

Asia: VN/4561/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle eurooppalaista keskitettyä yhteyspistettä koskevaa sääntelyä täydentäväksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

ESAPIin luovutettavia tietoja tilintarkastajista tulee selkeyttää vastaamaan muiden EU-maiden sääntelyä

Suomen Tilintarkastajat ry (ST) kiittää mahdollisuudesta kommentoida luonnosta hallituksen esitykseksi eduskunnalle eurooppalaista keskitettyä yhteyspistettä koskevaa sääntelyä täydentäväksi lainsäädännöksi, VN/4561/2024. Lausuntonaan ST esittää seuraavan.

Keskeinen osa EU pääomamarkkinaunionin kehittämistä on ESAP-lainsäädäntöpaketti, jonka tavoitteena on parantaa tiedon läpinäkyvyyttä, vertailtavuutta ja saavutettavuutta sijoittajille, liikkeellelaskijoille, valvojille ja muille sidosryhmille. Lisäksi se tukee EU vihreän kehityksen ohjelman ja EU digitalisaatiostrategian kehittämistä. Pidämme tätä hyvänä. Arvostamme myös ESAPn sisältyvää periaatetta ”file only once”, koska lisä- ja päällekkäisiä raportointivaatimuksia sekä lisäkustannuksia yrityksille ja tilintarkastajille tulee välttää viimeiseen asti.

Pidämme tärkeänä, ettei ESAP edellytä sellaisten tietojen toimittamista, joita yritysten tai tilintarkastajien ei muuten tarvitse julkaista lakien mukaan. ESAP-lainsäädäntöpaketin implementoinnin yhteydessä tulisi huomioida muiden jäsenvaltioiden sääntelykäytäntö, jotta Suomi ei poikkea Euroopan harmonisointitavoitteesta. Erityisesti tilintarkastajan näkökulmasta kiinnitämme huomiomme luonnoksessa hallituksen esityksestä Tilintarkastusvalvonnan velvollisuuteen toimittaa tilintarkastajien henkilötietoja ESAPIin, vaikka sekä tilintarkastusasetus että -direktiivi antavat sääntelymahdollisuuden toimittaa ainoastaan tilintarkastusyhteisöjen nimet ESAPIin.

Tilintarkastajien henkilötietojen luovuttaminen ns. open data- ja tiedon uudelleenkäytön toimintaympäristössä on kyseenalaista. Esimerkiksi lienee epäselvää, kenellä on vastuu sen jälkeen, kun henkilötiedot ovat toimitettu ESAPIin. Kyberturvallisuusnäkökulmasta tämä on erityisen tärkeä huomioida.

Yksityiskohtaiset perustelumme alla.

Henkilötietojen julkistaminen seuraamusten yhteydessä on ollut ongelmallinen jo ennen ESAP-sääntelyä

ESAP-asetuksella muutetut tilintarkastusasetuksen (uusi artikla 13 a) ja tilintarkastusdirektiivin (uusi artikla 20 a) rekisteröimis- ja julkistamisartiklat eivät edellytä henkilötietojen julkistamista, vaan antavat mahdollisuuden toimittaa ainoastaan tilintarkastusyhteisöjen nimet ESAPiin.

ST huomauttaa, että HE-luonnoksessa tilintarkastuslakiin esitetyt muutokset koskien rekisteröintiä (6 luku 9 § 1 mom.) ja julkistamista (10 luku 8 § 1 mom.) on kirjoitettu muotoon, jossa molemmat pykälät nyt lähtevät siitä, että metatietoihin syötetään tilintarkastajan nimet, vaikka edellä mainitut artiklat mahdollistavat myös liitettäväksi tilintarkastusyhteisöjen nimet metatietoihin.

ST kiinnittää valtiovarainministeriön huomion myös siihen, että kyseisessä säännöksessä ESAPiin toimitettavaksi ehdotettavat tilintarkastuslautakunnan päätökset julkistetaan PRH:n verkkosivuilla nykyään siten, että niissä julkistetaan tilintarkastajan nimi. Tilintarkastajalla tarkoitetaan TTL 6 luvun 9 §:ään tilintarkastajarekisteriin rekisteröityä luonnollista henkilöä tai tilintarkastusyhteisöä.

Voimassa oleva tilintarkastusdirektiivi (2014/56/EU) kuitenkin sääntelee henkilötietojen suojasta. Direktiivin 30 c artikla 3 kohdan toisen alakohdan mukaan: ”Seuraamusten ja toimenpiteiden julkistamisessa ja kaikissa julkisissa lausunnoissa on kunnioitettava Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistettuja perusoikeuksia, erityisesti oikeutta yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen ja oikeutta henkilötietojen suojaan. Jäsenvaltiot voivat päättää, että tässä julkistamisessa tai julkisissa lausunnoissa ei ilmoiteta direktiivin 95/46/EY 2 artiklan a kohdassa tarkoitettuja henkilötietoja.”

Edellä mainittu tilintarkastusdirektiivin säännös on implementoitu tilintarkastuslakiin kyseistä mahdollisuutta hyödyntämättä. Voimassa olevan säännöksen mukaan henkilötiedot voidaan jättää julkistamatta vain poikkeustilanteissa. TTL 10:8.3 mukaan ”Huomautus, varoitus, hyväksymisen peruuttaminen, toimintakielto, uhkasakko tai seuraamusmaksu voidaan julkistaa ilman seuraamuksen kohteena olevan nimeä, jos 1 momentissa tarkoitettu julkistaminen vaarantaisi tilintarkastusalan yleisen luotettavuuden tai meneillään olevan viranomaistutkinnan taikka aiheuttaisi suhteetonta vahinkoa osapuolille tai olisi luonnolliselle henkilölle kohtuutonta.” Säännöstä on sovellettu käytännössä hyvin harvoin.

ST on jo aikaisemmin nostanut esiin seuraamusten julkistamiseen liittyviä ongelmia (ks. keskustelunavaus joulukuun 2022) ja ehdottanut lainsäädännön muuttamista direktiivin salliman jäsenvaltio-option mukaisesti. ST esitti myös, että tilintarkastuslautakunta muuttaisi omaa linjaustaan tilintarkastajien nimien julkistamisessa voimassa olevan lain sallimissa rajoissa.

Tilintarkastuslautakunta on sittemmin käsitellyt asiaa omassa toiminnassaan ja todennut, että tilintarkastuslaki velvoittaa sitä julkistamaan tilintarkastajien nimet lainvoimaisissa hallinnollisissa seuraamuksissa, jotka julkaistaan patenti- ja rekisterihallituksen verkkosivuilla. Lautakunnan tulkinnan takia asia tulisi ratkaista tilintarkastuslakia muuttamalla.

Lainsäädäntöä tarvitaan yhdenmukaistamaan eri EU-maiden vaatimuksia rekisteröimisestä ja julkaisemisesta mukaan lukien ESAP-vaatimukset

Suomen malli tilintarkastajien nimien julkaisemisesta kuuluu eurooppalaisittain vähemmistöön. Suomen verrokkimaista Ruotsissa ja Norjassa ei julkisteta tilintarkastajan nimeä verkkosivuilla julkistettavissa hallinnollisia seuraamuksia koskevissa päätöksissä. Tanskassa tilintarkastajan nimi julkistetaan vain silloin, kun kyse on tilintarkastajan hyväksynnän peruuttamisesta, mutta ei sitä lievemmistä seuraamuksista. Tiedot ovat tietenkin saatavissa pyydettyä kyseisiltä viranomaisilta.

Kun ESAPn tavoitteena on koota yhteen vertailukelpoiset tiedot eri jäsenvaltioista eri käyttäjien tarpeisiin, on tavoitteen kannalta ristiriitaista, jos jostain maasta toimitettaisiin yksityiskohtaisempia tietoja kuin muista maista. Eriarvoisuus korostuu entisestään tilanteessa, jossa suomalaisten tilintarkastajien nimet päätyisivät ESAPiin, mutta esimerkiksi ruotsalaisten ei. Katsomme, että Suomen pitäisi siirtyä vastaavaan malliin, jossa tilintarkastajien nimiä ei julkaista.

Lisäksi huomautamme, että ESAP-sääntely koskee tilinpäätösten ohella myös kestävyysraportteja. CSRD-sääntelyn mukaisesti kestävyysraportoinnin varmentaja voi EU-maissa olla tilintarkastajan ohella myös muu riippumaton varmentaja (IASP). Käsityksemme mukaan tietojen luovuttaminen ei kuitenkaan koskisi tilintarkastajien ohella vastaavasti myös kestävyysraportoinnin varmentajia. Suomessa kestävyysraportoinnin voi varmentaa vain erikoispätevyyden hankkinut tilintarkastaja, kestävyysraportointitarkastaja (KRT). Muissa EU-maissa voi olla myös muita toimijoita. Tällainen epäyhteneväinen sääntely on omiaan vääristämään markkinoiden toimintaa ja on myös kilpailuneutraliteetin näkökulmasta ongelmallinen. Näiden yhteisvaikutus muodostaisi julkistamis- ja rekisteröintikäytännöstä entistä epäyhtenäisemmän, kun vaatimukset olisivat erilaiset ja tiukemmat kuin muissa maissa.

Tulee myös tunnistaa, että henkilötiedot ovat luonteeltaan tietoja, joiden julkistamiseen ja luovuttamiseen on suhtauduttu muutoinkin kriittisesti myös EU-sääntelyssä (GDPR). Tämä on entisestään korostunut viime vuosina kyberturvallisuusuhkien noustua entistä voimakkaammin turvallisuushuoleksi niin yritysten kuin jäsenvaltioiden omassakin riskienhallinnassa.

Henkilötietojen julkistaminen poistettava tilintarkastuslaista

Tilintarkastajana toimivan luonnollisen henkilön henkilötietojen julkistamiseen liittyy edellä kuvatulla tavalla useita epäkohtia.

ST huomauttaa, että toisin kuin suurin osa ESAP-sääntelyn piirissä olevista muista yrityksistä ja raportointivelvollisista on nimenomaisesti yrityksiä ja yhteisöjä, tilintarkastajien kohdalla on kyse lähes aina luonnollisesta henkilöstä, eli ihmisestä. Vaikka tilintarkastajaksi olisi valittu tilintarkastusyhteisö, tulee päävastuulliseksi tilintarkastajaksi nimetä luonnollinen henkilö. Tilintarkastusvalvonnan ratkaisukäytännössä hallinnollinen seuraamus on lähes poikkeuksetta annettu luonnollisille henkilöille.

ST ehdottaa, että TTL 10: 8 muutetaan siten, että hyödynnetään tilintarkastusdirektiivin (2014/56/EU) 30 c artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mahdollistama kansallinen optio siitä, että tilintarkastajille annettavia seuraamuksia verkkosivuilla julkistettaessa ei ilmoiteta tilintarkastajan henkilötietoja eli esimerkiksi tilintarkastajan nimeä.

ST pitää tärkeänä, että esittämämme tilintarkastuslain muutos toteutetaan välittömästi henkilötietojen julkistamiseen liittyvien useiden epäkohtien vuoksi. Katsomme, että muutos tilintarkastuslakiin on ensisijainen, jotta sääntelymme saatetaan vastaamaan muiden EU-maiden sääntelyä. Kun kansallisesta sääntelystä on saatu poistettua säännökset henkilötietojen julkistamisesta tilintarkastuslautakunnan päätöksissä, voitaisiin ESAP-sääntelyn täytäntöönpanossa säätää toimitettavaksi ESAPIin hallinnollisten seuraamusten lisäksi seuraamusten saajina olevien tilintarkastusyhteisöjen nimet.

ESAP koskee finanssimarkkinoilla toimivia yrityksiä

HE-luonnoksen (s. 18) mukaan Suomessa ESAP-tietojen toimittamisvelvoite koskee noin 600 yritystä, kuten muun muassa pörssiyhtiöitä (135 kpl), First North Finland -yhtiöitä (51 kpl), sijoituspalveluyrityksiä (45 kpl), luottolaitoksia (232 kpl) ja vaihtoehdorahastonhoitajia (136 kpl). ESAP:n soveltamisala on siten merkittävästi suppeampi kuin suomalainen yritysjoukko tai tilintarkastusvelvollisten yhteisöjen ja säätiöiden joukko.

Suomessa tilintarkastusvalvonta on järjestetty viranomaisvalvontana sekä PIE-yhteisöjen että ei-PIE-yhteisöjen tilintarkastusten osalta. Valvontajärjestelmän taustalla on tilintarkastusdirektiivistä ja tilintarkastusasetuksesta tulevat vaatimukset tilintarkastusvalvonnan järjestämisestä. Suomessa on järjestetty myös ei-PIE-yhteisöjen tilintarkastajien valvonta viranomaisvalvontana. Tehtävää hoitaa PRH:n yhteydessä toimiva tilintarkastusvalvonta. Tämä on hoidettu toisin kuin valtaosassa EU-maita, joissa on hyödynnetty EU-sääntelyn mahdollisuutta antaa tehtävä jollekin muulle kuin viranomaiselle.

On siten ristiriitaista, että ESAP sääntely koskisi finanssimarkkinoilla toimivia yrityksiä, mutta käytännössä tilintarkastuslautakunnan antamat seuraamukset koskevat valtaosin muiden kuin finanssimarkkinoilla toimivien yritysten tilintarkastajia. Suomessa on vuosittain tilintarkastuksen kohteena noin 120 000 yhteisöä ja säätiötä. Tilintarkastuslautakunnan aikaisemman ratkaisukäytännön perusteella lähes kaikki tilintarkastajia koskevat hallinnolliset seuraamukset koskisivat tilintarkastuksia, joissa ei ole kyse ESAP-raportointivelvollisesta yrityksestä.

Koska Suomessa nämä julkistukset kohdistuisivat lähes kokonaan muihin tilintarkastajiin kuin ESAP-raportointivelvollisten yhteisöjen tilintarkastajiin, tulisi järjestelmästä entistä etäyhtenäisempi ja epäoikeudenmukaisempi. Suomessa tilintarkastusvalvonta ja seuraamukset kohdistuvat käytännössä suurelta osin yksintoimiviin ja pienissä tilintarkastusyhteisöissä työskenteleviin tilintarkastajiin, joiden asiakaskunta edustaa pk-yrityskenttää.

Tilintarkastuslautakunnan ratkaisut perusteluineen saataville myös viiden vuoden jälkeen

Tilintarkastuslain (1141/2015) 7 luvun 5 §:n mukaan tilintarkastuslautakunnan tehtävänä on tilintarkastuksen yleinen ohjaus ja kehittäminen. Käytännössä TILA on toteuttanut tätä yleistä ohjaustehtävää omalla ratkaisukäytännöllään eli antamalla tilintarkastajille hallinnollisia seuraamuksia. TILAn ratkaisukäytäntö ohjaa ja luo käytännönläheisesti osaltaan käsitystä esimerkiksi hyvän tilintarkastustavan sisällöstä.

TILAn ratkaisuiden julkistaminen nimillä näyttää heikentävän ratkaisuiden käytettävyyttä.

1) TILAn ratkaisuiden koulutuksellinen käyttö on hankalampaa ainakin tilintarkastajille suunnatuissa koulutuksissa, koska sanktion saaneiden tilintarkastajien nimiä ei ole mielekästä esitellä esimerkiksi koulutustilaisuuksissa. Käytännössä tämä tarkoittaa aina, että esitettävät aineistot tulee TILAn ratkaisuiden osalta tehdä erikseen anonyymeiksi, koska niissä on ne nimet lähtökohtaisesti. Anonymiteettitarve korostuu entisestään jaettavan kirjallisen esitysaineiston ja mahdollisten koulutustallenteiden osalta.

2) TILAn ratkaisuiden julkistaminen tilintarkastajien nimillä on myös johtanut siihen, että yli viisi vuotta vanhoista TILAn ratkaisuista on TILAn verkkosivuilla saatavissa vain lyhyet ratkaisuselosteet. Tämä johtuu siitä, että pitkät tilintarkastajan nimillä varustetut ratkaisut pitää poistaa tai anonymisoida viiden vuoden kuluttua julkistamisesta. TILA on päättänyt, että vain lyhyet anonyymit selosteet jätetään sivuille.

Jos TILAn ratkaisut julkaistaisiin lähtökohtaisesti ilman tilintarkastajan nimiä, olisi ratkaisuja helpompi hyödyntää koulutusaineistoissa eikä ratkaisuja tarvitsisi poistaa tilintarkastuslautakunnan sivuilta viiden vuoden jälkeen. Kokonaisuudessaan tämä voisi luoda paremmat edellytykset tilintarkastuslautakunnan tehtävälle tilintarkastuksen yleisestä ohjauksesta ja kehittämisestä.

Muita huomioita esitysluonnokseen

Digitaalisuusvaatimusten tulee olla yhdenmukaisia

Tilintarkastajan raporttien ja kestävyysraporttien laatimien raporttien osalta on vastikään säädetty digitaalisuusvaatimuksia kirjanpitolakiin ja arvopaperimarkkinalakiin. Tarkempia määräyksiä odotetaan PRH:lta. Osa uusista vaatimuksista tulee direktiivistä, osa on kansallisia. Digitaalisuusvaatimusten tulee jatkossa olla yhteneväisiä niin, ettei ESAP-sääntely aiheuta siltä osin lisävaatimuksia raportioijille.

Tilintarkastaja laatii tilintarkastuskertomuksen

Tilintarkastuskertomus on sisällytetty luetteloon asiakirjoista, jotka kestävyysraportointiyhtiö on laadittava ja toimitettava Patentti- ja rekisterihallitukselle (Ehdotettu KPL 7:24a.1). ST huomauttaa, että kestävyysraportointiyhtiö ei laadi tilintarkastuskertomusta tai kestävyysraportoinnin varmennuskertomusta, vaan ne laatii tilintarkastaja. Kestävyysraportointiyhtiö on kuitenkin vastuussa tilintarkastajan raporttien toimittamisesta Patentti- ja rekisterihallitukselle. Ehdotuksen sanamuotoa tulisi muuttaa siten, että kestävyysraportointiyhtiö on velvollinen toimittamaan tilintarkastajan laatiman tilintarkastuskertomuksen Patentti- ja rekisterihallitukselle ESAP-sääntelyn edellyttämällä tavalla.

Lakitekhninen huomio

ST esittää lisäksi lakitekhnisen huomion tilintarkastuslain 7 luvun 5 §:ään, jossa säädetään tilintarkastuslautakunnan ratkaisuvallasta. TTL 7:5.1,2 mukaan [Tilintarkastuslautakunta ratkaisee tässä laissa tarkoitetut asiat, joissa on kyse:] ”2) 10 luvun 1 ja 2 §:ssä tarkoitetun hallinnollisen seuraamuksen määräämisestä tai määräämättä jättämisestä. Kyseiseen 2) -kohtaan pitäisi lisätä viittaukset muihinkin kuin TTL 10: 1 ja 2 §:ssä tarkoitettuihin seuraamuksiin.

Olemme käytettävissä jatkovalmistelussa ja keskustelemme mielellämme niin teknisistä yksityiskohdista kuin muista avoimista kysymyksistä.

Helsingissä 31. päivänä toukokuuta 2024

SUOMEN TILINTARKASTAJAT RY

Aleksi Martamo

Hallituksen puheenjohtaja

Sanna Alakare

Toiminnanjohtaja

Raitio Jarkko
Suomen Tilintarkastajat ry