

Høringsnotat

FORSLAG TIL ENDRING AV REGNSKAPSFØRERFORSKRIFTEN PÅ BAKGRUNN AV TJENESTELOVEN

1. Innledning

Lov 19. juni 2009 om tjenestevirksomhet (tjenesteloven) vil tre i kraft 28. desember 2009. Loven har blant annet til formål å gjøre det enklere å etablere tjenestevirksomhet og yte grenseoverskridende tjenester. Loven er en gjennomføring av tjenstedirektivet (direktiv 2006/123/EF).

For såkalte tillatelsesordninger, se lovens § 5 bokstav f) oppstiller loven særskilte saksbehandlingsregler. Disse saksbehandlingsreglene forutsetter at utfyllende regler gis i sektorlovgivningen, hovedsakelig om saksbehandlingsfrister og om fristoverskridelse skal ha annen følge enn automatisk innvilgelse. Slike utfyllende regler skal tre i kraft senest samtidig med tjenesteloven.

Tjenesteloven § 29 nr. 18 gir endring i regnskapsførerloven (lov 18. juni 1993 nr. 109). Nytt § 13 annet ledd lyder:

Kredittilsynet kan gi forskrift om saksbehandlingsregler til utfylling av reglene i tjenesteloven, for autorisasjon som regnskapsfører og regnskapsførerselskap, herunder om saksbehandlingsfrist og rettsvirkninger av fristoverskridelse. Unntak fra tjenesteloven § 11 annet ledd kan bare gjøres når det er begrunnet ut fra tvingende allmenne hensyn, herunder hensynet til privatpersoners beskyttelsesverdige interesser. Saksbehandlingsreglene kan fravike reglene i forvaltningsloven.

Finansdepartementet har i brev til Kredittilsynet av 8.7.2009 bedt om at Kredittilsynet vurderer behovet for forskriftsbestemmelser med hjemmel i regnskapsførerloven § 13 annet ledd og eventuelt utforme utkast til høringsnotat for forskriftsendringer.

Justisdepartementet har i brev 7.7.2009 gitt en veiledning til departementene og underliggende etater som grunnet tjenesteloven må gjøre endringer i saksbehandlingsreglene for tillatelsesordninger. Justisdepartementet uttaler at for de fleste departementer vil en forskriftsregulering av forholdet til tjenesteloven kun bestå i å fastsette en saksbehandlingsfrist og å regulere forholdet til tjenestelovens regel om automatisk innvilgelse (se lovens § 11 annet ledd).

2. Fastsettelse av saksbehandlingsfrist

Tjenesteloven § 11 første ledd forutsetter at det for behandlingen av søknader om tillatelse fastsettes en saksbehandlingsfrist. Saksbehandlingsfristen regnes fra den dagen da nødvendig dokumentasjon har kommet inn til ansvarlig myndighet. Loven sier ikke hvordan saksbehandlingsfristen skal fastsettes. Fristen kan fastsettes til et visst antall dager, uker, måneder eller lignende, jf. Ot. prp. nr. 70 (2008-2009) side 82.

Direktivet krever at saksbehandlingsfristen skal være "rimelig" (direktivets artikkel 13 nr. 3). Dette forutsetter en individuell vurdering av hver tillatelsesordning. Verken denne ordlyden eller andre tolkingsmomenter i direktivet (artikkel 13 nr. 1 og 2) tilsier imidlertid en streng standard. Det er en ubegrunnet lang saksbehandling direktivet ønsker å forhindre.

Utgangspunktet for vurderingen tas i den tidsperiode som en forsvarlig utredning av saken krever etter forvaltningsloven § 17. Dette ses i sammenheng med at forvaltningen etter forvaltningsloven § 11 a har en plikt til å forberede og avgjøre sakene uten "ugrunnet opphold".

Justisdepartementet uttaler i sin veiledning:

I vurderingen av hvor lang tid en forsvarlig utredning vil ta, må det forutsettes at ansvarlig organ har forsvarlig kapasitet og avvikling av saker. Vanskelig ressursituasjon, stor arbeidsbelastning eller andre såkalte "økonomiske hensyn" er det som den store hovedregel ikke adgang til å ta hensyn til etter EØS-retten. Har forvaltningen forsvarlig kapasitet og avvikling av saker, må det imidlertid være berettiget å ta høyde for at søknaden av objektive grunner og i rimelig utstrekning må avvende behandlingen av andre saker. Objektive grunner vil for eksempel være at saker er innkommet ansvarlig myndighet før i tid, eller at en manglende avgjørelse i andre saker vil medføre fare for skade eller lignende.

Selv om saksbehandlingsfristen forutsetter en individuell vurdering av hver tillatelsesordning, kan fristen innenfor den enkelte tillatelsesordning være standardisert. Fastsettelsen av saksbehandlingsfristen må derfor kunne settes ut fra en "normalsak".

Som ovenfor nevnt løper saksbehandlingsfristen fra den dag da nødvendig dokumentasjon har kommet inn til ansvarlig myndighet. Om hva som menes med "nødvendig dokumentasjon" er det uttalt i Ot.prp. nr. 70 (2008-2009) side 144:

Hva som omfattes av begrepet «nødvendig dokumentasjon» må ses i sammenheng med kravene oppstilt i § 10, jf. direktivet artikkel 10, og må av den grunn tolkes restriktivt. For det første vil begrepet omfatte slik dokumentasjon som hjemmelsgrunnlaget for tillatelsesordningen eksplisitt krever at søker skal innsende. I tillegg vil det også omfatte slik dokumentasjon som klart forutsettes av lov- eller forskriftsteksten. Hvor det kreves at søker er over 18 år, må for eksempel dette forstås som krav til fremleggelse av kopi av pass eller annet offisielt identifikasjonspapir. Det kan imidlertid være uklart hva som kreves av dokumentasjon for å oppfylle tillatelsesordningens krav, eksempelvis et krav om egnethet. Hvor krav til dokumentasjon ikke er spesifisert i eller følger forutsetningsvis av hjemmelsloven, vil det falle utenfor begrepet «nødvendig dokumentasjon» i § 11.

Regnskapsførerloven fastsetter i § 4 hvilke krav fysiske personer må oppfylle for å oppnå autorisasjon som regnskapsfører. Dette gjelder bl.a. krav til hederlig vandel, økonomisk vederheftighet, utdanning og praksis m.v. Krav til autorisasjon ved godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra annen EØS-stat er regulert i regnskapsførerforskriften § 1-4. Regnskapsloven § 6 stiller krav som selskaper må oppfylle for å bli autorisert regnskapsførerselskap. Med dette som utgangspunkt må det antas at regnskapsførerloven med

forskrift i tilstrekkelig grad spesifiserer hva som kreves til "nødvendig dokumentasjon" og at det ikke er nødvendig i fastsette nærmere regler om dette.

Når det gjelder autorisasjon av regnskapsførere og regnskapsførerselskap har Kredittilsynet krav til måloppnåelse at minst 90 % av sakene skal avgjøres innen 30 dager, jf. at forvaltningsloven § 11 a krever at det i saker om enkeltvedtak skal gis foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares innen en måned etter at den er mottatt. I enkelte perioder har fristen for måloppnåelse ikke blitt oppnådd. Dette har sin bakgrunn i manglende personalressurser i perioder grunnet at medarbeidere slutter og ved sykdom og lignende. Slike forhold er det likevel ikke anledning å ta hensyn til ved fastsettelse av saksbehandlingsfristen.

Det er en ubegrunnet lang saksbehandlingstid som direktivet ønsker å forhindre. Kredittilsynet antar at en frist på 3 måneder vil være rimelig. Som ovenfor nevnt er Kredittilsynets målsetting at saker om autorisasjon av regnskapsførere og regnskapsførerselskap skal avgjøres innen 30 dager slik at det vil være ytterst sjelden en sak ikke blir behandlet innen 3 måneder.

3. Forlengelse av saksbehandlingsfrist

I tjenesteloven § 11 første ledd annet punktum finnes hjemmel til å forlenge saksbehandlingsfristen én gang dersom dette er begrunnet i sakens kompleksitet. Når og på hvilken måte fristforlengelse skal skje, følger av tjenesteloven § 11 første ledd annet og tredje punktum. Justisdepartementet opplyser at det vil fastsettes en egen forskrift til tjenesteloven. I en slik forskrift vil det gis regler om hvilke deler av forvaltningslovforskriften kapittel 9 som vil gi grunnlag for forlengelse av saksbehandlingsfristen. Det er derfor ikke nødvendig å regulere fristforlengelse ytterligere i sektorlovgivningen.

4. Følgene av en fristoversittelse

Tjenesteloven § 11 annet ledd bestemmer at en søknad om tillatelse skal anses innvilget, hvis ikke søknaden er avgjort innen saksbehandlingsfristen. Det kan i lov eller i medhold av lov gjøres unntak fra denne hovedregelen.

Om den vurdering som skal gjøres om det skal foretas unntak fra hovedregelen uttaler Justisdepartementet:

Ansvarlig myndighet kan bare fravike regelen om automatisk innvilgelse når det er "begrunnet i tvingende allmenne hensyn, herunder hensynet til privatpersoners beskyttelsesverdige interesser" (tjenstedirektivet artikkel 13 nr. 4). I dette ligger det tre vurderinger som ansvarlig myndighet må foreta:

- a) *Ansvarlig myndighet må vurdere hvilke hensyn som kan begrunne regelen om automatisk innvilgelse fravikes. Her vil det være naturlig å se på hvilke konsekvenser en ordning med automatisk innvilgelse vil kunne ha. Det er kun hensyn som er såkalte "tvingende allmenne hensyn" som kan begrunne unntak, se om "tvingende allmenne hensyn" i tjenesteloven § 5 bokstav h, jf. Ot. prp. nr. 70 (2008-09) s. 136-137.*
- b) *Det må vurderes om unntak fra automatisk innvilgelse er egnet til å oppnå de nevnte hensyn. Hvis konsekvensene av en automatisk innvilgelse uansett ville ha inntruffet, vil ikke unntaket fra automatisk innvilgelse være egnet.*

- c) *Til slutt må det spørres om et unntak fra automatisk innvilgelse er nødvendig for å oppnå hensynet. Dette krever en vurdering av om det finnes alternative virkemidler for å oppnå de samme hensyn, men som er mindre inngripende for tjenesteyter.*

Formålet med å etablere en offentlig autorisasjonsordning for regnskapsfører var å heve kvalifikasjonene til de som påtok seg regnskapsføreroppdrag og således også bedre kvaliteten på regnskapene og de opplysningene som regnskapspliktige skal gi til skatte- og avgiftsmyndigheter. Kredittilsynet legger på denne bakgrunn til grunn at autorisasjonsordningen for regnskapsførere i Norge er begrunnet i allmenne hensyn. Dette underbygges gjennom senere endringer i regelverket hvor blant annet utdanningskravet for å bli autorisert regnskapsfører er hevet, og ved at "god regnskapsføringsskikk" er etablert som en rettslig standard og ved at regnskapsførerne er pålagt plikter i forbindelse med bekjempelse av hvitvasking.

Dersom virksomhetsutøvelsen lovlig kan igangsettes uten at det foreligger vedtak om autorisasjon fra Kredittilsynet, vil dette medføre at regnskapsførervirksomhet kan drives uten den kompetanse som er forutsatt i regnskapsførerloven §§ 4 og 6. Som nevnt ovenfor er autorisasjonsordningen et instrument som sikrer brukerne og dere interessenter (banker, ansatte, leverandører mv.) tilstrekkelig trygghet for et riktig regnskapsprodukt. Det må således anses for å være en legitim interesse for en tredjepart at det ikke automatisk gis autorisasjon dersom saksbehandlingsfristen oversettes. Kredittilsynet kan ikke se at det kan iverksettes andre tiltak enn unntak for automatisk innvilgelse for å ivareta nevnte interesser.

Det foreslås å gjøre unntak fra hovedregelen i tjenesteloven § 11 annet ledd om at en søknad om tillatelse skal anses innvilget hvis ikke søknaden er avgjort innen saksbehandlingsfristen.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Ved å fastsette en absolutt saksbehandlingsfrist med rettsvirkninger vil dette kunne få noen administrative konsekvenser blant annet med hensyn til oppfølging av restanser og saksbehandlingstid. Det er imidlertid Kredittilsynets vurdering at de økonomiske og administrative konsekvenser av dette forslaget ikke vil være av stor betydning.

6. Forslag til forskriftsendring

I forskrift av 8. februar 1999 nr. 196 om autorisasjon av regnskapsførere m.v. gjøres det slik endring:

Ny § 1-5 skal lyde:

§ 1-5 Saksbehandlingsregler til utfylling av tjenesteloven

For søknad om autorisasjon som regnskapsfører og autorisasjon av regnskapsførerselskap skal saksbehandlingsfrist som nevnt i tjenesteloven § 11 første ledd første punktum, være tre måneder.

Tjenesteloven § 11 annet ledd om at tillatelse anses gitt når saksbehandlingsfristen er utløpt, gjelder ikke for søknad om autorisasjon som regnskapsfører og autorisasjon som regnskapsførerselskap.