

Tilintarkastus osaksi talousrikosten torjuntajärjestelmää - esitys tilintarkastuslain muutokseksi

Yritysjuridiikka

Maisterin tutkinnon tutkielma

Matti Hautala

2011

HELSINGIN KAUPPAKORKEAKOULU – LASKENTATOIMEN JA RAHOITUKSEN LAITOS		
Yritysjuridiikka		
Tekijä Matti Hautala		
Työn nimi Tilintarkastus osaksi talousrikosten torjuntajärjestelmää – esitys tilintarkastuslain muutokseksi		
Työn laji Pro Gradu –tutkielma	Aika 4.4.2011	Sivumäärä 81
Tiivistelmä		
<p>Tutkimuksen kohteena on suomalainen tilintarkastuslainsäädäntö talousrikosten torjunnan näkökulmasta. Tutkielmassa vertaillaan suomalaista ja ruotsalaista tilintarkastusta koskevaa lainsäädäntöä niiden talousrikollisuuden torjuntaan liittyvien elementtien osalta, ja tehdään lopuksi esitys tilintarkastuslain muuttamiseksi.</p> <p>Talousrikollisuuden torjunta on viimeisten vuosien aikana noussut yhdeksi julkisen keskustelun sekä politiikan keskeiseksi teemaksi. Syynä aiheen kiinnostavuuden kasvuun voidaan pitää erityisesti finanssikiirisistä seurannutta valtiontalouden nopeaa velkaantumista sekä työttömyyden kasvusta aiheutunutta yleistä tyytymättömyyttä.</p> <p>Tutkimus jakautuu yhdeksään lukuun. Tutkimuksen toisessa luvussa hahmotellaan lyhyesti tilintarkastusinstituution muutosta ajan saatossa ja pohditaan tilintarkastajan nykyistä roolia. Kolmannessa luvussa kerrotaan mitä talousrikollisuudella tarkoitetaan ja kuinka laajasta ilmiöstä on kyse, sekä kuvaillaan kuinka tilintarkastus liittyy talousrikollisuuteen. Tilintarkastaja on talousrikosten torjunnan kannalta erityisessä asemassa, sillä tilintarkastajalla on työn luonteen vuoksi pääsy erittäin laajasti asiakasyrityksensä taloushallinnon aineistoihin.</p> <p>Tutkimuksen neljäs luku käsittelee tilintarkastuslainsäädännön uudistamisprosessia Suomessa talousrikollisuuden torjunnan näkökulmasta. Tutkimuksessa keskitytään viimeisten 20 vuoden aikana suunniteltuihin ja toteutuneisiin muutoksiin. Viidennessä luvussa perehdytään vastaavasti ruotsalaisen tilintarkastukseen liittyvän lainsäädännön muutoksiin viime vuosikymmeninä. Tutkimuksen kuudes ja seitsemäs luku jatkavat Suomen ja Ruotsin vertailua siten, että luvuissa käydään läpi tilintarkastajan raportointivelvollisuudet. Tutkimus osoittaa, että Suomen ja Ruotsin lainsäädännöissä on merkittäviä eroja siltä osin, miten tilintarkastajan tulee menetellä hänen epäillessä tarkastettavassa yrityksessä tehdyn rikoksen/rikoksia.</p> <p>Tutkielman yhdeksäs luku on tutkimuksen tärkein luku. Luvussa esitetään tiivistetysti suomalaisen tilintarkastuslainsäädännön puutteet talousrikosten torjunnan näkökulmasta. Merkittävin puute nykyisessä tilintarkastuslainsäädännössä on tilintarkastajan ehdoton salassapitovelvollisuus, joka estää tilintarkastajaa kertomasta epäilemistään rikoksista viranomaisille rangaistuksen uhalla. Tutkimuksen vastaus tähän sekä muihin lainsäädännön epäkohtiin on oikean hallituksen esityksen muotoon tehty lakiesitys. Lakiesityksessä esitetään yleis- ja yksityiskohtaiset perustelut uusille pykälille, joita ehdotuksessa on muotoiltu yhteensä viisi.</p>		
Avainsanat Tilintarkastus, rikosoikeus, politiikka		

SISÄLLYSLUETTELO

1.	JOHDANTO.....	1
2.	TILINTARKASTAJAN ROOLISTA	3
2.1	Tilintarkastusinstituution kehitys	3
2.2	Tilintarkastajan nykyinen rooli.....	4
3.	TALOUSRIKOKSEN KÄSITE JA SEN LIITTYMINEN TILINTARKASTUKSEEN	6
3.1	Käsitteen määritelmä ja talousrikosten yhteiskunnallinen merkitys	6
3.2	Talousrikollisuuden liittyminen tilintarkastusinstituutioon.....	8
3.3	Talousrikokset rikoslaisissa.....	10
4.	TILINTARKASTUSLAIN UUDISTAMISPROSESSI SUOMESSA	14
4.1	Harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportti	14
4.2	Pieniyhtiöt ja yhtiölainsäädäntö -työryhmämietintö.....	16
4.3	Talousrikosten torjuntaohjelmaan liittyvä tilintarkastajien raportointityöryhmä.....	17
4.4	Tilintarkastuslain uudistamista selvittänyt tilintarkastuslakityöryhmä	19
4.4.1	Talousrikollisuus tilintarkastuslakityöryhmän raportissa.....	19
4.5	Yhteenveto.....	21
5.	TILINTARKASTUSLAIN UUDISTAMISPROSESSI RUOTSISSA	23
5.1	Työryhmän ehdotus tilintarkastuslain muuttamiseksi	23
5.2	Tilintarkastuspakosta luopumisen perustelut.....	24
5.3	Tilintarkastus ja harmaan talouden torjunta – esitys raportointivelvoitteiden	

poistamisesta	25
5.4 Harmaan talouden torjunta lakiesityksessä.....	26
5.4.1 Tilintarkastuspakosta luopumisen vaikutus verokertymään ja harmaaseen talouteen	26
5.4.2 Perustelut säilyttää tilintarkastajan velvollisuus raportoida epäilemistään rikoksista sekä tehdä tiettyjä huomautuksia tilintarkastuskertomukseen	27
5.5 Ruotsin uudistetun tilintarkastuslainsäädännön merkittävimmät muutokset ja voimaantulo	29
5.5.1 Muutokset tilintarkastuslakiin	30
5.6 Yhteenveto.....	31
6. TILINTARKASTAJAN RAPORTOINTIVELVOLLISUUTTA KOSKEVAT SÄÄDÖKSET SUOMESSA	32
6.1 Tilintarkastajan raportointimuodot	32
6.2 Aktiivinen raportointivelvollisuus – laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä (503/2008).....	34
6.3 Tilintarkastajan talousrikoksia koskevan aktiivisen raportointivelvollisuuden esteet.....	36
6.4 Yhteenveto.....	38
7. RUOTSIN OSAKEYHTIÖLAIN TILINTARKASTAJAN RAPORTOINTIVELVOLLISUUS SEKÄ VERTAILUA SUOMEN VASTAAVIIN SÄÄDÖKSIIN.....	40
7.1 Yleisperustelut osakeyhtiölain tilintarkastajan aktiiviselle ilmoitusvelvollisuudelle	40
7.2 Ruotsin osakeyhtiölain tilintarkastuskertomusta koskevat säännökset	42
7.2.1 Vastuuvapauden myöntäminen ja vahingonkorvausvelvollisuus.....	42
7.2.2 Tilintarkastuskertomuksessa huomauttaminen veronmaksuvelvoitteiden laiminlyöntitapauksissa	43

7.2.3 Ilmoitusvelvollisuus Verohallintoon	45
7.2.4 Ruotsin osakeyhtiölain säädökset koskien tilintarkastajan toimenpiteitä rikosepäilyissä	47
7.2.4.1 Epäillyt rikokset, joista aiheutuu ilmoitusvelvollisuus.....	47
7.2.4.2 Rikosepäilyä koskeva ilmoitusvelvollisuus yhtiön hallitukselle	50
7.2.4.3 Rikosepäilyä koskeva ilmoitusvelvollisuus syyttäjälle	51
7.3 Yhteenveto.....	53
8. ESITYS TILINTARKASTUSLAIN MUUTOKSEKSI	55
8.1 Johdanto.....	56
8.2.1 Tilintarkastajan nykyinen tehtävä.....	57
8.2.2 Tilintarkastajan nykyinen raportointi	58
8.2.3 Tilintarkastusdirektiivin soveltaminen sisämarkkinoilla.....	59
8.2.4 Nykytilan arviointi.....	60
8.3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	60
8.3.1 Tavoitteet	60
8.3.2 Keskeiset ehdotukset	61
8.4 Esityksen vaikutukset	61
8.4.1 Taloudelliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset	61
8.4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	62
8.4.3 Vaikutukset tilintarkastajien toimintaan	63
8.5 Lakiesityksen yksityiskohtaiset perustelut	64
8.6 Esitys tilintarkastuslain muuttamiseksi	69
9. YHTEENVETO JA LOPPUPÄÄTELMÄT	72
10. LÄHDELUETTELO	74
LIITE	79

LYHENNELUETTELO

ABL = Aktiebolagslag (2005:551), Ruotsin osakeyhtiölaki

BrB = Brottsbalk (1962:700), Ruotsin rikoslaki

PRH = Patentti- ja Rekisterihallitus

TTL = Tilintarkastuslaki (2007/459)

ETTL = Tilintarkastuslaki (1994/936, lakkautettu)

OYL = Osakeyhtiölaki (2006/624)

RL = Rikoslaki (1889/39)

RvL = Revisionslag (1999:1079), Ruotsin tilintarkastuslaki

1. JOHDANTO

Tutkielmani tarkoituksena on perehtyä suomalaisen tilintarkastajan talousrikosten torjuntaan liittyviin tehtäviin. Tarkastelu tapahtuu erityisesti lainsäädännössä asetettuja velvoitteita tutkien ja niiden muutoksia analysoiden. Aihe on jälleen ajankohtainen monesta syystä, näistä mainittakoon erityisesti kirjanpitoskandaalit, finanssikriisi ja sen vastuullisten tahojen etsintä, sekä Euroopan unionin hallinnollisen taakan vähentämisprojekti. Näissä laajoissa teemoissa on selvä liityntä tilintarkastajan rooliin ja tehtäviin.

Tilintarkastusinstituutio on ollut viimeisen vuosikymmenen ajan useaan otteeseen julkisen keskustelun kohteena. Vuosituhannen vaihteessa puheenaiheena olivat erityisesti Yhdysvalloissa paljastuneet kirjanpitoskandaalit, merkittävimpinä Enron ja Worldcomm sekä myöhemmin Euroopassa Parmalat. Varsinkin Enronin romahtaminen nosti esiin kysymyksen tilintarkastajien roolista; olivathan tilintarkastusyhteisö Arthur Andersenin työntekijät aktiivisesti osallistuneet kirjanpidon vääristelyyn. Skandaalin seurauksena Arthur Andersen kaatui ja Yhdysvalloissa säädettiin nopealla aikataululla Sarbanes-Oxley -nimeä kantava laki. Lailla tiukennettiin olennaisesti muun muassa tilintarkastajan riippumattomuusvelvoitteita.

Tilintarkastajalla uskotaan yleisesti olevan osakkeenomistajan etua vartioivan ulkopuolisen neuvonantajan roolia laajempi yhteiskunnallinen funktio. Tilintarkastajan roolia talousrikosten torjunnassa on tutkittu erityisesti laskentatoimen pro graduissa, mutta juridisia selvityksiä aiheesta ei ole juurikaan tehty.

Myös Suomessa tilintarkastuksen tarpeellisuutta on perusteltu osaltaan sen talousrikoksia ehkäisevällä vaikutuksella. Kuitenkin tällä hetkellä Suomen ja Ruotsin tilintarkastusinstituutiot eroavat toisistaan merkittävästi talousrikosten torjuntaan liittyvien säädösten osalta. Ruotsissa lainsäätäjät on asettanut tilintarkastajille useita erilaisia velvoitteita liittyen niin veronmaksun oikeellisuuden tarkastamiseen kuin rikosepäilyistä ilmoittamiseenkin. Suomessa tilintarkastajalla

vastaavia velvoitteita ei ole. Systemaattista vertailua suomalaisen ja ruotsalaisen tilintarkastajan raportointivelvoitteiden välillä ei ole tietääkseni aiemmin tehty.

Tutkielmani keskeinen tarkastelun kohde on Suomen tilintarkastuslainsäädäntö, mutta teen myös melko laajasti vertailua vastaavaan ruotsalaiseen lainsäädäntöön. Tavoitteenani on selvittää, millä tavoin tilintarkastajan rooli talousrikosten torjuna ilmenee oikeuskirjallisuudessa ja lainvalmisteluasiakirjoissa. Esitän systemaattisesti ne lainkohdat sekä lainvalmisteluaineiston, joissa tilintarkastajalle asetetaan talousrikosten torjuntaan liittyviä tehtäviä.

Lopuksi esitän muutosehdotuksen tilintarkastuslakiin. Ehdotuksessa hahmottelen ruotsalaiseen lainsäädäntöön pohjautuen tilintarkastajalle nykyistä laajempaa pakottavaa velvollisuutta ilmoittaa havaitsemistaan rikosepäilyistä salassapitovelvollisuuden sitä estämättä.

Tutkielman rakenne on seuraavanlainen. Johdantokappaleen jälkeisessä luvussa kerron tilintarkastajan roolista ja tehtävistä. Kolmas luku alkaa talousrikollisuuden käsitteen avaamisella, jonka jälkeen käyn läpi rikoslain talousrikollisuutta koskevia kohtia ja kerron tilintarkastuksen liittymisestä talousrikollisuuteen. Neljännessä luvussa käyn läpi tilintarkastuksen muutosprosessia Suomessa keskittyen talousrikollisuutta koskeviin säädöksiin. Viidennessä luvussa teen vastaavan tarkastelun Ruotsin osalta. Kuudennessa luvussa kerron tilintarkastajan raportointivelvoitteista Suomessa ja seitsemännessä luvussa tarkastelen Ruotsin vastaavia säädöksiä. Kahdeksannessa luvussa teen esityksen tilintarkastuslain muuttamiseksi. Yhdeksännessä eli viimeisessä luvussa teen yhteenvedon ja esittelen tutkielmani keskeiset johtopäätökset.

2. TILINTARKASTAJAN ROOLISTA

2.1 Tilintarkastusinstituution kehitys

Ymmärtääkseen tilintarkastajan roolin ja velvollisuudet nyky-yhteiskunnassa on perehdyttävä lyhyesti tilintarkastusinstituution historiaan ja kehitykseen.

Aluksi tilintarkastus oli lähinnä osakkeenomistajien tapa valvoa ja neuvoa yhtiön johtoa luottohenkilöidensä eli tilintarkastajien kautta¹. Tilintarkastajan tehtäviin kuului myös väärinkäytösten selvittäminen aina 1880-luvulta 1930-luvulle saakka². Sittemmin tilintarkastuksesta on kehittynyt prosessi, jonka ensisijaisena tavoitteena on varmentaa tilinpäätösinformaation luotettavuus ja oikeellisuus³.

Vasta 2000-luvun suuret tilintarkastusskandaalit johtivat selkeyttämään tilintarkastusinstituution roolia talousrikosten torjuntaan liittyen⁴. Tällöin Yhdysvalloissa perustettiin tilintarkastusyriyksistä erillinen valvontainstanssi (PCOAB), jonka avulla konsultointi ja tilintarkastus pyrittiin erottamaan toisistaan. Tilintarkastajien tehtäviin määriteltiin aiempaa painokkaammin kuuluvan myös yrityksen sisäisten kontrollien tarkastaminen rikosriskin selvittämiseksi. Lisäksi tilintarkastajien riippumattomuutta ja yhteiskunnallista roolia alettiin painottaa alan omilla eettisillä ohjeilla.

Härkösen tavoin Blummé esittää, että niin tilinpäätöskäytäntöihin kuin tilintarkastukseenkin ovat vaikuttaneet mittavat skandaalit ja väärinkäytökset. USA:ssa seurauksena oli Sarbanes-Oxley -lainsäädäntö ja Euroopassa uusi tilintarkastusdirektiivi.⁵ Molempien lainsäädäntötoimenpiteiden tavoitteena oli ehkäistä väärinkäytöksiä ja lisätä tilintarkastuksen uskottavuutta. Suuria kirjanpitoskandaaleita ei ole tapahtunut edellä mainittujen uudistusten jälkeen. Tarkasteltaessa edelleen käynnissä olevan finanssikriisin tapahtumia, kuten

¹ Blummé 2008, s.21-31

² Chandler et al. (1993) Tenhusen 2003, s.1 mukaan

³ Blummé 2008, s.27

⁴ Härkönen 2004, s.83

⁵ Blummé 2008, s.26

Lehmann Brothersin konkurssia Yhdysvalloissa, voidaan perustellusti kysyä, onko tilintarkastusinstituutio kuitenkaan onnistunut tehtävässään. Toisaalta nykyisen talouskriisin tapahtumien sysääminen minkään yksittäisen instituution syyksi ei anna oikeaa kuvaa siitä hyvin monimutkaisesta kehityskulusta, joka johti nykyiseen kriisiin.

2.2 Tilintarkastajan nykyinen rooli

Osakeyhtiölain (2006/624, OYL) mukaan tilintarkastajan rooli on moniulotteinen. Tilintarkastaja on yhtäältä yhtiön toimitusjohtajan ja yhtiökokouksen rinnalla, toisaalta tilintarkastaja on toimeksiantosuhteessa tarkastettavaan yhtiöön. Tilintarkastaja ei osallistu yhtiön hallintoon, ja perinteisesti tilintarkastaja on nähty osakkeenomistajien etujen valvojana.⁶

Lakisääteinen tilintarkastus voidaan määritellä myös siten, että se kattaa kaiken sen työn, jonka tilintarkastajan tulee tehdä voidakseen antaa tilintarkastuskertomuksen ja laissa säädetyt muut raportit⁷. Tilintarkastuslaissa (2007/459, TTL) ei säädetä tilintarkastuksen tavoitteesta, vaan siinä määritellään tarkastuksen sisältö. Tilintarkastuksen tavoite määrittyy käytännössä tilintarkastusstandardin 200 mukaan.⁸ Edellä mainitun standardin mukaan ”Suomessa tilintarkastuksen tavoitteena on, että tilintarkastaja voi antaa lausunnon siitä, onko tilinpäätös kaikilta olennaisilta osin laadittu voimassa olevien säännösten mukaisesti ja siitä, antaako tilinpäätös kirjanpitolaissa tarkoitettulla tavalla oikeat ja riittävät tiedot tarkastuskohteen toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta.” Lisäksi tilintarkastajan tulee suorittaa hallinnon tarkastus.⁹ Näin ollen keskeistä tilintarkastajan tehtävässä on luottamuksen lisääminen tilinpäätöstietoihin ja taloudelliseen raportointiin ylipäätään.

Tarkastettava yritys on tilintarkastajan asiakas, mutta samalla tilintarkastaja on ikään kuin osa yhtiötä, yksi yhtiön toimielimistä. Tilintarkastajan tulisi kyetä

⁶ KTM 2003, s.12

⁷ Horsmanheimo & Steiner 2002, s.21

⁸ Horsmanheimo ym. 2007, s.73.

⁹ KHT-yhdistys 2007, s.287.

toimimaan riippumattomasti ja objektiivisesti siitä huolimatta, että hänen palkkansa maksajana toimii tarkastettava yritys. Näin ollen tilintarkastajan rooli on myös ristiriitainen.

Suomessa tilintarkastajan tehtäviin ei tällä hetkellä kuulu raportoida mahdollisista rikosepäilyistä millekään viranomaistaholle¹⁰. Siitä huolimatta useat tilintarkastajien sidosryhmät, muun muassa osakkeenomistajat, talousjohtajat ja yrityslainpäättäjät, suhtautuvat varovaisen myönteisesti ajatukseen, että tilintarkastajat raportoisivat rikosepäilyistään¹¹. Tilintarkastajien ammattikunnan asennoituminen talousrikoksia koskeviin raportointivelvollisuuksiin on kuitenkin hyvin kielteinen¹².

Torjuvan ajattelutavan taustalla lienee käsitys, jonka mukaan yritykseen tai joihinkin sen työntekijöihin kohdistuva rikostutkinta ei ole osakkeenomistajien edun mukaista. Toisaalta rikostutkinta ei välttämättä ole osakkeenomistajien kannalta kielteinen asia.

Näkemyks tilintarkastajan roolista osakkeenomistajien etujen valvojana lienee laajasti hyväksytty, mutta johtaa silti kysymään: mitä itse asiassa tarkoitetaan osakkeenomistajien edulla? Lähtökohtaisesti osakkeenomistajien etu on osakkeen mahdollisimman korkea tuotto, joka koostuu pörssiyhtiöin tapauksessa osakekurssin kasvusta ja osinkotuotosta. Noteeraamattoman osakeyhtiön kohdalla keskeisempää on yhtiön kyky tuottaa osinkotuloja ja mahdollisia palkkatuloja. Ajateltaessa asiaa talousrikosten näkökulmasta, tuottoa voi vähentää esimerkiksi julkisuuteen päässyt rikosepäily, joka heikentää yrityksen mainetta. Vastaavasti myös avoimuuden puute, kuten esimerkiksi perustelematon johtohenkilön ero, on omiaan heikentämään yrityksen mainetta. Edellä mainittujen esimerkkien valossa ei voi tehdä johtopäätöstä, että talousrikosten selvittäminen julkisen oikeusprosessin kautta olisi aina osakkeenomistajien edun mukaista tai sen vastaista. Epäiltäessä talousrikosta vaatineen osakkeenomistajien edun vaaliminen aina laajaa kokonaisarviota, mutta toisaalta myös riittävää nopeutta ja oikeaa viestintää.

¹⁰ Poikkeuksena kuitenkin rahanpesuepäilyt, joista tarkemmin luvussa kuusi.

¹¹ Hartlin 2009, muun muassa s.97-102, laajemmin s.54-97

¹² Tenhunen 2003, s.57-62

3. TALOUSRIKOKSEN KÄSITE JA SEN LIITTYMINEN TILINTARKASTUKSEEN

3.1 Käsitteen määritelmä ja talousrikosten yhteiskunnallinen merkitys

Puhuttaessa talousrikoksista ei kyseessä ole tarkkarajainen juridinen ja rikosoikeudellinen käsite¹³. Lyhyesti määriteltynä puhutaan rikoksista, joiden toteuttamiseen liittyy aina jokin organisaatio¹⁴. Talousrikollisuus eroaa perinteisistä rikollisuudesta siten esimerkiksi sillä tavoin, ettei yksinomaan tietyn yksilön (luonnollisen henkilön) tekemää rikosta pidetä talousrikoksena¹⁵. Tosin tämäkään määritelmä ei ole täysin vakiintunut.

Talousrikosten luonne poikkeaa merkittävästi esimerkiksi väkivaltarikoksista, joissa uhri ja teko ovat selkeästi havaittavissa. Talousrikoksissa käy sen sijaan usein niin, ettei uhri edes huomaa joutuneensa rikoksen kohteeksi eikä tekijää saada juuri koskaan kiinni itse teosta¹⁶.

Talousrikokset ovat olleet viime vuosikymmeninä laajan keskustelun ja julkisuuden kohteena niin kotimaassa kuin kansainvälisestikin. Tämän keskustelun keskiössä on ollut talousrikollisuuden aiheuttamat laajat fiskaaliset vaikutukset koko yhteiskuntaan sekä toisaalta rikosten lievät rangaistukset perinteiseen rikollisuuteen verrattuna.¹⁷ Erityisesti tilintarkastusalaa ovat kuohuttaneet skandaalit, joihin tilintarkastusyhtiöt ovat itse sekaantuneet. Tällaisia tapauksia ovat mm. Enron, jonka konkurssiin liittyi olennaisesti tilintarkastusyhteisö Arthur Andersen sekä Parmalat, jonka kaatumisen yhdistetään tilintarkastusyhteisö PricewaterhouseCoopers.

Muutaman viime vuoden aikana talousrikollisuuden torjunta on jälleen noussut Suomessa yhteiskunnallisen keskustelun keskiöön. Keskustelun synnyttäjänä on

¹³ Koskinen 2008, s.154

¹⁴ Laitinen & Virta 1998, s.11

¹⁵ Tältä osin poikkeuksen tekee toiminimen muodossa harjoitettu elinkeinotoiminta, jossa vastuuvollinen on luonnollinen henkilö. Myös tällöin puhutaan talousrikoksista.

¹⁶ VM 1999, s. 8

¹⁷ Koskinen 2008, s.154

epäilemättä yhä käynnissä oleva finanssikriisi ja sen seurauksena alkanut työttömyyden kasvu ja nopea valtion velkaantuminen. Myös osallistuminen Irlannin valtiontalouden pelastamiseen on nostanut pintaan haitallisen kansainvälisen verokilpailun ja sen vaikutukset pohjoismaiseen hyvinvointiyhteiskuntaan. Talousrikosten aiheuttamat vahingot ovat myös toistuvasti uutisoinnin kohteena. Julkinen keskustelu on erittäin aiheellista, sillä talousrikosten merkitys on kiistatta hyvin suuri. Verotarkastusten perusteella harmaan talouden kokonaismääräksi arvioidaan reilut 12 miljardia euroa vuodessa, joka vastaa 6,9 prosenttia Suomen bruttokansantuotteesta¹⁸. Talousrikollisuuden luonteen vuoksi tarkkaa tietoa ilmiön laajuudesta ei voida saada. Eri arvioit kuitenkin tukevat näkemystä, jonka mukaan harmaan talouden kokonaismäärä lienee 10-14 miljardin euron luokkaa vuodessa¹⁹.

Laitinen ja Virta²⁰ ovat jaotelleet talousrikoksia seuraavasti:

- a.) julkiseen valtaan kohdistuvat rikokset
- b.) verorikokset
- c.) tullirikokset
- d.) työntekijöihin kohdistuvat rikokset
- e.) työsuhdetta koskevat rikokset
- f.) kuluttajiin kohdistuvat rikokset
- g.) kuluttajansuojalain rikkominen
- h.) velkojiin kohdistuvat rikokset
- i.) velkojiin kohdistuvat petokset
- j.) konkurssirikokset
- k.) ympäristörikokset
- l.) muut organisaatorikokset
- m.) kirjanpitorikokset
- n.) kielletyt kilpailunrajoitukset

¹⁸ Hirvonen ym 2010, s.4. Arvio koskee vuotta 2008.

¹⁹ Hirvonen ym 2010, s.4

²⁰ Laitinen & Virta 1998, s.45

Hieman erilaisen määrittelyn talousrikoksille antaa sisäasianministeriö, joka määrittelee talousrikollisuuden seuraavasti:

”Talousrikollisuudella tarkoitetaan yrityksen tai muun yhteisön toiminnan yhteydessä tai niitä hyväksi käyttäen tapahtuvaa oikeudettomaan, välittömään tai välilliseen taloudelliseen hyötyyn tähtäävää rangaistavaa tekoa. Talousrikoksella tarkoitetaan myös muuta yritystoimintaan verrattavassa toiminnassa tapahtuvaa, huomattavaan taloudelliseen hyötyyn tähtäävää suunnitelmallista, rangaistavaa tekoa.”

21

Talousrikollisuuden määritelmät eivät siis ole täsmällisiä ja vaihtelevat lähteestä riippuen. Tämä on omiaan hankaloittamaan talousrikosten torjuntaa, mikäli rikostorjuntaan osallistuvat tahot hahmottavat käsiteltävän asian eri tavoin²². Heterogeeniset käsitykset siitä, mitä talousrikollisuus on, saattavat vaikuttaa myös tilintarkastajien käsityksiin omista mahdollisuuksistaan osallistua rikosten vastaiseen työhön.

3.2 Talousrikollisuuden liittyminen tilintarkastusinstituutioon

Edellä esitettyjen määritelmien kautta voidaan hahmotella tilintarkastustoiminnan yhteyttä talousrikosten torjuntaan. Ensimmäinen havainto on, että talousrikollisuudessa on kyse rikollisuuden haarasta, johon määritelmän mukaan liittyy aina jokin organisaatio. Organisaatio voidaan määritellä monella tavalla, mutta suomalainen lainsäädäntö jakaa rekisteröityneet organisaatiot yhteisöihin ja yhdistyksiin. Tilintarkastusvelvollisuus koskee kaikkia yhteisöjä ja säätiöitä, jotka ylittävät tietyt työntekijämäärää, liikevaihtoa ja tasetta koskevat rajat (TTL 4 §). On hyvin mahdollista, että talousrikollisuutta harjoittavista yrityksistä suuri osa on yhteisön määritelmään kuuluvia osakeyhtiöitä, sillä vain siten luonnollisen henkilön vastuu on hyvin rajattu.

²¹ Kauppa- ja Teollisuusministeriö 1998, s.12. Kyseessä on sisäasianministeriön kirje poliisin yksiköille 20.12.1996.

²² Laitinen & Virta 1998, s.85

Pohdittaessa tilintarkastuksen kohdistumista talousrikollisuutta harjoittaviin organisaatioihin on huomioitava rikollisuuden luonne yhteiskunnan reuna-alueella olevana toimintana; toimintaa ei usein edes yritetä saada näyttämään lailliselta. Tämän osoittaa Harry Fredenbergin poliisiammattikorkeakoulussa toteuttama talousrikollisuutta kartoittanut selvitys. Selvityksessä ilmeni, että otokseen kuuluneista poliisin tutkinnassa olleista 184 yrityksestä tilintarkastusvelvollisuus oli laiminlyöty 49 prosentissa²³. Mikäli selvityksen tulos on yleistettävissä, voidaan sanoa, että karkeasti ottaen noin puolet talousrikollisuuteen syyllistyvistä yrityksistä on tilintarkastuksen tuoman lakisääteisen valvonnan ulkopuolella.

Huolimatta siitä, ettei tilintarkastus suinkaan kohdistu kaikkiin talousrikoksiin syyllistyviin organisaatioihin, on tilintarkastuksen kattavuus varsin merkittävä. Näin ei ole viranomaisten suorittaman valvonnan, kuten verotarkastusten laita. Esimerkiksi vain harvat yritykset valikoituvat verotarkastuksen kohteeksi säännöllisesti²⁴.

Keskeinen syy siihen, miksi tilintarkastajalla uskotaan olevan mahdollisuuksia harmaan talouden torjuntaan, on tilintarkastajan työn luonne. Tilintarkastuksen aikana tarkastaja perehtyy asiakasyrityksensä kirjanpitoon, sisäisiin kontroleihin sekä yrityksen toimintaan laajemminkin. Kun tilintarkastaja saa suorittaa työtään halumassaan laajuudessa, on hänellä erittäin laajat mahdollisuudet perehtyä yrityksen taloushallinnon toimintaan. Tehtyjen havaintojen pohjalta tilintarkastajan käsitys siitä, antaako yrityksen tilinpäätös oikean ja riittävän kuvan yrityksen taloudellisesta asemasta, vahvistuu tai heikkenee. Huolimatta siitä, että tilintarkastus on lähes poikkeuksetta jälkikäteistä valvontaa, tilintarkastajan havainnoilla on merkitystä talousrikosten selvittämisessä sekä niiden ennaltaehkäisyssä²⁵.

²³ KTM 1998, s.13-14. Selvitys koski 329 yritystä, josta tilintarkastuksen vastuullista tahoa arvioitiin yhteensä 184 yrityksen osalta. Näistä 184 yrityksestä 49 %:ssa tilintarkastusta ei hoitanut kukaan.

²⁴ Saunamäki 2008, s.18. Verotarkastusten muodossa toteutetun valvonnan kattavuus vaikuttaa pienentyneen merkittävästi viimeisen kymmenen vuoden aikana. Verohallinnon vuosikertomuksen 2009 mukaan verotarkastuksia toteutettiin yhteensä 3497 kappaletta, kun vajaa vuosikymmen aikaisemmin, vuonna 2000, verotarkastusten määrä oli vielä 5211. (Verohallinto 2009 s.13, 2004 s.18)

²⁵ Hällström 2007, s.84

3.3 Talousrikokset rikoslaissa

Keskeiset talousrikossäännökset koskevat kirjanpito-, rahanpesu- ja verorikoksia sekä velallisen rikoksia sekä yrityssalaisuusrikoksia²⁶. Rikoslaista (Rikoslaki 1889/39, RL) mainittuja tekoja koskevat kohdat löytyvät luvuista 29, 30, 32 ja 39.

Rikoksista julkista taloutta vastaan säädetään rikoslain 29 luvussa. 1–4 § käsittelevät verorikoksia. Ensimmäinen pykälä koskee veropetosta, toinen törkeää veropetosta, kolmas lievää veropetosta ja neljäs pykälä verorikkomusta. Muut rikoslain 29 luvun kohdat eivät liene yhtä keskeisiä talousrikossäännöksiä kuin edellä mainitut. Pykälät 4 a ja 4 b koskevat työeläkevakuutusmaksupetoksia ja pykälät 5–8 koskevat avustusrikoksia.

Rikoslain säädökset kattavat laajasti erilaiset julkiset maksut, sillä verolla tarkoitetaan veron lisäksi veroon rinnastettavaa julkista maksua sekä Euroopan yhteisöjen lukuun kannettavaa maksua, joka tilitetään Euroopan yhteisöille sisällytettäväksi Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon, Euroopan yhteisöjen hoidossa oleviin tai niiden puolesta hoidettuihin talousarvioihin (RL 29 luku, 9 §). Veroon rinnastettavana maksuna pidettäneen ainakin erilaisia sosiaaliturva- ja eläkemaksuja.

Verorikokset liittyvät tilintarkastukseen tilintarkastuskertomuksen kautta. Tilintarkastuslain 15 §:ssä säädetään tilintarkastuskertomuksesta, ja mainitun pykälän 4 momentissa tilintarkastajan huomautusvelvollisuudesta. Lainkohdan mukaan tilintarkastajan tulee huomauttaa tilintarkastuskertomuksessa, jos yhteisön tai säätiön yhtiömies, hallituksen, hallintoneuvoston tai vastaavan toimielimen jäsen, puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja taikka toimitusjohtaja tai muu vastuuvollinen on:

”1.) Syyllistynyt tekoon tai laiminlyöntiin, josta saattaa seurata vahingonkorvausvelvollisuus yhteisöä tai säätiötä kohtaan; tai

²⁶ Koponen ja Lahti (toim.) 2007, esipuhe

2.) Rikkonut yhteisöä tai säätiötä koskevaa lakia taikka yhteisön tai säätiön yhtiöjärjestyksestä, yhtiösopimuksesta tai sääntöjä.”

Laissa mainittujen yhteisö- ja säätiölakien lisäksi tilintarkastajan tulisi valvoa myös vähintään kirjanpito- ja arvopaperimarkkinalainsäädännön, verosäännösten sekä rikoslain kavallusta koskevien säännösten noudattamista. Valvottavat säännökset riippuvat toimialasta, eikä tyhjentävää listaa ole mahdollista antaa. Tilintarkastukseen kuuluvan olennaisuusperiaatteen mukaan vähäisestä rikkomuksesta ei synny ilmoitusvelvollisuutta.²⁷ Siten olennaisesta säännöksen rikkomisesta, kuten jonkin keskeisen verolain noudattamatta jättämisestä, tulee olla maininta tilintarkastuskertomuksessa. Tilintarkastajan tulee siis tuntea laajasti erilaista yritystoimintaa koskevaa lainsäädäntöä, mutta rikoslain tuntemista ei tilintarkastuslaki edellytä.

Rikoslain 30 luku käsittelee elinkeinorikoksia. Näistä olennaisimpia lienevät pykälät 4-6 sekä 9-10. Kyseessä ovat yritysvakoilu (4 §), yrityssalaisuuden rikkominen (5 §), yrityssalaisuuden väärinkäyttö (6 §), kirjanpitorikos (9 §), törkeä kirjanpitorikos (9 a §) sekä tuottamuksellinen kirjanpitorikos (10 §). Luvun muut pykälät koskevat esimerkiksi markkinointirikoksia (1 §) sekä lahjontaa (8 § ja 9 §).

Yrityssalaisuuden rikkomista koskevassa rikoslain 30 luvun 5 § 1 momentin toisessa kohdassa on erikseen mainittu tilintarkastaja. Lainkohdan mukaan yhteisön tai säätiön tilintarkastajan hankkima yrityssalaisuus, jota käytetään tai ilmaistaan omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoittamiseksi, on yrityssalaisuuden rikkomista. Tilintarkastajan mainitseminen laissa erikseen viitanee siihen, että tilintarkastajalla arvioidaan olevan erityisen hyvät mahdollisuudet päästä käsiksi yrityssalaisuuksiin. Tilintarkastajan velvollisuus pitää yrityssalaisuudet omana tietonaan on haluttu varmistaa rikoslain täsmällisellä ilmauksella.

Erilliset maininnat tilintarkastajasta on myös samaisen 30 luvun kahdeksannessa ja yhdeksännessä, lahjontaa koskevissa pykälissä. Näissä kohdissa lain voimassaolo

²⁷ HE 194/2006 vp s.39-40

on rajoitettu koskemaan vain elinkeinonharjoittajana toimivaa yhteisöä tai elinkeinotoimintaa harjoittavaa säätiötä. Tilintarkastajan mainitseminen laissa erikseen ei viittaa siihen, että tilintarkastajalla olisi jotenkin erityinen asema lahjuksen saajana. Lahjuksen vastaanottamista koskeva säädös kattaa kaikki henkilöt: ovat he sitten johtajia tai tekevät työtä missä asemassa tahansa²⁸. Ilmeisesti tilintarkastaja on mainittu lainkohdassa siksi, että lahjuksen ottamista koskeva lainkohta vastaisi aiemmin tehtyä lahjuksen antamisen kieltävää lainkohta.

Rikoslain 32 luvussa säädetään kätkemis- ja rahanpesurikoksista. Rahanpesua koskevat pykälät 6-10. Kuudennessa pykälässä käsitellään rahanpesua, seitsemännessä törkeää rahanpesua ja kahdeksannessa pykälässä salahanketta törkeän rahanpesun tekemiseksi. Yhdeksäs pykälä koskee tuottamuksellista rahanpesua ja kymmenes rahanpesurikkomusta. Edellä käsiteltyjen rikoslain lukujen tapaan myös luvussa 32 on talousrikossäädösten kannalta vähemmän olennaisia säädöksiä. Näitä ovat kätkemisrikoksia koskevat pykälät 1-5.

Tilintarkastusinstituution kannalta rahanpesua koskeva lainsäädäntö on erityisen merkityksellistä, sillä rahanpesulain (Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä 18.7.2008/503) kolmannen luvun 23 ja 24 pykälissä säädetään eri tahojen rahanpesuepäilyä koskevasta ilmoitusvelvollisuudesta. Tämä ilmoitusvelvollisuus koskee myös tilintarkastajaa lain 2 § 17 ja 18 momenttien mukaan. Rahanpesulain ja muiden lakien mukaisista tilintarkastajan raportointivelvollisuuksista lisää luvussa kuusi.

Lahden ja Kuposen jaottelun mukaan loput keskeiset talousrikossäädökset löytyvät rikoslain luvusta 39, joka koskee velallisen rikoksia. Oletettavasti luvun kaikki pykälät (1-6) ovat tärkeitä talousrikossäädöksiä. Ensimmäinen pykälä koskee velallisen epärehellisyyttä ja pykälän a-kohta törkeää velallisen epärehellisyyttä,

²⁸ HE 77/2001 vp s.22. Hallituksen esityksen kohdassa käydään läpi Euroopan Neuvoston korruptiosopimusta, ja verrataan Suomen lainsäädäntöä ko. sopimukseen. Sanamuoto ”johtaa tai tekee työtä missä asemassa tahansa” on korruptiosopimuksessa. HE:ssä todetaan Suomen rikoslain sanamuodon, joka määrittelee lahjonnan kattavuuden, vastaavan tosiasiallisesti korruptiosopimusta. RL 30:7 ja 30:8 ”...elinkeinon harjoittajan palveluksessa olevaa, elinkeinonharjoittajan puolesta toimivaa ja muiden elinkeinonharjoittajan hallinnosta vastaavien elinten jäseniä, tilintarkastajaa ja selvitysmiestä.”

toinen velallisen petosta ja kolmas pykälä törkeää velallisen petosta. Rikoslain 39 luvun neljäs pykälä käsittelee velallisen vilpillisyyttä, viides velallisrikkomusta ja kuudes pykälä velkojansuosintaa.

4. TILINTARKASTUSLAIN SUOMESSA

UUDISTAMISPROSESSI

Niin suomalainen kuin kansainvälinen tilintarkastusinstituutiokin ja erityisesti sitä koskeva lainsäädäntö on ollut jo pitkään jatkuvan muutosprosessin kohteena. Muutoksen ajureina ovat olleet erityisesti kirjanpitoskandaalit, mutta myös byrokratian karsimiseen tähtäävät toimet.

Seuraavissa luvuissa käyn läpi suomalaisen tilintarkastusinstituution vaiheita 1990- ja 2000-luvulla, ja erityisen huomion kohteena ovat tilintarkastuksen ja harmaan talouden torjunnan yhtymäkohdat. Ruotsin osalta esittelen tilintarkastuslainsäädännön viimeisimmät muutokset, käsittelyn näkökulman ollessa myös talousrikollisuuden torjunta.

Seuraavien lukujen keskeisenä tavoitteena on valottaa tilintarkastusinstituution muuttuvaa suhdetta harmaan talouden torjuntaan. Käyn läpi useita työryhmämietintöjä, joista tuon esiin niissä käsiteltyjä talousrikollisuutta koskevia argumentteja. Lopuksi teen yhteenvedon, jossa esitän havaintoni tiivistetysti.

4.1 Harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportti

1990-luvun alkupuoliskolla harmaa talous nousi useaan otteeseen julkisen keskustelun aiheeksi²⁹. Oletettavasti keskustelun synnyttäjänä toimi Suomea kohdannut paha taloudellinen lama. Valtio velkaantui erittäin paljon ja nopeasti, ja toisaalta työttömyysaste nousi pahimmillaan lähes 20 prosenttiin. Yhtäältä yhteiskunnallinen tyytymättömyys ja toisaalta tarve karsia valtion menoja kanavoituivat vaatimuksiksi tehostaa talousrikosten torjuntaa. Ensimmäinen valtioneuvoston periaatepäätös hallituksen toimintaohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjumiseksi annettiin 1.2.1996³⁰.

²⁹ VM 1995, s.1

³⁰ KTM 1998, s.7

Ensimmäistä talousrikstorjuntaohjelmaa edelsi harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportti, jossa käsiteltiin laajasti harmaata taloutta. Selvitystyöryhmällä oli neljä keskeistä tehtävää, joista yksi oli selvittää keinoja väärinkäytösten paljastamiseen lisäämällä tiedonvälitystä viranomaisten kesken sekä viranomaisten ja yrityssektorin välillä³¹. Tähän tehtävään liittyen työryhmä ehdotti tilintarkastajan raportoinnin kehittämistä³².

Harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportissa käydään läpi Ruotsin tilintarkastajia koskeva, talousrikollisuuden torjuntaan linkittyvä raportointivelvoite, joka tuolloin koski veronmaksun virheellisyyteen liittyviä havaintoja³³. Tähän verrataan Suomen tilintarkastuslakia koskevaa hallituksen esitystä, jossa esitetään näkemys, jonka mukaan tilintarkastajien työtehtäviin kuuluu tilanteen mukaan myös verosäännösten noudattamisen valvonta. Puutteista tulisi myös raportoida tilintarkastuskertomuksessa. Velvoite ei kuitenkaan tuolloin – kuten ei nytkään – sisältynyt itse lakitekstiin, vaan näkemys on esitetty vain lain perusteluissa.³⁴

Työryhmän loppuraportin julkistamishetkellä silloinen tilintarkastuslaki oli ollut voimassa vasta reilut kaksi kuukautta, eikä uuden lain soveltamisesta ollut näin ollen kokemusta. Vuoden 1995 tilintarkastuslakia edeltänyt tilintarkastuskäytäntö ei sisältänyt veronmaksun oikeellisuuden valvomista, joten työryhmä halusi varmistua hallituksen esityksessä sanotun, aiempaa laajemman tarkastusvelvoitteen toteutumisen. Harmaan talouden selvitystyöryhmä ehdotti valtion tilintarkastuslautakuntaa ryhtymään toimenpiteisiin, jotta asiaa koskevat soveltamisohjeet annettaisiin. Ehdotuksen mukaan tilintarkastajan lakiin perustuvana yksiselitteisenä velvollisuutena tulisi olla tarkastaa ja esittää tilintarkastuskertomuksessa huomautus, jos verovelvollinen on laiminlyönyt verojen tai veroluonteisten maksujen oikeamääräisen ja suuruisen maksamisen.³⁵ Tilintarkastajalle ei kuitenkaan esitetty Ruotsissa voimassa olevan säädöksen

³¹ VM 1995, kuvailulehti

³² VM 1995, s.54-59

³³ VM 1995, s.55. Nykyisin Ruotsissa voimassaolevaa, tilintarkastajan raportointivelvoitteita koskevaa lainsäädäntöä käsitellään luvussa 5.

³⁴ VM 1995, s.56-57, ks. myös HE/295/1993, Yksityiskohtaiset perustelut, 4. luku 19 §

³⁵ VM 1995, s. 56-57

kaltaista velvoitetta toimittaa tilintarkastuskertomusta verohallintoon, mikäli se sisältää veronmaksun laiminlyöntiä koskevan huomautuksen.

4.2 Pienyhtiöt ja yhtiölainsäädäntö -työryhmämietintö

Vuonna 1995 julkaistua harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraporttia seurasi ensimmäinen valtioneuvoston talousrikostorjuntaohjelma. Sen jälkeen julkaistiin lähes yhtäaikaisesti kauppa- ja teollisuusministeriön sekä oikeusministeriön työryhmäraportit. Molemmissa otettiin kantaa tilintarkastukseen.

Oikeusministeriön alaisuudessa työskennelleen pienyhtiöt ja yhtiölainsäädäntö -työryhmän tehtävänä oli selvittää pienyritysten toimintaedellytysten parantamismahdollisuuksia yhtiölainsäädäntöä kehittämällä³⁶. Työryhmä toteaa raportissaan, että harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan kannalta on tärkeää, että yritysten kirjanpito on asianmukaisesti hoidettu ja tilintarkastaja on tämän vahvistanut. Talousrikollisuudesta suurin osa esiintyy kuitenkin yhtiöissä, joissa ei ole lainkaan pidetty kirjanpitoa eikä suoritettu tilintarkastusta. Toisaalta talousrikollisuutta ja harmaan talouden piirteitä on usein juuri pienissä yhtiöissä, joissa käytetään ns. maallikkotilintarkastajia.³⁷ Vero- ja poliisiviranomaiset eivät anna maallikkotilintarkastajan tekemälle tilintarkastuskertomukselle yhtä paljon painoarvoa kuin hyväksytyin tilintarkastajan antamalle kertomukselle³⁸.

Edellä kerrotuista syistä työryhmä ehdotti pienten yhtiöiden tilintarkastuspakosta luopumista³⁹. Vuonna 1997 asetettu työryhmä oli siten 10 vuotta edellä Euroopan unionin hallinnollisen taakan keventämisohjelmaa, ollen samalla ensimmäinen työryhmä, joka esitti tilintarkastuspakosta luopumista.

Keskeisimmät perustelut tilintarkastusvelvollisuuden poistamiselle pieniltä yhtiöiltä olivat maallikkotilintarkastuksesta luopuminen sekä tarpeettoman byrokratian ja

³⁶ Oikeusministeriö 1998, esipuhe

³⁷ Oikeusministeriö 1998, s. 144

³⁸ HE 194/2006 vp

³⁹ KTM 2003, s.14

sitä kautta menojen karsiminen⁴⁰. Kuten todettua, ensin mainittu liittyy talousrikollisuuteen siten, että maallikkotilintarkastajien on katsottu antavan epäluotettavampia tilintarkastuskertomuksia ja siten mahdollistavan osaltaan talousrikosten toteuttamisen⁴¹. Yritysten menojen karsimisen tilintarkastusvelvollisuuden poistamisen avulla voitaneen sen sijaan yleisellä tasolla ajatella lisäävän talousrikosten toteuttamismahdollisuuksia ulkopuolisen valvonnan heikkenemisen takia. Ei liene perusteltua olettaa, että maallikkotilintarkastus olisi huonoin vaihtoehto talousrikosten torjunnan kannalta, vaikkakin talousrikosten toteuttaminen on oletettavasti tällöin helpompaa kuin ammattitilintarkastajan hoitaessa tilintarkastuksen. Parhaiten rikosten toteuttaminen onnistunee kuitenkin silloin, kun valvontaa ei ole lainkaan.

4.3 Talousrikosten torjuntaohjelmaan liittyvä tilintarkastajien raportointityöryhmä

Lähes samanaikaisesti oikeusministeriön pienyhtiöt ja yhtiölainsäädäntö – työryhmän loppuraportin kanssa julkaistiin talousrikosten torjuntaohjelmaan liittyvä tilintarkastajien raportointityöryhmän loppuraportti. Raportointityöryhmä käy raportissaan läpi tilintarkastajan lakisääteisen raportointivelvollisuuden laajuutta, yhtiöoikeudellista asemaa, raportointia kansainvälisesti sekä muussa lainsäädännössä asetettua erityistä raportointivelvollisuutta.

Työryhmän perustamisen taustalla oli ensimmäiseen talousrikosten torjuntaohjelmaan otettu ehdotus, jonka mukaan tilintarkastajille asetetaan aktiivinen raportointivelvollisuus⁴². Talousrikostorjuntaohjelman toteutumista ja toimenpidesuosituksen tekemistä varten perustettiin ministerityöryhmä. Sen ehdotus

⁴⁰ Oikeusministeriö 1998, s. 142

⁴¹ Oikeusministeriö 1998, s. 144

⁴² KTM 1998, s.8. Talousrikosten torjuntaohjelman sanamuoto oli lähes identtinen harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportissa esitetyn ehdotuksen kanssa, mutta siihen oli lisätty sana *aktiivinen*. Tällä tarkoitetaan suoraan viranomaisille tapahtuvaa, oma-aloitteista raportointia (KTM 1998, s.71).

tilintarkastajan raportoinnin osalta vastasi harmaan talouden selvitystyöryhmän raporttia sekä talousrikosten torjuntaohjelmaa.⁴³

Tilintarkastajien raportointityöryhmän tehtävänä oli selvittää, mikä on tilintarkastajien raportointivelvollisuus viranomaisiin nähden sekä vastaavtko raportointivelvoitteet tilintarkastajiin kohdistuvia odotuksia.⁴⁴ Tuntuu erikoiselta, ettei tilintarkastajien raportointityöryhmän tehtävänä ollutkaan muutosesityksen valmisteleminen tilintarkastajan raportointivelvollisuuden laajentamisesta, vaikka juuri se oli ministerityöryhmän harmaan talouden torjuntaohjelmaan pohjautuva ehdotus. Näin siitä huolimatta, että tilintarkastajien raportointityöryhmä teki työnsä nimenomaan mainitulle ministerityöryhmälle.

Tilintarkastajien raportointityöryhmällä oli käytettävissään Harry Fredenbergin poliisiammattikorkeakoululla tekemä selvitys talousrikollisuudesta, jossa kannatettiin tilintarkastajan raportointivelvollisuuden laajentamista⁴⁵. Tilintarkastajien raportointityöryhmä päätyy kuitenkin toteamaan, että säännösten muuttaminen on tarpeetonta⁴⁶.

Johtopäätöksensä tilintarkastajien raportointityöryhmä esittää, että voimassa olevan normiston mukaista tilintarkastajan raportointikäytäntöä kehitetään ja tilintarkastuskertomuksen julkisuutta lisätään. Raportissa todetaan myös, että viranomaiset kykenisivät parantamaan omaa valvontatyötään tilanteissa, joissa he epäilevät väärinkäytöksiä.⁴⁷ Kahteen ensin mainittuun kehityskohteeseen, tilintarkastajan raportointikäytännön kehittämiseen ja tilintarkastuskertomuksen julkisuuden lisäämiseen – asioihin, jotka kuuluivat työryhmän toimeksiannon alaan – ei ole raportissa konkreettisia toteuttamishdotuksia. Sen sijaan poliisi- tai syyttäväviranomaisen kehoitetaan rutiininomaisesti antamaan tieto

⁴³ KTM 1998, s.9, ks. viimeistä edeltävä kappale, jossa käsitellään harmaan talouden selvitystyöryhmän ehdotusta

⁴⁴ KTM 1998, s.2-3

⁴⁵ KTM 1998, s. 13-16

⁴⁶ KTM 1998, s. 69-71

⁴⁷ KTM 1998, s.69

tilintarkastusjärjestelmän valvontaviranomaiselle, jos tilintarkastajaa koskeva rikosasia on siirretty syyteharkintaan⁴⁸.

4.4 Tilintarkastuslain uudistamista selvittänyt tilintarkastuslakityöryhmä

Edellä käsiteltujen pienyhtiöt ja yhtiöainsäädäntö- sekä tilintarkastajien raportointityöryhmän muistioiden julkaisuista kului neljä vuotta, kunnes kesäkuun alussa vuonna 2002 kauppaja teollisuusministeriö asetti työryhmän selvittämään tilintarkastuslain (1994/936, ETTL) uudistamistarpeita. Uudistamistarpeita arveltiin olevan niin kotimaisista kuin kansainvälisistäkin syistä.⁴⁹ Taustalla olivat erityisesti vasta ilmitulleet kirjanpitoskandaalit Yhdysvalloissa sekä sitä seurannut Sarbanes-Oxley -laki. Työryhmän asettamishetkellä käytössä oli vuonna 1995 voimaan tullut tilintarkastuslaki, johon oli tehty vain pieniä muutoksia.⁵⁰ Työryhmän asettaminen vain seitsemän vuotta lain voimaantulosta korostaa vaikutelmaa hyvin nopeista toimintaympäristön muutoksista. Ilman mainittuja kirjanpitoskandaaleita tilintarkastuslakia tuskin olisi lähdetty muuttamaan siinä aikataulussa kuin nyt tapahtui.

Tilintarkastuslakityöryhmän keskeisimmät selvityksen kohteet olivat tilintarkastajan riippumattomuus, maallikkotilintarkastus ja pienten yritysten tilintarkastus. Jälkimmäisen tarkastelun yhteydessä käsitellään myös harmaan talouden ja tilintarkastuksen välistä yhteyttä.⁵¹

4.4.1 Talousrikollisuus tilintarkastuslakityöryhmän raportissa

Työryhmän raportissa esitellään tilintarkastuslakiin sen voimassaoloaikana tehdyt muutokset, joista vain yksi on toteutettu talousrikollisuuden torjunnan tehostamiseksi⁵². Kyseinen muutos tehtiin silloiseen tilintarkastuslain 26 pykälään⁵³. Lain uuden sanamuodon mukaan tilintarkastajalla oli velvollisuus

⁴⁸ KTM 1998, s.75

⁴⁹ KTM 2003, esipuhe

⁵⁰ KTM 2003, s. 11

⁵¹ KTM 2003, s. 29-104, ks. talousrikollisuudesta kappale 3.3.2

⁵² KTM 2003, s. 13-14

⁵³ KTM 2003, s. 13

rekisteröidä⁵⁴ eroamisensa kahden viikon kuluessa siitä, kun hän teki ilmoituksen erostaan tarkastamalleen yhteisölle tai säätiölle (ETTL 26 §). Vastaava säädös sisältyy nykyisen tilintarkastuslakiin (TTL 10 § 2 mom.).

Kyseisen ETTL:n 26 § muutoksen perusteluna esitetään, että tarkastettavan yrityksen ja säätiön sidosryhmillä kuten velkojilla on intressi saada mahdollisimman nopeasti tieto tilintarkastajan toimeksiannon päättymisestä. Tilintarkastajan oma-aloitteinen eroaminen saattaa olla merkki vakavasta kiistasta tilintarkastajan ja tarkastuskohteena olevan yhteisön tai säätiön välillä.⁵⁵ Ajatuksena on ilmeisesti se, että tilintarkastajan eron tullessa sidosryhmien tietoon, voivat yrityksen sidosryhmät aktivoitua ja pyrkiä selvittämään tilintarkastajan eron syitä. Hallituksen esityksessä (HE 189/2000 vp) ei kuitenkaan kerrota, miten yrityksen sidosryhmät voisivat saada tietoonsa tilintarkastajan eron syyn. Siten pakollisen rekisteröitymisvelvollisuuden vaikutukset harmaan talouden torjuntaan jäävät varsin epäselviksi.

Harkittaessa muutoksia tilintarkastusvelvollisuuteen on talousrikollisuuden torjumiseen liittyvillä näkökohdilla kuitenkin suuri merkitys. Harmaata taloutta esiintyy eniten kaikkein pienimmässä yrityskokosegmentissä, ja siten pienyritysten tilintarkastusvelvollisuuden lakkauttaminen liittyy olennaisesti talousrikollisuuteen.⁵⁶ Tilintarkastuslakityöryhmän raportissa ei esitetä perusteluja väitteelle, jonka mukaan pienyrityksissä esiintyy eniten talousrikollisuutta. Näkemys on kuitenkin yhdenmukainen pienyhtiöt ja yhtiölainsäädäntö -työryhmän loppuraportin kanssa.

Tilintarkastuksen ja talousrikollisuuden liittymisestä toisiinsa ei ole saatavilla kattavia tilastotietoja. Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti (Virke) laati tilintarkastuslakityöryhmälle muistion, jossa käsitellään tilintarkastukseen liittyvää epätoivottavaa käyttäytymistä kuten osaamattomuudesta johtuvia virheitä ja harmaan talouden harjoittamista. Työryhmäraportin mukaan Virken muistiossa puhutaan talousrikollisuudesta yleisellä tasolla sekä erityisesti tilanteista, joissa

⁵⁴ Rekisteröimisellä tarkoitetaan tässä yhteydessä virallista kaupparekisteriin tehtävää ilmoitusta.

⁵⁵ HE 189/2000 vp, yleisperustelut kohta 1.3

⁵⁶ KTM 2003, s.87

tilintarkastaja on itse jollakin tavalla osallisena talousrikoksiin.⁵⁷ Tekstissä ei oteta suoraan kantaa siihen, miten hyvin ammattimainen tilintarkastaja voisi havaita talousrikollisuutta tai kuinka paljon tilintarkastajan käyttö ennaltaehkäisee talousrikoksia. Maallikkotilintarkastuksesta Virke kuitenkin haluaisi luopua, sillä sen ei katsota merkittävästi parantavan tilinpäätösten laatua⁵⁸.

4.5 Yhteenveto

Pyrkimys kytkeä tilintarkastus tiukemmin osaksi talousrikollisuuden torjuntajärjestelmää sai Suomessa alkunsa vuoden 1995 tilintarkastuslain säätämisestä. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä mainittiin edeltävästä lainsäädännöstä poiketen, että tilintarkastajan tulee valvoa myös asiaankuuluvien verolakien noudattamista. Itse lakitekstiin mainintaa verolakien valvonnasta ei kuitenkaan kirjoitettu.

Hyvin pian vuoden 1995 tilintarkastuslain voimaantulon jälkeen julkaistiin harmaan talouden selvitystyöryhmän raportti. Siinä esitettiin tilintarkastajan velvollisuuksien täsmentämistä liittyen verojen maksun oikeellisuuden tarkistamiseen. Raporttia seurasi pian ensimmäinen valtioneuvoston talousrikosten torjuntaohjelma, jossa harmaan talouden selvitystyöryhmän esitys oli lähes alkuperäisessä sanamuodossa.

Ensimmäisessä talousrikosten torjuntaohjelmassa esitettiin vaatimus tilintarkastajan raportointivelvollisuuksia koskevan lakiesityksen kirjoittamisesta. Lakiesitystä ei kuitenkaan koskaan kirjoitettu. Tilintarkastajien raportointityöryhmä, jonka olisi tullut mitä ilmeisimmin kirjoittaa kyseinen lakiesitys, keskittyi raportissaan perustelemaan syitä, miksi säädöksiä ei tule muuttaa. Pienyhtiöt ja yhtiölainsäädäntö -työryhmän sekä tilintarkastuslakityöryhmän raporteissa puhuttiin talousrikollisuudesta, mutta ei tilintarkastajien raportointivelvoitteista.

⁵⁷ KTM 2003, s.87-92

⁵⁸ KTM 2003, s.91

Myöhemmin tilintarkastajien raportointivelvollisuuksiin ei ole käytännössä lainkaan palattu. Tätä voidaan pitää varsin yllättävänä ottaen huomioon, että edellä kerrottujen työryhmämietintöjen jälkeen Yhdysvalloissa tapahtui historian pahin tilintarkastuskandaali (Enron), ja että Suomessa säädettiin uusi tilintarkastuslaki.

5. TILINTARKASTUSLAIN UUDISTAMISPROSESSI RUOTSISSA

Seuraavissa kappaleissa käyn läpi Ruotsin tilintarkastuslainsäädännön uudistamisprosessia keskittyen tilintarkastusvelvollisuuden lakkauttamista koskevaan lakimuutokseen, joka tuli voimaan 1.11.2010. Edellisen Suomea koskeneen luvun tavoin tarkastelun keskipisteenä on talousrikollisuuden torjunta ja sen liittyminen tilintarkastusinstituutioon.

5.1 Työryhmän ehdotus tilintarkastuslain muuttamiseksi

Ruotsissa tilintarkastuslain (Revisionslag 1999:1079, RvL) uudistamistarpeita selvitti vuonna 2006 asetettu työryhmä erityisen selvitysmiehen johdolla. Työryhmä julkaisi yhteensä kolme tilintarkastusta koskevaa raporttia. Tilintarkastusvelvollisuuden lakkauttamista koskevat ehdotukset esitettiin huhtikuussa 2008 julkaistussa osamietinnössä ”Avskaffande av revisionsplikten för små företag”, jäljempänä osamietintö.⁵⁹

Osamietinnön keskeiset ehdotukset olivat:

- Tilintarkastusvelvollisuus asetetaan koskemaan vain neljää prosenttia osakeyhtiöistä.
- Hallinnon tarkastus lakkautetaan
- Tilintarkastajan velvollisuus tarkistaa asiakkaan verojen maksamisen oikeellisuus ja tietyissä tilanteissa raportoida epäkohdista tilintarkastuskertomuksessa tai ilmoittaa asiasta viranomaisille, lakkautetaan.
- Tilintarkastajan toimintakausi supistetaan neljästä vuodesta yhteen vuoteen.
- Velvollisuudesta säättää tilintarkastuksesta yhtiöjärjestyksessä luovutaan. Vanha yhtiöjärjestys koskien tilintarkastusta lakkaa olemasta voimassa ilman, että yhtiökokouksen tarvitsee päättää asiasta.⁶⁰

⁵⁹ Justitiedepartementet 2008, kansisivu

⁶⁰ Justitiedepartementet 2008, s.13

Harmaan talouden torjunnan kannalta suurimmat heikennykset olivat osamietinnön osakeyhtiölakia (Aktiebolagslag 2005:551, ABL) koskevassa ehdotuksessa. Osamietinnössä esitettiin poistettavaksi osakeyhtiölain yhdeksännen luvun pykälät 14, 33, 34, 37 ja 42-44⁶¹. Mainituissa lainkohdissa (pl. 14 luku) on säädökset tilintarkastajan viranomaisraportointivelvollisuuksista koskien verojen maksamisen oikeellisuutta, epäpuhdasta tilintarkastuskertomusta sekä rikosepäilyjä. Kyseiset säädökset käydään tarkemmin läpi luvussa seitsemän.

5.2 Tilintarkastuspakosta luopumisen perustelut

Osamietinnössä tilintarkastuspakosta luopumisen tärkeimpänä perusteluna esitettiin yritysten kulujen vähentäminen, vapaus valita yritykselle parhaiten soveltuvat tilintarkastuspalvelut sekä tilintarkastuspakosta luopumisesta aiheutuva tilintarkastuspalveluiden hintojen lasku. Näin ruotsalaisten yritysten oletetaan pystyvän paremmin kilpailemaan sellaisten yritysten kanssa, joilla pakollista tilintarkastusta ei ole.⁶²

Tilintarkastuspakosta luopumisen taustalla on EU:n hallinnollisen taakan vähentämisohjelma. EU:n komission ehdotuksen mukaan hallinnollista taakkaa tulisi vähentää 25 prosenttia vuoteen 2012 mennessä. Ruotsin hallitus on kuitenkin päättänyt toimeenpanna em. suuruisen kulujen leikkauksen jo vuoteen 2010 mennessä.⁶³ Näin siksi, että hallituksen politiikan yleisenä periaatteena on, ettei Ruotsissa toimiviin yrityksiin aseteta raskaampia velvoitteita kuin on tarpeellista.⁶⁴

Osamietinnön mukaan EU:ssa on tapahtumassa kahtiajako suuryritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten välillä. Suuryrityksille sekä vakuutus- ja rahoitussektorin toimijoille asetetaan yhä kovenevia vaatimuksia liittyen tilintarkastukseen. Sen sijaan pienille ja keskisuurille yritykselle ollaan halukkaita antamaan aikaisempaa suurempaa juridista vapautta. Raportin mukaan Ruotsin

⁶¹ Justitiedepartementet 2008, s.29

⁶² Justitiedepartementet 2008, s. 13-14

⁶³ Justitiedepartementet 2008, s.14

⁶⁴ Justitiedepartementet 2008, s. 56

tulee asettaa kansallinen lainsäädäntö nopeasti tasolle, joka vastaa kilpailuympäristöä.⁶⁵

Kaikissa EU-maissa lukuun ottamatta Ruotsia ja Maltaa, on käytössä erilaisia tilintarkastusvelvollisuutta huojentavia rajoja. Tanskalaisen raportin mukaan noin 90 prosenttia EU:n alueella olevista, neljännen yhtiöoikeudellisen direktiivin tarkoittamista pienistä yrityksistä on vapautettu tilintarkastuksesta. Useat jäsenmaat ovat valinneet kansalliseen tilintarkastuslainsäädäntöönsä EU:n asettamista maksimirajoista henkilöstömäärän enimmäismäärän, 50 henkeä. Britannia, Hollanti, Saksa ja Itävalta ovat valinneet myös taseen ja liikevaihdon maksimirajat.⁶⁶

5.3 Tilintarkastus ja harmaan talouden torjunta – esitys raportointivelvoitteiden poistamisesta

Osamietinnössä käsitellään laajasti verovalvontaa ja talousrikollisuutta, sekä vertaillaan tilintarkastajien roolia talousrikollisuuden torjunnassa eri maissa⁶⁷. Ruotsalaisen tilintarkastajan rooli poikkeaa varsin selvästi muista maista selvän yhteiskunnallisen intressin ollessa vahvasti läsnä tilintarkastajan työssä.

Ruotsissa tilintarkastaja ei valvo veroilmoitusten täyttöä, eivätkä tilinpäätöstiedot yleensä ole tilintarkastettuja siinä vaiheessa kun yritys palauttaa niiden pohjalta tekemänsä veroilmoituksen. Tilintarkastajalla on vain epäsuora vaikutusmahdollisuus yrityksen veroilmoitusten oikeellisuuteen, eikä tilintarkastajalla myöskään ole kuin rajoitetut mahdollisuudet todeta ilmoitettujen tulojen ja menojen oikeellisuus.⁶⁸ Tämä on luonnollista, sillä tilintarkastus perustuu pistokoemaiseen metodiin.

⁶⁵ Justitiedepartementet 2008, s. 15

⁶⁶ Justitiedepartementet 2010, s. 52

EU:n maksimirajat ovat:

- taseen loppusumma 4,4 miljoonaa euroa
- liikevaihto 8,8 miljoonaa euroa
- työntekijöiden määrä vähintään 50 henkilöä

⁶⁷ Justitiedepartementet 2008, kappaleet 5 ja 6, s. 137-176

⁶⁸ Justitiedepartementet 2008, s.144

Osamietinnössä päädytään johtopäätökseen, jonka mukaan on epätodennäköistä, että tilintarkastajan raportointivelvollisuus olisi lukumääräisesti tai rikosten laatua ajatellen tärkeä keino talousrikollisuuden torjunnassa⁶⁹. Kaikki työryhmän jäsenet eivät kuitenkaan yhdy näkemykseen, ja muun muassa Ruotsin talousrikosviranomaisen esittää eriävän näkemyksensä tilintarkastajan raportointivelvoitteiden hyödyistä⁷⁰.

Erimielisyyksistä huolimatta osamietinnön julkaissut työryhmä päätyi esittämään kaikkien osakeyhtiölaissa olevien tilintarkastajan viranomaisraportointivelvollisuuksien poistamista⁷¹ lukuun ottamatta EU-direktiivien määräämää rahanpesun torjuntaa.

5.4 Harmaan talouden torjunta lakiesityksessä

5.4.1 Tilintarkastuspakosta luopumisen vaikutus verokertymään ja harmaaseen talouteen

Osamietinnössä esitetään näkemys, jonka mukaan on hyvin epävarmaa, onko tilintarkastuspakosta luopumisella juurikaan merkitystä verotulojen määrään. Hallituksen esityksessä esitetään kuitenkin arvio, jonka mukaan pakollisen tilintarkastuksen poistaminen 70 prosentilta osakeyhtiöistä aiheuttaa vuosittaisten verotulojen vähentymisen noin 1,3 miljardilla kruunulla.⁷² Tilintarkastuksella on tärkeä rooli kirjanpidon ja verojen maksun oikeellisuuden takaajana⁷³ ja nykyisen veropohjan ollessa hyvin laaja, voi jokainen kirjanpidon laatua heikentävä muutos vaikuttaa siihen merkittävästi⁷⁴. Ilmeisesti yritysten kilpailukyvyn parantumisesta saatava hyöty on kuitenkin verotulojen vähentymistä suurempi, koska verovajetta ei esitetä mitenkään erityisen vakavana haittana.

⁶⁹ Justitiedepartementet 2008, s. 151-152

⁷⁰ Justitiedepartementet 2008, s.301-304

⁷¹ Justitiedepartementet 2008, s. 29, Jonka mukaan: ”... om aktiebolagslagen dels att 9 kap. 14, 33, 34, 37 och 42–44 §§ ska upphöra att gälla”

⁷² Justitiedepartementet 2010, s.102

⁷³ Justitiedepartementet 2010, s.89

⁷⁴ Justitiedepartementet 2019, s.102

Tilintarkastuspakosta luopumisen takia syntyvää verovajetta pyritään hallituksen esityksessä paikkaamaan myöntämällä Verohallinnolle lisäoikeuksia erilaisten asiakirjojen tarkastamiseen⁷⁵. Lisäoikeuksien lisäksi Verohallinnolle esitetään myönnettäväksi lisärahoitusta uusien toimien mahdollistamiseksi. Rahoitus uusiin valvontakeinoihin aiotaan hankkia korottamalla vesivoimalaitosten kiinteistöveroa sekä omaisuus- sekä vuokrasaantojen leimaveroa.⁷⁶

Hallituksen esityksen mukaan tilintarkastusvelvollisuuden lakkauttamisen vaikutuksia talousrikollisuuden torjuntaan ei ole mahdollista varmuudella arvioida. Kun otetaan huomioon tilintarkastajan rajoitetut mahdollisuudet havaita väärinkäytöksiä, tilintarkastuspakosta luopumisella ei uskota olevan olennaista merkitystä talousrikollisuuteen. Hallituksen esityksessä viitataan myös tanskalaiseen tutkimukseen, jonka mukaan Tanskan vastaava tilintarkastusreformi ei lisännyt talousrikollisuuden määrää.⁷⁷ Mitään kruunumääräistä arvioita liittyen talousrikollisuuden mahdolliseen kasvuun ei esitetä.

5.4.2 Perustelut säilyttää tilintarkastajan velvollisuus raportoida epäilemistään rikoksista sekä tehdä tiettyjä huomautuksia tilintarkastuskertomukseen

Osamietinnössä esitettiin lakkautettavaksi tilintarkastajan velvollisuus ilmoittaa tilintarkastuskertomuksessa, mikäli yritys ei ole täyttänyt veronmaksuvelvollisuuttaan sekä lähettää em. kertomus Verohallintoon. Myös tilintarkastajan rikoksia koskeva raportointivelvollisuus ehdotettiin lakkautettavaksi.⁷⁸

Useat lausunnonantajat, muun muassa Ekobrottsmyndigheten (EBM), Finansinspektionen, Bolagsverket, Kronofogdemyndigheten ja Svenska Bankföreningen vastustivat tilintarkastajan raportointivelvoitteiden supistamista.

⁷⁵ Justitiedepartementet 2010, s.45-46 sekä s.88-94

⁷⁶ Justitiedepartementet 2010, s. 102-103

⁷⁷ Justitiedepartementet 2010, s.103

⁷⁸ Justitiedepartementet 2008, s.29, kyseessä ehdotus poistaa osakeyhtiölain luvun 9 pykälät 33, 34, 37, sekä 42-44.

Ruotsin talousrikosviranomaisen (EBM) vastustaa niin tilintarkastajan ilmoitusvelvollisuuden karsimista koskien epäiltyjä talousrikoksia kuin veroasioitakin, ja esittää tehtäväksi tarkempia tutkimuksia ennen kuin lainsäädäntöön kajotaan tältä osin. EBM esittää lausunnossaan, että tilintarkastajan ilmoitusvelvollisuuden ansiosta on paljastunut myös vakavaa rikollisuutta. Lukumääräisesti kyse ei ole isosta joukosta yrityksiä, ja olennaisempaa onkin ilmoitusvelvollisuuden ennaltaehkäisevä vaikutus. Tätä positiivista vaikutusta EBM painottaa useassa kohtaa lausunnossaan, ja sanoo, että tilintarkastus on merkittävässä roolissa talousrikoksia ennaltaehkäisevässä järjestelmässä.

Talousrikosviranomaisen suhtautuu kuitenkin lausunnossaan myönteisesti työryhmämietinnön peruslähtökohtaan, yritystoimintaan liittyvän byrokratian karsimiseen. Tekemällä yritystoiminnan käytännöistä yksinkertaisempia voidaan vähentää puhtaasti vahingossa tehtyjen rikosten määrää, kirjoittaa EBM lausunnossaan. Tällaisesta lainsäädännön kehittamisestä on hyötyä niin elinkeinoelämälle ylipäätään kuin yksittäiselle yrityksellekin, sillä viranomaistahot voivat keskittää resurssinsa törkeisiin ja tarkoituksellisiin rikoksiin.⁷⁹

Vastaavasti useat tahot, kuten tilintarkastajajärjestö FAR, Finanssiyritysten liitto, Ruotsalaisten yritysten liitto ja Tukholma Yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, puolsivat velvoitteiden poistamista tai eivät ottaneet työryhmän esitykseen kantaa.⁸⁰

Lakiehdotuksessa todetaan, että on vaikeaa tai mahdotonta mitata tilintarkastajan ilmoitusvelvollisuuden vaikutuksia. Ilmoitusvelvollisuudella on joka tapauksessa rikoksia ennaltaehkäisevä vaikutus, jota ei tule aliarvioida. Tilanteessa, jossa yrityksen johto on haluton parantamaan toimintatapojaan, ilmoitusvelvoite myös vahvistaa tilintarkastajan asemaa. Tällä tavoin ilmoitusvelvollisuus on tärkeä täydennys muihin rikoksentorjuntakeinoihin ja auttaa säilyttämään sidosryhmien luottamuksen tilintarkastusta kohtaan.

⁷⁹ Ekobrottsmyndigheten 2008, s.1-5

⁸⁰ Justitiedepartementet 2010, s.59

Lakiehdotuksessa katsotaan myös, ettei tilintarkastajan ilmoitusvelvollisuus ole este vapaaehtoisen tilintarkastuksen suorittamiselle. Yritys, joka haluaa hyötyä tilintarkastajan työstä tuskin jättää tilintarkastusta suorittamatta vain sen takia, että tilintarkastajalla on ilmoitusvelvollisuus. Laki myös sallii yrityksen itse oikaista tilanteen, mikäli jotakin virheitä ilmenee.

Edellä mainituilla perusteilla hallitus esitti tilintarkastajan ilmoitusvelvollisuuksien säilyttämistä ennallaan.⁸¹ Perustelut vaikuttavat loogisilta sekä yhteiskunnan kokonaisedun kannalta päteville. Näin siitäkkin huolimatta, että ruotsalaisen tilintarkastajan raportointivelvoitteet ovat poikkeuksellisia kansainvälisessä viitekehyksessä.

5.5 Ruotsin uudistetun tilintarkastuslainsäädännön merkittävimmät muutokset ja voimaantulo

Pienten yritysten tilintarkastusvelvollisuuden lakkauttamista pohtinut työryhmä antoi esityksen, joka oli muutosehdotuksiltaan hyvin radikaali. Työryhmä ehdotti muun muassa tilintarkastusrajojen nostamista EU:n sallimiin maksimirajoihin, sekä tilintarkastajan viranomaisraportointivelvollisuuksien poistamista lukuun ottamatta rahanpesudirektiivin velvoitteita.

Työryhmän keskeisistä ehdotuksista toteutui muuttumattomina vain tilintarkastajan toimikauden lyhentäminen neljästä vuodesta yhteen vuoteen. Tilintarkastusvelvollisuus lakkautettiin työryhmän esittämien vähimmäisrajojen mukaisesti (ks. seuraava sivu), eikä raja-arvoja siten asetettu EU:n sallimiin maksimeihin⁸². Vastoin työryhmän ehdotusta tilintarkastajan niin veronmaksun oikeellisuuden tarkistamista kuin rikosepäilyjäkin koskevat velvoitteet pysyivät entisellään. Tilintarkastajan harmaan talouden torjuntaan liittyvä rooli säilyi siten ennallaan, tosin koskien lakisääteisesti enää vain alle kolmasosaa osakeyhtiöistä.

⁸¹ Justitiedepartementet 2010, s.60

5.5.1 Muutokset tilintarkastuslakiin

Ruotsin tilintarkastuslain uudistukset astuivat voimaan 1.11.2010 ja ne koskevat tilikausia, jotka alkoivat 31.10.2010 jälkeen⁸³. Lakimuutoksessa ei ollut kyse Suomen vuoden 2007 tilintarkastuslain kaltaisesta kokonaisuudistuksesta, sen sijaan merkittävin muutos aiempaan tilintarkastuslakiin oli tilintarkastuksen pakollisuuden rajoittaminen koskemaan vain tietyt rajat ylittäviä osakeyhtiöitä.

Aiemmin tilintarkastus oli pakollinen kaikille kirjanpitolaissa (Bokförningslag 1999:1078, BFL) määritellyille yrityksille (6 kap. 1 §), mutta nyt se koskee vain niitä em. lainkohdassa mainittuja yrityksiä, joissa täyttyy useampi kuin yksi seuraavista ehdoista:

- Henkilöstön määrä on ollut keskimäärin enemmän kuin kolme (3) henkeä kahtena edellisenä verovuotena
- Taseen loppusumma on ollut keskimäärin enemmän kuin 1,5 miljoonaa kruunua kahtena edellisenä verovuotena
- Liikevaihto on ollut keskimäärin enemmän kuin 3,0 miljoonaa kruunua kahtena edellisenä verovuotena. (RvL 2 §)

Keskeiset perustelut edellä mainittujen rajojen valitsemiselle olivat seuraavanlaiset. Mikäli tilintarkastusrajat nostettaisiin suoraan EU:n esittämiin maksimirajoihin, aiheuttaisi se seurauksia, joita ei voida hyvin etukäteen ennustaa. Lisäksi rajat olisivat merkittävästi Tanskan ja Suomen tilintarkastusrajoja korkeammat. Verohallinto arvioi myös, että yhtäkkisellä tilintarkastusrajojen muutoksella voisi olla merkittäviä vaikutuksia julkiseen talouteen, ja että tahalliset ja tahattomat kirjanpitovirheet tulisivat lisääntymään.

Suhteellisen pieni tilintarkastuslainsäädännön muutos auttaa myös eri intressitahoja, kuten luotonantajia ja tavarantoimittajia sopeutumaan muutokseen.

⁸³ Revisionslag (1999:1079), *Övergångsbestämmelser*, 2010:837,

Toteutetun muutoksen vaikutuksia aiotaan tarkastella huolella ja mahdollisia lisämuutoksia toteuttaa myöhemmin.⁸⁴

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että tilintarkastuspakosta luopuminen arvioitiin välttämättömäksi, mutta tilintarkastuksen sisältöön, jossa otetaan varsin kattavasti huomioon talousrikosten torjunta, ei haluttu kajota.

5.6 Yhteenvedo

Ruotsin tilintarkastuslain uudistus astui voimaan syksyllä 2010. Uudistuksen keskeinen tarkoitus on parantaa ruotsalaisten yritysten kilpailukykyä vähentämällä yritysten hallinnollista taakkaa. EU-alueen vertailussa Ruotsin kaikkia osakeyhtiöitä koskenut tilintarkastuspakko olikin selvä poikkeus, joka epäilemättä vaikutti ainakin kaikkein pienimpiin osakeyhtiöihin haitallisesti. Suomalaisessa keskustelussa yhtenä perusteluna pienten yhtiöiden tilintarkastuspakosta luopumiselle pidettiin myös sitä tosiasiaa, etteivät yhtiön omistaja ja operatiivinen johto ole pienyhtiöissä toisistaan erillään olevia tahoja. Tällöin tarvetta ulkopuoliselle osakkeenomistajien edunvalvojalle, eli tilintarkastajalle, ei ole.

Ruotsin tilintarkastuslain uudistamista pohtinut työryhmä esitti tilintarkastusrajojen nostamista EU:n maksimirajoihin sekä tilintarkastajan raportointivelvoitteista luopumista. Ehdotuksillaan työryhmä ylitti selvästi toimeksiantonsa rajat, eikä esitystä hyväksytty sellaisenaan. Hyväksytyssä lakimuutoksessa tilintarkastusrajat asetettiin Suomen ja Tanskan tilintarkastusrajojen tuntumaan, eikä tilintarkastajan raportointivelvoitteisiin puututtu. Erityisen tärkeänä pidettiin tilintarkastajan raportointivelvoitteiden ennaltaehkäisevää vaikutusta.

⁸⁴ Justitiedepartementet 2010, s. 70

6. TILINTARKASTAJAN RAPORTOINTIVELVOLLISUUTTA KOSKEVAT SÄÄDÖKSET SUOMESSA

6.1 Tilintarkastajan raportointimuodot

Tilintarkastajan tärkein raportointimuoto on tilintarkastuskertomus⁸⁵. Edellisellä tarkoitetaan tärkeyttä muiden kuin tarkastettavan kohteen kannalta, sillä tilintarkastajan asiakasyritys saa runsaasti muita hyödyllisiä tietoja sekä kirjallisesti että suullisesti tilintarkastuksen aikana. Tilintarkastuskertomus on lopullinen vahvistus tehdystä työstä ja sen tuloksista. Tilintarkastuslain 3. luvun 15 § 1 ja 2 momentin mukaan:

Tilintarkastuskertomuksessa on oltava lausunto siitä:

- 1) antavatko tilinpäätös ja toimintakertomus noudatetun tilinpäätössäännösten mukaisesti oikeat ja riittävät tiedot yhteisön tai säätiön toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta; sekä
- 2) ovatko tilikauden toimintakertomuksen ja tilinpäätöksen tiedot ristiriidattomia.

Lisäksi lain samaisessa pykälässä säädetään tilintarkastuskertomuksesta mm. seuraavaa: ”2 momentissa tarkoitettu lausunto on vakiomuotoinen, ehdollinen tai kielteinen. Jos tilintarkastaja ei voi antaa lausuntoa, tilintarkastajan on ilmoitettava tästä tilintarkastuskertomuksessa. Tilintarkastuskertomuksessa on annettava tarpeelliset lisätiedot.” Tilintarkastuskertomus siis tiivistää tilintarkastajan työn keskeisimmät tulokset lyhyeen ja hyvin tiiviiseen muotoon.

Vakiomuotoinen tilintarkastuskertomus on viesti siitä, että tilintarkastaja ei ole havainnut tarkastuksessa erityistä mainittavaa – tarkastukseen sisältyvien asioiden pitäisi olla ainakin pääpiirteissään kunnossa⁸⁶. Vakiomuotoinen kertomus on kaikkein tyypillisin tilintarkastuskertomuksen muoto.

⁸⁵ KTM 1998, s.30

⁸⁶ KTH-Media 2008, s.71

Ehdollisessa lausunnossa tilintarkastaja poikkeaa vakiomuotoisesta kertomuksesta tai lausunto on vakiomuotoinen tietyin ehdoin. Ehdollisessa lausunnossa asia, joka aiheuttaa vakiomuodosta poikkeamisen ei kuitenkaan ole erityisen merkittävä.⁸⁷

Kielteisen lausunnon tapauksessa tilintarkastaja ei voi lausua tilinpäätöksen antavan oikeat ja riittävät tiedot. Tällöin tilintarkastajan ja yhtiön edustajien erimielisyydet tilinpäätöksen oikeellisuudesta ovat laajat ja eikä ehdollinen lausunto tule kyseeseen⁸⁸. Tilintarkastuksessa on toisin sanoen ilmennyt seikkoja, jotka antavat aiheutta vakavaan huoleen tilinpäätöksen luotettavuudesta.

Raportoidessaan tilintarkastuslain mukaan, tilintarkastajan raportteja ovat tilintarkastuskertomus ja tilinpäätösmerkintä sekä tilintarkastuspöytäkirja⁸⁹. Osakeyhtiössä kaksi ensin mainittua raporttia ovat julkisia asiakirjoja, sillä ne liitetään osaksi tilinpäätöstä, joka on kokonaisuudessaan julkinen asiakirja. Tästä näkökulmasta on perusteltua esittää, että tilintarkastuskertomus on tilintarkastajan tärkein raportointimuoto.

Tilinpäätökset tulee toimittaa patentti- ja rekisterihallitukseen rekisteröitäväksi. Rekisteröintivelvollisuudella pyritään erityisesti tilinpäätöksen julkisuuden takaamiseen.

Asiaa koskeva säädös on OYL 8:10 1 momentissa seuraavasti: Yhtiön on toimitettava tilinpäätös ja toimintakertomus rekisteröitäviksi kahden kuukauden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamisesta. Mukaan on liitettävä jäljennös tilintarkastuskertomuksesta ja konsernitilintarkastuskertomuksesta sekä kirjallinen ilmoitus tilinpäätöksen vahvistamisen päivämäärästä ja yhtiön voittoa koskevasta yhtiökokouksen päätöksestä. Mainittu lainkohta jatkuu em. velvollisuuden laiminlyönnin sanktioinnilla. Rekisteriviranomainen voi velvoittaa toimitusjohtajan tai hallituksen jäsenen sakon uhalla täyttämään velvollisuuden määräämässään

⁸⁷ KTH-Media 2008, s.187

⁸⁸ KTH-Media 2008,s.187-188

⁸⁹ KTM 1998, s.29-30

ajassa. Uhkasakkoon ei saa hakea muutosta valittamalla. Laiminlyönnin vuoksi yhtiö voidaan asettaa selvitystilaan tai poistaa kaupparekisteristä.

Yksi syy tietojen julkisuuteen on ajatus, että rikosten tekeminen vaikeutuisi julkisten tietojen johdosta. Yrityksen ongelmien ollessa esimerkiksi tavarantoimittajien ja luotonantajien tiedossa, on liiketoiminnasta ongelmissa olevan yrityksen kanssa mahdollista pidättäytyä.⁹⁰

Tilinpäätöksen rekisteröintivelvollisuudella on varmistettu myös tilintarkastuskertomuksen julkisuus varsin tehokkaasti. Käytännössä niin tilinpäätöksen kuin tilintarkastuskertomuksenkin saatavuus on kuitenkin rajoittunutta, sillä em. dokumentteja voi tarkastella ilmaiseksi vain Patentti- ja rekisterihallituksen (PRH) toimitiloissa Helsingissä.

Luottotietoja tarjoavat yritykset myyvät saman tietokannan tietoja, mutta niiden laajamittainen hyödyntäminen on kallista. Oletettavasti tietojen julkistaminen Internetissä olisi teknisesti helposti toteutettavissa. Tämä tosin saattaisi edellyttää tunnistetietojen (henkilötunnukset, yksityishenkilöiden osoitteet jne.) rajaamista pois aineistosta. Toisaalta, kuten aiemmin todettiin, tällä hetkellä em. tiedot ovat kaikkien halukkaiden tarkasteltavissa PRH:n toimitiloissa olevilta asiakaspäätteiltä.

6.2 Aktiivinen raportointivelvollisuus – laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä (503/2008)

Tilintarkastajan raportointivelvollisuudesta säädetään sekä tilintarkastuslaissa (3 luku 15 §) että rahanpesulaissa⁹¹. Myös finanssivalvontalaki, eläkesäätiölaki, vakuutusyhtiölaki ja vakuutusyhdistyslaki sisältävät säädöksiä tilintarkastajan aktiivisesta raportointivelvollisuudesta.

⁹⁰ Lehtola ja Paksula 1997, s.189

⁹¹ Rahanpesulain säätämisen taustalla oli rahanpesun torjunnan tehostaminen. Alun perin rahanpesua koskeva sääntely tulee EU-direktiivistä. (HE 158/1997, yleisperustelut, johdanto). Tilintarkastajien ottaminen mukaan tahoihin, joita ilmoitusvelvollisuus koskee, ei ole siten varsinaisesti suomalaisen lainsäädäntötyön tulosta.

Horsmanheimo ja kumppanit listaavat kaksi tilannetta, jossa tilintarkastajalla on aktiivinen tiedonantovelvollisuus viranomaisille:

1. Laissa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä (18.7.2008/503) säädetään tilintarkastajan aktiivisesta rahanpesua koskevasta ilmoitusvelvollisuudesta viranomaisille. Ilmoitusvelvollisuuteen liittyy myös muita velvoitteita liittyen asiakkaan tunnistamiseen ja seurantaan.
2. Luottolaitosten, vakuutusalan yritysten, sijoituspalveluyritysten, eläkesäätiöiden ja eräiden muiden yhteisöjen tilintarkastajien on ilmoitettava yhteisöä tai säätiötä valvovalle viranomaiselle havaitsemistaan vakavista rikkomuksista. Tärkein valvovista viranomaisista on Finanssivalvonta.⁹²

Tilintarkastajan aktiivinen raportointivelvollisuus kohdistuu siis vain hyvin pieneen joukkoon talousrikoksia, rahanpesuun. Rahanpesun määritelmä käy ilmi rikoslaista. Rahanpesusta säädetään rikoslain 32 luvun 6§:ssä seuraavasti:

”joka

- 1.) ottaa vastaan, käyttää, muuntaa, luovuttaa, siirtää tai välittää rikoksella hankittua omaisuutta, rikoksen tuottamaa hyötyä tai näiden tilalle tullutta omaisuutta peittääkseen tai häivyttääkseen hyödyn tai omaisuuden laittoman alkuperän tai avustaakseen rikosentekijää välttämään rikoksen oikeudelliset seuraamukset taikka
- 2.) peittää tai häivyttää rikoksella hankitun omaisuuden, rikoksen tuottaman hyödyn taikka näiden tilalle tulleen omaisuuden todellisen luonteen, alkuperän, sijainnin tai siihen kohdistuvat määräämistoimet tai oikeudet taikka avustaa toista tällaisessa peittämisessä tai häivyttämisessä, on tuomittava rahanpesusta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Yritys on rangaistava.”

⁹² Horsmanheimo ym. 2007, s. 200

Rahanpesuilmoitus tulee antaa internet-lomakkeella Keskusrikospoliisin alaiselle rahanpesun selvittelykeskukselle. Viime vuosina tilintarkastusyhteisöt antoivat rahanpesuilmoituksia hyvin vähän ja tilintarkastusyhteisöjen osuus annetuista rahanpesuilmoituksista oli häviävän pieni⁹³.

6.3 Tilintarkastajan talousrikoksia koskevan aktiivisen raportointivelvollisuuden esteet

Tilintarkastajan raportointivelvoitteiden laajentamista vastaan on esitetty useita erilaisia perusteluja⁹⁴. Käyn seuraavaksi läpi keskeisiä argumentteja ja esitän niihin kritiikkiä.

Puhuttaessa tilintarkastajan raportointivelvollisuudesta käytetään kansainvälisesti yleensä ilmaisua whistle-blowing, jonka voi kääntää ilmiannoksi. Henkilöstön ilmianto-oikeuksista ja velvollisuuksista on säädöksiä ainakin Yhdysvaltojen, Yhdistyneiden Kuningaskuntien ja Uuden-Seelannin lainsäädännössä.⁹⁵ Kuten aiemmin on todettu, nimenomaisesti tilintarkastajia koskevaa ilmoitusvelvollisuuslainsäädäntöä on erityisesti Ruotsin osakeyhtiölaissa. Mikäli Suomessa haluttaisiin toimia ruotsalaiseen tapaan, on selvää, että tilintarkastajien raportointivelvollisuuden käyttöönotto vaatisi lainmuutoksia⁹⁶. Tilintarkastajien raportoinnista on säädökset mm. tilintarkastuslaissa ja rahanpesulaissa. Muissa tapauksissa kuin eri laeissa mainituissa poikkeustilanteissa⁹⁷ tilintarkastaja ei saa raportoida havainnoistaan tarkastamansa yhtiön ulkopuolelle salassapitosäädösten (TTL 5:26) vuoksi.

Yksi keskustelussa esitetty syy sille, miksi tilintarkastajien ei tulisi ilmoittaa epäilemistään talousrikoksista, on rikosoikeudellisen osaamisen puute. On katsottu,

⁹³ Vuonna 2007 tilintarkastusyhteisöt antoivat rahanpesuilmoituksia vain viisi kappaletta, vuonna 2008 yhteensä 12 kappaletta ja vuonna 2009 16 kappaletta. Samoina vuosina rahanpesuilmoituksia annettiin kaiken kaikkiaan 17730, 22752 ja 27781 kappaletta. (Sisäministeriö 2010, s.9).

⁹⁴ Katso Saarikivi (2000, s. 252-258), joka argumentoi monipolvisesti raportointivelvoitteiden laajentamista vastaan.

⁹⁵ Mähönen 2008, s.593 sekä alaviite 56 koskien ulkomaisia ilmoitusvelvoitteita

⁹⁶ Tenhunen 2003, s.81

⁹⁷ Katso kappale 6.2 alkuosa

että tästä johtuen tilintarkastajilla ei ole myöskään kykyä havaita talousrikoksia. Edelliset argumentit ovat kritisoitavissa.⁹⁸ Sitä, ettei tilintarkastajilla tarvitse olla rikoslain osaamista voidaan perustella ainakin kokemuksilla rahanpesulain toiminnasta.

Vuonna 2009 keskusrikospoliisin saamista rahanpesuilmoituksista, joista aloitettiin esitutkinta, vain 5,9 % oli rikosnimikkeeltään rahanpesu ja peräti 37,2 % esitutkintaan nostetuista ilmoituksista kuului talousrikosten laajaan kategoriaan (pl. rahanpesu). Aikavälillä 1994–2009 talousrikosten osuus (pl. rahanpesu) esitutkintaan siirretyistä rikosepäilyistä oli 53,8 %.⁹⁹ Voidaan siis todeta, että rahanpesulain ansioista on paljastunut runsaasti muuta talousrikollisuutta kuin rahanpesua. Se tosiasia, että suurimmassa osassa rahanpesuepäilyksistä ei olekaan ollut kyse rahanpesusta, vaan muista rikoksista, on tuskin haitallista muiden kuin rikollisten näkökulmasta.

Näkemyistä, jonka mukaan rikoslain tunteminen ei ole välttämätöntä kaikille, jotka osallistuvat talousrikosten torjuntaan, tukee myös rahanpesulakia koskeva hallituksen esitys. Lain perusteluiden mukaan ilmoitusvelvollisen tehtävänä ei ole arvioida esitutkintakynnyksen ylittymistä¹⁰⁰. Vastaavasti Finanssivalvonnan mukaan: ”rahanpesuilmoitus ei ole rikosilmoitus, eikä sen tekeminen edellytä rikoksen laadun tai tunnusmerkkien tuntemista”¹⁰¹. Ilmoituskynnys on siis haluttu asettaa hyvin matalalle.

Toinen aktiiviseen ilmoitusvelvollisuuteen liittyvä tilintarkastajia huolestuttanut seikka on oikeusvarmuus¹⁰². On esitetty epäilyjä siitä, että tilintarkastajien tekemät paljastukset aiheuttaisivat oikeudenkäyntejä ja korvausvaatimuksia.

Oikeusvarmuuden saavuttamiseksi rahanpesulakiin on säädetty poikkeus vahingonkorvausvelvollisuuteen. Lain kuudennen luvun 39 pykälässä säädetään vahingonkorvausvelvollisuudesta seuraavaa:

⁹⁸ Vrt. Larsson 2005, s.133-134

⁹⁹ Sisäministeriö 2010, s.16

¹⁰⁰ HE 158/1997 Yksityiskohtaiset perustelut vp, 6 §

¹⁰¹ FIVA 2010, Internet-sivut

¹⁰² Larsson 2005, s.135

”Ilmoitusvelvollinen on velvollinen korvaamaan taloudellisen vahingon, joka asiakkaalle on aiheutunut liiketoimen selvittämisestä, epäilyttävästä liiketoimesta ilmoittamisesta taikka liiketoimen keskeyttämisestä tai liiketoimesta kieltäytymisestä vain, jos ilmoitusvelvollinen ei ole noudattanut sellaista huolellisuutta, jota häneltä olosuhteet huomioon ottaen voidaan kohtuudella vaatia.”

Lainsäädännön avulla voidaan edellä esitetyllä tavalla tehdä poikkeuksia niin salassapitomääräyksiin kuin vahingonkorvausvelvollisuuteenkin. Rahanpesuilmoitusten tekemisen matalan kynnyksen takia rahanpesuepäilyistä ilmoittamiseen on tehty moniportainen järjestelmä. Oletettavasti tällä pyritään välttämään aiheettoman rikostutkinnan suorittaminen. Järjestelmässä ilmoittaja lähettää ensin selvityksen epäilyistään rahanpesun selvittelykeskukseen, jossa asiaa tutkitaan. Ilmoitus joko jää ilman rikosoikeudellisia toimenpiteitä tai harvoissa tapauksissa siirtyy esitutkintaan. Esitutkinta ei merkitse vielä syytettä, vaan ”poliisin tai muun esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muutoin on syytä epäillä, että rikos on tehty” (Esitutkintalaki 1987/449 2§).

6.4 Yhteenveto

Suomessa tilintarkastajan tärkein raportointimuoto on tilintarkastuskertomus. Se on julkinen dokumentti, joka vakiomuotoisena on selkeä ja yksinkertainen vahvistus siitä, että tarkastetun yrityksen tilinpäätös antaa oikeat ja riittävät tiedot toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta. Vakiomuotoisesta tilintarkastuskertomuksesta voidaan poiketa antamalla ehdollinen tai kielteinen lausunto, tai kirjoittamalla tilintarkastuskertomukseen erillinen huomautus. Poikettaessa vakiomuotoisesta tilintarkastuskertomuksesta ehdollista tai kielteistä lausuntoa tavallisempaa on, että tilintarkastaja esittää kertomuksessa huomautuksen muuttamatta lausuntoaan.

Tilintarkastettujen yritysten tulee palauttaa tilintarkastuskertomukset PRH:een. Nykyisin yrityksen, jonka tilintarkastuskertomus poikkeaa vakiomuodosta, tulee kuitenkin palauttaa tilintarkastuskertomus veroilmoituksen yhteydessä Verohallintoon. Syynä toimintatapaan on se, ettei tällä hetkellä ei ole olemassa teknistä ratkaisua, jonka avulla vakiomuodosta poikkeavat tilintarkastuskertomukset saataisiin toimitettua automaattisesti PRH:sta Verohallintoon.

Tilintarkastajan tulee raportoida rikosepäilyistään vain rahanpesulain velvoitteiden nojalla. Muista rikosepäilyistään tilintarkastaja ei saa kertoa yrityksen ulkopuolisille tahoille kuten viranomaisille lainkaan tiukan salassapitovelvollisuuden takia. Ankaraa salassapitovelvollisuutta ja rahanpesulakia laajempien raportointivelvoitteiden puuttumista on perusteltu useilla argumenteilla, jotka ovat kuitenkin alttiita kritiikille.

Yhteenvedona voidaan todeta, että tilintarkastajan raportointivelvoitteiden laajentamista tukee moni seikka. Keskeisin näyttö ilmoitusvelvollisuuden toimivuudesta löytyy Ruotsista, jossa tilintarkastajien tekemät rikosepäilyjä koskevat ilmoitukset ovat tuoneet rikostutkintaan useita vakavia talousrikoksia. Myös kokemukset rahanpesulain toiminnasta Suomessa tukevat tilintarkastuslainsäädännön tiukentamista. Rahanpesuilmoitusten koskiessa tosiasiaa pääosin muita kuin varsinaista rikoslaissa sanktioitua rahanpesua, olisi perusteltua, että ilmoitusvelvollisuus asetettaisiin koskemaan muitakin talousrikoksia kuin rahanpesua. Lisäksi on huomionarvoista, että nykyinen rahanpesun ilmoitusjärjestelmä takaa sekä ilmoittajan että epäillyn oikeusturvan. Ainakaan julkisuudessa ei ole esitetty väitteitä, jonka mukaan väärien rahanpesuilmoitusten takia ihmisten oikeusturvaa olisi loukattu. Sen sijaan rahanpesuilmoitusten ansiosta aloitetaan vuosittain useita tuhansia esitutkintoja.

7. RUOTSIN OSAKEYHTIÖLAIN TILINTARKASTAJAN RAPORTOINTIVELVOLLISUUS SEKÄ VERTAILUA SUOMEN VASTAAVIIN SÄÄDÖKSIIN

Voidaan todeta, että Suomen lainsäädäntötyössä on usein seurattu Ruotsin mallia. Tilintarkastuslain osalta yhtäläisyydet ruotsin ja suomen välillä eivät kuitenkaan ole ainakaan teknisesti ole kovin suuret, sillä Ruotsin tilintarkastuslaki ei ole Suomen tilintarkastuslain tapaan yhtenäinen kokonaislaki. Ruotsissa on tilintarkastuslain lisäksi erillinen tilintarkastajalaki (Revisorslag 2001:883). Myös osakeyhtiölaissa (Aktiebolagslag 2005:551, ABL) on lukuisia tilintarkastusta koskevia säädöksiä.

Seuraavaksi käyn läpi tilintarkastajan talousrikollisuuden torjuntafunktioon liittyvät säännökset, joista keskeisimmät löytyvät osakeyhtiölaista.

7.1 Yleisperustelut osakeyhtiölain tilintarkastajan aktiiviselle ilmoitusvelvollisuudelle

Ruotsin osakeyhtiölain tilintarkastusta koskevat säännökset sijaitsevat lain yhdeksännessä luvussa. Tilintarkastajan aktiivisesta ilmoitusvelvollisuudesta säädetään luvun pykälissä 33, 34, 37 ja 42–44¹⁰³. Käyn seuraavaksi säädökset läpi yksityiskohtaisesti.

Ruotsin uudistettu osakeyhtiölaki astui voimaan vuonna 2005. Lakiin sisällytetyt, jo aiemmin voimassa olleet tilintarkastusta koskevat säännökset pysyivät olennaisilta osin muuttumattomina.¹⁰⁴ Lain pykälät 42–44 tulivat voimaan vuonna 1999 osana osakeyhtiölain uudistusta, jonka tarkoituksena oli vastata Ruotsin taloudessa ja osakemarkkinoilla tapahtuneisiin muutoksiin¹⁰⁵. Ennen vuoden 1999 lakiuudistusta tilintarkastaja ei voinut kertoa rikosepäilyistään viranomaisille

¹⁰³ Myöhemmin esitettävät lakien käännökset ovat kirjoittajan. Käännöksissä on pyritty ilmaisemaan alkuperäisen lakitekstin keskeinen ajatus mahdollisimman oikein, mutta sanamuodon mukaiseen käännökseen ei ole pyritty. On huomionarvoista, että ruotsalaisessa lakitekstissä ei käytetä momentti-sanaa, vaan sitä vastaa sana stycket, jonka suora käännös on kappale. Lakien alkuperäiset, ruotsinkieliset versiot ovat tutkielman lopussa liitteessä 1.

¹⁰⁴ Prop. 2004/05:85, s.318

¹⁰⁵ Prop 1997/98:99, s.1

salassapitovelvollisuudesta johtuen. Tilintarkastajalle säädettävää ilmoitusvelvollisuutta perusteltiin erityisesti sillä, etteivät tilintarkastajan käytettävissä olevat keinot – huomautukset ja muistutukset – ole aina tehokkaita keinoja tilanteen korjaamiseen ja yhtiön ja osakkaiden suojelemaan. Tilintarkastuskertomukseen tehtävien huomautusten ei katsottu olevan tehokas keino väärinkäytösten korjaamiseen, koska tilintarkastuskertomus julkaistaan pitkän aikaa tarkastuksen jälkeen. Tilintarkastuskertomuksia ei myöskään käy läpi aktiivisesti mikään viranomaisena.¹⁰⁶

Hallituksen esityksessä (1997/98:99) täsmennetään, että tilintarkastajan raportointivelvollisuus koskee vain tilanteita, jotka tavallisesti kuuluvat tilintarkastajan työhön. Myös rikokset, joissa ilmoitusvelvollisuus on voimassa, on ilmoitettu laissa tarkasti.

Ilmoitusvelvollisuuden ei katsota olevan osa rikosoikeudellista järjestelmää. Säädösten tarkoituksena on ensisijaisesti toimia tilintarkastajan työkaluna - yrityksen ja sen osakkeenomistajien intressien mukaisesti – niin, että se ehkäisee väärinkäytöksiä yhtiössä.¹⁰⁷ On selvää, ettei tilintarkastajan suorittaman työn laajuutta haluttu uusilla säädöksillä laajentaa.

Larssonin mukaan Ruotsissa 1990-luvulla käydyssä tilintarkastajien raportointivelvollisuuden laajentamista koskevassa keskustelussa perusteluina esitettiin kolme keskeistä seikkaa. Näiden argumenttien mukaan tilintarkastajan raportointivelvollisuuden laajentamisen tarkoituksena oli ensinnäkin yhtyä eurooppalaiseen kehitykseen, toiseksi muutos nähtiin tilintarkastajan roolin luonnollisena muutoksena ja kolmantena uusia velvollisuuksia perusteltiin markkinoiden toiminnan suojelulla.¹⁰⁸

Hallituksen esityksestä käy ilmi Larssonin esittämät seikat. Erityisesti lakiesityksessä painotetaan yrityksen ja osakkaiden etua, siis Larssonin mainitsemaa markkinoiden toiminnan suojelua. Valtion tai yhteiskunnan intressiä ei

¹⁰⁶ Prop 1997/98:99, s. 148

¹⁰⁷ Prop 1997/98:99, s. 149-150

¹⁰⁸ Larsson 2005, s.137-138.

hallituksen esityksessä mainita lainkaan. Argumentointia voitaneen pitää markkinaorientoituneena, ja oletettavasti tällaisen näkökulman kannattajien silmin argumentit vaikuttavat valtion etua korostavaa näkemystä helpommin hyväksyttäviltä.

7.2 Ruotsin osakeyhtiölain tilintarkastuskertomusta koskevat säännökset

Tilintarkastuslain yhdeksännessä luvussa olevat pykälät 33, 34 ja 37 koskevat tilintarkastuskertomusta. Seuraavaksi käyn nämä pykälät läpi yksityiskohtaisesti.

7.2.1 Vastuuvapauden myöntäminen ja vahingonkorvausvelvollisuus

Osakeyhtiölain 9:33 kuuluu seuraavasti:

”Tilintarkastuskertomuksen tulee sisältää lausuma siitä, voidaanko hallituksen jäsenille ja toimitusjohtajalle myöntää vastuuvapaus.

Jos tilintarkastaja havaitsee hallituksen jäsenen tai toimitusjohtajan syyllistyneen johonkin toimeen, josta voi seurata vahingonkorvausvelvollisuus, on havainnosta mainittava tilintarkastuskertomuksessa. Edellä mainittu koskee myös tilannetta, jossa tilintarkastaja havaitsee hallituksen jäsenen tai toimitusjohtajan toimineen jollakin muulla tavalla vastoin tätä lakia, soveltuvaa tilinpäätöstä koskevaa lakia tai yhtiöjärjystä vastaan.”

Osakeyhtiölain 9:33:ssä täsmennetään tilintarkastuskertomuksen sisältöä siten, että tilintarkastajan velvollisuutena on kertoa tilintarkastuskertomuksessa yrityksen johdon rikkeistä. Lainkohdassa on nimenomaisesti täsmennetty tilintarkastajan velvollisuuden koskevan hallituksen jäsenen ja toimitusjohtajan toimia, joten lainkohdan velvoittavuutta ei voitane laajentaa yrityksen muihin vastuuvollisiin.

Suomen edellisessä tilintarkastuslaissa (ETTL, 4:19) oli Ruotsin osakeyhtiölain 33 § ensimmäistä momenttia vastaava säädös. Nykyisessä tilintarkastuslaissa säädöstä ei enää ole. Erillinen maininta vastuuvapaudesta, tilinpäätöksen vahvistamisesta sekä voitonjaosta poistettiin laista, sillä niiden katsottiin sisältyvän tilintarkastuskertomuksen muihin lausuntoihin ja tietoihin. Lausuntojen poistamisen katsottiin olevan myös eurooppalaisen harmonisointikehityksen mukaista.¹⁰⁹

Sen sijaan lainkohdan (ABL 9:33) toista momenttia vastaava säädös on Suomen nykyisessä tilintarkastuslaissa (TTL 3:15). Suomen tilintarkastuslain sanamuodon mukaan ”tilintarkastajan on huomautettava tilintarkastuskertomuksessa, jos yhteisön tai säätiön yhtiömies, hallituksen, hallintoneuvoston tai vastaavan toimielimen jäsen, puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja taikka toimitusjohtaja tai muu vastuuvollinen on:

- 1) syyllistynyt tekoon tai laiminlyöntiin, josta saattaa seurata vahingonkorvausvelvollisuus yhteisöä tai säätiötä kohtaan; tai
- 2) rikkonut yhteisöä tai säätiötä koskevaa lakia taikka yhteisön tai säätiön yhtiöjärjestystä, yhtiösopimusta tai sääntöjä.”

Lainkohdat eroavat siten, että Suomen tilintarkastuslaissa on mainittu erikseen huomautettavien asioiden koskevan myös yhtiösopimusta ja sääntöjä. Suomen tilintarkastuslaissa oleva huomauttamisvelvollisuus kattaa tältä osin ruotsalaista lainsäädäntöä laajemman alan.

7.2.2 Tilintarkastuskertomuksessa huomauttaminen veronmaksuvelvoitteiden laiminlyöntitapauksissa

Ruotsin osakeyhtiölain 9:34 sisältö kuuluu:

”Tilintarkastajan tulee esittää huomautus tilintarkastuskertomuksessa, mikäli yritys ei ole täyttänyt velvoitettaan:

¹⁰⁹ HE 194/2006 vp, s.22-23

- 1.) Tehdä veronpidätys veronmaksulain mukaan (1997:483)
- 2.) Ilmoittautua rekisteriin veronmaksulain 2. luvun 2 § mukaisesti
- 3.) Jättää veroilmoitus veronmaksulain 10. luvun 9, 9a tai 10 § mukaisesti,
tai
- 4.) Maksaa veronmaksulain 1. luvun 1 ja 2 §:ssä säädettyt verot ja maksut ajallaan”

Osakeyhtiölain 9 luvun 34 §:n säädöksellä tilintarkastaja velvoitetaan tarkastamaan hyvin kattavasti yrityksen veronmaksun oikeellisuus. Olennaista on myös se, että puutteista tulee raportoida erikseen tilintarkastuskertomuksessa.

Suomen tilintarkastuslaissa tilintarkastajalle ei ole asetettu erillistä velvoitetta esittää tilintarkastuskertomuksessa huomautuksia, mikäli yrityksen veronmaksussa on puutteita. Tilintarkastuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan tällainen velvoite on kuitenkin olemassa¹¹⁰.

Kuten edellisessä luvussa 7.2.1 mainittiin, Suomen tilintarkastuslain kolmannen luvun 15 pykälässä puhutaan yhteisöä tai säätiötä koskevien lakien rikkomisesta. Näillä laeilla tarkoitetaan ainakin kirjanpito- ja arvopaperimarkkinalainsäädäntöä, verosäännöstöä ja rikoslain kavallusta koskevia säädöksiä. Tyhjentävää listaa laeista ei voi antaa.¹¹¹ Käytännön tasolla suomalaiset tilintarkastajat eivät ilmeisesti esitä veronmaksun virheellisyyttä koskevia kannanottoja tilintarkastuskertomuksessa. Näkemystä tukee se, ettei tällaiseen mukautettuun tilintarkastuskertomukseen ole lainkaan mallia alan perusteoksessa¹¹².

Toisaalta veronmaksun virheellisyyttä koskevan kannanoton kirjoittaminen tilintarkastuskertomukseen olisi nykyisten säännösten mukaista. Tuleehan tilintarkastajan ottaa kantaa nimenomaan siihen, antaako tilinpäätös oikean kuvan yhtiön taloudellisesta suorituksesta. Tilinpäätös ei voi tällaista kuvaa antaa, mikäli

¹¹⁰ HE 194/2006 vp s.39-40

¹¹¹ HE 194/2006 vp s.39-40

¹¹² KHT-yhdistys 2008, mukautettua tilintarkastuskertomusta koskeva luku 3, s. 185-231

yritys on esimerkiksi jättänyt maksamatta lakisääteiset ennakonpidätykset tai arvolisäverot.

Tilintarkastajan esittäessä kielteisen lausunnon, voi sen sanamuoto olla esimerkiksi seuraavanlainen: ”Lausuntonamme esitämme, että edellisessä kappaleessa tarkoitettujen seikkojen vaikutuksista johtuen tilinpäätös ja toimintakertomus eivät anna Suomessa voimassa olevien tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti oikeita ja riittäviä tietoja yhtiön taloudellisesta asemasta sekä sen toiminnasta ja tuloksesta”¹¹³. Edellä esitetyssä kielteisessä lausunnossa viitataan edelliseen kappaleeseen; tällä tarkoitetaan kappaletta, joka edeltää kielteistä lausuntoa ja jossa tulee esittää kielteisen lausunnon perustelut. Tässä perusteluosiossa tilintarkastajan tulisi esittää havaintonsa veronmaksun virheellisyydestä. Mikäli tilintarkastaja mukauttaa lausuntoaan, tulee se aina perustella. Yleensä perustelu esitetään edellä kuvatulla tavalla omassa kappaleessaan.¹¹⁴

Tällä hetkellä suomalaisen ja ruotsalaisen tilintarkastajan tilintarkastuskertomusta koskevassa sääntelyssä olennainen ero syntyy siitä, että Ruotsissa laissa on erikseen mainittu verosäännökset, joiden laiminlyönneistä tilintarkastajan tulee mainita. Suomessa ei vastaavaa velvollisuutta laista löydy, mikä on ilmiselvä puute.

7.2.3 Ilmoitusvelvollisuus Verohallintoon

Ruotsin osakeyhtiölain viimeisessä tilintarkastuskertomusta koskevassa pykälässä, 9:37 säädetään seuraavaa:

”Tilintarkastajan tulee heti lähettää kopio tilintarkastuskertomuksesta Verohallintoon, mikäli tilintarkastuskertomus sisältää

- 1.) Huomautuksen koskien 33 §:n toista kappaletta
- 2.) Lausuman, jonka mukaan

¹¹³ KHT-yhdistys 2008, s.208

¹¹⁴ KHT-yhdistys 2008, s.188

- Tilinpäätöstä ei ole laadittu soveltuvan tilinpäätöstä koskevan lain mukaisesti
- Tiettyjä tilinpäätöstä koskevan lain mukaisesti annettavia tietoja ei ole annettu
- Hallituksen jäsenelle tai toimitusjohtajalle ei tule myöntää vastuuvapautta, tai
- Yhtiö ei ole täyttänyt 34 § kohdissa 1-3 mainittuja velvollisuuksia”

Edellä kerrotun lainkohdan avulla on luotu kanava, jonka avulla Verohallinto saa nopeasti tiedon mm. tilintarkastajan havaitsemista vero- ja kirjanpitolainsäädännön rikkomisista. Yksi keskeinen syy siihen, miksi tilintarkastajan tulee lähettää mukautettu tilintarkastuskertomus Verohallintoon, on se, ettei ole olemassa toimivaa teknistä ratkaisua jonka avulla mukautetut tilintarkastuskertomukset saataisiin automaattisesti Yhtiövirastosta¹¹⁵ Verohallintoon¹¹⁶.

Toinen syy tilintarkastajalle asetettuun tilintarkastuskertomuksen lähettämismuutokseen on se, että osoittautui hyvin epätavalliseksi, että yritys liitti mukautetun tilintarkastuskertomuksen veroilmoitukseensa. Tämä kävi ilmi, kun Ruotsissa useita vuosia voimassa ollut säädös, jonka mukaan mm. osakeyhtiön ja keskinäisen vakuutusyhtiön tuli aina liittää veroilmoitukseensa tilintarkastuskertomus, poistettiin vuonna 1992. Tällöin yrityksille asetettiin velvoite liittää tilintarkastuskertomus veroilmoituksen ohien vain, kun tilintarkastuskertomus oli ns. mukautettu. Uutta säädöstä noudatettiin kuitenkin heikosti, ja siksi vuonna 2002 tilintarkastajille säädettiin velvollisuus lähettää epäpuhdas tilintarkastuskertomus Verohallintoon ja yrityksen velvoite liittyen tilintarkastuskertomuksen lähettämiseen poistettiin.¹¹⁷

Vuonna 2008 tehdyn tutkimuksen mukaan mukautettujen tilintarkastuskertomusten on todettu ennustavan hyvin yrityksessä olevan verovirheitä. Mukautetut tilintarkastuskertomukset ovat tärkeä lähde Verohallinnon valvontatyössä: mukautetun tilintarkastuskertomuksen saaneet yritykset joutuvat usein tarkemman

¹¹⁵ Bolagsverket, vastanee Suomen Patentti- ja Rekisterihallitusta

¹¹⁶ Justitiedepartementet 2010, s.63

¹¹⁷ Justitiedepartementet 2008, s. 145

selvityksen kohteiksi. Lisäksi tilintarkastajan velvollisuus kertoa veronmaksuvelvollisuuden laiminlyönneistä sekä lähettää epäpuhdas tilintarkastuskertomus Verohallintoon ovat yrityksille lisäkannusteita toimia oikein ja noudattaa tilintarkastajalta saamia ohjeita.¹¹⁸

Suomessa tilintarkastajalle ei ole asetettu vastaavaa tilintarkastuskertomuksen lähettämismääräystä. Sen sijaan yhteisöjen veroilmoituslomakkeessa (6 B) kysytään, sisältääkö tilintarkastuskertomus tilintarkastuslain 15 §:ssä tarkoitettuja kielteisiä lausuntoja, huomautuksia tai lisätietoja¹¹⁹. Tilintarkastuskertomus täytyy liittää veroilmoituksen oheen vain, mikäli siinä on em. kielteisiä lausuntoja, huomautuksia tai lisätietoja¹²⁰. Suomessa siis luotetaan yritysten antavan oma-aloitteisesti omaa kirjanpitoaan kielteisesti käsitteleviä tietoja. Huolimatta siitä, ettei asiaa ole ilmeisesti Suomessa tutkittu, ei tilannetta voi pitää tyydyttävänä Ruotsin kokemusten valossa.

7.2.4 Ruotsin osakeyhtiölain säädökset koskien tilintarkastajan toimenpiteitä rikosepäilyissä

Edellä käsiteltiin tilintarkastajan ilmoitusvelvoitteita, jotka koskevat vastuuvapauden myöntämistä (ABL 9:33), veronmaksun puutteista raportointia (ABL 9:34) ja mukautetun tilintarkastuskertomuksen lähettämismääräystä (ABL 9:37). Muut osakeyhtiölaissa olevat, tilintarkastajan aktiivista raportointivelvollisuutta koskevat säädökset ovat lain yhdeksännen luvun pykälissä 42–44. Kohta on lakitekstissä otsikoitu ”toimenpiteet rikosepäilyissä”.

7.2.4.1 Epäillyt rikokset, joista aiheutuu ilmoitusvelvollisuus

Osakeyhtiölain 9:42 säädetään seuraavaa:

¹¹⁸ Justitiedepartementet 2010, s.63

¹¹⁹ Ks. veroilmoituslomake 6B, kohta VII

¹²⁰ Verohallinto 2010, s.26

”Tilintarkastajan tulee toimia 43 ja 44 §:ssä kerrotulla tavalla, jos hän epäilee toimitusjohtajan tai hallituksen jäsenen syyllistyneen rikokseen jonkun seuraavan lainkohdan mukaan

- 1.) Rikoslain 9. luvun 1,3,6 a tai 9 §, 10. luvun 1,3,4 tai 9 § taikka 11. luvun 1,2,4 tai 5 § mukaan, ja
- 2.) Verorikoslain (1971:69) 2,4,5 ja 10 § mukaan.

Tilintarkastajan tulee myös toimia 43 ja 44 §:ssä kerrotulla tavalla, jos hän epäilee jonkun yrityksessä syyllistyneen rikoslain 17. luvun 7 § tai 20. luvun 2 pykälän mukaiseen rikokseen.

Jos tilintarkastaja havaitsee edellä mainittujen 1.) ja 2.) kohdissa määriteltyjen epäilyjen johtavan siihen, että hänen tulee antaa tietoja terrorismi- ja rahanpesulain (2009:62) nojalla, ei osakeyhtiölain 43 ja 44 §:ssä mainittuihin toimiin tule ryhtyä.”

Osakeyhtiölain 42 § rikosepäilyjä koskevan toimintavelvoitteen takia tilintarkastajan tulee tuntea jonkin verran rikoslakia (Brottsbalk 1962:700, BrB) sekä verorikoslakia (Skattebrottslag (1971:69)). Rikoslain 9. luku käsittelee petoksia ja muuta epärehellisyyttä, 10. luku kavalluksia ja muita luottamusrikoksia ja 11. luku velallisen rikoksia. Verorikoslain pykälät 2,4,5 ja 10 käsittelevät väärin kirjallisten, verotusta koskevien lausuntojen antamista viranomaisille sekä kirjanpitovelvollisuuden rikkomista.

Tilintarkastajan raportointivelvollisuus on osakeyhtiölain 42 pykälässä asetettu koskemaan vain varsin rajallista joukkoa rikoksia. On selvää, ettei raportointivelvoite koske muita kuin lainkohdassa mainittuja rikoksia. Näin on haluttu pitää tilintarkastajan veloitteet niissä puitteissa, mitä tilintarkastajan työ koskee.¹²¹ Hallituksen esityksessä tai lakiesitystä edeltäneessä työryhmäraportissa

¹²¹ Prop 1997/98:99, s.152

ei kuitenkaan täsmennetä sitä, miksi juuri valitut lainkohdat ovat niitä, joista tilintarkastajan tulee raportoida¹²².

Ruotsin rikoslain lukujen 9–11 tarkastelulla selviää, että tilintarkastajan raportointivelvoitteiden kohteiksi on valittu rikoksia, joiden esiin tulemista voidaan pitää mahdollisena tilintarkastajan työssä. Tämä on loogista; eihän tilintarkastajalle olisi mielekästä säätää ilmoitusvelvollisuutta täysin hänen tehtäväkenttensä ulkopuolelle jäävistä rikoksista kuten esimerkiksi ampuma-aserikoksista.

Rikoslain 9–11 luvuista ilmoitusvelvollisuuden piiriin valittujen rikosten valintaperusteet eivät vaikuta kuitenkaan yksiselitteisiltä, sillä mm. kiristystä ja kiskontaa (BrB 9:4) sekä koronkiskontaa (BrB 9:5) koskevat epäilyt eivät kuulu tilintarkastajan ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Myös usean rikoksen lievät tai tuottamukselliset tekemuodot on jätetty ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Esimerkkeinä mainittakoon lievä kätkemisrikos (BrB 9:7) ja lievä kavallus (BrB 10:2).

Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvista rikoksista tilintarkastajan työn kannalta ymmärrettävimpiä ovat rikoslain 11. luvussa mainitut teot. Kyseessä ovat velallisen tavallinen tai törkeä epärehellisyys sekä velkojan suosinta (BrB 11:1,2 ja 4). Perustelluin ilmoitusvelvoite koskee rikoslain 11. luvun viidettä pykälää – kirjanpitorikoksia. Onhan tilintarkastajan työ mitä suurimmissa määrin kirjanpidon oikeellisuuden varmistamista. Toisaalta kirjanpitorikosten uhreina – sikäli kuin uhri-termi sopii talousrikoksiin – ovat ensisijaisesti yrityksen ulkopuoliset sidosryhmät. Siten kirjanpitorikoksia koskeva ilmoitusvelvollisuus on ennen muuta muiden kuin yrityksen omien etujen puolustamista.

Petoksia (BrB 9:1 ja 3), kätkemisrikoksia (BrB 9:6) ja kavalluksia (BrB 10:1 ja 3) koskeva ilmoitusvelvollisuus on ymmärrettävissä erityisesti yhtiön omistajien suojeluna. Eritoten petoksen ja kavalluksen kohteena on mitä luultavimmin yleensä yritys itse. Tällöin tilintarkastajan ilmoitusvelvollisuus palvelee luontevalla tavalla

¹²² Oletettavasti valitut rikos- ja verorikoslain kohdat on selvittänyt sitä varten valittu asiantuntijaryhmä.

osakkeenomistajien etua, eikä velvoitetta ole helppoa perustellusti nähdä tilintarkastustyön tarkoituksen vastaisena. Suomalaisessa lainsäädännössä rikosepäilyjä koskevia tilintarkastajan ilmoitusvelvoitteita ei ole lainkaan.

7.2.4.2 Rikosepäilyä koskeva ilmoitusvelvollisuus yhtiön hallitukselle

Osaakeyhtiölain 9:43 on seuraavanlainen:

”Tilintarkastajan, joka havaitsee 42 §:ssä mainittuja rikosepäilyjä tulee ilmoittaa havainnoistaan yhtiön hallitukselle ilman tarpeetonta viivytystä.

Ilmoitusta ei tule kuitenkaan tehdä, mikäli voidaan olettaa, että hallitus ei ryhdy ilmoituksen takia toimenpiteisiin ehkäistäkseen vahinkoa tai huomautus ilmenee muista syistä tarpeettomaksi tai olevan ristiriidassa ilmoitusvelvollisuuden tarkoituksen kanssa.”

Jo ennen lainkohdan säätämistä tuli tilintarkastajan, Ruotsin tilintarkastusyhdistyksen FAR:in suositusten mukaan, informoida yritystä virheistä tai puutteista sisäisissä kontrolleissa tai muista merkittävistä havainnoista. Aina tämä mahdollisuus ei kuitenkaan tehokkaasti ennaltaehkäissyt väärinkäytöksiä ja siksi tilintarkastajan velvoite informoida yrityksen johtoa vahvistettiin lailla. Yritysjohdon informointivelvoite kytkettiin velvoitteeseen antaa ilmoitus syyttäjälle, mikäli yrityksessä ei tehdä hallituksen informoinnista huolimatta asiaankuuluvia toimenpiteitä. Hyvää tilintarkastustapaa säädöksellä ei ollut tarkoitus laajentaa, vaan saada tilintarkastaja tekemään nykyistä aktiivisempia toimia havaitessaan rikosepäilyjä.¹²³

Osaakeyhtiölain 9:43 2. momentin mukaan joissain tilanteissa tilintarkastajan ei tarvitse ilmoittaa epäilyistään hallitukselle. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi ne, joissa tilintarkastajalla on syytä uskoa, ettei yrityksen johto kuuntele häntä ja

¹²³ Prop 1997/98:99, s.151

viivyttelä rikosilmoituksen tekemisessä. Tällaisesta yritysjohdon toiminnasta voi olla vahinkoa osakkaille ja jopa ehkä seurata todisteiden hävittämisen riski.¹²⁴

Ainakin edellä mainituissa hallituksen esityksen kohdissa (s.151 ja 157) puhutaan hieman harhaanjohtavasti raportoinnista yrityksen johdolle (företagsledning). Sanan tulisi olla hallitus (styrelse), sillä tilintarkastajan tulee lain nykyisen sanamuodon mukaan raportoida *hallituksen jäsenen tai toimitusjohtajan* tekemästä rikoksesta *hallitukselle*. Olisi erikoista, että tilintarkastajan tulisi raportoida toimivan johdon edustajia jonkin muun johtohenkilön epäilystä rikoksesta. Toisaalta HE:stä ei käy ilmi, että hallituksella tarkoitettaisiin operatiivisesta johdosta erillistä taho.

Suomalaisissa osakeyhtiöissä tulee osakeyhtiölain mukaan olla hallitus (OYL, 6. luku 1 §). Laissa ei ole säädöstä, joka estäisi toimivan johdon kuulumisen hallitukseen. Ainakin pienten yritysten kohdalla päinvastoin on tavallista, että hallituksen muodostaa yrityksen toimiva johto, sillä pienyrityksissä omistus ei ole hajautunut. Lisäksi hyvin suuressa osassa pieniä yrityksiä pääomistaja osallistuu päivittäiseen liiketoiminnan pyörittämiseen aktiivisesti.¹²⁵ Mikäli Ruotsin yritys rakenne vastaa Suomea, voitaneen ajatella tilintarkastajan joutuvan melko monissa rikosepäilytapauksissa harkitsemaan, voiko yrityksen johtoon luottaa.

Ruotsin osakeyhtiölain perusteluissa ei täsmennetä, milloin tilintarkastajalla on syytä olla luottamatta yritysjohtoon. Ratkaisu tuntuu luontevalta, koska se jättää tilintarkastajalle riittävästi harkintavaltaa toimia tilanteen mukaan parhaaksi katsomallaan tavalla. Näin tilintarkastajalle ei aseteta mitään erityisiä ehtoja hallituksen informoimisen suhteen.

7.2.4.3 Rikosepäilyä koskeva ilmoitusvelvollisuus syyttäjälle

Ruotsin osakeyhtiölain viimeinen tilintarkastajan ilmoitusvelvollisuutta koskeva kohta, luvun yhdeksän 44 § kuuluu seuraavasti:

¹²⁴ Prop 1997/98:99, s.157

¹²⁵ KTM 2006, s. 68

”Viimeistään neljä viikkoa sen jälkeen kun hallitusta on informoitu 43 §:n ensimmäisen momentin mukaisesti, tulee tilintarkastajan kertoa syyttäjälle erillisellä asiakirjalla epäilynsä ja ilmaista asianhaarat, joihin epäily perustuu.

Ensimmäinen momentti ei ole voimassa, jos

1. epäillyn rikoksen taloudelliset haitat on korvattu ja muut teon haitalliset vaikutukset korjattu
2. epäilty rikos on jo ilmoitettu poliisiviranomaisille tai syyttäjälle, tai
3. epäilty rikos on vähäpätöinen.

Mikäli 43 §:n toisessa momentissa mainituissa tapauksissa ei ole tehty ilmoitusta poliisille tai syyttäjälle, tulee tilintarkastajan toimia lainkohdan ensimmäisessä kappaleessa sanotulla tavalla.

Heti kun ensimmäisessä momentissa mainittu asiakirja on toimitettu, tulee tilintarkastajan harkita eroaako hän tehtävästään.”

Osakeyhtiölain 9 luvun 44 pykälän ensimmäisen momentin mukaan tilintarkastajan tulee tehdä ilmoitus rikosepäilystään syyttäjälle sen jälkeen, kun hän on informoinut yhtiön hallitusta epäilyistään. Aikaa ilmoituksen tekemiselle on korkeintaan neljä viikkoa siitä hetkestä, kun tiedot on annettu hallitukselle. Ilmoituksen vastaanottajana on mainittu syyttäjä, sillä Ruotsissa esitutkintaa johtaa syyttäjä¹²⁶. Suomessa esitutkintaa johtaa pidättämiseen oikeutettu virkamies (Esitutkintalaki 1987/449, ETL, 14 §), joka lienee yleensä komisario. Vain poliisin tekemien rikoksien esitutkintaa johtaa aina virallinen syyttäjä lukuun ottamatta sakko- ja rikesakkoasioita (ETL 14 §).

¹²⁶ Lehtelä 2009, s.1

Käännöksen tapaan lainkohdan kolmannen momentin viittaukset ovat alkuperäisessä ruotsinkielisessä asussaan¹²⁷ hieman sekavat. Momentissa halutaan kuitenkin sanoa, että mikäli yrityksen hallitusta ei ole informoitu rikosepäilyistä, tilintarkastajan tulee lain 44 pykälän ensimmäisen momentin mukaisesti tehdä ilmoitus rikosepäilyistään syyttäjälle.

Hallituksen esityksen mukaan tilintarkastajalla tulee olla liikkumavaraa vähemmän vakavissa tilanteissa. 44 pykälän toisen momentin toisessa kohdassa mainittua vähäisten rikosten ilmoittamatta jättämistä perustellaan sillä, että joissakin tapauksissa poliisitutkinnan tuoma hyöty ei ole oikeassa suhteessa sen aiheuttamiin haittavaikutuksiin. Tällaisena negatiivisena asiana mainitaan ympäristön luottamuksen heikkeneminen yritystä kohtaan. Kyseeseen tulevat kuitenkin vain tapaukset, joissa epäilty rikos on laajuudeltaan vähäinen eikä sillä ole osakkeenomistajien tai velkojien kannalta merkitystä.¹²⁸ Perustelun voi katsoa olevan yhteneväinen tilintarkastuksen yleisen olennaisuusperiaatteen kanssa.

7.3 Yhteenveto

Suomen ja Ruotsin lainsäädännössä olevat tilintarkastajan raportointivelvoitteet eroavat toisistaan merkittävästi. Ruotsin osakeyhtiölain tilintarkastusta koskevassa yhdeksännessä luvussa on kattavat säädökset, joilla tilintarkastajat veloitetaan puuttumaan epäilemiinsä rikoksiin ja väärinkäytöksiin – vastaavia lakeja ei Suomessa ole. Säädösten tarkoituksena on huomioida julkisen vallan ja yrityksen muiden sidosryhmien etu sekä suojella osakkeenomistajia hallituksen jäsenen tai toimitusjohtajan tekemiltä rikoksilta.

Osa tilintarkastajan ilmoitusvelvoitteista koskee veronmaksun puutteellisuutta. Ruotsin osakeyhtiölain yhdeksännen luvun 34 pykälän säädösten mukaan tilintarkastajan tulee huomauttaa tilintarkastuskertomuksessa, mikäli yrityksen

¹²⁷ ABL 44 § 3 kappale: ”I de fall som avses i 43 § andra stycket ska revisorn, om anmälan om det misstänkta brottet inte redan har lämnats till polismyndighet eller åklagare, utan oskäligt dröjsmål lämna en sådan handling som anges i första stycket.” Virkkeen lopussa viitataan siis ensimmäiseen kappaleeseen, muttei täsmennetä tarkoitetaanko edellisen lauseen tapaan 43 §, vai 44 §. On kuitenkin loogista tulkita, että viittauksella tarkoitetaan 44 § ensimmäistä kappaletta.

¹²⁸ Prop 1997/98:99, s.160

verojen maksussa on puutteita. Tilintarkastajan tulee toimittaa tällaisen huomautuksen sisältävä tilintarkastuskertomus Verohallintoon lain yhdeksännen luvun 37 pykälän mukaisesti.

Rikoksia koskevan ilmoitusvelvollisuuden, jota koskevat säädökset ovat Ruotsin osakeyhtiölain yhdeksän luvun 42–44 pykälässä, ensisijaisena tarkoituksena on saattaa rikosepäilyt yhtiön hallituksen tietoon ja antaa yhtiölle mahdollisuus korjata rikosten aiheuttamat haitat ja vahingot. Näin yhtiöllä on mahdollisuus välttää rikosprosessin käynnistyminen. Tilintarkastajan on saatettava syyttäjän tietoon vain tapaukset, joissa yhtiön hallitus ei aio korjata rikoksesta aiheutuneita vahinkoja. Menettely korostaa tilintarkastajan roolia viranomaisista erillisenä instanssina.

8. ESITYS TILINTARKASTUSLAIN MUUTOKSEKSI

Tämän luvun tarkoituksena on olla aidon hallituksen esityksen kaltainen lakiehdotus. Teksti seuraa pääpiirteittäin virallisen hallituksen esityksen muotoa, mutta se ei ole täysin esikuvaansa vastaava mm. rinnakkaistekstien puuttumisen vuoksi. Suurin osa esityksen argumenteista on käyty läpi tutkielman aiemmissa osissa, eikä lähteitä siksi mainita erikseen. Muilta osin argumentaatio on omaani.

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tilintarkastuslakia siten, että siihen lisättäisiin uusi 4 a luku ”tilintarkastajan raportointivelvoitteet”, johon tulisi momentit 26 a, 26 b, 26 c sekä 26 d. Lisäksi lain nykyiseen 52 pykälään lisättäisiin uusi toinen momentti. Uusien pykälien tarkoituksena on tehostaa talousrikosten torjuntaa, parantaa osakkeenomistajien suojaa väärinkäytöksiä vastaan sekä kehittää eri tahojen välistä tiedonkulkua.

Uusien säädösten myötä tilintarkastajan tulisi lähettää oma-aloitteisesti vakio muodosta poikkeavat tilintarkastuskertomukset Verohallintoon. Lisäksi tilintarkastajan tulisi raportoida oma-aloitteisesti rahanpesun selvittelykeskukseen epäilemistään, laissa erikseen yksilöidyistä rikoksista.

Lakiesityksen avulla tilintarkastajien rooli yritysten riippumattomana neuvonantajan vahvistuisi ja tilintarkastajat saisivat uusia työkaluja tehtäviensä suorittamiseen. Uudistuksella olisi mahdollisesti myös myönteistä vaikutusta yritysten halukkuuteen noudattaa lainsäädäntöä. Osaltaan lakiesitys tukisi myös tasapuolisen kilpailun toteutumista, sillä se lisäisi niin kirjanpito- kuin verorikostenkin ilmitulon riskiä.

Eesityksen yleisperustelut

8.1 Johdanto

Vuonna 2008 alkaneen talouskriisin seurauksena harmaan talouden torjunta on noussut laajasti julkisen keskustelun aiheeksi. Eduskunnan tarkastusvaliokunta esitti mietinnössään talousrikosten torjumiseksi 25-kohtaisen ohjelman¹²⁹, jonka eduskunta hyväksyi 3.2.2011.

Tilintarkastajan raportointivelvollisuuksien laajentaminen liittyy ohjelman viidenteen tavoitteeseen, jonka mukaan muun muassa viranomaisten välistä tietojenvaihtoa parannetaan. Tässä yhteydessä tilintarkastajan tehtävät on syytä nähdä viranomaisten tietojenvaihtoon kuuluvaksi toiminnaksi, vaikkei tilintarkastaja olekaan viranomainen, vaan tilintarkastajina toimivat yksityiset yritykset. Tulkintaa tilintarkastuksen viranomaisluonteisuudesta tukee se, että tilintarkastus on lakisääteinen velvollisuus yrityksille, jotka täyttävät tietyt liikevaihtoa, tasetta ja henkilöstömäärää koskevat ehdot.

Uudistuksen tarkoituksena on velvoittaa tilintarkastajat toimimaan nykyistä aktiivisemmin heidän epäillessään rikoksia. Lakimuutoksen pyrkimyksenä on myös mahdollistaa tilintarkastajien työn tulosten nykyistä aktiivisempi hyödyntäminen viranomaistoiminnassa. Lakimuutoksen myötä tilintarkastajat saavat uusia työkaluja toimia osakkeenomistajan intressin mukaisesti. Esitetyt velvoitteet vahvistavat tilintarkastajien asemaa ja auttavat säilyttämään luottamuksen tilintarkastusinstituutiota kohtaan.

Tilintarkastajien raportointivelvoitteiden säätäminen on omiaan ennaltaehkäisemään talousrikoksia ja harmaata taloutta, jonka laajuuden arvioidaan olleen vuonna 2008 noin kuusi prosenttia bruttokansantuotteesta eli noin 10-14 miljardia euroa.

¹²⁹ TrVM 9/2010 vp

Talousrikosten torjunnan kannalta olennaista on, että talousrikoksia ja harmaata taloutta koskevat tiedot ovat helposti ja mahdollisimman nopeasti toimivaltaisten viranomaisten käytettävissä. Tilintarkastaja on monessa mielessä erityisasemassa taloudellisen tiedon hankkijana, sillä tilintarkastajan tehtäviin kuuluu perehtyä kattavasti asiakasyrityksensä kirjanpitoon ja taloushallinnon organisointiin laajemminkin.

8.2 Nykytila

8.2.1 Tilintarkastajan nykyinen tehtävä

Tilintarkastajan tehtävänä on ensisijaisesti varmentaa tilinpäätöksen antavan oikeat ja riittävät tiedot. Tilintarkastus on siten taloudellisen informaation jälkikäteistä varmistamista. Työnsä suorittamiseksi tilintarkastaja suorittaa erilaisia tarpeelliseksi katsomiaan tarkastustoimia. Työn tuloksena tilintarkastaja antaa tilintarkastuskertomuksen, joka on julkinen asiakirja.

Tilintarkastuksen tilaajana ja maksajana ovat yrityksen omistajat, joten ensisijaisesti työn tulokset on tarkoitettu yrityksen itsensä käytettäväksi. Viime vuosikymmeninä tilintarkastajan rooli on kuitenkin alettu nähdä aiempaa laajempaan, yritystä ja sen osakkaita suojelevana ja eri sidosryhmiä hyödyttävänä tehtävänä. Tilintarkastajan tuottamaa tietoa hyödyntävät mm. pankit ja muut luotonantajat, yritysten kanssa kauppaa käyvät tahot sekä Verohallinto.

Käytännön tasolla yrityksen sidosryhmien mahdollisuus hyödyntää tilintarkastajan tekemää työtä rajoittuu mahdollisuuteen lukea tilintarkastuskertomus. Salassapitovelvollisuuden vuoksi tilintarkastaja ei voi ilmaista ulkopuolisille tilintarkastuksessa havaitsemiaan asioita. Yritys itse ja sen edustajat saavat tietoonsa huomattavasti laajemmin tilintarkastajan tekemiä havaintoja tilintarkastuspöytäkirjan muodossa. Yrityksen edustajat myös keskustelevat tilintarkastajan kanssa erilaisista tarkastuksessa esiin tulleista asioista.

8.2.2 Tilintarkastajan nykyinen raportointi

Edellä kerrotulla tavalla tilintarkastaja raportoi asiakasyritykselleen vapaamuotoisesti suullisesti sekä tilintarkastuspöytäkirjan muodossa. Tilintarkastuksen valmistuttua tilintarkastaja antaa tilintarkastuskertomuksen, joka on julkinen asiakirja.

Tilintarkastuskertomuksen julkisuus toteutuu tilinpäätöksen rekisteröintivelvoitteen kautta. Osakeyhtiölain mukaan tilinpäätös tulee rekisteröidä Patentti- ja Rekisterihallitukseen (PRH), ja tilinpäätöksen oheen on liitettävä kopio tilintarkastuskertomuksesta. Tilintarkastuskertomusten julkistaminen ei siten ole tilintarkastajan, vaan yrityksen itsensä vastuulla. Tilinpäätökset ovat korvauksetta luettavissa PRH:n toimitiloissa Helsingissä, mutta tiedot eivät ole luettavissa internetissä.

Tilintarkastuskertomus on muodoltaan täysin vakioitu asiakirja, ja vain sen lausunto-osio, lausunnon perustelut sekä lausunnosta erilliset huomautukset sisältävät erityistä informaatiota. Lausunnon tarkoitus on esittää näkemys tilinpäätöksen oikeellisuudesta. Esitettäviä lausuntoja on nykyisen tilintarkastuslain mukaan kolmenlaisia. Yleisin niistä on vakiomuotoinen lausunto, mutta lausunto voi olla myös ehdollinen tai kielteinen.

Vakiomuotoinen lausunto tarkoittaa, että tilinpäätös antaa tilintarkastajan käsityksen mukaan oikeat ja riittävät tiedot. Ehdollisen lausunnon tapauksessa tilinpäätös antaa oikeat ja riittävät tiedot jonkin lausunnossa mainittavan ehdon asettamin rajoituksin. Kielteinen lausunto tarkoittaa sitä, ettei tilinpäätös tilintarkastajan näkemyksen mukaan anna oikeita ja riittäviä tietoja, vaan tilinpäätös sisältää jonkin olennaisen puutteen tai virheellisyyden.

Tilintarkastuskertomuksessa esitettävien huomautusten tarkoituksena on informoida jostakin erityisestä havainnosta ilman, että vakiomuotoisesta lausunnosta poiketaan. Huomautukset voivat koskea esimerkiksi osakeyhtiölain vastaisia lähipiirilainoja tai yrityksen toimintaan liittyvää huomattavaa epävarmuutta.

Nykyisin yritykset ovat Verohallinnon ohjeen mukaan velvollisia liittämään veroilmoitukseensa tilintarkastuskertomuksen, mikäli se sisältää tilintarkastuslaissa tarkoitettuja, kielteisiä lausuntoja, huomautuksia tai lisätietoja. Verohallinto ei saa muuta kautta kuin verovelvollisen itsensä toimittamana tietoonsa onko tilintarkastuskertomus edellä mainitulla tavalla vakiomuotoisesta poikkeava.

Tilintarkastusta toimitettaessa pyritään ensisijaisesti siihen, että asiakkaalle voidaan antaa vakiomuotoinen tilintarkastuskertomus. Tästä syystä vakiomuodosta poikkeaminen voi olla signaali kirjanpidon virheestä tai jonkin lain rikkomisesta, jolla saattaa olla merkitystä esimerkiksi verotuksen toimittamiselle.

Tilintarkastajan tulee raportoida suoraan viranomaisille vain harvoissa poikkeustapauksissa. Merkittävin näistä poikkeuksista on rahanpesulain asettama velvoite antaa rahanpesuilmoitus. Tämä on kuulunut Suomessa tilintarkastajan velvollisuuksiin 1990-luvun loppupuolelta saakka. Rahanpesulaissa asetettu velvollisuus ei koske muita rikoksia.

8.2.3 Tilintarkastusdirektiivin soveltaminen sisämarkkinoilla

Pakollisen tilintarkastuksen kattavuus vaihtelee suuresti eri EU-maiden välillä. Siitä, mille yrityksille tilintarkastus on pakollista, säädetään EU-direktiivissä (78/660/ETY). Direktiivi asettaa kuitenkin vain ylärajan, jonka ylittyessä tilintarkastus on pakollista kaikille. Jäsenmaiden kansallisissa lainsäädännöissä tilintarkastusrajat on lähes poikkeuksetta asetettu direktiivin edellyttämien rajojen alapuolelle. Myös tilintarkastuksen sisältö vaihtelee jäsenmaittain.

Direktiivi ei estä jäsenmaita säätämästä tilintarkastajille erityisiä velvoitteita koskien talousrikosten torjuntaa. EU-alueella tilintarkastajilla on direktiivin perusteella yhtenäinen velvollisuus raportoida epäilemistään rahanpesusta ja terrorismin rahoittamisesta. Muilta osin jäsenmaiden käytännöt vaihtelevat maittain. Laajimmat rikosten torjuntaan liittyvät raportointivelvollisuudet ovat Ruotsissa toimivilla tilintarkastajilla.

8.2.4 Nykytilan arviointi

Tilintarkastajien rikoksia koskevat raportointivelvoitteet ovat Suomessa rajoittuneet EU-direktiivin määrittelemiin tapauksiin, jotka koskevat epäilyjä rahanpesusta tai terrorismin rahoittamisesta. Lainsäädäntö eroaa merkittävästi erityisesti Ruotsin lainsäädäntöön verrattuna.

Tilintarkastajien tuottamaa tietoa ei hyödynnetä systemaattisesti talousrikosten torjunnassa. Tämä johtuu erityisesti tilintarkastajien salassapitovelvollisuudesta, joka estää tilintarkastajia kertomasta epäilyistään viranomaisille. Vuoden 2007 tilintarkastusuudistuksella tilintarkastuksen laatutasoa on saatu nostettua, joten edellytykset tilintarkastajien työn tehokkaampaan hyödyntämiseen talousrikosten torjunnassa ovat parantuneet.

Valtiontalouden heikon tilanteen ja kiihtyvän verokilpailun myötä talousrikosten merkitys on kasvanut viime vuosikymmeninä. Talousrikosten torjuntaa on tehostettu useiden vuosien ajan valtioneuvoston talousrikosten torjuntaohjelmien avulla. Viimeisimpiä lainsäädännöllisiä muutoksia ovat muun muassa käänteisen arvonlisäverovelvollisuuden säätäminen rakennusalalle ja pankkien vertailutietotarkastusten salliminen. Toisaalta turhaa byrokratiaa pyritään karsimaan, mikä näkyy esimerkiksi siinä, että pienet yritykset on vapautettu tilintarkastuspakosta. Säädösten yksinkertaistamisen vastapainoksi on kuitenkin huolehdittava riittävän tehokkaan valvonnan toteutumisesta.

8.3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

8.3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on tehostaa tilintarkastajien ja viranomaisten, sekä eri viranomaistahojen keskinäistä tietojenvaihtoa, kannustaa yrityksiä toimimaan lainmukaisesti ja lisätä siten rikosten ilmitulon todennäköisyyttä. Pyrkimyksenä on vahvistaa tilintarkastuksen asemaa antamalla tilintarkastajille nykyistä enemmän työkaluja ja turvata siten nykyistä paremmin yritysten omistajien ja eri

sidosryhmien etu tilanteissa, joissa tilintarkastaja epäilee yrityksen toimitusjohtajaa tai hallituksen jäsentä rikoksesta.

8.3.2 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tilintarkastuslakia siten, että siihen lisätään uusi 4 a luku ”tilintarkastajan raportointivelvoitteet”, johon tulisi momentit 26 a, 26 b, 26 c sekä 26 d. Lisäksi lain nykyiseen 52 pykälään lisättäisiin uusi toinen momentti. Uuden 26 a § myötä tilintarkastajan tulisi toimittaa vakiomuodosta poikkeavan lausunnon tai huomautuksen sisältävä tilintarkastuskertomus omaaloitteisesti Verohallintoon. Pykälien 28–30 mukaan tilintarkastajan tulisi raportoida omaaloitteisesti epäilemistään, laissa erikseen määritellyistä, rikoksista rahanpesun selvittelykeskukseen. Tilintarkastuslain 52 pykälään lisättävällä toisella momentilla uusien raportointivelvoitteiden laiminlyönti säädettäisiin rangaistavaksi teoksi.

8.4 Esityksen vaikutukset

8.4.1 Taloudelliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Toteutuessaan lakimuutokset vaikuttaisivat erityisesti talousrikoksia ennaltaehkäisevästi. Lakimuutoksen suorat euromääräiset kustannukset ja tuotot ovat vaikeasti arvioitavissa. On todennäköistä, että lakimuutos lisää viranomaisten (erityisesti Verohallinnon ja Poliisin) kustannuksia arviolta korkeintaan muutaman henkilötyövuoden verran. Tämä lisätyövoiman tarve kohdistuu rahanpesun selvittelykeskukseen sekä talousrikosten tutkintaresursseihin. Lisäksi lain tehokkaan toimeenpanon takaamiseksi Poliisin ja syyttäv viranomaisten tullee kouluttaa tilintarkastajia lakimuutoksessa säädettyjen rikoslain kohtien tuntemiseksi. Myös tästä aiheutuvat kustannukset vastaisivat vuosittain korkeintaan muutamaa henkilötyövuotta.

Tilintarkastusyriyksille aiheutuu lakimuutoksesta kustannuksia lähinnä uuden rikosepäilyjä koskevan ilmoitusvelvollisuuden vuoksi. Ehdollisen ja kielteisen

lausunnon sekä huomautuksen sisältävän tilintarkastuskertomuksen toimittamisvelvollisuus Verohallintoon aiheuttaa vähäisiä kuluja, sillä vakio muodosta poikkeavien kertomusten lukumäärä on huomattavan pieni. Ilmoitukset voi toimittaa Verohallintoon sähköisessä muodossa. On myös huomattava, että aiemmin saman työn teki tilintarkastuksen kohteena ollut yritys itse, joten kyseessä on kustannusten siirto asiakasyritykseltä tilintarkastusyriykselle eikä varsinainen lisäkustannus.

Tilintarkastusyriyksille epäiltyjen rikosten ilmoittamisvelvollisuudesta aiheutuvat kustannukset ovat myös hyvin maltillisia, sillä ilmoitusvelvollisuuden säätämisen tarkoituksena ei ole lisätä tilintarkastuksen laajuutta tai tarkastustoimenpiteiden määrää. Lisäkustannuksia syntyy todennäköisesti tilanteessa, jossa tilintarkastajan epäily herää, ja hän suorittaa tarvittavan määrän tarkastustoimenpiteitä voidakseen varmistua epäilynsä oikeellisuudesta tai virheellisyydestä. Näiden kustannusten ei kuitenkaan arvioida olevan niin suuria, että sillä olisi käytännössä vaikutusta tilintarkastuspalveluiden hintaan.

Lakimuutoksen yhteiskunnalliset vaikutukset olisivat myönteisiä, sillä tilintarkastusinstituution uskottavuus kasvaisi ja pakollisen tilintarkastusvelvollisuuden perustelut vahvistuisivat. Lisäksi ns. odotuskuilu eli tilintarkastajien tekemän työn ja eri sidosryhmien siihen kohdistamien odotusten välinen ero pienenesi merkittävästi. Muutos olisi myös vahva myönteinen viesti talousrikollisuuden vastaista työtä tekeville siitä, ettei talousrikosten torjunta ole yksinomaan viranomaisten tehtävä. Kokonaisuutena lakimuutoksesta saatavat hyödyt ylittäisivät selvästi sen mahdolliset haitat.

8.4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Talousrikosten torjuntaan keskittyvä viranomaistoiminta saisi lakimuutoksen myötä uuden tietokanavan. Tilintarkastajien ammattitaidon ja osaamisen vuoksi tilintarkastajien tekemät rikosepäilyjä koskevat ilmoitukset olisivat todennäköisesti

laadukkaita ja hyvin perusteltuja. Siten viranomaisten mahdollisuudet suorittaa entistä useammassa tapauksessa ripeää ja tehokas rikostutkinta paranisi.

Kokonaisuutena viranomaistoiminta, erityisesti rikostutkinta, tehostuisi lakimuutoksen myötä. On kuitenkin syytä huomauttaa, että tutkinnan tehokkuus on vahvasti sidoksissa Poliisin resursseihin. Tilintarkastajien tekemien rikosepäilyjä koskevien ilmoitusten vaatimia tutkintaresursseja tulisi tarvittaessa kasvattaa.

8.4.3 Vaikutukset tilintarkastajien toimintaan

Tilintarkastajien työ ei muuttuisi nykytilanteesta käytännössä juuri lainkaan. Mitään uusia tarkastusvelvoitteita ei lainmuutoksen myötä asetettaisi. Tilintarkastajilta ei myöskään edellytettäisi rikoslain tuntemista. Lakimuutoksen myötä tilintarkastajien mahdollisuus puuttua havaitsemiinsa lainvastaisuuksiin paranisi merkittäväällä tavalla.

Joissain tapauksissa tilintarkastajien työtä saatettaisiin rajoittaa, mikäli yhtiön toimitusjohtaja tai hallituksen jäsen on syyllistynyt rikokseen ja pelkää rikoksensa tulevan ilmi. Tällaisessa tapauksessa tilintarkastajan on jo voimassaolevan tilintarkastuskäytännön mukaisesti mahdollista mukauttaa tilintarkastuskertomusta.

Tilintarkastajan ja yrityksen välinen luottamuksellinen suhde ei muuttuisi nykyisestä. Lakien mukaisesti toimivan yrityksen ja tilintarkastajan kumppanuus ei ole uhattuna lakimuutoksen kautta. Sen sijaan voidaan arvioida, että yleinen luottamus tilintarkastusinstituutiota kohtaan kasvaisi.

Myös tahattomasti lainrikkomiseen sortunut yritys saa tilintarkastajan ilmoitusvelvollisuuden kautta mahdollisuuden korjata virheellisen toimintansa, eikä tilintarkastajan tarvitse tehdä rikosepäilystä ilmoitusta viranomaisille. Toimintatavan kautta konkretisoituu tilintarkastajan rooli yrityksen neuvonantajana ja kumppanina eikä viranomaisena.

8.5 Lakiesityksen yksityiskohtaiset perustelut

26 a § Vakiomuodosta poikkeavan sekä huomautuksen sisältävän tilintarkastuskertomuksen toimittamisvelvollisuus Verohallintoon

Pykälän 1. momentin mukaan tilintarkastuskertomukset, jotka poikkeavat vakiomuodosta, tulisi toimittaa Verohallintoon. Vakiomuodosta poikkeavan sekä huomautuksen sisältävän tilintarkastuskertomuksen toimittamisvelvollisuuden siirtäminen yritykseltä itseltään tilintarkastuksen toimittavalle yritykselle parantaa tilintarkastustyön tulosten hyödyntämismahdollisuuksia. Verohallinto voi tutkia systemaattisesti kaikki vakiomuodosta poikkeavat ja huomautuksen sisältävät tilintarkastuskertomukset ja analyysin avulla selvittää mahdollisten verotustoimenpiteiden tarpeen. Tilintarkastajan huomautuksen kohteena voi olla esimerkiksi osakeyhtiön laiton varojenjako, joka tulee verotuksessa käsitellä osakaslainana.

Pykälän toisen momentin mukaan vakiomuodosta poikkeava tai huomautuksen sisältävä tilintarkastuskertomus tulee toimittaa Verohallintoon viivytystä tai viimeistään kaksi viikkoa siitä hetkestä kun kertomus on annettu tarkastuskohteelle. Säädöksen tarkoituksena on saattaa tilintarkastuksessa ilmenneet merkittävät havainnot mahdollisimman nopeasti Verohallinnon käyttöön valvontatehtävien suorittamista varten. Tilintarkastuksen suorittaminen ei ole sidoksissa verotuksen päättymiseen, joten tilintarkastuskertomusten nopea toimittaminen Verohallintoon saattaa olla tarpeen esimerkiksi aiheettoman muutoksenhaun välttämiseksi.

Toisen momentin viimeisessä virkkeessä Verohallinnolle annetaan valtuudet päättää tilintarkastuskertomusten toimittamistavasta. Pyrkimyksenä on, että kertomukset voidaan toimittaa Verohallintoon sähköisesti.

26 b § Raportointivelvollisuus epäillyistä rikoksista

Pykälän ensimmäisessä momentissa viitataan lain 26 c ja 26 d pykäliin, joissa säädetään tilintarkastajan toiminnasta hänen epäillessä asiakasyrityksen hallituksen jäsenen tai toimitusjohtajan syyllistyneen rikokseen. 26 b §:n ensimmäinen momentti on voimassa, kun tilintarkastaja epäilee hallituksen jäsenen tai toimitusjohtajan syyllistyneen rikokseen, joka on mainittu toisessa momentissa.

Pykälän toisessa momentissa määritellään rikokset, jotka kuuluvat ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Niitä ovat rikoslain 28. luvun 4 ja 5 pykälät, 29. luvun 1, 2, 4 a ja 4 b pykälät, 30. luvun 9 ja 9 a pykälät sekä 39. luvun 1, 1 a, 2, 3 ja 6 pykälät. Raportointivelvollisuuden aiheuttavat rikoslain kohdat koskevat kavallusta ja törkeää kavallusta (RL 28: 4 ja 5), veropetoksen tavallista ja törkeää tekemuotoa sekä työeläkevakuutusmaksupetoksen tavallista ja törkeää tekemuotoa (RL 29: 1,2,4 a ja 4b). Lisäksi raportointivelvollisuus koskee kirjanpitorikoksen tavallista ja törkeää tekemuotoa (RL 30: 9 ja 9 a) sekä velallisen epärehellisyyttä tai törkeää epärehellisyyttä, velallisen petosta ja törkeää petosta sekä velkojansuosintaa (RL 39: 1, 1 a, 2, 3 ja 6).

Kavallusta koskevalla raportointivelvollisuudella halutaan erityisesti suojella yrityksen omistajia. Veropetosta, työeläkevakuutusmaksupetosta ja kirjanpitorikosta koskeva velvoite parantaa erityisesti saman toimialan yrittäjien kilpailukykyä edistämällä tasapuolisen kilpailun edellytyksiä, kun lakeja noudattamattomien yritysten toiminta vaikeutuu. Velallisen epärehellisyyttä, petosta ja velkojainsuosintaa koskevat rikoslain säädökset turvaavat erityisesti yrityksen sidosryhmien etuja ja tasapuolista kohtelua. Raportointivelvoitteiden yleisenä tavoitteena on ylläpitää yrityksen hyvää mainetta.

Pykälän kolmannen momentin mukaan tilintarkastajan ei tule ryhtyä 26 c §:ssä mainittuihin toimiin, jos rikosepäilyt koskevat myös rahanpesua. Säädöksen tarkoituksena on noudattaa rahanpesulain 25 pykälässä säädettyä salassapitovelvoitetta, jonka mukaan rahanpesuilmoitusta ei saa paljastaa sille, keneen epäily kohdistuu eikä muulle henkilölle. Tilintarkastajan tulee näissä

tapauksissa toimia kuten lain 26 d § 3. momentissa säädetään, ja raportoida epäilyistään suoraan rahanpesun selvittelykeskukseen.

26 c § Rikosepäilyä koskeva ilmoitusvelvollisuus yhtiön hallitukselle

Pykälän ensimmäisen momentin mukaan tilintarkastajan tulee kertoa toimitusjohtajaa tai hallituksen jäsentä koskevasta 26 b pykälässä mainitusta rikosepäilyistä yrityksen hallitukselle ilman tarpeetonta viivytystä. Tilintarkastajan tulee kertoa rikosepäilyistään yhtiön hallitukselle, jotta yhtiön hallitus saa mahdollisuuden korjata lainvastaisen tilanteen ja pystyy välttämään rikostutkinnan käynnistämisen. Ilmoitusvelvollisuuden tavoitteena on saada lainvastainen tilanne korjaantumaan ja yhtiö tai muu vastuuvollinen korvaamaan aiheutetut vahingot. Lisäksi ilmoitusvelvollisuuden tarkoituksena on saattaa rikosepäilyt ensisijaisesti yhtiön hallituksen ja toissijaisesti viranomaisten tietoon. Toimintatavalla halutaan myös täsmentää sitä, ettei tilintarkastaja suorita esitutkintaa vaan toimii asiakasyrityksen neuvonantajana. Esimerkiksi kavallustapauksessa on niin yhteiskunnan kuin yhtiön johdonkin etu, että rikoksen tekijä ja uhrin voivat sopia tapauksesta ilman raskasta ja kallista oikeusprosessia. Näin säädetään muun muassa yritysten, esitutkintaviranomaisten ja syyttävien viranomaisten resursseja.

Pykälän toisessa momentissa säädetään tilanteista, joissa tilintarkastajan ei tule kertoa rikosepäilyistään yhtiön hallitukselle. Momentin mukaan ilmoitusta ei tule tehdä, mikäli voidaan olettaa, että hallitus ei ryhdy ilmoituksen takia toimenpiteisiin ehkäistäkseen vahinkoa tai huomautus ilmenee muista syistä tarpeettomaksi tai olevan ristiriidassa ilmoitusvelvollisuuden tarkoituksen kanssa. Tilanteita, joissa ilmoitusta ei tule antaa yhtiön hallitukselle, ei voi tyhjentävästi määritellä. Esimerkki tilanteesta, jossa ilmoitusta ei tule antaa hallitukselle, on seuraavanlainen. Mikäli tilintarkastajan epäilyn kohteena on hallituksen jäsen, ja yhtiön hallituksessa ei ole muita jäseniä, tulee tilintarkastajan raportoida epäilyistään suoraan rahanpesun selvittelykeskukseen. Jos yhtiön hallituksessa on useita jäseniä, jotka tilintarkastajan arvioin mukaan eivät kaikki ole epäillyn rikoksen tekijöitä, voi tilintarkastaja informoida näitä epäilyjen ulkopuolelle jääviä hallituksen jäseniä.

26 d § Rikosepäilyä koskeva ilmoitusvelvollisuus rahanpesun selvittelykeskukseen

Pykälän ensimmäisessä momentissa säädetään tilintarkastajan velvollisuudesta raportoida rikosepäilyistä rahanpesun selvittelykeskukseen. Ensimmäisen momentin mukaan tilintarkastajan tulee välittää erillisellä asiakirjalla rahanpesun selvittelykeskukseen epäilynsä ja ilmaista syyt, joihin epäily perustuu viimeistään neljä viikkoa sen jälkeen kun yhtiön hallitusta on informoitu 26 c §:n ensimmäisen momentin mukaisesti. Pykälän tarkoituksena on saattaa poliisin tietoon rikosepäilyt, joiden aiheuttamien vahinkojen tilintarkastaja epäilee jäävän korjaamatta.

Ensimmäisessä momentissa olevan neljän viikon määräajan tarkoituksena on, että esimerkiksi yrityksen sisäisessä kavallustapauksessa hallituksen jäsenillä ja rikoksesta epäillyllä on riittävästi aikaa selvittää tilannetta. Siten tilintarkastajan tulee raportoida epäilystään poliisille vasta kun on selvää, etteivät osapuolet aio korjata tilannetta. Neljän viikon väli tilintarkastajan ilmoituksesta hallitukselle siihen hetkeen, kun hänen tulee antaa ilmoitus rahanpesun selvittelykeskukseen, antaa yritykselle mahdollisuuden toimia virheen korjaamiseksi rikosepäilyissä. Tilintarkastajan tulee kuitenkin antaa ilmoitus rahanpesun selvittelykeskukseen viivytyksettä, mikäli yhtiön hallitukselle tehdyn ilmoituksen jälkeen osoittautuu, ettei yhtiön hallitus ole korjaamassa tilannetta. Tämä voi käydä ilmi esimerkiksi siten, että yhtiö päättää tilintarkastajan toimeksiannon pian rikosepäilyä koskevan ilmoituksen jälkeen.

Pykälän toisessa momentissa määritellään tilanteet, joissa ilmoitusta rahanpesun selvittelykeskukseen ei tarvitse antaa lainkaan. Näitä tilanteita on yhteensä kolme. Pykälän toisen momentin ensimmäisen kohdan mukaan ilmoitusta ei tarvitse antaa, jos yrityksen hallitus on korvannut rikoksen aiheuttamat taloudelliset haitat ja korjannut muut haitalliset vaikutukset. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että välttääkseen ilmoituksen tekemisen poliisille, tulee tilintarkastajan saada yhtiön hallitukselta luotettava tieto tilanteen korjaamisesta. Momentin toisen kohdan mukaan ilmoitusvelvollisuutta ei ole myöskään tilanteessa, jossa rikosepäily on jo

ilmoitettu poliisille. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi silloin, jos jokin yhtiön johtohenkilö on tehnyt tai tekee rikosilmoituksen, joka koskee samaa rikosepäilyä mistä tilintarkastaja on raportoinut yhtiön hallitukselle. Momentin kolmannen kohdan mukaan tilintarkastajan ei tarvitse tehdä ilmoitusta poliisille, jos rikosepäily koskee vähäpätöistä rikosta. Rikos voi osoittautua vähäpätöiseksi epäilyn virheellisyyden takia tai vähäpätöisyys voi selvitä esimerkiksi yhtiön hallituksen antaman selvityksen ansiosta.

Pykälän kolmannen momentin mukaan tilintarkastajan tulee antaa ilmoitus rahanpesun selvittelykeskukseen tilanteissa, yrityksen hallitusta ei ole lainkaan informoitu rikosepäilyistä. Tällainen tilanne on määritelty lain 26 c §:ssä.

Pykälän neljännen momentin mukaan tilintarkastajan tulee harkita tehtävästään eroamista, kun ensimmäisessä momentissa mainittu asiakirja on toimitettu. Rikosepäilyä koskevan ilmoituksen tekeminen rahanpesun selvittelykeskukselle pykälän ensimmäisen momentin mukaisesti osoittaa todennäköisesti tilintarkastajan ja asiakasyrityksen välisen luottamuksellisen suhteen lakaneen. Eroaminen jää kuitenkin tilintarkastajan harkittavaksi.

52 §

Rangaistussäännökset (lisätään 2. momentiksi)

Momentissa säädetään lain 26 a–d pykälissä mainittujen raportointivelvoitteiden rikkominen rangaistavaksi tilintarkastusrikkomuksena. Momentin mukaan sen, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta rikkoo tilintarkastuslain 26 a–d §:n säännöksiä tilintarkastajan raportointivelvollisuuksista on tuomittava, jollei teko ole vähäinen tai siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, tilintarkastusrikkomuksesta sakkoon. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että raportointivelvoitteita noudatetaan. Tahaton raportointivelvoitteen noudattamatta jättäminen ei ole rangaistavaa. Muun muassa huolellisesti tehtyjen työpapereiden avulla tilintarkastaja voi jälkikäteen osoittaa, ettei epäillyt rikosta.

8.6 Esitys tilintarkastuslain muuttamiseksi

26 a § Vakiomuotoisesta poikkeavan tai huomautuksen sisältävän tilintarkastuskertomuksen toimittamisvelvollisuus Verohallintoon

Tilintarkastajan antaessa tilintarkastuskertomuksen, joka poikkeaa vakiomuotoisesta kertomuksesta tai sisältää huomautus-kappaleen, tulee tilintarkastajan toimittaa tilintarkastuskertomus Verohallintoon.

Vakiomuodosta poikkeava tai huomautus-kappaleen sisältävä tilintarkastuskertomus on toimitettava Verohallintoon viivytyksettä, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluttua kertomuksen antamisesta tarkastuksen kohteelle. Verohallinto päättää tilintarkastuskertomuksen toimittamisesta tarkemmin.¹³⁰

26 b § Raportointivelvollisuus epäillyistä rikoksista

Tilintarkastajan tulee toimia 26 c ja d §:ssä kerrotulla tavalla, jos hän epäilee toimitusjohtajan tai hallituksen jäsenen syyllistyneen rikokseen jonkun seuraavan lainkohdan mukaan:

Rikoslain 28. luvun 4 tai 5 §, 29. luvun 1, 2, 4 a tai 4 b §, 30. luvun 9 tai 9 a § taikka 39. luvun 1, 1 a, 2, 3 tai 6 § mukaan.

Jos tilintarkastaja havaitsee edellä mainitun epäilyn johtavan siihen, että hänen tulee antaa rahanpesuilmoitus rahanpesulain (18.7.2008/503) nojalla, ei tilintarkastuslain 26 c §:ssä mainittuihin toimiin tule ryhtyä.¹³¹

¹³⁰ Esitetty pykälä on osin vastaava kuin ABL:n 9 luvun 37 pykälä.

¹³¹ Esitetty pykälä on olennaisilta osin vastaava kuin ABL:n 9 luvun 42 pykälä.

26 c § Rikosepäilyä koskeva ilmoitusvelvollisuus yhtiön hallitukselle

Tilintarkastajan, joka epäilee toimitusjohtajan tai hallituksen jäsenen syyllistyneen johonkin 26 b §:ssä mainittuun rikokseen, tulee ilmoittaa havainnoistaan yhtiön hallitukselle ilman tarpeetonta viivytystä.

Ilmoitusta ei tule kuitenkaan tehdä, mikäli voidaan olettaa, että hallitus ei ryhdy ilmoituksen takia toimenpiteisiin ehkäistäkseen vahinkoa tai huomautus ilmenee muista syistä tarpeettomaksi tai olevan ristiriidassa ilmoitusvelvollisuuden tarkoituksen kanssa.¹³²

26 d § Rikosepäilyä koskeva ilmoitusvelvollisuus rahanpesun selvittelykeskukseen

Viimeistään neljä viikkoa sen jälkeen kun yhtiön hallitusta on informoitu 26 c § ensimmäisen momentin mukaisesti, tulee tilintarkastajan välittää erillisellä asiakirjalla rahanpesun selvittelykeskukseen epäilynsä ja ilmaista syyt, joihin epäily perustuu.

Ensimmäinen momentti ei ole voimassa, jos

1. epäillyn rikoksen taloudelliset haitat on korvattu ja muut teon haitalliset vaikutukset korjattu, tai
2. epäilty rikos on jo ilmoitettu poliisiviranomaisille, tai
3. epäilty rikos on vähäpätöinen.

Mikäli 26 c § toisessa momentissa mainituissa tapauksissa ei ole tehty ilmoitusta yhtiön hallitukselle, tulee ilmoitus tehdä rahanpesun selvittelykeskukseen.

Kun ensimmäisessä momentissa mainittu asiakirja on toimitettu, tulee tilintarkastajan harkita eroaako hän tehtävästään.¹³³

¹³² Esitetty pykälä on olennaisilta osin vastaava kuin ABL:n 9 luvun 43 pykälä.

¹³³ Esitetty pykälä on olennaisilta osin vastaava kuin ABL:n 9 luvun 44 pykälä.

52 §

Rangaistussäännökset

(lisätään 2. Momentiksi)

Joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta rikkoo tilintarkastuslain 26 a–d §:n säännöksiä tilintarkastajan raportointivelvollisuuksista, on tuomittava, jollei teko ole vähäinen tai siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *tilintarkastusrikkomuksesta* sakkoon.

9. YHTEENVETO JA LOPPUPÄÄTELMÄT

Tämän tutkielman tarkoituksena oli selvittää suomalaisen tilintarkastajan talousrikollisuuden torjuntaan liittyviä tehtäviä. Talousrikollisuus ja harmaa talous ovat Suomessakin laajoja ja erittäin haitallisia ilmiöitä, joten niiden tutkiminen on tärkeää monesta syystä.

Oikeusvaltiossa viranomaistoiminnan tehokkuuteen vaikuttaa keskeisesti lainsäädännön tarjoamat mahdollisuudet. Talousrikollisuuden torjuntaa voidaan toteuttaa vain lakien sallimissa puitteissa. Lait yhtäläillä luovat mahdollisuuksia tehokkaaseen talousrikollisuuden vastaiseen toimintaan kuin estävät sitä. Nykyinen lainsäädäntö estää tilintarkastajien oma-aloitteisen raportoinnin viranomaisille talousrikostapauksissa lukuun ottamatta rahanpesuepäilyjä. Tilintarkastajien rooli talousrikosten torjunnassa rajoittuu lähinnä todistajan tehtävään joissakin harvoissa tapauksissa – tavanomaisen tilintarkastustyön ennaltaehkäisevän vaikutuksen lisäksi.

Yksi tutkielmani merkittävä havainto on se, ettei Ruotsalaista talousrikollisuuden torjuntaan liittyvää tilintarkastuslainsäädäntöä ole aiemmin tutkittu Suomessa. Tehokkaan vero- ja kriminaalipolitiikan toteuttaminen vaatii kuitenkin tuekseen tietoa kansainvälisistä käytännöistä. Toisaalta edes hallitusohjelmaan kirjattu kannanotto ei välttämättä johda tavoiteltuun lopputulokseen, sillä moni lainsäädäntöhanke pysähtyy erilaisten työryhmien kielteisiin kannanottoihin ja eturyhmien painostukseen. Tilintarkastusalalla eturyhmien vaikutus on näkynyt erityisen vahvana yritettäessä tehostaa talousrikosten torjuntaa tilintarkastusinstituution avulla.

Useassa lähteessä on esitetty näkemys, jonka mukaan tilintarkastuslainsäädäntöä kehittämällä voitaisiin tehostaa talousrikosten torjuntaa. Yksikään tilintarkastuslainsäädännön kehittämistä esittänyt taho ei ole kuitenkaan tuonut julki konkreettista kehitysehdotusta. Tietoisena siitä, että otin itselleni suuren haasteen, päädyin vastaamaan tähän puutteeseen. Tämän tutkielman viimeinen luku on hallituksen esityksen muotoon kirjoittamani lakiesitys, jolla

tilintarkastusinstituution osallistumista talousrikollisuuden torjuntaan voitaisiin tehostaa.

Tilintarkastajille asetetuilla velvoitteilla ei kyetä – kuten ei millään yksittäisellä lainsäädäntötoimenpiteellä – vähentämään talousrikollisuutta merkittävästi. Kyseessä on yksi keino, joka tukee ja täydentää muita talousrikosten torjuntaan tarkoitettuja lakeja. Tilintarkastuksen vaikuttavuutta osana talousrikosten torjuntajärjestelmää tuleekin edelleen kehittää mm. siten, että tilitarkastuksen toimittamisvelvollisuutta aletaan valvoa nykyistä tehokkaammin. On todennäköistä, että merkittävä osa talousrikoksista tehdään yrityksissä, joissa tilintarkastusta ei suoriteta lainkaan. Osassa näistä yrityksistä tilintarkastus tulisi kuitenkin lain mukaan toimittaa.

Talousrikosten torjunta on tätä kirjoittaessa - keväällä 2011 - erityisen kiinnostuksen kohteena. Tulevien eduskuntavaalien yksi merkittävimmistä teemoista on valtion rahoitusvajeen korjaaminen. Yhtenä keinona valtion tulojen turvaamiseen pidetään tehokasta talousrikosten torjuntaa. Talousrikosten aiheuttamien vahinkojen suuruus on arvioitu jopa 10-14 miljardiksi euroksi vuodessa.

1990-luvun alun laman jälkimainingeissa oli näkyvillä tahtoa tilintarkastuslain muuttamiseksi Ruotsin vastaavan lainsäädännön kaltaiseksi. Silloin aika ei ollut vielä kypsä. Teknisesti lakimuutos ei ole erityisen vaativa, eikä sen toteuttaminen myöskään maksa juuri mitään. Edellytykset muutoksen toteuttamiselle ovat siis olemassa.

10. LÄHDELUETTELO

Internet

Finanssivalvonta. (2010). *Valvottavalle, Rahanpesun estäminen, Jos epäilet rahanpesua.*

http://www.finanssivalvonta.fi/fi/Valvonta/Markkinavalvonta_ja_menettelytapavalvonta/Rahanpesun_estaminen/Jos_epailet_rahanpesua/Pages/Default.aspx

Hirvonen, Markku, Lith, Pekka & Walden, Risto. (2010). *Suomen kansainvälistyvä harmaa talous*. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan tilaaman harmaata taloutta käsittelevän tutkimuksen loppuraportti.
<http://web.eduskunta.fi/dman/Document.phx?documentId=mw16710124737147&cmd=download>

Oikeusministeriö. (2003). *Osakeyhtiölakityöryhmän mietintö.*

http://www.om.fi/Etusivu/Julkaisut/Julkaisuarkisto20022009/Tyoryhma_mietintoja/Tyoryhmamietintojenarkisto/Tyoryhmamietintoja2003/1145624757939

Sisäasianministeriö / keskusrikospoliisi. (2010). *Rahanpesun selvittelykeskuksen vuosikertomus 2010.*

[http://www.poliisi.fi/poliisi/krp/home.nsf/files/RAP_Vuosikertomus%202009/\\$file/RAP_Vuosikertomus%202009.pdf](http://www.poliisi.fi/poliisi/krp/home.nsf/files/RAP_Vuosikertomus%202009/$file/RAP_Vuosikertomus%202009.pdf)

Valtiovarainministeriö. (1999). *Viranomaisyhteistyön kehittäminen selvityshankkeen väliraportti.*

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/8008_fi.pdf

Verohallinto. (2010). *Yhteisön verotus / Veroilmoituksen 6B täyttöohjeet.*

<http://www.vero.fi/nc/doc/download.asp?id=7675;450289>

Verohallinto. (2009 & 2004). *Vuosikertomukset*.

http://www.vero.fi/default.asp?path=5,298,304&article=1425&domain=VERO_MAIN

Pro-gradu tutkielmat

Hartlin, Hanna. (2009). *Talousrikokset ja tilintarkastajan rooli*. Pro gradu -tutkielma. Helsingin kauppakorkeakoulun laskentatoimen laitos.

Härkönen, Janne. (2004). *Suomalainen tilintarkastusinstituutio ja sen kehitys vuosina 1970-2003*. Pro gradu -tutkielma. Helsingin kauppakorkeakoulun laskentatoimen laitos.

Lehtelä, Jennimari. (2009). *Syyttäjän asema esitutkinnassa*. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta.

Saunamäki, Tiina. (2008). *Yrityksen tiedolliset oikeudet ja velvollisuudet verotarkastuksessa*. Pro gradu -tutkielma. Vaasan yliopisto, taloustieteiden tiedekunta.

Tenhunen, Kati. (2003). *Talousrikoksia koskeva tilintarkastajan raportointivelvollisuus*. Pro gradu -tutkielma. Helsingin kauppakorkeakoulun laskentatoimen laitos.

Teokset

Blummé, Nils. (2008). *Osakeyhtiön tilintarkastus*. Talentum.

Horsmanheimo, Pasi & Kaisanlahti, Timo. & Steiner, M-L. (2007). *Tilintarkastuslaki - kommentaari*. WSOY.

- Horsmanheimo, Pasi & Steiner, Maj-Lis. (2002). *Tilintarkastus, Asiakkaan opas*. WSOY.
- Hällström, Minna. (2007). Teoksessa *Kirjoituksia talousrikosoikeudesta*. Hakapaino.
- KHT-yhdistys. (2008). *Tilintarkastusalan kertomukset ja lausunnot 2008*. Edita.
- KHT-yhdistys. (2007). *Tilintarkastusalan standardit ja suositukset 2007*. Gummerus.
- Koskinen, Pekka. (2008). *Rikosoikeuden perusteet*. Yliopistopaino.
- Laitinen, Ahti & Virta, Erja. (1998). *Talousrikokset: teoria ja käytäntö*. Edita.
- Lehtola, Markku & Paksula, Kauko. (1997). *Talousrikosten tilannetorjunta*. Edita.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö. (1998). *Tilintarkastajan raportointivelvollisuuden laajuus*. Kauppa- teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 6/1998. Edita.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö. (2003). *Tilintarkastuslakityöryhmän raportti*. Kauppa- teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 12/2003. Edita.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö. (2006). *Tilintarkastusvelvollisuuden uudistamisen taloudelliset vaikutukset*. KTM Rahoitetut tutkimukset 2/2006. Edita.
- Oikeusministeriö. (1998). *Pienyhtiöt ja yhtiölainsäädäntö / Työryhmän mietintö*. Edita.
- Toimittaneet: Lahti, Raimo ja Koponen, Pekka. (2007). *Talousrikokset*. Suomalainen lakimiesyhdistys. Gummerus.

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja / Edward Andersson. (2010).
Tilintarkastajajärjestelmän uudistaminen. Selvitysmiehen raportti. Edita
2010.

Valtiovarainministeriö . (1995). *Harmaan talouden selvitystyöryhmän
loppuraportti.*

Painatuskeskus Oy.

Tieteelliset artikkelit

Larsson, Bengt. (2005). *Auditor regulation and economic crime policy in Sweden
1965-*

2000. Julkaisussa: Accounting, Organizations and Society, No. 30.

Mähönen, Jukka (2008). *Tilintarkastaja väärinkäytösten paljastajana.*

Julkaisussa: Defensor Legis, No. 4/2008

Saarikivi, Maj-Lis. (2000). *Tilintarkastajan raportointivelvollisuudesta*

veroviranomaisille erityisesti harmaan talouden torjunnan keinona.

Verotus 3/2000.

Lainvalmisteluaineisto

(HE/295/1993) *Hallituksen esitys Eduskunnalle tilintarkastuslaiksi ja eräiksi siihen
liittyviksi laeiksi.*

(HE 158/1997 vp) *Hallituksen esitys eduskunnalle rahanpesun estämistä ja
selvittämistä koskevaksi lainsäädännöksi.*

(HE 189/2000) *Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kirjanpitolain ja
tilintarkastuslain muuttamisesta*

(HE/77/2001) *Hallituksen esitys Eduskunnalle lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta.*

(HE 194/2006) *Hallituksen esitys Eduskunnalle tilintarkastuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.*

(TrVM 9/2010) *Harmaan talouden katvealueet (Suomen kansainvälistyvä harmaa talous).*

Justitiedepartement. (1995). *Aktiebolagets organisation, SOU 1995:44.*
(<http://www.sweden.gov.se/content/1/c4/13/43/b27c0ef8.pdf>)

Justitiedepartement. (1998). Regeringens proposition 1997/98:99. *Aktiebolagets organization.*

Justitiedepartement. (2005). Regeringens proposition. 2004/05:85. *Ny aktiebolagslag.*

Justitiedepartementet. (2008). *Avskaffande av revisionsplikten för små företag, SOU 2008:32.*
(www.regeringen.se/content/1/c6/10/21/24/04afd0c4.pdf)

Justitiedepartementet. (2010). Regeringens proposition 2009/10:204. *En frivillig revision.*
(<http://www.regeringen.se/content/1/c6/14/43/17/bd6f4a23.pdf>)

**LIITE: TUTKIELMASSA KÄSITELLYT RUOTSIN
OSAKEYHTIÖLAIN SÄÄNNÖKSET ALKUPERÄISESSÄ
MUODOSSAAN**

Aktiebolagslag (2005:551)

9 kap. Revision

--

Revisionsberättelsen

--

33 § Revisionsberättelsen skall innehålla ett uttalande om huruvida styrelseledamöterna och den verkställande direktören bör beviljas ansvarsfrihet gentemot bolaget.

Om revisorn vid sin granskning har funnit att en styrelseledamot eller den verkställande direktören har företagit någon åtgärd eller gjort sig skyldig till någon försummelse som kan föranleda ersättningsskyldighet, skall det anmärkas i berättelsen. Detsamma gäller om revisorn vid granskningen har funnit att en styrelseledamot eller den verkställande direktören på något annat sätt har handlat i strid med denna lag, tillämplig lag om årsredovisning eller bolagsordningen.

34 § I revisionsberättelsen skall revisorn anmärka om han eller hon har funnit att bolaget inte har fullgjort sin skyldighet att

1. göra skatteavdrag enligt skattebetalningslagen (1997:483),
2. anmäla sig för registrering enligt 3 kap. 2 § skattebetalningslagen,
3. lämna skattedeklaration enligt 10 kap. 9, 9 a eller 10 § skattebetalningslagen, eller
4. i rätt tid betala skatter och avgifter som omfattas av 1 kap. 1 och 2 §§ skattebetalningslagen.

37 § Revisorn skall genast sända en kopia av revisionsberättelsen till Skatteverket, om revisionsberättelsen innehåller

1. anmärkningar enligt 33 § andra stycket, eller

2. uttalanden om att

- årsredovisningen inte har upprättats i överensstämmelse med tillämplig lag om årsredovisning,

- sådana upplysningar som skall lämnas enligt tillämplig lag om årsredovisning inte har lämnats,

- styrelseledamöterna eller den verkställande direktören inte bör beviljas ansvarsfrihet gentemot bolaget, eller

- bolaget inte har fullgjort en skyldighet som avses i 34 § 1- 3.

--

Åtgärder vid misstanke om brott

42 § En revisor ska vidta de åtgärder som anges i 43 och 44 §§, om han eller hon finner att det kan misstänkas att en styrelseledamot eller den verkställande direktören inom ramen för bolagets verksamhet har gjort sig skyldig till brott enligt någon av följande bestämmelser:

1. 9 kap. 1, 3, 6 a och 9 §§, 10 kap. 1, 3, 4 och 5 §§ samt 11 kap. 1, 2, 4 och 5 §§ brottsbalken, och

2. 2, 4, 5 och 10 §§ skattebrottslagen (1971:69).

En revisor ska även vidta de åtgärder som anges i 43 och 44 §§, om han eller hon finner att det kan misstänkas att någon inom ramen för bolagets verksamhet har gjort sig skyldig till brott enligt 17 kap. 7 § eller 20 kap. 2 § brottsbalken.

Om revisorn finner att en misstanke av det slag som avses i första eller andra stycket bör föranleda honom eller henne att lämna uppgifter enligt 3 kap. 1 § lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, ska dock åtgärder enligt 43 och 44 §§ inte vidtas. *Lag (2010:834)*.

43 § En revisor som finner att det föreligger sådan brottsmisstanke som avses i 42 § ska utan oskäligt dröjsmål underrätta styrelsen om sina iakttagelser.

Någon underrättelse behöver dock inte lämnas, om det kan antas att styrelsen inte skulle vidta några skadeförebyggande åtgärder med anledning av underrättelsen eller en underrättelse av annat skäl framstår som meningslös eller stridande mot syftet med underrättelseskyldigheten. *Lag (2009:76)*.

44 § Senast fyra veckor efter det att styrelsen har underrättats enligt 43 § första stycket ska revisorn i en särskild handling till åklagare redogöra för misstanken samt ange de omständigheter som misstanken grundar sig på.

Första stycket gäller inte om

1. den ekonomiska skadan av det misstänkta brottet har ersatts och övriga menliga verkningar av gärningen har avhjälpits,
2. det misstänkta brottet redan har anmälts till polismyndighet eller åklagare, eller
3. det misstänkta brottet är obetydligt.

I de fall som avses i 43 § andra stycket ska revisorn, om anmälan om det misstänkta brottet inte redan har lämnats till polismyndighet eller åklagare, utan oskäligt dröjsmål lämna en sådan handling som anges i första stycket.

När den handling som anges i första stycket har lämnats, ska revisorn genast pröva om han eller hon ska avgå från sitt uppdrag. *Lag (2010:834)*.