



Beretning afgivet af Udvalget for Forretningsordenen den 4. februar 2015

Beretning

om

Statsrevisorernes og Rigsrevisionens arbejde med regeringens lovforberedelse

1. Baggrund for nedsættelse af et underudvalg

Ved brev af 22. oktober 2013 rettede regeringen ved fire ministre – statsministeren, den daværende økonomi- og indenrigsminister, den daværende social-, børne- og integrationsminister og finansministeren – henvendelse til Folketingets formand i forbindelse med Rigsrevisionens på det tidspunkt planlagte undersøgelse af statens støtte til solcelleanlæg. Med brevet ønskede ministrene at gøre formanden opmærksom på, at den planlagte undersøgelse efter deres opfattelse gav anledning til meget væsentlige principielle overvejelser om forholdet mellem regeringen og Folketinget og om, hvilken rolle Statsrevisorerne og Rigsrevisionen skal have i den forbindelse.

Konkret problematiserede ministrene i brevet, at der med den planlagte undersøgelse var lagt op til en vidtgående undersøgelse af det lovforberedende arbejde i ministerierne. Ministrene anførte i den forbindelse bl.a., at der – til forskel fra de for Rigsrevisionen sædvanlige undersøgelser af, om der er udøvet lovmæssig forvaltning i ministerierne – ikke findes lovrregler eller andre bindende normer om det lovforberedende arbejde.

Præsidiets drøftede sagen på møder den 6. november 2013 og den 20. november 2013, og i forlængelse heraf drøftede Udvalget for Forretningsordenen sagen på et møde den 27. november 2013. Udvalget besluttede på mødet at nedsætte et underudvalg under sig til belysning af de generelle spørgsmål, som regeringens henvendelse af 22. oktober 2013 gav anledning til.

2. Underudvalgets kommissorium

Underudvalget blev nedsat ved følgende kommissorium af 2. december 2013:

»1. Regeringen rettede ved brev af 22. oktober 2013 henvendelse til Folketingets formand, da der efter regeringens opfattelse var anledning til at foretage principielle overvejelser om forholdet mellem regeringen og Folketinget og om, hvilken rolle Statsrevisorerne og Rigsrevisionen skal have i den forbindelse.

Statsrevisorerne oplyste ved brev af 1. november 2013 til Folketingets formand, at Statsrevisorerne er åbne over for en dialog, hvis der i Folketinget er et ønske om at drøfte disse principielle spørgsmål.

Folketingets formand meddelte ved brev til statsministeren af 6. november 2013, at han og det øvrige Præsidium vil tage initiativ til en sådan drøftelse.

2. Ifølge grundlovens § 47, stk. 2, vælger Folketinget et antal revisorer, der gennemgår det årlige statsregnskab og påser, at samtlige statens indtægter er opført deri, og at ingen udgift er afholdt uden hjemmel i finansloven eller anden bevillingslov. De kan forlange sig alle fornødne oplysninger og aktstykker meddelt. De nærmere regler for revisorernes antal og virksomhed fastsættes ved lov.

De nærmere regler for statsrevisorerne er fastsat i lov om statsrevisorerne. Det fremgår bl.a. af loven, at statsrevisorerne kontrollerer, at regnskabet er rigtigt, og at de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. De vurderer, om der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de midler og driften af de virksomheder, der er omfattet af regnskabet.

Desuden fremgår det af folketingsbeslutning om statsrevisorernes valg og virksomhed, at statsrevisorerne ved udarbejdelse af bemærkninger og foretagelse af supplerende undersøgelser navnlig bør efterprøve og vurdere, om der i forbindelse med givne bevillinger og andre beslutninger er meddelt Folketinget og dets udvalg de fornødne oplysninger.

Rigsrevisor bistår ifølge rigsrevisorloven statsrevisorerne ved deres gennemgang af statsregnskabet. Rigsrevisor foretager bl.a. undersøgelser og afgiver beretning vedrørende forhold, som statsrevisorerne ønsker belyst.

3. Overvejelserne om Statsrevisorernes og Rigsrevisionens rolle skal bl.a. ses i lyset af regeringsprærogativet i grundlovens § 21, hvorefter regeringen kan lade forslag til

love og andre beslutninger fremsætte for Folketinget. Regeringen har anført, at dette indebærer, at Rigsrevisionens og Statsrevisorernes undersøgelse og bedømmelse af det lovforberedende arbejde må ske med respekt for regeringens muligheder for at fremsætte eller undlade at fremsætte lovforslag på grundlag af en selvstændig politisk stillingtagen.

Endvidere er det anført, at overvejelserne bør ses i lyset af Folketingets centrale rolle i lovgivningsprocessen og andre kontrolmuligheder over for regeringen, både i forbindelse med selve lovgivningsprocessen og mere generelt i form af spørgsmål, samråd, forespørgsler osv.

Den statslige revision har henvist til grundlovens § 47, stk. 2, vedrørende Statsrevisorernes kompetence og til bestemmelsen i ovennævnte folketingsbeslutning om, at Statsrevisorerne skal vurdere, om der er givet Folketinget fornødne oplysninger.

Det fremgår endvidere af rigsrevisorloven, at rigsrevisor af enhver offentlig myndighed kan forlange sig meddelt alle sådanne oplysninger og forelagt alle sådanne aktstykker, som efter rigsrevisors skøn er af betydning for udførelsen af rigsrevisors hverv.

Ydermere er det anført, at rigsrevisor ifølge rigsrevisorloven er uafhængig ved udførelsen af sit hverv og at det derfor er rigsrevisor, der bestemmer, hvilke forhold der skal fremdrages i rapporteringen til Statsrevisorerne.

Endelig bemærkes det, at det i forhold til Rigsrevisionens konkrete undersøgelser allerede er således, at de reviderede myndigheder i vidt omfang inddrages i revisionsprocessen, herunder om revisionskriterierne.

4. Der nedsættes på den baggrund et underudvalg under Folketingets Udvalg for Forretningsordenen, som skal belyse, hvilken rolle Statsrevisorerne og Rigsrevisionen skal have i forhold til regeringens lovforberedende arbejde. Underudvalget sammensættes af et medlem fra hver folketingsgruppe. Formand for underudvalget bliver Folketingets formand. Udvalget udarbejder beretningsudkast til Udvalget for Forretningsordenen.

Underudvalget skal foretage denne vurdering på baggrund af en beskrivelse af de gældende regler for Statsrevisorernes og Rigsrevisionens kompetence og deres nuværende praksis samt de gældende regler for det lovforberedende arbejde.

Underudvalget vil kunne indhente udredninger og synspunkter fra regeringen og fra Statsrevisorerne og Rigsrevisionen. Underudvalget vil endvidere kunne inddrage eksterne eksperter.

Underudvalget forventes ikke at afgive sit beretningsudkast til Udvalget for Forretningsordenen, før Rigsrevisionen og Statsrevisorerne har afsluttet den konkrete undersøgelse af statens støtte til solcelleanlæg.

Sekretariatsbetjeningen ledes af chefen for Folketingets Lovsekretariat, og der indgår i sekretariatet herudover en embedsmand fra henholdsvis regeringsside og revisionsside. De pågældende kan til konkrete opgaver inddrage andre kollegaer, der vil kunne deltage i de relevante møder i underudvalget.

Der henvises til UFO alm. del (2013-14) – bilag 6 (regeringens brev af 22. oktober 2013 til Folketingets formand), bilag 7 (Statsrevisorernes brev af 1. november 2013 til Folketingets formand) og bilag 8 (Folketingets formands brev af 6. november 2013 til statsministeren med to notater om fortilfælde af undersøgelser fra Rigsrevisionen, som har inddraget regeringens lovforberedelse).«

3. Grundlaget for underudvalgets overvejelser

Der er til brug for underudvalgets overvejelser udarbejdet følgende notater:

Finansministeriets notat af 1. juli 2014 om det lovforberedende arbejde.

Finansministeriets notat af 12. november 2014 om problemstillinger ved revisionsundersøgelser af det lovforberedende arbejde.

Notat fra Statsrevisorerne og Rigsrevisionen af 4. december 2014 om den statslige revisions bemærkninger til Finansministeriets notat af 12. november 2014.

Notat fra Statsrevisorerne og Rigsrevisionen af 4. december 2014 om den statslige revisions kompetence i forhold til at undersøge det lovforberedende arbejde. Lovsekretariatets notat af 5. november 2013 om fortilfælde af undersøgelser fra Rigsrevisionen, som har inddraget regeringens lovforberedelse, er vedlagt som bilag til dette notat.

Finansministeriets notat af 14. januar 2015 med bemærkninger til Statsrevisorerne og Rigsrevisionens notat af 4. december 2014.

3.1. Regeringens generelle synspunkter

Finansministeriet har i sit notat om problemstillinger ved revisionsundersøgelse af det lovforberedende arbejde anført, at kernen i den rejste problemstilling er, hvorvidt en revisionsundersøgelse bør omfatte en vurdering af kvaliteten af det lovforberedende arbejde, dvs. en bedømmelse af det arbejde og den proces, hvorved et lovforslag udarbejdes. Hertil knytter sig problemstillingen om, hvilket bedømmelsesgrundlag Rigsrevisionen i givet fald skal anvende, og om Rigsrevisionen selv skal kunne opstille krav til lovforberedelsens kvalitet.

Det handler således ifølge Finansministeriet ikke om revisionens kompetence til at foretage sædvanlig revision af det lovforberedende arbejde, dvs. undersøgelser af, om de økonomiske dispositioner, der kan være foretaget i forbindelse med udarbejdelsen af et lovforslag, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger og gældende regler, og om der er taget skyldige økonomiske hensyn.

Det handler ifølge Finansministeriet heller ikke om revisionens kompetence til at undersøge, hvorvidt Folketinget har fået rigtige og fyldestgørende oplysninger i forbindelse med behandlingen af et lovforslag.

Derfor handler det heller ikke om, hvilket materiale der skal udleveres til Rigsrevisionen i forbindelse med en undersøgelse. En vurdering af, om Folketinget har fået rigtige og fyldestgørende oplysninger i forbindelse med behandlingen af et lovforslag, kan f.eks. klarlægges, ved at revisionen i fornødent omfang har adgang til lovforberedelsens doku-

menter og dermed kan sammenholde de oplysninger, Folketinget modtog, med de oplysninger, ministeriet var i besiddelse af. Finansministeriet har i den forbindelse påpeget, at regeringen har tilkendegivet, at alt relevant materiale udleveres til revisionen.

Regeringens hovedsynspunkt er dermed ifølge Finansministeriet, at der kan foretages sædvanlig revision af lovforberedelsens økonomiske konsekvenser m.v., ligesom revisionen kan se på oplysningerne, der er videregivet til Folketinget i forbindelse med et lovforslags behandling, men at revisionen herudover bør være varsom med at gå ind i undersøgelser og vurderinger af selve lovforberedelsen.

Til støtte for sin opfattelse af problemstillingen har Finansministeriet i samme notat henvist til, at en minister overordnet set har to funktioner som henholdsvis regeringsmedlem og forvaltningschef. I rollen som forvaltningschef skal ministeren administrere på grundlag af love og bevillinger, som er vedtaget af Folketinget. Det er dette, der samtidig er revisionens kerneområde.

En minister udøver i sin egenskab af regeringsmedlem, hvad der kan betegnes som regeringsfunktioner. I disse funktioner har ministeren bl.a. til opgave at søge at realisere regeringens politik, således som den f.eks. kommer til udtryk i et regeringsgrundlag eller et lovprogram. En minister – og dermed ministeriet – laver således politik i form af f.eks. »policyoplæg«, reformprogrammer, handlingsplaner og idékataloger.

Finansministeriet har endvidere påpeget, at lovforslag er politik. De lovforslag, som regeringen fremsætter – som en del af lovgivningsmagten – er resultatet af regeringens interne politiske overvejelser eller politiske drøftelser med partier i Folketinget. Et lovforslag er ofte fremkommet på baggrund af et forudgående arbejde, hvor ideer drøftes, politiske initiativer iværksættes og forskellige politiske alternativer overvejes. Det lovforberedende arbejde er således i høj grad politisk.

Finansministeriet har i forlængelse heraf henvist til, at regeringens beføjelse til at fremsætte lovforslag er et regeringsprærogativ, dvs. en kompetence, der i almindelighed ikke kan begrænses af Folketinget eller andre organer. Det forhold, at det lovforberedende arbejde finansieres af ministeriernes almindelige bevilling, indebærer ikke en indskrænkning i grundlovens § 21 om regeringens lovgivningsinitiativ. Det er således i almindelighed også regeringens prærogativ at skønne over, hvorvidt der skal udarbejdes et lovforslag, og i givet fald hvornår et lovforslag skal udarbejdes, og hvornår det har en tilstrækkelig kvalitet til, at det kan fremsættes for Folketinget – en kvalitet, der herefter bliver vurderet af Folketinget.

Det daglige arbejde for Folketinget giver ifølge Finansministeriet rig mulighed for at tage stilling til regeringens forberedelse af lovforslag, bl.a. under lovforslags tre behandlinger i Folketinget. Lovforslaget bliver også behandlet intetst i Folketingets udvalg, hvor der er lejlighed til at stille spørgsmål til ministeren. Hvis et medlem finder, at lovforslaget ikke er blevet ordentligt forberedt i ministeriet, kan

den pågældende stille spørgsmål til ministeren, indtil eventuelle uafklarede forhold er belyst.

Det er Folketinget, der tager stilling til lovforslag og søger disse belyst gennem udvalgsbehandling og spørgsmål til ministre m.v. Det synes ifølge Finansministeriet ikke at være forudset i den gældende parlamentariske praksis, at revisionen efterfølgende skal foretage vurderinger af lovforberedelsens kvalitet. Kun i helt særlige tilfælde kan det være nødvendigt at udrede et konkret forløb under lovforberedelsen.

Ifølge Finansministeriet er der kun, for så vidt angår spørgsmålet om oplysninger til Folketinget, med § 5, stk. 3, i folketingsbeslutning om statsrevisorernes valg og virksomhed givet revisionen (Statsrevisorerne) hjemmel til at efterprøve og vurdere, om der er meddelt Folketinget de fornødne oplysninger. En sådan vurdering forudsætter dog ikke ifølge Finansministeriet, at lovforberedelsens tilrettelæggelse underkastes en undersøgelse – det er tilstrækkeligt, at man ser på, hvilke oplysninger ministeriet havde, og hvilke der blev videregivet til Folketinget.

Finansministeriet har anført, at spørgsmålet herefter er, hvilket vurderingsgrundlag revisionen skal anvende, såfremt den vil vurdere lovforslags kvalitet revisionsmæssigt.

Kernekompetencen for revisionen er kontrol af gennemførelsen af lovgivningen og bevillinger, hvor det efterprøves, om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Endvidere foretages der ved revision en vurdering af, hvorvidt der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de midler og driften af de virksomheder, der er omfattet af regnskabet.

Det er ifølge Finansministeriet vanskeligt at se, hvordan revisionen skal bedømme det lovforberedende arbejde. Det skal ses i sammenhæng med, at der ikke findes lovregler eller andre bindende normer for det lovforberedende arbejde. Lovforberedelsen er reguleret af sparsomme regeringsinterne retningslinjer, som er af relativt blød karakter, og som således efter omstændighederne kan fraviges i lyset af bl.a. politiske vilkår og parlamentariske hensyn, hvilket afspejler lovforberedelsens politiske karakter.

Hvis Rigsrevisionen i videre omfang skal vurdere det lovforberedende arbejdes kvalitet, vil der ifølge Finansministeriet være en risiko for, at revisionen kan komme i en situation, hvor revisionen implicit (eller eksplicit) opstiller nye normer, som den interne lovforberedende regeringsproces vurderes op imod, eller at revisionen kommer til at tillægge de regeringsinterne retningslinjer for lovforberedelsen en for stor vægt, således at sædvanlig revisionsmetode kan anvendes på lovforberedelsen (dvs. således at lovforberedelsen kan undersøges ud fra det kriterium, at dispositionerne skal være i overensstemmelse med gældende regler).

Herved kan revisionen ifølge Finansministeriet komme til at begrænse det råderum, som regeringer har til at fremsætte lovforslag, bl.a. under hensyn til politiske og parlamentariske forhold. Finansministeriet har i den forbindelse henvist til, at det i brevet af 22. oktober 2013 til Folketingets for-

mand påpeges, at Folketingets eventuelle ønsker til lovforberedelsens tilrettelæggelse bør søges fremmet gennem drøftelser med regeringen og ikke indirekte gennem iværksættelse af revisionsundersøgelser af lovforberedelsen.

Finansministeriet har videre anført, at der som også nævnt i regeringens brev af 22. oktober 2013 til Folketingets formand kan være helt særlige tilfælde, hvor udredning af et forløb under lovforberedelsen kan være nødvendigt for at give en tilstrækkelig belysning af det administrative område eller den problemstilling, der er genstand for den revisionsmæssige undersøgelse. I så tilfælde bør revisionen imidlertid afstå fra at bedømme forløbet.

Regeringen var ifølge Finansministeriet i brevet opmærksom på, at der findes enkelte eksempler på, at Rigsrevisionen i forbindelse med en undersøgelse af en sag er kommet ind på spørgsmål, der har at gøre med det lovforberedende arbejde i ministerierne. Finansministeriet har i den forbindelse konkret henvist følgende sager: nr. 2/2011 om ulovlig opkrævning af ejendomsskatter, nr. 18/2007 om udbetaling af uhævede feriepenge til efterlønsmodtagere, nr. 15/2007 om viden om effekter af de sociale indsatser og nr. 8/1997 om telesektorens udvikling og statens salg af aktier i Tele Danmark A/S. Finansministeriet har i den forbindelse henvist til, at det i Lovsekretariatets notat af 6. november 2013 om overordnede konklusioner om eksempler på Rigsrevisionens undersøgelser, som har inddraget regeringens lovforberedelse, bl.a. fremgår, at der, for så vidt angår de tre af beretningerne, har været tale om, at Rigsrevisionen har taget stilling til og i den forbindelse også undersøgt tilblivelsen af ganske specifikke bestemmelser i regeringens lovforslag, som senere viste sig at få utilsigtede konsekvenser eller skabe unødvendig tvivl om retstilstanden.

Regeringen fandt ifølge Finansministeriet på baggrund af den påtænkte – og som udgangspunkt væsentlig bredere – undersøgelse af lovforberedelsen på solcelleområdet, at der kunne være grund til de principielle overvejelser, som kom til udtryk i brevet af 22. oktober 2013 til Folketingets formand.

Finansministeriet har anført, at det – uden at foregribe Klima-, Energi- og Bygningsministeriets ministerredegørelse til Statsrevisorernes – er vurderingen, at Rigsrevisionens faktisk gennemførte undersøgelse er væsentlig snævrere og kun i mindre omfang berører de ovennævnte principielle problemstillinger omkring revisionens rolle.

Det skal navnlig ses, på baggrund af at undersøgelsen konkret er blevet tilrettelagt sådan, at den, for så vidt angår lovforberedelsens kvalitet, alene har fokus på spørgsmålet om kvaliteten af Klima-, Energi- og Bygningsministeriets vurderinger af de direkte økonomiske konsekvenser.

Finansministeriet har i den forbindelse henvist til, at det fremgår af beretning nr. 25/2013 om ændringen af støtten til solcelleanlæg, at Rigsrevisionen besvarer følgende hovedspørgsmål i beretningen:

»Har kvaliteten af Klima-, Energi- og Bygningsministeriets vurderinger af de økonomiske konsekvenser i lovarbej-

det vedrørende støtten til solcelleanlæg været tilfredsstillende?

Har klima-, energi- og bygningsministeren rigtigt og fyldestgørende oplyst Folketinget om de økonomiske konsekvenser af lovgivningen om støtten til solcelleanlæg? «

Finansministeriet har endelig påpeget, at det andet spørgsmål – altså om oplysninger til Folketinget – var et af de punkter i Statsrevisorernes anmodning, som regeringen ikke havde bemærkninger til i sit brev af 22. oktober 2013. Det forhold, at Rigsrevisionen fortrinsvis har søgt at besvare spørgsmålet ved at sammenholde de oplysninger, som Klima-, Energi- og Bygningsministeriet havde adgang til, med de oplysninger, som ministeren har givet til Folketinget, er ifølge Finansministeriet i overensstemmelse med sædvanlig praksis, jf. det tidligere anførte.

I sit notat om det lovforberedende arbejde har Finansministeriet foretaget en gennemgang og beskrivelse af indholdet af forskellige normer med betydning for regeringens lovforberedende arbejde. Det drejer sig om følgende:

- Grundloven, navnlig dens § 21 og § 41, stk. 1.
- Ministeransvarlighedsloven, navnlig dens § 5.
- Folketingets forretningsorden, navnlig dens § 10.
- Statsministeriets cirkulære nr. 159 af 16. september 1998 om bemærkninger til lovforslag og andre regeringsforslag og om fremgangsmåden ved udarbejdelse af lovforslag, redegørelser, administrative forskrifter m.v.
- Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet fra juni 2005.

Finansministeriet har sammenfattende anført, at reglerne og normerne for det lovforberedende arbejde kan beskrives således, at der i lovgivningen – herunder i grundloven – ikke findes bestemmelser om selve lovforberedelsen som sådan. Det lovforberedende arbejde er behandlet i et cirkulære og en vejledning, der i sagens natur efter omstændigheder vil kunne fraviges. Retningslinjerne for det lovforberedende arbejde har desuden generelt fokus på lovtekniske problemstillinger.

3.2. Rigsrevisionens og Statsrevisorernes generelle synspunkter

Rigsrevisionen og Statsrevisorerne har i deres notat af 4. december 2014 om den statslige revisions kompetence i forhold til at undersøge det lovforberedende arbejde foretaget en kort gennemgang af retsgrundlaget for den statslige revisionsordning efter grundloven, lov om statsrevisorerne (statsrevisorloven), lov om revisionen af statens regnskaber m.m. (rigsrevisorloven) og folketingsbeslutningen om statsrevisorernes valg og virksomhed. Herunder har revisionsmyndighederne gennemgået reglerne om revisionsmyndighedernes mandat og uafhængighed, revisionens område og revisionsmyndighedernes opgaver og adgang til oplysninger.

Vedrørende spørgsmålet om den statslige revisions kompetence i forhold til at undersøge det lovforberedende arbejde har revisionsmyndighederne anført, at den statslige revision har adgang til at undersøge det lovforberedende arbej-

de, når det sker som et led i revisionen og regnskabsgen-nemgangen af statsregnskabet og andre regnskaber.

I den forbindelse har revisionsmyndighederne henvist til, at Statsrevisorernes særlige opgave med at efterprøve og vurdere, om der i forbindelse med givne bevillinger og andre beslutninger er meddelt Folketinget og dets udvalg de fornødne oplysninger, kan gøre det relevant at undersøge det lovforberedende arbejde. For at belyse oplysningerne i og konsekvenserne af et lovforslag kan det f.eks. være nødvendigt, at revisionen ser på, om ministeriet har indhentet de relevante oplysninger eller foretaget de relevante beregninger. Dette var f.eks. tilfældet i beretning nr. 18/2007 om udbetaling af uhævede feriepenge til efterlønsmodtagere, hvor ministeriet havde forsømt at vurdere det potentielle omfang af dobbeltforsøgelse af efterlønsmodtagere. Relevansen af at undersøge det lovforberedende arbejde gælder både for Statsrevisorerne og Rigsrevisionen, da Statsrevisorerne kan lægge Rigsrevisionens arbejde til grund og har mulighed for at anmode Rigsrevisionen om at foretage undersøgelser.

Løsningen af Rigsrevisionens revisionsopgaver (uden en statsrevisoranmodning) kan også ifølge revisionsmyndighederne gøre det nødvendigt at undersøge det lovforberedende arbejde.

Revisionsmyndighederne har i den forbindelse henvist til, at når Rigsrevisionen vurderer, om der er taget skyldige økonomiske hensyn, jf. rigsrevisorlovens § 3, ved forvaltningen af de midler og driften af de virksomheder, der er omfattet af regnskabet, omfatter det bl.a. en vurdering af, om lovgivningen har den økonomiske effekt, der var tilsigtet ved vedtagelsen af loven. I de tilfælde, hvor den tilsigtede effekt er udeblevet, kan det således være nødvendigt at undersøge, om den manglende effekt skyldes forvaltningen eller skal henføres til fejl og mangler i det lovforberedende arbejde.

Når Rigsrevisionen udfører bevillingskontrol og bliver opmærksom på store afvigelser mellem finanslovsbevilling og regnskab, kan det endvidere være relevant at undersøge, om afvigelserne kan skyldes fejl og mangler i det lovforberedende arbejde.

Undersøgelser af det lovforberedende arbejde vil ifølge revisionsmyndighederne kun være relevant begrundet i revisionens opgaver, efter at en lov er trådt i kraft og der foreligger et regnskab og der har vist sig uhensigtsmæssige konsekvenser af lovgivningen.

Revisionsmyndighederne har anført, at revisionen kun har adgang til at undersøge det lovforberedende arbejde, hvis det er konkret begrundet i revisionens opgaver.

Revisionens uafhængighed betyder imidlertid, at det i første omgang er revisionen selv, der afgør relevansen – revisionen kan således ikke på forhånd afskæres adgang til oplysninger. Det kommer bl.a. til udtryk i forhold til adgangen til oplysninger, hvor det ifølge revisionsmyndighederne fremgår af grundlovens § 47, stk. 2, 3. pkt., statsrevisorlovens § 4, stk. 3, og rigsrevisorlovens § 12, stk. 1, 1. pkt., at det er revisionen, der vurderer, hvilke oplysninger der er relevante.

Revisionsmyndighederne har i den forbindelse påpeget, at Folketinget fortsat i forhold til såvel Statsrevisorerne som Rigsrevisionen efterfølgende vil have mulighed for at kritisere, hvis revisionen skulle være gået uden for sit mandat.

Revisionsmyndighederne har henvist til fem konkrete sager, hvor den statslige revision har undersøgt det lovforberedende arbejde, nemlig de fire sager, som Finansministeriet også har omtalt, og beretning nr. 25/2013 om ændringen af støtten til solcelleanlæg.

Revisionsmyndighederne har anført, at det gælder for alle fem beretninger, at Rigsrevisionen forholdsvis indgående har undersøgt det arbejde, som centraladministrationen har udført i forbindelse med udarbejdelse af lovforslag. Beretning nr. 15/2007 om viden om effekter af de sociale indsatser er anderledes end de øvrige, fordi Rigsrevisionen mere overordnet undersøgte, om det daværende Velfærdsministerium baserede sine lovgivningsinitiativer på viden om effekter af de sociale indsatser. I de øvrige fire beretninger har Rigsrevisionen undersøgt tilblivelsen af specifikke bestemmelser i regeringens lovforslag, som senere viste sig at få utilsigtede konsekvenser eller skabe unødvendig tvivl om retstilstanden.

Revisionsmyndighederne har bemærket, at Statsrevisorerne efterfølgende i alle fem sager i varierende grad har afgivet kritiske bemærkninger om regeringens lovforberedelse. Endelig har revisionsmyndighederne bemærket, at fire af de fem beretninger er udarbejdet efter anmodning fra Statsrevisorerne.

Revisionsmyndighederne har anført, at det, som Lovsekretariatet også har påpeget, er vanskeligt ud fra disse sager at uddrage nogen konkret »målestok« eller noget detaljeret sæt af normer, som Rigsrevisionen har anvendt til at bedømme regeringens lovforberedende arbejde. De tre seneste sager har dog det tilfælles, at de angår tilfælde, hvor udformningen af lovforslag har haft utilsigtede økonomiske konsekvenser for det offentlige. Det har været baggrunden for, at Statsrevisorerne har anmodet Rigsrevisionen om at undersøge baggrunden for de pågældende lovforslags nærmere udformning.

De fem beretninger er endvidere udarbejdet i overensstemmelse med den lovbestemte og sædvanlige praksis for høring af bl.a. udkast til beretninger og dialog mellem Rigsrevisionen og ministerierne undervejs i et undersøgelsesforløb og med Statsrevisorerne, efter at beretningen er afgivet til Folketinget, hvor ministeren afgiver en redegørelse for de foranstaltninger og overvejelser, som beretningen har givet anledning til. Det er en veletableret praksis, som giver såvel revisor som den reviderede part mulighed for at drøfte de anvendte metoder og målestokke og mulighed for at respondere på den kritik, som revisor måtte rejse.

Revisionsmyndighederne har afslutningsvis kort beskrevet det sædvanlige forløb for udarbejdelse af og opfølgning på revisionsberetninger.

3.3. Statsrevisorerne og Rigsrevisionens bemærkninger til regeringens synspunkter om problemstillinger ved revisionsundersøgelse af det lovforberedende arbejde

Rigsrevisionen og Statsrevisorerne har i deres notat med bemærkninger til Finansministeriets notat om problemstillinger ved revisionsundersøgelser af det lovforberedende arbejde givet udtryk for tre synspunkter over for regeringens opfattelse.

Revisionsmyndighederne har for det første fastholdt, at de har mulighed for at undersøge det lovforberedende arbejde, sådan som det fremgår af deres tidligere notat om den statslige revisions kompetence. Revisionsmyndighederne har i den forbindelse bemærket, at revisionen siden 1998 kun har bragt denne mulighed i anvendelse i 5 ud af 279 undersøgelser, hvoraf beretning nr. 25/2013 om ændringen af støtten til solcelleanlæg er den seneste. Fire ud af disse fem undersøgelser af det lovforberedende arbejde er udarbejdet efter anmodning fra Statsrevisorerne og omhandler tilblivelsen af specifikke bestemmelser i regeringens lovforslag, som efter lovens vedtagelse viste sig at få utilsigtede konsekvenser eller skabe unødigt tvivl om retstilstanden. Undersøgelserne har endvidere omhandlet den særlige opgave, som Statsrevisorerne har med at vurdere, om Folketinget har modtaget de fornødne oplysninger i forbindelse med givne bevillinger og andre beslutninger.

Revisionsmyndighederne har for det andet anført, at de konstaterer, at regeringen anerkender, at revisionen har adgang til at foretage sådanne undersøgelser, men at regeringen dog har stillet en række principielle spørgsmål ved måden, hvorpå revisionen måtte foretage sådanne undersøgelser. Det er bl.a. påpeget fra regeringens side, at revisionen skal være varsom med at bedømme det lovforberedende arbejde på grund af fraværet af bindende normer og regler. Revisionsmyndighederne har hertil bemærket, at revisionen ikke har til formål at opstille normer for regeringens lovforberedende arbejde, og at det heller ikke er sket i de fem gennemførte undersøgelser. Endvidere er det fra regeringens side påpeget, at der i det lovforberedende arbejde kan være processer og dokumenter, som er så regeringsinterne og politiske, at det ikke synes relevant, at de skulle undersøges af den statslige revision. Revisionsmyndighederne har anført, at de anerkender dette principielle synspunkt. Revisionsmyndighederne har dog også anført, at det sjældent ses, at det er den kontrollerede, der afgør, hvilke oplysninger kontrollanten skal have, og at det ikke er hensigtsmæssigt på forhånd og generelt at udelukke, at bestemte dokumenter og processer indgår i en undersøgelse. I udgangspunktet skal revisionen have adgang til de oplysninger, som revisionen anser for nødvendige for udførelse af hvervet, og eventuelle undtagelser herfra afgøres bedst i den konkrete sag og – som hidtil praktiseret – i en dialog mellem revision og den reviderede part.

Revisionsmyndighederne har for det tredje anført, at den statslige revision ser sig selv som en bidragsyder til Folketingets parlamentariske kontrol af regeringsførelsen, og peget på, at Folketinget har haft og fortsat kan have behov for revisionsundersøgelser af det lovforberedende arbejde. Det gælder særlig, når staten har lidt et tab eller en lov har utilsigtede virkninger, der skyldes fejl eller mangler i det lov-

forberedende arbejde. Revisionsmyndighederne ser derfor ikke noget behov for at ændre revisionslovgivningen.

3.4. Regeringens bemærkninger til Statsrevisorerne og Rigsrevisionens synspunkter

Finansministeriet er i sit notat med bemærkninger til notat om den statslige revisions kompetence fremkommet med regeringens bemærkninger til revisionsmyndighedernes synspunkter.

Finansministeriet har heri vurderet, at der er principiel enighed om en række hovedpunkter:

Der er således enighed om, at den statslige revision har mulighed for at undersøge det lovforberedende arbejde, i det omfang det følger af § 5, stk. 3, i folketingsbeslutning om statsrevisorernes valg og virksomhed. En vurdering af, om Folketinget har fået rigtige og fyldestgørende oplysninger i forbindelse med behandlingen af et lovforslag, kan foretages, ved at revisionen i fornødent omfang har adgang til lovforberedelsens dokumenter og dermed kan sammenholde de oplysninger, Folketinget modtog, med de oplysninger, ministeriet var i besiddelse af. Rigsrevisionen kan i den forbindelse forlange sig meddelt alle sådanne oplysninger og forelagt alle sådanne aktstykker, som efter rigsrevisors skøn er af betydning for udførelsen af rigsrevisors hverv, jf. rigsrevisorlovens § 12, stk. 1, 1. pkt. En vurdering af, om Folketinget har fået rigtige og fyldestgørende oplysninger i forbindelse med behandlingen af et lovforslag, fordrer derimod ikke, at der foretages mere omfattende undersøgelser af lovforberedelsens tilrettelæggelse og gennemførelse.

Der er endvidere ifølge Finansministeriet enighed om, at Rigsrevisionen tidligere kun har anvendt kompetencen til at undersøge det lovforberedende arbejde i ganske få tilfælde, og at det også fremover må forventes, at det lovforberedende arbejde kun helt undtagelsesvis indgår i revisionens undersøgelser.

Endelig er der ifølge Finansministeriet enighed om, at det er vanskeligt på baggrund af Rigsrevisionens praksis at udløse en konkret målestok, som Rigsrevisionen hidtil har anvendt til at bedømme det lovforberedende arbejde.

Finansministeriet har i den forbindelse bemærket, at det sidstnævnte forhold skal ses i sammenhæng med, at der – til forskel fra sædvanlige undersøgelser af, om der er udøvet lovmæssig forvaltning i ministerierne – ikke findes lovregler eller andre bindende normer om det lovforberedende arbejde. Det er derfor også fremover afgørende, at Rigsrevisionen ikke opstiller normer for det lovforberedende arbejde.

Finansministeriet har endvidere anført, at det i øvrigt kan konstateres, at Rigsrevisionens faktisk gennemførte undersøgelse af solcelleområdet viste sig at være snævrere afgrænset end antaget i regeringens brev af 22. oktober 2013, som var udformet på baggrund af navnlig Rigsrevisionens notat af 1. oktober 2013 om tilrettelæggelsen af undersøgelsen. Undersøgelsen er konkret blevet tilrettelagt sådan, at den, for så vidt angår lovforberedelsens kvalitet, alene har fokus på spørgsmålet om kvaliteten af Klima-, Energi- og Bygningsministeriets vurderinger af de direkte økonomiske konsekvenser. På den baggrund vedrører den faktisk gen-

nemførte undersøgelse kun i mindre omfang principielle problemstillinger omkring revisionens rolle.

Et andet spørgsmål er ifølge Finansministeriet, i hvilke tilfælde den statslige revision kan undersøge det lovforberedende arbejde som led i den almindelige revision, dvs. især revisionen efter rigsrevisorlovens § 3.

Finansministeriet har derom anført, at revisionens hovedopgave som afspejlet i dens lovgrundlag, herunder § 3 i rigsrevisorloven, er kontrol med regeringens administration af vedtagne bevillinger og love og ikke kontrol med regeringens rolle i lovgivningsprocessen. Som nævnt i regeringens brev af 22. oktober 2013 til Folketingets formand kan der være helt særlige tilfælde, hvor udredningen af et forløb under lovforberedelsen kan være nødvendig for at give en tilstrækkelig belysning af et administrativt område. Det afgørende for regeringen er, at revisionen i så tilfælde bør afstå fra at bedømme forløbet og opstille standarder for kvaliteten af det lovforberedende arbejde.

Der vil ellers ifølge Finansministeriet være en risiko for, at revisionen kommer til implicit (eventuelt eksplicit) at opstille nye normer, som den interne lovforberedende regeringsproces fremover vil blive vurderet op imod. Herved kan revisionen komme til at begrænse det råderum, som regeringer hidtil har haft til at fremsætte lovforslag, bl.a. under hensyn til politiske og parlamentariske forhold.

Om det af revisionsmyndighederne anførte i notatet om den statslige revisions kompetence om anledninger til at undersøge det lovforberedende arbejde har Finansministeriet oplyst, at det forhold, at Rigsrevisionen har kompetence til at undersøge, hvorvidt der er taget skyldige økonomiske hensyn, ikke i sig selv giver en hjemmel til at undersøge det lovforberedende arbejde. Endvidere har Finansministeriet bemærket, at en manglende effekt kan – og formentlig ofte vil – skyldes forhold, der ikke efter almindelig samfundsvidenskabelig opfattelse kan kategoriseres som »fejl og mangler«, hvilket understreger, at revisionen bør være yderst forsigtig med at foretage bedømmelser af lovforberedelsens kvalitet.

For så vidt angår det af revisionsmyndighederne i samme notat nævnte om »uhensigtsmæssige konsekvenser af lovgivningen« som eksempel på en situation, hvor den statslige revision kan iværksætte undersøgelser af lovforberedelsen, har Finansministeriet anført, at der efter regeringens opfattelse ikke er belæg for at opstille dette kriterium. Finansministeriet har endvidere anført, at der ikke kan opstilles et objektivt (og ikkepolitisk) kriterium for, hvornår en lovbestemmelse har haft »uhensigtsmæssige« konsekvenser.

Vedrørende det af revisionsmyndighederne anførte om, at det, at »staten har lidt et tab« og at der er »store afvigelser mellem finanslovbevilling og regnskab« kan være anlednin-

ger til at inddrage det lovforberedende arbejde i en revisionsundersøgelse, har Finansministeriet anført, at det er regeringens opfattelse, at en konstatering af sådanne eller andre utilsigtede forhold ikke i sig selv kan være en anledning for revisionen til at undersøge lovforberedelsen. Revisionen bør afstå fra at bedømme lovforberedelsen, og en faktisk udredning af et forløb under lovforberedelsen bør kun sættes i værk i helt særlige tilfælde. Det må her ifølge Finansministeriet være en afgørende yderligere betingelse, at der er en særligt underbygget formodning for, at årsagen til den utilsigtede virkning ved loven skal søges i det lovforberedende arbejde og ikke er fremkommet som følge af andre – herunder udefrakommende – faktorer.

4. Underudvalgets overvejelser

Underudvalget konstaterer, at regeringens lovforberedende arbejde alene har været inddraget i meget få undersøgelser, og at det på nær et enkelt tilfælde er sket efter anmodning fra Statsrevisorerne.

Underudvalget konstaterer endvidere, at Rigsrevisionens faktisk gennemførte undersøgelse af solcelleområdet konkret blev tilrettelagt sådan, at den, for så vidt angår lovforberedelsens kvalitet, alene har fokus på spørgsmålet om kvaliteten af Klima-, Energi- og Bygningsministeriets vurderinger af de direkte økonomiske konsekvenser.

Underudvalget anerkender, at der ikke i lovgivningen er fastsat bestemmelser om lovforberedelsen som sådan, og at det lovforberedende arbejde således er reguleret ved et cirkulære og vejledninger, der efter omstændighederne vil kunne fraviges. Endelig ligger det i sagens natur fast, at en regering har kompetence til at fremsætte lovforslag, og at der heri ligger, at det i almindelighed er op til regeringen alene at foretage vurderingen af, hvorvidt og hvornår der skal udarbejdes et lovforslag, og også, hvornår lovforslaget har en tilstrækkelig kvalitet til, at det kan fremsættes.

Underudvalget har tillid til, at den statslige revision og regeringen i praksis i det samarbejde, der foregår i forbindelse med revisionsundersøgelser, vil kunne finde den rette balance mellem de forskellige hensyn, herunder hensynet til, at den statslige revision tilbunds gående kan foretage sine undersøgelser, og hensynet til, at revisionen ikke herved bliver normskabende, for så vidt angår regeringens lovforberedende arbejde. Det er således sammenfattende underudvalgets vurdering, at der ikke er anledning til at foretage præciseringer i lovgivningen vedrørende den statslige revision.

P.u.v.

Mogens Lykketoft

formand