

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga.

Frá stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Þórhall Vilhjálmsson frá laga-skrifstofu Alþingis, Svein Arason ríkisendurskoðanda og Óla Jón Jónsson frá Ríkisendurskoðun, Áslaugu Árnadóttur og Hildi Árnadóttur frá endurskoðendaráði, Margréti Pétursdóttur frá Félagi löggiltra endurskoðenda og Tryggva Þórhallsson frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Við umfjöllun málsins var litið til umsagna sem bárust um málið á síðasta löggjafarþingi en það var lagt fram óbreytt frá síðasta löggjafarþingi. Umsagnir bárust þá frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, endurskoðendaráði, Félagi löggiltra endurskoðenda, fjárlaganefnd Alþingis, Kópavogsbæ, Ríkisendurskoðun, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Þorvaldi Inga Jónssyni.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar sem ætlað er að styrkja eftirlitshlutverk þingsins með framkvæmdarvaldinu og byggjast m.a. á niðurstöðum vinnuhóps sem skipaður var af forsætisnefnd og skilaði skýrslu árið 2009 um efnið sem og skýrslu þingmannanefndar sem falið var að bregðast við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis frá árinu 2010.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að með breytingunum sé m.a. verið að leggja til að lög um Ríkisendurskoðun og lög um umboðsmann Alþingis verði samræmd að því er varðar eftirlitshlutverk og starfsemi.

Umfjöllun nefndarinnar.

Nefndin fjallaði á fundum sínum almennt um stöðu stofnunarinnar og ríkisendurskoðanda gagnvart Alþingi. Þá fjallaði nefndin um hlutverk stofnunarinnar og ríkisendurskoðanda og tilgang með þeim verkefnum sem henni eru falin og enn fremur hvað þingið ætlaðist til af stofnuninni. Einnig fjallaði nefndin um hvað fælist í sjálfstæði stofnunarinnar og ríkisendurskoðanda gagnvart þinginu.

Nefndin fjallaði einnig um þær áherslubreytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu á stofnuninni, embættinu og stöðu þess gagnvart Alþingi, hvaða hæfiskröfur ætti að gera til ríkisendurskoðanda, sjálfstæði ríkisendurskoðanda, skýrslubeiðnir Alþingis o.fl.

Ríkisendurskoðandi.

Í frumvarpinu eru lögð til nokkur nýmæli og breytingar á stöðu ríkisendurskoðanda. Lagt er til að í stað þess að vísað sé til stofnunarinnar í heiti frumvarpsins eins og gert er í gildandi lögum um Ríkisendurskoðun verði vísað til ríkisendurskoðanda og endurskoðunar ríkisreikninga. Með þeirri breytingu er lögð áhersla á stöðu ríkisendurskoðanda sem samkvæmt gildandi lögum er starfsmaður Alþingis og ber ábyrgð gagnvart því, sbr. 2. gr. laganna. Í frumvarpinu er lagt til að ríkisendurskoðandi starfi á vegum Alþingis og sé trúnaðarmaður þess við endurskoðun og eftirlit með rekstri og fjármálum ríkisins, sbr. 1. gr. frumvarpsins.

Nefndin telur að sú áhersla á að ríkisendurskoðandi starfi á vegum Alþingis og sé trúnaðarmaður þess og ábyrgur gagnvart því við endurskoðun og eftirlit með rekstri og fjármálum ríkisins sé grundvallaratriði í störfum hans og þeirrar skrifstofu sem hann stýrir og nefnist Ríkisendurskoðun.

Í 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins er lagt til að tveir þriðju hlutar þingmanna geti samþykkt að víkja ríkisendurskoðanda úr embætti. Samkvæmt gildandi lögum er kveðið á um að forsætisnefnd geti að fengnu samþykki Alþingis vikið ríkisendurskoðanda úr starfi, þ.e. meiri hluta Alþingis þarf til að samþykkja brottvikningu. Breytingin sem lögð er til í frumvarpinu felur því í sér sterkari stöðu og meira sjálfstæði ríkisendurskoðanda gagnvart Alþingi. Nefndin tekur fram að ríkisendurskoðandi er sérstakur trúnaðarmaður Alþingis sem hefur verið falið að leiða störf Ríkisendurskoðunar. Nefndin telur breytinguna því eðlilega og til þess fallna að efla sjálfstæði ríkisendurskoðanda og styrkja í því starfi sem honum er falið.

Samkvæmt gildandi lögum um Ríkisendurskoðun ræður forsætisnefnd forstöðumann stofnunarinnar til sex ára í senn. Með frumvarpinu er lagt til að Alþingi kjósi ríkisendurskoðanda til sex ára í senn og heimilt verði að endurkjósa hann einu sinni. Í greinargerð kemur fram að þetta sé nokkuð sambærilegt annars staðar á Norðurlöndum þó að skipunartíminn þar sé styttri. Fram kom að með þessu væri leitast við að skapa hæfilega endurnýjun án þess þó að raska stöðugleika í starfsemi stofnunarinnar. Nefndin tekur undir þau sjónarmið og telur nauðsynlegt í ljósi þess aðhalds sem ríkisendurskoðanda er ætlað að veita stjórnvöldum og þess trausts sem þarf að ríkja um þennan trúnaðarmann þingsins að endurnýjun verði a.m.k. á tólf ára fresti.

Hæfisskilyrði.

Nefndin ræddi nokkuð um hæfisskilyrði ríkisendurskoðanda en í frumvarpinu er lagt til að hann skuli hafa löggildingu sem endurskoðandi. Fyrir nefndinni kom fram að rökin að baki þeirri kröfu væru að ríkisendurskoðandi, sem ber m.a. ábyrgð á endurskoðun ríkisreiknings og ársreikningum stofnana ríkisins, skyldi hafa þá þekkingu á reikningsskilum og gerð ársreikninga sem nauðsynleg væri til að geta staðfest réttmæti þeirra og trúverðugleika með áritun sinni. Á fundum nefndarinnar og í umsögnum um málið komu fram sjónarmið þess efnis að viðfangsefni embættisins væru víðtækari en svo að þau tækju einvörðungu til endurskoðunar ríkisreikninga þótt slík endurskoðun væri vissulega höfuðverkefni og þungamiðja starfseminnar. Á það bæri þó að líta að gagnrýnin sýn á stjórnsýslu og stjórnun væri einnig mjög mikilvæg og væri yfirgripsmikil þekking og reynsla á öllum þessum þáttum mikilvægari og vægi þyngra en tiltekin sérþekking. Horfa þyrfti heildstætt til þeirra verkþátta sem ríkisendurskoðandi hefði umsjón með og verkstýrði og hlyti í því mati að vera horft til þekkingar og reynslu á sviði fjármála og opinberrar stjórnsýslu. Þessi nálgun er í góðu samræmi við það sem tíðkast hjá systurstofnunum Ríkisendurskoðunar annars staðar á Norðurlöndum en þar er ekki gerð krafa um að ríkisendurskoðandi hafi löggildingu.

Þessi sjónarmið fengu hljómgrunn í nefndinni og varð niðurstaðan sú að ekki var talin þörf á að lögfesta kröfu um að ríkisendurskoðandi hefði löggildingu sem endurskoðandi þó að það væri ekki útilokað. Nefndin tekur fram að þeir starfsmenn sem vinna að endurskoðun hjá stofnuninni þurfi að hafa slíka löggildingu. Nefndin leggur þó áherslu á nauðsyn þess að ríkisendurskoðandi hafi þekkingu á reikningsskilum og ríkisrekstri auk stjórnunarreynslu. Nefndin leggur því til breytingu á frumvarpinu þess efnis að ríkisendurskoðandi skuli hafa þekkingu á reikningsskilum og ríkisrekstri auk stjórnunarreynslu.

Starfssvið ríkisendurskoðanda.

Nefndin fjallaði einnig um 4. gr. frumvarpsins um starfssvið ríkisendurskoðanda. Í 1. gr. laga um Ríkisendurskoðun er kveðið á um hlutverk stofnunarinnar og í lokamálslið greinarinnar kveðið á um að hún skuli enn fremur annast eftirlit með framkvæmd fjárlaga og vera þingnefndum til aðstoðar við störf er varða fjárhagsmálefni ríkisins. Í frumvarpinu er ekki að finna slíkt ákvæði en fyrir nefndinni hafa komið fram sjónarmið um að rétt væri að geta þessa hlutverks sérstaklega eins og gert er í gildandi lögum. Nefndin telur að þótt það felist í meginhlutverki ríkisendurskoðanda sem trúnaðarmanns þingsins og ábyrgð hans gagnvart því við endurskoðun og eftirlit með fjármálum ríkisins að vera nefndum þingsins til aðstoðar að þessu leyti sé engu að síður rétt að kveða skýrt á um það. Nefndin leggur því til að við 1. mgr. 4. gr. bætist nýr stafliður um að ríkisendurskoðandi eigi að vera þingnefndum til aðstoðar við störf er varða fjárhagsmálefni ríkisins, þ.m.t. eftirlit með framkvæmd fjárlaga.

Skýrslubeiðni Alþingis.

Nefndin fjallaði einnig um þær breytingar sem lagðar eru til á ákvæði um skýrslubeiðni Alþingis. Í 17. gr. frumvarpsins er lagt til að forsætisnefnd Alþingis geti ýmist að eigin frumkvæði eða samkvæmt beiðni þingnefnda eða þingflokka farið fram á að ríkisendurskoðandi taki saman skýrslu um einstök mál eða málaflokka sem falla undir starfssvið hans. Í 3. gr. gildandi laga er kveðið á um að forsætisnefnd geti að eigin frumkvæði eða samkvæmt óskum þingmanna krafist skýrslna um einstök mál er falla undir starfsemi Ríkisendurskoðunar.

Nefndin ræddi sérstaklega hvort fela ætti stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd fremur en forsætisnefnd það verkefni að geta farið fram á að ríkisendurskoðandi tæki saman skýrslu. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd hefur ríkt eftirlitshlutverk samkvæmt þingsköpum Alþingis. Nefndin skal m.a. hafa frumkvæði að því að kanna ákvarðanir einstakra ráðherra og verklag þeirra sem ástæða þykir til að athuga á grundvelli þess eftirlitshlutverks sem Alþingi hefur gagnvart framkvæmdarvaldinu. Nefndin telur með hliðsjón af hlutverki nefndarinnar og þeim verkefnum sem henni eru falin að það eigi vel við að fela nefndinni það hlutverk sem forsætisnefnd hefur haft gagnvart Ríkisendurskoðun. Þá telur nefndin það einnig ríma vel við hlutverk og stöðu ríkisendurskoðanda gagnvart nefndinni og þinginu. Nefndin leggur því einnig til að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd geti farið fram á að ríkisendurskoðandi taki saman skýrslu um einstök mál eða málaflokka og leggur til breytingar á frumvarpinu í þá veru.

Nefndin ræddi einnig nokkuð um hvort breytingarnar sem lagðar eru til fælu í sér takmörkun á rétti einstakra þingmanna til að veita stjórnvöldum nauðsynlegt aðhald. Þingmenn geta samkvæmt gildandi lögum um Ríkisendurskoðun leitað til forsætisnefndar með skýrslubeiðni til Ríkisendurskoðunar. Með frumvarpinu er lagt til að heimildin verði hjá þingnefndum eða þingflokki. Nefndin telur að með þeirri breytingu felist ákveðin takmörkun á rétti þingmanna og leggur því til með hliðsjón af ákvæði 54. gr. þingskapa að í stað þess að þingnefndir eða þingflokkar geti beið um skýrslu eins og lagt er til í frumvarpinu geti níu þingmenn óskað eftir því að ríkisendurskoðandi taki saman skýrslu um einstök mál eða málaflokka á sambærilegan hátt og þeir geta óskað eftir skýrslu frá ráðherra um opinbert málefni. Nefndin telur eðlilegt að um meðferð skýrslubeiðninnar í þingsal fari sem um skýrslubeiðni til ráðherra, þ.e. að borið verði undir atkvæði á þingfundi umræðulaust hvort beiðnin skuli leyfð. Nefndin leggur því til breytingu á frumvarpinu í þá veru og telur að með því sé komið til móts við þingmenn sem geti þar með veitt stjórnvöldum fullnægjandi aðhald.

Nefndin áréttar að það að fara fram á að ríkisendurskoðandi taki saman skýrslu geti hvort sem er átt við frumskýrslu, eftirfylgniskýrslu eða lokaskýrslu. Nefndin bendir einnig á að skýrslubeiðendur geti haft skoðanir á úttekt, efnistöfum og umfangi skýrslu og komið á framfæri sjónarmiðum og ábendingum um það sem þeir telji að betur megi fara, en það er ríkisendurskoðanda að vinna skýrsluna á faglegan, óhlutdrægan og trúverðugan hátt út frá gildandi lögum, stöðlum og viðmiðum. Nefndin áréttar þó að ríkisendurskoðandi skal vera sjálfstæður í störfum sínum og óháður fyrir mælum frá þinginu um framkvæmd starfa sinna.

Kynning á skýrslum.

Nefndin fjallaði einnig um hvort leggja ætti til breytingar á því hvernig skýrslur eru kynntar fyrir Alþingi, þ.e. hvort ríkisendurskoðandi ætti að kynna þær fyrir stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd áður en þær eru birtar á vef Ríkisendurskoðunar og sendar út fréttatilkynningar um skýrslurnar m.a. til fjölmiðla. Röksemdir með því verklagi eru að Ríkisendurskoðun er undirstofnun Alþingis og vinnur skýrslurnar fyrir það. Slíkt verklag væri einnig til þess fallið að stuðla að meiri aga hjá nefndinni við umfjöllun um skýrslurnar. Þannig gæti umræðan orðið markvissari og farið fram á sama tíma í nefndinni og í fjölmiðlum.

Nefndin skoðaði í því sambandi hvernig kynningu á skýrslum systurstofnana Ríkisendurskoðunar annars staðar á Norðurlöndum væri háttað. Í Noregi eru skýrslur ríkisendurskoðunar kynntar af ríkisendurskoðanda fyrir systurnefnd stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, þ.e. „kontroll- og konstitusjonskomiteen“, áður en send er út fréttatilkynning til fjölmiðla og þær birtar á vef ríkisendurskoðunar. Árið 2011 var sú framkvæmd lögfest með breytingum á lögum um ríkisendurskoðun. Skýrslurnar í Noregi eru þó mun færri og umfangsmeiri en þær sem Ríkisendurskoðun gefur út hér. Í Svíþjóð er svipaður háttur á kynningum skýrslna og hérlendis, þ.e. þær eru kynntar á vef og síðan fyrir þinginu. Í Danmörku er annar háttur þar sem ríkisendurskoðandi (rigsrevisor) skilar öllum skýrslum til skoðunarmanna ríkisreikninga (statsrevisorerne). Skoðunarmenn eru sex stjórnámálamenn tilnefndir af þinginu eftir tilnefningu stjórnámálaflokka. Þeir vinna sjálfstætt og hafa aðsetur í þinginu. Skýrslur eru birtar á vef ríkisendurskoðanda, skoðunarmanna ríkisreikninga og þingsins eftir að skoðunarmenn hafa fengið þær í hendur og fundað um þær, m.a. með embættismönnum viðeigandi stofnana og ráðuneyta.

Nefndin leggur að þessu sinni ekki til breytingar á frumvarpinu í þá veru að Ríkisendurskoðun kynni skýrslur fyrir stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd áður en þær eru birtar opinberlega en telur að verði sú framkvæmd tekin upp geti það orðið til þess að bæta umræðu um skýrslurnar í nefndinni, þ.e. að nefndin hafi tíma til að kynna sér efni þeirra áður en þær eru gerðar opinberar.

Sérstakt hæfi.

Nefndin fjallaði einnig um ákvæði frumvarpsins um hæfi, þ.e. hvenær ríkisendurskoðandi og starfsmenn hans gætu orðið vanhæfir í einstökum tilvikum og hvaða hagsmunir gætu valdið því. Í 3. gr. gildandi laga er kveðið á um að Ríkisendurskoðun sé engum háð í störfum sínum og að starfsmenn ríkisendurskoðunar skuli í einu og öllu óháðir ráðuneytum og stofnunum sem þeir vinna að endurskoðun hjá. Í 13. gr. frumvarpsins er lögð til nánari útlistun á hæfisreglum og vísað til 1.–3. tölul. 3. gr. stjórnáslulaga þar sem kveðið er á um að starfsmaður sé vanhæfur til meðferðar máls m.a. ef hann er aðili máls, fyrirvarsmaður eða umboðsmaður aðila, skyldur, tengdur eða mægður eða tengist fyrirvarsmanni eða umboðsmanni aðila á þann hátt. Þá er einnig lagt til að litið verði til þess hvort það eru að

öðru leyti fyrir hendi slíkar aðstæður svo að með réttu megi draga í efa óhlutdrægni ríkisendurskoðanda eða þeirra sem starfa hjá eða á vegum Ríkisendurskoðunar. Nefndin tekur undir nauðsyn þess að kveða skýrt á um hæfisreglur ríkisendurskoðanda og starfsmanna hans m.a. til þess að tryggja hlutleysi þeirra. Nefndin telur reglurnar til þess fallnar að auðvelda mat á álitafnum um hæfi sem upp kunna að koma, tryggja faglega nálgun á viðfangsefnin og auka þar með traust á embættinu og stofnuninni til lengri tíma.

Í 3. mgr. 13. gr. frumvarpsins er lagt til að lögfest verði sú venja að ríkisendurskoðandi skeri úr um hæfi sitt og annarra sem starfa í þágu Ríkisendurskoðunar. Verði ágreiningur um sérstakt hæfi ríkisendurskoðanda skeri forseti Alþingis úr. Í 4. mgr. 13. gr. er lagt til það nýmæli að þegar ríkisendurskoðandi telur sig vanhæfan til að fjalla um og afgreiða tiltekið mál víki hann sæti við athugun þess og setur forseti Alþingis þá sérstakan ríkisendurskoðanda til að fara með málið. Nefndin telur ríka þörf á slíku ákvæði og telur það til þess fallið að skapa meiri sátt um embættið, ef upp kemur mál þar sem sérstakt hæfi ríkisendurskoðanda kemur til skoðunar, að settur verði ríkisendurskoðandi til að fara með það mál. Með þeirri breytingu verður einnig tryggt samræmi við ákvæði laga um umboðsmann Alþingis, en í 2. og 3. mgr. 14. gr. er kveðið á um að þegar umboðsmaður víkur sæti við meðferð máls setji forseti Alþingis mann til þess að fara með málið.

Starfskjör ríkisendurskoðanda.

Nefndin fjallaði einnig um starfskjör ríkisendurskoðanda en í frumvarpinu er lagt til að forsætisnefnd ákveði laun ríkisendurskoðanda og skuli þau taka mið af launum hæstaréttardómara. Í 2. gr. gildandi laga um Ríkisendurskoðun er kveðið á um að launakjör ríkisendurskoðanda skuli ákveðin af kjararáði. Tillagan í frumvarpinu tekur mið af ákvæðum laga um umboðsmann Alþingis en skv. 13. gr. þeirra ákveður forsætisnefnd laun umboðsmanns. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að ástæða þess að taka upp slíkt fyrirkomulag, þ.e. að forsætisnefnd Alþingis ákveði laun ríkisendurskoðanda, byggist aðallega á því að það samræmist illa að kjararáð skuli ákveða launakjör ríkisendurskoðanda á meðan hann hefur eftirlit með framkvæmdarvaldinu í þágu Alþingis. Nefndin telur með vísan til þess að kjararáð hefur nú þegar það hlutverk að ákveða starfskjör æðstu embættismanna allra greina ríkisvaldsins að ekki séu sérstök rök fyrir því að hafa annan hátt á varðandi ríkisendurskoðanda. Nefndin leggur því til breytingu á frumvarpinu í þá veru.

Stjórnsýsluendurskoðun.

Nefndin fjallaði einnig á fundum sínum um 6. gr. frumvarpsins um stjórnsýsluendurskoðun en með framsetningu ákvæðisins er verið að einfalda og gera það skýrara. Þannig er lögð áhersla á að lýsa inntaki og viðmiðum stjórnsýsluendurskoðunar. Megininntak hennar felst í því að kanna meðferð og nýtingu ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins og hvort framlög ríkisins skili þeim árangri sem að er stefnt. Við framkvæmd stjórnsýsluúttekta og nánari afmörkun þeirra geta risið álitamál um það hversu langt ríkisendurskoðandi megi ganga í umfjöllun sinni um einstök atriði. Ákveðin hættu er á að slíkar athuganir geti farið inn á svið stjórn mála þar sem leitað er sameiginlegrar úrlausnar á hagsmunamálum samfélagsins eftir lýðræðislegum leikreglum. Nefndin tekur undir þessi sjónarmið sem koma fram í greinargerð með frumvarpinu og telur mikilvægt að ríkisendurskoðandi gæti þess sérstaklega að afmarka stjórnsýsluúttektir sínar við að kanna

meðferð og nýtingu ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins og hvort framlög ríkisins skili þeim árangri sem að er stefnt. Jafnframt skal ríkisendurskoðandi horfa til þeirra kvaða sem stofnunum er ætlað að rísa undir samkvæmt lögum og fyrirmælum.

Nefndin fjallaði einnig um markmið stjórnsýsluúttekta en skv. 1. mgr. 6. gr. er það að stuðla að úrbótum út frá framangreindri afmörkun. Í 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins er lagt til að kveðið verði á um að ríkisendurskoðandi skuli upplýsa Alþingi og stjórnvöld um málefni sem varða rekstur og fjárreiður ríkisins, leiða í ljós frávik frá lögum og reglum á því sviði og gera tillögu að úrbótum, bættri stjórnsýslu, skýrari ábyrgð og betri nýtingu ríkisfjár. Þannig getur hann lagt til úrbætur, þ.m.t. lagabreytingar, telji hann að þannig verði best stuðlað að hagkvæmum, skilvirkum og árangursríkum rekstri. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að slíkar úrbætur geti lotið að breytingum á skipulagi, stjórnun og starfsaðferðum hjá ríkisstofnunum og öðrum sem endurskoðunin beinist að. Í fæstum tilvikum er tekin afstaða til þess hver beri ábyrgð á mistökum eða vanrækslu, enda beinist eftirlitið fremur að því að færa rekstur og meðferð fjármuna ríkisins til betri vegar en að leiða í ljós ábyrgð tiltekins aðila. Í athugasemdum ríkisendurskoðanda og tillögum til úrbóta getur engu að síður falist gagnrýni á stjórnendur stofnana eða þau stjórnvöld sem bera ábyrgð á þeim málaflokki sem stofnanirnar falla undir. Í sumum tilvikum getur ábyrgð þó reynst óskýr. Þegar svo ber undir er beinlínis gert ráð fyrir því í 3. gr. frumvarpsins að ríkisendurskoðandi geri tillögur að „skýrari ábyrgð“. Nefndin telur þetta mjög mikilvægt atriði en bendir á að við mat á því hvort ábyrgð sé nægilega skýr sé nauðsynlegt að fram fari lögfræðileg skoðun á því álitaefni innan stofnunarinnar þar sem beitt sé hlutlægum faglegum viðmiðum. Nefndin telur það vera stjórnunarlegt atriði hjá ríkisendurskoðanda að gæta að því að innan stofnunarinnar sé fullnægjandi fag- og sérþekking til að standa undir því hlutverki og verkefnum sem honum eru falin.

Skörun við verkefni umboðsmanns Alþingis.

Nefndin fjallaði einnig á fundum sínum um verkefni Ríkisendurskoðunar og skörun við verkefni umboðsmanns Alþingis. Grundvallarþáttur í stjórnsýsluúttektum er athugun á því hvort rekstur á vegum ríkisins sé í samræmi við þær forsendur og markmið sem Alþingi hefur lagt til grundvallar í lögum, ályktunum eða með öðrum hætti. Við athugun á því hvort stjórnvöld hafi fylgt lagafyrirmælum á tilteknu sviði geta risið álitamál um túlkun og skýringu laga. Nefndin tekur undir sjónarmið í greinargerð með frumvarpinu um að ríkisendurskoðanda beri að gæta varúðar að álykta almennt um slíkt og bendir á að í þessu sambandi ganga gildandi lög út frá því að hlutverk ríkisendurskoðanda sé að hafa í umboði Alþingis eftirlit með fjárhagslegum hagsmunum ríkisins. Ríkisendurskoðanda er ekki falið hlutverk sem öðrum er fengið. Dómstólar og umboðsmaður Alþingis hafa eftirlit með því hvort almennar stjórnsýslureglur séu í heiðri hafðar. Þannig verður ekki litið á ríkisendurskoðanda sem dómstól eða álitsgjafa um túlkun laga enda ekki hlutverk hans að taka afstöðu til ágreiningsefna um lagatúlkun. Á það t.d. við um ákvarðanir um réttindi og skyldur manna í stjórnsýslunni, svo sem við innheimtu og álagningu skatta og annarra gjalda, við veitingu starfa hjá ríkinu eða um beitingu málsmeðferðarreglna stjórnsýslulaga. Á ákveðnum sviðum, sérstaklega þegar um er að ræða almenna löggjöf sem beinlínis varðar rekstur og fjárhagsmálefni ríkisins, kann það þó að vera óhjákvæmilegt. Getur það a.m.k. átt við þegar meta þarf hvort fylgt hafi verið fyrirmælum laga um fjárreiður ríkisins, um bókhald, ársreikninga og

önnur reikningsskil eða opinber innkaup. Nefndin tekur undir þessa áréttingu í greinargerð með frumvarpinu og telur nauðsynlegt að ríkisendurskoðandi fylgi þessari afmörkun verkefna embættisins strangt eftir.

Endurskoðendur o.fl.

Nefndin fjallaði einnig um gildissvið frumvarpsins gagnvart lögum um endurskoðendur en fyrir nefndinni komu fram ýmis sjónarmið um að það væri ekki nægilega skýr afmörkun. Nefndin bendir í því sambandi á að ef frumvarp til laga um Ríkisendurskoðun og endurskoðun ríkisreikninga verður að lögum gangi þau sérlög frammar almennum lögum um endurskoðendur. Í 21. gr. frumvarpsins er einnig skýrt tekið fram að lög um endurskoðendur taki ekki til ríkisendurskoðanda eða Ríkisendurskoðunar. Þar er einnig lagt til að ákvæði laganna taki til þeirra starfsmanna Ríkisendurskoðunar sem annast endurskoðun ársreikninga, sjóða og ríkisfyrirtækja þar sem ríkið á helmingshlut eða meira. Skilyrði er að í lögum um hlutaðeigandi félög eða fyrirtæki sé gerð krafa um að endurskoðunin sé framkvæmd af löggiltum endurskoðanda. Nefndin tekur fram að undanþágan sem lögð er til í frumvarpinu varðar einungis starfsábyrgðartryggingu samkvæmt lögum um endurskoðendur. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að ríkisendurskoðandi upplýsi endurskoðunarráð um þá starfsmenn Ríkisendurskoðunar sem falla undir þá reglu og að stofnunin beri ábyrgð á störfum þeirra. Nefndin bendir á að almennar kröfur laga um endurskoðendur gilda þannig um endurskoðendur sem starfa hjá Ríkisendurskoðun og falla undir þau, svo sem varðandi endurmenntun o.fl.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. 2. másl. 1. mgr. 2. gr. orðist svo: Hann skal hafa þekkingu á reikningsskilum og ríkisrekstri auk stjórnunarreynslu og má ekki vera alþingismaður.
2. Á eftir orðunum „verðmæti séu nýtt og“ í 1. mgr. 3. gr. komi: þeim.
3. Við 1. mgr. 4. gr. bætist nýr staflíður, svohljóðandi: aðstoðar við störf þingnefnda er varða fjárhagsmálefni ríkisins, þ.m.t. eftirlit með framkvæmd fjárlaga.
4. Í stað orðanna „víkur hann úr sæti“ í 4. mgr. 13. gr. komi: víkur hann sæti.
5. Eftirfarandi breytingar verði á 17. gr.:
 - a. Í stað orðanna „Forsætisnefnd Alþingis“ í 1. másl. 1. mgr. komi: Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis.
 - b. Í stað orðanna „beiðni þingnefnda eða þingflokka“ í 1. másl. 1. mgr. komi: tillögu sem henni berast.
 - c. Við 1. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Sama gildir ef níu þingmenn óska þess með skýrslubeiðni í þingsal og skal þá taka beiðnina fyrir.
6. Í stað 1. másl. 1. mgr. 19. gr. komi: Kjararáð ákveður laun ríkisendurskoðanda.
7. Í stað orðanna „1. janúar 2016“ í 1. mgr. 22. gr. komi: 1. janúar 2017.

Árni Páll Árnason og Höskuldur Þórhallsson voru fjarverandi við afgreiðslu málsins. Brynhildur Pétursdóttir, áheyrnarfulltrúi í nefndinni, er samþykkt álitinu.

Alþingi, 10. maí 2016.

Ögmundur Jónasson,
form.

Birgir Ármannsson,
frsm.

Birgitta Jónsdóttir.

Brynjar Níelsson.

Elsa Lára Arnardóttir.

Helgi Hjörvar.

Willum Þór Þórsson.