

Ríkisendurskoðun

Greinargerð

vegna álitsgerðar

Lagastofnunar Háskóla Íslands

varðandi tiltekin atriði í starfsemi

Ríkisendurskoðunar

NÓVEMBER 1989

Ríkisendurskoðun

Til Alþingis

Tilv.	Dags.
A-8	
SP/mb	24.11.1989

Hjálagt fylgir greinargerð stofnunarinnar í tilefni álitsgerðar Lagastofnunar Háskóla Íslands varðandi tiltekin atriði í starfsemi Ríkisendurskoðunar.

Halldór V. Sigurðsson / Sigurður Þórðarson

Fylgiskjöl:

Bréf forseta Alþingis frá 2. júlí 1989

Álitsgerð Lagastofnunar Háskóla Íslands, dags. 31 október 1989

Greinargerð

Í tilefni álitssgerðar Lagastofnunar Háskóla Íslands varðandi tiltekin atriði í starfsemi Ríkisendurskoðunar, sem tekin var saman að beiðni forseta Alþingis, vill stofnunin vekja athygli á eftirfarandi:

Með bréfi, dags. 2. júní 1989, sendu forsetar Alþingis Lagastofnun Háskóla Íslands bréf þar sem óskað var eftir álitni stofnunarinnar á tilteknum efnum varðandi starfsemi Ríkisendurskoðunar. - Bréf forsetanna fylgir greinargerð þessari, ásamt álitssgerð Lagastofnunar Háskóla Íslands.

Álitssgerð Lagastofnunar sem er dagsett 31. október sl., svarar öllum spurningum forsetanna, nema einni, sem ekki er tekin afstaða til, þar sem um efni þeirrar spurningar hafði áður borist álitssgerð tveggja lögfræðinga, samin að beiðni hagsmunaaðila í því mali, er spurningin fjallaði um.

Í heild er álitssgerð Lagastofnunar skilmerkileg og ítarlega svarað þeim spurningum, sem óskað var eftir svörum við, utan þeirri einu, sem að ofan er vikið að.

Ríkisendurskoðun telur álitssgerðina vera unna á góðum faglegum grundvelli og er henni samþykkt að öllu leyti, nema ef vera skyldi niðurlagi í svari við 2. spurningu f II. kafla (bls. 11) þar sem segir: "Jafnframt er rétt að taka fram, að það að svara spurningum um gildi reglugerða er lögfræðilegt viðfangsefni, sem ekki verður séð að löggjafinn leysa". Þessu er því til að svara, að þau hafi ætlað Ríkisendurskoðun að atvik geta komið upp þegar fjallað er um fjárhagsmálefni ríkisins, að láta verður í ljós álit á því hvort t.d. tiltekin atriði í reglugerðum séu í samræmi við þau lög, sem reglugerðirnar eru byggðar á, eða ekki. Skýrt skal tekið fram, að þegar Ríkisendurskoðun lætur álit sitt í ljós í slíkum tilvikum er að sjálfsögðu ekki um dóm að ræða.

Að öllu athuguðu hefur Ríkisendurskoðun ekkert við álitssgerð Lagastofnunar Háskóla Íslands að athuga og telur að mönnum ætti að vera ljósari staða Ríkisendurskoðunar eftir lestur hennar.

ALÞINGI ÍSLENDINGA

Lagastofnun Háskólans,
Háskóla Íslands.

Forsetar Alþingis telja rétt að Ríkisendurskoðun verði settar starfsreglur sbr. lög nr. 12/1986, enda ráð fyrir því gert í athugasemdum við 2. gr. í frumvarpi til þessara laga. Með þessu bréfi er hér með óskað eftir því að Lagastofnun Háskólans að hún vinni drög að slíkum starfsreglum fyrir forseta Alþingis, jafnframt því sem stofnunin láti í ljós álit sitt á lögfræðilegum álitaeftum sem þetta varða sbr. eftirfarandi ábendingar og hjálögð gögn.

1. Meginverkefni Ríkisendurskoðunar er endurskoðun á reikningskilum, sem falla undir lög um ríkisbókhald, gerð ríkisreikninga og fjárlaga nr. 52/1966, sbr. lög nr. 31/1982 og 84/1985. Í þessu sambandi kemur til álita hvort önnur verk, sem henni eru falin, skuli vera innan þessarar skilgreiningar, þ.e.a.s. vera eingöngu reikningslegar athuganir er varða fjárhagsmálefni ríkissjóðs og ríkisstofnana, þ.e. söfnun staðreynda um það efni og eftir atvikum stjórnarsýsluendurskoðun skv. 9. gr. laganna. Í öðru lagi kemur til álita hvort Ríkisendurskoðun skuli draga ályktanir af þeim reikningslegu niðurstöðum sem að er komist eða láta í té álitsgerðir um framkvæmd einstakra laga.

2. Liggja þarf skýrt fyrir hvort Ríkisendurskoðun ber að sinna fyrirmælum eða tilmælum frá handhöfum framkvæmdavalds um rannsóknir eða athuganir, eða hvort Ríkisendurskoðun er í sjálfsvald sett hvort hún sinnir slíkum óskum.

3. Taka þarf afstöðu til hvort og þá við hvaða aðstæður gera eigi ráð fyrir að menn eða stofnanir, sem sæta gagnrýni Ríkisendurskoðunar eigi rétt á að koma að athugasemdum áður en Ríkisendurskoðun lýkur verki sínu.

4. Í lögnum um Ríkisendurskoðun eru ekki ákvæði um það með hvaða hætti hún skuli ljúki störfum sínum, hverjum hún skuli gera grein fyrir niðurstöðum sínum og hver eða hverjir eigi að sjá til þess að athugasemdum hennar sé sinnt. Til álita kemur hvort með starfsreglum sé rétt eða unnt að taka á þessum þáttum.

5. Æskilegt er að í starfsreglum komi fram skilgreining á því hvers konar (sbr. tölulíð 1) skýrslugjöf forsetar munu samþykka að krefja Ríkisendurskoðun um að ósk þingmanna (sbr. 2. gr. laga um Ríkisendurskoðun).

6. Nú hafa forsetar samþykkt skýrslugjöf skv. tilmælum þingmanna, kemur þá til álita hvort Ríkisendurskoðun beri að gefa skýrslu um málefnið eins og það var borið fram af hálfu þingmanna eða hvort hún getur að eigin frumkvæði eða ósk annarra aukið við atriðum í athuganir sínar og álitsgerð.

Í tilefni af skýrslu Ríkisendurskoðunar um framkvæmd búvörulaga nr. 46/1985 er ennfremur óskað eftir því að Lagastofnun láti í ljós álit sitt á því hvort skýrsla þessi eða álitsgerð rúmist innan verksviðs Ríkisendurskoðunar og þá einkánlega hvort rétt sé að Ríkisendurskoðun kveði upp úr um það, að reglugerð nr.

157/1987 eigi sér ekki lagastoð og álykti út frá því. Í þessu sambandi er jafnframt óskað eftir því að Lagastofnun láti sérstaklega í ljós álit sitt á þeirri niðurstöðu Ríkisendurskoðunar að umrædd reglugerð eigi sér ekki stoð í lögum.

Eftir því sem þurfa þykir verða látnar í té frekari upplýsingar er mál þetta kunna að varða og viðræður við yður til skýringar á beiðninni eru æskilegar.

Alþingi, 2. júní 1989.

Guðrún Helgadóttir
Kjartan Jóhannsson
Jón Helgason

ÁLITSGERÐ

samin að ósk forseta Alþingis

Arljótur Björnsson og
Björn Þ. Guðmundsson
31. október 1989

ÁLITSGERÐ

Forsetar Alþingis hafa óskað eftir álitum Lagastofnunar Háskóla Íslands á tilteknum efnum varðandi starfsemi ríkisendurskoðunar. Lagastofnun fól okkur undirrituðum að semja álitin, sem við einir berum ábyrgð á.

Ósk forseta Alþingis er orðuð svo, að Lagastofnun vinni drög að starfsreglum fyrir ríkisendurskoðun, jafnframt því að látið sé ljós álit á nánar tilgreindum lögfræðilegum álitaeftum í því sambandi.

Við kjósum að skipta verkefninu í tvennt, annars vegar svör við tilteknum lögfræðilegum spurningum sem taldar eru upp í sex tölulíðum í bréfi forseta Alþingis og tengjast hugsanlegum starfsreglum fyrir ríkisendurskoðun (I. kafli hér á eftir) og hins vegar svör við spurningum varðandi reglugerð nr. 157/1987, sbr. lög nr. 46/1985 (II. kafli hér á eftir).

I. kafli

Um 1.-6. spurningu í bréfi forseta Alþingis frá 2. júní 1989

Hér fara á eftir svör okkar við spurningum 1.-6. í bréfi forseta Alþingis, án þess að tekið sé að svo stöddu afstaða til starfsreglna fyrir ríkisendurskoðun. Byggjast svörin fyrst og fremst á lögskýringu á lögum nr. 12/1986. Auk þess er tekið mið af svonefndri Lima-yfirlýsingu frá 1983 (The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts). Yfirlýsing þessi er gefin út af alþjóðasamtökum stofnanna, sem hafa með höndum ríkisendurskoðun.

Um 1. spurningu

Þessi tölulíður í bréfi forseta Alþingis felur í sér þrjár spurningar:

- a) Má fela ríkisendurskoðun "önnur verk" en þau sem beinlínis falla innan skilgreiningar laganna um meginverkefni hennar?
- b) Má ríkisendurskoðun draga ályktanir af þeim reikningslegu niðurstöðum sem hún kemst að?
- c) Má ríkisendurskoðun láta í té álitserðir um framkvæmd einstakra laga?

Um a) Verkefni ríkisendurskoðunar eru skýrt afmörkuð í lögum nr. 12/1986 :

Í fyrsta lagi er verkefni hennar á að annast endurskoðun hjá ríkisstofnunum og þeim aðilum öðrum sem hafa með höndum rekstur eða fjárvörslu á vegum ríkisins, að hafa eftirlit með framkvæmd fjárlaga og að vera þingnefndum og yfirskoðunarmönnum ríkisreiknings til aðstoðar við störf er varða fjárhagsmálefni ríkisins (1. gr.).

Í öðru lagi getur ríkisendurskoðun framkvæmt stjórnsýsluendurskoðun hjá ríkisfyrirtækjum. Í slíkri endurskoðun felst könnun á meðferð og nýtingu á ríkisfé (9. gr.).

Við framkvæmd þessara verkefna er ríkisendurskoðun ekki bundin af fyrirmælum eins né neins, ekki heldur Alþingis (3. gr.). Er það í samræmi við 1. tl. 13. gr. Limayfirlýsingarinnar ("Supreme Audit Institutions shall audit in accordance with a self-determined programme."). Skal ríkisendurskoðun árlega leggja fyrir Alþingi heildarskýrslu um störf sín á liðnu almanaksári (12. gr.).

Lögin gera þá takmörkun á sjálfstæði ríkisendurskoðunar, að forsetar Alþingis geta, ýmist að eigin frumkvæði eða samkvæmt óskum þingmanna, krafði ríkisendurskoðanda skýrslna um einstök mál (2. málsl. 1. mgr. 3. gr.). Heimildin virðist takmörkuð við það, að upp hafi komið spurning um "hvort óeðlilega eða óvarfærnislega hafi verið staðið að fésýslu af hálfu þeirra er stjórna rekstri í almenningsseign", eins og segir í athugasemdum með 3. gr. frumvarps til laga um ríkisendurskoðun (108. löggjafarþing 1985-86. 272. mál. Ed. 506). Samkvæmt því tekur ákvæðið einungis til skýrslna um og rannsókna á fésýslu ríkisins.

Í lögum nr. 12/1986 eru engar frekari reglur um þessa heimild til handa forsetum Alþingis. Líklega ber að skilja hana svo, að hún sé ekki bundin við "einstök mál", sem ríkisendurskoðun hefur þegar til umfjöllunar, heldur hvers konar mál, "ef spurning er um hvort óeðlilega eða óvarfærnislega hafi verið staðið að fésýslu o.s.frv.". Til þess að tilgangi þessa sérákvæðis í 3. gr. laganna verði náð, sýnist eðlilegt, að mat í þessu efni sé formlega í höndum forseta Alþingis sameiginlega. Það krefst þess, að forsetarnir taki í hverju einstöku tilviki formlega afstöðu til þess, hvort efni séu til að nota lagaheimildina, þ. á m. hvort einstakt mál sé þess eðlis að ríkisendurskoðandi verði krafinn sérstakrar skýrslu um það samkvæmt þessari heimild.

Samkvæmt lögnum er ekki um það að ræða að ríkisendurskoðun séu falin "önnur verk" eða hún krafin skýrslna frekar en rakið hefur verið, sbr. þó ákvæði 2. málsl. 11. gr. laga nr. 12/1986.

Um b) Ríkisendurskoðun er stofnun, sem starfar á vegum Alþingis. Hún rækir endurskoðunarhlutverk sitt með því að kanna hvort reikningsskil gefi glögga mynd af rekstri og efnahag í samræmi við reikningsskilavenjur og hvort reikningar séu í samræmi við heimildir fjárlaga, fjárukalaga og annarra laga, lögmæt fyrirmæli og starfsvenjur (e. gr. laga nr. 12/1986). Lögin sýnast ekki gera ráð fyrir, að ríkisendurskoðun dragi neins konar ályktanir af þeim staðreyndum, sem hún kemst að, umfram það, sem nauðsynlegt kann að reynast til að sinna þessu endurskoðunarhlutverki sínu. Að sjálfsögðu getur oft verið álitamál hvað nauðsynlegt er í þessu efni. Virðist erfitt eða ógerlegt að orða almenna og ákveðna reglu um það. Má hér minna á 1. tl. 17. gr. Lima-yfirlýsingarinnar, þar sem segir: "The reports shall present the facts and their assessment in an objective, clear manner and be limited to essentials. The wording of the reports shall be precise and generally understandable". Í lögum nr. 12/1986 eru sérákvæði um heimild ríkisendurskoðunar til að framkvæma stjórnsýsluendurskoðun hjá ríkisfyrirtækjum. Ef þar kveðið á um skyldu ríkisendurskoðunar til að gera tillögur um úrbætur, ef eitthvað hefur farið úrskeiðis í rekstri (9. gr.).

Um heimildir ríkisendurskoðunar varðandi það hlutverk að hafa eftirlit með framkvæmd fjárlaga sjá II. kafla hér á eftir.

Um c) Álitsgerðir ríkisendurskoðunar um framkvæmd einstakra laga eru einskorðaðar við það hlutverk hennar samkvæmt lögum nr. 12/1986 að hafa eftirlit með framkvæmd fjárlaga (3. málsl. 1. mgr. 1. gr.) og annast endurskoðun hjá ríkisstofnunum o.fl. (2. málsl. 1. mgr. 1. gr., sbr. og 6. gr.).

Þegar ríkisendurskoðun notar heimildir sínar eftir 7. og 9. gr. laga nr. 12/1986 getur og verið nauðsynlegt að gera athugasemdir, sem fela í sér álit á lagaframkvæmd varðandi fjármál ríkisins.

Um 2. spurningu

Enginn vafi leikur á, að ríkisendurskoðun er ekki skylt að sinna fyrirmælum eða tilmælum fra ráðherrum eða öðrum handhöfum framkvæmdarvalds um rannsóknir eða athuganir, sbr. 3. mgr. 1. gr. laga nr. 12/1986.

Um rannsóknir að eigin frumkvæði ríkisendurskoðunar sjá nánar II. kafla hér að neðan.

Um 3. spurningu

Í lögnum er ekki kveðið á um rétt þess aðila, sem endurskoðun beinist að, til að tala máli sínu áður en ríkisendurskoðun lýkur verki. Kveðið er á um slíkan andmælarétt í ýmsum einstökum lögum, t.d. um umboðsmann Alþingis, en almenn skráð regla um hann er ekki til. Hins vegar er talið gilda í stjórnslunni óskráð grundvallarregla (svonefnd andmælaregla) þess efnis að aðili stjórnslumáls hafi slíkan rétt, a.m.k. ef málsefni varðar verulega fjárhagslega eða persónulega hagsmuni aðila. Ríkisendurskoðun er stofnun á vegum Alþingis, en ekki stjórnsluhafi með ákvörðunarvald í einstökum málum í skilningi stjórnsluréttar. Þrátt fyrir það telja fræðimenn að málsmeðferðarreglum stjórnsluréttar verði almennt beitt um stofnanir eins og ríkisendurskoðun, þ.á.m. andmælareglunni. Eigi að síður hefði verið æskilegt að kveða á um slíkan rétt og inntak hans í lögum um ríkisendurskoðun, en úr því verður ekki bætt með starfsreglum.

Í Lima-yfirlýsingunni er áhersla lögð á þennan rétt, sbr. 1. tl. 11. gr. þar sem segir: "The audited entities shall comment on the findings of the Supreme Audit Institution within a period of time generally established by law or specifically by the Supreme Audit Institution, and shall indicate the measures taken as a result of the audit findings."

Í 2. tl. 17. gr. yfirlýsingarinnar er þetta ítrekað, þar sem segir: "The point of view of the audited entities and institutions concerning the findings of the Supreme Audit Institution shall be given due consideration."

Um 4. spurningu

Þegar ríkisendurskoðun framkvæmir stjórnsluendurskoðun er svo kveðið á í lögnum að stofnunin skuli vekja athygli hlutaðeigandi stjórnvalda á því sem úrskæiðis fer í rekstri og gera tillögur um úrbætur (9. gr). Lögin gera ráð fyrir því að stofnuninni sé í sjálfsvald sett hvernig hún fullnægir skyldum sínum samkvæmt þessu ákvæði.

Að öðru leyti gera lögin ráð fyrir því einu að ríkisendurskoðun skili árlega (eða oftár, sbr. greinargerð) skýrslu um störf sín til Alþingis. Er það í samræmi við það sem tíðkast í öðrum löndum, þar sem slík endurskoðun er falin stofnun á vegum

handhafa löggjafarvalds, sbr. og 16. gr. Limayfirlýsingarinnar, sem þykir rétt að taka hér upp:

1. The Supreme Audit Institution shall be empowered and required by the Constitution to report annually and independently to Parliament or other competent public body on its findings; this report shall be published. This will ensure extensive information and discussion, and create a more favourable climate for enforcing the findings of the Supreme Audit Institution.
2. The Supreme Audit Institution shall also be empowered to report between annual reports on particularly important and significant findings.
3. The annual report shall cover all activities of the Supreme Audit Institution; only in the case of interests worthy of protection or protected by law shall the Supreme Audit Institution carefully weigh such interests against the benefits of disclosure.

Aðhald ríkisendurskoðunar er því fyrst og fremst fólgið í að gefa skýrslu til Alþingis og í birtingu hennar. Það er svo Alþingis að ákveða, hvort gripið skuli til sérstakra aðgerða vegna athugasemda ríkisendurskoðunar, t.d. að breyta lögum eða hlutast til um frekari rannsókn eða málsókn, ef því er að skipta.

Um 5. spurningu

Ekki er heimilt að setja reglugerð eða starfsreglur, sem þrengja þann rétt, sem forsetar Alþingis hafa samkvæmt lögum til að krefja ríkisendurskoðanda skýrslna um einstök mál. Auk þess má benda á, að ekki virðist heppilegt að setja nákvæmar reglur um það hvers konar óskum forsetar þings skuli verða við. Eðli málsins samkvæmt hlýtur að verða að meta hverju sinni, hvort efni séu til að verða við ósk um skýrslu. Ennfremur vísast til svara við 6. spurningu og a-lið 1. spurningar.

Um 6. spurningu

Svo sem greinir í svari við a-lið 1. spurningar er það álit okkar, að eðlilegast sé að skýra lögin svo, að forsetum Alþingis beri að taka sameiginlega formlega afstöðu til þess, hvort beiðni sé þess efnis að ríkisendurskoðun skuli gera sérstaka skýrslu eftir 1. mgr. 3. gr. laga nr. 12/1986. Það er því hlutverk forseta að hafna ósk þingmanna um skýrslu, ef þeir telja ekki efni til að sinna henni. Forsetar gætu og gefið þingmanni kost á að lagfæra beiðni, svo að hún fullnægði skilyrðum lagaákvæðisins.

Þegar forsetar hafa hins vegar fallist á ósk þingmanna um að sjálfstæði ríkisendurskoðunar í lögum nr. 12/1986, að hún ræður sjálf, hvernig hún stendur að skýrslugjöf sinni, en að sjálfsögðu verður hún að gæta skráðra og óskráðra málsferðarreglna. Myndi vísast leiða af sjálfu sér (m.a. vegna viðamikilla aðalstarfa ríkisendurskoðunar), að hún reyni að halda sig sem mest við að gera málefni skil innan þeirra marka, sem álitafninu eru sett í erindi forseta Alþingis.

Niðurstöður

1. Einn þáttur í svonefndu ytra eftirliti (aðhaldi) með stjórnsýslu eru þau úrræði, sem lög veita Alþingi til að hafa eftirlit með handhöfum framkvæmdarvalds. Aðrir meginþættir ytra stjórnsýslueftirlits eru fólgnir í úrskurðarvaldi dómstóla um

stjórnsýsluávarðanir (dómstólaeftirlit) og eftirlitsvaldi umboðsmanns Alþingis (umboðsmannseftirlit). Alþingiseftirlit ("parlamentarisk kontrol") hefur ekki verið eins virkt hér á landi, eins og í ýmsum öðrum löndum. Hér hefur eftirlitið fyrst og fremst verið bundið við fyrirspurnir, sbr. 31. gr. laga nr. 52/1985, í litlum mæli við ráðherraskýrslur, sbr. 30. gr. laga nr. 52/1985 og 54. gr. stjórnarskrárinnar, en nær dæmalaust við skipun rannsóknarnefnda, sbr. 39. gr. stjórnarskrárinnar.

Endurskoðunar-, eftirlits- og þjónustuhlutverk ríkisendurskoðunar fellur fræðilega ekki beint undir hugtakið alþingiseftirlit, sem er algerlega í höndum þingsins sjálfs.

Telja verður, að ríkisendurskoðun fari í öllum aðalatriðum sjálfstætt með þann þátt, sem undir verksvið hennar fellur. Það er í góðu samræmi við l. tl. 5. gr. Lima-yfirlýsingarinnar, þar sem segir: "Supreme Audit Institutions can fulfill their tasks objectively and effectively only if they are independent of the audited entity and are protected against outside influence". Kemur það í hlut Alþingis að styrkja stofnunina í því að svo megi verða og nýta fremur eigin heimildir til þess að hafa frumkvæði við eftirlit með stjórnsýslunni.

2. Meginverkefni Ríkisendurskoðunar samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 12/1986 eru skýrt afmörkuð og innir hún þau af hendi eftir eigin starfsáætlun í krafti lögbundins sjálfstæðis síns.

Meðferð annarra verkefna, þ.e. að vera þingnefndum og yfirskoðunarmönnum ríkisreiknings til aðstofðar, sbr. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 12/1986 og að gefa Alþingi skýrslur um einstök mál, að kröfu forseta Alþingis, sbr. 3. gr. laganna, er e.t.v. ekki eins skýrt afmörkuð í lögum og æskilegt hefði verið. Kemur helst til greina að semja reglur um samskipti ríkisendurskoðunar og Alþingis að því leyti.

3. Fyrir öðrum atriðum, sem fram koma í bréfi hæstvirktra forseta Alþingis sýnist nægilega séð í lögum og óskráðum réttarheimildum.

II. kafli

Um skýrslu ríkisendurskoðunar um framkvæmd laga nr. 46 1985

Með bréfi dagsettu 2. maí 1989 sendi ríkisendurskoðun forsetum Alþingis skýrslu sína um framkvæmd búvörulaga, þ.e. laga nr. 46/1985 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum. Með skýrslunni voru ýmis fylgiskjöl.

Forsetar Alþingis óska álits um eftirfarandi spurningar:

1. Rúmast skýrslan innan verksviðs ríkisendurskoðunar?
2. Er rétt að ríkisendurskoðun kveði upp úr um það að frá því?
3. Á reglugerð nr. 157/1987 um breytingu á reglugerð nr. 445/1986 um fullvirðisrétt til framleiðslu sauðfjárafurða verðlagsárið 1987-1988 sér stoð í lögum?

Um 1. spurningu

Í upphafi skýrslu ríkisendurskoðunar um búvörulögin kemur fram, að hún er gerð að ósk landbúnaðarráðuneytisins, sbr. bréf ráðuneytisins dags. 11. nóvember 1988. Svo sem fram kemur í I. kafla hér á undan er ekki gert ráð fyrir því í lögum nr. 12/1986 að ríkisendurskoðun vinni verkefni fyrir ráðuneyti eða aðra aðila í stjórnáslunni. Ríkisendurskoðun er ekki skylt að annast verkefni að beiðni annarra en þeirra, sem taldir eru í lögum nr. 12/1986, þ.e. þingnefnda (2. mgr. 1. gr. og 11. gr.), yfirskoðunarmanna ríkisreiknings (2. mgr. 1. gr.) og forseta Alþingis (1. mgr. 3. gr.). Þar með er ekki sagt, að ríkisendurskoðun hafi verið óheimilt að gera skýrsluna. Ríkisendurskoðandi (ríkisendurskoðun) vinnur sjálfstætt. Getur hann því að eigin frumkvæði rannsakað einstök mál og gert um þau skýrslu, svo framarlega sem þau eru innan starfssviðs þess, sem markað er í lögum nr. 12/1986.

Kemur þá til athugunar, hvort skýrsla ríkisendurskoðunar um búvörulögin sé þess eðlis, að með henni sé farið út fyrir þau mörk, sem ríkisendurskoðun eru sett í lögum. Svo sem fyrr segir er eitt af meginverkefnum ríkisendurskoðunar að hafa eftirlit með framkvæmd fjárlaga. Ljóst er, að verkefni þetta er mjög víðtækt. Jafnframt er ljóst, að í einstökum tilvikum getur verið álitamál, hvort telja megi að tiltekin rannsókn eða skýrsla sé þáttur í "eftirliti með framkvæmd fjárlaga".

Á bls. 2 og 3 í skýrslunni er samantekt á helstu niðurstöðum ríkisendurskoðunar. Niðurstöðurnar eru margþættar og er ekki ástæða til að fjalla um þær lið fyrir lið. Margar af niðurstöðunum varða eftirlit ríkisendurskoðunar með framkvæmd fjárlaga. Sumar niðurstöður skýrslunnar varða sérstaklega fjárhagsstöðu Framleiðnisjóðs landbúnaðarins, en um hann eru ákvæði í búvörulögum nr. 46/1985. Ekki leikur vafi á því, að ríkisendurskoðun er bær að fjalla um sjóð þennan, bæði vegna þess að ríkissjóður leggur til hans fjármagn og þess, að með 34. gr. búvörulaga er ríkisendurskoðun falið að endurskoða tiltekinn hluta reikninga sjóðsins.

Enda þótt sumar ályktanir og niðurstöður skýrslunnar kunni að ganga heldur lengra en rúmast innan hugtaksins "eftirlit með framkvæmd fjárlaga" í þrengstu merkingu þess orðs treysta undirritaðir sér ekki til að fullyrða, að ríkisendurskoðun hafi með skýrslugerðinni gengið lengra en hún hefur heimild til samkvæmt lögum. (Um ályktanir ríkisendurskoðunar um reglugerð nr. 157/1987 sjá svar við 2. spurningu hér á eftir.) Er hér sérstaklega á það að líta, að telja verður varhugavert að binda hendur ríkisendurskoðunar um of í þessu efni. Þröng túlkun á lagaákvæðum um eftirlit ríkisendurskoðunar með ríkisfjármálum samrýmist illa tilgangi laga nr. 12/1986. Auk þess verður að hafa í huga, að erfitt er að setja fastar reglur um það hvað teljist vera eftirlit með framkvæmd fjárlaga.

Um 2. spurningu

Í skýrslu þeirri, sem hér er til umræðu, telur ríkisendurskoðun, að þær breytingar, sem gerðar voru á reglugerð nr. 445/1986 með reglugerðum nr. 157 og 443/1987, eigi sér ekki stoð í lögum. Álitur ríkisendurskoðunar, að breytingar þessar hafi valdið því að úthlutað hafi verið fullvirðisrétti, er ekki rúmum innán verðábyrgða, sem lög nr. 46/1985 gera ráð fyrir að ríkissjóður taki á sig með árlegum búvörusamningum á grundvelli 30. gr. laganna. Síðargreind niðurstaða ríkisendurskoðunar varðar augljóslega greiðslur úr ríkissjóði. Telja má, að með því að vekja athygli á greindum álitamálum hafi ríkisendurskoðun verið að rækja eftirlit með ríkisfjármálum og þar með að sinna einu þeirra verkefna, sem henni er fengið með lögum nr. 12/1986.

Hitt er annað mál, að álit ríkisendurskoðunar á því, hvort reglugerðir eigi stöð í eða séu andstæðar lögum, er að sjálfstöðu ekki bindandi fyrir aðra aðila innan eða utan ríkiskerfisins.

Jafnframt er rétt að taka fram, að það að svara spurningum um gildi reglugerða er lögfræðilegt viðfangsefni, sem ekki verður séð að löggjafinn hafi ætlað ríkisendurskoðun að leysa.

Um 3. spurningu

Eftir að okkur undirrituðum var falið að gera álitgerð þessa sömdu Tryggvi Gunnarsson, lögfræðingur, og Þorgeir Örlygsson, prófessor, álitgerð, sem dagsett er 2. október 1989. Hún er samin að beiðni Framleiðsluráðs landbúnaðarins, Landssamtaka sláturleyfishafa og Stéttarsambands bænda.

Í álitgerðinni kemur fram rökstutt svar við þeirri spurningu, sem beint er til okkar undir þessum tölulið. Að svo vöxnu teljum við ekki ástæðu til að fjalla sérstaklega um hana, enda heyrir það undir dómstóla að skera endanlega úr um stjórnskipulegt gildi reglugerða.

Virðingarfyllst,

Arnljótur Björnsson

Björn Þ. Guðmundsson