ta stilling til om den stiller seg bak innholdet i regjeringen Stoltenbergs uttalelse.

Regjeringen vil innledningsvis understreke at Stortingets kontroll med forvaltningen er et grunnleggende element i vår statsskikk, og at Riksrevisjonen er et nødvendig redskap for at Stortinget skal kunne føre slik kontroll. Vi ser det derfor som positivt at det nå er tatt initiativ til en gjennomgang av det samlede regelverket for Riksrevisjonen.

Regjeringen deler i hovedsak de vurderingene regjeringen Stoltenberg har gitt uttrykk for i sin uttalelse av 30. april 2001, herunder alle forslagene til endringer i ordlyden i utkastet til bestemmelser i ny lov og instruks for Riksrevisjonen. Som det fremgår av det følgende legges det opp til en videreføring av dagens praksis når det gjelder forvaltningens opplysningsplikt og Riksrevisjonens innsynsrett, samtidig som det på visse områder innføres en bestemmelse om at departementene skal vurdere merinnsyn. Vi er imidlertid enige med regjeringen Stoltenberg i at det

Riksrevisjonens krav om opplysninger og innsyn etter paragrafen her, skal rettes til ledelsen for vedkommende forvaltningsvirksomhet.

§ 6 Tilrettelegging av forholdene for revisjon og kontroll

Virksomheten plikter å legge til rette for at Riksrevisjonen vederlagsfritt får foreta de undersøkelsene som er nødvendige for utføringen av dens kontroll og revisjonsvirksomhet.

(ny) Riksrevisjonens behandling av sikkerhetsgraderte opplysninger

Bestemmelsene i lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste med forskrifter gjelder så langt de passer for Riksrevisjonens behandling av sikkerhetsgraderte opplysninger. Ved utøvelse av forebyggende sikkerhetstjeneste kan Riksrevisjonen søke bistand fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

ikke bør skje en utvidelse av forvaltningens opplysningsplikt og Riksrevisjonens innsynsrett sammenlignet med det som gjelder i dag. Vi vil samtidig benytte anledningen til å presisere og utdype enkelte problemstillinger i forhold til de spørsmål som utvalget drøfter.

2. Regnskapsrevisjon

I liket med regjeringen Stoltenberg har denne regjering ingen bemerkninger til den delen av forslaget til ny lov og instruks for Riksrevisjonen som gjelder innholdet i eller gjennomføringen av regnskapsrevisjon. Vi viser i denne forbindelse også til pkt. 4 om opplysningsplikt og innsynsrett nedenfor.

3. Forvaltningsrevisjon

Regjeringen er enig i at en viktig del av Riksrevisjonens oppgave bør være å etterprøve om Stortingets vedtak og forutsetninger etterleves. Systematiske undersøkelser av økonomi, måloppnåelse, produktivitet og virkninger i forhold til Stortingets vedtak og forutsetninger har vist seg å være et nyttig virkemiddel i Stortingets kontroll med forvaltningen.

Ettersom forvaltningsrevisjon nå har blitt en mer sentral del av Riksrevisjonens oppgaver, er det viktig

å opprettholde et prinsipielt skille mellom målsettinger, regelverk og instruksjoner som kan utledes fra Stortingets vedtak og forutsetninger og målsettinger eller instruksjoner fastsatt av forvaltningen selv. For å illustrere betydningen av dette skillet vil vi nevne noen praktiske eksempler:

- I forbindelse med et bevilgningsforslag uttaler Regjeringen at bevilgningen vil gi grunnlag for en saksbehandlingstid på 3 måneder på et bestemt område. Stortinget slutter seg til dette på en slik måte at målet må anses som en bindende forutsetning for budsjettvedtaket. Virksomheten som har ansvaret for saksområdet ønsker likevel å få til en ytterligere forbedring av saksbehandlingstiden, og setter et mål på 2 måneder i sin virksomhetsplan. I en eventuell påfølgende forvaltningsrevisjon må det være Stortingets målsetting på 3 måneder som skal være kriteriet for Riksrevisjonens kontroll.
- Tilsvarende har enkelte politidistrikter satt mål for oppklaringsprosenten i sine virksomhetsplaner. Dersom disse målene ikke nås, kan ikke Riksrevisjonen påtale dette med en ren henvisning til virksomhetsplanen så lenge Stortinget ikke på en bindende måte har forutsatt bestemte mål for politiets oppklaringsprosent. Men Riksrevisjonen kan eventuelt rette kritikk på et annet grunnlag, for eksempel at det er et åpenbart misforhold mellom ressursbruk og resultater.

Blant annet av hensyn til en effektiv ressursutnyttelse anser Regjeringen det viktig at forvaltningen skal kunne sette målsettinger eller retningslinjer som er mer ambisiøse eller detaljerte enn det som er vedtatt eller forutsatt av Stortinget, uten at dette skal bli tema for en eventuell etterfølgende forvaltningsrevisjon. Dersom virksomhetene risikerer kritikk for at slike målsettinger eller retningslinjer ikke blir fulgt, kan resultatet bli at virksomhetene i stedet lar være å gi slike retningslinjer, eller velge å sette mindre ambisiøse mål for sin egen virksomhet.

4. Opplysningsplikt og innsynsrett

4.1 GENERELT OM OPPLYSNINGSPLIKT OG INNSYNSRETT

Regjeringens utgangspunkt er at Riksrevisjonen som Stortingets kontrollorgan skal ha rett til å få alle opplysninger eller dokumenter, så langt de er nødvendige for å gjennomføre Riksrevisjonens revisjons- og kontrolloppgaver. Regjeringen mener derfor at Riksrevisjonen må få alle de opplysninger og dokumenter som er nødvendige for å gjennomføre Riksrevisjonens regnskapstekniske revisjon, herunder alle regnskapsbilag, kvitteringer, reiseregninger og så videre.

Regjeringen mener også at Riksrevisjonen i forbindelse med gjennomføringen av forvaltningsrevisjon skal ha rett til innsyn i samtlige dokumenter utarbeidet i direktorater og ytre etater, også interne dokumenter.

4.2 SPESIELLE HENSYN SOM GJØR SEG GJELDENDE FOR REGJERINGEN OG DEPARTEMENTENE

Sammenlignet med øvrig forvaltning gjør det seg imidlertid spesielle hensyn gjeldende for regjeringen og departementene. En viktig del av regjeringens ansvar er å sørge for at Stortingets vedtak og forutsetninger blir fulgt opp, jf. også punkt 3 om forvaltningsrevisjon ovenfor. I tillegg til å ha ansvaret for gjennomføringen av Stortingets vedtak har departementene også en sekretariatsfunksjon for regjeringen og statsrådene, med viktige oppgaver innen politikkutforming. For lovers vedkommende fremgår dette direkte av Grunnloven § 76, som gir regjeringen ved en statsråd forslagsrett. En del av arbeidet i regjeringen og departementene er knyttet til politikkutforming, som arbeidet med odelstingsproposisjoner, stortingsproposisjoner, herunder de årlige statsbudsjettene, og stortingsmeldinger. De løpende forvaltningsoppgaver er i stor grad delegert til direktorater og ytre etater.

I forbindelse med politikkutforming er det anerkjent et behov for å kunne føre fortrolige drøftelser. Dette har vært avgjørende for at rekkevidden av statsrådenes alminnelige opplysningsplikt overfor Stortinget har vært ansett for begrenset når det gjelder interne forhold i departementene. Ettersom det er Stortinget som er adressaten for Riksrevisjonens rapportering, vil det ikke være naturlig at Riksrevisjonen skal ha anledning til å innhente fortrolige politiske vurderinger fra departementene som den ikke har anledning til å bruke som en del av sin rapportering til Stortinget. Interne dokumenter i departementene om politiske forhold har derfor ikke vært og bør derfor heller ikke være gjenstand for Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon. I NOU 1972:38 Om Stortingets kontroll med forvaltningen ble det understreket at det ikke er meningen at Riksrevisjonen skal gripe inn i politiske målsettinger. Dette ble ikke motsagt i den påfølgende stortingsbehandlingen, og bør etter Regjeringens oppfatning fremdeles legges til grunn.

Regjeringen har merket seg at også Riksrevisjonen har anerkjent behovet for å kunne ha fortrolige drøftelser ved å foreslå et særskilt unntak for regjeringsnotater. Vi er imidlertid enig med regjeringen Stoltenberg i at Riksrevisjonen i sitt forslag til ny bestemmelse om innsynsrett og opplysningsplikt foreslår en utvidelse i forhold til gjeldende praksis. I likhet med regjeringen Stoltenberg mener vi at adgangen til å unnta fortrolige dokumenter og opplysninger også har omfattet og bør omfatte enkelte andre in-

terne notater i departementene som inneholder politiske overveielser.

En lovbestemmelse som gir departementene adgang til å unnta dokumenter som inneholder politiske overveielser, kan etter sin art synes å legge en stor grad av skjønn til forvaltningen. Vi mener imidlertid at utgangspunktet for vurderingen av hva som er politiske overveielser vil være klart, nemlig hvorvidt et dokument fra en avgått regjering eller politisk ledelse i departementet er av en slik art at det ikke kan vises til en ny politisk ledelse fordi det gir innsyn i den forrige politiske ledelsens overveielser. Interne dokumenter som kan vises til den nye politiske ledelsen, bør også normalt kunne utleveres til Riksrevisjonen.

Dette betyr ikke at Riksrevisjonen aldri skal få innsyn i interne notater utarbeidet under avgåtte regjeringer. Dersom det blir aktuelt å utvise merinnsyn i slike saksdokumenter som inneholder overveielser av politisk karakter, er fremgangsmåten at departementet har forutgående kontakt med den avgåtte politiske ledelse før dokumentet eventuelt frigis.

4.3 PRAKTISKE EKSEMPLER PÅ GRENSEDRAKNINGEN

For å illustrere det som er sagt ovenfor nærmere mener vi at det kan være nyttig å dele de ulike dokumentene inn i tre kategorier.

Den første kategorien er dokumenter som Riksrevisjonen alltid skal ha tilgang til. Som nevnt ovenfor gjelder dette alle dokumenter utarbeidet i direktorater og ytre etater, alle regnskapsbilag, kvitteringer, reise-regninger og lignende i departementene og alle dokumenter utarbeidet i departementene som bare gir tilkjenne faktiske opplysninger.

Den andre kategorien er dokumenter som Riksrevisjonen ikke kan kreve innsyn i, men hvor departementene likevel skal vurdere om dokumentet kan gjøres helt eller delvis kjent for Riksrevisjonen. Her vil vurderingstemaet være om dokumentet er av en slik art at den kan vises til en ny politisk ledelse. Eksempler på dokumenter som det kan være aktuelt å unnta fra innsyn er utkast til stortings- eller odelsingsproposisjoner som avdelingene har forelagt for politisk ledelse i departementene, saksdokumenter til statssekretærutvalg eller notater fra avdelingene utarbeidet i forbindelse med de ulike stadiene i forberedelsen av regjeringens budsjettforslag, som for eksempel avdelingenes forslag til fordeling av kutt i departementenes budsjetttrammer som er vedtatt i regjeringen. Vi vil imidlertid understreke at det også for slike dokumenter alltid skal vurderes om det allikevel kan utvises merinnsyn.

Den tredje kategorien er dokumenter som fullt ut skal være unntatt fra innsyn. Denne kategorien omfatter regjeringsnotater (herunder tilhørende dokumenter som dagsorden til regjeringskonferanser, protokoller og referater fra regjeringskonferanser og utkast til regjeringsnotater). I tillegg omfatter denne kategorien håndnotater fra avdelingene utarbeidet til statsrådene til bruk under regjeringskonferansene.

5. Videre behandling av lovforslaget

I den grad det er ønskelig, bistår Regjeringen gjerne lovteknisk eller på annen måte i forbindelse med den videre behandlingen av lovforslaget.