VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Lausunto

Rahoitusmarkkinaosasto

18.5.2016

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Lausunto hallituksen esityksestä laiksi tilintarkastuslain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 70/2016 vp)

Hallituksen esitys

Työ- ja elinkeinoministeriön valmistelemassa hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tilintarkastuslakia. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi useiden muiden lakien tilintarkastusta koskevia säännöksiä. Muutoksilla pantaisiin täytäntöön tilintarkastusta koskevaan direktiiviin tehdyt muutokset sekä asiaa koskeva asetus.

Valtiovarainministeriön kannalta esityksen keskeiset muutokset koskevat yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastusta koskevan EU-asetuksen täytäntöönpanoa. Yleisen edun kannalta merkittäviä yhteisöjä ovat mm. pörssiyhtiöt, luottolaitokset ja vakuutusyritykset. Nämä toimijat toimivat rahoitusmarkkinoilla ja niiden toiminnassa mahdollisesti esiintyvät häiriöt voivat vakavimmillaan muodostaa uhan rahoitusmarkkinoiden luotettavuudelle ja vakaudelle. Tästä syystä on ensinnäkin tärkeää, että yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastukselle lainsäädännössä asetettavat vaatimukset vastaavat tarkastettavan toiminnan yhteiskunnallista merkitystä.

Toiseksi, valvontaviranomaisten eli Finanssivalvonnan ja Tilintarkastusvalvonnan tehtävät ja yhteistyövelvoitteet tulee olla lain tasolla selkeästi määritelty. Esimerkiksi systeemisesti merkittävän luottolaitoksen toimintaa valvoo Finanssivalvonnan lisäksi Euroopan keskuspankki, jonka valvontatoimintaan Finanssivalvonta osallistuu. EU-asetuksen mukaan muun muassa systeemisesti merkittävän luottolaitoksen tilintarkastajan valvontaa koskevia tehtäviä voidaan osoittaa myös erinäisissä rahoitusmarkkinoita koskevissa EU-säädöksissä tarkoitetuille rahoitusmarkkinaviranomaisille, Suomessa Finanssivalvonnalle.

Valtiovarainministeriö
Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
PL 28, 00023 Valtioneuvosto
www.vm.fi

Puh 0295 16001 (vaihde)
Faksi 09 160 33123
valtiovarainministerio@vm.fi
Y-tunnus 0245439-9

Toimintakertomuksen tilintarkastuksesta ja hallinnon tarkastuksesta luopuminen

Valtiovarainministeriö on hallituksen esityksen valmistelun aikana esittänyt tukevansa toimia, jolla poistetaan tilintarkastukseen liittyvää kansallista lisäsääntelyä, joka poikkeaa muiden EU:n jäsenvaltioiden tai kansainvälisestä lainsäädännöstä ja heikentää sen vuoksi suomalaisten yritysten kilpailukykyä. Tällaisia ovat esimerkiksi toimintakertomuksen tilintarkastus ja hallinnon tarkastus.

Valtiovarainministeriö tukee esityksessä ehdotettua toimintakertomuksen tilintarkastusvaatimuksen poistamista, joka on tehty hallituksen esitykseen talousvaliokunnan mietinnön (TaVM 16/2015 vp) ja eduskunnan vastauksen (EV 95/2015 vp) kantaan perustuen. Valtiovarainministeriö kiinnittää kuitenkin valiokunnan huomiota siihen seikkaan, että hallituksen esityksessä tarvittavat muutokset on toteutettu vain osittain, koska kirjanpitolakia (1336/1997) ei ole esitetty tältä osin muutettavan. Voimassa olevan kirjanpitolain 3 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen tulee antaa oikea ja riittävä kuva toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta olennaisuusperiaatteen mukaisesti ottaen huomioon kirjanpitopitovelvollisen harjoittaman toiminnan laatu ja laajuus. Jollei tätä lainkohtaa muuteta, jatkossa vaadittaisiin tilintarkastuksen kohteena oleva tilinpäätöksen lisäksi oikea ja riittävä kuvaa myös toimintakertomuksesta. Tämä on kansallista lisäsääntelyä, jota valtiovarainministeriön mielestä ei ole perusteltua säilyttää.

Tilintarkastuslain (1141/2015) 3 luvun 1 §:n mukaan tilintarkastus käsittää yhteisön tai säätiön tilikauden kirjanpidon, tilinpäätöksen, toimintakertomuksen sekä hallinnon tarkastuksen. EU-oikeudessa ja kansainvälisissä tilintarkastusstandardeissa tilintarkastuksella tarkoitetaan tilinpäätösten tarkastusta. Tilintarkastusasetus ja -direktiivi eivät edellytä, että kansallisessa lainsäädännössä hallinnon tarkastus säädetään erityiseksi tilintarkastuksen kohteeksi eikä hallinnon tarkastus erillisenä käsitteenä esiinny kansainvälisessä käytännössä. Hallinnon tarkastus on hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla vakiintumaton ja epäyhtenäinen käsite. Tarkastuksen sisältövaatimuksen epäselvyyden vuoksi tarkastuksen kustannukset voivat yrityksessä muodostua korkeiksi. Valtiovarainministeriö pitää edelleen tärkeänä sitä, että kansallisen vaatimuksen yhtiön hallinnon tilintarkastuksesta poistamista selvitetään kiireellisesti.

Viranomaisten välinen yhteistyö

Valtiovarainministeriön aiemmin esittämien kommenttien johdosta esityksessä on muutettu toimivaltaisen viranomaisen määrittelyä koskevia, nimenomaisesti Finanssivalvonnan roolia koskevaa säännöksiä ja yleisen edun kannalta merkittävän yhteisön toimielimen jäseniä koskevaa toimiskieltoa koskevaa seuraamussäännöstä.

Finanssivalvonnan roolista olikin välttämätöntä lisätä säännös tilintarkastuslakiin, sillä Finanssivalvonnan tilintarkastukseen liittyviä nykyiset tehtävät eivät muutu. Myös EU:n tilintarkastusasetuksen 20 artiklan 2 kohdan

mukaan yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastuksen valvontatehtävä (koskee tilintarkastusasetuksen jaksoa III) voidaan säätää rahoitusmarkkinoita valvovan viranomaisen tehtäväksi. Finanssivalvonnan nykyisiin tehtäviin kuuluu eräin poikkeuksin tilintarkastukseen liittyviä tehtäviä, jotka liittyvät vain yleisen edun kannalta merkittäviin yhteisöihin. Näitä ovat esimerkiksi Finanssivalvonnasta annetun lain 37 § (*kansainvälisten tilinpäätösstandardien (IFRS) noudattamisen valvonta*), tilintarkastuslain 9 luvun 2 § (*Finanssivalvonnan tutkimisvelvollisuus yleisen edun kannalta merkittävän yhteisön tilintarkastajan toiminnasta*) ja luonnokseen sisältyvä ehdotus tilintarkastuslain 5 luvun 2 § (*Finanssivalvonnan oikeus vaatia tilintarkastajan erottamista*).

Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että Tilintarkastusvalvonnan ja Finanssivalvonnan yhteistyö muotoutuu jatkossa tehokkaaksi ja että lainsäädännössä ja käytännön tasolla otetaan huomioon Finanssivalvonnan keskeinen rooli rahoitusmarkkinoiden toimivien valvojana ja IFRS-valvonnassa.

Ministeriön asetukset ja niiden perustuslainmukaisuus

Rikkomuksista ilmoittamista koskevan ministeriön asetuksen säännöksen perustuslainmukaisuus. Esityksen mukaan uuden tilintarkastusdirektiivin 30 e artiklaan perustuva velvollisuus ylläpitää kanavaa, jonka kautta tilintarkastajan palveluksessa oleva voi ilmoittaa epäillyistä säännösten rikkomisesta, pantaisiin täytäntöön yksinomaan työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella (asetuksen 12 §, Epäilyksistä ilmoittaminen).

Valtiovarainministeriö katsoo, että perustuslain 80 § huomioiden tilintarkastuslaissa tulisi olla asiaa koskevat niin sanotut perussäännökset (yksilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet). Työ- ja elinkeinoministeriö voisi niiden nojalla tarvittaessa antaa asetuksen, jossa annetaan tarkempia säännöksiä epäilyksistä ilmoittamisesta.

Useaan finanssisektorin lakiin on vastaavalla tavalla, EU-säännösten implementoinnin yhteydessä lisätty säännöksiä rikkomuksista ilmoittamisesta yhteisöjen sisäisesti. Tuorein vastaava säännös on sijoitusrahastolain 150 §:ään (18.3.2016/175) lisätty säännös. Se perustuu sijoitusrahastodirektiiviin. Kyseisissä lainkohdissa on muun muassa kiinnitetty huomiota yksilöiden henkilötietojen suojaan, tietojen säilyttämiseen, sekä henkilötietolaissa (523/1999) tarkoitetun rekisteröidyn tarkastusoikeuteen.

Hallituksen esityksen kiireellisyyden vuoksi valtiovarainministeriö ehdottaa, että asia siirretään hallituksen esityksen antamisen jälkeiseen jatkovalmisteluun yhteistyössä oikeusministeriön ja tietosuojavaltuutetun kanssa.

Toiminnan järjestämistä koskevan ministeriön asetuksen säännösten perustuslainmukaisuus. Esityksen mukaan ainakin osa tilintarkastusdirektiiviin 24 a artiklaan perustuvista tilintarkastajan toiminnan järjestämisvelvollisuuksista pantaisiin täytäntöön työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella. Valtiovarainministeriö katsoo, että perustuslain 80 § huomioiden tilintarkastuslaissa tulisi vähintään olla asiaa koskeva niin sanottu perussäännös (yksilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet). Ehdotetut asetuksen

pykälät ovat kuitenkin kaikki luonteeltaan tällaisia. Ne luovat toimijoille keskeisiä velvollisuuksia ja synnyttävät niiden laiminlyönnistä vastuun. Luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten toiminnan järjestämisestä on EU-sääntelyyn perustuen voimassa täysin vastaavaa laintasoista sääntelyä, kuten sijoituspalvelulain (747/2012) 7 luku ja luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 15 luku. Periaatetason normien tulisi olla laissa eikä asetuksessa. Työ- ja elinkeinoministeriö voi tarvittaessa myöhemmin antaa asetuksella tarkempia säännöksiä. Ehdotetussa asetuksessa tällaisia ei ole. Hallituksen esityksen kiireellisyyden huomioon ottaen asetuksen säännökset voidaan ongelmitta siirtää sellaisenaan tilintarkastuslain 4 lukuun, johon esityksen mukaan jo sisältyvät muut tilintarkastajan toiminnan järjestämistä koskevat säännökset.

Osastopäällikkö,
Ylijohtaja Pentti Pikkarainen

Yksikönpäällikkö
Lainsäädäntöneuvos Armi Taipale