

Denne fil er hentet fra Handelshøyskolen BIs åpne institusjonelle arkiv BI Brage
<http://brage.bibsys.no/bi>

Striden om revisjonsordningen frem til 1918 og Grunnlovens rolle

Harald Espeli
Handelshøyskolen BI

Dette er siste forfatterversjon, etter fagfelleevaluering, før publisering i

Historisk tidsskrift, 94(2015)1: 51-75

Tidsskriftets forlag, Universitetsforlaget, følger forleggerforeningens avtale, og tillater at siste forfatterversjon legges i åpent publiseringsarkiv ved den institusjon forfatteren tilhører. http://www.universitetsforlaget.no/tidsskrift/Informasjon_om_rettigheter_og_praksis

Forlagets publikasjoner er tilgjengelige via www.idunn.no

Harald Espeli, f. 1955, forsker I ved Handelshøyskolen BI, 0442 Oslo, dr.agric. 1991 ved Norges Landbrukshøgskole.

I 1918 vedtok Stortinget den statlige revisjonsordningen som fortsatt i hovedsak gjelder. Den overførte regjeringens revisjonsvirksomhet til Stortingets kontrollorgan Statsrevisjonen, som fra 1938 het Riksrevisjonen. Den er et viktig element i den norske parlamentarismen. Stortingsvedtakene i 1918 gjorde slutt på nesten 50 års dragkamp om organiseringen av revisjonsordningen. Det er tidligere hevdet at 1918-ordningen var en realisering av Søren Jaabæks og Johan Sverdrups ideer fra 1874–75. Her argumenteres det for at 1918-ordningen primært var statsminister Gunnar Knudsens verk og at konstitusjonelle forhold spilte en langt viktigere rolle for konflikten langvarige karakter og til dels utfall enn det tidligere forskning har vist. En viktig konsekvens av den langvarige og fastlåste dragkampen var at erkjente svakheter i regnskaps- og revisjonssystemet ikke ble løst eller forbedret. Det bidro til den ukontrollerte veksten i statsgjelden under og rett etter 1. verdenskrig som fikk store økonomiske og politiske konsekvenser.

The struggle on the organization of the audit of governmental accounts until 1918 and the role of the constitution

In 1918 the Norwegian parliament (Stortinget) enacted a new way of organizing the audit of governmental accounts. Between 1814 and 1918 the auditing of governmental accounts was split between the Board of Auditors General elected by the Storting according to the Constitution's § 75k, and the Government. The five members of the Board of Auditors General were responsible for auditing the central government accounts. One of the law branches of Stortinget, Odelstinget, decided whether to support the proposals and criticisms in the report from the Board of Auditors General – which was usually the case – or not. The numerous accounts of the individual administrative units of the government were audited by ministerial audit offices, most of them organized in the Ministry of Auditing (Revisjonsdepartementet). The parliamentary decisions of the 1918 meant that the authority to audit the accounts of all the individual administrative units of the government was transferred to Office of the Auditor General led by the Board of Auditors General. This is an important element in the Norwegian form of parliamentary governance. The article analyses the prolonged political and constitutional struggle, originally between Stortinget and the Government, behind the parliamentary decisions of 1918. The constitutional aspects of the struggle are emphasized compared to previous research because these aspects and the strict procedures connected with constitutional changes made it much more difficult to find a solution. The prolonged stalemate on the issue from the 1870s was eventually ended by the Liberal Prime minister, Gunnar Knudsen, in 1917. Knudsen forced his solution on Stortinget, which had been in favour of a completely different organizational solution in 1915. In previous research the ideas behind the parliamentary audit organization of 1918 has been linked to other Liberal politicians, principally Johan Sverdrup and Søren Jaabæk. The article argues that this was not the case.

Keywords: Norway, parliamentarism, Office of the Auditor General, state accounting, auditing

Striden om revisjonsordningen frem til 1918 og Grunnlovens rolle

Gjennom nærmere 50 år var det en nesten kontinuerlig politisk dragkamp om utformingen av den statlige revisjonsordningen som ble avgjort i 1917–18. Da kjørte stats- og revisjonsminister Gunnar Knudsen (V) igjennom det som fortsatt i hovedsak er gjeldende ordning. Den innebar at revisjonen av alle statlige regnskap i prinsippet ble underlagt det parlamentariske kontrollorganet Statsrevisjonen, som endret navn til Riksrevisjonen i 1938. Statsrevisjonen, som overtok de ansatte i Revisjonsdepartementet som ble nedlagt, ble ledet av et kollegium av fem stortingsvalgte deltidsarbeidende¹ statsrevisorer. De hadde sin konstitusjonelle basis i Grunnlovens § 75k. Fra 1814/16 hadde revisjonskompetansen vært delt mellom den administrative underlagt regjeringen, fra 1822 for en stor del plassert i Revisjonsdepartementet som reviderte spesialregnskapene fra den enkelte statlige virksomhet, og den parlamentariske med kollegiet eller Statsrevisjonen som reviderte statsregnskapene. Den konstitusjonelle kjernen i den parlamentariske revisjonen var å avklare statsrådenes eventuelle ansvar for økonomiforvaltningen på deres ansvarsområder. Denne ansvarskontrollen kunne resultere i en riksrettssak. Kollegiets mange merknader og anbefalinger som Odelstinget tok stilling til gjennom sin desisjonsbehandling fra 1830, dreide seg likevel først og fremst om kontinuerlig detaljkontroll av økonomiforvaltningen. Siktemålet var kvalitetssikring og småskrittsforbedringer i økonomiforvaltningen, eller det forfatningsjuristen Fredrik Sejersted har kalt styringskontroll.²

Revisjonsordningen av 1918 innebar at makt og myndighet i ikke ubetydelig grad ble flyttet fra regjering til storting. Endringen var i samsvar med de konstitusjonelle styringsprinsipper Venstre og Statsrevisjonen hadde forfektet med stor kraft frem til riksrettssaken i 1884 med basis i sin forståelse av folkesuverenitetsprinsippet grunnlovsmessige betydning. Gunnar Knudsen skrev i 1914 at § 75k innebar at ”folket selv gjennom sine representanter skal føre den endelig og fuldkomne kontrol med, hvordan statens midler forvaltes”.³ Revisjonsordningen av 1918 var det siste viktige, men oftest glemte elementet i den norske formen for parlamentarisme som vokste frem fra 1884 basert på konstitusjonell sedvane. ”I Norge kom Stortinget etter hvert til å innta en eksepsjonelt sterk

¹ I 1924 ble det vedtatt at kollegiets formann skulle arbeide på heltid. T. Greve, *Riksrevisjonen: 1816-1966*, Oslo 1966: 114.

² F. Sejersted, *Kontroll og konstitusjon. Statsrettslige studier av Stortingets kontrollvirksomhet*, Oslo 2002: særlig 113 ff.

³ St.prp. nr. 125, 1914: 3.

maktstilling” sammenlignet med andre parlamenter, understreker historiker/statsviter Trond Nordby.⁴

Denne artikkelen forklarer hvordan dette viktige elementet i norsk parlamentarisme og statsforvaltning kom på plass. Hoveddrivkraften var *statsminister* Gunnar Knudsen, ikke Stortinget. Så sent som i 1915 gikk Stortinget inn for en løsning som ville medført klart mindre parlamentarisk kontroll enn i Knudsens løsning. I motsetning til de fleste andre viktige elementer i den norske parlamentarismen fra 1884 som bygde på konstitusjonell sedvane, var revisjonsordningen både lov- og grunnlovsbasert. Hvorfor ble det slik?

En viktig forklaring på at dragkampen ble så langvarig var at det var svært omstridt om den revisjonskompetansen som hadde ligget i administrasjonen siden 1814 kunne overføres til Statsrevisjonen uten grunnlovsendring. Dersom Grunnloven måtte endres, kompliserte det beslutningsprosessen betydelig og krevde brede parlamentariske løsninger. Hvor fritt mente Stortingets ledende aktører å stå med hensyn til å endre den konstitusjonelle arbeidsdelingen mellom regjering og storting uten å endre Grunnloven? Selv om det allerede fra 1870-tallet var bred enighet om at revisjonsordningen ikke tilfredstilte de krav man med rimelighet kunne stille, var det stor uenighet om hva som ville være en klart bedre modell: Hva bestod uenigheten i, og hvilke alternativ ble vurdert?

Striden om revisjonsordningen dreide seg om mer enn konstitusjonelle styringsprinsipper og maktkampen mellom regjering og storting. Revisjonens oppgave var å kontrollere om innkrevingen av statens inntekter og bruken av statens midler skjedde i henhold til vedtatte budsjetter, lover og (retts-)regler, herunder det som ble betraktet som god regnskapsskikk. Revisjonen skulle avdekke eventuelle avvik fra disse forutsetningene sammen med slurv og feil i regnskapsførselen. I den grad det ble dokumentert økonomiske misligheter eller andre lovbrudd blant embets- og tjenestemenn, skulle relevante myndigheter orienteres slik at disse kunne ta affære. Revisjonen var et viktig og integrert element i en godt fungerende økonomiforvaltning.

Den tok svært lang tid å få på plass i den nye staten. Et så grunnleggende element som samsvar mellom budsjettåret og regnskapsåret kom – utrolig nok – først på plass fra 1. juli 1878 etter langvarig påtrykk fra Statsrevisjonen og Stortinget. En annen fundamental svakhet

⁴ T. Nordby, *I politikens sentrum: Variasjoner i Stortingets makt fra 1814 til 2000*, Oslo 2000: 72 ff, sitat 110 som ikke nevner endringen av revisjonsordningen i 1918, men kort og noe upresist i T. Nordby, *Grunnlov og styreform Norge 1814-2010*, Oslo 2010: 110.

i økonomiforvaltningen var at statsregnskapet på de ulike sektorer *ikke* bygde på de reviderte spesialregnskapene til alle regnskapsførende enheter innenfor sektoren, men på anvisninger om og etter hvert faktiske inn- og utbetalinger til og fra de statlige hovedkassene.⁵ I tillegg ble langt fra alle spesialregnskap revidert, med de svakheter det representerte. Dette reflekterte grunnleggende svakheter i revisjonsordningen, der et hovedproblem var at arbeidet i regjeringens administrative revisjon av spesialregnskapene ikke var koordinert med Statsrevisjonens kontroll av statsregnskapene. De to institusjonelle formene for revisjon samarbeidet heller ikke med hverandre for å redusere revisjonsordningens innebygde svakheter og hull. Den langvarige striden om revisjonsordningen førte til at en rekke større og mindre forbedringer av regnskapsordninger og andre svakheter i økonomiforvaltningen ble utsatt. Det er en viktig forklaring på den manglende økonomistyringen under og rett etter første verdenskrig. Først midt på 1920-tallet ble det sjokkerende omfanget av den statlige gjeldsbomben avslørt.⁶ Slik sett fikk den langvarige striden om revisjonsordningen store politiske og økonomiske konsekvenser i mellomkrigstiden.

Forskningsstatus med revisjoner

Under striden om revisjonsordningen ble det skrevet en rekke store utredninger hvor fortolkninger av Grunnlovens intensjon og bokstav stod sentralt som premiss eller legitimeringsgrunnlag for de løsninger man foreslo. Hvilken betydning praksis og sedvane kunne få for valg av revisjonsordning, ble ofte tillagt liten vekt i utredningene.⁷ Etter vedtakene om den nye revisjonsordningen i 1917–18 har forskere vist liten interesse for striden. Det reflekterer at regnskaps- og revisjonsspørsmål har blitt oppfattet som lite interessante av historikere, statsvitere og (forfatnings-)jurister.

En håndfull forskere har behandlet striden om revisjonsordningen. Historikerne har dominert, men også juristen Fredrik Sejersted har behandlet saken i sin monumentale avhandling om Stortingets kontrollvirksomhet som primært bygger på historikers arbeid på dette punkt.⁸ Rolf Danielsen behandlet striden frem til 1884 i stortingshistorien. Han mente

⁵ T. H. Aschehoug, Om den konstitusjonelle Regnskabskontrol, *Norsk Retstidende* 1884: særlig 82 ff og 102–104.

⁶ Det skjedde primært gjennom G. Jahn et al., *Innstilling fra Valutakommisjonen av september 1925*, Oslo 1926: 74 ff.

⁷ Flere av disse er samlet i St.med. nr. 19, 1911.

⁸ R. Danielsen, *Det Norske Storting gjennom 150 år*. Bind 2: *Tidsrommet 1870-1908*, Oslo 1964: særlig 210–226; Greve 1966: 55–80; O. Kolsrud, Forfatningskampen på 1800-tallet. Striden om statsregnskapene 1822–1918, *Historisk tidsskrift* 1999, 78, som på mange punkter er lik O. Kolsrud, *Maktens korridorer. Regjeringskontorene 1814-1940*, Oslo 2001: 299–319. Sejersted 2002 har ingen referanser til de to sistnevnte. Se også E. Benum og J. Hovden, *Sentraladministrasjonens historie*, bind 2: *1845-1884*, Oslo 1979: 294–300.

striden ble utløst av stats- og revisjonsminister Frederik Stangs forslag i 1874 om å erstatte Revisjonsdepartementet med to generaldecisioner underlagt Finansdepartementet etter dansk mønster. Opposisjonens Søren Jaabæk reagerte med å foreslå en utbygging av Statsrevisjonens sekretariat, som etter hvert i noen grad ble vedtatt. Johan Sverdrup, som var medlem av Statsrevisjonen, fikk i 1874 stortingsflertallet til å be revisorkollegiet om å utrede den mest hensiktsmessige revisjonsordning. Det foreslo i 1875 at Statsrevisjonen skulle omdannes til en regnskapsrett etter belgisk mønster med kompetanse til å drive forhåndskontroll av regjeringens ressursbruk. Dette var et så radikalt forslag, både konstitusjonelt og operativt, at det aldri ble forsøkt gjennomført av venstreopposisjonen eller av Venstre etter 1884. Danielsen ser derfor på forslaget som et taktisk utspill i den konstitusjonelle maktkampen frem til 1884 og ikke som “et mål i seg selv”.⁹

I Riksrevisjonens historie behandler Tim Greve striden kronologisk, men lite analytisk. Han synes i hovedsak å slutte seg til Danielsens tolkning frem til 1884. Greve gir ingen forklaring på hvorfor et klart stortingsflertall i 1915 gikk inn for en helt annen revisjonsordning enn i 1917–18. Forklaringen på at dragkampen varte så lenge, var at “problemet var teknisk vanskelig og uoversiktlig” og at det fantes flere løsninger som kunne gi en bedre revisjonsordning. Samtidig åpnet den knappe revisjonsbestemmelsen i Grunnloven for ulike løsninger. Greve synes ikke å mene at grunnlovsbestemmelsen i seg selv forsinket beslutningsprosessen.¹⁰

Ole Kolsruds arbeider er på viktige punkter en polemikk mot Danielsen og Greve. Overfor Greve fordi han har en “tendens” til “konsekvent nedtoning av høyre–venstre-konfrontasjonen i revisjonsstriden” som Kolsrud ser på som en overordnet konfliktlinje.¹¹ Venstre og dets forløpere var imidlertid også i lange perioder dypt splittet med hensyn til hva som var den beste revisjonsordningen. Kolsrud hevder at striden om revisjonsordningen ble innledet for alvor av opposisjonen – ikke av regjeringen i 1874, som Danielsen hevder – med Sverdrup som anfører, i 1869. Det skjedde i kjølvannet av grunnlovsvedtaket samme år om årlige storting og Haffner-saken, der marineministeren ble tvunget til å gå av etter manglende budsjettkontroll. Stang-regjeringen reagerte bare på “Sverdrups angrep” som for en del skjedde med basis i Statsrevisjonen.¹² En annen hovedkonklusjon hos Kolsrud er: “Det var i

⁹ Danielsen 1964: 216.

¹⁰ Greve 1966: særlig 68 og 78 sitat.

¹¹ Kolsrud 2001: 461, note 405. I Kolsrud 1999 finnes det påfallende nok ingen henvisninger til Greve.

¹² Kolsrud 1999: særlig 153, 157–159 og Kolsrud 2001: særlig note 405 og 412, s. 461.

det vesentlige Jaabæks og Sverdrups ideer fra 1874–75 som ble satt ut i livet 1. juli 1918”, det vil si lå til grunn for revisjonsordningen av 1918.¹³

Sejersted, som ikke har brukt Kolsrud, har en lignende konklusjon. Han hevder at revisjonsordningen av 1918 ”i hovedtrekk sto for den samme modellen som Sverdrup hadde lansert på 1870-tallet”.¹⁴ Et hovedpoeng i denne artikkelen er at Sejersteds og Kolsruds konklusjoner ikke treffer spesielt godt. Sverdrup stod i 1874–75 for et vesentlig mer radikalt konstitusjonelt alternativ enn 1918-ordningen innebar. Med hensyn til Jaabæk kan det ikke utelukkes at han i 1874–75 ønsket en revisjonsordning på linje med vedtakene i 1918, men det var ikke det han argumenterte for offentlig. Mye tyder på at det ikke var Sverdrup som var hovedarkitekten for venstreopposisjonens mest radikale grunnlovsfortolkninger på dette området i 1870-årene, men statsrevisor og Dagbladets redaktør Hagbard Berner. Berners rolle i den langvarige striden, som knapt er nevnt i litteraturen,¹⁵ er sterkt undervurdert. I den grad 1918-ordningen skal knyttes til andre enn Gunnar Knudsen, bør det være Berner. Han var den som i 1874 først foreslo å flytte Revisjonsdepartementets ansatte over til Statsrevisjonen.

Den konstitusjonelle forankringen av de ulike forslag til ny revisjonsordning var viktig. Fra 1886, i praksis fra konstitusjonskomiteens innstilling i 1876, la Stortinget, støttet av regjeringen fra 1886, til grunn at eventuelle grunnlovsendringer måtte vedtas samtidig med de andre vedtakene om en ny revisjonsordning i en helhetlig pakkelsning.¹⁶ Koblingen kompliserte og forsinket nødvendigvis beslutningsprosessen fordi forslag om grunnlovsendringer måtte fremmes før og behandles etter et stortingsvalg, der saken aldri var noe tema, men ofte ga nye parlamentariske maktkonstellasjoner. Også Gunnar Knudsen bøyde seg for denne prosedyren, selv om han med basis i folkesuverenitetsprinsippet mente at grunnlovsendring var overflødig ved overføring av den administrative revisjon til Statsrevisjonen. Dette poenget er utilstrekkelig vektlagt i tidligere forskning. Selv om denne beslutningsprosedyren reflekterte viktige konstitusjonelle styringsprinsipper, var parlamentariskernes konkrete grunnlovsfortolkninger ofte preget av vidtgående pragmatisme eller vikarierende argumentasjon. En hovedbegrunnelse fra spesialkomiteen for å stanse Knudsens revisjonsmodell i 1914–15, var at kollegiemedlemmene ikke ble foreslått underlagt konstitusjonelt (riksretts-)ansvar. Det anså man som helt nødvendig. Under

¹³ Kolsrud 1999: 172.

¹⁴ Sejersted 2002: 232.

¹⁵ Heller ikke av Berners biograf, S. Hovdenakk, *Alt er politikk. Hagbard Berner og hans tid*, Oslo 2007.

¹⁶ Inst. S. 164 1899–1900; ST 1899–1900: 1880; Indst. S. nr. 172, 1911 og Indst. S. nr. 254, 1914.

stortingsbehandlingen tre år senere var det knapt snakk om statsrevisorenes konstitusjonelle ansvar.

Før vi skisserer hovedalternativene til ny revisjonsordning og deres grunnlovsrelaterte sider, er det nødvendig å se kort på utformingen av Grunnlovens § 75k i 1814 og hvordan den ble fortolket og praktisert frem til og med endringen i 1880. Deretter vil vi gå nærmere inn på de mest relevante debattene fra midt på 1870-tallet frem til Gunnar Knudsen tvang sin revisjonsmodell igjennom.

Grunnlovens § 75k

1814-grunnlovens § 75 var en opplisting av en rekke av Stortingets mest sentrale fullmakter, deriblant lovgivnings-, beskatnings- og bevilgningsmyndigheten og retten til innsyn i regjeringens protokoller og forvaltningens virksomhet. Punkt k slo at fast at “[d]et tilkommer Stortinget ... at udnævne 5 Revisorer, der aarligen skulle gennemsee Statens Regnskaber og bekjætgjøre Extracter af samme ved Trykken, hvilke Regnskaber derfor skulle tilstiles disse Revisorer hvert Aar inden 1ste juli ...”.¹⁷ Regjeringen skulle oversende “Statens Regnskaber” til revisorkollegiet før 1. juli. Om begrepet statens regnskaper begrenset seg til hovedregnskapene eller også omfattet sær- eller spesialregnskapene, ble ikke klarere ut fra Grunnlovens forarbeider.

Revisjonsinstituttet spilte nemlig en perifer rolle i beslutningsprosessene bak 1814-grunnloven sammenlignet med andre parlamentariske kontrollmekanismer av den utøvende makt.¹⁸ Det adler-falsenske grunnlovsutkast ble for en stor del lagt til grunn også i regnskaps- og revisjonsspørsmålet. Det foreslo at finansministeren ved åpningen av hvert nytt storting skulle legge frem ”et almindelig Regnskab over Statens Indtægter og Udgifter” for hvert år siden forrige storting med ”Ansvar” for dets ”Rigtighed”. Det var ingen bestemmelser om hvordan dets regnskapsundersøkelse skulle skje eller ministeransvaret gjøres gjeldende. Verken regnskap eller revisjon skulle være detaljorientert. Finansministeren skulle derfor ikke avlegge noe ”detaillert Regnskab” for budsjettposten ”uforudseelige Udgifter”.¹⁹

¹⁷ Her sitert fra E. Fure, *Eidsvoll 1814 - hvordan grunnloven ble til*, Oslo 1989: 388. 17. mai- og 4. november-grunnloven er identiske på dette punkt.

¹⁸ I større historiske fremstillinger om 1814-grunnloven er revisjonsspørsmålet som regel ikke nevnt, jf. K. Mykland, *Omkring 1814*, Oslo 1967; Y. Nielsen, *Norge i 1814*, Oslo 1904; S. Steen, *1814, Det frie Norge 1*, Oslo 1951: se dog s. 169. Det gjelder også S. Steens bidrag i A. Kaartvedt, *Det Norske Storting gjennom 150 år*, bind I, Oslo 1964: 1–47.

¹⁹ Y. Nielsen, *Bidrag til Norges Historie i 1814*, bind I, Christiania 1882: 155, se også 129–130.

I 1821 forkastet Stortinget et forslag om at all revisjon skulle underlegges Statsrevisjonen fordi dette ble betraktet som grunnlovsstridig.²⁰ Statsrevisjonens instruks vedtatt samme år åpnet ikke for at den kunne revidere særregnskap, men den sikret Stortinget stor handlefrihet i revisjonsbehandlingen.²¹ I 1822 omorganiserte regjeringen den administrative revisjon og etablerte Revisjonsdepartementet med Stortingets stilltiende aksept. For juristen og politikeren T. H. Aschehoug var denne aksepten og den konstitusjonelle “praxis” den innebar et viktig argument for at en overføring av den administrative revisjonen til Statsrevisjonen krevde grunnlovsendring.²²

I 1830 la Stortinget et viktig grunnlag for at Statsrevisjonen skulle kunne revidere spesialregnskapene for den enkelte statlige virksomhet og ikke begrense seg til innsynsrett i disse. Kollegiet var selv i utgangspunktet uenig i dette. I 1827 hadde Stortinget vedtatt at Statsrevisjonen skulle revidere regnskapene til det benefiserte gods m.m. Statsrevisjonen svarte i 1830 at Revisjonsdepartementet ut fra praktiske og prinsipielle hensyn burde ha ansvaret for disse regnskapene. Både Grunnlovens § 75k og Statsrevisjonens instruks tilsa at det ikke var ”passende” at kollegiet reviderte spesialregnskap; deres oppgave var begrenset til ”det egentlige Statsregnskab”.²³

Kirke- og undervisningskomiteen, med Hilmar M. Krogh, medlem av grunnlovsforsamlingen i 1814 som formann, kom med den første autoritative fortolkning fra Stortingets side av dette senere så omstridte spørsmål. Den er ikke omtalt i de mange utredningene frem til 1918 eller i senere forskning. Komiteen avviste Statsrevisjonens argumenter. Grunnloven og instruksen kunne ikke være ”til hinder for” at Stortinget senere åpnet for en praksis som grunnlovsskaperne kanskje ikke hadde tilsiktet. Det hadde skjedd gjennom § 55 i loven om benefiserte gods av 1821. Den slo fast at dets regnskap skulle ”forelægges” Stortinget ”til grundlovsmæssig Revision”. I og med at verken Stortinget eller dets komiteer kunne gjennomføre en ”egentlig” revisjon av regnskapet, var det naturlig at Statsrevisjonen fikk oppgaven, ikke minst fordi disse spesialregnskapene stod i ”nøie Forbindelse” med statsregnskapene. Stortingets konstitusjonelle handlingsrom var og burde være betydelig på dette feltet. Stortinget sluttet seg ”enstemmig” til komiteens konklusjon om

²⁰ SF august 1821 tilleggshäfte: 199–201. Hansteens forslag er trykt i Aschehoug 1884: 240–241.

²¹ SF juli 1821: 146–158; SF august 1827: 30–59; Greve 1966: 21–28.

²² Aschehoug 1884: 200–211.

²³ SF sept. 1830: 43 (sitat) ff, 73–75. Se også ST mai 1827, 19. juli 1827: 241.

at Statsrevisjonen måtte påta seg oppgaven. Stortinget påla også regjeringen å oversende andre fondsregnskap til Statsrevisjonen.²⁴ Regjeringen aksepterte det uten protest.

På 1840-tallet var det flere konflikter knyttet til Statsrevisjonens innsynsrett i spesialregnskapene og regjeringens opplysningsplikt i regnskapssaker. Stortinget gikk seirende ut av disse maktkampene. En hovedforklaring var at Statsrevisjonen lenge hadde hatt innsyn i spesialregnskapene til hæren og marinen. Svært mange av Statsrevisjonens antegnelser og vedtegninger knyttet seg til spesialregnskapene.²⁵ Det var regjeringen som ønsket å endre praksis på 1840-tallet, ikke Statsrevisjonen eller Odelstinget.²⁶

I 1869 vedtok Stortinget grunnlovsendringen om årlige storting med virkning fra 1871.²⁷ Årlige storting sammen med gradvis mer detaljert budsjettering åpnet for tettere og mer detaljert kontroll av regjeringen. Dermed ble de mest åpenbare svakhetene i økonomiforvaltningen langt mer synlige enn tidligere. Samtidig intensiverte Statsrevisjonen, befolket av (venstre-)opposisjonens menn fra omkring 1860, sin kritikk av disse svakhetene slik Kolsrud har påpekt. Vi har her ikke plass til å gå inn på Statsrevisjonens fornyede og omfattende kritikk av kvaliteten av Finansdepartementets regnskapspraksis som etter hvert resulterte i en rekke større og mindre forbedringer frem til 1884. Det mest grunnleggende var nødvendigheten av å skape samsvar mellom budsjett- og regnskapsår. Det ble gjennomført fra 1.7.1878, fulgt av en endring av Grunnlovens § 75k i 1880 som innebar at statsregnskapene skulle overleveres Stortinget "... inden sex Maaneder efter Udgangen af det Aar, for hvilket Stortingets Bevilgninger ere givne".²⁸ Disse endringene ble imidlertid gjennomført *innenfor rammen av den eksisterende revisjonsordningen* og uavhengig av striden om forandring av denne som kjørte seg fast med langvarig virkning fra 1882. Endringene endret ikke maktfordelingen mellom regjering og storting i nevneverdig grad. Regjeringen og Kongen aksepterte da også endringene – selv om Finansdepartementet motarbeidet flere av dem. Kolsrud vier disse spørsmålene betydelig plass, og de var viktige for økonomiforvaltningen, men de inngikk knapt i den delen av "forfatningskampen på 1800-tallet"²⁹ som gjaldt striden

²⁴ SF sept. 1830: 48–49 og 73–75.

²⁵ I Dok. no. 64 1885: 5 hevdet Statsrevisjonen at den også hadde revidert mange slike spesialregnskap.

²⁶ Greve 1966: 41–45; Kaartvedt 1964: 344–345 har et annet syn.

²⁷ Kaartvedt 1964: 448 ff.

²⁸ Indst. S. no. 96 1880; ST 1880: 1099–1102. Det er riktig at grunnlovsendringen ble vedtatt med 65 mot 30 stemmer, men det skyldtes at avstemningen skjedde i etterkant av Stortingets dramatiske vedtak 9. juni 1880 knyttet til statsrådenes adgang til Stortinget. Vedtaket fastslo at når en grunnlovendring var vedtatt for tredje gang av Stortinget, opphørte Kongens utsettende veto. Innstillingen om endring av Grunnlovens § 75k, som ble avgitt i forkant av 9. juni-vedtaket, var nemlig enstemmig.

²⁹ Kolsrud 1999: 157–159.

om ny revisjonsordning. Den startet for alvor i 1874 og ble utløst av Stang-regjeringens forslag om generaldecisioner. En samlet konstitusjonskomité slo i 1876 fast at forslaget ville konsolidert den administrative revisjon på uakseptable måter uten å gi en tilfredsstillende revisjonsordning.

Hovedalternativer til en ny revisjonsordning og deres forhold til Grunnloven

Vi kan her ikke gå inn på detaljutformingen av de mange forslag til revisjonsordning som ble diskutert frem til 1918. Det er likevel nødvendig å skissere hovedalternativene og deres forhold til Grunnloven. Ingen foreslo å endre Statsrevisjonens *konstitusjonelle* revisjon slik den hadde utviklet seg siden 1830 nevneverdig, men omfanget av Odelstingets desisjonsmyndighet varierte betydelig. Odelstingets desisjoner innebar at vedkommende statsråd enten ble gitt ansvarsfrihet for hovedelementene i regnskapene på sitt forvaltningsområde, eventuelt med ulike typer forbehold eller kritikk som skulle legge føringer for den fremtidige økonomiforvaltningen; eller at noen disposisjoner var så kritikkverdige at kraftigere sanksjoner var nødvendig.³⁰ Den kraftigste reaksjonen var riksrettstiltale, noe som aldri ble vedtatt på grunnlag av desisjonsvedtak alene, eller at bestemte beløp skulle “tilsvares”. Det kunne i enkelte tilfeller innebære et personlig økonomisk ansvar for vedkommende statsråd, men allerede fra 1830-tallet ble slike desisjonsvedtak normalt løst ved at regjeringen fremmet en proposisjon om særskilt bevilgning for beløpet som skulle tilsvares. Den innebar at regjeringen aksepterte Odelstingets kritikk.

Fire hovedmodeller³¹ ble diskutert. Den første var at Statsrevisjonen skulle overta all administrativ revisjon, basert på prinsippet om at bevilgende myndighet også måtte ha full kontroll over og innsyn i hvordan midlene ble forvaltet. Samtidig ville et enhetlig revisjonsansvar være den mest (kostnads-)effektive ordning. Denne modellen, som ble vedtatt i 1918, ble presentert med bred argumentasjon av Statsrevisjonen først i 1882. Statsrevisjonen hevdet at den kunne gjennomføres uten grunnlovsendring, men denne fortolkningen var omstridt langt inn i Venstre, og saken kjørte seg fast. I de stortingsperioder Venstre hadde grunnlovsmessig flertall (1883–1887, 1898–1900), skjedde det derfor svært lite i saken.

³⁰ T. H. Aschehoug, *Norges nuværende Statsforfatning*, bind III, Kristiania 1885: 488–89; B. Morgenstierne, *Lærebog i Den norske Statsforfatningsret*, Kristiania 1900: 683.

³¹ En mer detaljert inndeling finnes i H. Bothner, *Udkast til stortingsmeddelelse om revisionsagen. Udarbejdet i Revisionsdepartementet vaaren 1906 og vedtat av statsråd Bothner*, Kristiania 1907.

Den andre modellen innebar å overlate all administrativ revisjon til det fagdepartement som virksomhetene var underlagt, slik praksis var før opprettelsen av Revisjonsdepartementet i 1822. Det skulle sikre revisorene institusjonell nærhet og faglig innsikt. I 1891 stilte en sentral venstrepolitiker som Sophus Arctander seg bak denne løsningen. Det samme gjorde revisjonsminister Fredrik Stang Lund (V) i 1896, og kombinerte stortingskomiteer både i 1909 og 1914.³² Denne modellen kunne gjennomføres umiddelbart uten grunnlovsendringer. *Det* var et viktig argument for.

I den tredje modellen skulle all administrativ revisjon og desisjon samles i Revisjonsdepartementet slik som forutsatt i 1822. Dette skulle sikre enhetlig regnskaps- og revisjonspraksis og forhindre rollekonflikter knyttet til at fagdepartementene reviderte forvaltningsenhetene man var ansvarlige for. Et tett samarbeid med Statsrevisjonen skulle forhindre dobbeltarbeid. Den modellen hadde hatt få tilhengere siden 1840-tallet, men revisjons-/justisminister Harald Bothner (Radikale Venstre) støttet i 1906 forslaget utarbeidet av Revisjonsdepartementets embetsverk. Forslaget fra stats- og revisjonsminister Wollert Konow (Frisinnede Venstre) i 1911 bygde på den samme modellen.³³ Denne oppdateringen av ordningen fra 1822 representerte ingen grunnlovsmessige utfordringer.

Den fjerde modellen innebar etablering av ulike former for regnskapsretter etter kontinentale forbilder. Den mest radikale varianten var Statsrevisjonens forslag fra 1875 om å kopiere den belgiske ordningen som *forhåndskontrollerte* alle utbetalinger, og som var underlagt parlamentet. Dette alternativet ble gravlagt av Statsrevisjonen i 1882, fordi man erkjente at dette ville kreve grunnlovsendringer som det var lite realistisk man ville oppnå kvalifisert flertall for. Regnskapsrettsordninger dukket likevel opp igjen i to varianter foreslått av revisjonskommissjonen av 1898 ledet av Berner. Kommisjonens flertall foreslo at den administrative desisjon i hovedsak skulle erstattes av et regnskapsting underlagt Statsrevisjonens formann. Dersom regnskapstingets forslag til desisjon av særregnskapene ikke ble akseptert av forvaltningsinstitusjonens overordnede fagdepartement, skulle desisjonen avgjøres av nemnd bestående av formann og nestformann i Statsrevisjonen og en representant fra vedkommende departement. Kommisjonsflertallet, med Berner som frontfigur, mente dette ikke krevde grunnlovsendring, men få støttet den vurderingen. Revisjonskommissjonens mindretall ønsket å omdanne revisorkollegiet til en regnskapsrett med desisjonsmyndighet etter kontinentalt mønster, med tre medlemmer på heltid, der

³² ST 1891: 934, 936; St.med. nr. 4, 1896; Indst .O. XVII, 1909; Indst. S. LXIII, 1914.

³³ Bothner 1907; St.med. nr. 19, 1911.

formannen skulle oppnevnes av regjeringen og de to andre av Stortinget. Denne nye formen for Statsrevisjonen skulle ha en relativt betydelig administrasjon, men kunne delegere revisjonen av bestemte særregnskap til administrasjonen. Mindretallets forslag forutsatte omfattende grunnlovsendringer.³⁴

De konstitusjonelle innvendingene mot revisjonskommisjonens forslag var avgjørende for at de aldri fremstod som politisk realistiske.³⁵ Kommisjonens regnskapsrettsordninger gikk fullstendig på tvers av den formen for parlamentarisme som var i ferd med å vokse frem fra 1884. De innebar at Stortinget, mer presist Odelstinget, måtte avgi desisjonsmyndighet til et mer eller mindre uavhengig organ som man ikke kunne instruere. Det var i enda større grad tilfellet med en kopi av den belgiske ordning.

Stang-regjeringens forslag fra 1874 om å kopiere den danske ordningen med generaldesisorer underlagt Finansdepartementet som skulle overta funksjonene til Revisjonsdepartementet, kan også betraktes som et alternativ. Forslaget, som for alvor innledet striden om revisjonsordningen, forsvant imidlertid som et dødfødt alternativ i 1876. Det skyldtes den samstemte og drepene kritikken fra Stortingets konstitusjonskomité, som inkluderte embetsmannsregimets fremste forfatningsjurist, professor T. H. Aschehoug. I og med at generaldesisorene og deres embetsmenn skulle være avsettelige, ville deres uavhengighet bli undergravd. Det ville forsterke problemene knyttet til at den administrative revisjon ikke hadde den nødvendige selvstendighet og uavhengighet i forhold til statsrådenes økonomiforvaltning.³⁶

Forslagene om nyordninger uten grunnlovsendring på 1870-tallet

Stortingsopposisjonen reagerte ukoordinert på regjeringens forslag i 1874. Dagbladet, et av opposisjonens fremste organer med statsrevisor (1871–1898) Berner som redaktør, hadde en lang usignert artikkel som vakte oppsikt. Den nøyde seg ikke med å slakte regjeringens forslag, men foreslo at den administrative revisjonen burde underlegges Statsrevisjonen ved at Revisjonsdepartementets ansatte ble flyttet dit og departementet nedlagt. Det ble ansett som uproblematisk i forhold til Grunnlovens § 75k. Formannen i Statsrevisjonen, Daniel Kildal,

³⁴ H. E. Berner et al., *Indstilling fra den kongelige og parlamentariske Kommission til Udarbeidelse af Forslag til Omroddning af Statens Revisionsvæsen m.v.*, Kristiania 1898.

³⁵ Jf. særlig Statsrevisjonen til Revisjonsdepartementet 7.11.1899 som bilag 1 i Bothner 1907, og Justisdepartementet til Revisjonsdepartementet 31.7.1903, bilag til Bothner 1907.

³⁶ St.prp. nr. 8, 1874; Indst. S. VII, 1876: 1–16

fortalte Ludvig Daae at artikkelen var ”inspireret af ham, og at Berner i denne Sag nærmest kun havde været hans Sekretær” – noe Berner senere bestred.³⁷ Intet tyder på at ideen kom fra Sverdrup, som historikere ofte har tillagt store strategiske evner.³⁸

Jaabæk synes også å ha opptrådt på egen hånd i 1874. Han foreslo en radikal utbygging av Statsrevisjonen med *heltidsansatte* statsrevisorer og opp til 12 kopister for å gjøre den ”mer effektiv og virksom”. Hensikten var imidlertid *ikke* at Statsrevisjonen skulle overta revisjonen av spesialregnskapene. Jaabæk tok dessuten gjentatte ganger avstand fra en belgisk regnskapsrett i Norge fordi den var tilpasset en helt annen forfatning.³⁹ Jaabæk engasjerte seg ikke i striden om revisjonsordningen etter 1875 selv om han forble en aktiv parlamentariker i flere perioder. Det virker derfor tvilsomt å hevde at revisjonsordningen av 1918 ”i det alt vesentlige” bygde på Jaabæks ideer fra 1874–75.⁴⁰

Hva mente så Sverdrup i 1874–75 og senere i tiåret? I juni 1874 tok han for en tid regien over beslutningsprosessen. Etter hans forslag vedtok Stortinget at Statsrevisjonen skulle utrede den ”hensiktsmessigste” organisering av revisjonen av ”Statens Regnskaber” til neste sesjon. Sverdrup åpnet for at mye kunne løses ved at Statsrevisjonen fikk en formann på heltid og et par kopister. Regjeringens støttespillere mente slike endringer kunne være fornuftige, men avviste forslag som de mente ville kreve grunnlovsendring.⁴¹

Etter å ha foretatt en gjennomgang av mange lands revisjonsordninger, konkluderte Statsrevisjonen i 1875 med at Belgia fremstod som ”det Forbillede” som flere andre land ”stræber” etter. Den belgiske regnskapsrettsordningen innebar at alle dommere ble valgt av parlamentet for seks år. Hvilken rolle Odelstingets desisjonsmyndighet skulle ha, var uklart. Det mest spesielle ved den belgiske løsning var at revisjonsorganet også skulle autorisere alle utbetalinger fra statskassen, det vil si *forhåndskontrollere* at bevilgningene faktisk ble brukt i samsvar med parlamentets budsjettvedtak. Statsrevisjonens prinsipale anbefaling var at Norge burde følge det belgiske eksempel. Kollegiets flertall – Kildal, Sverdrup, Berner og Johan Chr. Johnsen – hevdet at en regnskapsrett med forhåndskontroll,

³⁷ L. Daae, *Politiske dagbøker og minner II. 1872-1879*, Oslo 1938: 117 (21.3.1874); L. Daae, *Politiske dagbøker og minner V. 1891-1893*, Oslo 1971: 205; Dagbladet 19.3.1874. Artikkelen er bl.a. omtalt i ST 1874: 1058.

³⁸ Særlig J. A. Seip, *Utsikt over Norges historie*. Bind 2: *Tidsrommet ca. 1850-1884*, Oslo 1981: 141 ff.

³⁹ Dok. no. 83 1874; ST 1874: 1051–52, 1058–59; ST 1875: 188. Påstanden hos Danielsen 1964: 214 om at Jaabæk var villig til ”å votere de beløp en omorganisering ville kreve”, er derfor misvisende.

⁴⁰ Kolsrud 1999: 172.

⁴¹ Indst. S. No.133 og 145, 1874; ST 1874: 1049–1061.

som innebar et brudd med den grunnleggende forståelsen av revisjon som *ettertidskontroll*, kunne gjennomføres uten grunnlovsendring.⁴²

Kollegiets mindretall, statsrevisor Peder K. Gaarder, avviste tanken om en regnskapsrett etter belgisk mønster. Den ville kreve radikale grunnlovsendringer som var politisk urealistiske i ”en overskuelig Fremtid”. Gaarder, som var jurist i likhet med resten av kollegiet, var kjent for sin kontroversielle grunnlovsfortolkning fra 1845 om at kongen ikke hadde noen form for veto mot grunnlovsendringer vedtatt av Stortinget. Gaarder foreslo at Statsrevisjonen skulle overta all administrativ revisjon, noe han mente kunne gjennomføres uten grunnlovsendring. Dette alternativet ble bare så vidt nevnt av flertallet. Gaarder – og Johnsen – mente at det å etablere et kontor i Statsrevisjonen, slik flertallet foreslo som en midlertidig ordning – og som ble vedtatt i 1875 – kunne undergrave den mest hensiktsmessige revisjonsordning på lengre sikt.⁴³ Gaarders dissens undergravde Statsrevisjonens forslag. I den grad Sverdrup ønsket å bruke Statsrevisjonens innstilling i en konstitusjonell maktkamp med regjeringen, var strategien verken godt gjennomtenkt eller organisert. Det viste seg også da han motsatte seg at Statsrevisjonens forslag ble behandlet av konstitusjonskomiteen, men tapte fordi et klart stortingsflertall mente forslaget reiste viktige konstitusjonelle spørsmål. Regjeringens støttespiller Otto Løvenskiold spissformulerte det slik: Forslaget om forhåndskontroll etter belgisk forbilde representerte ikke bare en overgang til ”en parlamentarisk Styrelse”, men til et ”virkelig Enevælde”.⁴⁴

Konstitusjonskomiteens enstemmige innstilling fra 1876, som Stortinget sluttet seg til uten merknader,⁴⁵ er viktig. Komiteen var enig i Statsrevisjonens kritikk av revisjonsordningens mangel på enhetlig myndighet og praksis og dens kritikk av regjeringens forslag. Innstillingen var imidlertid også en knusende kritikk av og nederlag for Sverdrup og kollegieflertallets forslag om en belgisk ordning. Forslaget om forhåndskontroll gikk på tvers av Grunnlovens prinsipper der revisjon dreide seg om regnskapskontroll i *ettertid*. Selv om man droppet forhåndskontrollen, mente komiteen at etableringen av en tilpasset belgisk ordning eller andre former for overføring av regjeringens revisjonsforvaltning til Statsrevisjonen ville kreve grunnlovsendring. Grunnlovens begrep ”Statens Regnskaber” innebar ”indirekte” at revisjon og desisjon av spesialregnskapene ikke var Statsrevisjonens

⁴² Dok. no. 8 1875: 54 (sitat)–108.

⁴³ Dok. nr. 8 1875: 108–115, sitat 110, 111. Se ellers P. K. Gaarder, *Fortolkning over Grundloven og de øvrige Love, som danne Norges Riges offentlige Ret*, Kristiania 1845.

⁴⁴ ST 1875: 7–8, 175–196 sitat 179.

⁴⁵ ST 1876: 684.

eller Stortingets ansvar. En regnskapsrett var konstitusjonelt uheldig av flere grunner. For det første ville regnskapsrettens kjennelser neppe kunne ankes inn for domstolene, noe som ville undergrave Høyesteretts rettsskapende rolle. For det andre ville Odelstingets mulighet til å avgjøre tvistesaker mellom revisor/Stortinget og den regnskapsansvarlige bortfalle gjennom delegeringen til regnskapsretten. Komiteen hadde vanskelig for å tro at Stortinget i siste instans ville delegere sin myndighet på dette området. Det ville nemlig svekke Stortingets konstitusjonelle kontroll av regjeringen. Det var en for høy pris å betale for å skape et enhetlig revisjonssystem.⁴⁶

Sverdrup erkjente nederlaget, også før han formelt sett trakk seg som statsrevisor i juni 1880. I den grad han engasjerte seg i revisjonsordningen, brukte han sin energi på å sikre en moderat utbygging av Statsrevisjonens sekretariat og å hindre etableringen av en ekspertkomité med representanter oppnevnt fra regjeringen og Statsrevisjonen som skulle granske fordeler og ulemper ved regnskaps- og revisjonsordningene i Belgia og England. Siktemålet var å legge forholdene til rette for samlende løsninger. Sverdrup ønsket ikke det.⁴⁷ Selv om regjeringens parlamentariske støttespillere stort sett var imot å øke Statsrevisjonens sekretariat fra én deltidsstilling frem til 1875 til syv heltidsstillinger fra 1879/80,⁴⁸ ble Statsrevisjonen aldri noen reell konkurrent til eller kontrollør av den administrative revisjon frem til 1918. I den grad Sverdrup hadde slike ambisjoner, mislyktes han også her.

Statsrevisjonen forslag i 1882 og Aschehougs motutredning i 1884

Sverdrups siste dokumenterte initiativ i saken skjedde våren 1880 da han og Statsrevisjonen utnyttet frustrasjonen over regjeringens manglende evne og vilje til finne en bedre revisjonsmodell. I juni 1880 vedtok derfor Stortinget enstemmig at Statsrevisjonen skulle utarbeide en ny betenkning om hvordan revisjonsvesenet burde endres.⁴⁹ Berner var sannsynligvis hovedforfatteren av Statsrevisjonens omfattende utredning i mars 1882.⁵⁰ Den var preget av en skarp rettslig polemikk mot konstitusjonskomiteens innstilling fra 1876. Dens grunnlovsforståelse var gal og preget av utilstrekkelig regnskaps- og revisjonsforståelse, mente Statsrevisjonen. Også denne gang ble imidlertid Statsrevisjonens forslag svekket av en

⁴⁶ Indst. S. VII, 1876: sitat s. 6.

⁴⁷ Indst. S. no. 123, 1878; ST 1878: 1007–1015.

⁴⁸ Kolsrud 1999: 163 hevder at ”bemanningen i Statsrevisjonen [ble] fordoblet, fra seks til tolv *ansatte*” i løpet av 1870-tallet. I og med at kollegiemedlemmene hadde dette som et *tillitsverv* på deltid, blir dette misvisende.

⁴⁹ Indst. S. no. 145, 1880; ST 1880: 1170.

⁵⁰ Dok. no. 1, 1882: 73–74, H. E. Berner, *Folkesuveranitetets-principets gjennomførelse i vor grundlov*, Kristiania 1878. Denne bygde på hans prisoppgave fra 1865, *Grundlovens kilder*, jf. T. Lindstøl, *Stortinget og statsraadet 1814-1914*. 1ste bind: *Biografier*, Kristiania 1914: 83.

dissens fra Gaarder, som var blitt kollegiets formann etter Kildals død i 1881. Gaarder mente at flertallets forslag om en sterkt utvannet forhåndskontroll ville undergrave muligheten for at Statsrevisjonen overtok den administrative revisjon.⁵¹ Gaarders dissenser er ikke omtalt i forskningen.

Statsrevisjonen hevdet fortsatt at en belgisk løsning med justeringer, herunder en relativt omfattende forhåndskontroll, var den beste løsningen og at det var vanlig i ”sandt konstitusjonelle Stater” som England og Holland. Man foreslo likevel ikke det fordi man erkjente at løsningen ville være grunnlovsstridig. Kjernen i Statsrevisjonens forslag og argumentasjon var at Statsrevisjonen kunne overta all administrativ revisjon og de desisjonsfunksjoner som regjeringen hadde hatt, uten å endre Grunnloven. Den konstitusjonelle argumentasjonen hadde tre pilarer. For første var innebar Grunnlovens begrep ”Statens Regnskaber” ingen avgrensning av hva det parlamentariske revisjonskollegiet kunne revidere. At Statsrevisjonen lenge i all hovedsak hadde begrenset seg til ”statsregnskapet”, kunne ikke være til hinder for at man overtok all revisjon av ”spesialregnskapene”; ingen av de to sistnevnte begreper fantes i Grunnloven. Dernest snudde Statsrevisjonen konstitusjonskomiteens logikk på hodet: Hvis Statsrevisjonen ikke hadde rett til å revidere spesialregnskapene, ville det reelt sett undergrave Stortingets rettigheter i Grunnlovens § 75k. Faglig sett var det uforsvarlig å revidere statsregnskapet som hovedregnskap uten å kunne foreta en tilsvarende revisjon av grunnlaget for dets ulike poster, spesialregnskapene. Statsrevisjonen viste til at fra meget tidlig i institusjonens historie hadde man hatt innsynsrett i alle statens regnskaper. Antegnelser og vedtegninger hadde i økende grad vært basert på en gjennomgang av disse. At Statsrevisjonen i sin første tid ikke hadde ressurser til å revidere alle statens regnskaper, var ikke noe konstitusjonelt argument mot at det ble gjort når man fikk ressurser til det. Hensynet til en faglig enhetlig revisjon tilsa også at dette var den beste ordningen.

For det tredje hadde Grunnloven ingen bestemmelser om desisjonsmyndigheten, som Stortinget fra 1830 hadde lagt til Odelstinget. Grunnlovens maktfordelingsprinsipp ga Stortinget kontrollmyndigheten, og Grunnloven ga i alle fall ikke regjeringen hjemmel til å kunne desidere sine spesialregnskap. Statsrevisjonen mente derfor at det ikke fantes konstitusjonelle problemer ved å flytte regjeringens desisjonsmyndighet til Statsrevisjonen.

⁵¹ Dok. no. 1, 1882: 44.

Statsrevisjonen kombinerte en fortolkning av Grunnlovens ord med en omfattende, men selektiv historisk gjennomgang av eksempler som underbygget deres argumentasjon. Statsrevisjonen så bort fra konstitusjonell sedvane som kunne svekke deres sak. Til tross for at man ofte argumenterte rettslig, fant Statsrevisjonen ingen grunn til å lovfeste den nye revisjonsordningen. Det ville bare komplisere og forsinke reformen. Hjemmelen for endringen skulle kun ligge i en ny instruks for Statsrevisjonen. Statsrevisjonens rettslige pragmatisme gjorde dens argumenter sårbare for rettslige motangrep ut fra en annen politisk forankring.

Et viktig element i den foreslåtte revisjonsordningen var at grensen mellom Statsrevisjonens og Odelstingets desisjonsmyndighet skulle trekkes annerledes enn tidligere. Odelstinget ville bare få saker som dreide seg om statsråders konstitusjonelle ansvar og eventuelle prinsippspørsmål, det vil si dramatisk færre saker enn tidligere. Denne begrensningen i Odelstingets kontroll- og desisjonsmyndighet ble ikke nærmere begrunnet. Begrensningen var en konsekvens av at kollegiet fikk desisjonsmyndigheten i alle andre saker og dermed ville fungere som en regnskapsrett etter kontinentale forbilder. Den regnskapspliktiges rettssikkerhet skulle sikres ved at desisjoner som innebar større straffer kunne "appelleres til Høiesteret",⁵² – ikke til ordinær domstolsbehandling som tidligere. Ankeretten var ikke foreslått sikret ved lov eller instruks. Statsrevisjonen var også taus om hvordan man skulle sikre en enhetlig desisjonspraksis, hvis Odelstinget la seg på en annen linje enn Statsrevisjonen.

Stortinget fant ingen grunn til å behandle forslaget før striden om statsrådenes adgang til Stortinget var avklart gjennom riksrettssaken og Sverdrups regjeringdannelse våren 1884. Da Statsrevisjonen, med Berner som formann (1885–1898), etterlyste Stortingets standpunkt til forslaget våren 1885, var situasjonen endret også på andre måter. Etter å ha vært en av regjeringens fremste støttespillere på Stortinget fra 1869 til 1882, presenterte T. H. Aschehoug, professor i "Lovkyndighed, Statsøkonomi og Statistik", sin omfattende avhandling "Om den konstitutionelle Regnskapskontrol" våren 1884. Avhandlingen er en akademisk polemikk mot Statsrevisjonens grunnlovsfortolkning fra 1882.⁵³ Aschehoug var den eneste av universitetets fire jussprofessorer som hadde et omfattende forfatterskap i

⁵² Dok. no. 1, 1882: 41.

⁵³ Aschehoug 1884. Den finnes også som Dok. no. 15, 1885.

forfatningsrett. Der la han blant annet stor vekt på individets rettigheter mot staten og kritiserte forestillingen om det ubegrensede flertallsstyre som preget Statsrevisjonens konstitusjonelle argumentasjon.⁵⁴ Aschehougs gjennomarbeidede forsvar for en annen fortolkning av Grunnloven og en større vektlegging av rettssikkerhetshensyn enn den Statsrevisjonen stod for, skapte ettertenksomhet langt inn i Venstre. Aschehougs arbeid er likevel nesten ignorert i forskningen.⁵⁵

Aschehoug konkluderte ut fra den mest omfattende gjennomgang av Grunnlovens forarbeider og den konstitusjonelle praksis siden 1814 at Grunnlovens § 75k ”ikke kan tillægges anden Betydning, end der ligger i dens Ord”. § 75k tilla ikke kollegiet ”nogensomhelst besluttende Myndighed, hverken administrativ eller dømmende”. Statsrevisjonen kunne derfor ikke, uten grunnlovsendring, omdannes til en regnskapsrett med desisjonsmyndighet. Ut fra Grunnlovens maktfordelingsprinsipp og konstitusjonell sedvane var det åpenbart at Statsrevisjonen bare var et hjelpeorgan for Odelstinget i spørsmål om hvorvidt statsråders eventuelle konstitusjonelle ansvar skulle gjøres gjeldende. Like klart var det at regjeringen hadde revisjonsansvaret og desisjonsmyndigheten over sine underordnede kasse- og regnskapsansvarlige. I motsetning til konstitusjonskomiteens innstilling fra 1876 slo Aschehoug fast at det ikke fantes noe ”prinsippstridig” i at regjeringen ”kontrollerer den underordnede Administration, og at Odelstinget fører Kontrol med Regjeringen. Dette er et fuldkomment rigtigt Princip.” Det var også praksis i England, men ikke gjennomført på ”en tilfredsstillende Maade” i Norge, noe han anbefalte.

Aschehoug slo fast at Grunnlovens generelle vektlegging av borgernes rettssikkerhet også omfattet de regnskapsansvarliges rett til å prøve ”Departementernes Avgjørelser” for domstolene og ”i sidste Instans af Høiesteret”, noe Statsrevisjonens forslag ikke ivaretok på en tilfredsstillende måte. Hvis Statsrevisjonen skulle få desisjonskompetanse, måtte det også utformes ”Bestemmelser om Statsrevisorenes Ansvar” ved eventuelt ”Misbrug”, noe Statsrevisjonen ikke hadde diskutert. Aschehoug mente at det mest logiske var at de ble underlagt riksrettsansvar.⁵⁶

I sitt enstemmige svar på Aschehougs avhandling i 1885 holdt Statsrevisjonen stort sett fast ved sin argumentasjon fra 1882 og bagatelliserte Aschehougs bekymringer for rettssikkerheten. En av de få innrømmelser som ble gitt, var at maktfordelingen mellom

⁵⁴ Aschehoug 1885: særlig 2 ff. Se også R. Slagstad, *De nasjonale strateger*, Oslo 1998: 17–19.

⁵⁵ Bare nevnt kort av Kolsrud 1999: 154 og 165.

⁵⁶ Aschehoug 1884: sitat s. 94, 237, 238 og 239.

regjering og storting ville bli endret når regjeringen mistet desisjonsmyndigheten for sine underordnede. Ut fra Statsrevisjonens grunnlovsforståelse hadde imidlertid dette siden 1814 ”kun” vært ”en taalt Myndighet” som Stortinget når som helst kunne trekke tilbake. Statsrevisjonens manglende vilje til å finne samlende løsninger ble reflektert i at man holdt fast ved prinsippet om forhåndskontroll til tross for regimeskiftet i 1884.⁵⁷

Sverdrup-regjeringens viktigste befatning med saken var at den foreslo et tillegg til Grunnlovens § 75k om at dens bestemmelser ikke skulle ”være til Hinder for, at anden Ordning av Statens Revitionsvæsen ved Lov fastsættes”. Grunnloven måtte ikke være til noen ”Hindring” for ”den ønskeligste” revisjonsordning, mente regjeringen.⁵⁸ Regjeringen ønsket med andre ord en grunnlovshjemlet blankofullmakt, men aksepterte, i motsetning til Statsrevisjonen, at den nye revisjonsordningen skulle være lovbasert. Da et Høyre-dominert storting behandlet grunnlovsforslaget i 1890, var det enstemmighet om at forslaget var konstitusjonelt uakseptabelt. Tillegget ville nemlig kunne innebære at § 75k i praksis ble opphevet fra den tid en ny lov ”maatte træde i Kraft”. Konstitusjonskomiteen var ikke tvil om at spørsmål knyttet til den konstitusjonelle maktfordeling ”principielt hører Grundloven til”.⁵⁹ I parentes bemerket gjaldt dette prinsippet likevel ikke den parlamentariske styringsskikken som riksrettssaken i 1884 la grunnlaget for. Det enstemmige vedtaket innebar også at endringer av revisjonsordningen som krevde endring av § 75k måtte skje i en samlet pakkeløsning, noe som forutsatte en bred parlamentarisk løsning.

Stats- og revisjonsminister Johannes Steen (V) utarbeidet i 1900 et forslag til lov, instruks og budsjett for Statsrevisjonen som aldri ble fremmet, sannsynligvis på grunn av omfattende motstand i Venstre-regjeringen. Forslaget, som ble kjent i 1903, bygde i stor grad på Statsrevisjonens forslag fra 1882. Steens konstitusjonelle argumentasjon bygde på en detaljert historisk gjennomgang av tilblivelsen til og intensjonene bak Grunnlovens § 75k sammenholdt med den faktiske utformingen av revisjonsordningen etter 1814. Konklusjonen var at utviklingen etter 1814, der departementene hadde beholdt revisjons- og desisjonsmyndigheten av særregnskapene slik som den utøvende myndighet i enevoldstiden, var ”uden støtte i Grundloven, ja endog i strid med Grundlovens uttrykkelige bestemmelser, dens aand og principer. Det er en ordning, som selvfølgelig aldrig gjennom praxis kan hævdes som konstitusjonelt korrekt. Den kan saaledes heller ikke stilles hindrende iveien for

⁵⁷ Dok. no. 64, 1885: 14, se ellers særlig 28.

⁵⁸ St.prp. no. 79, 1886.

⁵⁹ Indst. S. no. 75, 1890.

gjennomførelsen af den omorganisering af vort revisionsvæsen, som maatte findes hensigtsmæssig.” Etter Steens oppfatning var overføring av all administrativ revisjon til Statsrevisjonen ikke bare konstitusjonelt forsvarlig, men en forsinket realisering av Grunnlovens folkesuverenitetsprinsipp. En slik revisjonsordning var en nødvendig reform på linje med årlige storting og statsrådenes adgang til Stortinget.⁶⁰

Denne radikale grunnlovsfortolkningen møtte, ikke overraskende, motbør hos Revisjonsdepartementets øverste embetsmenn, som vanskelig kunne leve med at de drev en grunnlovsstridig virksomhet. Deres svar bygde på Aschehougs arbeid og metode fra 1884 samt lignende vurderinger i Justisdepartementets lovavdeling. Dermed kunne de i 1906 med støtte fra statsråd Bothner (Radikale Venstre) slå fast som en ”en kjendsgjering, at det revisionssystem vi nu har, fuldt ud stemmer med forfatningen”.⁶¹ Denne grunnlovsfortolkningen var utvilsomt i samsvar med dominerende oppfatninger på Stortinget, som heller ikke kunne leve med at man over tid hadde vært medansvarlig for grunnlovsstridig virksomhet.

Gunnar Knudsen skjærer igjennom

Stortingets tålmodighet med at regjering og storting ikke var i stand til å samle seg om en bedre revisjonsordning var, fra omkring 1910, i ferd med å ta slutt. Stortinget vurderte derfor i økende grad løsninger som ikke krevde kompliserende grunnlovsendringer. I denne situasjonen fremmet stats- og revisjonsminister Knudsen sitt første forslag til ny revisjonsordning i 1914. Knudsen, som ledet en flertallregjering fra Venstre, brukte ikke nevneverdig plass på historiske og konstitusjonelle vurderinger. Målet måtte være å skaffe landet ”en virkelig effektiv kontroll ... gjennom Stortinget og dets organer”. At Statsrevisjonen overtok den administrative revisjon, var også i samsvar med tanken i Grunnlovens § 75k om at ”folket selv gjennom sine valgte representanter skal føre den endelige og fuldkomne kontrol med, hvordan statens midler forvaltes”.⁶² Ordningen bygde på prinsippet om at ”den endelige avgjørelse i alle forvaltningsspørsmål til syvende og sist

⁶⁰ Statsminister Steen, *Udkast til foredrag angaaende omordning af statens revisionsvæsen udarbejdet efter foranledning av Statsminister Steen. Også trykt som vedlegg til St.med. nr. 19 1911*, Kristiania 1903: 127.

⁶¹ Bothner 1907: 24. Dokumentets status er uklart. Revisjonsdepartementet opplyste i 1908 at forslaget var ”vedtaget alene af statsråd Bothner”, *Indst. O. XVII, 1909*: 17. Bothner avsluttet sitt fire måneders virke som revisjonsminister 3. november 1905. Da ble han justisminister frem til oktober 1907. Bothner godkjente altså et utkast til stortingsmelding fra et annet departement enn det han ledet som justisminister. Det var unektelig en svært spesiell prosedyre fra en jurist med bred erfaring.

⁶² St.prp. nr. 125, 1914: sitat 10 og 3; Ot.prp. nr. 44, 1914.

tilligger folkerepresentasjonen”.⁶³ Selv om Knudsen mente Grunnloven allerede åpnet for dette, ville han endre den gjennom et tidligere fremsatt forslag. Det åpnet for at Statsrevisjonen også kunne ha desisjonsmyndighet, slik at man ryddet konstitusjonelle innvendinger av veien.

Spesialkomiteen, der flertallet kom fra Venstre, avviste Knudsens forslag, også på konstitusjonelt grunnlag. Statsrevisjonen og den enkelte statsrevisor kunne ikke gis desisjonsmyndighet uten å få konstitusjonelt ansvar slik som statsrådene hadde ved sine desisjoner. Det krevde en endring av Grunnlovens § 86 som ikke var forberedt.⁶⁴ Konstitusjonskomiteen og Stortinget forkastet også – enstemmig – Knudsens anbefalte endring av Grunnlovens § 75k, som innebar en blankofullmakt til hans revisjonsmodell.⁶⁵ Knudsen mente å ha avklart støtten til denne grunnlovsendringen underhånden med konstitusjonskomiteens formann Rolf Jacobsen (V) og saksordføreren Christian H. Knudsen (AP) før proposisjonen ble lagt frem. Han følte seg derfor sviktet. Høyres parlamentariske leder Hagerup Bull helte salt i såret ved å påpeke at Gunnar Knudsens forsøk på å gi inntrykk av at konstitusjonskomiteen støttet ”det gamle venstres standpunkt” om at grunnlovsendring var unødvendig hvis Statsrevisjonen skulle overta den administrative revisjon, var uholdbart.⁶⁶ Knudsen klarte likevel å forhindre et fullstendig nederlag i 1915. Han sørget for at spesialkomiteens innstilling, som innebar å gå tilbake til revisjonsordningen før etableringen av Revisjonsdepartementet i 1822, det vil si at fagdepartementene reviderte regnskapene til sine underordnede virksomheter, aldri ble realitetsbehandlet.⁶⁷

Venstres valgseier i 1915 styrket Knudsens posisjon og autoritet. I 1917 fremmet han sin revisjonsmodell fra 1914 nesten uendret. Den omfattende motstanden i Venstres stortingsgruppe mot Knudsens løsning i 1914–15 forsvant som dugg for solen i 1917–18. Høyres tradisjonelle konstitusjonelle innvendinger mot at Statsrevisjonen overtok den administrative revisjon ble formelt sett imøtekommet gjennom tillegget til Grunnlovens § 75k som fortsatt gjelder.⁶⁸ Den enstemmige grunnlovsendringen i 1917 åpnet for, og var det første

⁶³ St.prp. nr. 125, 1914: sitat 15 og 22.

⁶⁴ Indst. S. LXIII, 1914: 20 og 21.

⁶⁵ Forslaget til tillegg av § 75k var: ”hvorvidt og i hvilken Udstrækning Myndigheden til at revidere og decidere de av de offentlige Regnskabsbetjente aflagte Regnskaber skal henlægges til Statsrevisionen samt de nærmere Bestemmelser om Statsrevisionen og det offentlige Regnskabs- og Revisionsvæsen fastsættes ved Lov”, jf. Indst. S. nr. 254, 1914 og St.prp. nr. 125, 1914: 13.

⁶⁶ Indst. S. LXIII, 1914: 27–28; ST 1914: 2968–2974, sitat s. 2969. Presentasjonen av stortingsbehandlingen i Kolsrud 1999: 170 er misvisende.

⁶⁷ Det er ikke plass til en nærmere dokumentasjon av hvordan det skjedde her, men se bl. a. ST 1915: 1991–1994.

⁶⁸ Indst. S. LXXVI, 1917; ST 1917: 2701. Endringen vedtatt 7.12.1917 (i kursiv) i § 75: ”Det tilkommer Stortinget ... at udnævne fem Revisorer, der aarligen skulle gennemse Statens Regnskaber og bekjentgjøre

i en rekke av vedtak som til sammen utgjorde revisjonsordningen av 1918. Tillegget til § 75k var imidlertid så vagt formulert at det la få begrensninger på stortingsflertallets handlefrihet. Det viktigste ved grunnlovsendringen var at Gunnar Knudsen aksepterte Høyres argument siden regimeskiftet i 1884 om at Statsrevisjonen ikke kunne overta den administrative revisjon uten grunnlovsendring. Det konkrete innholdet i grunnlovsendringen var Høyre mindre opptatt av, og innholdet av Knudsens revisjonsmodell stemte man nesten samlet imot. Det sentrale argumentet fra 1914 om at statsrevisorene måtte underlegges konstitusjonelt ansvar når de fikk desisjonsmyndighet, kunne i 1918 løses ved at statsrevisorer som hadde opptrådt konstitusjonelt uansvarlig i sine verv, ikke skulle gjenvelges, snarere enn å fradømmes embete gjennom riksrett. Det forutsatte imidlertid årlige valg av statsrevisorer. Allerede i 1919 gikk Stortinget imidlertid bort fra årlige valg uten at det påvirket statsrevisorenes eller kollegiets konstitusjonelle status. Stortingets grunnlovsfortolkninger var meget fleksible og pragmatiske.⁶⁹

Fra handlingslammelse til Knudsens 1918-ordning

Gunnar Knudsen var helt avgjørende for at 1918-ordningen ble en realitet. Han skar igjennom den politiske handlingslammelsen som revisjonsordningens koblinger til Grunnloven hadde bidratt til. Hans prioritering av saken reflekterte at han så på den som en sak av *nasjonal* betydning som bare en politiker av hans format kunne løse. Den kanskje fremste forklaringen på at han kunne snu det ydmykende, men ikke totale, parlamentariske nederlaget i 1914–15 til en utvetydig seier i 1917–18, var at Stortinget og Statsrevisjonen, med regjeringens mer eller mindre aktive bistand fra 1884, gjennom mer enn 40 år ikke hadde klart å finne en løsning på striden.

Allerede i 1872 hadde revisjonsminister Frederik Stang slått fast at det for enhver stat var ”et viktig Gode” til ”enhver Tid at besidde et offentlig Regnskabsvæsen og en offentlig Regnskabskontrol, der ... tilfredsstillende alle rimelige og tidsmessige Fordringer”, men at det langt fra var tilfellet i Norge.⁷⁰ Selv om det var bred politisk enighet om at revisjonsordningen var utilfredsstillende, var det liten vilje til å finne nye samlende løsninger. De måtte inkludere den konstitusjonelle maktfordelingen mellom regjering og storting der de viktigste endringer

Ekstrakter af samme ved Trykken, hvilke Regnskaber derfor tilstilles disse Revisorer inden sex Maaneder efter Udgangen af det Aar, for hvilket Storthingets Bevilgninger ere givne, samt at træffe Bestemmelser angaaende Ordningen af Decisionsmyndigheden overfor Statens Regnskabstjeneste.”

⁶⁹ ST 1914: 2969–2973. Indst. S. LXXVI, 1917: 35–37, Indst. S. LXXVI, 1917: 3–6, Indst. S. nr. 233, 1919; ST 1919: 1919.

⁷⁰ St.prp. no. 8, 1872. Bilag sitat CIII.

mellom 1870 og 1918, parlamentarismens gradvise gjennomslag, skjedde uten klar grunnlovsendring eller -hjemmel, men gjennom konstitusjonell sedvane.⁷¹

Med unntak av enkelte av Venstres grunnlovsfortolkere i Statsrevisjonen, særlig Berner, og statsminister Steen, var det liten oppslutning om å flytte den administrative revisjon fra regjeringen til Statsrevisjonen gjennom lignende prosedyrer. Langt inn i Venstre mente man at dette krevde grunnlovsendring. På denne bakgrunn er det interessant at Eirik Holmøyviks ferske rettshistoriske studie av 1814-grunnloven på en overbevisende måte dokumenterer at Grunnlovens maktfordeling i det alt vesentlige bygde på folkesuverenitetsprinsippet – ikke Montesquieus tanker om maktfordeling, som tidligere forskning har tillagt vesentlig betydning. Holmøyvik behandler ikke revisjonsspørsmål i sin avhandling.⁷² Det synes likevel klart at hans hovedkonklusjon på viktige punkter underbygger argumentasjonen om at den administrative revisjonen kunne vært overført til Statsrevisjonen uten grunnlovsendring, slik Berner og Steen hevdet.

En viktig forklaring på at denne argumentasjonen i sentrale faser ikke fikk bredere støtte, skyldtes jussprofessor T. H. Aschehous vektlegging av konstitusjonell praksis på revisjonsområdet som en bindende rettsskapende faktor i sin avhandling fra 1884. En slik praksis kunne bare brytes gjennom positiv grunnlovsendring. Blant norske statsrettsjurister var den vanlige oppfatningen lenge at konstitusjonell sedvanerett ble introdusert av Frede Castberg i mellomkrigstiden.⁷³ Inntil nylig var det “ubestridt” at “statsrettslige regler kan dannes ved sedvane” selv om det er uenighet om kriteriene for etableringen av slik sedvane.⁷⁴ Aschehous avhandling vektla imidlertid mange av de samme kriteriene for konstitusjonell sedvanerett som stod sentralt i den statsrettslige litteraturen om temaet etter 1918. Slik sett bør Aschehoug snarere enn Castberg betraktes som den konstitusjonelle sedvanerettens far.

Handlingslammelsen hadde flere forklaringer enn de konstitusjonelle utfordringer som koblingen til Grunnloven innebar. Viktigst var at dette ble vurdert som et faglig og teknisk komplisert spørsmål for de spesielt interesserte og som ikke ble vurdert å kunne ha bredere politisk interesse eller skape viktige konsekvenser på andre politikkområder. Den parlamentariske interessen for Statsrevisjonens arbeid og anbefalinger falt drastisk etter

⁷¹ Nordby 2010.

⁷² E. Holmøyvik, *Maktfordeling og 1814*, Bergen 2012.

⁷³ F. Castberg, Nogen Ord om Magtfordelingsprinsippet og dets Stilling i fransk og norsk Statsret, *Tidsskrift for rettsvitenskap* 1918: 289 ff; F. Castberg, *Norges statsforfatning I*, Oslo 1935: 43 ff; Sejersted 2002: 75. For et annet syn, se O. Mestad, Unionsoppløysinga i 1905: Parlamentarisme, strategi og statsrett, i Mestad og Michalsen (red.), *Rett, nasjon, union. Den svensk-norske unionens rettslige historie 1814-1905*, Oslo 2006: 413 ff.

⁷⁴ Sejersted 2002: 75 (sitat) ff. Det klareste unntaket er E. Smith, *Konstitusjonelt demokrati. Statsforfatningsretten i prinsipielt og komparativt lys*, 2. utg., Bergen 2012: 140 ff.

regimeskiftet i 1884. Få om noe politisk spørsmål gjennom disse nærmere 50 årene var gjenstand for så mange og store utredninger som revisjonsordningen. Papirflommen med stadig nye løsninger eller varianter av gamle forslag bidro i seg selv til å gjøre dette til en sak for de spesielt interesserte. Frem til begynnelsen på 1900-tallet la utredningene stor vekt på å hente ideer og erfaringer fra en rekke vestlige land. Det startet for øvrig med Frederik Stangs kopi av den danske ordningen. Så fulgte Statsrevisjonens forslag om å kopiere den belgiske ordningen, en regnskapsrett oppnevnt av parlamentet, mens andre kontinentale regnskapsretter var oppnevnt av regjeringen. Dette var mer eller mindre uavhengige forvaltningsdomstoler som ikke skulle instrueres i enkeltsaker. Parlamentet hadde med andre ord ikke det avgjørende ordet i regnskapssaker slik som i Norge. Hvordan slike regnskapsretter, med eller uten forhåndskontroll, med vide fullmakter, skulle kunne tilpasses norsk konstitusjonell og forvaltningsmessig praksis, ble i liten grad forklart.

Regnskapsrettslignende ordninger etter kontinentale forbilder møtte så stor konstitusjonell motstand både før 1884 og i kjølvannet av revisjonskomiteens to alternative modeller fra 1898 at de ble skrinlagt. På denne bakgrunn er det paradoksalt at Statsrevisjonen fikk omfattende regnskapsrettslig kompetanse i 1918-ordningen gjennom sin delegerede desisjonsmyndighet. Denne domstolslignende funksjonen fremgikk imidlertid ikke klart verken av statsrevisjonsloven av 1918 eller dens forarbeider. Det er karakteristisk at det heller aldri ble avklart hvor desisjonskompetansens grenser gikk mellom Odelstinget, statsrevisorkollegiet og Statsrevisjonens ansatte ledere. Det dukket aldri opp noen konflikt som krevde en slik avklaring.

Mens Statsrevisjonen fungerte som pådriver for gjennomføringen av en rekke regnskapsmessige forbedringer frem til 1884, glimret slike forbedringer med sitt fravær mellom 1884 og 1918, til tross for at flere viktige svakheter i økonomiforvaltningen ble avdekket i enkelte av de mange utredningene. Den manglende politiske og forvaltningsmessige viljen til å gjøre småskrittforbedringer i økonomiforvaltningen, preget de to hovedrevisjonsinstitusjonene. Verken Statsrevisjonen eller Revisjonsdepartementet tok noe initiativ til å skape et samarbeid som kunne redusere det revisjonsfaglige hovedproblemet frem til 1918: at revisjonen av statsregnskapene i Statsrevisjonens regi ikke bygde på de reviderte spesialregnskapene fra Revisjonsdepartementet og andre administrative revisorer. Dette bidro til å svekke den statsfinansielle oversikten. Det ble skjebnesvangert under og etter 1. verdenskrig.

Blant demokratiske land var Norge trolig først ute med å etablere en revisjonsordning som prinsipielt sett var direkte underlagt parlamentet, og der den konstitusjonelle desisjonsmyndigheten lå i parlamentet. Selv om Norge neppe i særlig grad fungerte som direkte forbilde for andre demokratier, vant ulike varianter av parlamentarisk styrte revisjonsordninger gradvis gjennomslag i de fleste andre demokratier i løpet av 1900-tallet. Etter at den norske revisjonsordningen av 1918 nesten led skipbrudd i 1923–24,⁷⁵ har den ikke vært gjenstand for nevneverdig kritikk. Den kan derfor betraktes som venstrestatens siste varige bidrag til utviklingen av norsk parlamentarisme og statsforvaltning.*

*Takk til Eirik Holmøyvik og Ola Mestad for kommentarer til en tidligere versjon av denne artikkelen.

⁷⁵ Krisen var større enn Greve 1966: 108 ff gir inntrykk av.