

## DnRs Fagdager 2004

23. november 2004

Steinar Nyhus:

### ”Revisors yrkesutøvelse – om revisorskjønnet og Kredittilsynets skjønnsutøvelse. Aktuelle problemområder.”

#### DEL I - REVISORSKJØNNET

##### ☒ Revisors plikter etter revisorloven

Revisorloven<sup>1</sup> (LRR) § 5-2 første og annet ledd har slik ordlyd:

*”Revisor skal utføre revisjonen **etter beste skjønn**, herunder vurdere risikoen for at det kan foreligge feilinformasjon i årsregnskapet som følge av misligheter og feil. Revisor skal påse at vedkommende har tilstrekkelig grunnlag til å vurdere om det foreligger brudd på lover og forskrifter av vesentlig betydning for årsregnskapet.*

*Revisor skal utføre sin virksomhet i samsvar med **god revisjonsskikk**.”*

(Foredragsholders uthevinger)

LRR § 5-2 har overskriften ”Revisors plikter”. Vi befinner oss således i kjernen av revisors virksomhet. Det har også lovgiver tilkjennegitt ved å straffesanksjonere overtredelser av de siterte bestemmelsene:

Etter LRR § 9-3 første ledd straffes forsettlig eller uaktsom overtredelse av blant annet § 5-2 første ledd med bøter eller fengsel inntil ett år.

Etter § 9-3 annet ledd straffes på samme måte grove eller gjentatte brudd på god revisjonsskikk, jf. § 5-2 annet ledd.

I et rettssikkerhetsperspektiv er det ikke helt uproblematisk at overtredelse av upresise adferdskrav som ”etter beste skjønn” og ”god revisjonsskikk” (rettslig standard<sup>2</sup>) er straffesanksjonerte. Bruk av rettslige standarder er imidlertid ikke enestående i lovgivningen for revisjonsbransjen<sup>3</sup>, men straffesanksjoneringen er en ny problemstilling for revisorene.

<sup>1</sup> Lov 15.01.1999 nr. 2 om revisjon og revisorer, ikraftsatt 1. august 1999.

<sup>2</sup> I Erik Gulbrandsen: Juridisk leksikon, Kunnskapsforlaget 7. utg. Oslo 1990 er ”rettslig standard” forklart som ”betegnelse for en rettsregel som ikke knytter avgjørelsen til bestemte og konkrete, entydige kriterier, men som gir anvisning på en bestemt målestokk til bruk ved bedømmelsen”.

<sup>3</sup> Eksempler er ”god forretningsskikk” (avtaleloven § 36), ”urimelig pris” (prisloven § 18), ”god inkassoskikk” (inkassoloven § 8), god meglerskikk (eiendomsmeglingsloven § 3-1).

## ☒ Litt historikk – begrepet ”god revisjonsskikk”

Da vi fikk landets første egentlige revisorlov<sup>4</sup> for 40 år siden, ble hovedbestemmelsen for revisors plikter formulert slik i § 6 første ledd første punktum:

*”I den utstrekning det følger av **god revisjonsskikk**, skal revisor granske bedriftens årsoppgjør og regnskaper og behandlingen av dens anliggender for øvrig.”*

(Foredragsholders utheving)

Så vidt vites var det første gang i norsk lovgivning at begrepet ”god revisjonsskikk” ble benyttet som rettslig standard<sup>5</sup>, og var lovens fanebestemmelse om revisjonens utførelse. Loven hadde imidlertid ingen straffebestemmelse ved overtredelse av § 6. I et strafferettslig perspektiv fremstår således overtredelse av bestemmelsene i 1999-loven med en betydelig skjerpelse.

I årene etter revisorlovens ikrafttredelse i 1965 hadde revisorene lite konkret å holde seg til når det gjaldt innholdet av begrepet ”god revisjonsskikk”. Rett nok lå det i forarbeidene til loven en oppfordring til interesserte organisasjoner om kontinuerlig å holde innholdet i begrepet à jour, for det var allerede fra første stund erkjent at begrepet var dynamisk i sin karakter og at normene for den gode revisjonsskikk ville kunne forandre seg over tid.

I forarbeidene til aksjeloven av 1976 ble henvist til de normer for revisjon som revisorene som yrkesgruppe har og vil utvikle, og det ble fremhevet at det er ”den oppfatning som til enhver tid er alminnelig blant dyktige og samvittighetsfulle utøvere av revisjonsyrket som vil være avgjørende”. Denne formuleringen og dette vurderingskriteriet er imidlertid ikke videreført i tilknytning til revisorloven av 1999. Likevel mener jeg vi fortsatt bør holde fast ved dette utgangspunktet, for vi trenger en målestokk når påbudet om ”etter beste skjønn” skal vurderes etter 1999-loven, og da vil den dyktige og samvittighetsfulle revisors yrkesutøvelse kunne være en tjenelig rettesnor<sup>6</sup>. Jeg kommer senere tilbake til begrunnelsen for det .

Uten å fortape meg i fortiden må for sammenhengens skyld omtales at NSRF<sup>7</sup>, og senere DnR<sup>8</sup>, grep lovforarbeidets oppfordring om å holde begrepet god revisjonsskikk kontinuerlig à jour, og foreningen opprettet allerede i 1968 den såkalte Normkomiteen. Det er et meget omfattende arbeid som er nedlagt i foreningen med utarbeidelsen av Anbefalinger og Normer til god revisjonsskikk, og som den senere tid er avløst av revisjonsstandardene<sup>9</sup> (RS-ene). Derfor er det all mulig grunn til å berømme revisorforeningen for dette arbeidet: Ikke bare bidro dette arbeidet til å gi begrepet ”god revisjonsskikk” et innhold som brukere av revisjonstjenester og reviderte regnskaper kunne forholde seg til, men det bidro også til at den

<sup>4</sup> Lov 14.03.1964 nr. 2 om revisjon og revisorer, ikraftsatt 1. januar 1965. Den tidligere loven av 22.02.1929 om statsautoriserte revisorer hadde ingen krav til faglig innhold av revisjonen.

<sup>5</sup> Begrepet ble imidlertid senere benyttet i aksjeloven av 1976 i § 10-7 og i § 4-1 i Forskrift 19.09.1990 nr. 766 om revisjon og revisorer.

<sup>6</sup> Det samme synspunktet har også statsautorisert revisor Terje Nagell gitt uttrykk for i artikkel i Revisjon og Regnskap nr. 5/1999.

<sup>7</sup> Norges Statsautoriserte Revisorers Forening

<sup>8</sup> Den norske Revisorforening (DnR), etter sammenslutning mellom NSRF og Norges Registrerte Revisorers Forening (NRRF)

<sup>9</sup> Den korrekte betegnelsen er ”Standarder for revisjon og beslektede tjenester”, og bygger på internasjonale standarder utarbeidet av International Auditing Practices Committee (IAPC). Sistnevnte er en permanent komite under International Federation of Accountants (IFAC), som er en verdensomspennende organisasjon av revisorer, og hvor også DnR er medlem.

norske revisorstanden fikk en felles oppfatning av innholdet i begrepet og bidro – og bidrar fortsatt - til en mer ensartet praktisering av revisjonsfaget.

#### ☒ ”Etter beste skjønn”-begrepets tilblivelse

Men tilbake til begrepet ”etter beste skjønn”.

Revisorlovutvalgets forslag<sup>10</sup> til § 5-2 benyttet til dels formuleringer i lovteksten som var nær opp til tilsvarende formuleringer i revisjonsstandardene. Begrepet ”etter beste skjønn” fantes imidlertid ikke i forslaget til lovtekst, som hadde som overordnet plikt for revisor ”i samsvar med god revisjonsskikk” blant annet å ”planlegge og gjennomføre revisjonen med en profesjonelt skeptisk holdning”.

Lovutvalgets forslag til § 5-2 var prinsippbasert. Utvalget uttalte<sup>11</sup> i denne sammenheng at standarden god revisjonsskikk er under kontinuerlig utvikling, at det av denne grunn ikke vil være mulig å formulere en lovtekst som dekker standardens innhold til enhver tid og at en grunnleggende forutsetning for revisjon er at valget av revisjonshandlinger skal bygge på en forutgående risikovurdering av det enkelte foretak. Det ble påpekt fra utvalgets side at dette vanskelig lar seg regulere i en lovtekst.

Finansdepartementet ga uttrykk for å være enig i dette, men fant likevel grunn til å foreslå at revisors plikter etter § 5-2 ble formulert vesentlig annerledes enn lovutvalgets forslag. Departementets forslag er for øvrig identisk med gjeldende § 5-2.

I proposisjonen uttalte departementet blant annet i denne forbindelse<sup>12</sup>:

*”Departementet antar at de standarder som utvalget har bygget sitt forslag på ikke til enhver tid nødvendigvis vil utgjøre de viktigste hovedpunktene i den rettslige standarden god revisjonsskikk. Departementet foreslår at det fastsettes en mer generell bestemmelse om at revisjonen skal utføres etter beste skjønn og at revisor skal vurdere risikoen for at det kan foreligge feilinformasjon i regnskaper som følge av misligheter og feil, jf. lovforslaget § 5-2 første ledd.”*

og

*”Departementet foreslår i samsvar med utvalgets forslag at revisor skal utføre sin virksomhet i samsvar med god revisjonsskikk, jf. lovforslaget § 5-2 annet ledd. Departementet legger til grunn at krav til god revisjonsskikk skal ha en supplerende funksjon i forhold til lovens øvrige bestemmelser. Det vil ikke kunne gjøres unntak fra lovens øvrige bestemmelser i form av standarder for god revisjonsskikk. Etter departementets syn innebærer forslaget en klargjøring i forhold til gjeldende regler på dette punkt. ....Etter departementets forslag vil bestemmelser om revisjonens innhold fullt ut følge av loven, mens de foreslåtte regler om hvordan revisjonen skal utføres, vil kunne suppleres av god revisjonsskikk.”*

Derved fikk vi ”etter beste skjønn” som overordnet begrep i lovteksten, men uten noen særlig omfattende begrunnelse eller veiledning til fortolkning av begrepet.

<sup>10</sup> NOU 1997: 9 Om revisjon og revisorer. Utvalgets forslag til § 5-2 finnes side 206 flg.

<sup>11</sup> NOU 1997: 9 side 78: ”Standarden god revisjonsskikk er under kontinuerlig utvikling og det vil ikke være mulig å formulere en lovtekst som er dekkende for standardens innhold til enhver tid. Dermed, og det er kanskje det viktigste, er det en grunnleggende forutsetning at revisor, etter en vurdering av det enkelte foretak og foreliggende risiki, skal planlegge sin revisjon og velge art og omfang av de revisjonshandlinger som er nødvendige i det enkelte tilfelle. Dette kan vanskelig reguleres i en lovtekst. Det er Utvalgets oppfatning at de faglige krav til revisjonens innhold best utvikles gjennom standarder for god revisjonsskikk på ulike områder.”

<sup>12</sup> Ot prp nr 75 1(1997-98) Om lov om revisjon og revisorer (revisorloven) side 35.

Under behandlingen av proposisjonen merket Stortingets finanskomite seg at departementet hadde erstattet lovutvalgets forslag om den rettslige standarden ”god revisjonsskikk” som overordnet begrep med begrepet ”etter beste skjønn” uten å gi sistnevnte begrep et konkret og utvetydig innhold<sup>13</sup>. Komiteen uttalte videre:

*”Komiteen forstår forslaget slik at det i begrepet ”etter beste skjønn” ikke åpnes for at revisor skjønnsmessig skal kunne avvike fra god revisjonsskikk, dvs. skjønnsmessig innskrenke revisjonen, og at det ikke implisitt ligger en forståelse av at ”etter beste skjønn” ikke tilfredsstillende god revisjonsskikk. I forhold til en slik forståelse vil begrepet ”etter beste skjønn” være å tolke påbyggende i forhold til god revisjonsskikk. Komiteen merker seg at departementet i brev av 8. oktober 1998 til komiteen underbygger en slik forståelse. Det heter her bl.a.:*

*”(…)Begrepet ”etter beste skjønn” i lovforslaget § 5-2 første ledd kan i noen grad ses som en erstatning for lovutvalgets forslag om at revisor skulle ”planlegge og gjennomføre revisjonen med en profesjonelt skeptisk holdning”*

*og*

*”(…) Kravet til at revisjonen skal utføres ”etter beste skjønn” vil komme i tillegg til kravet til ”god revisjonsskikk.”*

Slik de foran gjengitte uttalelser er formulert, blir det nødvendig med en form for grenseoppgang mellom begrepet ”etter beste skjønn” og standarden ”god revisjonsskikk”. Dertil er begrepet ”en profesjonelt skeptisk holdning” trukket inn i sammenhengen, og som det blir nødvendig å se på rekkevidden av.

Det kan først være nyttig å se på de ordene som er benyttet i begrepene<sup>14</sup>.

## ⌘ **Forskjellen mellom bransjefaglig og rettslig revisjonsstandard**

”God revisjonsskikk” vil i utgangspunktet omfattes av de bransjefaglige revisjonsstandardene (RS-ene). I den grad domstolene finner at disse gir uttrykk for en alminnelig akseptert oppfatning og praksis utøvd av dyktige og samvittighetsfulle revisorer, antas at de også vil bli lagt til grunn av domstolene som rettslig standard. Tilkomsten av stadig nye bransjefaglige revisjonsstandarder viser imidlertid at gjeldende standarder ikke dekker alle forhold. Det er derfor en viss grunn til å anta at den rettslige standarden ”god revisjonsskikk” også vil kunne omfatte et ukjent omfang av uskrevne regler og oppfatninger som er alminnelig akseptert og praktisert i bransjen.

Det er videre en viss grunn til å anta at de bransjefaglige revisjonsstandardene i noen grad uttrykker et fremtidsrettet ambisjonsnivå for revisjonsutførelse, og som det vil ta noe tid før ”setter seg” i praksis. I dette perspektivet vil den rettslige standarden ligge noe på etterskudd, hvilket innebærer at det kan være ”gråsoner” mellom de enkelte bransjefaglige revisjonsstandardene og den rettslige standarden ”god revisjonsskikk”.

<sup>13</sup> Inst. O. nr. 25 (1998-99) Innstilling fra finanskomiteen om lov om revisjon og revisorer (revisorloven) side 18.

<sup>14</sup> Fra Tanums store rettskrivningsordbok, Kunnskapsforlaget, Oslo 1996:

skepsis: tvil, mistro

skeptisisme: filosofisk retning som tviler på at vi kan nå frem til full erkjennelse

skjønn: forstand, bedømmelse, verdifastsetting

skjønnner: person som forstår seg på noe

## ☒ Eksempler på revisors skjønnutøvelse

De bransjefaglige revisjonsstandardene er for øvrig i det alt vesentlige prinsippbaserte, slik at det er den enkelte revisor som må avgjøre når og på hvilken måte den enkelte revisjonsstandard skal benyttes i de tilfeller hvor revisjonsmessige problemstillinger oppstår. Disse standardene inneholder heller ingen klar målestokk i betydningen på hvilket kvalitativt nivå standardbruken skal utøves, hvilket i seg selv vil kreve skjønn ved praktiseringen.

I dette perspektivet vil det overordnede begrepet "etter beste skjønn" kunne ha stor betydning. Revisor utøver et skjønn på når de bransjefaglige revisjonsstandardene benyttes på konkrete problemstillinger, og selv innenfor den enkelte standard må det på operativt revisjonsnivå utøves et skjønn.

Det er eksempelvis ingen enkel skjønnutøvelse å bestemme i praksis hva ordet "vesentlig" i ulike sammenhenger innebærer. Det samme kan sies om et begrep som "tilfredsstillende og hensiktsmessig revisjonsbevis". I tillegg må revisor utøve et skjønn i forhold til om og i hvilke sammenhenger det foreligger uskrevne regler for god revisjonsskikk og eventuelt anvende disse på en riktig måte. Revisorloven, som på viktige områder også er prinsippbasert, inneholder selv forhold og begreper som krever skjønnutøvelse fra revisors side:

Hva er eksempelvis grensen for hvorvidt "den revisjonspliktige har ordnet formuesforvaltningen på en betryggende måte og med forsvarlig kontroll" (§ 5-1 annet ledd)? Og hvor går grensen i situasjoner som "andre særlige forhold som er egnet til å svekke tilliten til revisor" (§ 4-1 første ledd), "er egnet til å påvirke eller reise tvil om revisors uavhengighet og objektivitet" (§ 4-5 første ledd, § 4-6, § 4-7 tredje ledd) eller "er egnet til å svekke tilliten til revisoren eller revisjonsselskapet" (§ 4-4) ?

Også i RS 200<sup>15</sup> påpekes at revisors arbeid er preget av skjønn, og fremhever særlig dette ved innhenting av revisjonsbevis (ved å bestemme type, tidspunkt for utførelse og omfang av revisjonshandlinger) og når konklusjoner trekkes på grunnlag av innsamlede revisjonsbevis.

Vi ser således at betydelige deler av revisors yrkesutøvelse er skjønnutøvelse. Av ordbokdefinisjonen vil den som utøver et skjønn være en skjønnner, som er definert som en person som forstår seg på noe. Det passer godt i denne sammenheng, og det ligger vel derved i loven også et krav om og en forventning til at den enkelte revisor er en høykompetent person. Men loven stiller et tilleggskrav: Det er ikke tilstrekkelig kun å utøve skjønn, loven stiller krav om "etter beste skjønn". Det er neppe en tilfredsstillende oppfyllelse av dette kravet at den enkelte revisor utøver sitt individuelt beste skjønn.

## ☒ Behov for målestokk

I definisjonen av en rettslig standard<sup>16</sup> kreves at standarden skal "gi anvisning på en bestemt målestokk til bruk ved bedømmelsen". Som det fremgår av det som hittil er sagt er innholdet i standarden "god revisjonsskikk" utdypet gjennom de bransjefaglige standardene, som gir et veiledende uttrykk for en bestemt målestokk, selv om målestokken for det kvalitative nivået mangler i en viss utstrekning. Når det gjelder begrepet "etter beste skjønn" finnes ingen

<sup>15</sup> RS 200 "Formål og generelle prinsipper for revisjon av regnskaper", pkt. 10

<sup>16</sup> Se note 2 foran

tilsvarende bransjefaglige skriftlige standarder. For praktiske formål, som også vil kreve skjønnsutøvelse, kan det derfor være tjenelig å ta i bruk det velkjente begrepet om at det er ”den oppfatning som til enhver tid er alminnelig blant dyktige og samvittighetsfulle utøvere av revisjonsyrket som vil være avgjørende”, og da som en anvisning på en bestemt målestokk til bruk ved bedømmelsen. Det er til og med mulig at begrepet i dette perspektivet kan oppfattes som en rettslig standard.

#### ☒ **Begrepet ”en profesjonelt skeptisk holdning”**

Hvor kommer så begrepet ”en profesjonelt skeptisk holdning” inn i dette bildet ?

Revisorlovutvalgets forslag i LRR § 5-2 var at som en overordnet plikt skal revisor ”i samsvar med god revisjonsskikk” blant annet å ”planlegge og gjennomføre revisjonen med en profesjonelt skeptisk holdning”. Som omtalt tidligere erstattet departementet denne formuleringen med at ”revisor skal utføre revisjonen etter beste skjønn”. Finanskomiteen grep fatt i denne endringen, og som nevnt foran uttalte komiteen<sup>17</sup> at begrepet om revisjonsutførelse ”etter beste skjønn”

- ikke åpner for at revisor skjønnsmessig skal kunne avvike fra god revisjonsskikk
- i noen grad kan ses som en erstatning for lovutvalgets forslag, slik det er omtalt ovenfor
- vil komme i tillegg til kravet til ”god revisjonsskikk”.

Av den begrepsforståelse Finanskomiteen har gitt uttrykk for synes det å kunne utledes at de to begrepene ”etter beste skjønn” og ”med en profesjonelt skeptisk holdning” vil lede til tilnærmet lik revisjonsfaglig adferd.

RS 200<sup>18</sup> har for øvrig i pkt. 6 første punktum formulert et slikt krav:

*”Revisor må planlegge og gjennomføre revisjonen med en profesjonelt skeptisk holdning og være forberedt på at det kan foreligge omstendigheter som medfører at årsregnskapet kan inneholde vesentlig feilinformasjon.”*

Selv om begrepet ble fjernet fra lovteksten, lever det altså videre som et faglig krav til god revisjonsskikk i revisjonsstandarden.

#### ☒ **Den innbyrdes sammenheng mellom begrepene**

Kan så disse skjønnsbegrepene settes inn i en innbyrdes sammenheng ?

Jeg tror det, og med formål ikke å komplisere forståelsen av begrepene, eksempelvis ved en slik formulering:

*Revisor skal alltid utføre revisjonen etter beste skjønn og med en profesjonelt skeptisk holdning i samsvar med revisorlovens krav, herunder i samsvar med skrevne og eventuelle uskrevne revisjonsfaglige standarder (god revisjonsskikk). Målestokken til bruk ved bedømmelsen av de forhold i revisjonsutførelsen som er basert på skjønnsanvendelse, vil være den oppfatning som til enhver tid er alminnelig blant dyktige og samvittighetsfulle utøvere av*

<sup>17</sup> Se note 13 foran

<sup>18</sup> RS 200 ”Formål og generelle prinsipper for revisjon av regnskaper”

*yrket, men sensurert for mulig praksis som ikke er forenlig med revisorinstituttets og revisorlovens overordnede formål.*

Min forståelse er med andre ord at ”etter beste skjønn” og ”med en profesjonelt skeptisk holdning” skal representere den grunnholdning revisor skal innta til ethvert revisjonsoppdrag, mens utførelsen skal skje innenfor rammen av revisorloven, herunder god revisjonsskikk.

#### ☒ **Dokumentasjon nødvendig**

Ved avslutningen under denne delen av foredraget vil jeg sterkt understreke viktigheten av at revisor nedtegner skjønnsutøvelsen i sine arbeidspapirer, jfr. LRR § 5-3 første ledd, hvor kravet er at dokumentasjonen skal vise hvordan revisjonen er gjennomført samt resultatet av revisjonen på en måte som er tilstrekkelig til å kunne underbygge og etterprøve revisors konklusjoner. Dette er den eneste måten revisor på en tilstrekkelig måte kan vise at kravene til revisjonens utførelse er oppfylt. Jeg minner her også om Finansdepartementets uttalelse i klagesak: ”Revisors subjektive kunnskap lar seg ikke etterprøve av Kredittilsynet eller andre brukere av årsregnskapet.”<sup>19</sup>

## **DEL II - KREDITILSYNETS SKJØNNsutøvelse**

I dette foredraget vil jeg begrense temaet til den skjønnsutøvelsen som skjer fra Kredittilsynets side i forbindelse med tilsyn med revisorer.

Det offentliges skjønnsutøvelse er dessuten et svært omfattende tema, og jeg vil her kun berøre temaet i den utstrekning det er nødvendig for sammenhengens skyld. Jeg går i noen grad også ut over foredragets egentlige ramme, med den hensikt å sette Kredittilsynets skjønnsutøvelse inn i en mer fullstendig sammenheng knyttet til konkrete tilsynssaker. For øvrig ligger det i sakens natur at tilmålt tid for foredraget innebærer at ikke alle forhold og sammenhenger blir fremstilt med den utdypning og nyansering som temaet gir grunnlag for.

#### ☒ **Kredittilsynets kompetansegrunnlag**

Som offentlig myndighetsorgan kan Kredittilsynets oppgaver i forhold til revisjonsbransjen blant annet rubriseres under regulering og kontroll. Kompetansegrunnlaget følger av kredittilsynsloven<sup>20</sup>, hvor det i § 1 første ledd nr. 9 er bestemt at det skal føres tilsyn med ”revisor og revisjonsselskaper som er godkjent etter revisjonsloven”. I § 2 i samme lov er det bestemt at dette tilsynet skal føres av Kredittilsynet, som derved er både et tilsynsorgan og et offentlig forvaltningsorgan i forhold til revisorer og revisjonsselskaper, og deres rammebetingelser.

<sup>19</sup> Finansdepartementets avgjørelse i klage på Kredittilsynets vedtak om tilbakekall av godkjenning som registrert revisor ved brev av 19.12.2003.

<sup>20</sup> Lov av 07.12.1956 nr. 1 om tilsynet for kredittinstitusjoner, forsikringsselskaper og verdipapirhandel m.v. (kredittilsynsloven, forkortes KTL)

## ☒ **Det overordnede formålet med tilsyn**

Det overordnede formålet med tilsynsutøvelsen fremgår av KTL § 3 første ledd, som har slik ordlyd:

*”Tilsynet skal se til at de institusjoner det har tilsynet med, virker på en hensiktsmessig og betryggende måte i samsvar med lov og bestemmelser gitt i medhold av lov samt med den hensikt som ligger til grunn for institusjonens opprettelse, dens formål og vedtekter.”*

Formuleringen ”i samsvar med lov og bestemmelser gitt i medhold av lov” gir da det kompetansegrunnlaget som er nødvendig for i tilsynssammenheng å forvalte blant annet revisorloven og bestemmelser i tilhørende forskrifter om revisors utøvelse av revisjonsfaget.

## ☒ **Reaksjoner på pliktbrudd**

Til brudd på plikter er det vanligvis knyttet *sanksjoner*. I LRR kap. 9 gis således Kredittilsynet en direkte hjemmel til å tilbakekalle godkjenningen som revisor eller revisjonsselskap. Dersom revisor eller et revisjonsselskap er siktet for et forhold som kan medføre tilbakekalling av godkjenning, kan Kredittilsynet suspendere godkjenningen inntil straffesaken er avsluttet.

Det kan imidlertid tilføyes at en tillatelse vil være et begunstigende gode (eksempelvis en godkjenning som revisor) som vil kunne kalles tilbake etter alminnelige, ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper dersom forutsetningene eller vilkårene for å ha gitt tillatelsen, brytes. Uavhengig av revisorlovens sanksjonsbestemmelser ville således Kredittilsynet uansett kunne kalle tilbake en godkjenning som revisor ved brudd på forutsetningen eller vilkårene for godkjenningen.

Tilsynsrollen Kredittilsynet er tildelt i kredittilsynsloven innebærer også en anledning til å gi uttrykk for syn og oppfatninger i form av (kritiske) merknader i de tilfeller der revisors pliktbrudd ikke anses som så alvorlige at det gir grunnlag for sanksjon. Slike merknader blir ikke registrert på revisors ”rulleblad” i det offentlige revisorregisteret. I KTL § 4 første ledd punkt 7 gis Kredittilsynet dessuten anledning til å gi en mer sanksjonspreget reaksjon i form av pålegg. Denne hjemmelen er benyttet i noen få tilfeller der revisor er blitt pålagt av Kredittilsynet å fratre som revisor hos navngitt revisjonsklient.

## ☒ **Sensur av revisjonspraksis**

Formålsparagrafens ordlyd i kredittilsynsloven innebærer at Kredittilsynet ved sine tilsyn også plikter å påse at revisjon utøves i samsvar med den hensikt som ligger til grunn for revisorinstituttets opprettelse. En følge av det vil være at Kredittilsynet kan sensurere revisjonspraksis som utøves i strid med revisorlovgivningens bestemmelser og hensikt, selv om det skulle være at slik praksis blir utøvd i brede lag av revisjonsbransjen av dyktige og samvittighetsfulle utøvere av yrket.

## ⌘ ”Forvaltningens frie skjønn”

Det er vanskelig å snakke om Kredittilsynets skjønnsutøvelse i tilsynssaker med revisorer uten kort – og følgelig noe unyansert – å berøre det temaet som ofte blir betegnet som ”forvaltningens frie skjønn”:

Enkelt sagt er vårt rettsystem bygd opp slik at offentlig inngripen krever et rettslig grunnlag (legalitetsprinsippet). Som nevnt tidligere finnes så vel i revisorloven som i kredittilsynsloven hjemler som gir Kredittilsynet slik kompetanse. Like fullt må det klargjøres hvor grensene for denne materielle kompetansen går. Ved slik klargjøring må den alminnelige rettskildelære anvendes. Formålsbetraktninger kan spille en sentral rolle i en slik grenseklargjøring, i tillegg til lovens ordlyd, praksis m.v..

Ved klargjøring av den materielle kompetansen vil det ofte være slik at deler av kompetansen er lovbestemt – forvaltningsorganet er tillagt plikter – mens andre områder er overlatt til forvaltningsskjønn – forvaltningsorganet har en valgfrihet. I dette perspektivet er således det såkalte ”frie skjønnet” en faktor i grensdragningen for forvaltningens materielle kompetanse.

Denne valgfriheten har i seg i hvert fall to viktige dimensjoner:

Forvaltningsorganet

- kan velge om en avgjørelse skal treffes eller ikke, og
- har ofte, men ikke alltid, en viss frihet til å bestemme avgjørelsens innhold.

Denne friheten til å bestemme avgjørelsens innhold er imidlertid også underlagt en rekke beskrankninger, ofte omtalt som ulovfestede, forvaltningsrettslige prinsipper:

- Skjønnsfaktorene må være relevante og saklige i forhold til kompetansegrunnlaget
- Avgjørelsens innhold må ikke
  - o være vilkårlig (forutberegnelighet)
  - o være urimelig og
  - o uforholdsmessig tyngende (forholdsmessighet)
  - o innebære usaklig forskjellsbehandling (likebehandling)

Kort oppsummert er det slik at forvaltningsorganets kompetanse er styrt av rettsregler. Disse rettsreglene er imidlertid ofte ikke detaljerte og uttømmende, slik at det er innenfor rammene av disse at forvaltningsorganet må finne sin kompetanse. Det er slike ikke-detaljregulerte rettsregler som danner rammene for de delene av kompetanseområdet som betegnes ”forvaltningens frie skjønn”. Som det fremgår av sammenhengen foran er imidlertid denne ”friheten” belagt med en rekke beskrankninger, og man kan derfor si at dette ”frie skjønnet” langt fra er så fritt som uttrykket i utgangspunktet kan gi assosiasjoner om.

## ⌘ Domstolenes rolle

Rettspraksis viser at domstolene er tilbakeholdne med å overprøve resultatet av forvaltningens frie skjønnsutøvelse. Et moment som kan bety noe for graden av tilbakeholdenhet er forvaltningsorganets særlige kompetanse og kyndighet på det fagfeltet avgjørelsen er knyttet til.

Hva som imidlertid kan prøves for domstolene er

- lovanvendelsen og kompetansegrunnlaget skjønnet er bygget på
- uriktig eller ufullstendig faktaoppfatning
- saksbehandlingsfeil, vanligvis som en følge av at forvaltningslovens<sup>21</sup> regler for saksbehandling ikke er fulgt, herunder de tidligere nevnte ulovfestede, forvaltningsrettslige prinsipper.

### ☒ En tilsynssituasjon i praksis

La oss så se på en tilsynssituasjon i praksis med hensyn til de deler av tilsynsprosessen hvor Kredittilsynet utøver et skjønn. Det skal innledningsvis her bemerkes at det er viktig å skille mellom hva som er lovforklningstema og hva som er skjønnstema – med andre ord å skille mellom rettsanvendelse og skjønnanvendelse.

I en tilsynssituasjon vil Kredittilsynet som et grunnleggende utgangspunkt kun ha revisors dokumentasjon å forholde seg til. Der hvor det foreligger innberetning til tilsynet, eksempelvis fra bobestyrer i konkursbo eller fra skattemyndighetene, vil tilsynet i en viss utstrekning også ha innsikt i underliggende forhold hos revisjonsklienten.

Jeg går her forbi de innledende formaliteter som et stedlig tilsyn krever, herunder krav til prosedyre og til saksbehandlernes habilitet i saken basert på forvaltningslovens krav, og går inn i den fase der tilsynet må avklare og søke en best mulig forståelse av faktum i saken, som regelmessig finner sted ved gjennomgang av revisors arbeidspapirer av utvalgte revisjonsklienter, forklaringer og supplerende opplysninger fra revisor selv, og i noen tilfeller også informasjon fra andre gjennom innberetninger til tilsynsorganet. I denne faktumavklaringsfasen vil det normalt være begrenset anvendelse av skjønn.

### ☒ Skjønnsbruk ved vurdering av revisors roller og yrkesutøvelse

I de tilfeller det stedlige tilsynet gjelder revisjonsutførelse, blir neste fase å vurdere faktum opp mot kravene som revisorloven, god revisjonsskikk og eventuelt andre lover og forskrifter oppstiller til revisjonsutførelsen. I den grad regelverket åpner for eller nødvendiggjør at revisor anvender skjønn, vil en viktig del av vurderingen være hvorvidt revisor har identifisert disse tilfellene, samt har gjennomført og dokumentert skjønnet og dets resultat med forsvarlighet. I denne sammenhengen vil tilsynsorganet langt på vei ha samme utfordring som revisor selv til å utlede det skjønnsbehovet de revisjonsmessige problemstillingene utløser. Slike skjønn vil imidlertid ikke bare knytte seg til den rent revisjonsfaglige utførelse, men eksempelvis også til forhold som er knyttet til revisors uavhengighet og objektivitet, ut fra de rolle- og adferdsbeskravninger som revisorlovens kapittel 4 stiller opp.

Det er her vesentlig å understreke at Kredittilsynets skjønnsbruk ikke skal bære preg av å være etterpåklokskap. Revisor har krav på å bli vurdert ut fra hvordan forholdene fremstod på det aktuelle tidspunktet da handlingen eller unnlattelsen fant sted.

---

<sup>21</sup> Lov 10.02.1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven, forkortet FVL)

Deretter vil tilsynets oppgave være å gjøre en samlet vurdering og konklusjon av revisors rolle og faglige adferd i saken. Utgangspunktet vil her være en klargjøring av gjeldende rett hvor vurderingsperspektivet vil være eksempelvis tolkning av loven ut fra dens ordlyd, lovforarbeidene, domsavgjørelser, forvaltningspraksis samt formålsbetraktninger og reelle hensyn knyttet til regelverket, hvori også ligger en vurdering opp mot med den hensikt revisorinstituttet er etablert, slik kredittilsynsloven § 3 første ledd tillegger Kredittilsynet som tilsynsoppgave. Dreier det seg om mulig overtredelse av regler som krever skjønnsutøvelse av revisor, må også Kredittilsynet utøve et kvalifisert skjønn av kvaliteten og resultatet av revisors skjønnsbruk. I dette perspektivet vil ”den oppfatning som til enhver tid er alminnelig blant dyktige og samvittighetsfulle utøvere av revisjonsyrket” kunne være en nyttig rettesnor, men ikke tilstrekkelig. Som det fremgår av sammenhengen vil denne fasen av tilsynsprosessen i tillegg til rettsanvendelsen også kunne kreve betydelig skjønnsbruk fra tilsynsmyndighetens side, men, som det fremgår foran, med vesentlige innsnevring og med høye krav til forsvarlighet i den frie skjønnsutøvelsen.

### ✦ Skjønnsbruk ved reaksjoner på lovovertridelser

Innholdet i konklusjonen etter en slik samlet vurdering leder til at den videre prosess kan ta noe ulike veier:

Det gunstigste utfallet vil naturlig nok være at Kredittilsynet ikke har noe å bemerke til den vurderte revisjonen. Tilsynssaken kan da avsluttes med en slik konklusjon.

Dreier saken seg om manglende oppfyllelse av visse formalbestemmelser i revisorloven, pålegger revisorloven § 9-1 første og annet ledd en handleplikt, idet loven da bestemmer at Kredittilsynet skal kalle tilbake godkjenningen, dersom vilkårene<sup>22</sup> er oppfylt. Det ligger imidlertid ingen automatikk i bestemmelsen: Revisor varsles først og får anledning til kontradiksjon før endelig vedtak fattes, og revisor vil ha anledning til å påklage vedtaket.

Saksforhold som er knyttet til revisors uavhengighet i forhold til klient etter kapittel 4 i revisorloven, krever skjønnsutøvelse fra Kredittilsynets side, idet vurderingen da blir om forholdet eksempelvis ”*kan svekke revisors uavhengighet eller objektivitet*”<sup>23</sup> eller ”*er egnet til å påvirke eller reise tvil om revisors uavhengighet og objektivitet*”<sup>24</sup>. I slike tilfeller kan et mulig utfall være, eventuelt i tillegg til reaksjoner mot revisor selv, å pålegge revisor eller revisjonsselskapet å fratrukke som vedkommende revisjonspliktige klients revisor. Som tidligere nevnt kan hjemmelen for et slikt pålegg utledes av KTL § 4 første ledd punkt 7.

I andre tilfeller, der tilsynet avdekker alvorlige forhold som er i strid med revisorloven og god revisjonsskikk, må Kredittilsynet vurdere og ta et foreløpig standpunkt til sakens alvorlighetsgrad, og spesielt vurdere om saken kvalifiserer til sanksjon, dvs. tilbakekall av godkjenning som revisor etter LRR § 9-1 tredje ledd.

<sup>22</sup> Etter revisorloven § 9-1 skal godkjenningen som revisor tilbakekalles dersom kravene i lovens § 3-4 nr. 2 eller 3 (manglende økonomisk vederheftighet eller ikke lenger er myndig) og som revisjonsselskap tilbakekalles dersom kravene i lovens § 3-5 (styresammensetning, stemmerett, eierskap til kapitalen, krav i selskapsavtale eller vedtekter til gyldige vedtak i selskapsmøte/generalforsamling, økonomisk vederheftighet og kontorsted) ikke lenger er oppfylt.

<sup>23</sup> Revisorloven § 4-1 første ledd første punktum

<sup>24</sup> Revisorloven § 4-5 første ledd

Vurderingstemaet er da om revisor anses uskikket fordi vedkommende

- har gjort seg skyldig i straffbar handling og dette må antas å svekke den tillit som er nødvendig for yrkesutøvelsen, eller
- grovt eller gjentatte ganger har overtrådt revisors plikter etter lov eller forskrifter.

Som man ser, ligger det her betydelige tolkningselementer i lovteksten, eksempelvis i begrepene ”uskikket”, ”skyldig i straffbar handling”, ”antas å svekke den tillit som er nødvendig for yrkesutøvelsen” og i pliktøvertredelse ”grovt eller gjentatte ganger”. Hvorvidt det faktisk foreligger pliktøvertredelse etter lov eller forskrifter, vil også kunne være et lovtolkningstema, først og fremst ut fra enkeltbestemmelser i revisorloven, herunder den rettslige standarden ”god revisjonsskikk”, men også annen lov eller forskrift.

Det kan her skytes inn at tilbakekall av godkjenning som revisor ikke er en straff, men en *administrativ reaksjon* som følge av en yrkesadferd eller andre forhold som gjør at revisor, ut fra en totalvurdering, anses som uskikket til fortsatt å ha godkjenning som revisor, og som har som følge at revisor ikke lenger fyller vilkårene for å ha godkjenning som revisor. I dette perspektivet er vurderingen fremtidsrettet.

Dersom Kredittilsynets foreløpige vurdering er at lovens betingelser er oppfylt, og revisor anses uskikket, er det ingen automatikk i at tilbakekall av godkjenning skal finne sted, idet LRR § 9-1 tredje ledd innledes med at ”*Kredittilsynet kan kalle tilbake godkjenning...*”. Loven gir med andre ord Kredittilsynet en anledning, men ikke en plikt.

Tilbakekall av godkjenning som revisor er en sterkt inngripende og alvorlig reaksjon, som stiller store krav til Kredittilsynets vurdering. Vurderingstemaet blir da om denne retten skal benyttes. Overordnet i denne vurderingen vil hensikten med revisorinstituttet være et sentralt element: Hva er hensikten med den pliktrevisjonsordningen vi har i Norge og hvem tar loven sikte på å beskytte? For selve rettsanvendelsen må gjeldende rett klarlegges, med alle de tolkningsfaktorer som tidligere er omtalt. Dertil må forvaltningsmessige forhold som likebehandling og konsekvens (ikke vilkårlig, sterkt urimelig eller uforholdsmessig tyngende) iakttas. Det må således også tas i betraktning, selv om forholdet objektivt sett kvalifiserer til tilbakekall av godkjenning, om det foreligger subjektive formildende omstendigheter i saken. Det dreier seg med andre ord om å finne en balansert og fornuftig, men like fullt til dels en skjønnsmessig vektning av de ulike faktorene frem til en forsvarlig foreløpig konklusjon.

Dessuten må Kredittilsynet vurdere om det foreligger omstendigheter i saken som gjør at tilbakekallet av godkjenningen kan gjøres tidsbegrenset, slik LRR § 9-1 fjerde ledd gir adgang til. Her skal kort tilføyes at hensynet til bestemmelse i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen<sup>25</sup> om forbud mot dobbeltstraff medfører at Kredittilsynet er tilbakeholden med å anvende tidsbegrensning i tilbakekallssaker som gjelder revisorer, da dette kan få preg av å være straffeutmåling. Det vil uansett være slik at ved ikke-tidsbegrenset tilbakekall av godkjenningen, vil revisor på nytt kunne søke godkjenning som revisor.

I tilsynssaker der alvorlighetsgraden kun vurderes å lede til kritiske merknader fra Kredittilsynet, vil vurderingsprosessen hos Kredittilsynet være omtrent tilsvarende.

<sup>25</sup> Ved lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) er med visse forbehold bestemt at den europeiske menneskerettskonvensjonen skal gjelde som norsk lov.

Revisorloven § 9-2 hjemler adgang til å suspendere godkjenningen som revisor eller revisjonsselskap dersom vedkommende er siktet i straffesak for forhold som kan medføre tilbakekalling av godkjenningen. Suspensjonen tidsbegrenses i loven inntil straffesaken er avsluttet. Kredittilsynet har ikke hatt noe tilfelle hvor denne adgangen er benyttet. Hovedårsaken til det antas å være at godkjenningen allerede er tilbakekalt før straffesak er reist. Lovhjemmelen er imidlertid en "kan"-bestemmelse, med andre ord en anledning Kredittilsynet har, og skulle det inntreffe en situasjon hvor det kan være aktuelt å bruke bestemmelsen fordi lovens vilkår er oppfylt, er det åpenbart at det må gjennomføres et forsvarlig skjønn av behovet for å suspendere den revisor eller det revisjonsselskap det gjelder. Sakens alvorlighetsgrad, verdien av foreliggende bevis og dokumentasjon samt hensynet til revisors øvrige klienter vil her være sentrale momenter i vurderingen. Det kan også ha betydning om det straffbare forholdet har oppstått under utøvelsen av revisjonsvirksomheten.

#### ✘ **Det kontradiktoriske prinsipp**

Ett av rettssikkerhetshensynene som inngår i den forsvarlige offentlige saksbehandlingen, er at parten – her revisor eller revisjonsselskapet – i normaltilfellene må gis mulighet til å forsvare sine interesser før vedtak fattes. Dette grunnleggende prinsipp kalles *det kontradiktoriske prinsipp*. Dette prinsippet er nedfelt i FVL § 16 første ledd første punktum, hvor det er bestemt at part "skal varsles før vedtak treffes og gis høve til å uttale seg innen en nærmere angitt frist". Etter samme paragrafs annet ledd første punktum er kravet at "Forhåndsvarslet skal gjøre greie for hva saken gjelder og ellers inneholde det som anses påkrevd for at parten på forsvarlig måte kan vareta sitt tarv".

Kredittilsynets praksis i normaltilfellene er at det alltid, før det konkluderes og uavhengig av reaksjonsgrad, sendes et varsel til revisor eller revisjonsselskapet. Av varselet fremgår det faktum Kredittilsynet har lagt til grunn, det rettslige grunnlaget, Kredittilsynets vurdering, foreløpig konklusjon (reaksjonsmåte) og svarfrist, som normalt er 3 uker. På denne måten ivaretas også et av de mest sentrale elementene i god offentlig forvaltningsskikk, som for øvrig også er nedfelt i FVL § 17 første ledd der det heter at "Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes".

#### ✘ **Partsinnsynsrett**

FVL § 27 første ledd første punktum har slik bestemmelse:

*"Det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket, skal sørge for at partene underrettes om vedtaket så snart som mulig."*

Videre følger av FVL § 28 første ledd at

*"Enkeltvedtak kan påklages av en part<sup>26</sup> eller annen med rettslig klageinteresse<sup>27</sup> i saken til det forvaltningsorgan (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket (underinstansen)."*

---

<sup>26</sup> Part er i FVL § 2 første ledd bokstav e definert som "person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken direkte gjelder".

Bestemmelsene innebærer at allerede på varslingsstadiet må Kredittilsynet ta standpunkt til hvem som er parter i saken. I normaltilfellene vil det kun være revisor og/eller revisjonsselskapet som har slik partsinteresse. Men undertiden kan også andre ha slik rettslig interesse, eksempelvis en revisjonspliktig klient. Det kan være tilfellet i de sakene der konklusjonen er pålegg om å fratre som revisor hos navngitt klient. Tiden det tar å skaffe seg ny revisor, kanskje til og med etter anbudsrunder, eventuell ekstraordinær generalforsamling for valg av ny revisor osv. tilsier at en påleggskonklusjon som nevnt har så stor betydning for vedkommende klient at partsinteressen kan sies å være til stede. Er Kredittilsynet etter en skjønnsmessig vurdering kommet til at det er formålstjenlig også å forholde seg til revisjonsklienten som part i saken, oppstår spørsmålet om når varselet om pålegg må sendes til revisjonsklienten. I praksis vil det nemlig ofte være slik at dersom klienten mottar kopi av varselet til revisor, så vil klienten velge ny revisor uansett hva som blir det endelige resultatet i saken. Spesielt vil det kunne gjelde børsnoterte foretak, som har et særskilt behov for at ingen stiller spørsmål ved revisors uavhengighet og objektivitet.

Kredittilsynet praktiserer nå dette slik at revisor først får et varsel om pålegg om fratreden. Dersom Kredittilsynet etter fornyet vurdering basert på revisors kontradiksjon fortsatt har til hensikt å opprettholde varselet, varsles revisjonsklienten, som også vil kunne ivareta sin partsinteresse gjennom kontradiksjon. Kredittilsynet trekker deretter sin endelige konklusjon i form av et vedtak som så vel revisor som klienten underrettes om.

Revisor eller revisjonsselskapet vil normalt benytte seg av sin kontradiksjonsadgang og gi sine kommentarer til Kredittilsynets varsel. Svaret leder til en ny gjennomgang av saken, og da med særlig blikk på om de gitte kommentarer tilfører saken nye momenter som kan lede til en annen konklusjon enn den varslede. Vektingen av eventuelle nye momenter i det totale saksbildet vil også være en skjønnsutøvelse. Nytt eller endret faktum kan imidlertid også lede til endret rettsanvendelse, og derved til en annen konklusjon. Praksis fra Kredittilsynets saksbehandling viser da også at så vel faktum og vurdering som konklusjon i en del tilfeller blir endret ved denne fornyede saksgjennomgangen. Det viser at kontradiksjonen kan ha en reell betydning for konklusjonen. Den nye vurderingen kan dessuten føre til at det blir utformet et nytt varsel til revisor for kontradiksjon.

#### ⌘ **Skriftlig konklusjon til revisor**

Etter denne siste vurderingen av saken gir Kredittilsynet sin endelige konklusjon, som meddeles vedkommende skriftlig i et brev som inneholder det faktum Kredittilsynet har lagt til grunn, det rettslige grunnlaget for konklusjonen, samt Kredittilsynets vurdering og endelige konklusjon. Dersom det er utøvd forvaltningsmessig skjønn, bør dessuten hovedhensynene i skjønnsutøvelsen være omtalt. Dessuten opplyses om eventuell klageadgang og –frist, hvem som i så fall er overordnet klageinstans og fremgangsmåten ved klage. Videre opplyses om retten til å se sakens dokumenter. Alle disse forholdene er krav som følger av FVL §§ 25 og 27.

---

<sup>27</sup> Lov 13. august 1915 nr. 6 om rettergangen for tvistemål (tvistemålsloven – TVML) har i § 54 slik bestemmelse:

*”Har saksøkeren en retslig interesse av, at det blir fastsat ved dom, at et retsforhold eller en rettighet er til eller ikke er til, eller at et dokument er ekte eller uekte, kan han reise søksmaal med paastand om fastsettelsesdom, selv om fuldbyrdelsesdom endnu ikke kan erhverves.”*

## ☒ Forholdet til ØKOKRIM og andre offentlige myndighetsorganer

Først etter at Kredittilsynet har trukket sin endelige konklusjon, vurderes om saksforholdet er av en slik art at det rammes av straffebestemmelsene i LRR § 9-3. Kredittsinsloven § 6 første ledd åpner for at Kredittilsynet kan melde ”til påtalemyndigheten eller til vedkommende offentlige myndighet som saken særskilt hører under” overtredelse av bestemmelser som gjelder for institusjoner Kredittilsynet har tilsyn med. Også dette er en ”kan”-bestemmelse - Kredittilsynet har en lovhjemlet anledning, men ikke en plikt. Om Kredittilsynet vil benytte denne anledningen, er et rettsanvendelsestema, hvor vurderingen må utøves med de beskrankninger som er omtalt tidligere, og under hensyntagen til sakens alvorlighetsgrad samt til prinsipper som forutberegnelighet, forholdsmessighet og likebehandling.

Etter § 6 annet ledd i kredittsinsloven skal dessuten Kredittilsynet oversende opplysninger til ØKOKRIM dersom Kredittilsynet gjennom tilsynsarbeidet får mistanke om forhold med tilknytning til utbytte av en straffbar handling (hovedsakelig hvitvasking) eller til forhold som rammes av straffeloven § 147a og § 147b (hovedsakelig terrorhandlinger, finansiering av terrorhandlinger). Her fastlegger loven en ”skal”-situasjon – Kredittilsynet har en underrettningsplikt – men like fullt blir det et lovtolkningstema å vurdere om de foreliggende opplysninger gir grunnlag for ”mistanke”.

## ☒ Revisors rett til klage eller domstolsprøving

Vedtak om sanksjon - tilbakekall av godkjenning – kan påklages til det forvaltningsorgan som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket<sup>28</sup>, og som her vil være Finansdepartementet. Klageinstansens vedtak kan imidlertid ikke påklages<sup>29</sup>, men kan prøves for domstolene. Jeg viser her til det som er sagt foran når det gjelder hvilke forhold som kan domstolprøves, samt til det som er sagt om domstolenes tilbakeholdenhet til å overprøve forvaltningens avgjørelser samt det frie skjønn.

Kredittilsynets (kritiske) merknader er ikke enkeltvedtak, og kan ikke påklages. Bare unntaksvis vil slike merknader kunne prøves for domstolene, ettersom det er et vilkår at domstolen mener at den merknader retter seg mot har en rettslig interesse i at saken prøves for domstolen<sup>30</sup>.

Klagen fremsettes til det forvaltningsorgan (underinstansen) som har gjort vedtaket, og som deretter forbereder saken for oversendelse til og behandling av klageinstansen. Underinstansen har imidlertid hjemmel til å oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet<sup>31</sup>. Det innebærer at underinstansen som et ledd i saksforberedelsen for klageinstansen må gjennomgå saken på nytt, og herunder vurdere om klagen inneholder momenter som gir grunnlag for endringer i faktum eller tidligere egne vurderinger og konklusjoner – også av de skjønn som er foretatt tidligere.

<sup>28</sup> FVL § 28 første ledd

<sup>29</sup> FVL § 28 tredje ledd første punktum

<sup>30</sup> TVML § 54, gjengitt foran i fotnote 27

<sup>31</sup> FVL § 33 annet ledd annet punktum

## ☒ Offentlighet

Det kan her også presiseres at Kredittilsynet er et tilsynsorgan og ikke et klageorgan. Eksempelvis vil Kredittilsynet på fritt grunnlag avgjøre om det vil gå videre med en sak som innrapporteres, og den som innrapporterer får ikke partsstatus i saken. Det innebærer at det kun er den eller de som har partsinteresser som har innsynsrett i sakens dokumenter<sup>32</sup>. Jeg går ikke her nærmere inn på hva som etter loven regnes for sakens dokumenter, og hvilke dokumenter tilsynsorganet kan eller skal unnta fra dokumentinnsyn. Offentlighetslovens<sup>33</sup> bestemmelser må her tas i betraktning, hvor hovedregelen finnes i § 2 første ledd, og har slik ordlyd:

*” Forvaltningens saksdokumenter er offentlige så langt det ikke er gjort unntak i lov eller i medhold av lov.”*

I lovens §§ 5 – 6a er det gjort en rekke unntak fra hovedregelen, blant annet for interne dokumenter og dokumenter som inneholder opplysninger som er undergitt lovbestemt taushetsplikt. Det foreligger imidlertid ikke noe slikt unntak for selve konklusjonsbrevet i en revisortilsynssak, hvilket innebærer at enhver kan begjære innsyn i dokumentet. Dog vil elementer i brevet kunne være unntatt offentlighet som følge av taushetsplikt<sup>34</sup>, eksempelvis klientopplysninger, personlige forhold eller visse drifts- og forretningsforhold

## ☒ Avslutning

Som vi ser, er også Kredittilsynets nødvendige skjønnsutøvelse i tilsynssaker med revisorer og revisjonsselskaper omfattende. Det kan da forhåpentligvis virke betryggende at det er belegg for å hevde at Kredittilsynet har lagt inn en tilstrekkelig sikkerhetsmargin i håndhevingen av det materielle lovverket og i skjønnsutøvelsen, ettersom ikke en eneste sak som er overprøvet av Finansdepartementet eller rettskraftige dommer i tilbakekallssaker vedrørende revisorer har gitt et annet resultat enn det Kredittilsynet kom til.

---

<sup>32</sup> FVL § 18 og § 19

<sup>33</sup> Lov 19.06.1970 om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven)

<sup>34</sup> KTL § 7, FVL § 13, §§ 13 a-f.