

Kontroll- og konstitusjonskomiteen

Oslo, 29.02.2024

Rapport fra utvalget til å utrede Riksrevisjonens virksomhet Dokument 19 (2023-2024)

Norsk Journalistlag (NJ) er både en fagforening og en mediepolitisk organisasjon for redaksjonelle medarbeidere i redaktørstyrte medier, samt frilansere og de som utdanner seg til å bli journalister. NJ ivaretar medlemmenes journalistfaglige interesser, og verner om den redaksjonelle uavhengigheten og ytringsfriheten. NJ har i dag i overkant av 8600 medlemmer.

Norges Juristforbund er Norges største arbeidstaker og interessepolitiske organisasjon for jurister i offentlig og privat sektor, herunder Den norske dommerforening og jusstudenter. Juristforbundet har i overkant av 23000 medlemmer.

Utgangspunktet for vårt felles hørings svar er at Riksrevisjonen er Stortingets viktigste og uavhengige kontrollorgan overfor regjeringen og statsforvaltningen, og må sikres rammebetingelser som gjør at de uhindret skal kunne utgjøre denne funksjonen. Samtidig er vi opptatte av at det også må legges til rette for god kontroll av kontrolløren Riksrevisjonen.

1. Om Riksrevisjonens uavhengighet

Riksrevisjon er fullt ut underlagt Stortinget for å sikre uavhengighet til forvaltningen. Dette ble presisert allerede ved revisjonsloven fra 1918. Riksrevisjons oppgaver skjer på vegne av Stortinget. Men Riksrevisjonen må kunne utføre de undersøkelsene den selv ser behov for, uten å skjele til at det den finner ut kan virke brysomt eller politisk belastende for et flertall på Stortinget. Samtidig må det for fremtiden være klart at Stortinget må kunne anmode Riksrevisjonen om å igangsette særskilte undersøkelser.

Vi registrerer at Riksrevisjonsutvalget i rapportens kapittel 10.3.2 ikke foreslår å fjerne Stortingets adgang til å pålegge Riksrevisjonen å gjennomføre særlige undersøkelser. Dette støtter vi.

Utvalget henviser likevel til Frøiland-utvalgets understrekninger av at dette pålegget «må brukes med varsomhet». Vi viser til at Stortinget selv har uttrykt at det er «klart at Stortinget i plenum kan instruere Riksrevisjonen til å påta seg et oppdrag», jf. Innst. S. nr.210 (2002-2003). Dette klart uttrykte prinsipielle utgangspunktet står seg godt også i 2024.

Frøiland-utvalgets vurderinger av dette spørsmålet ble av Kontroll- og konstitusjonskomiteen, jfr. Innst.S.nr.210(2002-2003) kapittel 5.4: «*I egenskap av Stortingets kontrollorgan er det imidlertid også av betydning at Riksrevisjonen innretter sin virksomhet med sikte på å dekke Stortingets behov. Komiteen anser utviklingen i retning av økt vekt på forvaltningsrevisjon som formålstjenlig, men vil understreke den vanskelige balansegang det kan være mellom uavhengighet og lydhørhet overfor politikernes ønsker. Komiteen viser i den sammenheng til Makt- og demokratiutredningen «Den fragmenterte staten» kapittel 9 s. 294 «En revitalisert Riksrevisjon». Her heter det bl.a.*

«(På tross av dette) synes forvaltningsrevisjonen å ha vanskeliggjort den objektive rollen til Riksrevisjonen. Forvaltningsrevisjonens natur og plass i det politiske systemet gjør at Riksrevisjonen har nærmet seg den utøvende makt, og i større grad opptrer i andre roller enn bare som nøytral kontrollør og revisor.»
Og videre

«Riksrevisjonen har beveget seg inn i en gråsoner mellom på den ene siden profesjonell uavhengighet og objektivitet, og på den andre siden politiske prosesser og den alminnelige politiske debatt.»

Komiteen vil understreke den krevende utfordring Riksrevisjonen står overfor ved å skulle balansere uavhengighet og lydhørhet overfor politiske signaler. Komiteen har merket seg utvalgets vurderinger av spørsmålet om Stortingets adgang til å instruere Riksrevisjonen, og anser det som udiskutabelt at Stortinget kan gi generelle instruksjoner om hvordan Riksrevisjonen skal drive sin virksomhet. Likeledes må det være klart at Stortinget i plenum kan instruere Riksrevisjonen til å påta seg et oppdrag. Komiteen vil imidlertid presisere at det er opp til Riksrevisjonen å avgjøre på hvilken måte oppdraget skal utføres.»

Som vi her ser av Stortingets egen behandling av Frøiland-utvalgets rapport, uttaler Stortinget at det er «*klart* at Stortinget i plenum kan instruere Riksrevisjonen til å påta seg et oppdrag». Dette klart uttrykte prinsipielle utgangspunktet står seg godt også i 2024. Vi legger derfor til grunn at komiteens behandling av foreliggende rapport ikke bidrar til noen faktisk eller rettslig realitetsendring fra det Stortinget tidligere har vedtatt.

2. Om Riksrevisjonens tilgang til informasjon

Det er gledelig at utvalget anbefaler at hovedregelen om Riksrevisjonens informasjons-, innsyns- og undersøkelsesrett videreføres.

Vi registrerer imidlertid at Riksrevisjonsutvalget også her henviser til Frøiland-utvalgets drøftinger av Riksrevisjonens innsynsrett overfor forvaltningen, fremfor å vise til at Stortinget selv og over flere år tok klart og prinsipielt stilling til innsynsspørsmålet.

Vi velger derfor å rekapitulere litt av historikken bak någjeldende lov om riksrevisjonen og Stortingets behandling av denne, slik at komiteens behandling av foreliggende rapport ikke bidrar til noen faktisk eller rettslig realitetsendring.

Någjeldende lovregulering av Riksrevisjonens innsynsrett i forvaltningens dokumenter kom til etter en lengre kamp mellom regjeringen og forvaltningen på den ene siden og Stortinget/Riksrevisjonen på den andre. Dette etter at Riksrevisjonen ble nektet innsyn i et brev om Selskapet for industrivekst SF, SIVA. I forbindelse med behandlingen av Dok.nr 3:2(2001 -2002) og Innst. S. nr. 111(2001-2002) ba derfor Stortingets Kontroll- og konstitusjonskomite om en oversikt over tilfeller hvor Riksrevisjonen ble nektet dokumentinnsyn. Parallelt med dette hadde det blitt svært synlig at Riksrevisjonen og den daværende Stoltenberg-regjeringen og senere Bondevik-2-regjeringen, hadde motstridende syn på hvilke dokumenter som eventuelt kunne unntas fra Riksrevisjonens innsyn. Eller satt på spissen: Skulle kontrolløren eller den kontrollerte definere hvilke dokumenter som var «nødvendige» for å utøve kontroll?

I debatten om Riksrevisjonens melding om virksomheten for 2001, var Stortinget svært klare. Her uttalte blant annet Stortinget «(...) at det er svært viktig at innsynsretten ikke blir innskrenket og har merket seg forordet i Riksrevisjonens strategiske plan». I dette forordet uttalte Riksrevisjonen blant annet at det «(...) i Riksrevisjonens forslag til ny lov og instruks er foreslått å videreføre de rammebetingelsene som fortsatt vil gjøre det mulig å gjennomføre en effektiv kontroll og revisjon. Vi ser det som særlig viktig at innsynsretten ikke blir innskrenket. Det vil ikke være mulig å gjennomføre en effektiv kontroll dersom den som blir kontrollert skal bestemme hva Riksrevisjonen skal få innsyn i, og det er en forutsetning for Riksrevisjonens uavhengighet at vi selv kan bestemme kontrollomfanget (...)».¹

På tross av dette valgte Bondevik-2-regjeringen, gjennom enkelte passuser i sitt forslag til statsbudsjett for 2003, å gi opplysninger til Stortinget som i beste fall var noe misvisende. Blant annet ved å vise til en eldre lovavdelingsuttalelse fra 1980 som tilsynelatende la til grunn de samme rammene for Riksrevisjonens innsynsrett som for offentligheten.² Dette ledsaget en rekke spørsmål til både SMK og Riksrevisjonen. Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2003 ble regjeringens forsøk på å forskuttere en innskrenkning i Riksrevisjonens innsynsrett, hindret. Kontroll- og konstitusjonskomiteen stilte seg uforstående til regjeringens beskrivelser, og uttalte i sin merknad at «Komiteen er derfor av den oppfatning at Regjeringens udokumenterte eksempler på praksis ikke kan legges til grunn ved behandlingen av ny Lov og instruks for Riksrevisjonen».³

Riksrevisjonsutvalgets henvisning til Kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader ved selve lovbehandlingen i Innst. O. nr. 54. (2003–2004) punkt 2.3.1, må derfor leses i lys av at Stortinget også i god tid før behandlingen av selve loven, var seg bevisste på at Riksrevisjonens kontrollvirksomhet ikke skulle begrenses basert på den kontrollertes oppfatning av spørsmålet.⁴

3. Særlig om Riksrevisjonens rett til informasjon fra Statistisk sentralbyrå

Riksrevisjonsutvalget foreslår «at det utredes nærmere hvordan Riksrevisjonens rett til informasjon fra Statistisk sentralbyrå (SSB) kan ivaretas innenfor rammen av den europeiske statistikkforordningen. Dagens bestemmelse i statistikkloven hindrer Riksrevisjonen i tilgang til viktig informasjon. Vi er av den oppfatning at dette må endres. SSBs datagrunnlag har stor betydning for allmennheten og Riksrevisjonens samfunnsoppgave. Taushetspliktbestemmelsen i statistikkloven må i langt større grad enn i dag legge til rette for åpenhet, andre faginstansers bruk av data og innbyggernes behov for innsyn i det datamaterialet som samles inn og bearbeides av SSB. Dette råmateriale er en verdifull ressurs for samfunnet. Vi minner i denne forbindelse om SSBs ansvar for «generell samfunnsdebatt» i statistikkloven § 1-1.

Det reelle behovet Statistisk sentralbyrå vil måtte ha for å taushets belegge opplysninger, er ikke opplysninger generelt, men kun fortrolige data. Er opplysningene for eksempel alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder, for eksempel gjennom offentlige registre eller offentlige skattelister, kan heller ikke opplysningene være taushetsbelagte i henhold til statistikkloven.

4. Allmennhetens rett til innsyn i Riksrevisjonens dokumenter

Vi støtter Riksrevisjonsutvalgets forslag i kapittel 28 om at dokumentinnsyn i riksrevisjonsloven § 18 skal innledes med en hovedregel om rett til innsyn i riksrevisjonens saksdokumenter og journaler. Begrunnelsen for dette er særlig at denne utformingen viser tydelig at utgangspunktet er rett til dokumentinnsyn, og at det er unntak fra dette som krever et rettslig grunnlag.

Vi oppfatter det som fornuftig å ikke videreføre forbeholdet om at bestemmelsene i offentleglova gjelder «så langt de passer». Vi er enig med utvalget i at denne formuleringen kan gi inntrykk av at Riksrevisjonen i større grad enn forvaltningen kan nekte å gi innsyn av bekvemmelighetsgrunner».

5. Særlig om allmennhetens rett til innsyn i respondensenes svar på Riksrevisjonens undersøkelser

Riksrevisjonsutvalget har forståelse for dagens begrensninger i innsynsretten i dokumenter som foreligger hos kontrollert virksomhet og som følger som vedlegg i en sak. Utvalget anbefaler derfor at meningsinnholdet i instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 13, med noen språklige endringer, videreføres. Etter utvalgets mening bør regelverket i tillegg være tydeligere på at svar på spørreundersøkelser kan unntas fra offentlighet, og foreslår en uttrykkelig bestemmelse i lovforslagets § 7-4(2) bokstav d).

Dette er vi sterkt kritiske til. Det er ingen tvil om at det koster å være åpen, og vi har forståelse for at det er tidkrevende å behandle innsynskrav. Men dette kan ikke anføres som et selvstendig argument mot innsyn. Vårt utgangspunkt er at siden Riksrevisjonen er finansiert av offentlige midler og bruker disse for å samle samfunns viktig informasjon, bør sivilsamfunnet prinsipielt sett nyte godt av innsamlingen ved å få innsyn hos Riksrevisjonen.

Ta et tenkt eksempel der Riksrevisjonen innhenter 250 dokumenter fra ulike barnevernsinstitusjoner for å undersøke praksis. I stedet for å få dette direkte fra Riksrevisjonen, som allerede har strukturert opplysningene, skal journalistene måtte ta jobben med å be om innsyn på nytt. Og institusjonene jobben med å behandle samme innsynskrav enda en gang. Dette er lite i samsvar med EUs direktiv om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor (2019/1024/EU), som Viderebruksutvalget nå jobber med å gjennomføre i norsk rett.

Aftenposten opplevde problemet i 2022, da Riksrevisjonen hadde gjort en spørreundersøkelse blant norske kommuner. De ble spurt om de følger norsk lov på miljøfeltet. Svarene på kommunenivå ble hemmeligholdt som organinterne. Redaksjonen fikk heller ikke innsyn i undersøkelsen på aggregert nivå. Dette gir etter vår mening lite mening, all den tid etterspurt data allerede er betalt av fellesskapet, og bør så langt som mulig komme fellesskapet til gode.

6. Utsatt offentlighet frem til saken er mottatt i Stortinget

Riksrevisjonsutvalget anbefaler på side 273 å videreføre regelen i riksrevisjonsloven § 18, med noen språklige forenklinger. Det vil innebære at saksdokumenter som er utarbeidet av eller til Riksrevisjonen i saker som den vurderer å legge fram for Stortinget som ledd i den konstitusjonelle kontroll, fremdeles ikke skal bli offentlig før saken er mottatt i Stortinget.

Også denne videreføringen av et sterkt hemmelighold er vi kritiske til. Som Riksrevisjonsutvalget selv fremhever i rapporten på side 32-33, har utviklingen siden dagens lov om Riksrevisjonen fra 2004 gått i retning av større åpenhet i forvaltningen. Da mener vi dette også må gjenspeiles i omtalte bestemmelse, slik at tidspunktet for åpenhet følger offentlighetslovens alminnelige bestemmelser. Vi kan ikke se at Riksrevisjonens oppgaver skal tilsi en annen vurdering enn andre tilsynsorganer som er underlagt offentleglovas pliktbestemmelser.

Riksrevisjonsutvalget viser til at en av hovedbegrunnelsene for å opprettholde dagens særbestemmelse om utsatt offentlighet, er at «Allmennheten kan (...) lett bli sittende med et feilaktig inntrykk av at det er blitt påvist kritikkverdige forhold i angjeldende forvaltningsorgan», sml. Innst. O. nr. 54 (2003-2004) punkt 2.4.4. Men dette hensynet blir jo fanget opp i dagens alminnelige bestemmelse i offentleglova § 5(1).

Det særbestemmelsen om utsatt innsyn derimot innebærer i praksis, er at den rommer langt mer informasjon enn foreløpige vurderinger. Etter offentleglovas systematikk er det strenge prinsipper om at organer som er underlagt loven, ikke har adgang til å beslutte utsatt innsyn for alle dokumentene innenfor et nærmere bestemt saksområde, eller for alle dokumentene i en bestemt type saker som ligger innenfor organets ansvarsområde. Begrunnelsen er at bestemmelsen ikke skal misbrukes utover formålet med reguleringen.

Med Riksrevisjonens særregulering blir derimot ordinære dokumenter, som ellers på vanlig vis er underlagt offentleglova § 3, fanget opp av særbestemmelsen. Her inkluderes med andre dokumenter som verken gir et misvisende bilde av saken, eller et ubalansert eller ufullstendig bilde av den. I motsetning til offentleglova, stilles det ingen kvalifiserende krav til innholdet i dokumentene. Konsekvensen av særbestemmelsen er altså at hensynene for åpenhet i ordinære dokumenter – demokratideltakelse, rettssikkerhet og tillit - ubegrunnet blir skadelidende i de sakene som Riksrevisjonen undersøker.

Dette kan komiteen rette opp ved å oppheve riksrevisjonsloven § 18 sin særbestemmelse om utsatt innsyn, og la offentleglovas alminnelige prinsipper i offentleglova § 5 i stedet legges til grunn.

7. Klageinstans

Etter instruksen om Riksrevisjonens virksomhet § 13 (4) er det i dag kollegiet som behandler klager over avslag på innsyn hos Riksrevisjonen, og slik at kollegiets avgjørelse er endelig.

Riksrevisjonsutvalget foreslår at klagesaksbehandlingen løftes ut av Riksrevisjonen, slik at det blir større avstand mellom den som avslår innsynskravet og klageinstansen. Utvalgets forslag er at det oppnevnes en klagenemnd bestående av et «relativt lite antall personer med relevante faglige kvalifikasjoner og fungere uten noe stort administrativt apparat.»

Ut fra et rettssikkerhetsperspektiv støtter vi forslaget, og mener det vil styrke grunnlaget for tillit til uavhengigheten, samtidig som ordningen vil samle og styrke den nødvendige fagkunnskapen på området. Vi viser til Europarådets konvensjon om innsyn i offentlige dokumenter ETS 205, bedre kjent som Tromsøkonvensjonen, som i artikkel 8 nr. 1 understreker behovet for en uavhengig klageinstans. Når det gjelder sammensetningen av klagenemnda, mener vi en representant fra sivilsamfunnet må inn i nemnda.

8. Krav til arkiv

Riksrevisjonsutvalget foreslår i kapittel 29 at arkivlova om offentlige arkiv skal gjelde for Riksrevisjonen.

Dette oppfatter vi som et svært godt og viktig forslag. Det foreligger ingen reelle grunner til at Riksrevisjonen skal falle utenfor dette regelverket. Reglene om arkiv og reglene om innsynsrettigheter avhenger av hverandre, og disse bestemmelsene til sammen avgjør hva som skal dokumenteres og hva borgerne kan få innsyn i.

9. Om oppnevning av Riksrevisjonens kollegium

Vi deler begrunnelsene for at dagens ordning, der Riksrevisor oppnevnes av Stortinget, videreføres. Riksrevisjonen er Stortingets organ og har behov for politisk innsikt og kompetanse, slik at revisjonen skal framskaffe informasjon som er nyttig for nasjonalforsamlingen. Dette betyr at valg av undersøkelsestema, opplegg for gjennomføring av undersøkelsene og rapportering må ha nasjonalforsamlingens behov for øye. Vi anmoder imidlertid Stortingets partier å legge til rette for en mer transparent og demokratisk prosess når det gjelder selve utpekingen av enkeltpersonene med partibakgrunn som skal utgjøre kollegiet i Riksrevisjonen.

Med vennlig hilsen

for Norsk Journalistlag



Dag Idar Tryggestad
leder

for Juristforbundet



Sverre Bromander
president