

Til lovforslag nr. L 259. Betænkning afgivet af Udvalget for Forretningsordenen den 25. maj 1994

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af lov om statsrevisorerne

[Af Løvig Simonsen (S), Engell (KF), Ivar Hansen (V), Gade (SF), Aage Brusgaard (FP), Peter Duetoft (CD), Bilgrav-Nielsen (RV) og Lysholm Christenen (KRF)]

Udvalget har behandlet lovforslaget i nogle møder og har herunder stillet spørgsmål til statsrevisorerne og kulturministeren, som disse har besvaret skriftligt.

Udvalgets spørgsmål og svarene herpå er optrykt som bilag til betænkningen.

Endvidere har udvalget modtaget skriftlig og/eller mundtlig henvendelse fra TV 2 og Journalistforbundet.

De skriftlige henvendelser og statsrevisorerne kommentarer hertil er optrykt som bilag til betænkningen.

Herefter indstiller et *flertal* (udvalget med undtagelse af Centrum-Demokraternes medlem af udvalget) lovforslaget til *vedtagelse uændret*.

Flertallet ønsker vedrørende Danmarks Radio og TV 2 at understrege, at sigtet med lovændringen er at give statsrevisorerne samme adgang til at stille spørgsmål om økonomiforvaltning, som gælder på alle andre felter inden for andre statslige eller statsstøttede områder. Spørgsmålene vil i givet fald vedrøre de økonomiske konsekvenser af beslutninger, der er truffet, og som har givet eller vil give sig udslag i regnskaber, og ikke i programpolitik.

Lovforslaget indebærer således, at statsrevisorerne kan udøve deres virksomhed på samme måde, som gælder for andre statslige eller statsstøttede områder. Denne virksomhed har i årtier været udøvet på tilsvarende kulturelle områder. Eksempelvis er Det Kongelige Teater og statens museer blevet revideret, uden at

denne revision på nogen måde har øvet indflydelse på repertoire eller udstillinger. Det kan endvidere nævnes, at også domstolenes administration er blevet underkastet kritisk revision. Den foreslåede lovbestemmelse giver statsrevisorerne nøjagtig samme kompetence og adgang til at foranstalte undersøgelser, som statsrevisorloven hele tiden har givet dem, og har, med undtagelse af Danmarks Radio og TV 2, været gældende i hele det statslige område, således også for Kulturministeriet, Justitsministeriet og Forsvarsministeriet.

Flertallet finder det væsentligt at understrege, at undersøgelser i henhold til lovforslaget på ingen måde vil omfatte en vurdering af politisk trufne beslutninger, herunder bestyrelsesbeslutninger om f.eks. programvirksomhed, men alene vil omfatte bedømmelser af, om de trufne beslutninger er efterlevet af de respektive institutioner, og om der er taget skyldige hensyn til produktions- og effektivitetsaspektet. Der henvises herom til statsrevisorerne svar på spørgsmål 3.

Et *mindretal* (Centrum-Demokraternes medlem af udvalget) er af mange årsager yderst skeptisk over for lovforslaget.

Mindretallet hæfter sig særligt ved det helt ubegrundede hastværk, som meget nemt kan vise sig at blive til lastværk.

Mindretallet vil i øvrigt redegøre for sine synspunkter ved lovforslagets 2. behandling.

Henning Rasmussen (S) fmd. Ivar Hansen (V) nfm. Grove (KF) Lilli Gyldenkilde (SF)
Kirsten Jacobsen (FP) Ole Espersen (S) Løvig Simonsen (S) Ritt Bjerregaard (S)
Frank Jensen (S) Hjortnæs (S) Arne Melchior (CD) Bilgrav-Nielsen (RV)
Lysholm Christensen (KRF) Engell (KF) Torben Rechendorff (KF) Flemming
Hansen (KF) Birthe Rønn Hornbech (V) Inge Dahl-Sørensen (V) Mejdahl (V)
Tom Behnke (FP) Rahbæk Møller (SF)

Kronikken i Politiken, onsdag den 18. maj 1994:

Trusler mod tv og radio

af Jørn Henrik Petersen

En principiel uafhængighed af enhver form for politisk kontrol er forudsætning for, at offentligt »ejede« medier overhovedet er acceptable i et frit samfund.

Derfor oprettede man allerede i 1926 den daværende Statsradiofoni som en særlig institution. Godt nok blev den »optaget« på finansloven, men det var en minister, der skulle godkende Statsradiofoniens budgetramme. Det var *ikke* Rigsdagen. Lands- og Folketingets indflydelse var »begrænset« til, at tingenes finansudvalg skulle give »tilslutning« til de af ministeren fastsatte licensafgifter.

Denne deling af ansvaret mellem minister og Rigsdag skulle, som det var tilfældet i andre europæiske lande, give radiofonierne en politisk uafhængighed.

For denne kroniks hovedanliggende er det også af interesse at notere, at den ansvarlige minister i 1928 udstedte en revisionsinstruks, der hvilede på en revision uden for den statslige revisionsordning. Just denne bestemmelse antyder frygten for, at politisk udpegede revisorer kunne (og det er afgørende i principielle anliggender) benytte deres beføjelse til at lægge et uønsket pres på Statsradiofonien.

Ideen var, at Statsradiofonien (senere Danmarks Radio) skulle have en større uafhængighed end andre offentlige institutioner. At sortere under en minister, der repræsenterer den udøvende magt, giver selvsagt større uafhængighed end blot i mindste måde at være en parlamentarisk forsamlings.

Denne idé stod uændret og uantastet som grundpille, indtil der i 1960'erne opstod en række »sager«, som gav anledning til disput. Afklaringen af disse forhold fandt sted ved en ændring af radioloven i 1973, der knæsatte Danmarks Radios status som »en selvstændig offentlig institution«. Det understregedes, at Danmarks Radio ikke skulle betragtes som en

statslig, men som en selvstændig offentlig institution med en særlig bevillingsretlig status. Radioens og fjernsynets uafhængige status i et frit samfund, den fundamentale programfrihed, kunne tænkes begrænset eller endog gjort illusorisk, fremhævedes det, hvis den ikke blev modsvaret af en betydelig økonomisk og administrativ dispositionsfrihed.

Selvsagt må radio- og fjernsynsstationer respektere den økonomiske ramme, der lægges for virksomheden gennem fastsættelsen af dens budgetramme, men inden for denne må der, sagde man, udvises den yderste varsomhed ved fastsættelse af regler, der til skade for den programmæssige uafhængighed muliggør indgreb eller bånd på dispositionsfriheden.

Svarende hertil blev TV 2 oprettet som en selvejende institution uden for det statslige budgetsystem og med kulturministeren som den, der med tilslutning fra Folketingets Finansudvalg fastsætter budgetrammen. Inden for denne ramme er TV 2's bestyrelse eneansvarlig for budgettet.

Tilsvarende er det Rigsrevisionen, der reviderer de æterbårne mediers regnskaber. De fremsendes af de respektive bestyrelser til kulturministerens godkendelse ledsaget af Rigsrevisionens evt. bemærkninger.

Statens indsigt i Danmarks Radios og TV 2's regnskaber er udtømmende reguleret i loven om radio- og fjernsynsvirksomhed, og Rigsrevisionen har således ikke adgang til at afgive beretning eller notat til de af Folketinget politisk valgte statsrevisorer.

Det er en tilstand, der har været politisk tilslutning til – netop begrundet i den varsomhed, hvormed man i et frit samfund må håndtere de æterbårne mediers programmæssige dispositionsfrihed. Det viste sig, da Fremskridtspartiet i begyndelsen af 1980'erne stillede forslag om, at det burde være Folketinget og ikke kulturministeren, der reelt traf den endelige afgørelse af, om Danmarks Radios regn-

skaber var korrekte, om der var handlet kontraktligt og bevillingsmæssigt korrekt, og om der var taget skyldige økonomiske hensyn ved driften. Med en sådan tanke træder »det politiske system« medierne betænkeligt nær. Ideen blev da også afvist af de øvrige partier.

Når jeg besværer læserne med denne historiske redegørelse, skyldes det, at problemet atter er dukket op og i en form, der ligger meget nær på Fremskridtspartiets oprindelige tanke.

I 1993 tog statsrevisorerne initiativ til at bede Rigsrevisionen gennemføre en særlig undersøgelse af DR og TV 2 og at rapportere til statsrevisorerne. Både Danmarks Radio og TV 2 protesterede, dels fordi man mente, der ikke forelå lovmæssig hjemmel, og dels, fordi fundamentale principper for radio og fjernsyn i et frit samfund var på spil.

Sagen blev forelagt Justitsministeriets lovfdeling. Samtidig meddelte man rigsrevisor, at TV 2 som en selvfølge gik ud fra, at der ikke ville blive iværksat nogen statsrevisorbestilt undersøgelse af noget som helst forud for Justitsministeriets tilkendegivelse.

På trods heraf mødte Rigsrevisionen i januar 1994 op på TV 2 med det sigte at påbegynde arbejdet på grundlag af statsrevisorernes tolkning. TV 2 afviste af principielle grunde at ville samarbejde med Rigsrevisionen, og lykkeligt indløb netop den dag Justitsministeriets svar: »På den anførte baggrund består der – efter Justitsministeriets opfattelse – ikke det fornødne hjemmelsmæssige grundlag for at ændre den hidtidige praksis og undergive revisionen af regnskaberne for Danmarks Radio og TV 2 den normale beretningsprocedure efter rigsrevisorloven, hvorefter Rigsrevisionen har adgang til at afgive notat eller beretning til statsrevisorerne«. En klar stillingtagen! Rigsrevisionen måtte rejse hjem med uforrettet sag.

Ikke desto mindre søgte statsrevisorerne efterfølgende gennem en nytolkning af statsrevisorloven af pålægge Rigsrevisionen alligevel i dens egenskab af revisionsinstans for DR og TV 2 at gennemføre de ønskede undersøgelser og at rapportere til statsrevisorerne. TV 2 undlod at protestere, men anmodede Kulturministeriet om atter at forelægge sagen for Justitsministeriet.

Svaret var lige så klart som det første: »På den anførte baggrund finder Justitsministeriet ikke, at statsrevisorerne på det nuværende lov-

grundlag kan bringe bestemmelser i rigsrevisor- eller statsrevisorlovene i anvendelse i forhold til Danmarks Radio og TV 2.«

Men sådan giver energiske statsrevisorer ikke op. Statsrevisorerne indkaldte i april de politiske partiers gruppeformænd til møde for at gøde jorden for, at alle »tekniske hindringer« (læs: bestående lovgivning) for en udvidet mediekontrol kunne ryddes af vejen.

Af en kommentar i Politiken skrevet af Ritt Bjerregaard fremgår det, at man vel er klar over, at der er principper på spil, når statsrevisorerne ønsker at sætte rigsrevisor i gang med en »økonomisk kritisk revision« for at overbevise sig selv og dermed Folketinget om, at midlerne er anvendt korrekt og økonomisk forsvarligt.

Meget smagfuldt har Ritt Bjerregaard derudover givet udtryk for, at når DR og TV 2 »strittede imod«, måtte det jo nok skyldes, at der er noget at skjule. Sådan! Et nydeligt populistisk argument, der just viser, hvorfor sagen er principiel, og hvorfor politikerne bør besinde sig, før det er for sent.

Men som sagt: Ritt Bjerregaard var i sin kommentar klar over, at knæsatte principper for æterbårne medier i et frit samfund var på spil. Derfor understregede hun stærkt, at statsrevisorernes mål og opgaver alene er at sikre, at medierne er anvendt i overensstemmelse med de beslutninger, der er taget af Folketinget, af institutionen selv eller af ministeren.

Denne argumentation »halter«. Af tre grunde:

For det første forbiges det, at TV 2's og DR's uafhængighed bl.a. er sikret ved, at Rigsrevisionen – i denne relation – er *uafhængig* af statsrevisorerne. Det har der hidtil været politisk enighed om burde være tilfældet, jf. afvisningen af Fremskridtspartiets forslag.

For det andet forbiges det, at denne uafhængighed er begrundet i ønsket om *ikke* at lade Folketingets repræsentanter kontrollere de konkrete økonomiske dispositioner, som ledsager enhver programredaktionel beslutning, ud fra den betragtning, at den programpolitiske frihed herved ville blive illusorisk.

For det tredje kan det være vanskeligt at forstå, hvad der menes med at sikre, at midlerne skulle være anvendt i overensstemmelse med de beslutninger, der er taget af Folketinget. Der er nemlig ingen taget.

Det er kulturministeren, der fastsætter budgetrammerne – med Finansudvalgets tilslutning. Budgetrammerne indeholder et kronebeløb, som tv-stationerne ikke må overskride, og et sendetidsmål, som de bør leve op til. At budgetrammerne overholdes, er Rigsrevisionen i forvejen garant for. At man lever op til sendetidsmålene, kan enhver seer forsikre sig om.

At midlerne anvendes i overensstemmelse med beslutninger truffet af institutionen selv, bør man da vist tro, bestyrelsen vil være i stand til at sikre. Og at man lever op til beslutninger truffet af ministeren i overensstemmelse med lovens indhold, kan let dokumenteres, thi ministeren kan i sin gode ret bede Rigsrevisionen undersøge bestemte forhold. Ministeren er i den sammenhæng og inden for lovens rammer og princip repræsentant for den udøvende magt.

Derfor kan det være uhyre vanskeligt at forstå statsrevisorernes ønske, hvis de vil holde sig til de af Ritt Bjerregaard anførte opgaver, thi de er alle varetaget på yderst betryggende vis.

Statsrevisorernes ønske om kontrol med TV 2's (og DR's) økonomiske dispositioner er så-

ledes ikke et spørgsmål om at rydde nogle tekniske hindringer af vejen. Det er et fundamentalt mediepolitisk spørgsmål: Vil politikerne fortsat sikre de æterbårne medier den uafhængighed af parlamentet/Folketinget, som er en af garantierne for informationsfriheden i et demokratisk samfund?

Det er principper, der er på spil. Diskussion af principper strider mod dansk pragmatisme. Man udsætter sig for at blive kaldt principrytter. Man udsætter sig for slet skjulte anklager for ikke at have rent mel i posen, men det er ikke uvæsentligt at fastholde et knæsat fundamentalt demokratisk princip: Sikringen af mediernes størst mulige uafhængighed af statsmagten.

Måtte alle politikere besinde sig på det ved først at undlade en hastværkslovgivning i indværende folketingssamling og dernæst i sommerens løb at gennemtænke, om de virkelig vil tage ansvar for en begyndende underminering af mediernes frihed. Der bør til statsrevisorernes ønske om posekigteri lyde et rungende nej.

JØRN HENRIK PETERSEN

Skriftlige henvendelser til udvalget

TV 2/DANMARK/DIREKTIONEN

Den 18. maj 1994

Udvalget for Forretningsordenen

TV 2 har fra Folketingets formand modtaget et forslag til lov om ændring af lov nr. 322 af 26. juni 1975 om statsrevisorerne.

Lovforslaget har til hensigt at tilvejebringe hjemmel for, at statsrevisorerne kan foretage eller lade foretage undersøgelser og afgive beretninger om bl.a. TV 2 og Danmarks Radio. Uanset lovforslagets generelle formulering fremgår det af bemærkningerne til lovforslaget, at det primære formål er at tilvejebringe den fornødne kompetence for statsrevisorerne i relation til TV 2 og Danmarks Radio.

En vedtagelse af det omhandlede lovforslag kan forekomme at være et spørgsmål af teknisk og revisionsmæssig art.

Dette er imidlertid ikke tilfældet for de to landsdækkende æterbårne medier, som i første række vil blive omfattet af lovændringen: En vedtagelse er ensbetydende med et markant brud med årtiers mediepolitik, som har sikret også de æterbårne medier den fornødne uafhængighed af Folketinget og Folketingets repræsentanter i konkrete administrative og økonomiske spørgsmål.

TV 2 skal på den baggrund kort ridse det historiske forløb op.

Danmarks Radio (dengang Statsradiofonien), har siden sin etablering i 1926 såvel bevillingsmæssigt som revisionsmæssigt indtaget en særstilling – angiveligt ud fra ønsket om at give institutionen en vis politisk uafhængighed.

Det var således ressortministerens kompetence – uanset Statsradiofoniens optagelse på finansloven – at godkende budgettet, og revisionen blev lagt uden for det statslige regi, ligesom beretning blev afgivet til den ansvarlige minister.

I løbet af 1960'erne opstod en række sager om Danmarks Radios bevillingsmæssige særstilling.

Der var på den baggrund bred politisk enighed om, at en legislativ afklaring af Danmarks Radios status var ønskelig.

Afklaringen fandt sted med radiolovsændringen i 1973 (lov nr. 421 af 15. juni 1973), som trådte i kraft den 1. april 1974.

Hermed blev det udtrykkeligt i § 9, stk. 4, lovfæstet, at ministeren skulle godkende regnskabet, og Danmarks Radios uafhængige status blev i loven beskrevet som en »selvstændig offentlig institution«.

I bemærkningerne til forslaget til lov nr. 421 af 15. juni 1973 siges bl.a.:

»... Med det foreliggende lovforslag er det hensigten at gøre det klart, at Danmarks Radio ikke skal betragtes som en statsinstitution, men som en selvstændig offentlig institution med en særlig bevillingsretlig status således som nærmere beskrevet i den refererede udtalelse fra »professorudvalget«.

og videre:

»... For det første vil programfriheden kunne begrænses eller endda gøres illusorisk, hvis den ikke modsvares af en betydelig økonomisk og administrativ dispositionsfrihed for institutionens ledelse. Hvis institutionen skal have sine midler ved det offentliges mellemkomst, f.eks. ved at den bemyndiges til at opkræve licensafgifter hos seere og lyttere, følger det af sig selv, at den må respektere den økonomiske ramme, der lægges for virksomheden gennem regeringens eller den lovgivende forsamlings bestemmelse af afgiftens størrelse. Inden for denne ramme bør den imidlertid kunne disponere så frit som muligt, og der bør udvises varsomhed ved fastsættelse af regler, der til skade for den programmæssige uafhængighed muliggør indgreb eller bånd på dispositionsfriheden.«

TV 2 blev som bekendt etableret ved radiolovsændringen i 1986 (lov nr. 245 af 25. april 1986).

Bilag til bet. o. lovf. vedr. statsrevisorerne

TV 2's uafhængige status blev understreget med beslutningen om at etablere virksomheden som en selvende institution uden for det statslige budgetsystem, jf. de udtrykkelige lov-bemærkninger herom til bestemmelsen om TV 2's budgetmæssige stilling i 1986-lovens § 15 k, stk. 1.

1986-lovens revisionsbestemmelse om TV 2 i § 15 q, stk. 1 og 2, blev ledsaget af følgende lov-bemærkninger:

»Bestyrelsen er eneansvarlig for budgettet for den landsdækkende virksomhed inden for den ramme, der er udstukket til virksomheden. Forslag til budget udarbejdes af direktionen. I budgettet indgår også indtægter ved salg af produktioner og andre ydelser incl. salg af produktioner til videomarkedet.

Det udarbejdede regnskab revideres ligesom regnskabet for Danmarks Radio af Rigsrevisionen. TV 2-virksomheden vil i denne forbindelse være forpligtet til at afgive de oplysninger, som Rigsrevisionen anmoder om.»

I øvrigt kan om TV 2's status henvises til kulturminister H. P. Clausens generelle bemærkninger i dennes skriftlige fremsættelse af TV 2-lovforslaget i Folketinget.

Heraf fremgår bl.a. følgende:

»Der fastsættes efter lovforslaget som generelle krav til programvirksomheden, at den skal være præget af alsidighed, kvalitet og mangfoldighed, men det er i øvrigt tanken, at TV 2-virksomheden skal have betydelig selvstændighed med hensyn til, hvorledes de generelle krav skal give sig udslag i den konkrete programvirksomhed. Selvstændigheden i udformningen af den daglige programvirksomhed tænkes også sikret gennem en klar opgavefordeling mellem bestyrelse og daglig ledelse.»

Siden 1974 har retsstillingen for DR i relation til statsrevisorerne således været ganske klar, ligesom TV 2's retsstilling har været det siden stationens etablering:

Statens indsigt i Danmarks Radios og TV 2's regnskaber er udtømmende reguleret i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, og Rigsrevisionen har således ikke adgang til at afgive beretning eller notat til statsrevisorerne om Danmarks Radios og TV 2's regnskabsmæssige forhold efter rigsrevisorlovens beretningsprocedure.

Sådan har retsstillingen da også været opfat-

tet af de politiske partier i Folketinget, inkl. de partier, som var i opposition til retstilstanden.

Således fremsatte medlemmer af Fremskridtspartiet i 1980 et lovforslag, hvorefter radiolovens § 9, stk. 4, skulle ophæves.

I bemærkningerne til forslaget anføres bl.a.:

»Forslagsstillerne finder, at det bør være Folketinget og ikke kulturministeren, der reelt træffer den endelige afgørelse af, hvorvidt Danmarks Radios regnskaber er korrekte, om der er handlet kontraktligt og bevillingsmæssigt korrekt, og om der er taget skyldige økonomiske hensyn ved driften af Danmarks Radio.»

Forslaget blev ikke vedtaget, da der ikke var politisk flertal herfor.

Det historiske forløb dokumenterer, at placeringen af TV 2 (og Danmarks Radio) som institutioner, uafhængige af de af Folketinget udpegede statsrevisorer, har været udtryk for en særdeles velovervejede mediepolitik, som har haft til formål at sikre, at den formelle programfrihed inden for de afstukne økonomiske rammer også reelt kunne virkeliggøres, uden at statsrevisorerne har haft kompetence til at undersøge de administrative og økonomiske følger af dispositioner, som er en uomgængelig del af enhver programredaktionel disposition. En opgivelse af princippet om de æterbårne mediers placering uden for statsrevisorerens kompetence er således ensbetydende med, at Folketingets repræsentanter får adgang til at kontrollere de konkrete økonomiske dispositioner, som ledsager enhver programredaktionel disposition med den følge, at den programredaktionelle uafhængighed af Folketinget gøres illusorisk.

Det fremsatte lovforslag er således i sin essens ikke af teknisk art, men angår et fundamentalt mediepolitisk spørgsmål: Vil politikerne fortsat sikre de æterbårne medier den uafhængighed af Folketinget, som er en af garantierne for informationsfriheden i et demokratisk samfund?

En vedtagelse af lovforslaget vil i øvrigt være i basal modstrid med det kommissorium for medieudvalget, som statsministeriet udfærdigede den 23. marts 1994. Af kommissoriet fremgår bl.a. følgende:

»Valgmuligheder, alsidighed og mangfoldighed er efter regeringens opfattelse centrale begreber på medieområdet. Det samlede mediemønster bør således sikre den alsidige informa-

tion, som er en forudsætning for den frie meningsdannelse i den demokratiske proces, i samfundsdebatten og i kulturlivet. Den enkelte borger skal desuden sikres reelle valgmuligheder, hvilket forudsætter alsighed i udbuddet – politisk, kulturelt og i forhold til økonomiske interesser – samt mediernes uafhængighed af statsmagten.»

Det forekommer derfor ganske forbløffende, at der mindre end 2 måneder efter kommissori-

ets udarbejdelse fremsættes et lovforslag, som underminerer uafhængigheden af statsmagten, den uafhængighed, som medieudvalget har som en arbejdspræmis i sit udvalgsarbejde.

TV 2 skal på den baggrund på det alvorligste advare imod det fremsatte lovforslag og anmoder herved om foretræde for Folketingets Udvalg for Forretningsordenen med henblik på en uddybning af TV 2's synspunkter.

Med venlig hilsen

JØRGEN FLINDT PEDERSEN

Journalistforbundet

Den 20. maj 1994

Folketinget

Udvalget for Forretningsordenen

Vedr.: Forslag til lov om ændring af lov om statsrevisorerne.

Dansk Journalistforbund skal hermed anmode om, at omtalte lovforslag underkastes en høringsrunde, hvor de relevante organisationer, virksomheder og myndigheder kan få adgang til at kommentere lovforslagets konsekvenser.

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår det direkte, at formålet er at underkaste Danmarks Radio og TV 2 statsrevisorerne kontrol.

Hvis statsrevisorerne får en sådan kompetence, vil det efter Journalistforbundets opfattelse kunne få alvorlige konsekvenser for den

redaktionelle og programpolitiske uafhængighed i DR og TV 2.

Journalistforbundet må advare imod, at lovforslaget hastes igennem inden Folketingets sommerpause, uden at disse alvorlige medipolitiske konsekvenser vurderes nøjere.

Jeg håber, at Folketingets Udvalg for Forretningsordenen er indstillet på at gennemføre den helt nødvendige høringsrunde. Hermed vil Medieudvalget, som regeringen netop har nedsat, også få lejlighed til at udtale sig om, hvorvidt lovforslaget vil indebære, at statsrevisorerne får kontrol med den redaktionelle og programpolitiske virksomhed.

Med venlig hilsen

LARS POULSEN

forbundsformand

TV 2/DANMARK/DIREKTIONEN

Den 24. maj 1994

Udvalget for Forretningsordenen

I fortsættelse af TV 2's foretræde for Udvalget for Forretningsordenen fredag den 20. maj 1994 i anledning af det fremsatte lovforslag nr. L 259 om ændring af lov om statsrevisorerne skal TV 2 herved tillade sig at foreslå følgende tilføjelse til det fremsatte lovforslags § 2, stk. 4, som suppleres med et 3. punktum med følgende ordlyd:

»Statsrevisorerne kan dog ikke foretage eller lade foretage undersøgelser og afgive beretninger om sager og dokumenter vedrørende Dan-

marks Radios og TV 2's programvirksomhed og forretningsmæssige forhold i tilknytning hertil, jf. § 73 a i lovbekendtgørelse nr. 13 af 7. januar 1994 om radio- og fjernsynsvirksomhed.«

Med den foreslåede tilføjelse vil man efter TV 2's opfattelse sikre den nødvendige parallelisering til radiolovens § 73 a, som Folketinget vedtog i december 1993 med det formål at give DR og TV 2 en så fri og uafhængig stilling som muligt vedrørende programvirksomheden og vedrørende forretningsmæssige forhold i tilknytning hertil.

Med venlig hilsen

JØRGEN FLINDT PEDERSEN

Udvalgets spørgsmål til statsrevisorerne og disses svar herpå

Spørgsmål 1:

Det bedes oplyst om og i hvilket omfang foreninger, institutioner m.v., som modtager tips- og lottomidler, efter den gældende revisionslovgivning er omfattet af statsrevisorerne og rigsrevisors kompetence, og hvilken betydning i den henseende en eventuel gennemførelse af L 259 vil indebære.

Statsrevisorerne svar:

Udvalget for Forretningsordenen udbad sig ved skrivelse af 11. maj 1994 statsrevisorerne

besvarelse af spørgsmål om, hvorvidt tips- og lottomidler efter den gældende lovgivning er omfattet af rigsrevisors og statsrevisorerne kompetence, og hvilken betydning en eventuel gennemførelse af ændring af statsrevisorlovens § 2 vil få.

Rigsrevisor har i sit notat til statsrevisorerne redegjort for omfanget af gældende ret samt virkningen af lovændringen.

Statsrevisorerne kan tilslutte sig rigsrevisors redegørelse og vedlægger notatet.

RIGSREVISIONEN

København, den 17. maj 1994

Notat til statsrevisorerne om fordelingen af tipsmidlerne og i hvilket omfang foreninger m.v., der modtager tilskud efter den gældende lovgivning, er omfattet af statsrevisorernes og rigsrevisors kompetence

1. Dette notat er udarbejdet som et bidrag til statsrevisorernes besvarelse af et spørgsmål af 11. maj 1994 fra Folketingets Udvalg for Forretningsordenen vedrørende lovforslag nr. L 259 (lov om ændring af lov om statsrevisorerne).

Spørgsmålet er sålydende:

»Det bedes oplyst om og i hvilket omfang foreninger, institutioner m.v., som modtager tips- og lottomidler, efter den gældende revisionslovgivning er omfattet af statsrevisorernes og rigsrevisors kompetence, og hvilken betydning i den henseende en eventuel gennemførelse af L 259 vil indebære.«

Jeg kan tilføje, at revisionen af tips- og lottomidlerne senest er omtalt i mit notat til statsrevisorerne af 21. december 1993 (RN 119/93) om en henvendelse fra Landsforeningen Ældre Sagen om revision og regnskabsaflæggelse m.v. i forbindelse med tips- og lottomidlerne.

2. Fordelingen af tipsmidlerne er fastlagt i lovbekendtgørelse nr. 637 af 27. juli 1993 om visse spil, lotterier og væddemål (tipning og lotto). Ifølge loven fordeles midlerne dels på grundlag af indskudssummen dels på grundlag af Dansk Tipstjeneste A/S' overskud. Der sondres i loven mellem indskudssummen for spil, lotterier og væddemål (hovedsagelig tips og lotto) og indskudssummen for bookmakerspil.

Indskudssummen for spil, lotterier og væddemål anvendes således, jf. §§ 5 og 6 A:

	Pct.
a) Afgift til staten	16,0
b) Gevinster, mindst 45,0 pct. og højst ..	60,0
c) Team Danmark og Danmarks Olympiske Komité	1,4
d) Hestesporten og breduesporten	0,4
e) Landsdækkende oplysningsforbund m.fl. indtil	0,8
f) Alment kulturelle formål	2,0
g) Til fordeling mellem medlemsforeningerne af De Samvirkende Invali-	

deorganisationer og evt. andre organisationer, der fungerer som interesseorganisationer for handicappede, kronisk syge m.v.	1,2
h) Andre landsdækkende sygdomsbekæmpende organisationer	0,7
i) Øvrige landsdækkende almennyttige organisationer	1,1
j) Andre almennyttige formål m.v.	1,4

Ad c:

Kulturministeren træffer årligt bestemmelse om størrelsen af de beløb, der skal udbetales.

Ad d:

Kulturministeren træffer med godkendelse af Finansudvalget afgørelse om størrelsen af de beløb, der skal anvendes til formålet.

Ad e:

Beløbet fordeles af Oplysningsforbundenes Fællesråd efter retningslinjer godkendt af undervisningsministeren.

Ad f:

Beløbet fordeles af kulturministeren efter retningslinjer godkendt af Finansudvalget.

Ad g:

Beløbet fordeles af finansministeren efter indstilling af De Samvirkende Invalideorganisationer.

Ad h:

Beløbet fordeles af finansministeren efter de i bilag til lov om visse spil, lotterier og væddemål nævnte regler.

Ad i:

Beløbet fordeles af finansministeren efter de

i bilag til lov om visse spil, lotterier og væddemål nævnte regler.

Ad j:

Finansministeren træffer med godkendelse af Finansudvalget afgørelse om størrelsen og fordelingen af beløbet.

3. For så vidt angår tilskuddene til andre landsdækkende organisationer, jf. litra h, skal det bemærkes, at forslaget til ændringsloven eller bemærkningerne hertil ikke indeholdt oplysning om de organisationer el.lign., som eventuelt skulle modtage støtte. Under lovforslagets behandling i Folketinget ændredes forslaget, og det fremgår af Skatteudvalgets betænkning, at puljen til landsdækkende sygdomsbekæmpende organisationer påtænkte fordelt til f.eks. Hjerteforeningen, Kræftens Bekæmpelse og Diabetesforeningen.

Landsforeningen til Kræftens Bekæmpelse, som i 1993 fra tipsmidlerne har modtaget 17 mio. kr. i acontotilskud for de første 2 kvartaler, fik ligeledes støtte i henhold til den tidligere tipslovs § 6 B, stk. 1, nr. 1, (lovbekendtgørelse nr. 187 af 16. marts 1989), hvoraf det fremgik, at 1 pct. af indskudssummen skulle fordeles mellem Landsforeningen til Kræftens Bekæmpelse, Dansk Røde Kors og Grønseforeningen.

4. Indskudssummen for bookmakerspil anvendes således:

Gevinster – mindst 45 pct. og højst 70 pct.
Afgift til staten – 30 pct. af indskudssummen efter fradrag af gevinster.

Det overskud, der fremkommer af de reducerede indskudssummer med fradrag af udgifter til administration, afskrivning, henlæggelser m.v. samt dividende, anvendes, jf. § 7, stk. 1, således:

	Pct.
1) Til idrætsformål	63,0
2) Til alment kulturelle formål	11,1
3) Til en lokale- og anlægssfond	6,0
4) Til støtte af friluftslivet	5,7
5) Til støtte af ungdomsformål	14,2
I alt	100,0

Ad 1:

Efter § 7, stk. 2, tilfalder 93 pct. af dette beløb nedenstående organisationer:

	Pct.
Danmarks Idræts-Forbund	45,0
De Danske Gymnastik- og Ungdomsforeninger	21,5
De Danske Skytte-, Gymnastik- og Idrætsforeninger	21,5
Dansk Firmaidrætsforbund	5,0
I alt	93,0

Disse organisationer er omfattet af bestemmelserne i § 7, stk. 10, og skal årligt indsende deres reviderede regnskab til Kulturministeriet. Til brug for Rigsrevisionen kan indhentes yderligere materiale til en nøjere regnskabs gennemgang.

Efter § 7, stk. 3, skal det resterende beløb (7,0 pct.) fordeles af kulturministeren med godkendelse af Finansudvalget.

Ad 2:

Beløbet til dette formål fordeles med Finansudvalgets godkendelse af undervisningsministeren ($\frac{2}{4}$) og af kulturministeren ($\frac{5}{4}$).

Ad 3:

Beløbet fordeles af fondens bestyrelse.

Ad 4:

Beløbet fordeles af Friluftsrådet. Friluftsrådet skal i henhold til § 7, stk. 10, årligt indsende sit reviderede regnskab til Miljøministeriet. Til brug for Rigsrevisionen kan indhentes yderligere materiale til en nøjere regnskabs gennemgang.

Ad 5:

Beløbet fordeles af Dansk Ungdoms Fællesråd efter retningslinjer godkendt af undervisningsministeren.

5. Langt den største del af tipsmidlerne anvendes til gevinster og afgift til staten. Den resterende del går til en mangfoldighed af støtteværdige aktiviteter, først og fremmest idræt. Der er ikke fastsat detaljerede retningslinjer for de revisionsmæssige forhold, men Rigsrevisionen har en vidtgående adgang til at indkalde regnskaber fra institutioner, foreninger m.v., som modtager støtte af tipsmidlerne.

Dette må ses på baggrund af, at allerede forarbejderne til rigsrevisorloven lagde op til det-

te tilsyn fra statens hovedrevision. Der er således i betænkning nr. 729/1975 vedrørende den statslige revisions struktur m.m. peget på, at der i flere tilfælde i medfør af lov er etableret særlige revisionsordninger for en række institutioner m.v., som ellers ville være omfattet af bestemmelsen i rigsrevisorlovens § 2, stk. 1, nr. 2. Der peges i denne forbindelse bl.a. på tips-selskabet, Statens Byggeforskningsinstitut og arbejdsløshedskasser m.fl. Da disse institutioner m.v. havde en sådan statslig interesse, at det måtte anses for nødvendigt, at hovedrevisionen havde adgang til at gennemgå deres regnskaber, blev det foreslået, at der i rigsrevisorlovens § 4, nr. 2, blev optaget bestemmelse om, at rigsrevisor gennem vedkommende minister kunne kræve forelagt regnskaber fra sådanne institutioner m.v., som var nævnt i rigsrevisorlovens § 2, stk. 1, men for hvilke der ved lov var fastsat en særlig revisionsordning.

6. Rigsrevisionens adgang til at indkalde regnskabet fra en sådan institution m.v. til gennemgang har efter almindelig praksis tillige omfattet regnskaber for anvendelsen af tilskud eller anden støtte, som er uddisponeret fra den pågældende institution m.v. Dette indseende med tilskudsmodtagernes regnskab har fundet sted i overensstemmelse med rigsrevisorlovens § 4 og har derfor normalt kun bestået i en kontrol af, om revisionen har været betryggende, og om vilkårene for støtten har været overholdt.

Rigsrevisionen har med en enkelt undtagelse ikke mødt indsigelse over for ønsker om indsendelse af regnskabet. Et af de større tilskudsmodtagende idrætsforbund ønskede således i 1986 ikke at imødekomme et ønske fra Rigsrevisionen om indsendelse af det til forbundets årsregnskab hørende revisionsprotokollat.

Indsigelsen kunne have sammenhæng med, at der siden tipslovens ikrafttræden havde eksisteret en ordning med særlige tilsynsførende fra det pågældende ministerium. En gang i 1980'erne rejste Kulturministeriet over for Rigsrevisionen spørgsmålet om en eventuel afvikling af tilsynsførendeordningen. Efter en nærmere gennemgang af regnskaberne for de idrætsorganisationer, der i henhold til den dagældende tipslovs § 7, stk. 2, modtog en andel af Tipstjenestens overskud, meddelte Rigsrevisi-

sionen i 1987 Kulturministeriet, at regnskabsmaterialet kunne danne grundlag for et revisionsmæssigt tilsyn i overensstemmelse med reglerne i rigsrevisorlovens § 4, jf. § 6. Såfremt ministeriet kunne anse et tilsyn efter disse retningslinjer for fyldestgørende for ministeriets forpligtelser over for dette udgiftsområde, havde Rigsrevisionen ikke noget imod, at den særlige ordning med ministerielle tilsynsførende bortfaldt. I tilslutning hertil bemærkede Rigsrevisionen, at man forudsatte, at ministeriet sikrede adgang til samme materiale, som de tilsynsførende havde haft adgang til, og at Rigsrevisionen kunne få adgang til idrætsorganisationernes regnskaber med tilhørende revisionsprotokollater samt i givet fald få stillet supplerende oplysninger til rådighed. Rigsrevisionen gav samtidig udtryk for, at der i en instruks burde gives vejledende retningslinjer for revisionen af idrætsorganisationernes regnskaber.

I fortsættelse heraf blev der ved ændringen af tipsloven i 1988 indsat en bestemmelse svarende til den, der i dag findes i tipslovens § 7, stk. 10. Af bemærkningerne til ændringslovforslaget fremgår det, at det er op til Rigsrevisionen selv at afgøre, hvornår og i hvilket omfang man måtte ønske at foretage revision af regnskaberne.

7. Med hensyn til spørgsmålet om en vejledende revisionsinstruks bemærkes, at Kulturministeriet nærede betænkelighed ved at fastsætte en sådan. Ministeriet henviste til den gennemførte lovændring og mente, at da de landsdækkende idrætsinstitutioner ikke modtog tips- og lottospillenes overskud fra Kulturministeriet, var de nu gældende lovbestemmelser fuldt tilstrækkelige til at sikre staten adgang til indseende med regnskaberne. Rigsrevisionen meddelte i den anledning Kulturministeriet, at man ville finde det rigtigst, om de nævnte idrætsorganisationers regnskaber i revisionsmæssig henseende blev behandlet i overensstemmelse med praksis efter rigsrevisorlovens § 4, men at man indtil videre ikke ville foretage yderligere med hensyn til fastsættelsen af en revisionsinstruks.

8. Efter Rigsrevisionens opfattelse har den statslige revision adgang til et regnskabsmæssigt indseende baseret på rigsrevisorlovens § 4

over for dispositioner i medfør af loven om visse spil, lotterier og væddemål. Der er gammel praksis for, at Rigsrevisionen hvert år har modtaget Dansk Tipstjeneste A/S' regnskab til gennemsyn, hvilket forekommer naturligt, da der tilfalder staten en afgift af virksomhed i medfør af loven. I øvrigt ejer staten 80 pct. af aktierne i tipsselskabet. Ligeledes har Rigsrevisionen i tidens løb indkaldt regnskaber fra idrætsorganisationer og -foreninger, som har modtaget støtte af tipsmidlerne.

De lovændringer, der i årenes løb har fundet sted, har medført, at andre spilleformer end tipning er blevet omfattet af loven.

Ved lov nr. 643 af 19. december 1984 om eliteidrættens fremme fastsattes den særlige ordning for den ved loven oprettede selvejende institution (Team Danmark), at institutionsbudget, regnskab og beretning skulle fremsendes til kulturministeren, der med sine bemærkninger forelægger dette materiale for Folketingets Kulturudvalg.

Bortset fra denne særlige ordning ses der ikke i forbindelse med ændringer af tipsloven fastsat bestemmelser med sigte på en ændring af den hidtidige retstilstand. Ved lov nr. 764 af 14. december 1988 ændredes titlen på tipsloven til »Lov om tipning og lotto«, og ved lov nr. 345 af 14. maj 1992 ændredes lovens titel til »Lov om visse spil, lotterier og væddemål«.

Samtidig med den sidstnævnte lovændring udgik ved en ændring af § 1 ordet »tipning« af lovtæksten, men lov nr. 349 af 9. juni 1993 om ændring af lov om visse spil, lotterier og væddemål har som undertitel »Ændring i fordelingen af tipsmidler m.v.«

De gentagne ændringer af tipsloven har her efter efter min opfattelse ikke medført en sådan ændring af lovens administrative og revisionsmæssige forhold, at Rigsrevisionen ikke også i fremtiden skulle kunne fortsætte sin hidtidige praksis. Der ville i så fald være tale om en så væsentlig ændring i forhold til den hidtidige ordning, at det ville have været naturligt at lade dette komme til udtryk i loven.

9. Jeg er ligeledes af den opfattelse, at Rigsrevisionen ikke er afskåret fra i givet fald at orientere statsrevisorerne i form af beretning efter rigsrevisorlovens § 17, stk. 2, eller på anden måde om forhold, der er fremkommet ved gennemgang af tipsselskabets og tilskudsmodtagernes regnskaber på samme måde som ved andre regnskaber omfattet af rigsrevisorlovens § 4, jf. § 6.

Det skønnes således ikke, at den foreslåede ændring af lov om statsrevisorerne (lovforslag nr. L 259) vil få indflydelse på den statslige revisions kompetence på tips- og lottoområdet m.v.

J. MOHR

Spørgsmål 2:

Det ønskes oplyst, om der er andre institutioner, foreninger, fonde m.v. end Danmarks Radio og TV 2, som er omfattet af lovforslaget, og som ikke hidtil har været omfattet af statsrevisorerne kompetence, jf. bemærkningerne til § 1, hvorefter der ikke sker en udvidelse af statsrevisorerne eller rigsrevisors generelle kompetence.

Spørgsmål 3:

Der ønskes en beskrivelse af omfanget og karakteren af de undersøgelser, som statsrevisorerne kan foretage/lade foretage efter lovforslaget. Med henvisning til lovforslagets bemærkninger, hvor Danmarks Radio og TV 2 er specifikt nævnt, ønskes endvidere en særskilt beskrivelse af undersøgelser af disse institutioner.

Spørgsmål 4:

Med henvisning til lovforslagets bemærkninger til § 1 ønskes en uddybende beskrivelse

af den lange faste praksis for afgrænsningen af revisionsområder og revisionens omfang, jf. rigsrevisorlovens §§ 2 og 4.

Spørgsmål 5:

Statsrevisorerne kommentarer udbedes til kronikken i Politiken onsdag den 18. maj 1994 af Jørn Henrik Petersen: »Trusler mod tv og radio«.

Statsrevisorerne svar på spørgsmål 2-5 og kommentarer til henvendelse fra TV2 af 18. maj 1994:

...
Til besvarelse af spørgsmål og kommentarer til skrivelsen har statsrevisorerne anmodet rigsrevisor om i notat til statsrevisorerne at redegøre for svar på spørgsmålene.

Statsrevisorerne kan tilslutte sig de svar og den redegørelse, rigsrevisor har afgivet i notatet af 19. maj 1994, og vedlægger notatet til Udvalget for Forretningsordenen.

RIGSREVISIONEN

København, den 19. maj 1994

Notat (nr. 2) til statsrevisorerne om bidrag til besvarelsen af spørgsmål fra Folketingets Udvalg for Forretningsordenen vedrørende lovforslag nr. L 259.*I. Indledning*

1. Dette notat er udarbejdet som et bidrag til statsrevisorerne besvarelse af spørgsmål 2-5 af 18. maj 1994 (L 259 - bilag 5) fra Udvalget for Forretningsordenen vedrørende lovforslag nr. L 259 (ændring af lov om statsrevisorerne). Svarene på spørgsmålene fremgår af III nedenfor.

I tilslutning til svaret på spørgsmål 5 vedrørende kronikken i dagbladet Politiken den 18. maj 1994, forfattet af formanden for TV 2's bestyrelse, har jeg medtaget nogle bemærkninger til den skrivelse, som TV 2's direktør ligeledes den 18. maj (pr. fax) sendte til Udvalget for Forretningsordenen, og som Udvalget for Forretningsordenen den 19. maj har udbedt sig statsrevisorerne kommentarer til (L 259 - bilag 8).

Mit bidrag til statsrevisorerne besvarelse af udvalgets spørgsmål 1 (L 259 - bilag 1) fremgår af mit notat af 17. maj 1994 (RN 1501/94).

For at give et mere sammenhængende billede af den statslige revisions organisation og virksomhed har jeg nedenfor i II medtaget en kortfattet beskrivelse af statsrevisorerne og Rigsrevisionen, der således supplerer svarene på spørgsmålene.

2. Jeg kan i øvrigt til statsrevisorerne orientering oplyse, at folketingssekretæren den 17. maj 1994 til udvalget har oversendt mine notater af 17. januar og 10. marts 1994 (RN 2101/94 og 2102/94) om revisionsmæssig indsigt i Danmarks Radio og TV 2 bilagt 2 skrivelser fra Justitsministeriet til Kulturministeriet om sagen (L 259 - bilag 3).

*II. Den statslige revision**A. Statsrevisorerne*

3. Efter grundlovens § 47, stk. 2, vælger Folketinget et antal revisorer (statsrevisorer) til at gennemgå statsregnskabet og påse, at samtlige

statsens indtægter er opført deri, og at ingen udgift er afholdt uden hjemmel i finansloven, til-lægsbevillingsloven eller midlertidig bevil-lingslov. Statsrevisorerne kan endvidere efter bestemmelsen fordrer sig alle fornødne oplysninger og aktstykker meddelt. Nærmere regler om statsrevisorerne antal og virksomhed fast-sættes ved lov.

Reglerne fremgår af lov nr. 322 af 26. juni 1975 om statsrevisorerne, der suppleres, jf. lovens § 6, af folketingsbeslutning af 20. juni 1975, som ændret 28. maj 1986, om statsreviso-ernes valg og virksomhed. Hertil kommer be-stemmelser i rigsrevisorloven om forholdet mellem rigsrevisor og statsrevisorerne, jf. ne-denfor.

4. Efter § 1 i lov om statsrevisorerne vælges der mindst 4 og højst 6 statsrevisorer (samt et tilsvarende antal stedfortrædere). Inden for disse rammer fastsættes antallet ved folke-tingsbeslutning, jf. § 1, stk. 1, hvorefter antallet er 6.

5. Statsrevisorerne opgave fremgår af grundlovens § 47, stk. 2, om gennemgang af statsregnskabet, jf. stk. 3, hvorefter statsregn-skabet med statsrevisorerne bemærkninger forelægges Folketinget til beslutning. Bestem-melsen i grundlovens § 47, stk. 2, er gentaget i § 2, stk. 2, i lov om statsrevisorerne, der supple-res af stk. 3, hvorefter de kontrollerer, at regn-skabet er rigtigt, og at de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overens-stemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. De vurderer, om der er ta-get skyldige økonomiske hensyn ved forvalt-ningen af de midler og driften af de virksomhe-der, der er omfattet af regnskabet. Bestemmel-sen i § 2, stk. 3, i lov om statsrevisorerne, er således identisk med bestemmelsen i § 3 i rigs-revisorloven, jf. pkt. 12. Efter § 3 i lov om stats-

revisorerne er statsrevisorerne berettiget, men formelt ikke forpligtet til at lægge de beretninger, der afgives af rigsrevisor efter rigsrevisorloven, til grund for deres virksomhed.

6. Efter § 5, stk. 2 og 3, i lov om statsrevisorerne, jf. § 7, stk. 3, i folketingsbeslutningen, skal statsrevisorerne bedst muligt søge de omtalte sager afklaret og redegøre for deres endelige stillingtagen til de enkelte sager.

Grundlovens § 47, stk. 2, hvorefter statsrevisorerne kan fordrø sig alle fornødne oplysninger meddelt, suppleres af § 4, stk. 1, i lov om statsrevisorerne, hvorefter statsrevisorerne kan foretage besigtigelser og undersøgelser på stedet for at søge regnskabsmæssige oplysninger uddybet.

Grundlovens § 47, stk. 2, præciseres i § 4, stk. 2, i lov om statsrevisorerne, til at gælde enhver, der virker i offentlig tjeneste. Den tilsvarende bestemmelse i rigsrevisorlovens § 12 vedrører enhver offentlig myndighed.

7. Ved behandlingen af rigsrevisors beretninger kan statsrevisorerne efter § 5, stk. 2, i folketingsbeslutningen anmode rigsrevisor om yderligere oplysninger og indhente supplerende oplysninger hos ministre og andre statsmyndigheder.

Statsrevisorerne er forpligtet til at videregive de beretninger til Folketinget, som rigsrevisor afgiver efter rigsrevisorlovens § 17, jf. § 18, stk. 1, med de bemærkninger, de finder sagerne giver anledning til.

Statsrevisorerne kan endvidere videregive beretninger til Folketinget, som rigsrevisor har afgivet efter rigsrevisorlovens § 8, stk. 1, jf. pkt. 14.

8. Det er i § 2, stk. 4, i lov om statsrevisorerne og folketingsbeslutningens §§ 9 og 10 forudsat, at statsrevisorerne bistår Folketingets udvalg med fremskaffelse af revisionsmæssige oplysninger. Denne bistand kan munde ud i, at statsrevisorerne anmoder rigsrevisor om at deltage i et samråd. (Bestemmelsen har endnu ikke været anvendt).

9. Bestemmelsen i grundlovens § 47, stk. 3, hvorefter statsregnskabet med statsrevisorerens bemærkninger forelægges Folketinget til beslutning, er gentaget i § 5, stk. 1, i lov om

statsrevisorerne med bemærkning om, at dette sker ved endelig betænkning over statsregnskabet for det pågældende finansår. Fristen for afgivelse heraf er i § 7, stk. 1, i folketingsbeslutningen fastsat til 16 måneder efter statsregnskabets afgivelse, der finder sted 6 måneder efter finansårets afslutning, jf. grundlovens § 47, stk. 1.

B. Rigsrevisionen

10. Rigsrevisor har efter rigsrevisorloven (lov nr. 321 af 26. juni 1975 om revisionen af statens regnskaber m.m., som ændret ved lov nr. 245 af 22. april 1991 (overførelse til Folketinget), jf. lovebekendtgørelse nr. 489 af 24. juni 1991) ansvaret for revisionen af statens regnskaber m.v. Rigsrevisor er chef for Rigsrevisionen.

Rigsrevisor udnævnes af Folketingets formand efter godkendelse af Udvalget for Forretningsordenen, jf. § 1, stk. 1. Proceduren fremgår af stk. 2, hvorefter indstilling om udnævnelse (og afskedigelse) foretages af statsrevisorerne til Folketingets formand, som efter forhandling med næstformændene forelægger indstillingen for Udvalget for Forretningsordenen.

Efter § 1, stk. 3, er rigsrevisor uafhængig ved udførelsen af sit hverv, hvilket indebærer, at rigsrevisor hverken fra regering eller Folketinget kan modtage instruktioner med hensyn til sin virksomhed. Rigsrevisor træffer selv under udførelsen af sine opgaver afgørelse om, hvilke metoder der skal anvendes ved løsningen af disse.

11. Revisionsområdet er beskrevet i § 2:

»Revisionen omfatter:

- 1) statens regnskaber og
- 2) regnskaber for institutioner, foreninger, fonde m.v., hvis udgifter eller regnskabsmæssige underskud dækkes ved statstilskud eller ved bidrag, afgift eller anden indtægt i henhold til lov.

Stk. 2. Folketingets regnskab revideres ved foranstaltning af Folketingets Præsidium.»

Rigsrevisor har endvidere adgang til at gennemgå regnskaber for institutioner og foreninger m.v., der modtager statsstøtte under en eller anden form, jf. § 4:

»Rigsrevisor kan gennem vedkommende minister kræve forelagt til gennemgang:

1. regnskaber fra institutioner, foreninger, fonde m.v., der modtager kapitalindskud, tilskud, lån, garanti eller anden støtte fra staten eller en af de i § 2, stk. 1, nr. 2, nævnte institutioner m.v., eller som modtager bidrag, afgift eller anden indtægt i henhold til lov.
2. regnskaber fra sådanne institutioner m.v. som nævnt i § 2, stk. 1, for hvilke der ved lov er fastsat en særlig revisionsordning.«

Hertil slutter sig bestemmelsen i § 5, hvorefter gennemgang af kommunernes regnskaber kun omfatter områder, hvor staten yder tilskud i form af refusioner (f.eks. det sociale område), men ikke områder, der finansieres ved bloktilskud.

I henhold til særlig lov m.v. reviderer rigsrevisor (eller deltager i revisionen af) endvidere regnskaber for en række institutioner, foreninger, fonde og selskaber m.v., herunder Danmarks Radio og TV 2, jf. § 14, stk. 4, og § 24, stk. 2, i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, jf. lovbekendtgørelse nr. 13 af 7. januar 1994. Disse regnskabsområder behandles nedenfor i III. A.

12. Revisionens indhold fremgår af § 3, der knytter sig til regnskaber omfattet af § 2. Bestemmelsen i § 6 om indholdet af regnskabs gennemgang efter § 4 (og § 5) svarer i princippet hertil. § 3 omfatter både finansiel revision (1. led) og forvaltningsrevision (2. led). Bestemmelsen angiver således, hvad der i almindelighed kaldes »god offentlig revisionsskik«. § 3 er sålydende:

»Ved revisionen 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 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.«

13. Rigsrevisor afgiver til statsrevisorerne dels en årlig beretning om sammenholdelse af bevillinger og regnskab (§ 17, stk. 1), dels et antal (15-20) beretninger om »... sådanne revisionssager, som rigsrevisor under hensyn til deres økonomiske eller principielle betydning

finder anledning til at fremdrage«, jf. § 17, stk. 2.

Statsrevisorerne sender med deres eventuelle bemærkninger beretningen til vedkommende minister, der inden 4 måneder skal redegøre for de foranstaltninger og overvejelser, som beretningen giver anledning til. Redegørelsen fra ministeren kommenteres herefter af rigsrevisor. Ministerredegørelsen og rigsrevisors bemærkninger indgår i endelig betænkning over statsregnskabet for det pågældende finansår, jf. § 18.

14. Et folketingsudvalg kan, jf. § 2 i lov om statsrevisorerne og folketings beslutningens § 9, anmode statsrevisorerne om bistand med fremskaffelse af oplysninger af revisionsmæssig karakter. Statsrevisorerne kan videregive anmodningen til rigsrevisor, som efter rigsrevisorlovens § 8, stk. 1, foretager undersøgelser og afgiver beretning om forhold, statsrevisorerne ønsker belyst. Sådanne beretninger afgives efter praksis tillige efter lovens § 17, stk. 2, og er dermed undergivet den almindelige beretningsprocedure.

15. I relation til ministrene skal rigsrevisor, jf. § 15, stk. 1, efter anmodning give oplysninger om arten og omfanget af den revision, der er foretaget, ligesom rigsrevisor efter stk. 2 skal give vedkommende minister fornøden underretning om de ved revisionen og regnskabs gennemgangen konstaterede forhold.

Rigsrevisorloven pålægger ministerier og styrelser en række pligter. Statsmyndigheder, der deltager i en virksomhed gennem kapitalindskud, skal således rådføre sig med rigsrevisor om sådanne revisions spørgsmål af større betydning, som den har indflydelse på, jf. § 7.

Endvidere skal myndigheder holde rigsrevisor underrettet om alle bestemmelser vedrørende regnskabsforhold og andre forhold, der skønnes af betydning for revisionen (§ 10, stk. 1). Myndighederne er endvidere forpligtet til inden en måned efter regnskabsperiodens udløb at afgive regnskaber med bilag til rigsrevisor, jf. § 11, stk. 1.

Rigsrevisor yder bistand til administration ved tilrettelæggelse af regnskabsførelsen og den regnskabsmæssige kontrol, jf. § 8, stk. 2, og rigsrevisor skal have lejlighed til at udtale sig, inden en myndighed omlægger sit regn-

skabssystem eller sin forretningsgang, såfremt det har betydning for revisionen, jf. § 10, stk. 2.

16. Rigsrevisors beføjelser ved udøvelsen af revisionen og ved regnskabs gennemgangen fremgår af §§ 12 og 13. Efter § 12 kan rigsrevisor af enhver offentlig myndighed forlange alle sådanne oplysninger og forlange forelagt alle aktstykker, som efter rigsrevisors skøn er af betydning for udførelsen af hvervet. Efter § 13 kan rigsrevisor til enhver tid foretage revision og regnskabs gennemgang på det sted, hvor regnskaberne føres, eller hvor det nødvendige materiale i øvrigt findes.

17. Rigsrevisor afgiver efter § 17, stk. 4, en årlig beretning til statsrevisorerne om sin virksomhed.

III. Spørgsmål 2-5

A. Spørgsmål 2

18. Spørgsmålet er sålydende:

»Det ønskes oplyst, om der er andre institutioner, foreninger, fonde m.v. end Danmarks Radio og TV 2, som er omfattet af lovforslaget, og som ikke hidtil har været omfattet af stats-

revisorernes kompetence, jf. bemærkningerne til § 1, hvorefter der ikke er en udvidelse af statsrevisorernes eller rigsrevisors generelle kompetence.«

19. Danmarks Radio og TV 2 revideres af rigsrevisor efter § 14, stk. 4, og § 24, stk. 2, i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, mens statsrevisorerne ikke antages at have kompetence på området.

Med hjemmel i særlig lov eller vedtægtsbestemmelse m.v. reviderer rigsrevisor (eller deltager i revisionen af) regnskaber for en række andre institutioner, foreninger, fonde og selskaber m.v. af mere eller mindre offentlig karakter, men som ikke henregnes til staten, jf. rigsrevisorlovens § 2, stk. 1.

En oversigt over disse regnskaber er indeholdt i Rigsrevisionens virksomhedsberetning for 1993 (beretning nr. 17/1992), jf. bilag 5 til beretningen.

20. Regnskaber, hvor revisionen er reguleret ved særlig lov, omfatter – bortset fra Danmarks Radio og TV 2 – følgende 8 institutioner m.v. med angivelse af revisionsgrundlaget:

Kongeriget Danmarks Hypotekbank og Finansforvaltning

Kongeriget Danmarks Fiskeribank

Forskningscentret ved Hørsholm

Arbejds miljøfondet

Kulturfonden

Danmarks Grundforskningsfond

Dansk Erhvervsudviklingsfond (Vækstfonden)

Københavns Havn

Lovbekendtgørelse nr. 196 af 2. april 1973 om Hypotekbanken (§ 11)

Lov nr. 54 af 17. februar 1978 om Kongeriget Danmarks Fiskeribank

Lov nr. 84 af 8. marts 1978 om Forskningscentret ved Hørsholm (§ 2)

Lovbekendtgørelse nr. 646 af 18. december 1985 om arbejdsmiljø (§ 68, stk. 7)

Tekstanmærkning nr. 7, ad § 21.

Kulturministeriet, på finansloven for 1991

Lov nr. 409 af 6. juni 1991 om Danmarks Grundforskningsfond (§ 9)

Lov nr. 937 af 27. december 1991 om Dansk Erhvervsudviklingsfond

Lov nr. 504 af 24. juni 1992 om Københavns Havn (§ 5, stk. 2).

21. For ingen af disse regnskaber er det synspunkt – mig bekendt – blevet anført, at det forhold, at revisionen varetages af rigsrevisor i henhold til særlig lovbestemmelse og ikke efter rigsrevisorloven, skulle medføre, at statsreviso-

erne ikke har kompetence på området, så jeg skulle være afskåret fra at afgive beretning til statsrevisorerne efter rigsrevisorlovens § 17, stk. 2, og statsrevisorerne fra at anmode mig om at foretage undersøgelser og afgive beret-

ning efter § 8, stk. 1. Dette er da også sket ved flere lejligheder, f.eks. beretning nr. 29/1980 om Kongeriget Danmarks Hypotekbank og Finansforvaltning og nr. 11/1974-1975 om Forskningscentret ved Hørsholm.

22. Det samme gælder de ca. 35 regnskaber samt et antal legater, hvor revisionen ved vedtægtsbestemmelse m.v. er henlagt til rigsrevisor. Det gælder således en række 100 pct. statsjede aktieselskaber (f.eks. D.O.N.G. A/S med datterselskaber, Sund og Bælt Holding A/S med datterselskaber og Statens Konfektion A/S), hvor årsregnskabsrevisionen foretages af rigsrevisor på lige fod med den generalforsamlingsvalgte revisor efter bestemmelsen i årsregnskabsloven. Der er imidlertid intet til hinder for, at rigsrevisor af egen drift eller efter anmodning fra statsrevisorerne foretager undersøgelser om forhold i disse selskaber og afgiver beretning herom til statsrevisorerne. Det er da også sket i flere tilfælde særligt vedrørende D.O.N.G. A/S (f.eks. beretning nr. 5/1982 og nr. 25/1983). Det gælder selvsagt også kun delvist statsejede selskaber.

I sin redegørelse efter § 18, stk. 2, til statsrevisorerne beretning nr. 6/1989 om den statslige revisions kompetence i relation til statsaktieselskaber o.l., jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for 1989, s. 213-220, tilkendegav justitsministeren som sin opfattelse, at rigsrevisor frit kan videregive oplysninger til statsrevisorerne om forhold, som rigsrevisor har konstateret som (med)revisor af et aktieselskab, cf. årsregnskabslovens § 611, hvor revisor ikke må give oplysninger om selskabets forhold til enkelte selskabsdeltagere eller til uvedkommende. Videregivelse kan både ske, når statsrevisorerne har bedt om oplysninger, og når disse af Rigsrevisionen skønnes at være af betydning for statsrevisorerne virksomhed. Oplysninger, som videregives til statsrevisorerne, forbliver som udgangspunkt fortrolige.

23. På tilsvarende måde er der intet til hinder for, at der afgives beretning til statsrevisorerne om de foreninger og fonde m.v., som revideres af rigsrevisor efter bestemmelse herom i vedtægterne (f.eks. Statens Byggeforskningsinstitut, Rådet for Større Færdselssikkerhed og Rejsegarantifonden).

24. Jeg skal i den forbindelse pege på revisionsordningen for Københavns Havn, der er en særlig statslig forvaltningsenhed. Reglerne om havnens organisation og ledelse fremgår af lov nr. 504 af 24. juni 1992.

Københavns Havn blev før lovens ikrafttræden revideret af en bestyrelsesvalgt statsautoriseret revisor og Københavns Kommunes Revisionsdirektorat.

25. I april 1992 udbad Trafikministeriet sig Rigsrevisionens bemærkninger til det fremsatte lovforslag (nr. L 57) samt et udkast til ændringsforslag af 21. februar 1992.

Under hensyn til at Københavns Havn ved lovforslaget skulle etableres som en særlig statslig forvaltningsenhed (uden for bevillingssystemet), at den afgørende kompetence skulle ligge hos ministeren samt til praksis (Danmarks Radio og TV 2 samt tidligere Statsanstalten for Livsforsikring) foreslog rigsrevisionen i høringssvaret af 8. maj 1992, at rigsrevisor (efter bestemmelserne i rigsrevisorloven) sammen med den valgte statsautoriserede revisor udfører revisionen af selskabet. Rigsrevisionen foreslog samtidig, at det for at undgå eventuelle misforståelser blev indføjet i bemærkningerne til lovforslaget, at revisionen for rigsrevisors vedkommende foregår efter bestemmelserne i rigsrevisorloven, herunder § 3 og § 17, stk. 2.

26. § 5, stk. 2, i lov om Københavns Havn fik herefter følgende ordlyd:

»Revisionen af Københavns Havns regnskaber foretages af en af bestyrelsen valgt statsautoriseret revisor samt af rigsrevisor. Valget af den statsautoriserede revisor gælder for et år ad gangen. Den fratrædende statsautoriserede revisor kan genvælges. Efter endt revision forelægges regnskabet for det enkelte regnskabsår med revisorerne bemærkninger for trafikministeren til godkendelse efter forelæggelse for miljøministeren.«

Bemærkningerne til bestemmelsen i lovforslaget, jf. betænkning afgivet den 15. juni 1992 af Miljø- og Planlægningsudvalget (L 57 – bilag 19) lyder således:

»Henset til Københavns Havns status samt til, at den afgørende kompetence ligger hos trafikministeren, foreslås det, at revisionen af Københavns Havn udføres af rigsrevisor samt

af en af bestyrelsen valgt statsautoriseret revisor. I konsekvens heraf bør det af vedtægten for KFS A/S (datterselskab) fremgå, at rigsrevisor sammen med den generalforsamlingsvalgte (statsautoriserede) revisor udfører revisionen af selskabet.

Revisionen udføres i øvrigt efter bestemmelserne i rigsrevisorloven. Dette indebærer bl.a., at revisionen både omfatter finansiell revision og forvaltningsrevision, jf. rigsrevisorlovens § 3, og at rigsrevisor kan afgive beretning til statsrevisorerne om forhold, som rigsrevisor under hensyn til deres økonomiske eller principielle betydning finder anledning til at fremdrage, jf. § 17, stk. 2.«

27. En række institutioner m.v. ville være omfattet af rigsrevisorlovens § 2, hvis der ikke ved lov var tilvejebragt en særlig revisionsordning. Rigsrevisor kan for sådanne institutioner m.v. foretage regnskabsgennemgang efter § 4, stk. 2. Det gælder f.eks. ATP-fonden, Lønmodtagernes Dyrtidsfond, de statsanerkendte arbejdsløshedskasser og erhvervsskolerne.

På dette område har rigsrevisor altså den almindelige adgang til at afgive beretning til statsrevisorerne, ligesom statsrevisorerne kan anmode rigsrevisor om at afgive beretning.

28. Man kan rejse spørgsmålet, om lovforslaget har betydning på områder, hvor den statslige revision efter de gældende regler ikke har nogen kompetence, f.eks. kommunerne og hjemmestyremyndighederne uden for refusionsområdet, jf. rigsrevisorlovens § 5. Det fremgår imidlertid af bemærkningerne til lovforslaget, at disse områder ikke er omfattet. Man kunne endelig rejse spørgsmålet, om lovforslaget vil omfatte Danmarks Nationalbank, der ved lov har sin egen revisionsordning. Nationalbanken modtager imidlertid ikke tilskud m.v., og det statslige indskud i banken er tilbagebetalt. Derimod er der ydet en statsgaranti på maksimalt 650 mill. kr. vedrørende Nationalbankens indløsningsforpligtelse på skille-mønt udstedt før den 1. januar 1975. Hvis Nationalbanken imidlertid skulle modtage tilskud eller anden støtte fra staten, er det nærliggende at antage, at rigsrevisor har adgang til regnskabsgennemgang efter rigsrevisorlovens § 4, jf. § 6, så banken i givet fald ville være

omfattet af den statslige revisions kompetence på dette område.

Jeg skal for god ordens skyld tilføje, at på enkelte (andre) områder – Den Sociale Pensionsfond og Statsgældsforvaltningen – som banken forvalter for staten, er Danmarks Nationalbank omfattet af den statslige revisions kompetence.

29. Jeg kan herefter ikke på det foreliggende grundlag umiddelbart pege på andre områder end Danmarks Radio og TV 2, som vil være omfattet af lovændringen.

B. Spørgsmål 3

30. Spørgsmålet er sålydende:

»Der ønskes en beskrivelse af omfanget og karakteren af de undersøgelser, som statsrevisorerne kan foretage/lade foretage efter lovforslaget. Med henvisning til lovforslagets bemærkninger, hvor Danmarks Radio og TV 2 er specifikt nævnt, ønskes endvidere en særskilt beskrivelse af undersøgelser af disse institutioner.«

31. Ifølge lovforslaget kan statsrevisorerne foretage undersøgelser og afgive beretning om alle institutioner, der modtager tilskud m.v. fra staten, uanset at der i lov er fastsat en særlig revisionsordning. Statsrevisorerne kan også anmode rigsrevisor om at foretage sådanne undersøgelser og afgive beretning herom til statsrevisorerne. Statsrevisorernes kompetence udvides således til at omfatte sådanne institutioner (Danmarks Radio og TV 2). Omfanget og karakteren af sådanne revisionsundersøgelser samt procedurer er reguleret af bestemmelserne i rigsrevisorloven, lov om statsrevisorerne og den dertil knyttede folketingsbeslutning. Her indebærer lovforslaget således ikke ændringer i retstilstanden.

32. Rigsrevisor skal ifølge rigsrevisorlovens § 3 efterprøve, om regnskabet er rigtig, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, lov og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis (finansiell revision). Endvidere foretages der en vurdering af, hvorvidt der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de midler og driften af de virksomheder, der er

Bilag til bet. o. lovf. vedr. statsrevisorerne

omfattet af regnskabet (forvaltningsrevision). En samlende betegnelse for disse revisionsbegreber er som nævnt »god offentlig revisions-skik«.

Som nævnt svarer rigsrevisorlovens § 3 til § 2, stk. 3, i lov om statsrevisorerne.

33. Forvaltningsrevision – som er af særlig interesse i relation til lovforslaget – omfatter en bedømmelse af, om enkeltdispositioner, aktiviteter, programmer eller en institutions samlede opgaver er gennemført på en hensigtsmæssig måde, og om resultaterne svarer til de mål, der er sat for institutionens samlede virksomhed. Det kan således efterprøves, om institutionens dispositioner er i overensstemmelse med de almindelige normer for, hvad der kræves af en hensigtsmæssig og sparsommelig administration ved brug af offentlige midler.

I overensstemmelse med international revisionsstandard defineres forvaltningsrevision ved tre aspekter:

Sparsommelighedsaspektet. (Er goder og tjenesteydelser erhvervet på den mest økonomiske måde under hensyn til kvalitet, kvantitet m.v.?).

Produktivitetsaspektet. (Er der et optimalt forhold mellem ressourceanvendelse og produktion?).

Effektivitetsaspektet. (I hvilket omfang har man nået de mål – udløst de virkninger – som var tilsigtet med den pågældende bevilling, set i forhold til ressourceanvendelsen?).

34. Mens efterprøvelse af sparsommelighedsaspektet og produktivitetsaspektet i sin karakter må betegnes som forholdsvis teknisk præget, da revisionen næsten udelukkende befatter sig med objektive målbare forhold, forholder det sig lidt anderledes med efterprøvelsen af effektivitetsaspektet.

Revisionen må her i en vis udstrækning foretage skønmæssige vurderinger af institutionens organisatoriske forhold, styringssystemer, planlægning, kontrol og opfølgning. Dette gælder bl.a. ved gennemførelsen af de undersøgelser, Rigsrevisionen foretager af offentlige myndigheders økonomistyring.

Det er dog væsentligt at understrege, at revisionen på ingen måde vil omfatte en vurdering af politisk truffe beslutninger, bestyrelsesbeslutninger etc., men alene vil vurdere, om de

trufne beslutninger er efterlevet af de respektive institutioner, og om der er taget skyldige hensyn til produktivitets- og effektivitetsaspektet.

Ved efterprøvelse af effektivitetsaspektet vurderes bl.a. kvaliteten af de ydelser, som produceres. Bidrager institutionens produktion af ydelser til de formål, der er opstillet i love, vedtægter, samt i sidste instans tilfredsstiller det institutionens brugeres behov? Dette kan f.eks. måles ved antal tilfredse brugere eller succesraten. Som eksempel herpå kan nævnes Rigsrevisionens gennemgang af teknikas brugerundersøgelser i statsrevisorernes beretning nr. 3/1992 om teknikas produktivitet og Rigsrevisionens bemærkning om vurderingen af hærens egen evaluering af kvaliteten af uddannelse af værnepligtige (statsrevisorernes beretning nr. 15/1992) om undersøgelse af hærens opgavevaretagelse og økonomistyring.

35. Som et eksempel på en forvaltningsrevision kan nævnes forskningen og undervisningen ved de højere læreanstalter. Her har de enkelte læreanstalter frihed til inden for rammerne af de enkelte uddannelsesbekendtgørelser at tilrettelægge indholdet af undervisningen samt forske inden for deres fagområde. Revisionen vil her kunne påtale, hvis institutionen f.eks. underviste uden for sit fagområde. Tilsvarende ville den statslige revision normalt ikke vurdere forskningens indhold, men nok forskningens udbredelse f.eks. ved optælling af, hvor hyppigt en institutionsforsker publiceres i anerkendte tidsskrifter, samt hvor ofte forskerne bliver citeret.

Såfremt Rigsrevisionen konstaterer, at en undervisningsinstitution ikke producerer det forudsatte antal kandidater eller forskningsresultater, vil det være naturligt at foretage en nærmere undersøgelse af institutionens virksomhed.

Som eksempler på undervisnings- og forskningsområdet kan nævnes beretning nr. 3/1989 om tandlægehøjskolernes drift og økonomi og nr. 3/1992 om teknikas produktivitet.

36. Ved løbende forvaltningsrevision (som altså ikke forventes at resultere i en beretning til statsrevisorerne) foretages normalt ikke detaljundersøgelser af sparsommelighed, produktivitet og effektivitet. Derimod vurderes,

om ledelsen har styringsinstrumenter i form af økonomistyringssystemer, der registrerer ikke blot ressourceforbruget, f.eks. omkostninger pr. produceret ydelse, og i hvilket omfang virksomheden får sin målsætning. Har en virksomhed sådanne systemer og reagerer den hensigtsmæssigt på de informationer, den får herfra, vil revisionen normalt konkludere, at ledelsen tager skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen. Af den grund vil der normalt ikke være behov for at foretage selvstændige økonomiskritiske undersøgelser i veldrevne virksomheder, fordi ledelsen allerede vil have reageret. Revisionens behov for oplysninger til gennemførelsen af forvaltningsrevision adskiller sig som sådan ikke fra ledelsens behov for styringsinformationer.

37. Revisionen af årsregnskaberne for Danmarks Radio og TV 2 udføres i overensstemmelse med »god offentlig revisionsskik«, jf. rigsrevisorlovens § 3.

Revisionen udføres dels i årets løb, dels i forbindelse med regnskabsafslæggelsen.

Revisionen i årets løb har til formål at vurdere virksomhedernes regnskabsførelse som grundlag for udarbejdelsen af årsregnskabet. Revisionen omfatter bl.a. en stikprøvevis gennemgang af bogføringen og bilagsmaterialet samt en analyse af udvalgte forretningsgange for at kontrollere, om disse er hensigtsmæssige og fungerer på en kontrolmæssigt betryggende måde.

38. Revisionen ved årsafslutningen omfatter bl.a. analyse af årsregnskaberne poster og en sammenligning med bevillinger og budgetter. De opførte aktivers tilstedeværelse og tilhørsforhold kontrolleres, ligesom det påses, at gældsposter og øvrige kendte forpligtelser er rigtigt udtrykt i regnskaberne.

Forvaltningsrevisionen omfatter foruden jævnlige undersøgelser af produktiviteten på mindre områder også større undersøgelser af produktiviteten.

Den seneste større undersøgelse på området blev afsluttet i januar 1992 og omfattede en sammenlignende undersøgelse af omkostningerne og produktiviteten på TV-området i 1989 og 1990 i Danmarks Radio og TV 2. Som udtryk for produktiviteten anvendtes virksomhedernes gennemsnitlige, årlige omkostninger pr.

forskellige typer af sendetimer. Beretningen om undersøgelsen blev afgivet til kommunikationsministeren (nu kulturministeren) i januar 1992.

I et orienteringsnotat af 16. januar 1992 (RN 2101/92) underrettede jeg statsrevisorerne om undersøgelsen. Notatet var bilagt beretningen til ministeren.

Undersøgelsen blev fulgt op med en analyse af den fortsatte udvikling i produktiviteten i Danmarks Radio i 1991, som jeg redegjorde for i et notat til Danmarks Radios bestyrelse.

C. Spørgsmål 4

39. Spørgsmålet er sålydende:

»Med henvisning til lovforslagets bemærkninger til § 1 ønskes en uddybende beskrivelse af den lange faste praksis for afgrænsningen af revisionsområder og revisionens omfang, jf. rigsrevisorlovens §§ 2 og 4.«

40. I rigsrevisorlovens § 2 er det angivet, hvilke regnskaber der er omfattet af revision efter § 3. Der henvises til pkt. 11 ovenfor. Her til kommer regnskaber, som rigsrevisor reviderer (eller deltager i revisionen af) i henhold til særlig lov eller vedtægtsbestemmelse m.v. Revisionens indhold vil i alle tilfælde være som fastsat i § 3, og der kan afgives beretning til statsrevisorerne efter § 17, stk. 2. Der henvises herom til svaret ad spørgsmål 2, jf. pkt. 21 ovenfor.

41. Regnskaber omfattet af § 4 (og § 5) underkastes gennemgang med indhold som angivet i § 6, jf. pkt. 12. I modsætning til § 2-regnskaber vil § 4-regnskaber normalt være revideret før forelæggelsen for rigsrevisor. Regnskab (med revisionsberetning/-protokollat m.v.) indfordres gennem vedkommende minister (ministerium eller styrelse). Det er en forudsætning for rigsrevisors gennemgang, at ministeren har sikret sig det nødvendige indseende med støttemodtager, og at der faktisk udøves et administrativt tilsyn, hvis omfang må afhænge af forholdene på det pågældende område. Det er undertiden aftalt eller fastsat på anden måde, at materialet fremsendes direkte til Rigsrevisionen af den pågældende institution.

§ 4 tager især sigte på institutioner m.v. af en vis offentlig karakter. Rigsrevisionen har imid-

lertid også adgang til regnskaber fra privatpersoner (f.eks. en landmand, der modtager tilskud fra EU's landbrugsfond) og erhvervsvirksomheder, som modtager tilskud m.v. fra staten enten som følge af, at staten har gjort tilskuddet betinget af regnskabernes indsendelse, eller fordi vedkommende minister har hjemmel til at kræve regnskaberne indsendt. Det påhviler ministeren at sikre, at rigsrevisors adgang efter § 4 ikke umuliggøres som følge af, at ministeren ikke for sit vedkommende har sikret sig denne adgang, jf. beretning nr. 3/1990 om Arbejdsmarkedets Feriefonds støtte til Dansk folke-ferie til anlæg af feriecentre m.v. Aktieselskaber, hvori staten har foretaget kapitalindskud m.v., er omfattet af § 4, hvis rigsrevisor er medrevisor, hvad der normalt er tilfældet ved 100 pct. statsejede selskaber, jf. pkt. 22.

42. I § 4, nr. 1, tænkes i modsætning til institutioner m.v. i § 2, stk. 2, nr. 2, på institutioner m.v., hvis virksomhed kun delvist er baseret på statslig støtte, idet indtægter i øvrigt tilvejebringes ved støtte fra anden side eller ved egen indtægtsskabende virksomhed. Såfremt staten uden selv at yde støtte er ansvarlig over for EU for gennemførelsen af en foranstaltning, hvortil EU har ydet støtte, også selv om denne ikke er optaget på en bevillingslov, har rigsrevisor adgang til regnskabet efter § 4.

I § 4, stk. 2, er det nævnt, at rigsrevisor gennem vedkommende minister kan kræve regnskaber fra sådanne institutioner m.v. som nævnt i § 2, stk. 1, for hvilke der er fastsat en særlig revisionsordning, forelagt til gennemgang. I medfør af lov er der etableret særlige revisionsordninger for f.eks. ATP-fonden, Lønmodtagernes Dyrtidsfond, statsanerkendte arbejdsløshedskasser og erhvervsskolerne. Der henvises til pkt. 27 ovenfor.

43. Politiske organisationer, der modtager tilskud m.v. fra staten, er også omfattet af rigsrevisorlovens § 4. Rigsrevisor kan således gennem vedkommende minister, kræve regnskaber forelagt til gennemgang, jf. § 6.

Politiske organisationer, der modtager tilskud m.v. fra staten, er således undergivet samme regler som andre tilskudsmodtagere. Rigsrevisor kan således afgive beretning til statsrevisorerne efter rigsrevisorlovens § 17, stk. 2,

om resultatet af en sådan gennemgang, ligesom statsrevisorerne kan anmode rigsrevisor om at foretage undersøgelse af et sådant tilskudsområde og afgive beretning om resultatet af undersøgelsen, jf. rigsrevisorlovens § 8, stk. 1.

44. Som et eksempel på en undersøgelse på dette område kan nævnes statsrevisorernes beretning nr. 1/1991 om tilskud fra tipsmidlerne udbetalt gennem Dansk Ungdoms Fællesråd til politiske ungdomsorganisationer. Selv om der således ikke gælder særlige regler for rigsrevisors adgang til regnskabsgennemgang efter § 4, jf. § 6, af regnskaber for interesseorganisationer m.v., har rigsrevisors adgang i nogle situationer givet anledning til problemer. I statsrevisorernes beretning nr. 24/1983 om visse finansieringsfonde m.v. inden for landbruget er der således redegjort for den langvarige diskussion mellem Rigsrevisionen, Landbrugsministeriet og Landbrugsraadet om rigsrevisors adgang til at gennemgå regnskaberne for Landbrugets Finansieringsfond og Finansieringsfonden af 1963, der begge administreres af Landbrugsraadet. (I statsrevisorernes bemærkninger til beretning nr. 2/1989 om finansierings-, afgifts- og sikringsfonde for landbrug, gartneri og fiskeri fastslog statsrevisorerne, at de midler, der administreres af finansieringsfondene er offentlige midler, for hvilke der gælder videre dispositionsbeføjelser, men med hensyn til indsigt og kontrol er disse midler undergivet lige så vidtgående regler, som gælder for statsmidler, jf. rigsrevisorlovens § 6).

Der har også været problemer med at få adgang til at gennemgå regnskaber for Dansk folke-ferie. Der henvises til statsrevisorernes beretning nr. 3/1990 om Arbejdsmarkedets Feriefonds støtte til Dansk folke-ferie til anlæg af feriecentre m.v.

45. Ved vurderingen af, om der er foretaget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af sådanne tilskudsmidler m.v., vil Rigsrevisionen lægge de normer og standarder til grund, der gælder for den pågældende organisation, og som kan fravige fra normer og standarder inden for staten. Som tilskudsordningerne er udformet for politiske organisationer, vil Rigsrevisionen efter omstændighederne

være tilbageholdende i sine vurderinger og kun fremsætte kritiske bemærkninger, hvis dispositionen klart er i strid med bevillingsforudsætningerne.

Forholdet kan illustreres af Rigsrevisionens praksis vedrørende tilskud m.v. til partierne, jf. lov nr. 940 af 23. december 1986 om økonomisk støtte til politiske partier m.v.

Indenrigsministeriet udbad sig Rigsrevisionens bemærkninger til udkastet til lovforslaget. Rigsrevisionen anførte i svaret af 19. september 1986, at Rigsrevisionens opgave vedrørende den centrale tilskudsordning administreret af staten ville indskrænke sig til en kontrol af, at tilskuddene er beregnet efter gældende regler, at det statistiske grundlag indgår korrekt i beregningen, og at givne bevillinger er overholdt. Det anførtes videre, at Rigsrevisionen ville påse, at de i lovforslagets (lovens) § 7, stk. 2, nævnte erklæringer om tilskudsbeløbenes anvendelse foreligger, og at de er underskrevet af dertil bemyndigede personer.

D. Spørgsmål 5

46. Spørgsmålet er sålydende:

»Statsrevisorernes kommentarer udbedes til kronikken i Politiken onsdag den 18. maj 1994 af Jørn Henrik Petersen: »Trusler mod tv og radio«.

47. Under overskriften »Trusler mod tv og radio« giver Jørn Henrik Petersen, formand for TV 2's bestyrelse, i kronikken udtryk for en lang række betænkeligheder over for lovforslaget.

Samtidig har TV 2's direktør, Jørgen Flindt Pedersen, i skrivelse af 18. maj 1994 over for Udvalget for Forretningsordenen redegjort for direktionens synspunkter vedrørende lovforslaget med en anmodning om foretræde for at uddybe disse, jf. udvalgets spørgsmål af 19. maj.

Betragtningerne og synspunkterne i henvendelsen er sammenfaldende med formandens kronik, om end formen er anderledes. Jeg har derfor ikke fundet anledning til specielt at kommentere henvendelsen, idet formandens kritik og direktørens skrivelse med rimelighed kan opfattes som en koordineret præstation over for offentligheden (dagspressen) og folketingsudvalget af TV 2-ledelsens (bestyrelse og direktion) synspunkter. Bemærkningerne ne-

denfor dækker således også henvendelsen fra TV 2's direktør.

48. Lov om radio- og fjernsynsvirksomhed indeholder en særlig revisionsordning. Efter § 14, stk. 4, og § 24, stk. 2, reviderer revisor henholdsvis Danmarks Radio og TV 2 (herunder TV 2-fonden). Hvis de pågældende bestemmelser ikke fandtes, ville Danmarks Radio og TV 2 være omfattet af rigsrevisorloven (§ 2) og lov om statsrevisorerne.

Der afgives efter bestemmelserne i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed revisionsberetning til henholdsvis DR-bestyrelsen/kommunikationsministeren (kulturministeren) og TV 2-bestyrelsen. Det afvigende ved denne revisionsordning er altså, at rigsrevisor er afskåret fra at rapportere til statsrevisorerne om den udførte revision, og at statsrevisorerne ikke efter rigsrevisorlovens § 8, stk. 1, kan anmode rigsrevisor om at foretage undersøgelser og afgive beretning om TV 2's forhold.

49. Det er denne mangel i rapporteringsmulighederne, der nu ønskes afhjulpet med lovforslaget, så der skabes ensartede revisionsforhold for hele § 2-området i rigsrevisorloven. Dette ønske har intet at gøre med, at der er tale om radio- og fjernsynsvirksomhed.

Det fremgår af kronikken, at statsrevisorernes formand stærkt har understreget, at statsrevisorernes mål og opgaver alene er at sikre, at midlerne er anvendt i overrensstemmelse med de beslutninger, der er taget af Folketinget, af institutionen selv eller af ministeren.

Det gøres heroverfor gældende, at denne argumentation halter, og der anføres forskellige begrundelser herfor. Der henvises især til, at der hidtil har været politisk ønske om at sikre de to mediers uafhængighed, herunder enighed om ikke at lade Folketingets repræsentanter kontrollere konkrete økonomiske dispositioner, som ledsager enhver programredaktionel beslutning.

Sigtet med lovændringen er som ovenfor anført at give statsrevisorerne samme adgang til at stille spørgsmål om økonomiforvaltning, som gælder på alle andre felter inden for andre statslige eller statsstøttede områder. Spørgsmålene vil i givet fald vedrøre de økonomiske konsekvenser af beslutninger, der er truffet, og

som har givet eller vil give sig udslag i regnskaberne, og ikke programpolitik.

50. Kronikøren mener endvidere ikke, at Folketinget tager beslutninger om Danmarks Radio og TV 2, der involverer mediernes midler. Det er naturligvis korrekt, at Folketinget ikke blander sig i uddisponeringen af midler, der indkommer ved licenser (der er en formålsbestemt afgift opkrævet i henhold til lov) og reklameindtægter. På andre områder har Folketinget imidlertid ved lovgivning reguleret forhold, som må inddrages i revisionen, f.eks. vedrørende moms, personskatter, feriepenge o.l.

Det fremgår endelig af kronikken, at statsrevisorernes ønske om adgang til indsigt indebærer et fundamentalt mediepolitisk spørgsmål om uafhængighed af parlamentet og om informationsfrihed i et demokratisk samfund. Dette er udtryk for en overreaktion og må på det bestemteste afvises. Der er ikke tale om (utidigt) posekiggeri fra statsrevisorernes side, men om udøvelse af disses demokratiske funk-

tion på samme måde, som gælder for andre områder.

Denne funktion har i årtier været udøvet på tilsvarende kulturelle områder, uden at statsrevisorerne er blevet beskyldt for ureelle hensigter. Eksempelvis er Det Kongelige Teater og statens museer blevet revideret, uden at denne revision på nogen måde har øvet indflydelse på repertoire eller udstillinger.

Hvis man accepterede kronikørens tankegang, ville dette på bl.a. domstolsområdet indebære, at statsrevisorerne ikke skulle have den fornødne indsigt, idet det kunne befrygtes, at statsrevisorerne ville påvirke dommerne, der som bekendt efter grundloven er uafhængige, til at afsige domme af et for Folketinget acceptabelt indhold. Jeg skal i den forbindelse pege på, at også domstolenes administration er blevet underkastet kritisk revision, jf. senest statsrevisorernes beretning nr. 9/1992 om domstolenes berammelsestider, tinglysningstider m.v.

Et sådant synspunkt er da heller ikke blevet fremsat fra domstolenes side.

J. MOHR

Spørgsmål 7:

Statsrevisorernes kommentarer til henvendelse fra TV 2 af 24. maj 1994 udbedes.

Statsrevisorernes svar:

Udvalget for Forretningsordenen har ved skrivelse af 24. maj 1994 udbedt sig statsrevisorernes kommentarer til direktør for TV2/Danmark, Jørgen Flindt Pedersens henvendelse af 24. maj 1994 om, at lovforslag nr. L 259 om

ændring af lov om statsrevisorerne suppleres med et nyt punktum.

Rigsrevisor har i sit notat af 24. maj 1994 til statsrevisorerne redegjort for virkningen af den foreslåede tilføjelse til lovforslaget.

Statsrevisorerne kan tilslutte sig rigsrevisors udtalelse om, at tilføjelsen er en indskrænkning af statsrevisorernes kompetence, hvorfor forslaget om tilføjelsen ikke bør følges. Notatet vedlægges.

RIGSREVISIONEN

København, den 24. maj 1994

Notat (nr. 3) til statsrevisorerne om bidrag til besvarelsen af spørgsmål fra Folketingets Udvalg for Forretningsordenen vedrørende lovforslag nr. L 259

1. Dette notat er udarbejdet efter aftale med statsrevisorerne i anledning af en henvendelse af 24. maj 1994 (fax) fra TV 2's direktør, Jørgen Flindt Pedersen, til Udvalget for Forretningsordenen (L 259).

2. TV 2's direktør har i henvendelsen foreslået, at lovforslagets § 2, stk. 4, suppleres med et nyt punktum:

»Statsrevisorerne kan dog ikke foretage eller lade foretage undersøgelser og afgive beretninger om sager og dokumenter vedrørende Danmarks Radios og TV 2's programvirksomhed og forretningsmæssige forhold i tilknytning hertil, jf. § 73 a i lovekendtgørelse nr. 13 af 7. januar 1994 om radio- og fjernsynsvirksomhed.«

Som det fremgår, er tilføjelsen til § 2, stk. 4, formuleret som en egentlig indskrænkning af statsrevisorerne kompetence, der søges begrundet ved henvisningen til ændringen af radio- og fjernsynsloven i 1993.

Ved lovændringen fik DR og TV 2 angiveligt på baggrund af en bestemt sag en særstilling i

forhold til offentlighedsloven og forvaltningsloven. Ændringen vedrørte imidlertid ikke revisionsforholdene. Sammenkædningen kan derfor være misvisende og give anledning til uklarhed om statsrevisorerne kompetence også på andre områder, herunder selskaber og fonde m.v., som ikke er omfattet af offentlighedsloven.

De af statsrevisorerne offentliggjorte beretninger m.v. omfatter således også en række selskaber og fonde m.v., der slet ikke er omfattet af offentlighedsloven, f.eks. aktieselskaber. Beretninger m.v. om sådanne regnskabsområder omfatter selvsagt ikke oplysninger, som af fortrolighedshensyn ikke må gøres tilgængelige for offentligheden. Tilsvarende gælder i øvrigt også ved beretninger m.v. om statsinstitutioner (omfattet af offentlighedsloven), der indeholder klassificerede oplysninger eller oplysninger, som er kommercielt fortrolige m.v.

3. Efter min vurdering bør forslaget derfor ikke følges.

J. MOHR

Udvalgets spørgsmål til kulturministeren og dennes svar herpå

Spørgsmål 6:

Hvorledes forholder ovennævnte lovforslag sig efter ministerens opfattelse til hensigten med den ved lov nr. 1101 af 22. december 1993 i radioloven indsatte § 73 a?

Svar:

Med Folketingets enstemmige vedtagelse af lov nr. 1101 af 22. december 1993 om ændring af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed og lov om visse forhold på telekommunikationsområdet blev sager og dokumenter vedrørende Danmarks Radios og TV 2's programvirksomhed og forretningsmæssige forhold i tilknytning hertil undtaget fra lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningslovens kapitel 4-6.

I bemærkningerne til lovforslaget er formålet med disse undtagelser bl.a. begrundet på følgende måde: »Hensynet til informations- og ytringsfriheden og den kunstneriske frihed generelt tilsiger, at der gives DR og TV 2 en så fri og uafhængig stilling som muligt, herunder særligt vedrørende programlægning og programudøvelse samt vedrørende de øvrige dispositioner, der indirekte vil påvirke programvirksomheden. Praksis har imidlertid vist, at det er muligt med henvisning til offentlighedsloven at få aktindsigt i baggrundsmateriale til en tv-udsendelse. I henhold til gældende lov kan et sådant materiale ikke blot kræves udleveret, efter at en udsendelse er sendt, men

principielt også før udsendelsen er sendt. Med henblik på at sikre informations- og ytringsfriheden anses det derfor for rigtigst generelt at undtage sager og dokumenter, som har tilknytning til DR's og TV 2's programvirksomhed. Herved ligestilles DR og TV 2 for så vidt angår deres udsendelser med den trykte presse.« Og: »Følgende dele af DR's og TV 2's virksomhed foreslås undtaget fra offentlighedsloven: 1) Sager og dokumenter vedrørende programvirksomheden, herunder programplanlægningen og den redaktionelle virksomhed, samt alle aftaler indgået i tilknytning hertil. . . . Det bemærkes, at dokumenter vedrørende programvirksomheden omfatter alle dokumenter, som direkte eller indirekte har relation til programvirksomheden eller den redaktionelle proces. Rejseregnskaber, der vil kunne afsløre noget om den research, en journalist har foretaget, vil således f.eks. være omfattet af undtagelsen.«

Ændringen af radio- og fjernsynsloven skal således betragtes som en yderligere styrkelse af den uafhængighed og selvstændighed, der har været bred enighed om, at Danmarks Radio og TV 2 skulle have.

Idet det forudsættes, at der ikke af de af statsrevisorerne offentliggjorte beretninger vil fremgå oplysninger, som Folketinget med ændringen af radio- og fjernsynsloven netop ville undtage fra offentliggørelse, ses der ikke at være modstrid mellem radio- og fjernsynslovens § 73 a og det foreliggende lovforslag.