



Riksrevisjonen

Veiledning for praktisering av dokumentinnsyn i samsvar med lov og instruks for Riksrevisjonen

Utarbeidet av Riksrevisjonen mars 2010





Forord

Riksrevisjonen må som uavhengig revisjons- og kontrollorgan ha en uinnskrenket, direkte og fri tilgang til alle dokumenter og all informasjon som er nødvendig for en rettmessig utførelse av lovpålagte oppgaver som forutsatt av Stortinget. I forarbeidene til riksrevisjonsloven er det gjort unntak for innsyn i regjeringens saksbehandling i regjeringskonferanse. Unntakene omfatter regjeringsnotater, dagsordener, protokoller, referater, utkast til regjeringsnotater og håndnotater utarbeidet for statsråden til regjeringens behandling.

Riksrevisjonen innhenter og mottar normalt all nødvendig informasjon for å kunne utføre sine oppgaver, og gis nødvendig innsyn i forvaltningens interne dokumenter og saksarkiv. I enkelte tilfeller kan det imidlertid oppstå uenighet mellom forvaltningens ansatte og revisor om praktiseringen av innsynsretten.

For å legge til rette for en mest mulig ensartet praksis både internt i Riksrevisjonen og i forvaltningen har Riksrevisjonen utarbeidet denne veiledningen for praktisering av dokumentinnsyn i samsvar med lov og instruks for Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen, mars 2010



Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innledende merknader

Riksrevisjonen skal utføre sine oppgaver uavhengig og selvstendig og bestemmer selv hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres, jf. riksrevisjonsloven § 2. Et viktig og internasjonalt anerkjent prinsipp for all uavhengig kontroll og revisjon er ubegrenset tilgang til informasjon.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har ved flere anledninger understreket at Riksrevisjonen må ha tilgang på all relevant informasjon. Komiteen forutsetter at regjeringen sørger for at Riksrevisjonen får de opplysninger den skal ha, jf. blant annet Innst. S. nr. 120 (2008–2009). I samme innstilling understreker komiteen at innsyn og sporbarhet av beslutningsprosesser er avgjørende for at Riksrevisjonen kan foreta reell kontroll med forvaltningen på Stortingets vegne.

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, jf. riksrevisjonsloven § 1. Det ligger utenfor Riksrevisjonens mandat å kontrollere politikktutformingen i forkant av en stortingsbehandling.

Riksrevisjonens innsynsrett er generelt begrenset av det som anses nødvendig for å få gjennomført de pålagte revisjons- og kontrolloppgavene, men det er fastsatt i loven at Riksrevisjonen selv avgjør hvilke opplysninger og hvilket materiale som det er nødvendig å få tilgang til.

I Innst. 104 S (2009–2010) uttaler kontroll- og konstitusjonskomiteen:

”Komiteen vil presisera at det ikkje er opp til departementet å vurdere kva for dokument det ynskjer å stille til rådvelde for kontrollorganet. Det er vurderinga til Riksrevisjonen av kva for dokument det har behov for for å kunne utføra si oppgåve på vegner av Stortinget, som er avgjerande for kva for dokument det skal gjevast innsyn i.”

Hva innsynsretten omfatter

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, jf. riksrevisjonsloven § 12.

Med hjemmel i riksrevisjonsloven § 12 har Riksrevisjonen en generell informasjons-, innsyns- og undersøkelsesrett i departementene og reviderte virksomheter. Denne retten er ikke begrenset av at opplysninger er taushetsbelagte eller graderte i henhold til lov, forskrift eller instruks.

Gjennom praksis og ved behandlingen av riksrevisjonsloven i Stortinget er det avklart at innsynsretten ikke omfatter regjeringens saksbehandling i regjeringskonferanse. Unntaket er i forarbeidene konkret avgrenset til å gjelde regjeringsnotater, dagsordener, protokoller, referater, utkast til regjeringsnotater og håndnotater utarbeidet for statsråden til regjeringens behandling, jf. Innst. O. nr. 54 (2003–2004). Det må eventuelt være opp til regjeringen å beslutte om Riksrevisjonen i den enkelte sak også skal få innsyn i slike dokumenter.

De dokumenter Riksrevisjonen vil ha behov for innsyn i vil være det som er å betrakte som arkiververdige dokumenter, jf. bestemmelser i arkivloven og arkivforskriften, og som kan belyse saksbehandlingen og arbeidsprosessene. Eksempler kan være inn- og utgående korrespondanse, interne notater med påtegninger fra tjenestemannsapparatet og politisk ledelse, og andre interne dokumenter og e-poster. Behovet for innsyn i slike dokumenter vil være knyttet til Riksrevisjonens etterfølgende kontroll av hvordan Stortingets vedtak og forutsetninger er fulgt opp i departementet. For å belyse departementets forvaltningspraksis, og om beslutningsgrunnlaget fra regjeringen til Stortinget var tilstrekkelig, kan det i ettertid også være behov for innsyn i departementets saksforberedende dokumenter og prosesser, jf. instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 9 bokstav e.

Riksrevisjonen vil ha behov for innsyn i departementenes dokumenter både i forbindelse med planleggingen og gjennomføringen av revisjonen. Det som Riksrevisjonen anser som nødvendig informasjon for å kunne planlegge revisjonen på en revisjonsfaglig tilfredsstillende måte, må kunne kreves utlevert. Departementenes vedtatte planer og risikovurderinger som legges til grunn for gjennomføringen av Stortingets vedtak, er relevante i så måte. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttaler i Innst. 104 S (2009–2010):

“Komiteen registrerer at Riksrevisjonen omtalar avslag på innsyn i dokument som gjeld departementet sine risikoanalyser. Komiteen har tidligere bede Riksrevisjonen fylgja utviklinga med utvikling av nødvendige system på dette området, jf. Innst. S. nr. 120 (2008–2009). Komiteen har merka seg at Riksrevisjonen opplever det som lite tilfredsstillande å kunne fylgja opp komiteen si oppmoding utan innsyn i relevant grunnlagsdokumentasjon.

Komiteen vil visa til Innst. S. nr. 210 (2002–2003), jf. Dokument nr. 14 (2002–2003) Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, der '[k]omiteen vil understreke viktigheten av at Riksrevisjonen får tilgang på de opplysninger og dokumenter den trenger for å kunne utføre sine oppgaver. Riksrevisjonen må følgelig ha krav på å få de opplysninger og dokumenter den har behov for for å kunne utføre sine oppgaver.' Komiteen føreset at dette òg skal gjelda ved førespurnad om innsyn i departementet sine risikoanalyser.”

Riksrevisjonen vil også understreke at skal revisor ha mulighet til å kontrollere gjennomføringen av de krav til mål- og resultatstyring og økonomiforvaltning som er fastsatt i bevilgningsreglementet og i statens økonomiregelverk, må Riksrevisjonen ha innsyn i de vurderinger som gjøres, både i departementene og i underlagte virksomheter.

Hvordan innsynsretten gjennomføres

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, jf. riksrevisjonsloven § 14.

Med hjemmel i riksrevisjonsloven kan Riksrevisjonen be om å få oversendt nødvendige dokumenter fra forvaltningen, eller ved egne undersøkelser finne fram til aktuelle dokumenter der de er å finne.

Den vanligste framgangsmåten er å la departementet/virksomheten selv finne fram aktuelle dokumenter, eventuelt etter at Riksrevisjonen har gjennomgått for eksempel journalistene og bedt om innsyn i konkrete saker og/eller dokumenter. I noen saker, særlig i forbindelse med forvaltningsrevisjoner, mislighetsgranskinger eller granskinger av et konkret saksforhold, kan det være nødvendig for Riksrevisjonen selv å gjennomgå saksarkivet for å få en oversikt over og kontroll med den dokumentasjon som finnes, jf. Innst. S. nr. 78 (2008–2009) der kontroll- og konstitusjonskomiteen uttaler:

“Komiteen viser til at Riksrevisjonen ikke har fått selvstendig tilgang til saksarkivet i departementet i forbindelse med undersøkelsen og derfor ikke har hatt full oversikt over og kontroll med om den dokumentasjonen som er mottatt, er fullstendig. Riksrevisjonen mener riksrevisjonsloven gir Riksrevisjonen rett til selv å granske saksarkivene i departementene dersom dette er nødvendig for å utføre Riksrevisjonens oppgaver og viser til Innst. O. nr. 54 (2003–2004). Riksrevisjonen peker på at hvis den som blir gransket, selv skal få bestemme hva revisjonen skal få tilgang til, kan Riksrevisjonen ikke gjøre en uavhengig granskning.

Komiteen er enig i Riksrevisjonens forståelse av bestemmelsene og viser til komitéflertallets merknader under Stortingets behandling av ny lov om Riksrevisjonen, jf. Innst. O. nr. 54 (2003–2004).”

Departementenes journal og arkivsystemer må derfor ikke være organisert slik at Riksrevisjonen ikke kan gjennomgå aktuelle saksarkiver når det anses nødvendig for å gjennomføre lovpålagte oppgaver, eller spesielle granskinger på oppdrag fra Stortinget. Slike gjennomganger bør i tilfelle være forhåndsavtalt og skje i samråd med departementets ansatte. Departementets ansatte vil dermed kunne være tilstede og sikre eventuell skjerming av regjeringsnotater.

Skulle det oppstå uenighet knyttet til praktiseringen av innsynsretten bør saken tas videre på følgende måte: (Uenighet om innsynsretten i reviderte virksomheter bør eventuelt tas opp med departementet.)

- 1 Revisor og departementets representant definerer i fellesskap hvilke dokumenter/spørsmål tvisten omhandler. Det settes opp en omforent liste over disse dokumentene/spørsmålene.
- 2 Listen bringes inn for avdelingsledelsen i departementet og i Riksrevisjonen som deretter møtes for å gjennomgå dokumentene/spørsmålene i fellesskap.
- 3 Dersom Riksrevisjonen etter gjennomgangen fortsatt opprettholder sitt krav om innsyn framsettes et skriftlig krav om dette fra Riksrevisjonen.
- 4 I den grad saken fortsatt ikke kan løses av ledelsen i departementet og Riksrevisjonen i fellesskap, tas spørsmålet eventuelt opp med Stortinget.

Riksrevisjonens håndtering av materiale innhentet fra forvaltningen

Jf. riksrevisjonsloven §§ 15, 16, 17 og 18.

Riksrevisjonen har etablert interne sikkerhetsrutiner som skal sikre at all informasjon innhentet fra forvaltningen blir behandlet i tråd med lovpålagte krav og på en slik måte at kravene til konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet blir tilstrekkelig ivaretatt. Riksrevisjonens ansatte har videre taushetsplikt om det de får kjennskap til gjennom arbeidet, og alle ansatte og innleide konsulenter undertegner en særskilt taushetserklæring.

Reglene om utsatt offentlighet innebærer at alle dokumenter som utveksles mellom forvaltningen og Riksrevisjonen som ledd i revisjonsarbeidet ikke blir offentlige før revisjonen er ferdig og oversendt Stortinget. Dokumenter som foreligger i departementene og som innhentes for å belyse et sakskompleks, vil uansett ikke være offentlige hos Riksrevisjonen, jf. instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 13. Riksrevisjonen har ikke adgang til å utvise meroffentlighet. Anmodning om innsyn i det innhentede materialet blir derfor alltid avvist i Riksrevisjonen og må rettes til departementet som avgjør om innsyn skal gis.

I rapporteringen til Stortinget er Riksrevisjonen forsiktig med å inkludere informasjon som er underlagt lobestemt taushetsplikt, er gradert eller som på annen måte er særlig sensitiv. Saker som kan inneholde slik informasjon skal alltid gjennomgås sammen med departementet for å sikre korrekt håndtering. 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.

Ved kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av revisjonsrapporter, kan det oppstå ønske fra komiteen om å få tilgang til Riksrevisjonens grunnlagsmateriale. Formelt sett kan komiteen ikke pålegge Riksrevisjonen å utlevere dette. I slike tilfeller vil Riksrevisjonen normalt henvise komiteen til å søke innsyn hos departementet. En forutsetning for at Riksrevisjonen skal ha en omfattende informasjonsrett overfor forvaltningen er nettopp at den ikke offentliggjør de opplysninger og dokumenter den innhenter. Dersom kontroll- og konstitusjonskomiteen regelmessig kunne kreve tilgang til Riksrevisjonens grunnlagsmateriale, ville dette kunne true grunnlaget for Riksrevisjonens egen informasjonstilgang. Dette ble understreket av Frøilandutvalget som var nedsatt til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, jf. Dokument nr. 14 (2002–2003) og Innst. S. nr. 210 (2002–2003). Dersom Stortinget i enkelte særlig vanskelige kontrollsaker kan ha et legitimt behov for å få tilgang til slikt materiale, må spørsmålet om innsyn hos Riksrevisjonen fremmes som en formell begjæring fra Stortinget i plenum.



Riksrevisjonen

Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
riksrevisjonen@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

