

Kollegiets flertallsmerknader om ledelse i Dokument 19 (2023–2024)¹

Riksrevisjonens ledelse

Den norske riksrevisorordningen har vært svært vellykket. Ordningen bør derfor ikke endres mer enn nødvendig. Det må ikke skapes tvil om at riksrevisorkollegiet etter Grunnloven er tillagt ansvaret for riksrevisorfunksjonen, og at kollegiet leder Riksrevisjonen. I det følgende foreslås i tråd med utvalgets innstilling at ansvaret for å lede Riksrevisjonens administrasjon legges til revisjonsråden, og at han eller hun også får ansvar for å gi innstilling i saker som legges fram for kollegiet.

For øvrig foreslås det å videreføre dagens praksis med en tydelig rolle for kollegiets leder. Kollegiets leder opptre på vegne av kollegiet som kollegiets og dermed også Riksrevisjonens leder. Kollegiets leder har imidlertid ikke lenger den selvstendige beslutningsmyndighet som ligger i rollen som daglig leder. Beslutninger skal etter lovendringen treffes av det samlede kollegiet, og i administrative saker av revisjonsråden, med mindre saken er viktig eller av prinsipiell betydning slik at den skal behandles av kollegiet.

Det foreslås at begrepet daglig leder ikke lenger benyttes, da det kan gi inntrykk av at Riksrevisjonens ledelse ligger hos noen annen enn kollegiet. Begrepet daglig leder er ikke brukt om ledelsen av administrasjonen for kollektive organer f.eks. Stortingets direktør eller Høyesteretts direktør, og bør heller ikke brukes om leder av Riksrevisjonens administrative funksjoner. Begrepet daglig leder peker også hen til situasjonen under en ordinær styremodell. Også utvalget slår fast at kollegiets rolle går utover rollen til et ordinært styre, med fullt ansvar for revisjonsvirksomheten. Også dette tilsier at begrepet daglig leder ikke benyttes.

Innledning

Riksrevisjonens arbeid gis autoritet og bred legitimitet ved at alle beslutninger vedrørende Riksrevisjonens revisjoner og rapporter gjøres av et samlet kollegium av fem riksrevisorer valgt av Stortinget i henhold til bestemmelsen i Grunnloven § 75 bokstav k.

Riksrevisjonsutvalget har foreslått et skarpere skille mellom kollegiet og den daglige ledelsen i Riksrevisjonen. I dag ivaretas den daglige ledelsen av kollegiets leder. Utvalgets forslag går ut på at den daglige ledelsen i sin helhet legges til Riksrevisjonens øverste administrativt ansatte leder (som foreslås å ha tittel revisjonsdirektør). Overordnet begrunner utvalget dette dels med at ansvarsforholdene mellom daglig leder og kollegiet da blir tydeligere, dels med at det kan sikre en større uavhengighet fra Stortinget i den daglige driften av virksomheten. Kollegiet slutter seg til at revisjonsråden leder Riksrevisjonens administrasjon og har det daglige administrative, økonomiske, personalmessige og faglige ansvaret for Riksrevisjonen, og forbereder og gir sin anbefaling i saker som legges frem for kollegiet.

Utvalget legger til grunn at kollegiet i ny lov skal ha samme ansvar for revisjonsvirksomheten som i dag. Utfordringen er at utvalgets forslag til lov fratrar leder av kollegiet så mange virkemidler i utøvelsen av funksjonen at kollegiets mulighet for oppfølging ikke blir reell, og at det tydelige bildet som man har av leder av den norske Riksrevisjonen i norsk offentlighet, blir vesentlig svekket.

¹ Her gjengis kun kollegiets flertalls uttalelse til Riksrevisjonsutvalgets omtale av ledelse. Kollegiets medlem Lønnums uttalelse fremgår av Riksrevisjonens samlede høringsuttales til Dokument 19.

Ansvar for administrasjon og den faglige kjernevirksomheten

Kollegiets ansvar for revisjonen er ikke til hinder for at ledelsen av Riksrevisjonens *administrasjon* legges til en tjenesteperson. Hensynet til klare ansvarsforhold kan tilsi en slik ordning.

Når det gjelder ansvaret for Riksrevisjonens kjernevirksomhet – *revisjonene* – må imidlertid revisjonsdirektørens foreslåtte funksjon som daglig leder avstemmes mot kollegiets grunnlovsbestemte ansvar for revisjonen. Grunnloven § 75 bokstav k legger til Stortinget «å utnevne fem revisorer som årlig skal gjennomse statens regnskaper ...».

Utvalget anerkjenner i prinsippet fullt ut den grunnlovfestede ordningen med fem riksrevisorer som har et særlig og personlig ansvar for revisjonene, jf. Grunnloven § 75 bokstav k:

«Kollegiet må behandle og ta ansvar for den enkelte revisjonsrapport og vil dermed også måtte forsikre seg om at opplegg og metodikk er hensiktsmessig. Det følger av Grunnloven at kollegiet ikke kan frasi seg dette ansvaret.» (Dokument 19 (2023-2024) side 94)

Dette framgår også tydelig av lovforslaget § 2-4:

«Kollegiet har ansvaret for revisjonsvirksomheten og den overordnede styringen av Riksrevisjonen, inkludert de administrative oppgavene nevnt i § 8-1.»

Utvalget legger likevel for liten vekt på at den gjeldende ordningen historisk ble til for å sikre kollegiets innflytelse på revisjonsarbeidet, og at ordningen faktisk har fungert godt. I brev til Riksrevisjonsutvalget har kollegiet selv (alle utenom Lønnum) beskrevet det slik:

«At funksjonen som daglig leder springer av rollen som riksrevisorkollegiets leder, fremgår klart av grunnlaget for etableringen av ordningen, jf. Innst. S. LXIII (1923) fra flertallet i Stortingets kombinerte konstitusjons- og protokollkomité side 4-5. Det understrekes der at ledelsen av Statsrevisjonen, for å være «fullt effektiv», må «ligge hos den øverste myndighet, altså hos statsrevisorene» (side 4). Det «å legge ansvaret for den hele organisasjons virksomhet hos nogen, som selv er underordnet, for eksempel hos ... en revisjonschef under revisorkollegiet», ville etter komitéflertallets syn være «et feilagtig prinsipp» (side 4). Flertallet pekte blant annet på den faren at «[d]en undeordnede administrasjonschef kan etterhånden komme til å anse sig som den egentlige leder av det hele, og den stortingsvalgte statsrevisjon vil svekkes og sluttelig bare bli den nominelle leder av institusjonen» (side. 5). Det vises også til Innst. LXIII (1924) side 4, hvor en samlet stortingskomité mente at «statsrevisjonen nu bør gis den styrke og fasthet, som ubestridelig må ligge i, at den får en fast stadig tjenestegjørende formand».

Det vil være brudd med en nær 100 år gammel ordning om kollegiets leder ikke lenger skal være Riksrevisjonens faktiske leder. Dette hindrer ikke at de administrative funksjonene er lagt til en administrativ leder/revisjonsråd/revisjonsdirektør. ...»

Alle vedtak og merknader til Riksrevisjonens revisjoner og rapporter knyttet til utvalg av revisjonstema, revisjonskriterier, konklusjoner og anbefalinger, gjøres av det samlede kollegiet. Det hindrer ikke at det er lang tradisjon for at særskilte funksjoner er lagt til kollegiets leder. Riksrevisjonsutvalget legger derfor for stor vekt på et ønske om «likestilling» av kollegiets medlemmer og for lite vekt på de mekanismer mot maktmisbruk som finnes etter gjeldende ordning, og som hindrer at kollegiets leder får en for dominerende stilling. Dagens ordning er godt forenlig med ordninger i andre land som det er naturlig å sammenligne med.

Konsekvensen av utvalgets forslag og føringer er i praksis at kollegiets leder fratras viktige virkemidler for å ivareta ansvaret for revisjonsvirksomheten på vegne av kollegiet. Dette innebærer at den grunnlovsbestemte ordningen med fem riksrevisorer med et særlig og personlig ansvar for revisjonen, svekkes i praksis. Videre rokkes det ved en 100 år lang tradisjon som sikrer forbindelsen mellom folkevalgt styring og revisjonsarbeidet.

At kollegiet og kollegiets leder har en sentral rolle i revisjonsarbeidet er fullt forenlig med at revisjonsdirektøren/revisjonsråden gis ansvar for å lede Riksrevisjonens administrasjon, herunder ansvaret for å sikre den faglige kvaliteten i arbeidet med revisjonene. Dette bør også ha som konsekvens at betegnelsen «daglig leder» ikke bør brukes for revisjonsdirektørens stilling.

Utvalget foreslår å endre stillingstittelen fra revisjonsråd til revisjonsdirektør. Begrepet revisjonsråd gjenspeiler benevnelsen som brukes i departementene, slik også de andre stillingene i Riksrevisjonen har samme benevnelse som i departementene: råd, ekspedisjonssjef og avdelingsdirektør. Betegnelsen direktør brukes i direktorater og etater. Dette taler for å videreføre tittelen revisjonsråd.

Kollegiets og kollegielederens adgang til å involvere seg i revisjonsarbeidet underveis

Riksrevisjonsutvalget går for langt i å avskjære muligheten for et tett og godt samspill mellom øverste ledelse og administrasjonen når det gjelder kollegielederens mulighet til å delta i forberedelsen av revisjonene på vegne av kollegiet. Det er helt sentralt at kollegiet må kunne involvere seg i revisjonsarbeidet også underveis. Dette må selvsagt avgrenses mot at arbeidet til enhver tid må følge anerkjente internasjonale standarder for revisjon, som også gjelder for kollegiets medlemmer.

Sammenligningen med riksrevisjonen i Nederland, som har lignende styresett og tradisjon som Norge, er her av særlig interesse. Både den nederlandske og norske riksrevisjonen er organisert som kollegier. I Nederland er imidlertid alle de tre riksrevisorene på full tid. I Nederland organiseres arbeidet ved at alle beslutninger treffes av kollegiet. Hvert av de tre kollegiemedlemmene fungerer imidlertid som rapportør («saksordfører») for hver sine deler av riksrevisjonens arbeid. I tillegg har kollegiets leder (presidenten) overordnet tilsyn med organisasjonen som helhet. Administrasjonen ved ekspedisjonssjef, prosjektleder/revisjonsteamet og kommunikasjonsansvarlig drøfter jevnlig prosjektet med den av de tre riksrevisorene som er «saksordfører». I disse møtene kan man drøfte revisjonsideer, avklare spørsmål rundt revisjonskriterier som ikke er av en slik karakter at de trenger behandling i kollegiet, bistå administrasjonen hvis det er nødvendig for å få tilgang til informasjon, drøfte forhold som revisjonsteamet ønsker å reflektere rundt og som ikke er av en slik karakter at det bør forelegges kollegiet. I motsetning til andre land med riksrevisjonskollegier er Norge muligens det eneste land hvor bare kollegiets leder er på full tid. Kollegiets leder ivaretar derfor den «saksordførerfunksjonen» i revisjonsarbeidet som i andre land fordeles mellom flere som er tilgjengelig på full tid. Kollegiets leder har derfor deltatt i dialog om revisjonsideer på et tidlig stadium, om man skal gå videre med en revisjon hvor det ikke er gjort vesentlige funn (beslutning om avslutning gjøres av kollegiet), og om mulig behov for å bistå teamet for å få tilgang til informasjon. Ikke minst bidrar riksrevisoren med samfunnsforståelse inn i revisjonsarbeidet, slik Stortinget antas å ønske når politisk erfaring blir så sterkt vektlagt. Dette går utover den rollen som kollegiets leder har hatt som daglig leder for virksomheten. Her er det rollen som riksrevisor som er den sentrale. Det treffes ingen beslutning, det gjøres av det samlede kollegiet.

Tidvis oppstår det i offentligheten spørsmål om Riksrevisjonens behandling av regnskapsrevisjoner. Kollegiet er ansvarlig for revisjonene, selv om verken kollegiet, eller kollegiets leder som daglig leder, normalt har vært involvert i de finansielle revisjonene. Når slike spørsmål kommer opp er det naturlig at kollegiets leder har grundig dialog med administrasjonen.

Utvalgets innstilling må imidlertid forstås slik at kollegiets leder ikke skal kunne gå inn i slike forhold. Tvert imot vektlegges at lederen - selv dersom han eller hun er den eneste på full tid - ikke skal gå utover å være likeverdig med kollegiets øvrige medlemmer. Det er neppe hensiktsmessig og knapt mulig å se for seg at et samlet kollegium skal gå inn i dialog på en slik måte, og det vil uansett være tidkrevende. Det er derfor naturlig at en som er på full tid ivaretar dette. Utvalgets innstilling må forstås som at slik dialog ikke skal foregå eller at samlet kollegium må innkalles. Slik utvalgets opplegg må forstås, er dette begrensende i forhold til den ordningen som til nå har fungert meget godt i Norge, den er begrensende i forhold til hvordan

arbeidet for riksrevisorene organiseres i andre land med kollegiale riksrevisjoner, og den vil i betydelig grad svekke kollegiets reelle mulighet for å utøve sitt ansvar som ansvarlig for revisjonsarbeidet.

Utvalget trekker derfor for snevre rammer for hvilken adgang kollegiets leder på vegne av kollegiet skal ha til å involvere seg underveis i revisjonsarbeidet. Utvalget legger i sin vurdering av kollegielederens oppgaver stor vekt på «prinsippet om at de fem riksrevisorene er likestilte» og «skal opptre som et samlet organ, ikke minst på bakgrunn av grunntanken om kollegiets partipolitiske nøytralitet» (utredningen side 97). Utvalget går langt i retning av å mene at involvering i det løpende revisjonsarbeidet fra kollegiets leder ikke er forenlig med prinsippet om likestilling mellom riksrevisorene. Dette rimer dårlig med at vi her snakker om en praksis som har vokst frem gjennom en hundre års konstitusjonell og parlamentarisk tradisjon, samtidig som det også er praksis i en rekke andre respekterte Riksrevisjoner. Det gis også implisitt et inntrykk av at det er en risiko for at daglig leder ikke opptre partipolitisk nøytralt, og at derfor ikke kan opptre som kollegiets representant overfor administrasjonen. Dette er det ikke dekning for.

Prinsippet om likestilling mellom riksrevisorene

Prinsippet om «likestilling» mellom riksrevisorene i en såpass absolutt form som utvalget forutsetter, er ikke særlig begrunnet eller utdypet. Et slik prinsipp kan uansett ikke være til hinder for at oppgaver med å forberede revisjonene kan fordeles mellom kollegiets medlemmer, slik ordningen er i Nederland og flere andre kollegiale riksrevisjoner, eller at ett av medlemmene får en særskilt oppgave i den forbindelse (slik ordningen faktisk har vært i Norge i nær 100 år). Etablering av gjeldende ordning bygde på et overveid standpunkt, hvor nettopp spørsmålet om riksrevisorenes innbyrdes forhold i relasjon til Grunnloven ble kommentert av den kombinerte konstitusjons- og protokollkomiteens flertall på 13 medlemmer, se Innst. S LXIII (1923) side 4:

«Det forekommer komiteflertallet klart, at der må etableres en fastere ledelse inne dette kollegium, og man er derfor kommet til det resultat, at der bør være en stadig tjenestegjørende formann valgt direkte av Stortinget under hensyn til spesielle kvalifikasjoner for stillingen. Den nye ordning må selvfølgelig skje innen rammen av grunnlovens gjeldende bestemmelser. Det forutsettes derfor at formannens funksjonstid blir av samme varighet som de øvrige statsrevisorers, og at statsrevisorernes innbyrdes stilling forøvrig ikke forrykkes, bortsett fra at den av Stortinget valgte formann blir forpliktet til helt og holdent å ofre sin tid og arbeidskraft som leder av Statsrevisjonens daglige arbeide. Det samlede ansvar vil fremdeles påhvile de 5 statsrevisorer i forening.»

For fullstendighetens skyld nevnes at ett enkelt medlem av komiteen mente at den foreslåtte ordningen ville stride mot Grunnloven § 75 bokstav k, jf. Innst. S LXIII (1923) side 5.

I Norge har det historisk bare vært én riksrevisor på full tid. Det er derfor vanskelig å se at andre riksrevisorer skal kunne foreta slik oppfølging som i Nederland gjøres ved at hvert kollegiemedlem har ansvar for å forberede revisjonssaker. Det endrer imidlertid ikke behovet for oppfølging, som i Norge så langt har vært gjort av kollegiets leder i sin kombinerte funksjon. Det taler for at det kan være en hensiktsmessig ordning at kollegiets leder på vegne av kollegiet også i framtiden skal kunne følge en løpende revisjon som en representant eller «saksordfører» på vegne av kollegiet, men slik at det må være respekt for kollegiets samlede interesser. Alle spørsmål av viktighet eller prinsipiell betydning, samt alle vedtak knyttet til revisjonene, vil uansett måtte gjøres av kollegiet.

Grunntanken med å ha kollegiets leder som daglig leder, har utspring i kollegiets særlige ansvar for revisjonsvirksomheten. Det sentrale er dermed ønsket om å ivareta kollegiets perspektiv i Riksrevisjonens arbeid med revisjonen. Ordningen med stortingsoppnevnte riksrevisorer sikrer også et viktig element av folkevalgt styring. Dette har vist seg å være en effektiv ordning som i det store og hele har fungert godt.

Det har vært en styrke for det samlede kollegiet at kollegiets leder har vært gitt kapasitet til løpende å kunne samarbeide med administrasjonen om revisjonsoppgavene. Kollegiets leder har vært et helt nødvendig

bindeledd mellom riksrevisorkollegiet og administrasjonen i Riksrevisjonen. Denne funksjonen har styrket kollegiets posisjon overfor administrasjonen. Men den har også tjent administrasjonen og de rent revisjonsfaglige interessene: Uten et slikt bindeledd kan riksrevisorkollegiets fagkunnskap om Riksrevisjonens aktiviteter svekkes, slik Frøiland-utvalget peker på i Dokument 14 (2002-2003) side 64. Ordningen sikrer også at kollegiet gis best mulig anledning til å forstå revisjonsfaglige hensyn og prioriteringer i revisjonsarbeidet. Kontakten og samarbeidet er med andre ord et gode også for å sikre gjennomslag for rent revisjonsfaglige synspunkter.

Det sentrale er at denne samarbeidsfunksjonen opprettholdes, uten hensyn til om den utøves i egenskap av daglig leder eller rendyrkes som en del av det å lede arbeidet i kollegiet.

En særlig rolle for kollegiets leder harmonerer godt med Harberg-utvalgets generelle syn på struktur og organisering av Stortingets eksterne organer (jf. Dokument 21 (2020-2021) punkt 6.8.2 (side 55), kursivert her):

«For kollegiale organ med styrefunksjon vil administrativ leders rolle være å ha den daglige ledelsen, forberede saker, være sekretær for styret og gjennomføre beslutningene. *Rollefordelingen mellom det kollegiale organet og administrativ leder bør imidlertid ikke være til hinder for at leder av det kollegiale organet kan ha en aktiv og deltakende rolle i virksomheten. Leder kan ved behov fungere som «arbeidende styreleder» i hel eller delt stilling.»*

Kontroll- og konstitusjonskomiteen hadde ikke merknader til dette (Innst. 392 S (2020-2021) side 11).

Garantier mot at kollegiets leder får en for dominerende stilling

Faren for at kollegiets leder alene får en for dominerende stilling eller ikke ivaretar krav til uavhengighet, motvirkes av flere mekanismer.

For det første: Alle *beslutninger* må treffes i kollegiet. Det er kollegiet som står til ansvar overfor Stortinget for Riksrevisjonens virksomhet.

For det andre: Kollegiet består av fem medlemmer som hver for seg har betydelig erfaring. Kollegiets sammensetning skal også etter det foreliggende forslaget avspeile den parlamentariske situasjonen på Stortinget. Frøiland-utvalget anså dette som «grunnleggende ved revisjonsordningen», jf. Dokument 14 (2002-2003) side 63. Ordningen foreslås videreført av Riksrevisjonsutvalget, jf. Dokument 19 (2023-2024) side 99-100 (hvor det på side 100 tales om «den sterke koblingen til Stortingets politiske sammensetning»). Ordningen sikrer bredde i synspunkter og maktspredning.

For det tredje: Som nevnt opptre kollegiets leder på vegne av kollegiet. Det må være opp til det enkelte kollegium å fastsette de nærmere rammene for hvordan lederen kan bidra under forberedelsen av revisjonsarbeidet. Dette reguleres naturlig i en instruks fra kollegiet til kollegiets leder. Det er opp til kollegiet til enhver tid å justere de fullmaktene kollegiets leder er gitt.

For det fjerde: En ordning med mulighet for en aktiv og deltakende leder av kollegiet rammes inn av andre regelverk og prinsipper. Også kollegiets leder er bundet av kravene som følger av god revisjonsskikk-standarden. Disse kravene er utdypet både i internasjonale og nasjonale standarder. Utvalget foreslår videre å lovfeste kriterier for hvem som er utelukket fra verv som riksrevisor, og det foreslås lovfestet visse kompetansekrav. Regler om inhabilitet kan også nevnes.

Et «prinsipp» om at kollegiets medlemmer er likestilte kan heller ikke være til hinder for at kollegiets leder har en vesentlig annen stillingsbrøk enn de øvrige medlemmene av kollegiet, slik ordningen har vært i svært lang tid. Den nåværende lederen av kollegiet har tydelig lagt til grunn at hele kollegiet må trekkes vesentlig sterkere inn i virksomhetsstyringen ut fra dets «styrelignende» funksjon i administrative saker.

Riksrevisjonsutvalget foreslår å lovfeste enkelte funksjoner i virksomhetsstyringen. Dette vil øke arbeidsmengden for kollegiets medlemmer. Det vil styrke kollegiets stilling ytterligere om vervet som ordinært kollegiemedlem endres ved å øke arbeidstiden for den enkelte, for eksempel til 15-20 prosent av full stilling. Kollegiets leder bør, som nå, gis mulighet for å fungere på full tid.

Særlig om innstillinger til kollegiet i revisjonssakene

Kollegiets flertall har under lovarbeidet argumentert for at kollegiets leder bør avgis innstilling til kollegiet i selve revisjonssakene. Dette er ikke et prinsipielt avgjørende punkt. Ut over det som går forut for igangsettelse av revisjoner og eventuelt underveis besluttes av kollegiet, ligger kollegiets interesse under saksforberedelsen særlig i at kollegiets perspektiver tas i betraktning. Dette hindres ikke ved at det er administrasjonen som avgir innstilling til kollegiet. En slik ordning har fordeler ved at den sikrer at det er tydelig hva som er administrasjonens faglige tilrådinger, og at det ikke oppstår uklarheter om hvem som har ansvar for innstillingene.

Andre forhold

Utvalget foreslår at medlemmene av kollegiet bare kan gjenoppnevnes én gang.

Et samlet kollegium ser ikke noe behov for en lovbestemt avgrensning av riksrevisorenes funksjonstid, og foreslår derfor å slette lovutkastet § 2-2 tredje ledd andre setning. Stortingets handlefrihet i valg av tillitsverv bør ikke begrenses. Stortinget vil uansett kunne begrense antall perioder riksrevisorene kan virke ved å oppnevne nye riksrevisorer i forbindelse med stortingsvalg. Det er viktig å være klar over at arbeidet i kollegiet er lagt opp slik at det er ett til to møter i måneden. Det tar lenger tid å komme «under huden» på virksomheten enn i et arbeidsforhold som er kontinuerlig.

Subsidiært, for det tilfellet at det blir satt en tidsavgrensning i loven, er det to forhold som bør vurderes i denne sammenheng, særlig sett i lys av at funksjonen som leder av kollegiet fortsatt bør ha en særskilt rolle. Utvalgets forslag betyr at dersom en riksrevisor etter en periode som vanlig medlem utnevnes som leder av kollegiet, så vil funksjonstiden som leder bare være fire år. Kollegiets leder profilerer Riksrevisjonen i det offentlige rom og i internasjonale fora. En periode på fire år er svært kort sammenlignet med rollen som den ledende riksrevisoren har i andre land, med i Sverige 7 år, UK 10 år, USA 15 år og i Nederland for resten av livet. Det kan være grunner til å vurdere om tidsavgrensningen på to perioder bør gjelde som leder av kollegiet, mens ombudet som riksrevisor kan utøves i totalt tre perioder.

Et annet spørsmål som må vurderes, er når avgrensningen skal gjelde fra. Dersom det legges til grunn at alle som ved utløpet av denne perioden har tjenestegjort sammenhengende eller totalt over to perioder, ikke er valgbar, vil bare ett av kollegiets medlemmer (Nilsen) være valgbar for neste periode. Legger man til grunn to sammenhengende perioder, vil en til være valgbar. Det bør vurderes om beregningen skal starte fra neste valg eller i alle fall fra det tidspunkt denne bestemmelsen vedtas, slik at denne perioden er den første som medregnes. I en slik subsidiær løsning bør beregningen starte fra og med den perioden loven vedtas.

Utvalget viderefører ikke bestemmelsen i nåværende lov om begrensninger i andre oppgaver som riksrevisorene kan påta seg. Dette er begrunnet med at den foreslåtte habilitetsbestemmelsen vil være et tilstrekkelig vern mot at riksrevisorene deltar i behandlingen av saker der de på grunn av andre oppgaver eller roller er inhabile (jf. Dokument 19 (2023-2024) side 249).

Dersom Stortinget likevel skulle komme til at funksjonen som leder av kollegiet har en rolle som gjør det nødvendig med avgrensning av andre oppdrag, bør det gjøres samme endring som ble gjort for Sivilombudet, hvor det i sivilombudsloven (2021) § 34 tredje ledd ble tatt inn (kursivert her):

«Ombudet må ikke uten samtykke fra Stortinget eller den det gir fullmakt, ha annen stilling eller noe verv i offentlig eller privat virksomhet.»

Det anses lite hensiktsmessig om Stortinget i plenum må ta stilling til om kollegiets leder kan påta seg en avgrenset oppgave. Dette bør normalt kunne legges til Stortingets presidentskap, eventuelt Stortingets direktør.

Kollegiets oppnevning, sammensetning og ansattes representasjon i kollegiet i administrative saker

Ny lov § 2-2 beskriver kollegiets oppnevning og sammensetning. Lovutvalget har ikke vurdert ansattes representasjon i kollegiet.

Å ha ansatte representert i styrene er i dag vanlig i private og offentlige virksomheter, da styrene behandler administrative saker og ansettelsessaker, for å sikre medvirkning og at ansattes synspunkter i sakene kommer frem. Dette er ofte regulert i lov, se f.eks. universitets- og høyskoleloven § 9-3, finansforetaksloven § 8-4 og sentralbankloven § 2-3 (2) for sammensetning av styrene og i statsansatteloven § 6 ved ansettelser av styret.

Det er naturlig å se hen til andre virksomheter som Norge Bank, som har tilsvarende konstitusjonell rolle som Riksrevisjonen. I Norges Bank velges styremedlemmer av og blant de ansatte til å delta i behandlingen av administrative saker.

Riksrevisjonen mener det framstår som riktig at representanter for de ansatte på tilsvarende måte deltar i kollegiebehandlingen av administrative saker og i ansettelsessaker hvor kollegiet er ansettelsesmyndighet, se forslag til nytt annet ledd i § 2-2 under.

I saker som ikke dreier seg om administrative forhold eller ansettelser, er det krav om at tre av riksrevisorene stemmer for et forslag. Det kan reises spørsmål om det samme skal gjelde i henholdsvis administrative og ansettelsessaker. Da kan i realiteten flertall ikke oppnås uten at flertallet av riksrevisorene er enige. Det legges til grunn at minst fire av de som deltar i behandlingen av slike saker, må stemme for en sak for at vedtaket skal være gyldig.

Utover det som står i § 8-1, er det kollegiets ordinære medlemmer som bestemmer hva som er en administrativ sak.

Oppsummering og forslag

Kollegiets ansvar for revisjonen er ikke til hinder for at ledelsen av Riksrevisjonens *administrasjon* legges til en tjenesteperson. Hensynet til klare ansvarsforhold kan tilsi en slik ordning.

Når det gjelder ansvaret for Riksrevisjonens kjernevirksomhet – *revisjonene* – må imidlertid revisjonsdirektørens foreslåtte funksjon som daglig leder avstemmes mot kollegiets grunnlovsbestemte ansvar for revisjonen.

Utvalget legger til grunn at kollegiet i ny lov skal ha samme ansvar for revisjonsvirksomheten som i dag. Utfordringen er at utvalgets forslag til lov fratar leder av kollegiet så mange virkemidler i utøvelsen av funksjonen at kollegiets mulighet for oppfølging ikke blir reell, og at det tydelige bildet som man har av leder av den norske Riksrevisjonen i norsk offentlighet, blir vesentlig svekket.

Forslag

- Grunnloven tillegger de fem valgte riksrevisorene ansvaret for revisjon av statens virksomhet. Dette utøves gjennom et kollegium. Alle vedtak og merknader knyttet til valg av revisjonsoppdrag, revisjonskriterier, konklusjoner og anbefalinger gjøres i samlet kollegium.
- Kollegiets leder gis mulighet for å fungere på full tid. For de øvrige riksrevisorene avsettes en arbeidstid tilsvarende 15-20 prosent av full stilling. Kollegiets leder utøver på vegne av kollegiet funksjon som Riksrevisjonens leder, men har ingen selvstendig beslutningsmyndighet.
- Det løpende ansvaret for de administrative funksjonene, inklusive ansvar for faglig kvalitet i revisjonsarbeidet, samt myndigheten til å innstille i saker til beslutning i kollegiet, legges til en revisjonsråd. Funksjonen skal ikke benevnes daglig leder.
- Innenfor rammen av at den administrative ledelsen legges til en administrativ stilling, skal kollegiets leder på vegne av kollegiet bl.a. ivareta formelle oppgaver overfor Stortinget, profilere Riksrevisjonens revisjonsarbeid utad, ivareta samfunnsdialogen og se til at kollegiets avgjørelser om revisjonsarbeidet følges opp. Kollegiets leder skal påse at kollegiet involveres tilstrekkelig tidlig og i tilstrekkelig omfang i saker som ligger til kollegiets ansvarsområde. Dette skal tydelig avgrenses mot at ansvaret for administrativt arbeid ligger hos revisjonsråden. Kollegiet skal behandle alle viktige saker og saker av prinsipiell betydning
- Prinsipielt er det ikke noe behov for en lovbestemt avgrensning av riksrevisorenes funksjonstid.
- Subsidiært, for det tilfellet at det blir satt en tidsavgrensning i loven, bør funksjonstiden som leder av kollegiet avgrenses til to perioder. Den samlede funksjonstiden som medlem av kollegiet avgrenses til tre perioder. Ved avgrensningen av riksrevisorenes adgang til oppnevning for ny periode, anses denne valgperioden hvor ny lov eventuelt vedtas, som den første som regnes med.
- To representanter velges av og blant de ansatte til å delta i behandlingen av administrative saker og i tilsetninger hvor kollegiet er tilsetningsmyndighet.

I Riksrevisjonens forslag til utforming av kapittel 2 i ny lov om Riksrevisjonen er avvik fra Riksrevisjonsutvalgets forslag markert med overstrykning der vi foreslår sletting og med kursiv der vi foreslår tilføyelser. I paragrafoverskrifter står lovutvalgets utkast i kursiv, mens Riksrevisjonens forslag til endring er markert med vanlig skrift.

Kapittel 2 Riksrevisjonens ledelse

§ 2-1 Riksrevisjonens øverste ledelse

Kollegiet er Riksrevisjonens øverste ledelse. Kollegiet består av fem riksrevisorer. ~~Den daglige ledelse av Riksrevisjonen ivaretas av en revisjonsdirektør.~~

§ 2-2 Kollegiets oppnevning og sammensetning mv.

Stortinget velger fem riksrevisorer med personlige varamedlemmer etter innstilling fra Stortingets presidentskap. Stortinget utpeker leder og nestleder blant de fem riksrevisorene.

To representanter velges i tillegg av og blant de ansatte til å delta i behandlingen av administrative saker omtalt i denne lov § 8-1 og ved ansettelser hvor kollegiet er ansettelsesmyndighet, jf. § 8-2. Valgmåten for disse medlemmene avtales mellom de lokale partene.

Til verv som riksrevisor kan ikke velges:

- a) Stortingets representanter og vararepresentanter
- b) statsrådets medlemmer, statssekretærer og statsrådenes politiske rådgivere

Riksrevisorene og varamedlemmene for disse velges for fire år, og tiltrer 1. januar året etter stortingsvalget. De kan gjenoppnevnes for ytterligere ~~én periode~~ *perioder*.

Ved valg av riksrevisorer bør det legges vekt på politisk erfaring, personlig egnethet og at kollegiet samlet bør ha kunnskap om virksomhetsstyring og offentlig forvaltning. Det bør legges til rette for at allmennheten kan fremme forslag til kandidater til vervene som riksrevisor.

Stortinget fastsetter godtgjørelse til riksrevisorene og varamedlemmene.

Subsidiær utforming av § 2-2 fjerde ledd (ved begrensing av funksjonstiden for riksrevisorene)

Riksrevisorene og varamedlemmene for disse velges for fire år, og tiltrer 1. januar året etter stortingsvalget. De kan gjenoppnevnes for ytterligere ~~én periode~~ *to perioder*. *Samme person kan bare være leder av kollegiet i to perioder.*

§ 2-3 Avsetting av riksrevisor

En riksrevisor kan ikke avsettes med mindre riksrevisoren grovt forsømmer sitt verv eller gjennom sin atferd viser seg klart uskikket til vervet. En beslutning om å avsette en riksrevisor må skje med tre fjerdedels flertall i Stortinget.

§ 2-4 Kollegiets ansvar

Kollegiet har det øverste ansvaret for Riksrevisjonens virksomhet og skal behandle viktige saker og saker av prinsipiell betydning. Kollegiet har ansvaret for revisjonsvirksomheten og den overordnede styringen av Riksrevisjonen, inkludert de administrative oppgavene nevnt i § 8-1.

Alle saker som Riksrevisjonen sender til Stortinget, skal være behandlet av kollegiet. Den enkelte riksrevisor har rett til å la egne merknader følge sakene som sendes til Stortinget.

§ 2-5 Kollegiets saksbehandling

Kollegiets beslutninger krever at minst tre riksrevisorer er enige. *I saker hvor representanter for de ansatte deltar i beslutningen etter § 2-2 andre ledd, må minst fire av dem som deltar i beslutningen, være enige.*

Kollegiets leder skal innkalle de øvrige riksrevisorene til møter så ofte det er nødvendig, eller dersom en riksrevisor ber om det. Leder i kollegiet leder møtene. *Leder av kollegiet opptrer på vegne av kollegiet mellom møtene.*

Kollegiets nestleder overtar leders oppgaver når leder er fraværende.

§ 2-6 ~~Revisjonsdirektøren~~ Revisjonsråden

~~Revisjonsdirektøren~~ *Revisjonsråden leder Riksrevisjonens administrasjon og har det daglige administrative, økonomiske, personalmessige og faglige ansvaret for Riksrevisjonen. Kollegiet kan gi nærmere retningslinjer for arbeidsdelingen mellom kollegiet og ~~revisjonsdirektøren~~ revisjonsråden.*

~~Revisjonsdirektøren~~ *Revisjonsråden er sekretær for kollegiet, forbereder og gir sin anbefaling i saker som legges frem for kollegiet, og er ansvarlig for å iverksette kollegiets vedtak.*

Subsidiært, ved begrensing av funksjonstid for riksrevisorene:

§ 9-2 Overgangsbestemmelser

Ved beregning av perioder etter § 2-2 tredje ledd andre og tredje punktum medregnes bare perioder fra og med den perioden loven er vedtatt.

I loven ellers endres benevnelsen «revisjonsdirektør» til «revisjonsråd».