Suomen Tilintarkastajat ry on tilintarkastajia edustava edunvalvontajärjestö. Jäsenemme ovat tilintarkastuslain mukaisesti hyväksyttyjä HT-, KHT- ja JHT-tilintarkastajia sekä tilintarkastusalan ja taloushallinnon asiantuntijoita. Tavoitteenamme on auttaa tilintarkastajien ammattikuntaa menestymään sekä tuomaan lisäarvoa elinkeinoelämälle ja yhteiskunnalle. Taloudellista raportointia ja alan käytäntöjä edistämällä olemme mukana rakentamassa perustaa suomalaisen yhteiskunnan kilpailukyvylle ja hyvinvoinnille. Yhdistykseen kuuluu yli 90 % tilintarkastuslaissa määritellyistä tilintarkastajista.

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle eurooppalaista keskitettyä yhteyspistettä koskevaa sääntelyä täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 155/2024)

ESAP:iin luovutettavia tietoja tilintarkastajista tulee selkeyttää vastaamaan muiden EU-maiden sääntelyä

Suomen Tilintarkastajat ry (ST) kiittää mahdollisuudesta kommentoida hallituksen esitystä eduskunnalle eurooppalaista keskitettyä yhteyspistettä koskevaa sääntelyä täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 155/2024). 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:n vihreän kehityksen ohjelman ja EU:n digitalisaatiostrategian kehittämistä. Pidämme tätä hyvänä asiana. Arvostamme myös ESAP:n sisältyvää periaatetta ”file only once”, koska lisä- ja päällekkäisiä raportointivaatimuksia sekä lisäkustannuksia yrityksille ja tilintarkastajille tulee välttää.

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 ESAP:iin, vaikka sekä tilintarkastusasetus että -direktiivi antavat sääntelymahdollisuuden toimittaa ainoastaan tilintarkastusyhteisöjen nimet ESAP:iin.

Tarpeeton tilintarkastajien henkilötietojen luovuttaminen ns. open data- ja tiedon uudelleenkäytön toimintaympäristössä tulee kyseenalaistaa. Oletettavaa on, että suomalaisten tilintarkastajien henkilötietojen esittäminen avoimessa rekisterissä lisää riskiä henkilötietojen väärinkäytöksistä.

Suomen Tilintarkastajat ry
(Finnish Association of
Authorised Public Accountants)
Reg. No. 0221727-0

Fredrikinkatu 61 A
FI-00100 Helsinki
Finland

tilintarkastajat.fi
toimisto@tilintarkastajat.fi
+358 9 7552 2010

ST on sitä mieltä, että tämä asia olisi tullut ottaa huomioon ja muuttaa jo nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen yhteydessä. ST pitää mahdollisena asian huomioon ottamista edelleen myös esityksen valiokuntakäsittelyvaiheessa.

Jos asiaa ei korjata tämän esityksen valmistelun yhteydessä, tulee kyseiset säännökset muuttaa pikaisesti erillisessä valmistelussa. ST kiinnittää huomiota hallituksen esityksessä (HE 155/2024: 35) esitettyyn näkemykseen siitä, että tilintarkastajien henkilötietojen suojan tarvetta voi kuitenkin olla tarve arvioida laajemmin uudelleen, kun selviää, millaisessa muodossa tilintarkastajien tiedot olisivat ESAP:ssa saatavilla, ja mahdollistaako järjestelmä esimerkiksi massahaut eri tavalla kuin kotimainen tilintarkastajarekisteri.

ST:n mielestä on välttämätöntä, että tilintarkastajia koskevien tietojen julkaiseminen ESAP:ssa on arvioitava ja säännöksiä uudistettava esittämämme näkökohdat huomioon ottaen. Tällainen uudistus tulee tehdä välittömästi ja saattaa voimaan ennen ESAP-sääntelyn voimaantuloa. Tämän vahvistamiseksi esitämme, että talousvaliokunta sisällyttäisi mietintöönsä asiaa koskevan ponnen, jonka mukaan

tilintarkastajien nimien poistamista tilintarkastuslain 10 luvun 8 §:n nojalla julkistettavista päätöksistä on tarvetta arvioida pikaisesti henkilötietojen suojan näkökulmasta ESAP-sääntelyn täytäntöönpanon seurauksena [ennen tämän hallituksen esityksen mukaista voimaantuloa].

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 ESAP:iin.

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

ST kiinnittää talousvaliokunnan huomion myös siihen, että kyseisessä säännöksessä ESAP:iin 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 joulukuu 2022[1]) 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 patentti- 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 pyydettäessä saatavilla viranomaisilta.[2]

Kun ESAP:n tavoitteena on koota yhteen vertailukelpoiset tiedot eri jäsenvaltioista eri käyttäjien tarpeisiin, on tavoitteen kannalta ristiriitaista, jos jostain maasta

[1] Tilintarkastuslautakunnan ratkaisut tulisi julkaista ilman nimiä - Suomen Tilintarkastajat

toimitettaisiin yksityiskohtaisempia tietoja kuin muista maista. Eriarvoisuus korostuu entisestään tilanteessa, jossa suomalaisten tilintarkastajien nimet päätyisivät ESAP:iin, mutta muiden jäsenvaltioiden tilintarkastajien ei. Katsomme, että Suomen pitäisi siirtyä yhdenmukaiseen malliin muiden jäsenvaltioiden kanssa, jossa tilintarkastajien nimiä ei julkaista.

ESAP-sääntely koskee tilinpäätösten ohella myös kestävyysraportteja. CSRD-sääntelyn mukaisesti kestävyysraportoinnin varmentaja voi EU-maissa olla tilintarkastajan ohella myös muu riippumaton varmentaja (IASP). 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. Käsityksemme mukaan henkilötietojen luovuttaminen ESAP:iin ei koske kestävyysraportoinnin varmentajia. Näiden asioiden yhteisvaikutus muodostaa julkistamis- ja rekisteröintikäytännöstä entistä epäyhtenäisemmän, kun Suomen lainsäädännön mukaiset vaatimukset poikkeavat ja ovat tiukemmat kuin muissa jäsenmaissa.

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 henkilötietojen suojaan liittyvien uhkien noustua entistä voimakkaammin turvallisuushuoleksi.

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 ESAP:iin 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 vaihtoehtorahastonhoitajia (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 liittyvät tilintarkastuksiin, joissa ei ole kyse ESAP-raportointivelvollisesta yrityksestä. Suomessa tilintarkastusvalvonta ja seuraamukset kohdistuvat käytännössä suurelta osin yksintoimiviin ja pienissä tilintarkastusyhteisöissä työskenteleviin tilintarkastajiin, joiden asiakaskunta edustaa pk-yrityskenttää. Koska Suomessa nämä julkistukset kohdistuisivat lähes kokonaan muihin tilintarkastajiin kuin ESAP-raportointivelvollisten yhteisöjen tilintarkastajiin, tulisi järjestelmästä entistä epäyhtenäisempi ja epäoikeudenmukaisempi.

Tilintarkastuslautakunnan tilintarkastajille antamien seuraamusten ratkaisukäytännössä pääpaino on muiden kuin PIE-yhteisöjen tilintarkastuksista tulleista seuraamuksista. Tilintarkastusvalvonnan julkaisemien[2] tietojen ja tilintarkastuslautakunnan verkkosivujen perusteella on laskettavissa, että aikavälillä 2019–2024 (kesäkuu) antamien seuraamusten kokonaismäärä on 135. Kolmessa

[2] Ks. Tilintarkastuslautakunnan viimeaikainen ratkaisukäytäntö 2012-K2024_16.5.2024

tapauksesta näistä on ollut kyse PIE-yhteisöstä. Eli 98 prosenttia seuraamuksista on annettu tapauksissa, joissa tilintarkastuskohde on ollut yksityinen osakeyhtiö, asunto-osakeyhtiö, säätiö, yhdistys tai julkisyhteisö kuten kunta tai seurakunta. ST:n käsityksen mukaan suomessa toimivien pienten yritysten ja yhteisöjen tilintarkastajien nimien toimittaminen ei paranna ESAP-sääntelylle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Koska EU-sääntely mahdollistaa mallin, jossa tilintarkastajien nimiä ei seuraamusasioista ESAP:iin toimiteta, olisi nimien poistaminen seuraamuksista myös hallitusohjelman linjausten mukainen.

Tilintarkastuslautakunnan antamat seuraamukset	2019	2020	2021	2022	2023	2024/6	yh-teensä
Huomautus	10	2	10	6	17	6	51
Varoitus	17	4	8	17	20	6	72
Hyväksynnän peruuttaminen	2	0	3	1	2	0	8
Määräaikainen kielto	0	1	1	0	1	0	3
Seuraamusmaksu	0	0	1	0	0	0	1
yhteensä	29	7	23	24	40	12	**135**

Näistä PIE-yhteisöjen tilintarkastuksia koskevia tapauksia	1	0	1	0	1	0	**3**

Helsingissä 13. päivänä marraskuuta 2024

SUOMEN TILINTARKASTAJAT RY

Osmo Valovirta
Hallituksen puheenjohtaja

Sanna Alakare
Toiminnanjohtaja