

Høringsuttalelse fra NTL til Riksrevisjonsutvalgets rapport

Innhold

1	Innledning	1
2	Evalueringer av Riksrevisjonen	1
3	Forholdet mellom Riksrevisjonen og Stortinget	2
4	Ansattes medbestemmelse	3
4.1	Ansattes representasjon i styrende organer	3
4.2	Forslag fra allmennheten	4
4.3	Ansettelse og innstillingsrett	4
4.4	Personalreglementet	5
4.5	Tvisteløsning	5
5	Gjeninnføring av fortrinnsretten for ansatte i Riksrevisjonen	5
6	«Alle statens verdier og midler»	5
6.1	Regnskapsrevisjon	6
6.2	Forvaltningsrevisjon	6
7	Tilgang til og beskyttelse av informasjon	7
7.1	Tilgang til informasjon	7
7.2	Riksrevisjonen og kildevern	8
8	Økonomiske og administrative konsekvenser	8

1 Innledning

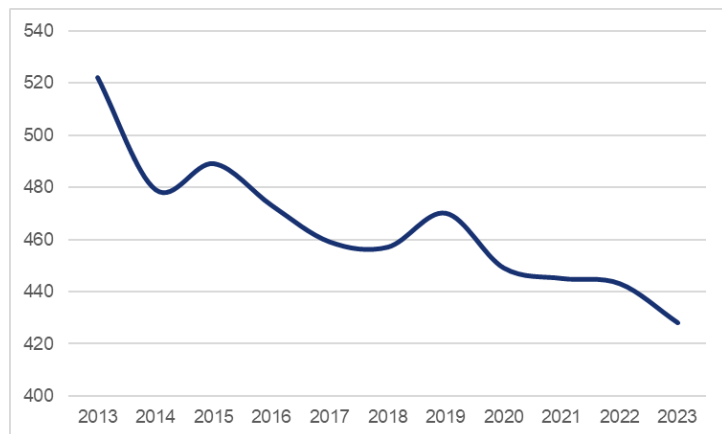
Norsk Tjenestemannslag (NTL) viser til Dokument 19 (2023-2024) og vil med dette gi uttrykk for NTLs syn på utvalgets gjennomgang og forslag. Etter vår mening inneholder innstillingen mange gode beskrivelser og forslag. Blant annet er vi positive til at lovutvalget har utarbeidet en lov som inkluderer alle vesentlige rammer for Riksrevisjonens virksomhet (instruksen fjernes). Samtidig er det noen områder hvor vi er uenige i beskrivelsen og/eller forslagene. Dette vil vi gjennomgå punktvis i teksten under.

2 Evalueringer av Riksrevisjonen

Det har vært gjennomført flere evalueringer av Riksrevisjonen som viser at mye fungerer godt, selv om det også er rom for forbedringer. Utvalget viser til at evalueringen av Riksrevisjonen som organisasjon viser at Riksrevisjonen har gjennomført viktige investeringer i infrastruktur gjennom en betydelig reduksjon av ansatte siden 2010, og har på den måten effektivisert sin virksomhet (s. 69). NTL vil påpeke at utvalgets gjennomgang også viser at det er oppgaver som Riksrevisjonen ikke lenger gjennomfører, og vi mener dette

kan ha en sammenheng med at antallet ansatte er redusert for mye mht. oppgavene som forventes løst. Etter vår mening er det viktig at oppgaver og finansiering henger sammen.

Figur 1 Antall ansatte i Riksrevisjonen (HR-rapporten 2023)



Finansieringen av Riksrevisjonens virksomhet må ta hensyn til teknologiske endringer i samfunnet og et skjerpet trusselbilde. Riksrevisjonen har tilgang til all informasjon fra statlige virksomheter, i tillegg til at revisjon av forsvarssektoren stiller ekstra høye krav til beskyttelse av informasjon. Riksrevisjonen må ha ressurser til å kontrollere at ny teknologi blir tatt i bruk i statlige virksomheter innenfor de rammene som Stortinget har satt. Dette innebærer at Riksrevisjonen både må ha tilstrekkelig kompetanse og infrastruktur.

Det er avgjørende for å kunne ivareta samfunnsoppdraget at Riksrevisjonen har tilstrekkelig mange ansatte til at oppgavene kan løses på en forsvarlig måte, og NTL vil derfor advare mot fortsatt nedbemanning.

3 Forholdet mellom Riksrevisjonen og Stortinget

NTL er enig med lovutvalget i betydningen av tillit. Lovutvalget skriver at «*Stortinget – og i siste omgang hele vårt demokratiske styringssystem – er avhengig av at befolkningen har tillit til virksomheten. Uten tillit øker risikoen for en mindre lovlydig befolkning og skarpere konfliktlinjer i samfunnet og dermed også risikoen for at det blir vanskeligere å styre samfunnet og større usikkerhet for den enkelte. Tillit følger ikke automatisk av formelle posisjoner, men kan oppnås og forsterkes blant annet gjennom kontroll fra eksterne som fritt og åpent kan gi uttrykk for sine observasjoner og konklusjoner. Behovet for tillit til Stortinget gjelder både rent regnskapsmessige forhold og etterlevelse av regler som Stortinget har forutsatt skal følges i egen institusjon*» (s. 79). Etter vår mening er dette en viktig og riktig beskrivelse av Riksrevisjonens funksjon, Riksrevisjonen skaper tillit og bidrar til å understøtte vårt demokratiske styringssystem.

Utvalget foreslår å videreføre bestemmelsen om Riksrevisjonens uavhengighet, se lovforslagets § 1-3 første ledd. NTL støtter dette, og vil vise til at utvalgets kommentar på side 77 knyttet til spørsmålet om regnskapsrevisjon av Stortingets administrasjon. NTL mener at det er viktig at Riksrevisjonens mandatet er så klart at det ikke gir rom for misforståelser eller eventuelle selvpålagte begrensninger. Vi støtter at Riksrevisjonen fortsatt skal ha adgang til å revidere Stortingets administrasjon. Videre at revisjonen av Stortinget skal ha samme innhold som revisjon av andre statlige organer. Vi er enige med utvalget i at «*et eksternt privat revisjonsselskap i mindre grad vil kunne utføre et uavhengig revisjonsoppdrag for Stortinget i plenum (bruker) enn Riksrevisjonen, ettersom et privat selskap i større grad er avhengig av tillatelse fra den ansvarlige part (Stortingets administrasjon eller Stortingets presidentskap*» (s. 81). Vi er videre enige i utvalgets beskrivelse av at «*Det gjerne er klare synergier mellom de ulike revisjonsformene, ved at det i den finansielle revisjonen kan avdekkes forhold som bør undersøkes nærmere, men som ikke er en del av regnskapsrevisjonen*» (s. 82). Denne argumentasjonen kan også anvendes på helseforetakene, men med

motsatt fortegn, fordi Riksrevisjonen i dag her gjennomfører forvaltningsrevisjon, men ikke regnskapsrevisjon.

Utvalget foreslår å videreføre adgangen for Riksrevisjonen til å innhente ekstern bistand for å utføre oppgaver, jf. lovforslagets § 3-1 tredje ledd første punktum. NTL mener på prinsipielt grunnlag at faste oppgaver skal løses av faste ansatte og at bruken av konsulenter skal begrenses mest mulig og at innleie av arbeidskraft som hovedregel ikke skal være tillatt. Det vil også kunne stilles spørsmål ved RRs uavhengighet ved innleie fra eksterne fra konsulentselskaper som ikke deler RRs samfunnsoppdrag. I den grad loven allikevel skulle åpne for innleie av arbeidskraft, må alle krav i loven knyttet til Riksrevisjonens oppdragsutførelse også gjelde for eksterne bidragsytere, jf. lovforslagets § 3-1 tredje ledd andre punktum. I så fall må det framgå en uttrykkelig påseplikt for Riksrevisjonen, som også innebærer rett til innsyn i alle forhold knyttet til eksterne oppgaveutførelse.

4 Ansattes medbestemmelse

4.1 Ansattes representasjon i styrende organer

NTL mener at ny lov om Riksrevisjonen må tydeliggjøre ansattes rett til representasjon i styrende organer når saker av betydning for de ansatte blir behandlet. Lovutvalget har utredet organiseringen av den øverste ledelsen i Riksrevisjonen, og utvalget fremmer en rekke forslag til endringer. NTL mener at ny lov må være tydelig på kollegiets grunnlovfestede ansvar etter § 75 bokstav k:

«Det tilkommer Stortinget (...)

- k. å utnevne fem revisorer som årlig skal gjennomse statens regnskaper og bekjentgjøre ekstrakter av dem ved trykken; regnskapene skal tilstilles disse revisorer innen seks måneder etter utgangen av det år som Stortingets bevilgninger er gitt for; samt å treffe bestemmelser angående ordningen av desisjonsmyndigheten overfor statens regnskapsbetjenter» (Grunnloven § 75 k).

Med utgangspunkt i Grunnloven er det ikke mulig å flytte ansvaret for Riksrevisjonen ut av eller bort fra kollegiet, selv om oppgaver kan delegeres. For å ivareta samfunnsoppdraget og sikre et godt arbeidsmiljø er det viktig med klarhet i roller og ansvar. Lovutvalget foreslår å videreføre dagens organisering med et kollegium som Riksrevisjonens øverste ledelse, jf. lovforslagets § 2-1. Vi støtter videreføring av at det skal være et kollegium, men vi vil peke at dette fortsatt ikke er et kollegialt organ etter statsansatteloven (se punktet under om ansettelse og innstillingsrett).

Lovutvalget har ikke vurdert ansattes representasjon i kollegiet. NTL støtter fullt ut utvalgets forslag om å styrke ansattes medbestemmelse ved ansettelse av ledere, men vi mener imidlertid at utvalget ikke går langt nok i å styrke ansattes medbestemmelse i styrende organer. Det som gjenstår, er å sikre at ansatte i Riksrevisjonen representasjon i kollegiet når kollegiet behandler administrative saker med betydning for de ansatte i Riksrevisjonen. Vi legger til grunn at politiske saker er saker som vi ikke har medbestemmelse på etter hovedavtalen i staten, jf. statsansatteloven (Prop. 94 L 2016-2017 s. 42).

De ansatte i Riksrevisjonen bør bli representert med to valgte representanter for de ansatte når kollegiet behandler administrative oppgaver, slik utvalget forslår at det skal presiseres i loven at kollegiet nå skal behandle. Dette er i samsvar med blant annet modellen for hovedstyret i Norges Bank, hvor to styremedlemmer blir valgt av og blant de ansatte for å delta i behandlingen av administrative saker.

På denne bakgrunn ønsker NTL at Stortinget vedtar forslaget som ligger i høringsinnspillet fra Riksrevisjonen til § 2-2 *Kollegiets oppnevning og sammensetning mv.* om et nytt andre ledd, som gir representanter for de ansatte anledning til å delta i kollegiebehandlingen av administrative saker og i ansettelsessaker hvor kollegiet er ansettelsesmyndighet:

«To representanter velges i tillegg av og blant de ansatte til å delta i behandlingen av administrative saker omtalt i denne lov § 8-1 og ved ansettelser hvor kollegiet er ansettelsesmyndighet, jf. § 8-2. Valgmåten for disse medlemmene avtales mellom de lokale partene».

4.2 Forslag fra allmennheten

NTL er enig med lovutvalget i at det er Stortinget som bør fastsette vervets omfang og godtgjørelsens. Det bør i denne sammenheng klargjøres hvilke forventninger det er knyttet til rollen etter lovendringen. Lovutvalget foreslår en ny bestemmelse om å legge til rette for at allmennheten kan fremme forslag til kandidater til vervet som riksrevisor, jf. lovforslagets § 2-2 fjerde ledd andre punktum. NTL er i utgangspunktet positiv til en slik adgang, men vil minne om at dette ytterligere forsterker behovet for en klargjøring av hvilke arbeidsoppgaver vervet som medlem av kollegiet innebærer slik at allmennheten i større grad kan fremme forslag til relevante kandidater.

4.3 Ansettelser og innstillingsrett

NTL støtter utvalget i at det er *«helt grunnleggende at Riksrevisjonen etterlever generell lovgivning på samme måte som øvrige offentlige virksomheter»* (s. 7). Formuleringen i dagens lov «så langt det passer» om annet gjeldende lovverk skaper unødvendig uklarhet.

Riksrevisjonslovens § 5 ble endret iht. statsansatteloven som trådte i kraft 1. juli 2017. Det framgår av riksrevisjonsloven at bestemmelsene i statsansatteloven §§ 4 til 7 om utlysning av stilling, innstilling, ansettelse og særregler gjelder så langt de passer. Videre framgår av § 5 ansettelse i Riksrevisjonen m.m. at det er Riksrevisjonens kollegium som ansetter ledere i Riksrevisjonen, mens de øvrige ansatte i Riksrevisjonen ansettes av Riksrevisjonens ansettelsesråd i tråd med statsansatteloven.

Det framgår videre av Stortingets behandling av lov om statens ansatte, Innst. 424 L (2016–2017), jf. Prop. 94 L (2016–2017), at ansettelser i staten (fortsatt) som hovedregel skal foretas av kollegiale organer. I denne sammenheng er et kollegialt organ å forstå som et organ som er partssammensatt, og hvor arbeidstakerrepresentantene er likeverdige med representantene for arbeidsgiversiden. Begrunnelsen er at kollegiale organer bidrar til en tillit til at ansettelsen skjer på grunnlag av saklige hensyn, og at den søkeren som er best kvalifisert, blir ansatt. Ansettelsesordningen i staten skal sikre at forvaltningen opptrer nøytralt, foretar forsvarlig saksbehandling, ivaretar likebehandling, medbestemmelse og forutberegnelighet, og at avgjørelsene er etterprøvbare. Riksrevisjonens kollegium er i dag ikke et kollegialt sammensatt organ, jf. statsansatteloven, med representasjon fra både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Dette er en svakhet. Tjenestemannsorganisasjonene har i Riksrevisjonen heller ikke innstillingsrett ved ansettelse av ledere, noe som etter statsansattelsesloven er å anse som et minimum. Dette har de lokale fagforeningene forsøkt å få til uten å lykkes.

På denne bakgrunn støtter NTL forslaget fra lovutvalget om at alle ansatte i Riksrevisjonen, med unntak av revisjonsdirektøren, skal ansettes av Riksrevisjonens ansettelsesråd, jf. lovforslagets § 8-3 andre ledd første punktum. NTL støtter videre utvalgets forslag om at ansettelse av revisjonsdirektør/revisjonsråd skal skje etter innstilling fra et partssammensatt innstillingsråd etter samme krav til sammensetning mv. som statsansatteloven § 5 femte ledd for innstillingsråd ved ansettelse i departementene, jf. lovforslagets § 8-2 andre punktum.

Lovutvalget foreslår å endre revisjonsrådets tittel til revisjonsdirektør, jf. lovforslagets §§ 2-1 og 2-6. NTL vil vise til at Riksrevisjonen har lang tradisjon for å følge departementenes stillingsstruktur, og mener at en endring av stillingens tittel må henge sammen med stillingens innhold. Vi mener at en eventuell endring som innebærer at rollen som revisjonsråd erstattes av en revisjonsdirektør med langt videre fullmakter, må innebærer at en åremålsstilling lyses ut offentlig når endringen iverksettes og at dagens revisjonsråd ikke automatisk kan bli revisjonsdirektør.

4.4 Personalreglementet

Utvalget foreslår å lovfeste at personalreglementet i Riksrevisjonen fastsettes etter statsansatteloven § 2 første ledd, jf. lovforslagets § 8-3 første ledd. NTL støtter en slik lovfesting av at personalreglementet skal forhandles og avtales mellom partene i Riksrevisjonen.

4.5 Tvisteløsning

NTL er opptatt av at det i forbindelse med ny lov blir tydelig at Riksrevisjonen skal følge hovedavtalens mekanismer for tvisteløsning mellom partene. Det er viktig at dette blir regulert på en slik måte at partene i Riksrevisjonen selv står fritt til å velge løsning gjennom tilpasningsavtalen til hovedavtalen, slik utvalget skriver på s. 286 i innstillingen.

5 Gjeninnføring av fortrinnsretten for ansatte i Riksrevisjonen

Utvalget skriver at «*Arbeidstakerne i Riksrevisjonen er beskyttet av samme regler som alle andre offentlige ansatte*» (s. 3). Reglene som regulerer ansettelsesforhold i statsforvaltningen, er nedfelt i statsansatteloven. Loven gjelder for Riksrevisjonen, men med noen unntak. Ved lovendringen i 2017 fra tjenestemannsloven til lov om statens ansatte mistet ansatte i Riksrevisjonen fortrinnsrett til annen stilling i staten gjennom en endring av § 5 i lov om Riksrevisjonen (jf. Innst. 424 L 2016-2017), en rettighet ansatte hadde før denne lovendringen.

Lovutvalget foreslår å videreføre unntaket fra statsansatteloven § 24 om fortrinnsrett til ansettelser i staten for Riksrevisjonens ansatte, jf. lovforslagets § 8-3 andre ledd tredje punktum. Dette er vi uenige i. NTL mener at ansatte i Riksrevisjonen skal ha samme vern ved oppsigelse som ikke er begrunnet i arbeidstakerens eget forhold, som øvrige statsansatte har gjennom lov om statens ansatte, og at fortrinnsretten derfor må gjeninnføres. Ansatte i Riksrevisjonen har en kompetanse som øvrige virksomheter i staten vil kunne nyte godt av. Vi kan heller ikke se at argumentet om dette vil utløse en motsatt rett, nemlig for øvrige ansatte i staten å kunne ha fortrinnsrett til stillinger i Riksrevisjonen (jf. s. 284), skulle utgjøre noe problem, siden fortrinnsrett uansett forutsetter at vedkommende må være faglig kvalifisert for stillingen.

6 «Alle statens verdier og midler»

NTL støtter at Riksrevisjonens ansvarsområde skal omfatte «*alle statens midler og verdier*», «*alle deler av staten*» og «*rettssubjekter utenfor staten så langt det følger av loven*» slik som utvalget foreslår, jf. lovforslagets § 1-2 første ledd. NTL støtter også en tydeliggjøring av at Riksrevisjonen har ansvaret for å revidere alle statens regnskaper, med mindre annet er fastsatt av Stortinget, jf. lovforslagets § 4-1 første punktum, og at Riksrevisjonen kan revidere regnskaper til andre virksomheter der dette er hjemlet i lov, jf. lovforslagets § 4-1 andre punktum.

Utvalget skriver: «*Det ble lagt til grunn at regnskapsloven skulle gjelde i sin helhet for helseforetakene, og det ble foreslått at foretaket skulle benytte registrert eller statsautorisert revisor som skulle velges av foretaksmøtet, jf. helseforetaksloven § 44. Riksrevisjonen hadde ingen merknader til forslaget, jf. Ot.prp. nr. 66 (2000–2001), punkt 4.15.2. Det var derfor ingen diskusjon eller vurdering av om revisjon av regnskapene skulle utføres av Riksrevisjonen eller av en privat ekstern revisor*» (s. 111). Etter NTLs mening burde regnskapsrevisjon av helseforetakene være en oppgave for Riksrevisjonen. Utgiftene til regionale helseforetak utgjorde 215 milliarder kroner i statsbudsjettet for 2024 og er et vesentlig utgiftsområde for staten.

6.1 Regnskapsrevisjon

Vi har merket oss at utvalget viser til at *«informasjon om statsregnskapet blir allment tilgjengelig og behandlet i Stortinget før det er revidert av Riksrevisjonen. Dette betyr at brukerne av statsregnskapet ikke har uavhengig bekreftelse av at statsregnskapet gir et dekkende bilde, noe som kan redusere tilliten til regnskapet. Dette avviker fra praksis i annen lovgivning som regulerer finansiell revisjon»* (s. 134). Vi mener dette er en god begrunnelse for at praksis endres til at Stortinget utsetter behandling av statsregnskapet til Riksrevisjonen har sluttført revisjonen av dette. Vi vil samtidig advare mot at finansiell revisjon blir pålagt en raskere framdrift for at bekreftelsen av regnskapet skal foreligge tidligere enn i dag. Med tanke på omfanget av arbeid som revisjon av virksomhetsregnskapene og sammenstilling av statsregnskapet innebærer, ville en slik tilpasning av informasjonen til Stortinget innebære store negative konsekvenser for ansatte i Riksrevisjonen.

Vi vil generelt også peke på at korte(re) tidsfrister for revisjoner, særlig når Stortinget ber om rapportering innen en konkret frist, vil kunne innebære en risiko for manglende etterlevelse av arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser i Riksrevisjonen.

Utvalget skriver (s. 155) at det er en *«forventning om at Riksrevisjonen, på bakgrunn av en risiko- og vesentlighetsvurdering, gjør nødvendige kontroller for å avdekke lovbrudd og andre avvik fra gjeldende regelverk. Av dette følger at det generelt sett påhviler Riksrevisjonen et ansvar for å rette kontroller mot de disposisjonene og det regelverk som er vesentlig og relevant, og som er av kritisk betydning for samfunnet eller virksomhetens omdømme»*. Videre skriver utvalget at alle disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet ikke vil kunne kontrolleres årlig, men at *«Riksrevisjonen bør over en tidsperiode kontrollere disposisjonene som ligger direkte til grunn for regnskapet, og som knytter seg til budsjett og regnskap. Rotasjon er en måte å sikre seg at sentrale disposisjoner underlegges kontroll. Slik vil kontrollen over tid dekke flere og flere områder. Utvalget vil peke på at både i Danmark og Nederland brukes ulike former for rotasjon av kontrolloppgaver»*. Vi støtter dette, samtidig som vi vil understreke at en vurdering av virksomhetens omdømme ikke bare kan måles i kroner eller som en prosentvis andel av en virksomhets totale budsjett. Brudd på regelverk i en svært stor virksomhet, som Forsvaret eller NAV, vil kunne påvirke en liten del av det totale regnskapet, men vil samtidig kunne være svært viktig for virksomhetenes omdømme, jf. EØS-skandalen i NAV. Tilsvarende er behovet for revisjon av Forsvaret også begrunnet i at Riksrevisjonen har en unik posisjon til å se Forsvaret i kortene, selv om informasjon kan være gradert etter sikkerhetsloven. NTL vil også påpeke at et større omfang av kontroll av disposisjonene også vil kreve ressurser til å ivareta denne oppgaven med en tilfredsstillende frekvens.

6.2 Forvaltningsrevisjon

NTL har merket seg at utvalget overordnet peker på at forvaltningsrevisjonen i Riksrevisjonen fungerer etter hensikten, men foreslår enkelte endringer i ny lov som skal bidra til å tydeliggjøre hvordan forvaltningsrevisjonen bør innrettes.

Utvalget skriver: *«Spørsmål som reiser seg, er likevel om temaene i forvaltningsrevisjon som gjennomføres i selskaper, bør være de samme som for forvaltningsrevisjoner som gjennomføres i statsforvaltningen, og om temaene eventuelt bør avhenge av formålet med det statlige eierskapet»* (s. 185). Utvalget *«understreker at forvaltningsrevisjon i selskaper er sentral, og mener den bør reguleres på tilsvarende måte som forvaltningsrevisjon i statsforvaltningen. Utvalget viser til at stadig mer statlig virksomhet er utskilt i selskaper av ulike typer, og denne virksomheten må kunne revideres»* (s. 186). NTL er prinsipielt kritisk til utbredt markedsstyring av staten. Vi slutter oss derfor til at ulike tilknytningsformer til staten skal sidestilles og ikke legge særlige rammer for Riksrevisjonen på hvilke temaer vi undersøker gjennom forvaltningsrevisjon. Vi slutter oss derfor til det som utvalget skriver om at det *«er et viktig generelt prinsipp er at forvaltningen ikke skal kunne «organisere seg bort fra kontroll» fra Riksrevisjonen»* (s. 186).

Riksrevisjonens tilgang til informasjon er imidlertid begrenset i delvis eide selskaper, der «informasjonstilgangen i utgangspunktet er begrenset til den informasjonen staten får tilgang til som deleier» (s. 187). NTL støtter statens prinsipper for god eierstyring, når departementet først har valgt selskapsformen, innebærer det at Riksrevisjonen i praksis må forbeholde forvaltningsrevisjon til statlig heleide selskaper. NTL støtter imidlertid at «Riksrevisjonen skal gjennomføre forvaltningsrevisjon i selskaper som fullt ut eies av staten og kommuner i fellesskap, med mindre det er avtalt at det er kommunal revisjon som skal gjennomføre revisjonen» (s. 187.), slik som Innovasjon Norge. Det er også positivt at utvalget foreslår at Riksrevisjonen kan gjennomføre forvaltningsrevisjon av Norges Bank, noe som vil innebære økt demokratisk kontroll av sentralbanken, jf. «forvaltningsrevisjon generelt kan gjennomføres i alle selskaper mv. som fullt ut eies av staten, herunder i den spesielle organisatoriske konstruksjonen Norges Bank» (s. 188).

Vi har merket oss at utvalget understreker at «det er viktig at ikke usikkerhet om hvordan det skal tas hensyn til Norges Banks uavhengighet, innebærer at Riksrevisjonen blir for tilbakeholdne i sin revisjonsvirksomhet. Utvalget vi li denne sammenhengen også peke på at Riksrevisjonen uavhengighet fra Stortinget og regjeringen, jf. omtale i kapittel 10, innebærer at Riksrevisjonen er særlig godt plassert til å kritisere Norges Bank, uten at det utfordrer sentralbankens uavhengighet» (s. 189). Vi støtter utvalget i denne beskrivelsen, og er enige med utvalget i at Norges Banks representantskap ikke «ivaretar hele bredden i den oppgaven som ligger i Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon» (s. 189).

7 Tilgang til og beskyttelse av informasjon

7.1 Tilgang til informasjon

Overordnet vil utvalget videreføre dagens lovgivning som gir Riksrevisjonen en utstrakt adgang til informasjon. NTL støtter at rett til informasjon må omfatte prosessen som ligger til grunn for utvelgelse av revisjonsoppgaver.

Etter NTLs mening er det en forutsetning for Riksrevisjonens virksomhet og den demokratiske kontrollen at «Riksrevisjonen har rett til å kreve de opplysninger den finner påkrevd for sin kontroll.» Det framgår av gjeldende lov (riksrevisjonsloven kapittel 3 § 12) at Riksrevisjonen har rett til å kreve informasjon og innsyn, og rett til å foreta de undersøkelser som er nødvendig for å gjennomføre oppgavene, uten hinder av taushetsplikt.

Ny lov for Ombudsnemnda i Forsvaret trådte i kraft 1. oktober 2021 og under behandlingen i utenriks- og forsvarskomiteen og Stortinget, ble ombudets rett til opplysninger innskrenket, jf. Innst. 506 L (2020-2021). Etter ny lov har Ombudsnemnda i Forsvaret kun tilgang til informasjon med gradering BEGRENSET. Etter vår mening er det viktig at det ikke blir verken foreslått (av utvalget) eller foretatt (av Stortinget) en slik innskrenkning på Riksrevisjonens adgang og tilgang til informasjon. Riksrevisjonens tilgang til informasjon, også gradert informasjon, er helt avgjørende for den demokratiske kontrollen. Med en tilsvarende innskrenkning som sivilombudet fikk, vil det være umulig for Riksrevisjonen å revidere ikke bare forsvarssektoren, men også en rekke andre sektorer i staten hvor deler av virksomheten er underlagt sikkerhetslovens bestemmelser med høyere gradering enn BEGRENSET. NTL viser til forholdet lov om Riksrevisjonen og personopplysningsloven. Det er viktig å opprettholde retten til å innhente og behandle alle typer opplysninger personopplysninger. Det er viktig at Riksrevisjonens rett til informasjon fra forvaltningen opprettholdes og den kan med fordel forsterkes slik at det er tydelig at vi også har rett til å motta statistisk materiale som er samlet inn av andre statlige virksomheter, som SSB og DFØ.

NTL har merket seg at utvalget foreslår at «det utredes nærmere hvordan Riksrevisjonens rett til informasjon fra Statistisk sentralbyrå kan ivaretas innenfor rammen av den europeiske statistikkforordningen» (s. 231). Avveining av Riksrevisjonens tilgang til informasjon, inkludert fra Statistisk sentralbyrå og hensynet statistikkloven, er etter vårt syn et område som er overmodent for avklaring, og vi mener dette bør skje i forbindelse med beslutning om ny lov for Riksrevisjonen. Begge virksomhetene er statlig finansiert og

sentrale aktører i demokratiet vårt. Det er lite effektivt og lite hensiktsmessig for staten som helhet at ikke Riksrevisjonen skal kunne innhente data fra SSB som grunnlag både for risikoanalyser og revisjoner. Riksrevisjonen har en videre adgang til å koble sammen data enn SSB, og er den eneste statlige aktøren som kan gjennomføre undersøkelser på tvers av sektorer og uavhengig av om opplysninger er underlagt taushetsplikt. For å sikre at Stortingets beslutninger blir gjennomført av forvaltningen, er det viktig at Riksrevisjonen kan benytte det datamaterialet som finnes og som kan kaste lyst over eksempelvis konsekvenser av vedtak, inkluderer utilsiktede virkninger. Etter NTLs oppfatning bør hensynet til mulighet for demokratisk kontroll være det mest tungtveiende i dette spørsmålet.

7.2 Riksrevisjonen og kildevern

Lovutvalget har utredet allmennhetens rett til innsyn i Riksrevisjonens dokumenter. NTL har merket seg at utvalget foreslår å videreføre hovedtrekkene i dagens lov og gjeldende praksis.

Vi har merket oss at utvalget skriver at *«Det kan være et spenningsforhold mellom innsynsrett og tilgang på informasjon, for eksempel ved at personer som har blitt klar over kritikkverdige forhold i forvaltningen, kan unnlate å formidle den aktuelle informasjonen til Riksrevisjonen dersom informasjonsdelingen blir offentlig kjent. På samme måte som pressen trenger kildevern, trenger Riksrevisjonen et visst vern om sine kilder for informasjon. Det kan være behov for å unnta informasjon som framkommer gjennom møter, intervjuer og spørreundersøkelser fra innsyn»* (s. 270).

Vi støtter denne beskrivelsen, og understreker behovet for å beskytte ansatte i forvaltningen mot eventuelle sanksjoner fordi de informerer Riksrevisjonen om (mulige) kritikkverdige forhold. Slik informasjon vil uansett måtte verifiseres/trianguleres av Riksrevisjonen, men det vil være svært uheldig om ansatte i forvaltningen er usikre på hvordan Riksrevisjonen håndterer slik informasjon. Dersom informasjon skulle bero på misforståelser/uriktig informasjon er det desto viktigere at dette ikke blir allment kjent, siden det kan være krevende å få oppmerksomhet (i media) om en eventuell beriktigelse etter at et forhold er nærmere undersøkt (hvilket kan ta år for en forvaltningsrevisjon). Tilsvarende gjelder også for informasjon/tips fra privatpersoner.

NTL støtter at reguleringen av allmennhetens rett til innsyn i Riksrevisjonens dokumenter tar utgangspunkt i et åpenhetsprinsipp, jf. lovforslagets § 7-4 første ledd første punktum. Vi er også enige i at offentleglova skal gjelde for Riksrevisjonen med mindre det er gjort uttrykkelige unntak i loven, jf. lovforslagets § 7-4 første ledd annet punktum, og at ordningen med at innsyn i forvaltningens dokumenter må søkes hos forvaltningen og ikke hos Riksrevisjonen videreføres, jf. lovforslagets § 7-4 andre ledd bokstav a og b og tredje ledd.

Vi støtter en lovfesting av dagens praksis for at svar på spørreundersøkelser og visse typer referater kan unntas offentlighet, jf. lovforslagets § 7-4 andre ledd bokstav c og d. Det er viktig at statsansatte og andre uten bekymring for reaksjoner eller sanksjoner fra sine overordnede kan gi Riksrevisjonen nødvendig informasjonen. Selv om det blir betraktet som lojal varsling om ansatte i statsforvaltningen kontakter Riksrevisjonen om uheldige forhold i statsforvaltningen, vil en forsikring om anonymitet og kildevern kunne medføre at Riksrevisjonen blir gjort oppmerksom på flere uheldige forhold enn det som i dag er tilfellet. NTL mener derfor at ny lov bør inneholde en bestemmelse som beskytter ansatte i statsforvaltningen og andre som gir Riksrevisjonen informasjon til bruk i revisjonen.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovutvalget har vurdert de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene fra utvalget. Forslaget har etter utvalgets oppfatning ikke vesentlige økonomiske konsekvenser. Utvalget har derfor ikke funnet det nødvendig å gjennomføre beregninger av eventuelle innsparinger og kostander.

NTL er usikker på om dette er en riktig beskrivelse, det kan synes som en utvidelse av ansvarsområdet for Riksrevisjonen vil innebære økte kostnader. Det samme gjelder presiseringene av hva som skal inngå i den finansielle revisjonen. Det er avgjørende for å kunne ivareta samfunnsoppdraget at Riksrevisjonen har tilstrekkelig mange ansatte til at oppgavene kan løses på en forsvarlig måte. NTL vil derfor advare mot fortsatt nedbemanning og be om at bevilgningene over statsbudsjettet økes.