



Fagfelleurdert artikkel

## Bør Riksrevisjonen fortsatt være Stortingets revisor?

Harald Espeli\*

### Sammendrag

Høsten 2021 dokumenterte Aftenposten at Riksrevisjonen i 2017 hadde stanset sin igangsatte etterlevelsesrevisjon av sikkerhetsarbeidet på Stortinget på grunn av motstand fra Stortingets presidentskap og direktør. Saken viser at Riksrevisjonen ikke hadde den nødvendige uavhengighet til sin egen oppdragsgiver, men lot den reviderte bestemme hva som skulle revideres. Det er strid med grunnleggende revisjonsprinsipper der hensynet til revisors uavhengighet har blitt vektlagt stadig sterkere de siste tiårene. De mange mediaavsløringer de siste årene av mangelfulle kontrollrutiner knyttet til stortingsrepresentanters reiseregninger, ventegodtgjørelser og pendlerleiligheter viser at Riksrevisjonen ikke har tillagt relevant risiko for tilliten til Stortinget som institusjon tilstrekkelig vekt i sitt revisjonsarbeid. Derfor reises spørsmålet om Riksrevisjonen fortsatt bør være Stortingets revisor. Artikkelen er basert på dokumentanalyse og relevant litteratur.

**Nøkkelord:** Revisjonsprinsipper, tillit, offentlighet, uavhengighet, Stortinget, Riksrevisjonen

\*Harald Espeli er seniorforsker i økonomi og historie ved Institutt for rettsvitenskap og styring ved Handelshøyskolen BI. Epost: [harald.espeli@bi.no](mailto:harald.espeli@bi.no)

## Innledning

Grunnlovens § 75 bokstav k har siden 1814 fastslått at statens regnskaper skal revideres av fem revisorer utnevnt av Stortinget. Stortingets regnskap er en del av statens regnskaper. Riksrevisjonen er Stortingets operative kontrollorgan av regjeringen og forvaltningens økonomiforvaltning.<sup>1</sup> Stortingets regnskap ble revidert av Riksrevisjonen og eventuelle merknader rapportert til Stortinget på ordinær måte. Etter at Riksrevisjonen samlet hele revisjonen av statsforvaltningen i Dokument nr.1 fra 1960,<sup>2</sup> ble revisjonen av Stortingets regnskap ikke lenger offentliggjort, men oversendt Stortinget. Fra 2016 har de «rene» revisjonsberetningene ligget offentlig på Stortingets nettsider. Det skjedde etter Riksrevisjonens oppfordring.<sup>3</sup>

Parlamentene i Norden har valgt ulike løsninger for revisjonen av sin egen virksomhet. Revisjonen av Folketingets regnskap synes fra 1953 og til 1991 å ha vært utført av engasjerte personer med revisjonskompetanse. Fra 1991 engasjerte Folketinget et statsautorisert revisjonsfirma. Endringen i 1991 synes ikke å ha sammenheng med at *Rigsrevisionen* samme år ble flyttet fra sentraladministrasjonen til Folketinget. I Danmark er det lovregulert at det parlamentariske riksrevisjonsorganet ikke skal revidere parlamentets regnskap.<sup>4</sup> Folketingets private revisor, valgt på basis av et offentlig anbud, gjennomfører også forvaltningsrevisjon av Folketinget. På Island er riksrevisjonens ansvar for Alltinget utkontraktet til et privat revisorfirma. I Finland gjennomføres revisjonen av Riksdagens kanselli av en privat revisor. Sverige har en lignende ordning som Norge der riksrevisjonen har ansvaret for revisjonen av *Riksdagsförvaltningen*.<sup>5</sup>

I de andre nordiske land synes organiseringen av parlamentenes revisjon av sine regnskaper ikke å ha vært gjenstand for nevneverdig offentlig debatt. At situasjonen er forskjellig i Norge skyldes blant annet at tre parlamentarikere siden 2012 har blitt straffedømt for grovt bedrageri overfor Stortinget. De tre hadde krevd ytelse fra tillitsbaserte ordninger for parlamentarikere som de ikke hadde rett til. De ulike økonomiske ordningene for norske parlamentarikere har vært preget av uklare regelverk og utilstrekkelig kontroll fra Stortingets administrasjon. Dette har undergravd tilliten som Stortinget er avhengig av og reist spørsmålet om Riksrevisjonen fortsatt bør være Stortingets revisor.

Aftenposten avdekket høsten 2021 at Riksrevisjonen i 2017 hadde stanset sin igangsatte etterlevelsesrevisjon av sikkerhet i Stortingets virksomhet på grunn av motstand fra Stortingets presidentskap og direktør. Aftenpostens avsløring kom i kjølvannet av at avisen hadde avdekket at stortingsrepresentanter hadde misbrukt ordningen med pendlerleiligheter for de som bodde mer enn 40 km fra Stortinget. Saken skapte stor offentlig oppmerksomhet.

Denne artikkelen stiller tre hovedspørsmål som henger sammen. For det første, hvorfor ble saken først kjent knapt fire år etter at Riksrevisjonen hadde stanset sin etterlevelsesrevisjon av Stortinget? For det andre, hvorfor er det mediene, primært Aftenposten og Dagens Næringsliv, ikke Riksrevisjonen som er Stortingets revisor, som de senere årene har avdekket at Stortinget har hatt mangelfulle og kritikkverdige regelverk og kontrollrutiner knyttet til stortingsrepresentanters reiseregninger, ventegodtgjørelser og pendlerleiligheter. Det har svekket tilliten til Stortinget. Den mangelfulle kontrollen avdekket i disse sakene kom i kjølvannet av den utilstrekkelige styringen og kostnadskontrollen av Stortingets siste store byggeprosjekt. Det resulterte i at den første stortingspresidenten i historien måtte gå av på grunn av sviktende parlamentarisk tillit til hvordan han hadde skjøttet ansvaret som Stortingets øverste administrative leder. Sett på bakgrunn av hvor viktig tilliten til Stortinget som institusjon er for vårt parlamentariske demokrati, er disse sakene – ikke minst totaliteten av dem – alvorlige. Det ble også avdekket alvorlige svakheter og mangler

knyttet til regelverk og kontroll av pensjonene til stortingsrepresentanter i 2008–2009. Hvorfor har det ikke tidligere blitt iverksatt mer effektive kontrolltiltak på Stortinget for å begrense risikoen for nye saker som kunne svekke institusjonens tillit? Devisen om at tillit er bra, men kontroll er bedre, har ikke blitt tilstrekkelig vektlagt.

Det tredje hovedspørsmål som tas opp er om Riksrevisjonen fortsatt bør revidere Stortingets regnskaper m.m. Dagens ordning har ikke fungert tilfredsstillende. Riksrevisjonen har ikke sørget for en tilstrekkelig omfattende og grundig kontroll av Stortingets administrative forvaltning som altfor lenge har hatt uklare og mangelfulle administrative regelverk som har gitt dårlige kontrollvilkår. Riksrevisjonen var varsom i sin revisjonspraksis av Stortinget frem til svært kritiske revisjonen av Stortingets byggeprosjekt i Prinsens gate 26 i 2017. Denne revisjonen skapte et konfliktfylt forhold til Stortingets administrasjon og presidentskap som toppet seg i etterlevelserevisjonen av sikkerhetsarbeid på Stortinget kort tid senere. Konflikten førte til at Riksrevisjonen stanset arbeidet med etterlevelserevisjonen. Det reflekterte at Riksrevisjonen vanskelig kunne legge seg ut med sin oppdragsgiver. Riksrevisjonen er Stortingets viktigste hjelpeorgan til å kontrollere regjering og forvaltning. Riksrevisjonen har slik sett bare en kunde eller oppdragsgiver. Striden mellom Riksrevisjonen og Stortingets administrative ledelse i 2017 viste at Riksrevisjonen ga etter for Stortingets krav uten å gjøre prinsippstriden offentlig kjent. Dette innebar at den reviderte i praksis bestemte hva revisor skulle kontrollere. Riksrevisjonen brøt dermed grunnleggende revisjonsprinsipper.

Riksrevisjonens kontroll av sin egen oppdragsgiver, Stortinget, er vanskelig å forene med prinsippet om revisors uavhengighet som har blitt tillagt økende betydning de siste tiårene. En privat revisjon av Stortingets regnskap og øvrige virksomhet vil imøtekomme prinsippet om revisors uavhengighet. På den annen side vil det skape nye utfordringer knyttet til taushetskulturen blant private revisorer som vil bli vanskelig å forene med offentlighetens innsynskrav. For et større privat revisjonsfirma vil Stortinget bare være én av en rekke kunder, men (riktignok) en svært prestisjefull kunde. Det finnes ingen garanti for at privat revisor i en eventuell konflikt med Stortingets administrative ledelse om revisjonens innhold og rekkevidde ville varslet Stortingets plenum og offentligheten om at man om nødvendig ville trekke seg som revisor. Denne valgmuligheten har imidlertid ikke Riksrevisjonen hatt.

## Etterlevelserevisjon

Det er vanskelig å forstå striden om Riksrevisjonens etterlevelserevisjon høsten 2017 uavhengig av Riksrevisjonens kritikk av Stortingets administrasjon og presidentskaps rolle i og ansvar for byggeprosjektet i Prinsens gate 26 m.m. våren 2017. I desember 2016 vedtok Stortingets plenum at Riksrevisjonen skulle granske byggeprosjektet. Riksrevisjonens rapport ble levert og behandlet av Stortinget i juni 2017. Før jeg starter den kronologiske analysen av beslutningsprosessene fra høsten 2016 skal etterlevelserevisjon omtales.

Etterlevelserevisjon som en del av regnskapsrevisjonen var høsten 2017 ikke et klart definert og innarbeidet begrep eller revisjonsform omtalt i Riksrevisjonens årsmeldinger og rapporter til Stortinget.<sup>6</sup> Riksrevisjonen bygde på en internasjonal standard for statlig revisjon som heter ISSAI 4000.<sup>7</sup> Først i 2020 vedtok Riksrevisjonen faglige retningslinjer for etterlevelserevisjon på norsk.<sup>8</sup> Den utilstrekkelige transparensten i de norske retningslinjene bidro til konflikten mellom Riksrevisjonen og Stortingets administrative ledelse i 2017. Etterlevelserevisjon, på engelsk *compliance*, var reelt sett en modernisering av kontrollen med disposisjonene som går tilbake til Riksrevisjonens første instruks fra 1821 og siden har stått sentralt. Disposisjonskontrollen dreide seg

opprinnelig om utgifter hadde hjemmel i lov, stortingsvedtak eller klare departementale retningslinjer bygd på disse. Disposisjonskontrollen utviklet seg snart til også å kreve at midlene ble forvaltet i samsvar med det Riksrevisjonen eller Stortinget definerte som god økonomiforvaltning.<sup>9</sup>

Analysen av striden om etterlevelserevisjonen og dens etterspill bygger for en stor del på de samme interne dokumenter som Riksrevisjonen ga Aftenposten og Dagens Næringsliv (DN) tilgang til i 2021 og 2022.<sup>10</sup>

## Stortingets byggeprosjekt i Prinsens gate 26

I 2011 bestemte Stortingets presidentskap å gjennomføre et større byggeprosjekt i Prinsens gate 26 for å få større og mer hensiktsmessige lokaler. De mange endringer og utvidelser underveis av byggeprosjektet, som presidentskapet enstemmig sluttet seg til, skapte store budsjett- og kostnadsoverskridelser. Jeg tar utgangspunkt i den stadig mer kritiske tonen fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite som behandlet presidentskapets budsjettforslag for Stortinget høsten 2016. Komiteen var svært misfornøyd med presidentskapets svar på dens detaljerte spørsmål og med at presidentskapet og Stortingets administrasjon ikke hadde informert Stortinget på en tilfredsstillende måte om de mange og store endringene underveis. For å bringe klarhet i hva som hadde skjedd ønsket komiteen, med basis i riksrevisjonslovens § 9, å pålegge Riksrevisjonen å «gjennomgå hele byggeprosjektet».<sup>11</sup>

Instruksjonsbestemmelsen åpnet for at Stortinget ved plenumsvedtak kunne pålegge en ellers uavhengig riksrevisjon å undersøke bestemte saksforhold, men Stortinget kunne ikke instruere Riksrevisjonen med hensyn til hvordan dette skulle gjøres. Bestemmelsen kom inn i riksrevisjonsloven av 2004 etter kontroll- og konstitusjonskomiteens initiativ. Etter at lovhjemmelen kom på plass i 2004, hadde Stortinget benyttet instruksjonsretten ved tre anledninger – knyttet til forsvaret, senest våren 2016.<sup>12</sup> Det er imidlertid stor forskjell på å instruere Riksrevisjonen om å gjøre særskilte granskninger av forsvaret og å pålegge Riksrevisjonen å granske sin egen oppdragsgiver Stortinget og presidentskapet. Hverken kontroll- og konstitusjonskomiteen eller Stortingets plenum fant imidlertid at instruksjonen reiste noen prinsipielle spørsmål.<sup>13</sup>

På denne annen side skulle det at Riksrevisjonens øverste leder fra 2014, Per Kristian Foss, hadde vært medlem av presidentskapet 2009–2013 – og dermed slikt sett en del av granskningsobjektet – tilsagt spesiell aktsomhet. Foss var dermed inhabil. Utfra elementær inhabilitetslogikk, var dermed også Riksrevisjonen inhabil. Forvaltningslovens § 6 slo fast: «Er den overordnede tjenestemann ugild, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan». Selv om Riksrevisjonen er unntatt fra forvaltningsloven, var det unektelig spesielt at Riksrevisjonen mente at et så sentralt habilitetsprinsipp ikke gjaldt for Riksrevisjonen. Riksrevisjonen løste nemlig problemet ved at Foss fratrådte under «under ... behandlingen» saken. Karl Eirik Schjøtt-Pedersen, en annen av de fem stortingsvalgte riksrevisorene, overtok saksansvaret, herunder «personal- og ressursansvaret», mens Foss for øvrig var Riksrevisjonens øverste leder.<sup>14</sup> Habilitetsbeslutningen synes ikke å ha vært omtalt av media som i juni 2017 var mest opptatt av Riksrevisjonens skarpe kritikk av presidentskapet og stortingsadministrasjonen.

## Riksrevisjonens undersøkelse av Stortingets byggeprosjekt

Riksrevisjonens granskning konkluderte med en beinhard kritikk av presidentskapet og administrasjonen på alle hovedspørsmål. Man la til grunn at presidentskapet hadde det «overordnede ansvar for byggeprosjektet, mens direktøren hadde det «operative ansvaret». Til sammen utgjorde de Stortingets administrative ledelse.<sup>15</sup> Riksrevisjonen gikk ikke inn på presidentskapets hovedfortelling om at kostnadssprekkene for en svært stor del skyldtes dårlig konsulentarbeid fra Multiconsult. Riksrevisjonen slo fast at selv om konsulentarbeidet skulle ha vært så dårlig som Stortinget hevdet, fantes det en rekke andre kritikkverdige forhold som ville resultert i store budsjettoverskridelser.

Riksrevisjonen gikk meget langt i kritikken av presidentskapet. Stortingets plenum som bevilgende myndighet var ikke blitt tilfredsstillende orientert om utviklingen av byggeprosjektet. Utfra rapporten fremgikk det at kontroll- og konstitusjonskomiteens varsel høsten 2015 om at den som budsjettkomite for Stortinget vil følge byggeprosjektet utover den vanlige budsjettbehandlingen, av administrasjonen ble oppfattet som et brudd med forretningsordenens § 22 og langvarig praksis. Både administrasjonen og presidentskapet ønsket i utgangspunktet å videreføre etablerte budsjettprosedyrer for Stortinget. Det innebar i praksis at all informasjon om Stortingets budsjett utover budsjettproposisjonen gikk fra presidentskapet til partigruppene gjennom de parlamentariske lederne. Dette hadde i flere tilfeller ført til at Stortingets budsjettvedtak om byggeprosjektet var blitt fattet uten at kjent informasjon for administrasjonen eller presidentskapet var blitt gjort kjent for Stortingets plenum.<sup>16</sup>

Riksrevisjonen gikk langt i å understreke at presidentskapet ikke kjente sin konstitusjonelle abc. Presidentskapet måtte skille klart mellom sin rolle som Stortingets høyeste administrative organ og forvalter av det vedtatte budsjett for Stortingets virksomhet, og Stortinget i plenum som bevilgende myndighet etter grunnloven. Når Stortinget opptrådte som bevilgende organ, hadde presidentskapet «et ansvar for å legge fram alle opplysninger som er nødvendige for en forsvarlig behandling av saken i Stortinget i plenum». Det måtte med andre ord stilles samme krav til presidentskapets informasjonsplikt som budsjettforbereder for Stortingets budsjett som til regjeringen i budsjettsaker. Riksrevisjonen kunne ikke se det konstitusjonelle «grunnlaget for at Stortinget i plenum skal kunne utøve sin bevilgningsmyndighet etter Grunnloven, kan avhjelpest gjennom drøftelser utenom budsjettbehandlingen mellom presidentskapet og gruppelederne».<sup>17</sup>

Riksrevisjonens kritikk, eller snarere belæring, av presidentskapet var spesielt oppsiktsvekkende sett i lys av et forhold i relativt nær fortid. På 1990-tallet hadde Riksrevisjonen begynt å vurdere om regjeringen oppfylte sin opplysningsplikt overfor Stortinget. Forfatningsjuristen Fredrik Sejersted kritiserte dette fordi Stortinget hadde ansvaret for slike vurderinger. Kontroll- og konstitusjonskomiteen understrekte i 2003 at Riksrevisjonen måtte utvise spesiell tilbeholdenhet i slike saker. Det førte til at Riksrevisjonen endret praksis<sup>18</sup> – frem til 2017.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen stilte seg enstemmig bak Riksrevisjonens hovedkonklusjoner og konstitusjonelle kritikk. Presidentskapet hadde «opptrådt sterkt kritikkverdige». Det enstemmige stortingsvedtaket av 20. juni 2017 slo fast: «Presidentskapets plikt til å påse at konstitusjonelle regler overholdes, innebærer også å legge til rette for at Stortinget kan ta reelle avgjørelser på et forsvarlig grunnlag. [...] Stortinget legger til grunn at presidentskapet skal gi korrekt og rettidig informasjon til Stortinget i plenum og underrette om forhold av betydning.» «Presidentskapet forutsettes å forholde

seg til Stortinget som bevilgende og beslutende organ etter Grunnloven.» Selv om presidentskapet siden 2013 hadde stått samlet om byggeprosjektet, var det stortingspresidenten, Olemic Thommessen, som hadde markert presidentskapet i offentligheten. Stortingspresident overlevde av ulike grunner likevel kritikken våren 2017. Det samme gjorde Stortingets direktør Ida Børresen.<sup>19</sup> De ville neppe overleve en ny sterkt kritisk rapport fra Riksrevisjonen om Stortingets sikkerhet. Man kan vanskelig se bort fra at dette spilte en viktig rolle da presidentskapet og administrasjonen ønsket en klart avgrenset etterlevelserevisjon sommeren og høsten 2017, selv om motstanden ble begrunnet med manglende lovhjemmel og konstitusjonelle argumenter.

## Striden om Riksrevisjonens sikkerhetsrevisjon av Stortinget

Mens Riksrevisjonen arbeidet med revisjonen av byggeprosjektet i Prinsens gate vedtok kollegiet 25. april 2017 å iverksette en revisjon av sikkerhet i Stortinget.<sup>20</sup> Beslutningen var basert på «en konkret vurdering av risiko og vesentlighet».<sup>21</sup> Revisjonsprinsippene om risiko og vesentlighet hadde ligget til grunn for Riksrevisjonens arbeid siden 1990-tallet.<sup>22</sup> Den konkrete vurderingen bygde på de forhold revisjonen av byggeprosjektet hadde avdekket.<sup>23</sup>

Riksrevisjonens beslutning ble anfektet av direktør Børresen. Etter at det ikke ble funnet en løsning på administrativt nivå, ble riksrevisor Foss involvert. Han viste til at riksrevisjonslovens § 12 la til grunn at Riksrevisjonen hadde «rett til enhver opplysning de trenger i sitt arbeid. Revidert enhet har ikke rett til å forsinke arbeidet ...» Foss gikk langt i å instruere sin konstitusjonelle oppdragsgiver: «Jeg forutsetter ut fra dette at Stortingets administrasjon umiddelbart imøtekommer de krav og forventninger som Riksrevisjonens revisorer fastsetter, stiller til rådighet alle opplysninger som er nødvendig for å gjennomføre revisjonen tidsmessig, og for øvrig bistår Riksrevisjonen slik at arbeidet kan gjennomføres på en effektiv (...) måte.»<sup>24</sup>

Det resulterte i et møte på administrativt nivå 30. august 2017. Utfra det omforente referatet synes det klart at det prinsipielle hovedspørsmålet var om Riksrevisjonen hadde hjemmel til å gjennomføre en etterlevelserevisjon av Stortingets administrasjon eller ei. Dette hang sammen med at det var uenighet om hvordan etterlevelserevisjonen skilte seg fra regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. Stortingets administrasjon mente «at det tidligere år er avklart at Riksrevisjonen ikke kan foreta forvaltningsrevisjon» av den. Riksrevisjonen avviste at det skulle finnes noe slikt unntak. Uansett var etterlevelserevisjonen av arbeidet med sikkerheten på Stortinget en del av regnskapsrevisjonen. Riksrevisjonen medga imidlertid at forvaltningsrevisjon og etterlevelserevisjon «delvis kan være overlappende». Riksrevisjonen definerte etterlevelserevisjon som «å undersøke om den reviderte enheten følger gjeldende rammeverk» som lover, forskrifter, herunder også «vedtatt politikk, fastsatte retningslinjer eller avtalte vilkår» m.m. Forvaltningsrevisjonens «formål» var å «vurdere måloppnåelse og effekter, samt effektivitet i oppgaveløsningen».<sup>25</sup>

Stortingets administrasjon mente Riksrevisjonen gjennom sin revisjon av byggeprosjektet i Prinsens gate 26 hadde innført en institusjonell og begrepsmessig nyskapning gjennom å «benevne administrasjonen og presidentskapet som Stortingets administrative ledelse».<sup>26</sup> Det var og er imidlertid uklart hva som var kritikkverdige ved begrepet. Et annet aspekt som bidro til stortingsadministrasjonens skepsis var at Riksrevisjonen planla at etterlevelsereporten skulle inngå i en rapportserie om dette temaet som skulle publiseres på Riksrevisjonens nettside. Tidligere etterlevelserevisjonsrapporter var bare blitt oversendt den reviderte enhet, som kunne publisere disse. Disse rapportene var bare unntaksvis omtalt kort i Dokument 1 – Riksrevisjonen hovedrapport

om regnskapsrevisjonen. En slik rapportserie ville innebære økt offentlig interesse dersom det ble funnet klart kritikkverdige forhold.

Stortinget hadde unntak fra den eksisterende sikkerhetsloven. Det ville også være tilfelle i den nye sikkerhetsloven som Stortinget skulle behandle i 2018. Stortingsadministrasjonen mente derfor det var tvilsomt om Riksrevisjonen hadde hjemmel til å gjennomføre en etterlevelserevisjon av sikkerhetsarbeidet. Riksrevisjonen erkjente lovunntakene, men mente lovverkets intensjoner kunne brukes som revisjonskriterier sammen med Stortingets interne regelverk.

Stortingets administrasjon konkluderte møtet med at fordi den mente Riksrevisjonen ikke hadde hjemmel til å foreta forvaltningsrevisjon ville administrasjonen vente med å utlevere informasjonen Riksrevisjonen hadde forlangt. Administrasjonen ville legge saken frem for presidentskapet 13. september på basis av ytterligere opplysninger fra Riksrevisjonen. Administrasjonen mente det var presidentskapet valgt etter stortingsvalget samme høst som måtte uttale seg om forslaget til revisjonskriterier.<sup>27</sup> Riksrevisjonen fastholdt at etterlevelserevisjon var en form for kontroll av disposisjonene som var en integrert del av regnskapsrevisjonen.

Riksrevisjonen hadde tre problemstillinger som ville ligge til grunn for revisjonen. Blant disse inngikk hvordan administrasjonen håndterte «identifisering, klassifisering og risikovurdering av fysiske aktiva og informasjon».<sup>28</sup> Kontrollen av fysiske objekter ble et hovedstridspunkt.

Under presidentskapets møte om saken 13. september møtte Per Kristian Foss alene for Riksrevisjonen.<sup>29</sup> Stortingsdirektøren oppfattet det slik at Foss hadde «presisert at temaet for etterlevelserevisjonen vil være behandling av gradert informasjon» i administrasjonen. På grunnlag av «disse avklaringene» ville derfor administrasjonen oversende Riksrevisjonen «etterspurt informasjon» og ellers legge forholdene til rette for revisjonsarbeidet.<sup>30</sup> Hvorvidt Foss i møtet med presidentskapet presiserte at revisjonen ikke skulle omfatte sikringen av fysiske objekter eller aktiva kan ikke avklares, men Børresen fortolket ham slik. Riksrevisjonen reagerte ikke på Børresens fortolkning.<sup>31</sup> Hvordan det skulle være mulig å gjennomføre en ordentlig sikkerhetsrevisjon uten også å vurdere den fysiske sikkerheten, fremstår uansett som noe merkelig.

Konflikten mellom Riksrevisjonen og Stortingets administrasjon var tilsynelatende løst. 22. september oversendte stortingsadministrasjonen svarene på de 47 spørsmålene Riksrevisjonen hadde stilt.<sup>32</sup>

10. oktober oversendte Riksrevisjonen presidentskapet sine foreløpige revisjonskriterier. Riksrevisjonen ville ikke vurdere Stortingets «totale» sikkerhetsnivå. Revisjonen ville bestå av «dokumentgjennomgang, dataanalyse, observasjon og intervjuer» der «ledelsens styring og oppfølging» av systemet for internkontroll av sikkerhetsarbeidet ville stå sentralt. Det ville være aktuelt foreta stikkprøvekontroll av «håndteringen av graderte dokumenter og (...) serverrom».<sup>33</sup>

De foreløpige revisjonskriteriene ble presentert i fem punkter der Riksrevisjonen tok utgangspunkt i at Stortingets administrasjon siden 2013 skulle følge statens økonomireglement, med noen unntak. Dernest ville Riksrevisjonen legge til grunn at presidentskapet hadde det grunnleggende ansvaret for Stortingets administrative virksomhet, herunder sikkerhetsarbeidet, mens direktøren hadde det «operative ansvaret». Riksrevisjonen bygde på logikken i økonomireglementet som stilte klare krav om å etablere effektiv internkontroll, herunder risikostyring utfra sikkerhetshensyn, for å «forhindre styringssvikt, feil og mangler» utfra vurderinger av «risiko og vesentlighet». Selv om Stortinget var unntatt fra gjeldende sikkerhetslov, hadde Stortingets administrasjon opplyst at de fulgte lovens graderingsbestemmelser. Riksrevisjonen ville undersøke om det også var praksis. Det femte punktet

dreide seg om fysisk sikkerhet med basis i prinsippene i forskrift om objektsikkerhet. Nasjonal sikkerhetsmyndighet mente det var frivillig for Stortinget å innrapportere skjermingsverdige objekter til Forsvarsdepartementet. Stortingets administrasjon hadde av «konstitusjonelle årsaker» vedtatt at slike objekter ikke skulle innrapporteres. I og med at Stortingsadministrasjonen hadde opplyst at det la de nasjonale sikkerhetsstandarder til grunn, ville Riksrevisjonen undersøke om Stortinget planla og gjennomførte objektsikringstiltak på denne måten. Den foreløpige revisjonsrapporten ville bli oversendt presidentskapet til uttalelse i mars 2018. Riksrevisjonen planla fortsatt å publisere den endelige etterlevelsesrevisjonen i en rapportserie for slike revisjoner på Riksrevisjonens nettside.<sup>34</sup>

Riksrevisjonens revisjonskriterier var hovedtemaet i møtet med stortingsadministrasjonen 13. oktober. Hovedinnvendingene fra direktør Børresen var at revisjonen var langt mer omfattende enn skissert av riksrevisor Foss i møtet med presidentskapet 13. september. Der skulle Foss, som nevnt etter Børresens oppfatning, ha opplyst at revisjonen ikke ville omfatte fysisk sikkerhet. Børresen presiserte nå at Foss skulle ha opplyst «at revisjonen skulle omfatte behandlingen av gradert informasjon og for eksempel ikke omhandle fysisk sikkerhet». Direktøren mente at den planlagte revisjonen og den tidligere av byggeprosjektet i Prinsens gate 26 «reiser prinsipielle spørsmål som indikerer behov for grenseoppgang om Riksrevisjonens revisjon av Stortinget».<sup>35</sup>

Presidentskapets svar 26. oktober tok utgangspunkt i riksrevisor Foss' møte med presidentskapet 13. september. På bakgrunn av møtet hadde presidentskapet lagt til grunn at temaet for revisjonen ville være «*behandlingen av gradert informasjon i Stortingets administrasjon*» (kursivert i kilden). Presidentskapet hevdet at «Riksrevisjonen overfor Stortingets administrasjon i ettertid skriftlig har presisert at revisjonen vil ha et annet omfang enn det som ble lagt til grunn i møtet 13. september, og det er opplyst at revisjonens omfang er avklart med riksrevisor Per Kristian Foss».<sup>36</sup> Presidentskapet siktet her blant annet til Riksrevisjonens brev til administrasjonen 18. september der det ble opplyst at revisjonens «omfang er avtalt med riksrevisor Per-Kristian Foss».<sup>37</sup> Presidentskapets brev kunne tolkes som det mente å ha blitt ført bak lyset av Foss, alternativt at Riksrevisjonens administrasjon hadde gått utover Foss' muntlige uttalelse.

## Presidentskapet stanser etterlevelsesrevisjonen

5. desember møtte Riksrevisjonens ekspedisjonssjef Tora Jarlsby med flere, tre medlemmer av presidentskapet med Thommessen i spissen, samt direktør Børresen. Møtet varte en halv time. Presidentskapet ønsket ikke å finne en omforent løsning om revisjonskriteriene, men ba Riksrevisjonen om å innstille den påbegynte revisjonen i påvente av en prinsipiell avklaring av hvordan revisjonen av Stortingets virksomhet burde organiseres.

Det finnes intet omforent referat fra møtet, men et internt notat i Riksrevisjonen. Der hevdet Riksrevisjonen at den siden det første kontaktmøtet med Stortingets administrasjon hadde lagt til grunn at revisjonen skulle omfatte «fysisk sikkerhet og styringssystem for sikkerhet». Stortingets direktør hevdet derimot at riksrevisor Foss i møtet med presidentskapet 13. september skulle ha presisert at revisjonen skulle begrenses til «behandling av gradert informasjon». Dette samsvarte ikke med «revisjonenes omfang som både før og etter riksrevisors møte med presidentskapet er avklart med riksrevisor og kommunisert til Stortingets administrative ledelse. En slik avgrensing vil ikke være i samsvar med risikovurderingene som er bakgrunnen for kollegiets vedtak.»<sup>38</sup> I notatet foretas det ingen diskusjon av om hvorvidt Foss på møtet med presidentskapet faktisk hadde kommunisert en innskrenkning av revisjonens omfang og rekkevidde eller i det minste hadde uttalt seg på en måte som kunne gi saklig grunnlag for stortingsdirektørens fortolkning. Dette til tross for at



stortingspresidenten også på møtet 5. desember hadde lagt betydelig vekt på Foss' møte med presidentskapet. Dette spørsmålet glimrer også med sitt fravær i kollegiets fylldige svar til presidentskapet. Den høye interne terskelen for å kritisere riksrevisor Foss hadde nok sammenheng med at det er offentlig kjent at Foss' lederstil ikke akkurat oppmuntret til dette.<sup>39</sup>

Stortingspresident Thommessen opplyste at Stortingets administrasjon ønsket å se på Riksrevisjonens revisjonsansvar for Stortinget i lys av hvordan andre parlamenter hadde organisert slik revisjon. Thommessen stilte spørsmål ved om det var «naturlig at Riksrevisjonen ser «sjefen» i kortene» og mente spørsmålet burde være «gjenstand for en bred debatt», også i partigruppene på Stortinget. Han sluttet seg til administrasjonens kritikk av en uklar eller diskutabel hjemmel for etterlevelserevisjonen. Han var irritert over at Riksrevisjonen både i denne saken og i byggesakrevisjonen hadde lagt til grunn regelverket for statsforvaltningen «selv om det kanskje ikke gjelder for Stortinget». Det var presidentskapet, ikke Riksrevisjonen, som bestemte «hvilket regelverk som skal ligge til grunn for administrasjonen». Riksrevisjonen var overasket over presidentskapets innvendinger og viste til at Riksrevisjonen i 2014 hadde gjennomført en etterlevelserevisjon av Stortingets sikkerhet og beredskap. Direktør Børresen repliserte at «heller ikke den revisjonen var ønsket» og at saken hadde blitt «problematisert i et møte der riksrevisor deltok», men at administrasjonen hadde akseptert den fordi omfanget var såpass begrenset.<sup>40</sup>

I presidentskapets formelle tilbakemelding til Riksrevisjonen ble det understreket at utviklingen av etterlevelserevisjonen som revisjonsform innebar at det var «nødvendig at Stortinget foretar en prinsipiell vurdering av hvordan denne revisjonsformen bør innrettes hva angår Stortingets egen virksomhet». Som et innspill til denne vurderingen ba presidentskapet Riksrevisjonen redegjøre for hjemmelsgrunnlaget for revisjonsformen, koblingen til kontrollen med de regnskapsmessige disposisjonene og avgrensingen mot forvaltningsrevisjon. Presidentskapet mente at Riksrevisjonen burde stanse den igangsatte revisjonen i påvente av «en prinsipiell avklaring i Stortinget» av hvor langt den foreslåtte sikkerhetsloven skulle omfatte Stortingets virksomhet. Stortingsbehandlingen av sikkerhetsloven i februar 2018 ville åpne for en diskusjon av i hvor stor grad loven skulle gjelde for Stortinget. Det måtte også være styrende for i hvilken grad etterlevelserevisjon egnet seg på sikkerhetsområdet.<sup>41</sup>

Revisorkollegiet svarte presidentskapet to dager senere. Riksrevisjonen utsatte revisjonen til det var avklart hvor langt den nye sikkerhetsloven skulle gjelde for Stortinget, «forutsetningsvis til høsten 2018».<sup>42</sup> Revisorkollegiet understrekte at Riksrevisjonen lenge hadde hatt ansvar for å kontrollere disposisjonene som en del av regnskapsrevisjonen. Dette ble nå ofte betegnet som etterlevelserevisjon. Etter at staten fra 1997 hadde innført et nytt økonomireglement, hadde kontrollen med disposisjonene endret karakter. Kontrollen dreide seg i økende grad om brudd på økonomireglementet, brudd på reglene for ikt-sikkerhet og brudd på bestemmelsen om objektsikring. Også Stortinget hadde opplevd kontroll med disposisjonene knyttet til pensjonsordningen for stortingsrepresentanter i 2008 og sikkerhet og beredskap i 2014 samt anskaffelser og registrering av verv og økonomiske interesser. Her må det legges til at det med unntak av pensjonsordningen hadde disse revisjonene ikke blitt offentlig kjent og unntaket skyldtes en lekkasje. Kollegiet understrekte at kontrollen av disposisjonene i stor grad skjedde utfra hva som er «god» eller «beste praksis og ikke bare ut fra formell lov».<sup>43</sup>

Riksrevisjonen hadde lagt standardene fra sammenslutningen av verdens riksrevisjoner (INTOSAI) til grunn for sitt arbeid fordi disse var «grundigere og mer presise enn Riksrevisjonens tidligere interne retningslinjer», men «det reelle innholdet i revisjonen» var ikke blitt endret. Hjemmelen for det nevnte revisjonsarbeidet bygde på Riksrevisjonslovens § 1 og 9<sup>44</sup> og instruksens § 3<sup>45</sup> fra 2004.

Riksrevisjonen tilføyde at det ved lovbehandlingen i 2004 var blitt «klargjort» at man fortsatt skulle ha revisjonsansvaret for «alle statlige regnskaper medregnet Stortinget og dets underliggende organer». Riksrevisjonen gikk relativt detaljert inn på skillet mellom etterlevelserevisjon og forvaltningsrevisjon og oppsummerte det slik: «Litt forenklet kan man si at kontroll av disposisjonene /etterlevelserevisjon handler om man *har gjort ting riktig*, mens forvaltningsrevisjon handler om man har *gjort de riktige tingene*.» (kursivering i kilden)<sup>46</sup>

Riksrevisjonen mente nødvendig lovhjemmel var på plass og la til «grunn at lovendring er påkrevet dersom Stortinget mener at Riksrevisjonens kontroll av Stortingets administrasjon ikke skal omfatte kontroll av disposisjonene/etterlevelserevisjon etter instruksens § 3b.» Riksrevisjonen erkjente likevel at kontrollen med stortingsadministrasjonens disposisjoner representerte spesielle utfordringer fordi «presidentskapets vedtak og forutsetninger i stor grad vil måtte ligge til grunn for revisjonsarbeidet». De prinsipielle og konstitusjonelle utfordringene dette representerte, som Riksrevisjonen ikke hadde tillagt nevneverdig vekt under revisjonen av byggeprosjektet, synes sammen med behandlingen av den nye sikkerhetsloven å ha vært hovedbegrunnelsen for å utsette revisjonen til høsten 2018. Argumentasjon og konklusjon hang imidlertid ikke spesielt godt sammen. Dersom Riksrevisjonen mente at Stortinget måtte endre lov eller instruks for å hindre at det ble gjennomførte en etterlevelserevisjon, var det lite logisk utsette, det vil si stanse, den igangsatte revisjonen.<sup>47</sup> Da var det snarere vært naturlig å utfordre Stortinget til å klargjøre lovgrunnlaget.

I et møte mellom presidentskapet og to riksrevisorer og revisjonsråden 18. desember 2017 oppfattet Riksrevisjonen det slik at presidentskapet fortsatt stilte spørsmål ved Riksrevisjonen hjemmel for etterlevelserevisjonen. Først i 2021 brukte imidlertid Riksrevisjonen det som begrunnelse for at man hadde stanset revisjonen i 2017.<sup>48</sup> Riksrevisjonen nevnte ikke noe om at stortingspresidenten på dette møtet hadde varslet at presidentskapet ville fremme forslag om lovendringer som ville tatt bort lovhjemmelen Riksrevisjonen mente den hadde til å gjennomføre revisjonen. Riksrevisjonen valgte rett og slett ikke å utfordre sin oppdragsgiver i desember 2017. Eller som Foss sa det høsten 2021: «Når vår oppdragsgiver gir oss et så tydelig signal, tar vi det selvfølgelig til etterretning. Vi er Stortingets kontrollorgan. Selv om vi jobber uavhengig og objektivt er det Stortinget som har gitt oss vårt mandat og setter rammene for arbeidet gjennom lov og instruks. Det forholder vi oss til.»<sup>49</sup>

Presidentskapets brev til Riksrevisjonen 5. desember 2017, men ikke Riksrevisjonens svar, gikk i kopi til kontroll- og konstitusjonskomiteens orientering.<sup>50</sup> Komiteen, som hadde gjennomgått en fullstendig utskifting etter stortingsvalget høsten 2017, foretok seg intet. Komiteen hadde ikke fått noen sak til behandling. Selv om et mindretall i kontroll- og konstitusjonskomiteen kunne ta opp saker på egenhånd forutsatte det i utgangspunktet at saken dreide seg om kontroll av regjeringen og forvaltningen.<sup>51</sup> Kontroll- og konstitusjonskomiteens initiativ i desember 2016 var basert på at komiteen behandlet Stortingets budsjett, ikke utfra sin primærfunksjon.

Etter den skarpe konflikten mellom kontroll- og konstitusjonskomiteen og presidentskapet om byggesaken, som hadde vist at komiteen tok sin behandling av Stortingets budsjett på største alvor, var det paradoksalt at komiteansvaret for behandlingen av Stortingets budsjett ble flyttet til finanskomiteen fra og med høsten 2017. Finanskomiteen har et høyt arbeidspress, spesielt under budsjettbehandlingen. Begrunnelsen var at kontroll- og konstitusjonskomiteen skulle «rendyrke sin kontrollfunksjon».<sup>52</sup>

Da Riksrevisjonen stanset revisjonen av sikkerhetsarbeidet på Stortinget, var det formelt sett en utsettelse til det var «avklart hvor langt den nye sikkerhetsloven skal gjøres gjeldende for Stortinget»<sup>53</sup> Den avklaringen skjedde først i desember 2018 uten at presidentskapet gikk inn på de

prinsipielle grensdragninger som hadde vært et tema i uenigheten med Riksrevisjonen høsten 2017.<sup>54</sup>

De to fremste kritikerne av Riksrevisjonens etterlevelsesrevisjon hadde da måttet forlate sine posisjoner på grunn av nye kostnadssprekker på byggeprosjektet i Prinsens gate. Stortingets direktør, Ida Børresen, sluttet 15. februar 2018 og stortingspresidenten, Olemic Thommessen, gikk av 8. mars 2018 på grunn av manglende parlamentarisk tillit.<sup>55</sup> Han ble etterfulgt av Tone Wilhelmsen Trøen som ikke hadde vært medlem av presidentskapet tidligere. De fem andre medlemmene av presidentskapet høsten 2017, som hadde støttet Thommessen i striden med Riksrevisjonen, fortsatte. Det var derfor naturlig at Riksrevisjonen ikke reiste spørsmål om å gjenoppta etterlevelsesrevisjonen i 2019 slik kollegiet hadde åpnet for i desember 2017.

## Stortingets administrative arbeidsgruppe og revisorspørsmålet

Stortingets administrative arbeidsgruppe, som ble oppnevnt av presidentskapet for å følge opp Stortingets behandling av Riksrevisjonen rapport om Prinsens gate, diskuterte prinsipielle spørsmål knyttet til revisjonsordningen. Gruppens rapport ble avgitt før direktør Børresen gikk av i 2018.<sup>56</sup> Rapporten gikk inn på lovgrunnlaget for Riksrevisjonens kontroll av Stortingets administrasjon som primært hadde sin basis i Grunnlovens § 75 k. Riksrevisjonen hadde omtalt spørsmålet i sitt forslag til ny riksrevisjonslov i 2001. Riksrevisjonen foreslo da å videreføre praksis uten særskilt lovhjemmel. Denne revisjonen ville fortsatt få «et annet preg enn øvrige kontroller av statsregnskapet» fordi ingen statsråd kunne gjøres ansvarlig for kritikkverdige bruk av midlene. Riksrevisjonen påpekte likevel: «Det kan selvfølgelig reises spørsmål om det av habilitets- og integritetsmessige årsaker er hensiktsmessig at Riksrevisjonen som Stortingets kontrollorgan også skal ha revisjonsansvaret for Stortingets regnskap. Riksrevisjonen kan imidlertid ikke se at det har vært reist prinsipielle innvendinger mot gjeldende ordning. Gjennom praksis har heller ikke Riksrevisjonen sett gjennomføringen vanskelig av nevnte grunner.»<sup>57</sup> Revisjonen av Stortingets regnskap og administrasjon ble ellers ikke drøftet i andre forarbeider til Riksrevisjonsloven av 2004.<sup>58</sup>

Stortingets administrasjon hadde i 2016 utredet om Stortinget burde etablere en internrevisjon etter at Finansdepartementet hadde pålagt alle statlige virksomheter med samlede inntekter og utgifter på minst 300 millioner kroner å etablere dette. Stortingets utgifter i 2016 utgjorde omkring 1500 millioner kroner. I 2016 hadde man avvist dette med at internkontrollen i Stortingets administrasjon ikke var tilstrekkelig. En internrevisor vil måtte stå sentralt i videreutviklingen av internkontrollen og ville derfor i praksis kontrollere seg selv. Arbeidsgruppens konklusjon i 2018 var den samme.<sup>59</sup>

Arbeidsgruppen mente at Riksrevisjonen i 2017 hadde innledet en ny praksis ved å forholde seg «direkte til presidentskapet ved at revisjonskriterier og utkast til revisjonsrapporter forelegges» dette. Den nye praksisen hadde sitt utgangspunkt i den påbegynte etterlevelsesrevisjonen, uten at det fremgikk av gruppens rapport. Rapporten omtalte denne revisjonen, men ikke at presidentskapet hadde stanset denne. Gruppen slo fast at Riksrevisjonen ikke kunne gjennomføre forvaltningsrevisjon av Stortinget fordi Stortinget ikke var en del av (stats-)forvaltningen. Arbeidsgruppen mente det var «en glidende overgang» mellom forvaltnings- og etterlevelsesrevisjon. Prinsipielt mente arbeidsgruppen at Riksrevisjonen ikke på egen hånd kunne endre sin kontroll av Stortinget uten at Stortinget i plenum tok stilling til endringene «på prinsipielt grunnlag». Arbeidsgruppen mente det kunne «stilles spørsmål ved om Riksrevisjonen som Stortingets kontrollorgan bør revidere sin

oppdragsgiver». Problemstillingen ble aktualisert av «introduksjonen av nye revisjonsformer som åpner for større grad av skjønnsmessige vurderinger». <sup>60</sup>

Alternativt kunne Stortinget selv velge sin revisor – som i Danmark. Dermed kunne også presidentskapet eller direktøren pålegge revisor å utføre bestemte kontroller utfra sine vurderinger av «risiko og vesentlighet». Arbeidsgruppen så bort fra at Stortingets plenum så sent som i 2016 hadde pålagt Riksrevisjonen å revidere byggeprosjektet i Prinsens gate. Arbeidsgruppen mente at en endring av Stortingets revisjonsordning burde skje ved lovendring eller ved endring av forretningsorden. Grunnlovsendring var unødvendig. <sup>61</sup>

Arbeidsgruppen åpnet også for mellomløsninger der Riksrevisjonen beholdt ansvaret for regnskapsrevisjonen, mens Stortinget engasjerte private revisorer til andre typer revisjon. Uansett burde Riksrevisjonens lovgrunnlag for revisjon av Stortinget «tydeliggjøres». «Pågående revisjonssaker er lite egnet til å løse slike prinsipielle spørsmål, da eventuelle innsigelser på formelle grunnlag lett kan bli tolket som en motvilje mot å bli sett i kortene.» Hovedkonklusjonen var at eventuelle endringer måtte «forankres politisk». <sup>62</sup> Presidentskapet overlot spørsmålet til Harberg-utvalget som ble nedsatt våren 2019 for å utrede Stortingets kontrollfunksjon. <sup>63</sup>

## Harberg-utvalget

Revisjonsspørsmål var et av mange for utvalget, ledet av stortingsrepresentant Svein Harberg. Utvalget bestod av politikere, jurister, statsvitere og Therese Johnsen, ekspedisjonssjef i Riksrevisjonen. Utvalgets innstilling av februar 2021 konkluderte med at Stortinget burde etablere en internrevisjon blant annet på grunn av det store omfanget av kostnadsrefusjoner til stortingsrepresentanten og Stortingets «betydelige omdømmerisiko» (s.60). <sup>64</sup> Internrevisjonen var fortsatt ikke etablert til tross for at Aftenposten høsten 2018 hadde avdekket bedrageri med reiseregninger hos stortingsrepresentant Mazyar Keshvari. Han fikk senere en dom på 11 måneders fengsel for grovt bedrageri. <sup>65</sup>

Utvalget vurderte to hovedmodeller for den eksterne revisjonen av Stortinget. Skillet gikk på omfanget av revisors risikovurdering og dermed antallet og type kontrollhandlinger som skulle gjennomføres. Den første modellen innebar en videreføring av den finansielle revisjon som Riksrevisjonen stod for. Ulempen med denne modellen var at Stortingets administrasjon ville være underlagt en mindre omfattende revisjon enn annen statlig virksomhet. Dette dreide seg blant annet informasjonssikkerhet, risikostyring, internkontroll og andre viktige sider av virksomhetsstyringen. Det ville omfattes av den andre modellen som utvalget anbefalte. I denne modellen ville det også være aktuelt med forvaltningsrevisjon av økonomiforvaltning og informasjonssikkerhet.

Spørsmålet var så om Riksrevisjonen skulle stå for denne utvidede revisjonen av Stortingets administrasjon eller et privat revisjonsfirma. Utvalget konkluderte formelt sett ikke, men mente man ved valget måtte legge «avgjørende» vekt på «uavhengighet og revisjonskvalitet». Et privat revisorfirma ville i større grad enn Riksrevisjonen «stå i en helt uavhengig stilling overfor Stortingets administrasjon». Utvalget mente at det ikke ville «være avgjørende forskjeller i revisjonskvalitet mellom Riksrevisjonen og et større revisjonsfirma, for den revisjonen som er aktuell for Stortingets administrasjon». Parlamentene i Danmark og Island ble revidert av revisjonsfirmaer. Hovedgrunnen til at utvalget ikke konkluderte klart med å anbefale bruk av et revisjonsfirma var grunnlovsspørsmålet. Utvalget mente at det ikke uten videre var forenlig med Grunnlovens § 75 k at andre enn Riksrevisjonen skulle revidere Stortingets administrasjon, det vil si grunnlovsendring kunne være nødvendig. Hovedbegrunnelsen for § 75 k var at Stortinget som bevilgende myndighet

valgte fem revisorer (kollegiet) som skulle kontrollere om bruken av midlene hos andre statsmakter var i samsvar med Stortingets forutsetninger. At Stortinget var en del av «statens regnskaper» innebar ikke at det hadde de samme konstitusjonelle kontrollbehov overfor seg selv som overfor andre statsmakter. «De hensyn som Grunnlovens § 75 k bygger på, tilsier dermed ikke at Stortingets administrasjon må revideres av Riksrevisjonen.» Konklusjonen var: Om andre enn Riksrevisjonen skulle revidere Stortingets administrasjon, anbefalte utvalget at «Stortinget utreder og tar stilling til grunnlovsmessigheten av dette».<sup>66</sup>

Sett på bakgrunn av den skarpe offentlige uenigheten mellom Riksrevisjonen og presidentskapet om byggeprosjektet i Prinsens gate 26, er det mer enn påfallende at de prinsipielle spørsmål saken reiste ble forbigått i taushet. Utvalget drøftet derfor heller ikke om presidentskapet var en del Stortingets administrative ledelse og slik sett ville være et revisjonsobjekt og hvilke kontrollmessige utfordringer det reiste.

Hverken presidentskapet eller Stortinget tok stilling til denne delen av Harberg-utvalgets innstilling våren 2021. I stedet nedsatte Stortinget et utvalg som skulle foreta «en helhetlig evaluering av Riksrevisjonens virksomhet», herunder foreslå endringer av lov og instruks. Til tross for et svært omfattende og detaljert mandat ble utvalget ikke eksplisitt bedt om å vurdere Riksrevisjonens rolle som revisor for Stortingets administrasjon, men utvalget kan selvsagt allikevel gjøre det. Utvalget ble derfor heller ikke bedt å vurdere grunnlovsmessigheten av å frata Riksrevisjonen revisjonsansvaret for Stortinget.<sup>67</sup> Det må da trolig utredes særskilt. Utvalget skal avgi sin innstilling innen 1. september 2023.

## Økende krav til revisors uavhengighet

I privat revisjon er kravene til revisors uavhengighet skjerpet betydelig de siste tiårene. Trusler mot uavhengigheten er knyttet til grad av nærhet eller fortrolighet mellom revisor og klient og graden av transparens i relasjonen mellom de to.<sup>68</sup> I privatrevisjonen ble problemene knyttet til langvarige revisjonsoppdrag etter hvert vurdert som så alvorlig at revisorloven i 2009 fikk en forbudsbestemmelse (§ 51-4) mot at revisor kunne ha samme klient eller kunde i mer enn syv sammenhengende år. Deretter måtte det gå to år før revisor påny kunne revidere klienten. Forbudet var knyttet til «foretak av allmenn interesse» som børsnoterte selskap. Forbudet innebar ikke at revisorselskapet til et børsnotert selskap måtte avvikle sitt kundeforhold etter syv år eller at det reviderte selskapet måtte bytte revisorselskap. Det var tilstrekkelig at revisorselskapet byttet ut den oppdragsansvarlige revisor etter syv år med en annen revisor.<sup>69</sup>

I revisorbransjen har økonomisk avhengighet av én stor kunde ikke vært noe sentralt tema etter fremveksten av de store revisjonsfirmaene på 1980-tallet. EUs revisjonsforordning fra 2014 spesifiserer imidlertid at dersom revisjonsselskapets samlede honorar fra ett foretak av «allmenn interesse» utgjør mer enn 15 prosent av revisjonsselskapets totale honorarinntekter må treffes tiltak for å avvikle revisjonsoppdraget, senest i løpet av to år.<sup>70</sup>

I forarbeidene til revisorloven av 2020 ble spørsmålet om hvordan utenforstående eller offentligheten oppfatter revisors uavhengighet tillagt vekt. Det skjedde blant annet med basis bestemmelsen i EUs revisjonsdirektiv om at «revisjonen ikke kan utføres hvis det aktuelle forholdet vil gi en opplyst tredjeperson grunn til å mene at revisor ikke er uavhengig».<sup>71</sup> Denne tredjepersonstesten er ikke eksplisitt nevnt i kriteriene til revisors uavhengighet i revisjonslovens § 8 av 2020, men synes likevel å gjelde.<sup>72</sup> EUs revisjonsforordning av 2014, som er en del av revisjonsloven, etablerte nye regler for varigheten av et revisjonsoppdrag for selskaper av allmenn

interesse. Den tidligere 7-årsregelen ble erstattet av en tiårsregel for bruk av samme revisorselskap. Varigheten kan imidlertid økes til 20 (24 år) etter bestemte regler.<sup>73</sup> Utfra tredjepersonstesten og begivenhetene høsten 2017 kan det argumenteres for at Riksrevisjonen ikke lenger bør være Stortingets revisor.

## Epilog

Aftenposten dokumenterte høsten 2021 at presidentskapet i desember 2017 stanset Riksrevisjonens etterlevelserevisjon og at Riksrevisjonen aksepterte dette uten å gjøre offentligheten kjent med det. Avsløringen resulterte i at stortingspresident Tone W. Trøen uttalte at hun ikke noen innvendinger mot at Riksrevisjonens gikk inn og kontrollerte Stortingets administrasjon, som i pendlerboligsakene.<sup>74</sup> Revisorkollegiet ønsket at presidentskapet bekreftet at Riksrevisjonen hadde «mandat og lovgrunnlag» til dette i samsvar med kollegiets brev av 5. desember 2017, og at Riksrevisjonen kunne gjennomføre etterlevelserevisjonen av stortingsadministrasjonen samtidig som revisjonsutvalget vurderte Riksrevisjonens lov og instruks.<sup>75</sup>

Presidentskapet svarte bekræftende på begge spørsmål, men presiserte at presidentskapet ikke hadde anfektet Riksrevisjonens hjemmel siden revisorkollegiets brev av 7. desember 2017. Presidentskapet hadde også andre innvendinger mot revisorkollegiets historiefortelling om at revisjonen var blitt stanset i påvente av en prinsipiell avklaring. Presidentskapet påpekte, med rette, at Riksrevisjonens uttalte begrunnelse for å stanse revisjonen i desember 2017, var at man ville avvente i hvilken grad sikkerhetsloven av 2018 skulle gjøres gjeldende for Stortinget. Stortingets vedtatte regelverk for egen virksomhet ble først klart 27. februar 2020.<sup>76</sup>

Før presidentskapet svarbrev forelå kritiserte jussprofessor Eivind Smith Riksrevisjonen for ikke i tilstrekkelig grad å ha vektlagt sin rettslige uavhengighet i sitt revisjonsmessige forhold til Stortinget. Hvor uavhengig Riksrevisjonen opptrådte var «ikke bare et spørsmål om de rettslige rammer, men også hvordan de sentrale personene er «skrudd sammen» i hodet og hvor høy bevissthet de har om sin egen rolle». Foss tok først ingen selvkritikk.<sup>77</sup> Men få dager senere mente han at Riksrevisjonen ved «neste korsvei» ikke kom til å høre på Stortingets innvendinger.<sup>78</sup>

Mens Aftenposten drev med sin gravejournalistikk var det tett kontakt, men også uenighet, mellom Riksrevisjonen og Stortinget om hva Aftenposten skulle få innsyn i og hvordan uenigheten om hva som hadde hendt høsten 2017 skulle håndteres mediamessig. Riksrevisjonen utviste større uavhengighet enn i 2017, men også klar vilje til å tone ned uenigheten som fantes. Stortingets direktør holdt eksempelvis fast på at Stortinget avviste enhver forvaltningsrevisjon av Stortinget og ba forgjeves om Riksrevisjonens bekreftelse på at man var enig i det.<sup>79</sup> Hovedløsningen ble at Stortinget og Riksrevisjonen 29. september bak kulissene ble enige om å «legge bak seg det som har skjedd og rette blikket fremover – både reelt og i den videre kommunikasjonen med media».<sup>80</sup> Riksrevisor Foss avviste få dager senere invitasjonen fra stortingspresident Tone W. Trøen om å diskutere «en fellesuttalelse til media» om forholdet mellom de to institusjonene.<sup>81</sup>

Etter at striden fra 2017 ble offentlig kjent høsten 2021 og avgående stortingspresident Tone W. Trøen varslet at Riksrevisjonen stod fritt til å gjenoppta sin etterlevelserevisjon, skjedde det en rekke dramatiske begivenheter. Den nyvalgte stortingspresidenten Eva Kristin Hansen måtte trekke seg etter at det ble kjent hun hadde fått tildelt pendlerleilighet i strid med retningslinjene. Hun ble etterfulgt av Masud Gharakhani som stortingspresident. Han varslet en hovedrengjøring for å gjenvinne Stortingets tillit. Riksrevisjonen har fått hovedansvaret for å granske stortingsadministrasjonens praktisering av stortingsrepresentanter økonomiske ordninger og

enkeltrepresentanters omsøkte og tildelte ytelser.<sup>82</sup> De mange sakene som skandaliserte Stortinget høsten 2021 har gitt Riksrevisjonen mulighet til å kunne foreta en langt mer inngående og kritisk revisjon av både stortingsadministrasjonen og den enkelte stortingsrepresentants bruk av sine økonomiske ordninger – med langvarig virkning. Etter at Riksrevisjonen i 2009 hadde fått sterk kritikk for sin håndtering av stortingspensjonssakene,<sup>83</sup> hadde det vært helt utenkelig at Riksrevisjonen ville kontrollere praktiseringen av ordninger rettet mot den enkelte stortingsrepresentant. Slik sett har Riksrevisjonen vunnet langt mer enn striden med Stortingets presidentskap om etterlevelsrevisjonen, som den tapte høsten 2017. Det vil styrke tilliten til både Stortinget og Riksrevisjonen.

Selv om prinsipielle hensyn tilsier at Stortingets eksterne revisor ikke lenger bør være Riksrevisjonen, har de siste måneders hendelser grunnleggende styrket Riksrevisjonen uavhengighet i denne rollen. Det kan gjøre det forsvarlig å videreføre dagens ordning. Økt offentlighet om den eksterne revisjonen vil ytterligere kunne styrke dagens løsning. Dersom revisjonsansvaret flyttes til et privat revisjonsfirma, er det grunn til å tro at revisjonsbransjens strenge normer om taushetsplikt vil gi offentligheten vesentlig mindre innsyn i Stortingets økonomiforvaltning enn det som har vært praksis den siste tiden. Gjenoppbyggingen av tilliten til Stortingets økonomiske ordninger for stortingsrepresentantene er ikke bare avhengig av et klart regelverk, og skjerpet kontroll, men også av betydelig offentlig innsyn i hvordan ekstern revisor vurderer stortingsadministrasjonens praksis i den løpende dialogen mellom revisor og den reviderte. På dette punkt er det grunn til å tvile på at valg av en privat revisor, med sine strenge taushetsnormer, vil fungere godt nok.<sup>84</sup>



© Forfatter(ne). Dette er en Open Access-artikkel utgitt i henhold til vilkårene i CC-BY 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>) Lisensen tillater tredjeparter å kopiere og videreformidle materialet i alle medier og formater, remikse, transformere og bygge på materialet til ethvert formål, også for kommersielle, forutsatt at originalverket er korrekt sitert, at det er angitt om det er gjort noen endringer og at denne lisensen er angitt og lenket til.

---

<sup>1</sup> H. Espeli og Y. Nilsen, *Riksrevisjonens historie 1816–2016*, Bergen 2016.

<sup>2</sup> *Ibid.*, s.276.

<sup>3</sup> <https://stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Administrasjonen/Arssrapporter-PDF/revisjons-av-arsregnskap/> lest 2.12.2021. Revisjonsberetningene før 2015 var ikke unntatt offentlighet, men interesserte måtte etterspørre dem.

<sup>4</sup> Peter Egemose Grib i Folketingets administrasjon takkes for hjelp i å kartlegge historikken.

<sup>5</sup> Stortingsforhandlingene (SF), Dokument 18 2017–2018, s.43-44, Dok. 21 2020–2021, s.62.

<sup>6</sup> SF, Dok. 1 og 2 2017–2018. Etterlevelsrevisjon er ikke omtalt blant revisjonsformene.

<sup>7</sup> <https://www.issai.org/pronouncements/issai-4000-compliance-audit-standard/>

<sup>8</sup> <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/om-riksrevisjonen/faglige-retningslinjer-for-etterlevelsrevisjon-i-regnskapsrevisjon.pdf>

<sup>9</sup> Espeli og Nilsen, *op.cit.*, s.63 ff.

<sup>10</sup> I tillegg har jeg fått innsyn i Riksrevisjonens sikkerhetsrevisjon av Stortinget i 2014–2015. Det er snakk om tallrike dokumenter som interesserte kan få fra Riksrevisjonen eller forfatteren. I notene omtales disse dokumentene som RRA.

<sup>11</sup> Innst. 10 S 2016–2017, sitat s.8.

<sup>12</sup> Espeli og Nilsen *op.cit.*, s.403–404, 445-446, se også 375–377; Dokument 3: 7 2016–2017, s.10.

<sup>13</sup> Innst.10 S 2016–2017, s.6-8 med vedleggsbrev særlig presidentskapet til komiteen 27.10.2016 s.5, ST 2016–2017, s.1765–1774.

<sup>14</sup> Dokument 3: 12 2016–2017, s.12.

<sup>15</sup> Dokument 3: 12 2016–2017, s.158.

---

<sup>16</sup> Dokument 3: 12 2016–2017, s.93-94, 105–107.

<sup>17</sup> Dokument 3: 12 2016–2017, s.93-94, 105–107.

<sup>18</sup> Espeli og Nilsen op.cit, s.472.

<sup>19</sup> SF, Innst. 486 S 2016–2017, sitat s.28 og 34, ST 2016–2017, s.4695–4710, viteringsoversikt sak nr. 12 20.6.2017.

<sup>20</sup> RRA, Riksrevisjonen ved ekspedisjonssjef Tora Struve Jarlsby til Stortingets administrasjon 11.9.2017, s.1.

<sup>21</sup> RRA, (omforent) møtereferat 12.10.2017 fra møte 30.8.2017 s.5.

<sup>22</sup> Espeli og Nilsen op.cit, s.382 ff.

<sup>23</sup> RRA, Riksrevisjonen til Stortingets administrasjon 5.7.2017. I de omforente referatet fra møtet 24.8.2017 viste Stortingets administrasjon til at man utfra et kontaktmøte 16.6.2017 så for seg en langt mindre omfattende revisjon. I Tore Jarlsbys notat til revisjonsråd Jens Arild Gunvaldsen 6.12.2017 hevdes det at informasjonen ble gitt i møtet 16.6.2017.

<sup>24</sup> RRA, Riksrevisjonen til Stortingets administrasjon 24.8.2017.

<sup>25</sup> RRA, (omforent) Referat av 12.10.2017 fra møte 30.8.2017, s.2 og 3.

<sup>26</sup> RRA, (omforent) Referat av 12.10.2017 fra møte 30.8.2017, s.3.

<sup>27</sup> RRA, (omforent) Referat av 12.10.2017 fra møte 30.8.2017.

<sup>28</sup> RRA, Riksrevisjonen til Stortingets administrasjon 11.9.2017.

<sup>29</sup> I epost til forfatteren 19.11.2021 opplyste Riksrevisjonen at det ikke hadde noen dokumentasjon fra møtet.

<sup>30</sup> RRA, Stortinget ved Børresen til Riksrevisjonen 13.9.2017.

<sup>31</sup> RRA, Riksrevisjonen til Stortingets presidentskap 18.9.2017.

<sup>32</sup> RRA, Stortinget til Riksrevisjonen 22.9.2017.

<sup>33</sup> RRA, Riksrevisjonen til Stortingets presidentskap 10.10.2017, s.1–2.

<sup>34</sup> RRA, Riksrevisjonen til Stortingets presidentskap 10.10.2017, sitat s.3, 4 og 6.

<sup>35</sup> RRA, Omforent referat av 27.11.2018 fra møte 13.10.2017.

<sup>36</sup> RRA, Stortingets presidentskap til Riksrevisjonen 25.10.2017.

<sup>37</sup> RRA, Riksrevisjonen til Stortingets presidentskap 18.9.2017.

<sup>38</sup> RRA, Internt notat fra Jarlsby til revisjonsråd Gunvaldsen 6.12.2017.

<sup>39</sup> F.eks. DN 17. og 18.10.2017 og 24., 25, 26. og 28.5.2018.

<sup>40</sup> RRA, Internt notat fra Jarlsby til revisjonsråd Gunvaldsen 6.12.2017, s.2. Hvordan Riksrevisjonen, utfra en habilitetsvurdering, kunne gjennomføre, en riktignok begrenset, etterlevelsesrevisjon av sikkerheten på Stortinget i 2014, da Foss kom til Riksrevisjonen fra presidentskapet, er ikke tematisert i de tilgjengelige kilder.

<sup>41</sup> RRA, Stortinget (s presidentskap) til Riksrevisjonen 5.12.2017.

<sup>42</sup> RRA, Revisorkollegiet til Stortingets presidentskap 7.12.2017 s.6.

<sup>43</sup> RRA, Revisorkollegiet til Stortingets presidentskap 7.12.2017 sitat s.2.

<sup>44</sup> Lovens § 9 første ledd lød: «Riksrevisjonen skal foreta revisjon av statsregnskapet og alle regnskaper avlagt av statlige virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten, herunder forvaltningsbedrifter, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, statlige fond og andre organer eller virksomheter der dette er fastsatt i særlig lov (regnskapsrevisjon).»

<sup>45</sup> Instruksens § 3: «Riksrevisjonen skal ved revisjon av regnskapene kontrollere om regnskapet gir et riktig bilde av den økonomiske virksomhet, herunder:

- a) bekrefte at regnskapene ikke inneholder vesentlige feil og mangler, og
- b) kontrollere om de disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger og gjeldende regelverk, og om disposisjonene er akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning.»

<sup>46</sup> Revisorkollegiet til Stortingets presidentskap 7.12.2017 sitat s.2 og 4.

<sup>47</sup> Revisorkollegiet til Stortingets presidentskap 7.12.2017 sitat s.5

<sup>48</sup> RRA, Revisorkollegiet til Stortingets presidentskap 23.9.2021. Se også Foss i Aftenposten 29.9.2021.

<sup>49</sup> Foss i Aftenposten 23.9.2021, s.20.

<sup>50</sup> RRA, Stortingets presidentskap til Riksrevisjonen 5.12.2017.

<sup>51</sup> Stortingets forretningsorden § 15 <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/forretningsorden/stortingets-forretningsorden-med-kommentarer.pdf>

<sup>52</sup> Innst. 487 S 2016–2017, s.3 sitat, ST 2016–2017 s.4803–4807, 4980–4984. Dokument 19 2016–2017, s.13 ff.

<sup>53</sup> Revisorkollegiet til Stortingets presidentskap 7.12.2017, s.6.

<sup>54</sup> Innst.103 L 2017–2018, ST 2017–2018, s.2303–2384, Innst.122 S 2018–2019, ST 2017–2018, s.2005–2006.

<sup>55</sup> ST 2017–2018, s.2506–3520, Innst.231 S 2017–2018

<sup>56</sup> Dokument 18 2017-2018 avgitt 17.1.2018.



- 
- <sup>57</sup> Riksrevisjonen, *Riksrevisjonens forslag til lov og instruks for Riksrevisjonen*, Oslo 2001., s.127 og 128
- <sup>58</sup> Dokument nr. 14 2002–2003, Innst. S. nr. 210 2002–2003, Innst. O. nr. 54 2003–2004, Innst. S. nr.1 36 2003–2004.
- <sup>59</sup> Dokument 18 2017–2018, s.44–47, sitat 45, [https://stortinget.no/globalassets/pdf/arsrapporter/arsrapport-stortingets-administrasjon/arsrapport\\_2016.pdf](https://stortinget.no/globalassets/pdf/arsrapporter/arsrapport-stortingets-administrasjon/arsrapport_2016.pdf).
- <sup>60</sup> Dokument 18 2017–2018, s.42 og 43.
- <sup>61</sup> Dokument 18 2017–2018, s.46.
- <sup>62</sup> Dokument 18 2017–2018, s.48 og 49.
- <sup>63</sup> Innst. 406 S 2017–2018, s.9, ST 2017–2018, s.5227–5228, Innst. 271 S 2018–2019.
- <sup>64</sup> Dokument 21 2020–2021, s.60.
- <sup>65</sup> [https://no.wikipedia.org/wiki/Mazyar\\_Keshvari](https://no.wikipedia.org/wiki/Mazyar_Keshvari), lest 15.12.2021; [HR-2020-1945-A](#)
- <sup>66</sup> SF, Dok 21 2020–2021, s.62 og 63.
- <sup>67</sup> SF, Innst. 341 S 2020–2021, s.4
- <sup>68</sup> A. Diamant, *Revisors oberoande. Om den svenska oberoendereguleringens utveckling, dess funktion og konstruktion* Uppsala 2004., særlig s.202–205, 392–395.
- <sup>69</sup> B.P. Gulden, *Den eksterne revisor*. 9.utgave, Oslo 2015, s.284–285.
- <sup>70</sup> <https://lovdata.no/static/NLX3/32014r0537.pdf>, artikkel 4 punkt 3, lest 11.11.2021.
- <sup>71</sup> J. Giertsen (red.), *NOU 2017: 15 Revisorloven Forslag til ny lov om revisjon og revisorer*, Oslo. 2017, s.102
- <sup>72</sup> R. Kjelløkken, T. Granvang, B. Bruu, A. Ellefsen og E. Nakstad, *Revisorloven og reisosforordningen. Kommentartutgave*, Bergen 2021., s.159.
- <sup>73</sup> [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-11-20-128/KAPITTEL\\_8#KAPITTEL\\_8](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-11-20-128/KAPITTEL_8#KAPITTEL_8); <https://lovdata.no/static/NLX3/32014r0537.pdf>, artikkel 17.
- <sup>74</sup> Aftenposten 23.9.2021, s.23.
- <sup>75</sup> RRA, Revisorkollegiet til Stortingets presidentskap 23.9.2021.
- <sup>76</sup> RRA, Stortingets presidentskap til Riksrevisjonen 24.9.2021.
- <sup>77</sup> Aftenposten 25.9.2021, s.14.
- <sup>78</sup> Aftenposten 29.9.2021, s.29.
- <sup>79</sup> Aftenposten 13.12.2021 s.4-8.
- <sup>80</sup> RRA, Referat fra møte 29.9.2021 mellom Foss og Karl Eirik Schjøtt-Pedersen fra Riksrevisjonen og stortingspresident Trøen og direktør Marianne Andreassen.
- <sup>81</sup> RRA, Notat fra telefonsamtale mellom Foss og Trøen 3.10.2021.
- <sup>82</sup> Innst.101 S 2021–2022.
- <sup>83</sup> Espeli og Nilsen op.cit, s.450–452.
- <sup>84</sup> Manuset ble avsluttet 16.mai 2022.