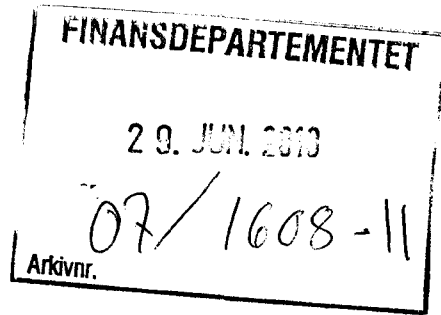




FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY
AUTHORITY OF NORWAY

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO



25.06.2010

SAKSBEHANDLER:
Ellen Cecilie Pettersen-Hagh

DIR.TLF:
22 93 98 28

VÅR REFERANSE:
10/2750

ARKIVKODE:
008

DERES REFERANSE:
07/1608 PCB

Høringsuttalelse - Klagenemnd for revisor - og regnskapsførersaker

1. Innledning

Finanstilsynet viser til Finansdepartementets høringsbrev av 26. mars 2010 om forslag til forskrift om felles klagenemnd for Finanstilsynets vedtak rettet mot revisorer og regnskapsførere. Høringsforslaget bygger på et forskriftsutkast som Finanstilsynet utarbeidet etter anmodning fra Finansdepartementet, og som ble oversendt til departementet i brev av 13. mars 2007.

For ordens skyld vil en innledningsvis påpeke at Finanstilsynet aldri har uttalt seg om det bør opprettes en klagenemnd for revisorer. Det er flere motforestillinger mot en klagenemnd, slik at det kan være mer hensiktsmessig med departementet som klageorgan, men Finanstilsynet går ikke nærmere inn på det her.

Det er nå gått en tid siden hjemmelen til å opprette klagenemnd ble tatt inn i revisorloven og regnskapsførerloven. Tatt i betraktning den klare internasjonale utviklingen i retning av opprettelse av revisortilsynsmyndigheter som er uavhengig av bransjen, er det etter Finanstilsynet syn særlig viktig at en klagenemndsordning blir uavhengig av revisorbransjen, og at den også fremstår slik for omverdenen.

Finanstilsynet bygger i sitt tilsynsarbeid stor grad på de periodiske kvalitetskontrollene som Den norske Revisorforening og Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening gjør av egne medlemmer. Det er også revisorbransjen og regnskapsførerbransjen som utarbeider standarder for oppdragsutførelsen, som langt på vei utfyller lovkravet om at virksomheten skal utøves i samsvar med henholdsvis "god revisjonsskikk" og "god regnskapsføringsskikk". Fordi de to bransjene nå også skal være representert i klagenemnden, er det viktig å legge vekt på uavhengighet både ved sammensetningen av nemnda og i organiseringen av sekretariatsfunksjonen.

2. Kommentarer til forskriftsforslaget

Til § 1 om kompetanse

Finansdepartementet har utvidet klagenemndas kompetanse i forhold til det som var Finanstilsynets utkast ved at nemnda også skal behandle vedtak om godkjenning, suspensjon og tilbakekall som

følge av at revisor eller regnskapsfører har gjort seg skyldig i straffbare forhold som kvalifiserer for tilbakekall av godkjenning. I Finanstilsynets forskriftsutkast var det bare vedtak der godkjenningen var tilbakekalt fordi oppdraget ikke er utført i samsvar med ”god revisjonsskikk” eller god regnskapsføringsskikk” som var foreslått lagt til en klagenemnd.

Departementets viser til at behovet for ensartet behandlingspraksis tilsier at avslag på søknader om godkjenning som revisor eller regnskapsfører og vedtak om tilbakekall av godkjenningen når vedkommende ikke lenger oppfyller vilkårene, skal behandles av en slik nemnd. Finanstilsynet vil understreke at disse sakene reiser andre problemstillinger enn om et oppdrag er utført i samsvar med ”god revisjonsskikk” eller ”god regnskapsføringsskikk”. Tilsvarende gjelder saker om suspensjon av godkjenning dersom revisor eller regnskapsfører er siktet for et straffbart forhold. For disse avgjørelsene foreligger det ikke behov for særlig regnskapsfaglig eller revisjonsfaglig spesialkompetanse. Finanstilsynet mener derfor at dette er saker som bør følge det vanlige forvaltningssystemet med departementet som klageorgan. Tilsvarende gjelder vedtak om tilbakekall som er begrunnet med at den tillit som er nødvendig for yrkesutøvelsen må anses svekket som følge av at revisor eller regnskapsfører har begått straffbare forhold, bør prøves av Finansdepartementet.

Til § 2 om nemndas sammensetning

Som nevnt innledningsvis er det etter Finanstilsynets syn helt avgjørende at nemnda er uavhengig av de to bransjene. For at den også skal fremstå som uavhengig bør det fremkomme av forskriftsbestemmelsen at det skal legges stor vekt på uavhengighet i sammensetningen av nemnda.

Videre bør det vurderes en konkretisering i forskriften av hvordan sammensetningen skal være. Finanstilsynet foreslår at nemndas leder skal være jurist, for eksempel dommer, advokat eller fra universitetsmiljøet.

For å sikre revisjonsfaglig og regnskapsføringsfaglig kompetanse bør det oppnevnes ett medlem fra hver av de to yrkesgruppene. Det fremgår av utkast til forskrift at det ikke kan oppnevnes personer som er oppdragsansvarlig revisor eller regnskapsfører, eller som utfører arbeid for godkjent revisor eller regnskapsførerselskap, eller personer selskapet har samarbeidsavtale med. For ytterligere å redusere inntrykket av ”egenkontroll” bør det i tillegg tas inn i forskriften at personer som er ansatt eller har tillitsverv i bransjeforeningene, herunder kontrollørkorps, er utelukket som medlemmer i nemnda. Aktuelle personer etter dette vil være revisorer og regnskapsførere som har annen arbeidsmessig tilknytning enn til revisjons- og regnskapsføringselskaper eller deres bransjeforeninger. Selv om ikke Økonomiforbundet gjennomfører kvalitetskontroll av sine medlemmer er de med på å utforme standardene for god regnskapsføringsskikk. Derfor bør heller ikke ansatte eller tillitsvalgte i den bransjeforeningen kunne være medlem av nemnda.

De to siste medlemmene bør ha juridisk kompetanse eller fagkompetanse innenfor regnskap, bokføring, revisjon eller regnskapsføring. Ingen av dem bør være underlagt tilsyn, det vil si at de ikke kan stå oppført i Revisorregisteret eller Regnskapsførerregisteret. Disse personene vil kunne hentes fra universitets- eller høyskolemiljøene. Dersom ikke nemndas leder innehar særlig forvaltningsrettslig kompetanse, vil det kunne dekkes i oppnevningen av ett av disse to medlemmene.

Finanstilsynet foreslår at det også stilles krav om at personlige varamedlemmer skal ha samme kompetanse som det medlemmet de eventuelt erstatter.

Til § 3 om saksbehandling

I det forskriftsutkastet som Finanstilsynet utarbeidet ble det lagt til grunn at det ikke var behov for å fastsette særlige saksbehandlingsregler for klagenemndas virksomhet, fordi dette fulgte av de to lovhjemlene for klagenemndene. Finansdepartementet har i høringsutkastet tatt inn en bestemmelse om at forvaltningsloven kapittel VI kommer til anvendelse, i tillegg til å ta inn en bestemmelse tilsvarende forvaltningsloven § 11d om retten til muntlige forhandlinger.

Finanstilsynet legger til grunn at departementet ikke, gjennom denne forskriftsbestemmelsen, har ment å begrense anvendelsen av forvaltningsloven til bare kapittel VI, men at forvaltningslovens bestemmelser om ugildhet, saksbehandlingen, saksforberedelsen og selve vedtaket skal gjelde. For å unngå misforståelser på dette punktet bør forskriftsteksten revurderes.

Dersom den generelle henvisningen til forvaltningsloven som allerede følger av lovhjemlene for nemnda anses som tilstrekkelig, antar Finanstilsynet at det ikke er behov for å fremheve særskilt i forskriften adgangen til muntlige forhandlinger. Bestemmelsen i annet ledd, annet punktum kan derfor tas ut av forskriften.

Finanstilsynet ser videre at det kan være hensiktsmessig at også forholdet til offentlighetsloven fremkommer av forskriften.

Finanstilsynet legger til grunn at vedtak i nemnda fattes med alminnelig flertall. Selv om ikke stemmereglene er drøftet tidligere, bør det vurderes å ta inn en forskriftsbestemmelse om dette, eventuelt kombinert med dobbeltstemme for nemndas leder ved stemmelikhet.

Finanstilsynet legger vekt på at Finansdepartementet skal ha omgjøringskompetanse etter forvaltningsloven. Dette er særlig viktig fordi nemnda får myndighet til å treffe beslutninger som hører under forvaltningens frie skjønn. Eksempelvis viser Finanstilsynet til at det i tilfeller der vilkårene for tilbakekall er oppfylt også skal gjøres en vurdering av om godkjennelsen *skal* trekkes tilbake.

Finansdepartementets omgjøringsadgang vil følge av forvaltningsloven § 35. Finanstilsynet legger til grunn at det etableres rutiner som sikrer at Finansdepartementet foretar en løpende vurdering av nemndas avgjørelser slik at fristene i § 35 tredje ledd kan overholdes. Omgjøringsadgangen vil komme i tillegg til den instruksjonsmyndighet som måtte følge av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper.

Til § 4 om godtgjørelse og dekning av utgifter

Det følger av bestemmelsene at det kan kreves gebyr for behandling av klagen. Finanstilsynet deler departementets vurdering av at det ikke bør kreves gebyr.

Organiseringen av sekretariatet

Av forskriften § 4 følger det at departementet skal fastsette bestemmelser om nemndas sekretariat.

På samme måte som sammensetningen av klagenemnden, vil organiseringen av sekretariatsfunksjonen være vesentlig både for nemndas faktiske uavhengighet i forhold til de to bransjene, og for hvordan tilsynssystemet fremstår for omverdenen. Etter Finanstilsynets syn vil det være en klar fordel dersom sekretariatet organiseres i Finansdepartementet, som er den løsningen som er valgt for Børsklagenemnda. At sekretariatsfunksjonen ligger i departementet vil også bidra til at departementet beholder nødvendig kompetanse på området.

Etter Finanstilsynets syn vil det være en fordel om det fremgår av forskriften at Finansdepartementet skal være sekretariat.

Til de økonomiske og administrative konsekvensene


I revisorlovens og regnskapsførerlovens bestemmelser om klagenemnder fremkommer det at utgiftene til klagebehandling skal dekkes av Finanstilsynet og utliknes etter de vanlige reglene i tilsynsloven. Finanstilsynet legger til grunn at dette vil kunne være utgifter både til nemnda og sekretariatet. Dersom sekretariatsfunksjonen ivaretas av departementet, vil det ikke være naturlig å utlikne sekretariats kostnadene.

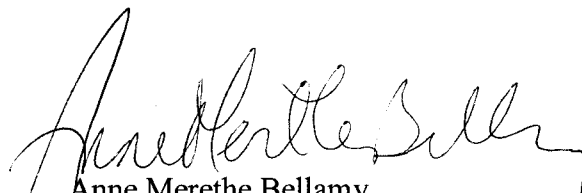
I høringsnotatet, under punktet om økonomiske og administrative konsekvenser, konkluderer departementet med at kostnaden for den enkelte tilsynsenhet som følge av etablering av en klagenemnd vil være liten. Finanstilsynet er enig i at økningen vil være beskjeden. I utlikningssammenheng møter imidlertid Finanstilsynet gjentatte ganger misnøye fra tilsynsenhetenes bransjeorganisasjoner fordi det utliknes for utgifter som ikke er knyttet til tilsyn, slik som regelverktutvikling for departementet og andre utredningsoppgaver som egentlig bør skje i Finansdepartementet. Utgiftene til klagebehandling ligger utenfor det som er Finanstilsynets oppgave. De prinsipielle sidene knyttet til at tilsynsenhetene også skal belastes for kostnadene med klagebehandlingen, synes ikke å være drøftet. Dersom resultatet blir at klagenemndene opprettes og utgiftene utliknes vil Finanstilsynets budsjett måtte økes tilsvarende.

Til de administrative konsekvenser av en eventuell etablering av klagenemnd vil Finanstilsynet kort bemerke at måten sekretariatet organiseres på kan være av betydning for omfanget av det arbeidet Finanstilsynet må gjøre som ledd i forberedelsen av klagesaken.

Til orientering opplyses det at saken har vært gjenstand for behandling i Finanstilsynets styre.

For Finanstilsynet


Bjørn Skogstad Aamo
finanstilsynsdirektør


Anne Merethe Bellamy
direktør for regnskaps- og revisortilsyn