

Folketingets Administration
Lovsekretariatet

13. december 2006
Ref. 06-001466-3

Notat

om Rigsrevisionens habilitet som undersøger af DR's byggeprojekt i Ørestaden

Sammenfatning:

Notatet beskriver reglerne om habilitet for Rigsrevisionen, herunder uafhængighed, kompetence og procedure.

1. Indledning

Formanden for Folketingets Kulturudvalg har ved brev af 8. november 2006 bedt Lovsekretariatet om i et notat at afklare Rigsrevisionens habilitet som undersøger af "DR-sagen".

Baggrunden for henvendelsen fra Folketingets Kulturudvalg er, at der i medierne har været diskussion om Rigsrevisionens uafhængighed i forbindelse med en igangværende undersøgelse af DR's byggeprojekt i Ørestaden.

"Ugebrev for Bestyrelser" har i en artikel den 3. november 2006 anført, at "der er stor risiko for, at undersøgelsen ender i ingenting og bliver værdiløs, fordi Rigsrevisionen groft sagt kommer til at undersøge sig selv". Der refereres i artiklen til revisionsprotokollen for 2005 til bestyrelsen for DR af 25. april 1996 s. 262 og 263 under afsnit 4.1.2., hvoraf det ifølge artiklen fremgår, at "Rigsrevisionen kan konstatere, at DR har tilstrækkelig fokus på de risici, som kan forlænge byggefasen eller fordyre byggeriet, og på uforudsete omkostninger i den resterende byggeperiode." Efterfølgende har problemstillingen været omtalt i flere aviser

og TV. "Ugebrev for Bestyrelser" har endvidere omtalt sagen den 10. og 17. november 2006.

2. Sagens forløb

Sagsforløbet er i hovedtræk følgende:

- Den 25. april 2006 påtegner rigsrevisor DR's regnskab for 2005. Rigsrevisor oplyser i den forbindelse, at revisionen ikke har givet anledning til forbehold.
- Den 30. maj redegør rigsrevisor for grænsedragningen mellem byggeriet i Ørestaden og DR's andre aktiviteter i et faktisk notat til statsrevisorerne. Notatet behandles på et møde den 7. juni 2006 af Statsrevisorerne.
- I begyndelsen af september 2006 sætter Rigsrevisionen på eget initiativ en undersøgelse i gang vedrørende bl.a. budgettet for DR's byggeri i Ørestaden. Baggrunden herfor er ikke Lovsekretariatet bekendt.
- Den 7. september 2006 meddeler DR's bestyrelse, at budgettet forventes overskredet.
- Rigsrevisor orienterer statsrevisorerne om sagen på et møde den 27. september 2006.
- Den 5. oktober 2006 er kulturministeren i samråd i Folketingets Kulturudvalg, bl.a. om DR's byggeri i Ørestaden.
- Statsrevisorerne drøfter sagen med rigsrevisor på et møde den 11. oktober 2006.
- Den 12. oktober 2006 anmoder Folketingets Kulturudvalg statsrevisorerne om at foranledige, at en række spørgsmål kommer til at indgå i Rigsrevisionens undersøgelse af DR's byggeri.
- Ved brev af 20. oktober 2006 meddeler statsrevisorerne Folketingets Kulturudvalg, at statsrevisorerne har bedt rigsrevisor om i videst muligt omfang at behandle udvalgets spørgsmål i den revisionsmæssige undersøgelse af DR's byggeri, som Rigsrevisionen allerede har igangsat.

3. Rigsrevisionen

3.1. Rigsrevisors uafhængighed, kompetence og procedure

Rigsrevisionen har en særlig stilling som en institution under Folketinget, der har til opgave at revidere statens regnskaber, herunder også regnskaber for selvstændige forvaltningssubjekter som DR, der er oprettet ved lov, jf. rigsrevisorlovens § 2, stk. 1. Statsregnskabet afgives til

statsrevisorerne, der gennemgår statsregnskabet, jf. statsrevisorlovens § 2, stk. 1-4. I praksis er det således Rigsrevisionen, der udfører det konkrete revisionsarbejde.

Rigsrevisionens primære opgaver er at foretage revision af årsregnskaber og at foretage undersøgelser på eget initiativ eller efter anmodning fra statsrevisorerne. Kun statsrevisorerne kan anmode rigsrevisor om at foretage undersøgelser.

Rigsrevisor er uafhængig, jf. rigsrevisorlovens § 1, stk. 3. Uafhængigheden indebærer, at der ikke kan gives rigsrevisor nogen form for tjenestebefalinger eller andre anvisninger vedrørende revisionens gennemførelse.

Rigsrevisors revisionsmæssige virksomhed kan ikke gøres til genstand for klage eller indsigelse. Hvis f.eks. en borger eller myndighed er utilfreds med en revisionsberetning, kan den pågældende rette henvendelse til statsrevisorerne. Dette indebærer dog alene, at statsrevisorerne kan lade en sådan henvendelse indgå i deres vurderinger og udformningen af bemærkninger til den pågældende sag.

Ud over årsrevision kan Rigsrevisionen som nævnt foretage undersøgelser og afgive beretninger vedrørende forhold, som statsrevisorerne ønsker belyst, eller som rigsrevisor på eget initiativ iværksætter, jf. rigsrevisorlovens § 8 og § 17, stk. 2.

Revision foretaget af Rigsrevisionen omfatter finansiel revision og forvaltningsrevision, jf. rigsrevisorlovens § 3.

Rigsrevisor afgiver hvert år omkring 20 særlige beretninger til statsrevisorerne ud over og som supplement til beretningen om årsregnskabet, heraf ca. 1/3 efter anmodning fra statsrevisorerne. Resten af undersøgelserne, dvs. ca. 2/3, iværksættes på rigsrevisors eget initiativ.

3.2. Rigsrevisionens kompetence i forhold til DR

Af lov om radio- og fjernsynsvirksomheds § 19, stk. 2, samt af DR's vedtægter fremgår, at DR's regnskab revideres af Rigsrevisionen. Det fremgår endvidere af DR's vedtægter, at Rigsrevisionen påtegner DR's regnskab, og at regnskabet udarbejdes efter principperne i årsregnskabsloven.

Rigsrevisionens kompetence til at foretage undersøgelser og afgive beretning vedrørende forhold, som statsrevisorerne ønsker belyst, eller som rigsrevisor på eget initiativ iværksætter, omfatter således også DR¹.

3.3. Rigsrevisionen som undersøger af DR's byggeprojekt i Ørestaden

Rigsrevisionen har revideret DR's årsregnskab for 2005 og har den 25. april 2006 påtegnet regnskabet.

Revisionen omfatter ifølge rigsrevisors påtegning bl.a. "stikprøvevis undersøgelse af information, der understøtter de i rapporten anførte beløb og oplysninger. Revisionen omfatter endvidere stillingtagen til den af ledelsen anvendte regnskabspraksis og til de væsentlige skøn som ledelsen har udøvet, samt vurdering af den samlede præsentation af årsrapporten." Det fremgår af påtegningen, at revisionen ikke har givet anledning til forbehold.

I de seneste år har Rigsrevisionen i beretningen om statsregnskabet anført, at Rigsrevisionen kan tage spørgsmål vedrørende regnskabet op til yderligere undersøgelser, selv om revisionen for det pågældende år er afsluttet. Rigsrevisionen har således i "Beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2005" anført, at "Rigsrevisionen betragter med denne beretning revisionen for finansåret 2005 som afsluttet. Rigsrevisionen kan dog i forbindelse med større undersøgelser tage spørgsmål vedrørende dette og tidligere regnskaber op til yderligere undersøgelser". Ifølge det for Lovsekretariatet oplyste findes en lignende tilkendegivelse fra Rigsrevisionen i DR's revisionsprotokol for 2005.

Det skal i denne forbindelse nævnes, at Rigsrevisionen tidligere efter anmodning fra statsrevisorerne har udarbejdet notater om DR's byggeri i Ørestaden, jf. faktuelle notater til statsrevisorerne om DR's byggeri Ørestaden af 13. april 2005 og 30. maj 2006. Der har så vidt vides ikke i den forbindelse været rejst spørgsmål om Rigsrevisionens habilitet.

¹ I 1994 blev § 2 i lov om statsrevisorerne ændret, således at det herefter klart fremgår, at statsrevisorerne kan anmode rigsrevisor om at foretage undersøgelser og afgive beretninger herom til statsrevisorerne. Baggrunden for ændringen var, at den dengang eksisterende lovgivning havde givet anledning til tvivl om hjemmelen hertil i forhold til virksomheder, der var underlagt revision af rigsrevisor i henhold til lov. Problemstillingen var blevet rejst i forhold til DR og TV 2. Det er således ved denne lovændring præciseret og forudsat, at rigsrevisor kan foretage undersøgelser af disse virksomheders forhold ud over årsrevisionen.

4. Myndighedsinhabilitet

Inhabilitetsproblemer kan ikke blot opstå for fysiske personer, men også for en forvaltningsmyndighed som sådan (myndighedsinhabilitet). Myndigheden kan f.eks. selv være part i en sag eller på anden måde have en særlig og uvedkommende interesse i sagens udfald. Afgørelsen af, om et bestemt forhold medfører inhabilitet, træffes af myndigheden selv.

Forvaltningsloven indeholder ikke regler om myndighedsinhabilitet.

Af Forvaltningsret 2. udgave af Hans Gammeltoft-Hansen m.fl. fremgår om myndighedsinhabilitet bl.a. side 281, at

”Retstilstanden beror derfor hovedsagelig på den praksis, der har udviklet sig med rod i grundsætningerne og reglerne om den personlige habilitet. Det må dog herved fremhæves, at forholdene på flere punkter stiller sig forskelligt, alt efter om det drejer sig om personlig inhabilitet eller myndighedsinhabilitet; især vil det ofte være forbundet med langt større problemer at foretage substitution i tilfælde af myndighedsinhabilitet.”

Konsekvensen af personlig inhabilitet vil typisk være, at sagen overgives til en anden medarbejder inden for samme myndighed.

Ved myndighedsinhabilitet vil det imidlertid ofte være forbundet med betydelig større vanskeligheder at overgive sagens behandling til en anden myndighed. Denne vanskelighed er særlig tydelig, når den inhabile myndighed er den øverste myndighed på området. Man må i den konkrete situation vurdere, om sagens behandling kan overgå til en anden myndighed (substitution).

Hvis substitution ikke er mulig, må myndigheden selv træffe afgørelsen trods inhabiliteten, men samtidig i sin behandling af sagen tage hensyn til den foreliggende inhabilitet, jf. Forvaltningsret 2. udgave af Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., side 284.

5. Genoptagelse (remonstration)

Ved remonstration forstås, at en borger – typisk en part i en forvaltningssag – henvender sig til den myndighed, der har behandlet og afsluttet en sag, og anmoder myndigheden om at genoptage sagen med henblik på, at der træffes en ny afgørelse i sagen efter borgerens ønske.

Remonstration er karakteriseret ved, at genoptagelsen sker på borgere-ns initiativ, og at det er den forvaltningsmyndighed, der oprindeligt behandlede sagen, der behandler sagen på ny.

Det vil dog også være muligt for myndigheder af egen drift at genopta-ge sager.

I genoptagelsestilfælde vil der normalt ikke være grundlag for overve-jelser om eventuel myndighedsinhabilitet.

Som nævnt bygger rigsrevisorloven på, at rigsrevisor efter revision af årsregnskaber (som typisk sker i form af stikprøvekontrol) kan foretage yderligere undersøgelser på eget initiativ eller efter anmodning fra statsrevisorerne.

6. Rigsrevisionens rolle – inhabilitet/genoptagelse

6.1. Rigsrevisionen – inhabilitet

Problemstillingen om Rigsrevisionens rolle i forbindelse med årsrevi-sion af DR og den efterfølgende undersøgelse af DR's byggeprojekt i Ørestaden kan anskues som et habilitetsspørgsmål.

Der er ikke taget stilling til spørgsmålet om inhabilitet i forhold til Rigs-revisionen som institution betragtet i rigsrevisorloven og instruksen for rigsrevisor. I instruksen for rigsrevisor er alene fastsat regler om inhabi-litet for rigsrevisor som person og for ansatte i Rigsrevisionen. Disse regler fastslår bl.a. proceduren, hvis rigsrevisor mener, at han er habil, og der klages over denne beslutning, jf. instruksens § 15, stk. 4.

§ 15, stk. 3 og 4, i instruksen for rigsrevisor har følgende ordlyd:

Stk. 3. Spørgsmålet om, hvorvidt rigsrevisor er inhabil, forelægges af rigsrevisor for Folketingets formand efter orientering af statsrevisorerne. Folketingets formand træffer efter forelæggelse for statsrevisorerne og efter forhandling med næstfor-mændene afgørelse om, hvem der i påkommende tilfælde skal udøve rigsrevisors funktioner. Folketingets formand underretter statsrevisorerne om den trufne afgø-relse.

Stk. 4. Såfremt rigsrevisor beslutter, at der ikke er grund til at anvende bestemmel-sen i stk. 3, kan klage over rigsrevisors beslutning herom indgives til Folketingets formand, der efter forelæggelse for statsrevisorerne og efter forhandling med næst-formændene træffer afgørelse i sagen. Folketingets formand underretter statsrevi-sorerne om den trufne afgørelse.

Fra praksis kan nævnes, at spørgsmålet om Rigsrevisionens eventuelle inhabilitet/dobbeltrolle i sin egenskab af medrevisor i statsaktieselskaber og efterfølgende undersøger af konkrete forhold vedrørende aktieselskaber tidligere har været behandlet². Justitsministeriet udtalte i den forbindelse bl.a., at ministeriet efter en nærmere gennemgang af problemstillingen var af den opfattelse, "at der ikke består noget reelt problem, uanset om sagen anskues med udgangspunkt i almindelige retsgrundsætninger om inhabilitet eller med udgangspunkt i forvaltningsretlige regler om tilbagekaldelse af begunstigende forvaltningsakter. Justitsministeriet udtalte endvidere, at "Med hensyn til inhabilitets-synspunkter bemærkes, at selv om Rigsrevisionens rolle som medrevisor skulle være egnet til at vække tvivl om Rigsrevisionens upartiskhed i forbindelse med rigsrevisionssagen, hvilket i sig selv er tvivlsomt, er det almindeligt antaget, at en myndighed, som efter almindelige regler om myndighedsinhabilitet vil være inhabil, alligevel skal behandle sagen, hvis der ikke er andre (sideordnede eller overordnede myndigheder med samme kompetence) til at gøre det." Justitsministeriet lagde i samme udtalelse vægt på, at revisionssagen (undersøgelsen) var en selvstændig "ny" sag i forhold til årsrevisionen. Bl.a. på baggrund deraf fandt Justitsministeriet derfor ikke, at der "er noget til hinder for, at Rigsrevisionen optræder som Rigsrevision, selv om man på et tidligere tidspunkt har revideret det pågældende selskabs regnskaber som vedtægtsbestemt medrevisor."

6.2. Rigsrevisionen – genoptagelse

Problemstillingen om Rigsrevisionens rolle i forbindelse med årsrevisionen af DR og undersøgelsen kan formentlig også anskues som et spørgsmål om genoptagelse.

Undersøgelsen iværksat af rigsrevisor kan ses som en slags genoptagelse af årsrevisionen. Man skal her være opmærksom på, at det er Rigsrevisionen selv, der har taget initiativ til genoptagelsen.

7. Sammenfatning

Ifølge det for Lovsekretariatet oplyste foreligger der efter Rigsrevisionens opfattelse ikke myndighedsinhabilitet i den foreliggende situation.

² Problemstillingen er behandlet i "Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 1989", side 213-220, som indeholder Justitsministeriets redegørelse om foranstaltninger, som Beretning nr. 6/89 om den statslige revisions kompetence i relation til statsaktieselskaber og lignende, giver anledning til.

Der er imidlertid fra forskellig side rejst spørgsmål om hensigtsmæssigheden af, at Rigsrevisionen gennemfører en nærmere undersøgelse af DR's byggeprojekt i Ørestaden. Baggrunden herfor er Rigsrevisionens udtalelse i DR's revisionsprotokol for 2005 om, at "DR har tilstrækkelig fokus på de risici, som kan forlænge byggefasen eller fordyre byggeriet, og på uforudsete omkostninger i den resterende byggeperiode." Kritikernes opfattelse er, at Rigsrevisionen med disse udtalelser ikke kan forventes at være professionelt uhildet i forbindelse med den efterfølgende undersøgelse.

Rigsrevisor er uafhængig. Det ligger i reglerne om Rigsrevisionens virke, at Rigsrevisionen kan have en rolle både som årsrevisor og som undersøger af konkrete forhold i institutioner, som Rigsrevisionen reviderer.

Lovsekretariatet bekendt findes der ikke fortilfælde, hvor der er klaget over en beslutning truffet af rigsrevisor om habilitetsspørgsmål. Det må dog antages, at man for så vidt angår spørgsmål om myndighedsinhabilitet vil kunne anvende principperne i reglerne om personlig inhabilitet i instruksen for rigsrevisor, jf. ovenfor under punkt 6.1.

Det vil også være muligt for statsrevisorerne, når de efterfølgende behandler en beretning fra Rigsrevisionen, at lade spørgsmål om eventuel myndighedsinhabilitet indgå i deres vurderinger.