

**Suomen
Tilintarkastajat ry:n
julkaisu**

1/2026

**Selvitys
tilintarkastusvalvonnasta**

Tilintarkastusvalvonnan rakenne ja painopisteet

| | |
|----------|-------------------------|
| S | SUOMEN |
| T | TILINTARKASTAJAT |

SUOMEN TILINTARKASTAJAT RY:N JULKAISUJA 1/2026

Selvitys tilintarkastusvalvonnasta

Jukka Mähönen

| | |
|----------|-------------------------|
| S | SUOMEN |
| T | TILINTARKASTAJAT |

SISÄLLYS

| | |
|---|----|
| Esipuhe..... | 5 |
| Selvitys tilintarkastusvalvonnasta..... | 7 |
| 1. Johdanto | 8 |
| 2. Nykyjärjestelmä..... | 12 |
| 2.1. Tausta..... | 12 |
| 2.2. Nykyjärjestelmän keskeiset piirteet..... | 19 |
| 2.3. Tilintarkastuslaki | 27 |
| 2.4. Säädosperusta | 30 |
| 2.5. Rahanpesuvalvonta | 41 |
| 2.6. Kansainvälinen valvontayhteistyö ja ETA-alueen ulkopuolisten tilintarkastajien valvonta..... | 42 |
| 2.7. Hyvä tilintarkastustapa, kansainväliset tilintarkastusstandardit ja kestävyysvarmennusstandardit | 43 |
| 3. Valvonnan arviointi | 44 |
| 3.1. Valvontajärjestelmän perusteet ja lähtökohdat .. | 44 |
| 3.2. Tilintarkastusvalvonnan organisointi Suomessa .. | 47 |
| 3.3. Laadunvalvonta..... | 50 |
| 3.4. Hyväksymisen edellytysten säilyttäminen..... | 52 |
| 3.5. Tutkinta-asiat | 58 |
| 3.6. Seuraamusten julkistaminen | 58 |
| 3.7. Tilintarkastuslautakunnan asema | 60 |
| 3.8. Hyvä tilintarkastustapa ja kansainväliset tilintarkastusstandardit..... | 61 |
| 3.9. Kestävyysraportointivarmennusvalvonta..... | 63 |

| | |
|---|----|
| 3.10. Rahanpesuvalvonta | 65 |
| 3.11. Eurooppalainen ja kansainvälinen valvontayhteistyö..... | 66 |
| 4. Eurooppalainen vertailu..... | 67 |
| 4.1. Ruotsi | 70 |
| 4.2. Norja..... | 71 |
| 4.3. Tanska | 71 |
| 4.4. Alankomaat..... | 72 |
| 4.5. Johtopäätökset..... | 73 |
| 5. Tilintarkastusvalvonnan resurssit ja valvojen välinen työnjako..... | 74 |
| 6. Johtopäätökset | 78 |

ESIPUHE

Tilintarkastus on yksi keskeisistä talouden luottamusta rakentavista instituutioista. Suomessa sen merkitys korostuu erityisesti, koska tilintarkastus toteutetaan vuosittain yli 120 000 yhteisössä ja säätiössä. Tilintarkastuksen tehtävänä on lisätä luottamusta tilinpäätöksiin, yrityksiin ja pääomamarkkinoihin kokonaisuutena.

Toiminnan lakisääteisen luonteen vuoksi tilintarkastus ja tilintarkastajat ovat perinteisesti olleet valvonnan kohteena. Tilintarkastusvalvonnan uskottavuuden merkitystä korostettiin EU:ssa erityisesti vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen, mikä johti tilintarkastuksen ja sen valvonnan sääntelyn merkittävään vahvistumiseen. Suomessa tämä uudistunut sääntely saatettiin voimaan vuoden 2016 alussa voimaan tulleella tilintarkastuslailla.

Nykymuotoinen, täysin viranomaisvetoinen Patentti- ja rekisterihallituksessa toimiva Tilintarkastusvalvonta on nyt ollut toiminnassa noin kymmenen vuoden ajan. Pidämme tärkeänä, että myös valvontajärjestelmää arvioidaan säännöllisesti. Keskeistä on tarkastella, toteuttaako valvonta sitä tarkoitusta, jota varten se on luotu, miten sen tehtävät ja painopisteet ovat muotoutuneet, ja tunnistetaanko toiminnassa kehittämistarpeita tai painopisteiden tarkistamisen tarvetta.

Niin Tilintarkastusvalvonta kuin tilintarkastuskaan ei ole itseisarvo. Keskeistä on se luottamus, jota näiden toimintojen kautta syntyy pääomamarkkinoille ja laajemmin yhteiskuntaan. Tästä näkökulmasta on olennaista arvioida, kohdentuvatko valvonnan resurssit ja toimet tarkoituksenmukaisesti ja tukevatko ne parhaalla mahdollisella tavalla tilintarkastuksen laatua, vaikuttavuutta ja yhteiskunnallista merkitystä.

Tässä selvityksessä tarkastellaan Suomen tilintarkastusvalvonnan nykytilaa ja kehitystarpeita kokonaisvaltaisesti. Erityistä huomiota kiinnitetään valvonnan painopisteisiin suhteessa EU-sääntelyn tavoitteisiin, valvonnan rooliin tilintarkastusalan kehittämässä sekä siihen, miten toimintaympäristön muutokset on huomioitu valvonnassa.

Selvitys tarjoaa myös näkökulmia valvonnan resursseihin, organisointiin ja kansainväliseen vertailuun. Näiden kautta muodostuu kokonaiskuva siitä, miten hyvin nykyinen järjestelmä vastaa sille ase-

tettuihin odotuksiin ja millaisia kehityssuuntia on perusteltua arvioida.

Kiitämme OTT, professori Jukka Mähöstä perusteellisesta perehtymisestä aiheeseen ja selvityksen toteuttamisesta. Toivomme, että selvitys toimii rakentavana pohjana keskustelulle tilintarkastusvalvonnan kehittämisestä Suomessa.

Toukokuussa 2026,
Suomen Tilintarkastajat ry

Selvitys tilintarkastusvalvonnasta

Tilintarkastusvalvonnan rakenne ja painopisteet

Jukka Mähönen

1. Johdanto

Nykyinen tilintarkastusjärjestelmämme otettiin käyttöön vuonna 2016. Silloin aloitti toimintansa myös Patentti- ja rekisterihallituksen yhteydessä toimiva Tilintarkastusvalvonta. On syytä tarkastella, miten Tilintarkastusvalvonta on täyttänyt sille Euroopan unionin (EU) tilintarkastusoikeudessa ja kansallisessa tilintarkastusoikeudessa asetetut tehtävät ja miten EU-tilintarkastusoikeudessa asetetut vaatimukset on saatettu kansallisesti voimaan.

Tilintarkastusalan toimintaympäristö on samanaikaisesti muuttunut olennaisesti. Tilintarkastusala on edelleen kansainvälistynyt ja kansainväliset tilintarkastusstandardit ja ennen kaikkea laadunvalvontastandardit ovat saaneet suurempaa merkitystä, sekä hyvän tilintarkastustavan että myös laaduntarkastuksen lähteenä. EU:ssa on pyritty kehittämään yleiseurooppalaisia laadunvalvonnan metodologioita. Kestävyyssraportoinnin ja sen varmennus on tuonut uusia haasteita ei pelkästään tilintarkastukselle, tilintarkastusstandardeille mutta myös kestäväysraportointivarmennuksen valvonnalle.

EU-tilintarkastusoikeuden ydin on Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2006/43/EY tilinpäätösten ja konsolidoitujen tilinpäätösten lakisäätteisestä tilintarkastuksesta (*tilintarkastusdirektiivi*), kuten se on muutettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä tilinpäätösten ja konsolidoitujen tilinpäätösten lakisäätteisestä tilintarkastuksesta annetun direktiivin 2006/43/EY muuttamisesta (2014/56/EU, *tilintarkastusdirektiivin muutosdirektiivi*), sekä yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen lakisäätteistä tilintarkastusta koskevista erityisvaatimuksista ja komission päätöksen 2005/909/EY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 537/2014 (*EU:n tilintarkastusasetus*). EU:n tilintarkastusasetus on EU-asetuksena Suomessa suoraan voimassa olevaa oikeutta, tilintarkastusdirektiivi ja muutosdirektiivi on saatettu voimaan kansallisella tilintarkastuslainsäädännöllä, viimeksi tilintarkastuslailla (1141/2015, TTL) ja lailla julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta (1142/2015, JHTTL), myöhemmin tehtyine muutoksineen.

EU-tilintarkastusoikeus ja ennen kaikkea EU:n tilintarkastusasetus asettaa merkittävästi eri asemaan sellaiset tilintarkastajat, jotka tarkastavat yleisen edun kannalta merkittäviä yhteisöjä (englanniksi

public interest entity, PIE), ja muut hyväksytyt tilintarkastajat, erityisesti tilintarkastajien valvonnan osalta. Yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien valvonnasta vastaa jäsenvaltion EU-lainsäädännön mukaisesti asettama tilintarkastusvalvonta, ja valvonta, mukaan luettuna tilintarkastajien laadunvalvonta, tapahtuu viranomaistyönä. Muiden yhteisöjen tilintarkastajien valvonnassa tilintarkastusvalvonta voi käyttää hyväksi ulkopuolisia asiantuntijoita valvontansa ja ohjauksensa alaisena.

Yleisen edun kannalta merkittäviä yhteisöjä, pörssiyrityksiä, vakuutusyrityksiä sekä pankkeja ja muita luottolaitoksia, on pieni osa eurooppalaisista yrityksistä. Niiden taloudellinen merkitys taloudelle ja yhteiskunnalle on kuitenkin merkittävä, joten niiden tilinpäätösten ja raportoinnin oikeellisuuden varmistaminen on yhteiskunnallisesti merkittävä kysymys ja näin myös se tapa, miten oikeellisuus varmistetaan. Kirjanpidon, tilinpäätöksen ja muiden raporttien kuten toimintakertomus ja siihen sisältyvien muiden raporttien kuten kestävyysraportin tarkistaminen ja varmentaminen kuuluu tilintarkastajille tai muille valvonnan alaisille varmentajille. On näin ollen luonnollista, että tilintarkastusvalvonnan painopiste on EU-oikeuden mukaan sellaisten tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen valvonnassa, jotka tarkastavat yleisen edun kannalta merkittäviä yhteisöjä.

Samanaikaisesti on muistettava, että eurooppalainen talous nojaa vahvasti muihin yrityksiin, ennen kaikkea pieniin ja keskisuurin yrityksiin ja listaamattomiin suuryrityksiin, erityisesti keski-Euroopassa mutta myös Suomessa. Vaikka pienimmät yritykset on vapautettu tilintarkastusvelvollisuudesta kokonaan, merkittävä osa tilintarkastuksista kohdistuu muiden kuin yleisen edun kannalta merkittäviin yhteisöihin. Ei ole tarkoituksenmukaista, että valvontaa ei ulotettaisi myös tällaisten yhteisöjen tilintarkastukseen.

On kuitenkin huomattava samanaikaisesti, että keskeinen osa EU-tilintarkastusoikeuden tilintarkastusvalvontaa on tilintarkastusyhteisöjen – joihin luetaan myös yksintoimivat tilintarkastajat – velvollisuus luoda oma sisäinen laadunvalvontajärjestelmänsä. Julkinen tilintarkastusvalvonta kohdistuu tällöin sisäisten laadunvalvontajärjestelmien valvontaan.

Tilintarkastajat ovat näin mukana kahdella eri tavalla tilintarkastusvalvonnan toteuttamisessa: yhtäältä heillä on velvollisuus luoda tilintarkastusyhteisöihin sisäinen laadunvalvonta, toisaalta heitä voidaan käyttää apuna muiden kuin yleisen edun kannalta merkittävien

yhteisöjen tilintarkastajien valvonnassa.

Kun tarkastellaan EU-tilintarkastusoikeuden voimaansaattamista ja tulkintaa Suomessa, olennaista on kiinnittää huomiota sekä painopisteisiin että resursseihin ja niiden jakautumiseen ja onko näiden kysymysten sääntely riittävän selkeää. Keskeisiä tarkasteltavia kysymyksiä ovat:

Kysymys 1: Mitkä ovat Suomen voimassa olevan tilintarkastusvalvonnan lähtökohdat, huomioon ottaen suoraan sovellettava EU:n tilintarkastusasetus, tilintarkastusdirektiivi ja muutospäätös sekä tilintarkastuslaki, ja toteuttaako nykyinen Tilintarkastusvalvonta näitä tavoitteita tarkoituksenmukaisella tavalla, ottaen huomioon, että EU-tilintarkastusoikeudessa korostuu yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien valvonnan ensisijaisuus?

Tällöin on tarkastettava, onko yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien valvonta suomalaisen tilintarkastusvalvonnan painopisteenä, vai onko painopiste siirtynyt muiden yhteisöjen tilintarkastajien valvontaan. Jos näin on jostain syystä käynyt, on myös tarkastettava, olisiko asialle tehtävä jotakin, ja miten se toteutettaisiin.

Keskeinen kysymys tällöin on, onko Tilintarkastusvalvonnalla riittävät voimavarat tehdä työtään, ja onko tilintarkastusvalvonnassa hyödynnetty riittävällä tavalla myös ulkopuolisia asiantuntijoita muiden kuin yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen valvonnassa.

Ollennainen kysymys on myös, tulisiko kansallisessa tilintarkastuslainsäädännössä olla nykyistä tarkempaa sääntelyä Tilintarkastusvalvonnan roolista viranomaisvalvonnassa ja onko Tilintarkastusvalvonnalla sellainen itsenäinen asema sekä organisatorisesti että resurssien puolesta valtion valvontaorganisaatioissa kuin EU-tilintarkastusoikeus jäsenvaltioilta edellyttää.

Tilintarkastusvalvonnan tehtävänä ei ole ainoastaan valvoa tilintarkastajia ja tilintarkastusyhteisöjä. Sillä on myös velvollisuus kehittää tilintarkastusta (TTL 7:2.1:n 5 kohta).

Kysymys 2: Kuinka Tilintarkastusvalvonta huolehtii tilintarkastuslaissa säädetyistä tehtävistään tilintarkastuksen kehittämisestä?

Kysymys liittyy siihen, miten näemme tilintarkastusvalvonnan vaikutukset tilintarkastusalaan, tilintarkastusalan toimijoihin ja tilintarkastuksen tulevaisuuteen siitä näkökulmasta, että tilintarkastusala pysyisi kiinnostavana elinkeinotoiminnan muotona. Tämä liittyy luonnollisesti ei pelkästään tilintarkastuksen ja tilintarkastusalan kehitykseen ja muuttumiseen mutta myös tarkastuskohteiden muut-

tumiseen. Ajankohtainen esimerkki on kestävyysraportointi ja sen muutokset, ja muutosten vaikutus kestävyysraportointivarmennuksen käyttöönottoon ja kehitykseen. Muutosvoimia sekä raportoinnissa että tarkastuksessa ja varmennuksessa ovat muun muassa tekoälyn käyttöönotto. Tekoälyn käyttöä koskeva sääntely on pistemäistä eikä siinä ole nimenomaisesti otettu huomioon tekoälyn vaikutuksia raportointiin, tilintarkastukseen ja varmennukseen.

Kysymys 3: Miten yleislainsäädännön ja toimintaympäristön muutokset, kansainvälinen käytäntö mukaan lukien, on otettu huomioon tilintarkastusvalvonnassa?

EU:n ja kansallinen lainsäädäntö on kehittynyt tilintarkastuslain voimaantulon jälkeen. Erityisesti tämä koskee tietosuojalainsäädäntöä, joka asettaa haasteita tilintarkastusvalvonnalle muun muassa sen ratkaisujen julkistamisen suhteen.

Kun arvioidaan tilintarkastusvalvonnan nykytilaa ja tulevaisuutta, huomio on kiinnitettävä eurooppalaisiin verrokkimaihin mutta myös muihin valvottuihin ammattiryhmiin. Arviointi ei voi olla myöskään pelkästään oikeudellista vaan siinä on otettava huomioon myös lainsäädännön ja soveltamiskäytännön tarkoituksenmukaisuus.

On siis tehtävä ero yhtäältä yleisen edun kannalta merkittäviä yhteisöjä tarkastaviin tilintarkastusyhteisöjen ja muita yhteisöjä tarkastavien tilintarkastajien valvonnan välillä. Edellisten valvonnassa korostuu tilintarkastusyhteisöjen sisäisen laadunvarmistuksen valvonta. Koska tilintarkastusyhteisöjen ketjut ovat pääosin kansainvälisiä, niiden osalta korostuu myös tilintarkastusvalvojien yhteistyö. Muiden kuin yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien valvonnassa korostuu puolestaan kansalliset intressit.

Kun tarkastellaan puolestaan tilintarkastajien sisäisen laadunvalvonnan asianmukaisuutta, keskiöön nousee tilintarkastusyhteisön noudattamat menetelmät, erityisesti kansainväliset standardit.¹ Ylipäätään tilintarkastusvalvonnan näkökulmasta on keskeistä, mikä rooli kansainvälisillä standardeilla on tilintarkastusvalvonnassa. Tarkastustoiminnan yhdenmukaisuus korostuu yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien ja rajat ylittävissä tarkastuksissa.

Suomalaisen tilintarkastusvalvonnan suorat mahdollisuudet vaikut-

1 Erityisesti kansainvälinen laadunvalvontastandardi ISQM 1 Laadunhallinta tilintarkastusyhteisöissä, jotka suorittavat tilinpäätökseen kohdistuvia tilintarkastuksia tai yleisluonteisia tarkastuksia taikka muita varmennus- ja liitännäis- palvelutoimeksiantoja.

taa EU-tilintarkastusoikeuteen ovat rajoitetut. Se voi kuitenkin toimia aktiivisesti rajatylittävissä valvontayhteistyössä muutospäätöksillä ja tilintarkastusasetuksella perustetussa eurooppalaisessa tilintarkastusalan valvontaelimessä (Committee of European Auditing Oversight Bodies, CEAOB), esimerkiksi eurooppalaisen yhteisen laaduntarkastusmetodologian (Common Audit Inspection Methodology, CAIM) käytön edistämiseksi. Suomella on myös paikka tilintarkastusvalvojen maailmanlaajuisessa yhteistyöelimessä, IFIAR:ssa (International Forum of Independent Audit Regulators), jonka keskeisiä pyrkimyksiä on ollut edistää tilintarkastusyhteisöjen sisäistä laadunhallintaa ja ennen kaikkea kansainvälisten laadunhallintastandardien (International Standards on Quality Management, ISQM) käyttöä. Keskeisessä roolissa on myös kahdenvälinen valvontayhteistyö Yhdysvaltain (Public Companies Accounting Oversight Board, PCAOB) ja Sveitsin (Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde, RAB) tilintarkastusvalvonnan kanssa.

2. Nykyjärjestelmä

2.1. Tausta

2.1.1. Tilintarkastajien valvonta ennen tilintarkastuslakia

Tilintarkastusjärjestelmämme perussäädökset ovat tilintarkastuslaki (1141/2015, TTL) ja laki julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta (1142/2015, JHTTL). Yleisen edun kannalta merkittävän yhteisön tilintarkastuksesta säädetään lisäksi yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen lakisääteistä tilintarkastusta koskevista erityisvaatimuksista ja komission päätöksen 2005/909/EY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 537/2014 (*EU:n tilintarkastusasetus*). TTL:ssä ja JHTTL:ssä on lisäksi huomioitu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tilinpäätösten ja konsolidoitujen tilinpäätösten lakisääteisestä tilintarkastuksesta annetun direktiivin 2006/43/EY muuttamisesta (2014/56/EU, *tilintarkastusdirektiivin muutosdirektiivi*).

Alkuperäinen *tilintarkastusdirektiivi* (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/43/EY tilinpäätösten ja konsolidoitujen tilin-

päätösten lakisääteisestä tilintarkastuksesta, direkttiivien 78/660/ETY ja 83/349/ETY muuttamisesta sekä neuvoston direkttiivin 84/253/ETY kumoamisesta) annettiin 2006. Se saatettiin voimaan Suomessa vuoden 2007 tilintarkastuslailla (459/2007, ETTL) ja julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista annetulla lailla (467/1999, EJHTTL). Lainsäädäntöä täydensivät asetus tilintarkastuksesta (735/2007), asetus KHT- ja HTM-tilintarkastajan hyväksymisvaatimuksista (262/2008) asetus julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista (1083/2008) ja asetus julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajan hyväksymisvaatimuksista (1369/2009).

Suomen ensimmäinen tilintarkastuslaki oli vuoden 1994 tilintarkastuslaki (936/1994, EETTL), jolla korvattiin pääosa useiden yhteisö- ja säätiölakien tilintarkastusta koskevista, laajuudeltaan vaihtelevista säännöksistä.² EETTL:n voimaantuloon saakka auktorisoitujen tilintarkastajien hyväksyminen ja suurelta osin myös valvonta perustui silloiseen kauppakamariasetukseen (337/1988) kirjattuihin yleisluonteisiin normeihin. Yksityiskohtainen sääntely taas perustui pitkälti kauppakamarilaitoksen omiin sääntöihin. EETTL:n voimaantullessa valtaosa säännöksistä nostettiin lain tasolle ja tilintarkastajien hyväksymisvaatimuksia koskeva yksityiskohtaisempi ohjeistus annettiin kauppa- ja teollisuusministeriön tehtäväksi.

Ennen 1980-luvun alkua julkisella vallalla ei ollut roolia tilintarkastajajärjestelmän valvonnassa. Lakisääteinen tilintarkastus sai perustan vuoden 1895 laissa osakeyhtiöistä (22/1895, VOYL), mutta käytännön valvonta oli pitkään hajanaista ja markkinalähtöistä.

Ammattikunta järjestäytyi Suomen Tilintarkastajainyhdistyksen kautta vuonna 1910.

Auktorisointi ja valvonta siirrettiin Keskuskauppakamarille vuonna 1924, mikä merkitsi delegoituun julkiseen tehtävään perustuvaa mallia: valtio ei valvonut suoraan, vaan antoi tehtävän elinkeinoelämän instituutiolle. Jos tilintarkastajien valvontaa verrataan toiseen keskeiseen instituutioon, asianajajiin, myös asianajajat järjestäytyivät ensin vapaaehtoisesti Suomen Asianajajaliitoksi vuonna 1919.

2 Hallituksen esityksessä eduskunnalle HE 254/2014 vp tilintarkastuslaiksi ja laiksi julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi, saatavissa avoimesti: <https://www.finlex.fi/fi/hallituksen-esitykset/2014/254>, erityisesti yleisperustelujen 2.1.1 (Tilintarkastusta koskeva lainsäädäntö ja sen kehitys) ja 2.1.7 (Valvonta) kohdat. Tässä yhteydessä on perusteltua tukeutua hallituksen esitykseen auktoritatiivisena lähteenä tilintarkastajien valvonnasta hallituksen esitys annettaessa 20.11.2014.

Tilintarkastajien auktorisointi siirtyi Keskuskauppakamarille vuonna 1925, ja samalla Suomen Tilintarkastajainyhdistyksen työtä jatkamaan perustettiin KHT-yhdistys. VOYL:n vuoden 1935 muutoksen (350/1935) mukaan osalla osakeyhtiöistä tuli olla KHT-tilintarkastaja. KHT-tilintarkastajien rinnalle syntyi 1950-luvun alussa uusi HTM-tilintarkastajien luokka kauppakamarin hyväksymistä tilimiehistä. HTM-tilintarkastajat perustivat vuonna 1951 oman järjestönsä, jonka nimeksi tuli Tilintarkastajainyhdistys HTM. Keskuskauppakamari ja alueelliset kauppakamarit vastasivat tilintarkastajien auktorisoinneista, laaduntarkastuksista ja kurinpidosta.

Suomen Asianajajaliitto vastasi asianajajien kurinpidosta ja ammattietiikasta. Asianajajaliitto muutettiin julkisoikeudelliseksi yhteiseksi vuoden 1958 lailla asianajajista (496/1958). Valtioneuvoston oikeuskanslerin asema ylimpänä laillisuusvalvojana toi järjestelmään perustuslaillisen ankkurin. Valvonta nähtiin julkisena hallintotehtävänä, vaikka se toteutettiin ammattikunnan sisällä. Asianajajien valvonta on säilynyt kuitenkin koko ajan omavalvontana, vaikka sen sisäisen järjestämisen muodot ovat muuttuneet. Asianajajaliittoon perustettiin vuonna 1992 (197/1992) kurinpitolautakunta. Jäsenen erottamista koskeva päätös oli kuitenkin hallituksen vahvistettava. Kurinpitolautakunta muutettiin vuonna 2004 (697/2004) valvontalautakunnaksi ja sen toimivalta laajennettiin koskemaan myös erottaminen. Vuonna 2011 (716/2011) valvontalautakunnan rinnalle perustettiin valvontayksikkö ja sen toimivaltaa laajennettiin koskemaan myös julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonta.

Asianajajista annetun lain 7 a §:n (716/2011) mukaan valvontalautakuntaan kuuluvat puheenjohtaja ja yksitoista muuta jäsentä sekä heidän kunkin henkilökohtaiset varajäsenensä. Puheenjohtajan ja hänen varajäsenensä sekä kuuden muun jäsenen ja heidän varajäsentensä tulee olla asianajajia. Kolmen jäsenen ja heidän varajäsentensä tulee olla asianajajakuntaan kuulumattomia oikeustieteen muun ylemmän korkeakoulututkinnon kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinnon suorittaneita henkilöitä, jotka ovat perehtyneitä asianajotoimintaan sekä lisäksi tuomarin tehtäviin taikka oikeustieteen yliopistolliseen koulutukseen ja tutkimukseen. Kahden jäsenen ja heidän varajäsentensä tulee olla luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa (715/2011) tarkoitettuja luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia. Valvontalautakunnan jäsenten ja varajäsenten toimikausi on kolme vuotta.

Tilintarkastajien osalta tilanne muuttui vuonna 1982 annetulla lailla tilintarkastajajärjestelmän valvonnasta (969/1982). Tuolloin silloisen kauppa- ja teollisuusministeriön yhteyteen perustettiin tilintarkastajajärjestelmän valvontalautakunta, jonka tehtävänä oli tilintarkastajajärjestelmän yleinen valvonta sekä muutoksenhakuelimenä toimiminen tietyistä Keskuskauppakamarin tilintarkastajalautakunnan (TILA) päätöksistä. EETTL:n voimaantulon yhteydessä lautakunnan nimi muutettiin valtion tilintarkastuslautakunnaksi (VALA), ja samalla sen tehtäviä jonkin verran laajennettiin.

Ennen vuoden 2015 TTL:a Suomessa oli kolme tilintarkastajien luokkaa: EETTL:ssä säädetty kauppakamarien tilintarkastusvaliokuntien hyväksymät HTM-tilintarkastajat ja Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunnan hyväksymät KHT-tilintarkastajat sekä JHTTL:ssä säädetty julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajat eli JHTT-tilintarkastajat, jotka muodostivat kolmannen tilintarkastajien luokan. Lisäksi järjestelmässä oli tilintarkastajaluokkia vastaavat tilintarkastusyhteisökattegoriat. Jokaisella tilintarkastajaluokalla oli oma valvojansa. Myöskään muutoksenhakujärjestelmä tilintarkastajaksi hyväksymiseen tai tilintarkastajien valvontaan liittyvissä asioissa ei ollut yhtenäinen.

EETTL 7 luku sisälsi säännökset KHT- ja HTM-tilintarkastajien ja -yhteisöjen valvonnasta ja JHTT-laki JHTT-tilintarkastajien ja -yhteisöjen valvonnasta. Kauppakamarien tilintarkastusvaliokunnat TIVAt, joita oli yhteensä 14, valvoivat HTM-tilintarkastajia ja HTM-yhteisöjä. Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta TILA ("vanha TILA") valvoi KHT-tilintarkastajia ja KHT-yhteisöjä. JHTT-tilintarkastajia ja JHTT-yhteisöjä valvoi puolestaan JHTT-lautakunta, joka toimii valtiovainministeriön yhteydessä. Lisäksi VALA osallistui HTM- ja KHT-tilintarkastajien valvontaan toimien kuitenkin pääasiassa muutoksenhakuelimenä TIVOn ja vanhan TILAn päätöksistä. Kaikki tilintarkastajia valvovat elimet ovat lautakuntamuotoisia.

Tilintarkastajiin kohdistuva valvonta koostui kolmesta kokonaisuudesta: tilintarkastajien ammattitaidon ja muiden hyväksymisen edellytysten valvonnasta, ennakkoon vaikuttavasta tilintarkastajien toiminnan laadunvalvonnasta sekä yksittäistapauksiin kohdistuvasta jälkikäteisestä kurinpidollisesta valvonnasta. Tilintarkastajien hyväksymismenettelyn tarkoituksena oli valvoa, että tilintarkastajat täyttävät hyväksymiseen liittyvät vaatimukset. Yhtenä tilintarkastajan hyväksymisedellytyksenä on tilintarkastajatutkinnon suorittaminen. TILA

järjesti HTM- ja KHT-tilintarkastajien tutkinnot ja JHTT-lautakunta JHTT-tutkinnon. KHT-tilintarkastajien ja -yhteisöjen hyväksymisestä päätti vanha TILA, HTM-tilintarkastajien ja -yhteisöjen hyväksymisestä TIVAt ja JHTT-tilintarkastajien ja -yhteisöjen hyväksymisestä JHTT-lautakunta. Vanha TILA piti rekisteriä hyväksytyistä HTM- ja KHT-tilintarkastajista ja -yhteisöistä ja JHTT-lautakunta luetteloa JHTT-tilintarkastajista ja -yhteisöistä.

Toisena asiakokonaisuutena tilintarkastajien valvontaan kuului tilintarkastajien tilintarkastustoiminnan laadunvalvonta. Siinä oli kyse ennakoivasta valvonnasta, jota tehdään laaduntarkastuksin. Laaduntarkastukset kohdistuvat tietyin väliajoin kaikkiin niin HTM- ja KHT- kuin JHTT-tilintarkastajiin. Tilintarkastusyhteisöjen osalta laadunvalvonnan kohteena oli koko yhteisö, eivät yksittäiset tilintarkastajat. Vanha TILA valvoi HTM- ja KHT-tilintarkastajien sekä HTM- ja KHT-yhteisöjen laadunvalvonnan yhtenäisyyttä sekä hoitaa laadunvalvonnan yleisiä tehtäviä. Vanha TILA määräsi KHT-tilintarkastajat laaduntarkastukseen ja päättää tarkastuksen sisällöstä ja toteuttamistavasta, käsitteli tarkastustulokset sekä tekee päätökset toimenpiteistä, joihin tarkastus antaa aihetta. Vanhan TILAn sihteeristöä koostuva laadunvalvontaryhmä hoiti yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen, jolla tarkoitetaan lähinnä listayhtiöitä sekä luotto- ja vakuutuslaitoksia, tilintarkastuksia toimittavien tilintarkastajien laaduntarkastukset. TIVAt määräisivät HTM-tilintarkastajat ja -yhteisöt laaduntarkastukseen ja JHTT-lautakunta JHTT-tilintarkastajat ja -yhteisöt, ja ne käsittelivät myös tarkastusten tulokset. JHTT-lautakunnassa toimi lisäksi vuodesta 2011 erillinen laatujaosto, joka huolehti laaduntarkastuksista. Kaikkien muiden kuin yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien laaduntarkastukset suoritettiin ulkopuolisia laaduntarkastajia käyttäen. Pääasiassa tehtävässä käytettiin ammatissa toimivia kokeneita tilintarkastajia.

Kolmantena asiakokonaisuutena valvontaan kuului kurinpidollinen valvonta- ja seuraamusjärjestelmä. Jos tilintarkastajan toiminnan arvioinnin katsottiin olevan tarpeen sen osalta, onko menettely ollut siten moitittavaa kuin kulloinkin sovellettavassa laissa säädetään, voidaan tilintarkastajan toiminnasta käynnistää tutkinta ja tarvittaessa määrätä kurinpidollisia seuraamuksia. Sekä ETTL:n että JHTTL:n nojalla tilintarkastajalle voitiin antaa varoitus tai huomautus ja tilintarkastajan hyväksyminen voidaan myös peruuttaa.

Tilintarkastajan toiminnan tutkinta voitiin aloittaa lautakunnalle

tehdyn kantelun perusteella. Tutkinta voitiin myös aloittaa oma-aloitteisesti esimerkiksi julkisuuteen tulleiden tietojen perusteella tai laaduntarkastuksen seurauksena katsottaessa, että tilintarkastajan menettelyn siirtäminen kurinpidolliseen tutkintaan oli aiheellista.

Pääasiassa työnjako meni siten, että vanha TILA käsitteli kurin-pitoasiat KHT-tilintarkastajien osalta, TIVAt HTM-tilintarkastajien osalta ja JHTT-lautakunta JHTT-tilintarkastajien osalta. Jos kyse oli KHT- tai HTM-tilintarkastajan hyväksymisen peruuttamisesta, seuraamuksen määräsi kuitenkin VALA. Näissä tapauksissa vanha TILA teki asiasta esityksen VALAlle. Jos kyse oli TIVAn valvomasta HTM-tilintarkastajasta, teki TIVA ensin esityksen TILAlle, joka edellytysten täytyessä teki esityksen edelleen VALAlle. VALA päätti aina ensimmäisenä asteena HTM- ja KHT-tilintarkastajien hyväksymisen peruuttamisesta vanhan TILAn esityksestä.

Tilintarkastajien valvonnan täytäntöönpanon lisäksi vanhalle TILAlle annettiin ETTL:ssa myös muita tehtäviä. Vanha TILA vastasi HTM- ja KHT-tilintarkastajien hyväksymiseen ja hyväksytyjen tilintarkastajien toiminnan valvontaan liittyvästä ohjauksesta ja kehittämisestä. Tämän lisäksi vanha TILA hoiti kansainväliseen valvontayhteistyöhön liittyviä tehtäviä. Myös VALAlla oli ohjaustehtäviä ja se vastasi tilintarkastuksen yleisestä ohjauksesta, kehittämisestä ja valvonnasta. JHTT-lautakunnan tehtävänä oli puolestaan julkissektorin osalta tehdä aloitteita ja esityksiä julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksen kehittämiseksi.

Ennen TTL:n säätämistä valvontalautakunnissa toimi yhteensä 145 luottamushenkilöä ja 111 varajäsentä. Lautakuntien päätöksiä valmisti lautakuntien sihteeristö. Vanhassa TILAssa oli 12 kokopäiväistä sihteeristössä toimivaa henkilöä, joista kymmenen toimi vanhan TILAn esittelijöinä ja kaksi assistentteina. Esittelijöistä kuusi toimi laadunvalvontaryhmässä. Ryhmän työajasta meni arviolta 50 prosenttia yleisen edun kannalta merkittäviä yhteisöjä tarkastavien tilintarkastajien laadunvalvontaan ja arviolta 25 prosenttia muiden yhteisöjen tilintarkastajien laadunvalvontaan, joiden yhteisöjen varsinaiset laaduntarkastukset toteutettiin sihteeristön ulkopuolisia laaduntarkastajia käyttäen. Nämä ulkopuoliset laaduntarkastajat olivat pääasiassa ammatissa toimivia tilintarkastajia. Muihin tehtäviin, joihin sisältyvät muun muassa tutkinta-asioissa avustaminen, käytettiin loput arviolta 25 prosenttia ryhmän työajasta. Kauppakamarien palveluksessa olevat henkilöt toimivat osa-aikaisesti TIVOissa sihteerinä.

JHTT-lautakunnan sihteerinä toimi yksi virkamies osapäivätoimisesti, 80 prosenttia työajasta, sekä yksi avustaja osapäivätoimisesti, 20 prosenttia työajasta. VALAlla oli kaksi sivutoimista sihteerää sekä sivutoiminen tekninen avustaja.

Vuonna 2013 Vanha TILA ja TIVAt määräisivät laaduntarkastukseen yhteensä 232 tilintarkastajaa. Laaduntarkastuksia tehtiin yhteensä 203 tilintarkastajalle, sillä niitä siirrettiin seuraavana vuonna tehtäväksi viisi ja 22 laaduntarkastusta peruuntui. Peruuntuneet laaduntarkastukset johtuivat pääsääntöisesti hyväksymisen lakkauttamisesta tilintarkastajan omasta hakemuksesta. Kaksi laaduntarkastusta jäi tekemättä määräaikaan mennessä. Tarkastetuista 72 oli KHT-tilintarkastajia ja 131 HTM-tilintarkastajia. Lisäksi tehtiin neljän tilintarkastusyhteisön laaduntarkastus. Vuoden 2013 laaduntarkastuksiin määrättiin 34 JHTT-tilintarkastajaa, joista kolme pyysi joko laaduntarkastuksesta luopumista tai lykkäämistä.

Kurinpitoasioiden kokonaismäärä tilintarkastajien valvonnassa ei ollut suuri. Vuonna 2013 vanha TILA antoi päätöksen yhdeksässä kurinpidollisessa asiassa. TIVAt käsittelivät vuonna 2013 kuusi kurinpidollista asiaa. JHTT-lautakunta käsitteli vuonna 2013 kaksi kurinpidollista asiaa. Yhteensä tilintarkastajia koskevia kurinpidollisia asioita käsiteltiin 17 kappaletta vuonna 2013.

2.1.2. Kestävyyseraporttivarmentus osaksi tilintarkastajien valvontaa

Suurin lainsäädännöllinen muutos vuoden 2015 TTL:n jälkeen seurasi kestävyysraporttien varmentusta koskevasta sääntelystä.³ Euroopan parlamentin ja neuvosto direktiivillä (EU) 2022/2464 asetuksen (EU) N:o 537/2014, direktiivin 2004/109/EY, direktiivin 2006/43/EY ja direktiivin 2013/34/EU muuttamisesta yritysten kestävyysraportoinnin osalta (*kestävyyseraportointidirektiivi*) muutettiin tilintarkastusdirektiiviä kestävyysraporttien varmentamisen osalta. Kun kestävyysraportointidirektiivi saatettiin Suomessa voimaan, päädyttiin ratkaisuun, jonka mukaan kestävyysraportointivarmentajien tulee olla tilintarkastajia. TTL 1:2.1:n 20 kohdan (1250/2023) mukaan kestävyysraportointitarkastajalla tarkoitetaan HT-tilintarkastajaa,

³ Ks. kattavasti hallituksen esitys eduskunnalle HE 20/2023 vp laeiksi kirjanpitolain ja tilintarkastuslain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi, saatavissa avoimesti: <https://www.finlex.fi/fi/hallituksen-esitykset/2023/20>.

joka on hyväksytty suorittamaan kestävyysraportointivarmennusta ja 21 kohdan (1250/2023) mukaan kestävyystarkastusyhteisöllä tilintarkastusyhteisöä, jonka palveluksessa oleva kestävyysraportointitarkastaja suorittaa tilintarkastusyhteisön saaman toimeksiannon kestävyysraportointivarmennuksesta ja joka on myös tähän toimintaan rekisteröity tilintarkastusyhteisönä.

TTL:iin otettiin kestävyysraportointidirektiivin Suomessa voimaansaattettaessa säännökset Tilintarkastuslautakunnan valvontavaltuuksien ulottamisesta myös kestävyysraportointitarkastajaan (TTL 7:10, 8:9 ja 9:4). Samoin TTL:n seuraamusjärjestelmä on ulotettu koskemaan myös kestävyysraportointitarkastajaa (TTL 10:1.3, 10:2.2, 10:3 a, 10:4.1, 10:5.1, 10:7.3, 10:9 a sekä 10:10.2 ja 4, kaikki laissa 1250/2023).

2.2. Nykyjärjestelmän keskeiset piirteet

Tilintarkastusdirektiivin muutosdirektiivi ja EU:n tilintarkastusasetus annettiin vuonna 2014. Uudistuspaketin keskeiset tavoitteet oli luoda tehokas yhteinen EU-tasoinen viitekehys tilintarkastusvalvonnalle, tavoitteena vahvistaa tilintarkastuksen laatua parantamalla valvonnan itsenäisyyttä ja lakisääteisen tilintarkastuksen valvontaa. Uudistuksella luotiin tilintarkastusvalvojien verkosto, jonka tarkoituksena oli toimia yhteistyössä perustetun CEAOB:n kautta. Sääntely ei kuitenkaan ollut täysin pakottavaa, mistä on seurannut eroja jäsenvaltioiden välillä erityisesti mitä tulee valvonnan toteuttamisen metodologioihin, täytäntöönpanoon, valvonnan oikeudelliseen järjestämiseen, toimintakulttuureihin, läpinäkyvyyteen ja tarkastusten toteuttamisväleihin ja toteuttamisen perusteellisuuteen.

Uudistuksen keskeisenä tarkoituksena oli kiinnittää erityinen huomio yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastuksen valvontaan. Yleisen edun kannalta merkittävät yhteisöt toimivat tyypillisesti rajojen yli sekä EU:n sisällä että globaalisti, ja niitä tarkastavat tilintarkastusyhteisöt ovat tyypillisesti globaaleja ketjuja. Näin kansainvälisen valvontayhteistyön tarve korostuu sekä unionin sisällä että suhteessa kolmansien maiden valvontaviranomaisiin.

Uudistuksen kannalta keskeinen ero on yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen (PIE) tilintarkastustoimeksiannot ja muiden yhteisöjen (ei-PIE) tilintarkastustoimeksiannot. Muutosdirektiivi kos-

kee molempia, EU:n tilintarkastusasetus vain yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajia ja tilintarkastustoimeksiantoja. Tiivistäen sääntelyn rakenne on seuraava:

EU:n tilintarkastuslainsäädännön (2014) keskeiset erot:

PIE vs. eiPIE

| Osa-alue | PIE-yhteisöt | Ei-PIE-yhteisöt |
|---|--|---|
| Soveltamisala | <i>EU:n tilintarkastusasetus + muutosdirektiivi: Sovelletaan listayhtiöihin, luottolaitoksiin, vakuutusyhtiöihin ja muihin jäsenvaltion määrittelemiin PIE-yhteisöihin.</i> | <i>Muutosdirektiivi – ei EU:n tilintarkastusasetusta: Kansallinen liikkumavara laajempi, kevyempi sääntely.</i> |
| Pakollinen tilintarkastajan rotaatio (MFR) | <i>Pakollinen tilintarkastusyhteisörotaatio 10 vuoden välein; jäsenvaltio voi pidentää 20/24 vuoteen.</i> | <i>Ei pakollista rotaatiota EU-tasolla; kansalliset säännökset mahdollisia.</i> |
| Rajoitukset ei-tilintarkastuspalveluille (NAS) | <i>Laaja lista kiellettyjä NAS-palveluja (mm. veroneuvonta, kirjanpito, oikeudelliset palvelut, järjestelmien suunnittelu). NAS-katto: 70 % edellisten kolmen vuoden tilintarkastusmaksujen keskiarvosta.</i> | <i>Ei vastaavia EU-tason kieltoja. Jäsenvaltiot voivat asettaa kansallisia rajoituksia.</i> |
| Raportointivaatimukset | <i>Tilintarkastajalta vaaditaan laajennettu raportointi: yksityiskohtainen kuvaus tarkastuksen laajuudesta, olennaisista riskeistä, riippumattomuuden arviointi ja vaikutus. Raportti myös tarkastusvaliokunnalle.</i> | <i>Normaali sovellettavien tilintarkastusstandardien mukainen tilintarkastuskertomus, ei laajennettua PIE-raportointia.</i> |

| | | |
|---|--|--|
| Tarkastus- valiokunta | <i>Pakollinen: vastaa tilintarkastajan valinnasta, NASpalvelujen hyväksynnästä, riippumattomuuden valvonnasta ja laadun seurannasta. [pwc.lu]</i> | <i>Ei pakollinen EUtasolla (poikkeuksena tietyt sektorit). Kevyempi yritysjohtoa koskeva sääntely.</i> |
| Tilintarkastajan riippumattomuus | <i>Tiukennetut riippumattomuusvaatimukset: kirjallinen vuosittainen vahvistus riippumattomuudesta, uhkien raportointi tarkastusvaliokunnalle. Jos >15 % tuloista yhdestä PIE:stä → ilmoitus ja arviointi.</i> | <i>Perusdirektiivin mukaiset riippumattomuusvaatimukset, ilman 15 % -sääntöä.</i> |
| Kilpailun ja markkinoiden toimivuuden parantaminen | <i>Standardoidut tarjousmenetelyt. Jäsenvaltiot voivat määrätä yhteistarkastuksen tai rajoittaa keskittymistä.</i> | <i>Ei vastaavia erityissääntöjä tarjouskilpailuista tai markkinoiden rakennevaatimuksista.</i> |
| Valvonta ja seuraamukset | <i>Tehostettu julkinen valvonta: eurooppalainen yhteistyö, harmonisoidut tutkinta- ja sanktiojärjestelmät.</i> | <i>Perinteinen kansallinen valvonta; ei erityistä EU-tasoista vahvistusta.</i> |
| Kestävyysraportoinnin tarkastus | <i>Tietyt kestävyysraportointiin liittyvät palvelut katsotaan NAS-palveluiksi ja ne ovat kiellettyjä tai rajoitettuja riippuen jäsenmaasta. [eur-lex.europa.eu]</i> | <i>Ei erillisiä EU-tason rajoituksia.</i> |

Kun keskitytään tilintarkastusvalvontaan, vastaavalla tavalla säännökset on eriytetty:

| Valvonnan osa-alue | EU:n tilintarkastusasetus | Muutosdirektiivi |
|---|---|--|
| Valvonnan oikeusperusta | <i>Asetus velvoittaa suoraan ilman kansallista liikumavaraa. Yhteinen EUtason runko tilintarkastusvalvonnalle.</i> | <i>Direktiivi antaa vain minimitason; jäsenvaltioilla laaja harkintavalta valvonnan organisoinnissa.</i> |
| Valvonnan intensiteetti | <i>Huomattavasti tiukempi, koska PIE-tilintarkastustoimeksiannot katsotaan järjestelmäriskiksi. Valvonta painottuu riippumattomuuteen, laatuun, raportointiin ja markkinarakenteeseen.</i> | <i>Perusvalvonta (laaduntarkastus, tutkinta, rekisteröinti). Ei EUtason erityisvaatimuksia.</i> |
| Julkinen valvontajärjestelmä | <i>Asetus edellyttää vahvistettua julkista valvontaa, jossa EUjäsenvaltioiden valvojilla on harmonisoidut tutkimus- ja sanktio-oikeudet. Yhteistyö eurooppalaisella tasolla pakollista.</i> | <i>Kansallisen valvonnan perusmalli riittää. Ei harmonisoituja EUtasoisia sanktio- ja tutkintaveloitteita.</i> |
| Laaduntarkastuksen tiheys ja laajuus | <i>Tiheämmät ja syvemmät laatuarviointit. PIETarkastajia koskevat erilliset, tiukemmat laadunvarmistusvaatimukset.</i> | <i>Laaduntarkastukset direktiivitasolla – kevyempi vaatimustaso.</i> |

| | | |
|---|--|---|
| <p>Riippumattomuuden valvonta</p> | <p>Valvontaviranomaiset tarkastavat riippumattomuuden systemaattisesti (mm. 15 % -säätö, NASkieltojen noudattaminen, vuosittainen kirjallinen vahvistus).</p> | <p>Riippumattomuusvaatimukset direktiivistä, mutta ilman PIETason erityisvalvontaa.</p> |
| <p>Sanktiot ja tutkintamennettelyt</p> | <p>Yhtenäinen EUkehys: jäsenvaltioiden on ylläpidettävä tehokkaita tutkinta- ja sanktiojärjestelmiä, joilla voidaan puuttua PIETilintarkastusten rikkomuksiin.</p> | <p>Kansallisesti säädetty, ei EUTason yhdenmukaisuutta.</p> |
| <p>Raportoinnin valvonta</p> | <p>Valvojat seuraavat laajennettua raportointia, mm. riskien tunnistamista ja kommunikaatiota tarkastusvaliokunnalle. PIERaportit sisältävät EUasetuksen mukaisia lisäelementtejä.</p> | <p>Normaali laki- ja standardiperusteinen tilintarkastuskertomus.</p> |
| <p>Markkinavalvonta: kilpailu ja rakenne</p> | <p>EU tasolla valvotaan myös markkinarakennetta. Tavoitteena kilpailun lisääminen.</p> | <p>Ei vastaavaa markkinavalvonnan sääntelyä.</p> |
| <p>Tarkastusvaliokunnan roolin valvonta</p> | <p>Valvojat seuraavat tarkastusvaliokunnan toimintaa: valinnat, NAShyväksynät, tilintarkastajan seuranta.</p> | <p>Ei EUTason vaatimusta tarkastusvaliokunnasta → ei erityistä valvontaa.</p> |
| <p>Eurooppalainen koordinaatio</p> | <p>Pakollista: valvontaviranomaiset tekevät yhteistyötä, jakavat tietoa ja yhtenäistävät valvontaa.</p> | <p>Ei vastaavaa pakollista EUkoordinaatiota.</p> |

Olennaista sääntelyssä siis on, että muutosdirektiivi koskee kaikkia tilintarkastusyhteisöjä ja tilintarkastajia, EU:n tilintarkastusasetus vain yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastustoimiksiantoja ja tilintarkastajia. Uuden lainsäädännön soveltaminen alkoi pääosin kesäkuussa 2016, johon mennessä myös EU:n jäsenvaltioiden kansallinen lainsäädäntö tuli saattaa vastaamaan EU-säädösten asettamia vaatimuksia. Muutettu tilintarkastusdirektiivi ja EU:n tilintarkastusasetus nivoutuvat yhteen ja muodostavat tilintarkastusalalle uudenlaisen sääntelykokonaisuuden.

Tilintarkastusdirektiivi on minimidirektiivi eli jäsenvaltiot voivat kansallisesti antaa direktiiviä tiukempia säännöksiä, ellei tätä nimenomaisesti ole kielletty. Tilintarkastusdirektiivissä on tilintarkastajajärjestelmään liittyviä velvoittavia säännöksiä tilintarkastajien hyväksymisestä, rekisteröinnistä ja valvonnasta. Tilintarkastusdirektiivin mukaan lakisääteisiä tilintarkastuksia saavat suorittaa ainoastaan hyväksytyt tilintarkastajat tai tilintarkastusyhteisöt. Direktiivi sisältää yksityiskohtaiset säännökset tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen hyväksymisedellytyksistä. Tilintarkastusdirektiivissä on lisäksi normeja kolmansien maiden tilintarkastajien hyväksymiseen ja rekisteröintiin liittyen. Lähtökohtana on, että myös kolmansien maiden tilintarkastajien tulee täyttää samat vaatimukset kuin jäsenvaltioiden tilintarkastajien. Voidakseen toimia jäsenvaltiossa heidän tulee rekisteröityä kyseisen jäsenvaltion valvojalle.

Kaikkia tilintarkastajia koskevassa tilintarkastusdirektiivissä edellytetään, että jäsenvaltioiden on luotava tehokas julkisen valvonnan järjestelmä valvomaan tilintarkastajia ja tilintarkastusyhteisöjä. Kaikkien lakisääteistä tilintarkastusta suorittavien tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen on oltava tämän valvonnan alaisia.

Julkisen valvonnan järjestelmän johdossa tulee olla lakisääteisen tilintarkastuksen kannalta keskeisten alojen asiantuntijoita. Julkiseen valvontaan osallistuvat henkilöt on valittava riippumattoman ja läpinäkyvän nimitysmenettelyn kautta. Valvontajärjestelmän tulee viime kädessä vastata tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen hyväksymisen ja rekisteröinnin valvonnasta, ammattietiikkaa, tilintarkastusyhteisöjen sisäistä laadunvalvontaa ja tilintarkastusta koskevien normien antamisen valvonnasta sekä jatkuvan koulutuksen, laadunvarmistuksen sekä tutkinta- ja kurinpitojärjestelmien valvonnasta.

Tilintarkastusdirektiivin mukaan tilintarkastajiin ja tilintarkastusyhteisöihin tulee soveltaa laadunvalvontajärjestelmää. Laadunvalvon-

nan tulee olla riippumatonta valvottavista tilintarkastajista ja laaduntarkastuksia tekeville henkilöillä tulee olla asianmukainen koulutus, kokemus ja lisäksi laaduntarkastuksiin pätevä erikoiskoulutus. Lisäksi direktiivi sisältää määräyksiä laaduntarkastuksen suorittamisesta sekä sen tuloksista raportoinnista.

Tilintarkastusdirektiivi edellyttää myös, että jäsenvaltioilla on puutteellisesti suoritettujen lakisääteisten tilintarkastusten havaitsemiseksi, korjaamiseksi ja ehkäisemiseksi tehokkaat tutkinta- ja seuraamusjärjestelmät. Seuraamukseen tulee sisältyä mahdollisuus peruuttaa tilintarkastajan ja tilintarkastusyhteisön hyväksyminen.

Tilintarkastusdirektiivin muutospäätöksillä, joka koskee kaikkia tilintarkastajia, korostettiin tilintarkastajien valvonnan riippumattomuutta. Tilintarkastajat eivät saa osallistua valvontajärjestelmän johtoon. Direktiivissä edellytetään, että jäsenvaltioiden on nimettävä yksi tai useampi toimivaltainen viranomaisen suorittamaan direktiivissä säädettyjä tehtäviä, mutta yhden viranomaisen tulee olla viime kädessä vastuussa valvonnasta. Valvonnasta vastuussa olevan toimivaltaisen viranomaisen tulee viimekädessä vastata valvonnasta, joka koskee tilintarkastajien hyväksymisestä, rekisteröintiä ja laadunvalvontaa, ammattietiikkaa ja laadunvarmistusta koskevien normien antamista, jatkuvaa koulutusta sekä tutkintajärjestelmiä ja hallinnollisia kurinpitäjärjestelmiä. Jäsenvaltio voi kuitenkin siirtää tai sallia toimivaltaisen viranomaisen siirtää tehtäviä muille nimeytyille tai laissa muulla tavoin tehtävien suorittamiseen valtuutetuille viranomaisille tai elimille.

Laaduntarkastus tulee suorittaa riskianalyysin perusteella ja vähintään kerran kuudessa vuodessa, paitsi yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien osalta, joiden osalta sääntely on EU:n tilintarkastusasetuksessa. Yleisen edun kannalta merkittäviä yhteisöjä ovat direktiivin määritelmän mukaan muun muassa säännellyllä markkinalla kaupankäynnin kohteena olevat yhteisöt, luottolaitokset sekä vakuutusyhtiöt. Lisäksi jäsenvaltiot voivat nimetä yleisen edun kannalta merkittäviä yhteisöjä.

Muutospäätöksillä laajennettiin seuraamusvaltuuksia, joita valvojalla tulee olla käytettävissään. Valvojan tulee suoraan tai yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa taikka tuomioistuimen päätöksellä olla valtuus muun muassa määrätä tilintarkastaja lopettamaan säännösten rikkominen sekä asettaa hallinnollisia taloudellisia seuraamuksia.

EU:n tilintarkastusasetuksen mukaan kunkin jäsenvaltion on ni-

mettävä toimivaltainen viranomainen tai viranomaiset, jotka vastaavat yleisen edun kannalta merkittäviä yhteisöjä tarkastavien tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen valvonnasta. Näillä viranomaisilla on oltava riittävä henkilöstö. Toimivaltaisen viranomaisen on oltava riippumaton lakisääteisistä tilintarkastajista ja tilintarkastusyhteisöistä. Henkilö ei saa olla viranomaisen johtoelimen jäsen tai vastuussa sen päätöksenteosta, jos henkilö on osallistumisensa aikana tai kolmen edellisen vuoden aikana suorittanut lakisääteisiä tilintarkastuksia, ollut äänioikeutettu tilintarkastusyhteisössä, ollut tilintarkastusyhteisön hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsen tai ollut tilintarkastusyhteisön partneri sen palveluksessa tai muutoin saanut siltä toimeksiannon.

Yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastusta koskevassa EU:n tilintarkastusasetuksessa kansallisten viranomaisten tehtäviksi määriteltiin laadunvalvonta, kurinpidollinen valvonta sekä tilintarkastusmarkkinan laadun ja kilpailun seuraaminen. Jäsenvaltiot voivat siirtää vain osan tehtävistä muille viranomaisille tai nimetyille toimielimille tai toimielimille, jotka on lailla valtuutettu suorittamaan tällaisia tehtäviä. Siirtää ei kuitenkaan voida yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien laadunvalvontaa tai kurinpidollista tutkintaa. Laadunvalvontaan ja kurinpidolliseen tutkintaan liittyvien seuraamusten ja toimenpiteiden määrittäminen voidaan kuitenkin siirtää muille viranomaisille tai nimetyille toimielimille tai toimielimille, jotka on muutoin lailla valtuutettu suorittamaan kyseessä olevia tehtäviä, kun suurin osa henkilöistä, jotka osallistuvat viranomaisen tai toimielimen hallintoon on riippumaton tilintarkastajien ammattikunnasta.

Asetuksen mukaan kansallisilla viranomaisilla on oltava kaikki valvonta- ja tutkintavaltuudet, jotka ne tarvitsevat tehtäviensä hoitamiseksi. Asetuksessa säädetään niistä tiedonsaanti ja tarkastusvaltuuksista, joita valvojalla tulee olla käytettävissään joko yksin tai yhdessä muiden viranomaisten kanssa. EU-jäsenvaltioiden valvojien valvontayhteistyö toteutettiin säännösten soveltamisen alkaessa Euroopan tilintarkastajien valvontaelinten komitean (Committee of European Auditing Oversight Bodies, CEAOB) välityksellä. CEAOB koostuu tilintarkastusdirektiivin mukaan toimivaltaisten viranomaisten korkean tason edustajista.

2.3. Tilintarkastuslaki

TTL:lla yhdistettiin yksityisen ja julkisen sektorin tilintarkastajajärjestelmät ja keskitettiin sääntely yhteen lakiin. Samalla säädettiin myös uusi JHTTL, joka kumosi EJHTTL:n.

TTL:llä luovuttiin aiemmasta järjestelmästä, jossa HTM-, KHT- ja JHTT-tilintarkastajakategoriat olivat erillisiä. TTL:n mukaan tilintarkastajien tutkintojärjestelmä muodostuu tilintarkastajien perustutkinnosta (HT), jolla varmistettaisiin kaikille tilintarkastajille yhtenäinen perusosaamisen taso. Tätä tutkintoa olisi mahdollista täydentää kahdella tutkinnolla, joista toisessa (KHT) erikoistuttaisiin yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastuksiin ja toisessa (JHT) julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksiin. HT-tilintarkastajan peruspätevyyden hyväksymisedellytykset täyttävät EU:n tilintarkastusdirektiivissä tilintarkastajille asetetut vaatimukset. KHT-tilintarkastaja on erikoistunut yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastukseen ja JHT-tilintarkastaja julkishallinnon ja -talouden tilintarkastukseen.

Kaikkien tilintarkastajien valvonta keskitettiin yhdelle valvojalle. TTL:n perusteluissa kritisoitiin aiempaa järjestelmää, jossa valvontajärjestelmät olivat rinnakkaisia ja päällekkäisiä, tehottomana ratkaisuna, ottaen huomioon, että valvottavia tilintarkastajia oli vuonna 2014 vain 1.600 tilintarkastajaa. Valvontajärjestelmä satoi lisäksi paljon luottamushenkilöiden resursseja, vuonna 2014 yhteensä 255.⁴ Tämä tarkoitti yhtä valvontaelimen jäsentä jokaista runsasta kuutta tilintarkastajaa kohden. Hajautetun järjestelmän ei nähty myöskään tukevan valvonnan tai hyvien käytäntöjen yhtenäistä kehittymistä.

Valvonnan keskittämisen nähtiin hyödyntävän synergioita sekä edistävän osaamisen ja hyvien käytäntöjen keskittämistä. Näin voitiin myös edistää tilintarkastajien yhdenmukaista kohtelua ja oikeusturvaa esimerkiksi sanktiokäytäntöjen yhdenmukaistuesssa. Valvonnan keskittämistä perusteltiin myös sillä, että vain keskitetty valvontaviranomainen voi osallistua EU:ssa aiempaa keskeisemmässä roolissa tilintarkastusta koskevien säännösten tulkintaan ja myös toimialaa velvoittavien normien kehittämiseen. Valvojalla on perustelujen mukaan tällöin entistä tärkeämmäksi muodostuva vastuu vaikuttaa tulkintoihin ja normistoon siten, että ne soveltuvat yhteen kansallisen

4 HE 254/2014 vp, yleisperustelujen 2.3.3 kohta.

laajan tilintarkastusvelvoitteen kanssa.⁵

Olenneisinta oli kuitenkin luoda yhtenäinen, selkeä ja kansainvälisesti uskottava järjestelmä, joka kohtelee kaikkia tilintarkastajia yhdenmukaisesti.⁶ Keskeistä oli myös, tilintarkastusdirektiivin vaatimuksista johtuen, että julkisen valvonnan järjestelmä on tehokas,⁷ ja kaikkien lakisääteisten tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen on oltava valvonnan alaisia.⁸ Julkisen valvonnan järjestelmän johdossa tulee olla lakisääteisen tilintarkastuksen kannalta keskeisten alojen asiantuntijoita. Julkiseen valvontaan osallistuvat henkilöt on valittava riippumattoman ja läpinäkyvän nimitysmenettelyn kautta.⁹

Sinänsä keskittämisessä oli esillä useita vaihtoehtoja. Työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta asiaa käsittelivät sekä professori Edward Andersson¹⁰ että oikeustieteen tohtori Pekka Timonen.¹¹ Molemmat esittivät valvonnan keskittämistä. Andersson ehdotti raportissaan valvonnan sijoittamista Keskuskauppakamarin yhteyteen. Anderssonista poiketen Timonen katsoi raportissaan, että valvonta tulisi siirtää osaksi valtion viranomaiskoneistoa, tarkemmin osaksi Patentti- ja rekisterihallitusta. Jatkovalmistelussa TTL:a säädettäessä käytiin keskustelua sekä siitä, pitäisikö valvonnan olla keskitettyä vai tulisiko yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien valvonta eriyttää muiden tilintarkastajien valvonnasta. Samalla käytiin tilintarkastuksen valvonnan sijaintipaikasta. Jotkut tahot kuten valtiovarainministeriö ehdottivat tilintarkastusvalvonnan sijaintipaikaksi Finanssivalvontaa, mutta kanta jäi vähemmistöön, ja lopputuloksena päädyttiin Patentti- ja rekisterihallitukseen, Timosen raportissaan esittämällä tavalla.¹²

Kun valvonta lisääntyi ja valvonnalta edellytettiin entistä laajempia toimivaltuuksia, kauppakamarijärjestelmän varaan perustunutta

5 HE 254/2014 vp, yleisperustelujen 2.3.3 kohta.

6 HE 254/2014 vp, yleisperustelujen 3.1 kohta.

7 Tilintarkastusdirektiivin 32.1 artikla; HE 254/2014 vp. Yleisperustelujen 2.2.8 kohta.

8 Tilintarkastusdirektiivin 32.2 artikla; HE 254/2014 vp. Yleisperustelujen 2.2.8 kohta.

9 Tilintarkastusdirektiivin 32.3 artikla; HE 254/2014 vp. Yleisperustelujen 2.2.8 kohta.

10 Edward Andersson, Tilintarkastajajärjestelmän uudistaminen. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisusarja TEM Kilpailukyky 1/2010, jäljempänä Anderssonin raportti.

11 Pekka Timonen, Tilintarkastajien auktorisoinnin ja valvonnan yhtenäistäminen, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisusarja TEM Raportteja 16/2011, jäljempänä Timosen raportti.

12 HE 254/2014 vp, yleisperustelujen 5.1 kohta.

valvontajärjestelmää ei pidetty enää ongelmattomana perustuslain näkökulmasta. Valvonta oli organisoitava siten, että se voi määrätä taloudellisia hallinnollisia sanktioita. Myös tietojensaantiin liittyvät valtuudet ja kielto-oikeuden tehokas käyttäminen tulevat edellyttämään mahdollisuutta uhkasakon asettamiseen. Näissä on kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitettusta merkittävän julkisen vallan käyttämisestä eikä tällaisia valtuuksia voi antaa kauppakamarijärjestelmän yhteydessä toimiville lautakunnille, jotka eivät ole perustuslaissa tarkoitettuja viranomaisia. Valvonta ei siten enää sovellu nykymuodossaan kaupakamarijärjestelmän yhteyteen varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle.

Tilintarkastusvalvonta keskitettiin TTL:lla Patentti- ja rekisterihallitukseen. Tämä ei ollut säädösvalmistelun aikana itsestäänselvää, esillä oli myös malli, jossa yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien valvonta olisi erotettu muusta valvonnasta. Tämä malli kuitenkin hylättiin valvonnan keskittämisen nimissä.¹³ Keskittämistä perusteltiin myös ratkaisujen yhdenmukaisuudella, järjestelmän tehokkuudella ja asiantuntemuksella, sillä, että samat tilintarkastajat tarkastavat myös muita kuin yleisen edun kannalta merkittäviä yhteisöjä sekä valvottavien (vähäisellä) määrällä, valvontatoimintojen synergioilla ja osaamisen keskittämällä sekä kansainvälisen yhteistyön hoitamisella.

Valmistelussa nousi esiin myös Finanssivalvonnan rooli tilintarkastajien valvonnassa, koska tilintarkastajat ovat tärkeä osa myös Finanssivalvonnan valvomien yritysten hallinto- ja ohjausjärjestelmää. Tilintarkastus kuitenkin perustuu osaltaan Finanssivalvonnan valvottavilleen antamaan ohjeistukseen, joten katsottiin, että tilintarkastajia valvovana viranomaisen toimii jokin muu taho. Tilintarkastajien valvonnassa on kyse sellaisen ammattihenkilöstön valvonnasta, joka ei ole tilinpäätöksen laatijan palveluksessa ja joka arvioi tilinpäätöstä ulkopuolelta. Tilintarkastajien valvonnan näkökulma eroaa siten tilintarkastuksen kohdetta valvovan Finanssivalvonnan valvonnasta. Tilintarkastajien valvonnassa ei ole kyse tilintarkastettavien yhteisöjen valvonnasta tai esimerkiksi tilinpäätöksen oikeellisuudesta, jota osaltaan valvoo Finanssivalvonta. Tilintarkastajien valvonnassa yksittäisten toimeksiantojen valvontaa tehdään suhteellisen vähän, lähinnä pistokoemaisesti ja esimerkiksi laadunvalvonta kohdistuu enemmän tilintarkastajien tapaan organisoida toimintaansa ja sisäisiä prosesse-

¹³ HE 254/2014 vp, yleisperustelujen 3.2.2 kohta.

jaan. Arvioitaessa yksittäisiä tilintarkastuksia on tilintarkastajien valvonnassa keskeisessä osassa tilintarkastusta koskeva sääntely ja hyvä tilintarkastustapa.¹⁴

Kaikista näistä syistä päädyttiin perustamaan erillinen tilitarkastusvalvonta, joka päätettiin sijoittaa Patentti- ja rekisterihallitukseen. Olennaista oli tuolloin turvata tilintarkastusvalvonnan resurssit. Näin kun Tilintarkastusvalvonta perustettiin, arvioitiin, että sen tehtävien hoitaminen vaatii 16 henkilötyövuotta. Tämä määriteltiin myös Tilintarkastusvalvonnan laajuudeksi.¹⁵

2.4. Sädösperusta

Yleisellä tasolla erot yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien ja muiden yhteisöjen tilintarkastajien välillä voidaan valvonnan kannalta kuvata seuraavasti:

| Valvonnan osa-alue | PIE yhteisöjen tilintarkastajat | EiPIE yhteisöjen tilintarkastajat |
|------------------------------------|--|---|
| Säätelyperusta TTL:n ohella | TTL:n lisäksi suoraan sovellettava EU:n tilintarkastusasetus, johon tilintarkastuslaki viittaa nimenomaisesti. | Ei suoraan EU:n tilintarkastusasetuksen soveltamista; vain TTL, jolla on saatettu voimaan tilintarkastusdirektiivi ja muutosdirektiivi. |
| Kuka valvoo? | PRH:n Tilintarkastusvalvonta, ottaen huomioon tilintarkastusasetuksen erityisvaatimukset. | PRH:n Tilintarkastusvalvonta, mutta ilman tilintarkastusasetuksen erillisiä valvontavaatimuksia. |

14 HE 254/2014 vp, yleisperustelujen 3.2.2 kohta.

15 HE 254/2014 vp, yleisperustelujen 4.2 kohta.

| | | |
|--|---|---|
| <p>Valvonnan kohde</p> | <p>Valvotaan sekä tilintarkastajan toimintaa että PIE-asiakkuuksiin liittyvien erityisvaatimusten noudattamista (mm. riippumattomuus, NASrajoitukset, rotaatio).</p> | <p>Valvotaan yleisen tilintarkastustoiminnan lainmukaisuutta (hyvä tilintarkastustapa, ammattieettiset periaatteet), mutta ei asetuspohjaista erityisvalvontaa.</p> |
| <p>Valvonnan tiukkuus ja laajuus</p> | <p>Laajennettu tutkintoikeus koskien PIEn erityissääntelyä. PRH arvioi myös PIE-asetuksen noudattamista (kuten rotaatio, NASkieltojen rikkominen).</p> | <p>Tutkinta kohdistuu vain TTL:n säännöksiin ja hyvän tilintarkastustavan noudattamiseen.</p> |
| <p>Laadunvarmistus</p> | <p>Tiheämpi, koska asetusten vaatimukset edellyttävät vahvempaa laadunvarmistusta ja raportointia. PRH:lla velvollisuus varmistua myös asetuksen mukaisesta laadusta.</p> | <p>Normaalitasoinen laadunvarmistus, joka ei sisällä asetustasoista laajennettua raportointia tai riippumattomuuden erityisvalvontaa.</p> |
| <p>Riippumattomuuden valvonta</p> | <p>PRH tarkastaa myös tilintarkastusasetuksen riippumattomuusvaatimusten noudattamisen (esim. 15 % -sääntö, NAS-kieltorajaukset).</p> | <p>Sovelletaan vain TTL:n yleistä riippumattomuussääntelyä ilman asetuksen lisävaatimuksia.</p> |
| <p>Tutkintavaltuuksien painopiste</p> | <p>Tutkitaan sekä TTL:n että tilintarkastusasetuksen rikkomuksia (mm. firmarotaatio, tarkastusvaliokuntasuhde, riippumattomuuden vahvistus).</p> | <p>Tutkitaan vain TTL:n rikkomuksia (ei rotaation, NAS-kieltoihin tms. liittyvää asetusrikkomusta).</p> |

| | | |
|---|---|---|
| PRH:n erityis-tehtävät PIE-valvonnassa | PRH tekee viranomaisyhteistyötä tehtävissään tilintarkastusasetuksen toimeenpanossa” (esim. valvoo PIEtarkastajien rekisteröintiä ja riittävyttä). | Ei vastaavaa erityistehtävää; valvonta on kansallisesti rajattua. |
| Valvonnan ajallinen ulottuvuus | Sama kuuden vuoden tutkintaraja kuin muissa, mutta PIE-tapauksissa tutkinta on intensiivisempää ja kohdistuu myös tilintarkastusasetuksen laiminlyönteihin. | Kuuden vuoden raja, mutta ei tilintarkastusasetuksen mukaisia laajennettuja tutkintavelvoitteita. |
| Hyvän tilintarkastustavan merkitys | Sovelletaan hyvää tilintarkastustapaa. | Sovelletaan hyvää tilintarkastustapaa. |

Tilintarkastuksen ohjauksesta, kehittämisestä ja valvonnasta säädetään TTL 7 luvussa ja EU:n tilintarkastusasetuksessa.

TTL 7:1.1:n mukaan Tilintarkastusvalvonta on Patentti- ja rekisterihallituksessa. Patentti- ja rekisterihallituksesta annetun lain (578/2013) 2.1 §:ssa (11497/2013) on vastaava viittaussäännös.

TTL 7:1.2:n mukaan Tilintarkastusvalvonnan organisoinnista Patentti- ja rekisterihallituksessa sekä valvonnassa noudatettavasta menettelystä voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetusta Patentti- ja rekisterihallituksesta (612/2013) muutettiin asetuksella 1376/2015 lisäämällä asetukseen uusi 4 a §, jossa säädettiin tilintarkastusvalvontaa koskevista erityisvaatimuksista. 4 a.1 §:n mukaan Tilintarkastusvalvonta oli välittömästi pääjohtajan alainen toimintayksikkö Patentti- ja rekisterihallituksessa. 4 a.2 §:n mukaan Tilintarkastusvalvonnan päällikkönä toimi Tilintarkastusvalvonnan johtaja. 4 a.1 ja 2 § kumottiin kuitenkin asetuksella 432/2020.

Asetuksen 4 a.3 §:n mukaan Tilintarkastusvalvonnan päätöksenteosta vastuussa olevan virkamiehen tulee olla riippumaton TTL 1:2:n 5 kohdassa tarkoitettusta tilintarkastusyhteisöstä eikä hän saa olla

TTL 1:2:n 2, 3 tai 4 kohdassa tarkoitettu tilintarkastaja. Mitä edellä säädetään riippumattomuudesta ja tilintarkastajana toimimisesta, koskee myös kolmea päätöksentekoa edeltävää vuotta.

TTL 7:2.1:n mukaan Tilintarkastusvalvonta vastaa tilintarkastuksen yleisestä ohjauksesta ja kehittämisestä sekä tilintarkastajien valvonnasta. Tilintarkastusvalvonta

- 1) hyväksyy tilintarkastajat sekä huolehtii hyväksymisjärjestelmästä ja sen kehittämisestä;
- 2) valvoo, että tilintarkastajat toimivat tämän lain, sen nojalla annettujen säännösten ja julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta annetun lain mukaisesti;
- 3) valvoo, että tilintarkastajat ylläpitävät ja kehittävät ammattitaitoaan ja säilyttävät hyväksymisen edellytykset;
- 4) valvoo tilintarkastuksen laatua ja huolehtii laadunvalvontajärjestelmän kehittämisestä;
- 5) huolehtii tilintarkastuksen yleisestä ohjauksesta ja kehittämisestä;
- 6) osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön ja tietojenvaihtoon;
- 7) hoitaa muut sille tässä laissa säädetty tehtävät.
- 8) TTL 7:2.2:n mukaan 2.1 §:ssä säädetyn lisäksi Tilintarkastusvalvonta hoitaa sille osoitetut muut Patentti- ja rekisterihallituksen tehtävät.

EU:n tilintarkastusasetuksen 27.1 artiklan mukaan jäsenvaltion toimivaltaisen valvontaviranomaisten ja tarvittaessa Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston on säännöllisesti seurattava markkinoiden kehitystä yleisen edun kannalta merkittävillä yhteisöille tarjottavien lakisääteisten tilintarkastuspalvelujen alalla ja erityisesti arvioitava seuraavia:

- a) lakisääteisen tilintarkastajan tai tilintarkastusyhteisön laadullisten puutteiden yleisestä esiintyvyydestä johtuvat riskit, mukaan luettuina tilintarkastusyhteisöjen ketjun järjestelmälliset puutteet, jotka voivat aiheuttaa tilintarkastusyhteisön kaatumisen, lakisääteisen tilintarkastuksen palvelujen häiriintymisen tietyllä sektorilla tai eri sektoreilla, tilintarkastuspuutteiden riskin jatkuvan kasaantumisen ja finanssialan yleiseen vakauteen kohdistuvia vaikutuksia;

- b) markkinoiden keskittymisen taso, myös tietyillä sektoreilla;
- c) tarkastusvaliokuntien toiminta;
- d) tarve toteuttaa toimenpiteitä a alakohdassa tarkoitettujen riskien lieventämiseksi.

Tilintarkastusasetuksen 27.2 artiklan mukaan kunkin toimivaltaisen viranomaisen ja Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston on vähintään kolmen vuoden välein laadittava markkinoiden kehityksestä yleisen edun kannalta merkittäville yhteisöille tarjottavien lakisääteisten tilintarkastuspalvelujen alalla raportti ja toimitettava se CEAOB:lle, Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaiselle EAMV:lle, Euroopan pankkiviranomaiselle EPV:lle, Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaiselle EVLEV:lle ja Euroopan komissiolle.

TTL 7:2.3:n (622/2016) mukaan Tilintarkastusvalvonta toimii EU:n tilintarkastusasetuksen 20 artiklan 1 kohdan mukaisena toimivaltaisena viranomaisena lukuun ottamatta Euroopan unionin tilintarkastusasetuksen 27 artiklan 1 kohdan c alakohdassa määriteltyä tarkastusvaliokunnan toiminnan seuranta ja arviointia, jonka osalta toimivaltainen viranomainen on Finanssivalvonta.

EU:n tilintarkastusasetuksen 26 artiklassa säädetään laadunvalvonnasta, markkinoiden seurannasta ja toimivaltaisten viranomaisten avoimuudesta ja 27 artiklassa markkinoiden laadun ja kilpailun seuranta. Asetuksen 26.2:n mukaan Tilintarkastusvalvonnan on 20 artiklan mukaisesti nimettynä toimivaltaisena viranomaisena perustettava tehokas tilintarkastuksen laadunvalvontajärjestelmä. Niiden on tehtävä yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen lakisääteisiä tilintarkastuksia suorittavia lakisääteisiä tilintarkastajia ja tilintarkastusyhteisöjä koskevia laadunvarmistustarkastuksia riskianalyysin perusteella ja a) kun on kyse muiden kuin tilintarkastusdirektiivin 2 artiklan 17 ja 18 alakohdassa tarkoitettujen yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen lakisääteisiä tilintarkastuksia suorittavista lakisääteisistä tilintarkastajista ja tilintarkastusyhteisöistä, vähintään joka kolmas vuosi; ja b) muissa kuin a alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa vähintään joka kuudes vuosi. 26.3 artiklan mukaan toimivaltaisen viranomaisen on varattava laadunvalvontajärjestelmää varten riittävät resurssit.

Asetuksen 26.4 artiklan mukaan toimivaltaisen viranomaisen on toteutettava laadunvarmistusjärjestelmä tavalla, joka tekee

siitä riippumattoman suhteessa tarkastusten kohteena oleviin lakisääteisiin tilintarkastajiin ja tilintarkastusyhteisöihin. Toimivaltaisen viranomaisen on varmistettava, että käyttöön otetaan asianmukaiset henkilöstön, myös tarkastajien, riippumattomuutta ja objektiivisuutta sekä laadunvalvontajärjestelmän hallintoa koskevat toimintaperiaatteet ja menettelyt.

Asetuksen 26.5(1) artiklan mukaan tarkastajia nimitessään toimivaltaisen viranomaisen on noudatettava seuraavia perusteita: a) tarkastajilla on oltava asianmukainen ammattialan koulutus sekä tarvittavaa kokemusta lakisääteisen tilintarkastuksen ja taloudellisen raportoinnin alalta ja laaduntarkastuksiin pätevöittävä erityiskoulutus; b) tarkastajana ei saa toimia henkilö, joka toimii lakisääteisenä tilintarkastajana tai työskentelee lakisääteisen tilintarkastajan tai tilintarkastusyhteisön palveluksessa tai on muulla tavalla sidoksissa lakisääteiseen tilintarkastajaan tai tilintarkastusyhteisöön; c) henkilö ei saa toimia lakisääteisen tilintarkastajan tai tilintarkastusyhteisön tarkastuksessa tarkastajana ennen kuin vähintään kolme vuotta on kulunut siitä, kun kyseinen henkilö on lakannut olemasta kyseisen lakisääteisen tilintarkastajan tai tilintarkastusyhteisön osakas tai työntekijä tai muulla tavoin sidoksissa kyseiseen lakisääteiseen tilintarkastajaan tai tilintarkastusyhteisöön; d) tarkastajien on vakuutettava, että tarkastettavan lakisääteisen tilintarkastajan ja tilintarkastusyhteisön ja heidän itsensä välillä ei ole eturistiriitoja.

Asetuksen 26.5(2) artiklan mukaan 26.5(1)(b) artiklasta poiketen toimivaltainen viranomainen voi tehdä asiantuntijoiden kanssa toimeksiantosopimukset yksittäisten tarkastusten suorittamisesta, jos sillä ei ole riittävästi tarkastajia. Asiantuntijat voivat myös avustaa toimivaltaista viranomaista silloin, kun se on tarkastuksen asianmukaisen suorittamisen kannalta olennaista. Toimivaltainen viranomaisten ja asiantuntijoiden on tällaisissa tapauksissa noudatettava tämän kohdan vaatimuksia. Asiantuntijat eivät saa osallistua ammatillisten yhdistysten ja elinten hallintoon eivätkä olla niiden palveluksessa tai muussa toimeksiantosuhteessa, mutta he voivat olla näiden yhdistysten tai elinten jäseniä.

TTL 7:3:n (622/2016) 1 momentin mukaan Tilintarkastusvalvonta valvoo tilintarkastajia. TTL 7:3.2:n mukaan Tilintarkastusvalvonta valvoo lisäksi TTL 6:9.4:n mukaisesti rekisteröityjä ETA-valtioissa hyväksytyjä ja rekisteröityjä tilintarkastusyhteisöjä näiden Suomessa

suorittamien tilintarkastusten osalta. TTL 7:3:3:n mukaan Tilintarkastusvalvonta valvoo myös TTL 6:9.5:n mukaisesti rekisteröityjä, muussa kuin ETA-valtiossa hyväksytyttilintarkastajia soveltaen, mitä tilintarkastajien valvonnasta säädetään, jollei kyseisen valtion valvonnan ole arvioitu vastaavan tilintarkastajien valvontaa ETA-valtioissa. Vastaavuusarvioinnissa on noudatettava Euroopan komission päätöstä muun kuin ETA-valtion tilintarkastajien valvonnan vastaavuudesta. Jos tällaista päätöstä ei ole tehty, Tilintarkastusvalvonta arvioi kyseisen valtion tilintarkastajien valvonnan vastaavuutta tai noudattaa muun ETA-valtion tekemää vastaavuusarviointia.

TTL 7:3.4:n mukaan Tilintarkastusvalvonta ei saa ottaa tutkittavaksi tilintarkastajan toimintaa, jos tapahtumista on kulunut enemmän kuin kuusi vuotta. TTL 7:3.5:n mukaan Tilintarkastusvalvonta voi jättää tilintarkastajan toiminnan tutkimatta ja tilintarkastuslautakunta seuraamuksen määräämättä, jos tilintarkastajan hyväksyminen on kokonaan lakkautettu TTL 6: 7:n nojalla tai peruutettu TTL 10:2:n nojalla.

TTL 7:4:n mukaan Tilintarkastusvalvonnassa toimii ratkaisutoiminnassa itsenäinen tilintarkastuslautakunta. TTL 7:5.1:n mukaan Tilintarkastuslautakunta ratkaisee TTL:ssa tarkoitetut asiat, joissa on kyse: 1) tilintarkastuksen yleisestä ohjauksesta ja kehittämisestä; 2) TTL 10:1 ja 2:ssä tarkoitetun hallinnollisen seuraamuksen määräämisestä tai määräämättä jättämisestä; 3) TTL 11:1.1:ssä tarkoitetusta oikaisuvaatimuksesta; 4) TTL 11:1.5:ssä tarkoitetusta muutoksenhausta hallinto-oikeuden päätökseen. TTL 7:5.2:n mukaan Tilintarkastuslautakunnan tehtävänä on myös edistää tarkoituksenmukaisella tavalla Tilintarkastusvalvonnalle tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamista.

TTL 7:8.1:n mukaan Tilintarkastusvalvonta vastaa TTL 6:2 ja 3:ssä tarkoitettujen tutkintojen, kokeiden ja lisätehtävien järjestämisestä. Tilintarkastusvalvonta voi käyttää tehtävissä ulkopuolisia asiantuntijoita. Ulkopuoliseen asiantuntijaan sovelletaan, mitä TTL 8:8.4:ssä säädetään ulkopuolisen asiantuntijan käyttämisestä.

TTL lähtee siitä, että Tilintarkastusvalvonta voi käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita tarvittavan erityisasiantuntemuksen hankkimiseksi valvonnan käyttöön. Heitä voidaan käyttää esimerkiksi erilaisissa tarkastus- tai tutkintatehtävissä. Erityisenä esimerkkinä TTL 8:8:ssa mainitaan laaduntarkastus.¹⁶ TTL 8:8.1:n mukaan Tilin-

16 HE 254/2014 vp, yksityiskohtaiset perustelut TTL 8:8.1:n kohdalla.

tarkastusvalvonta voi valvonnan kannalta tarpeellisen, erityistä asiantuntemusta vaativan asian selvittämiseksi käyttää ulkopuolista asiantuntijaa. TTL 8:8.2:n (1250/2023) mukaan asiantuntijalla on oltava kulloisenkin tehtävän laatuun ja laajuuteen nähden riittävä asiantuntemus. Jos asiantuntija toimii ulkopuolisena laaduntarkastajana, hänellä on oltava hyvä perehtyneisyys tilintarkastukseen ja laaduntarkastukseen pätevöittävä erityiskoulutus. Jos kyse on kestävyysraportointivarmennuksen laaduntarkastuksesta, asiantuntijan tulee olla hyvin perehtynyt myös kestävyysseikkoihin.

TTL 8:8.3:n mukaan asiantuntija ei saa toimia tilintarkastajan tai tilintarkastusyhteisön laaduntarkastuksessa laaduntarkastajana ennen kuin kolme vuotta on kulunut siitä, kun asiantuntija on lakannut olemasta kyseisen tilintarkastajan työntekijä tai tilintarkastusyhteisön osakas taikka muulla tavoin sidoksissa kyseiseen tilintarkastajaan tai tilintarkastusyhteisöön.

TTL 8:8.4:n mukaan mitä Tilintarkastusvalvonnan oikeudesta saada tietoja tilintarkastajalta TTL 8:1:ssa ja Tilintarkastusvalvonnan tarkastusoikeudesta TTL 8:3.1 ja 2:ssa säädetään tilintarkastajan oikeuksista,¹⁷ sovelletaan myös asiantuntijaan. TTL 8:8.5:n mukaan asiantuntijan noudatettavista hyvän hallinnon periaatteista säädetään hallintolaissa, kielilaissa ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa. Asiantuntija toimii rikosoikeudellisella virkavastuulla hoitaessaan tämän lain mukaisesti annettuja julkisoikeudellisia hallintotehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa.

TTL 8:8.6:n mukaan Tilintarkastusvalvonta voi määrätä ulkopuolisen asiantuntijan palkkion tilintarkastajan maksettavaksi, jos kyse on tilintarkastajan laaduntarkastuksesta tai asiantuntijan käyttämiselle on erityinen, tilintarkastajan toiminnasta johtuva syy. Palkkion tulee vastata alan yleistä palkkiotasoa.

TTL 7:8.2:n mukaan Tilintarkastusvalvonta voi päätöksellään valtuuttaa tilintarkastuslautakunnan tai sellaisen yhteisön, jota riippumattomuuden, luotettavuuden, asiantuntemuksen ja muiden seikkojen

17 Lainkohdassa viitataan ”tilintarkastajaan”, vaikka viittauksen tulisi kohdistua TTL 8:3:ssä tarkoitettuun tarkastuksen tekijään ja tarkastajan oikeuksiin. Lainkohdassa tarkoitetaan, että asiantuntijalla on tältä osin samat valtuudet kuin tarkastajalla; Pasi Horsmanheimo, Timo Kaisanlahti ja Maj-Lis Steiner: *Tilintarkastuslain kommentaari: Tilintarkastus ja kestävyysraportoinnin varmennus*, Alma Insights: Helsinki 2024, s. 448.

perusteella on pidettävä tehtävään sopivana, hoitamaan TTL 7:8.1 momentissa tarkoitettut tehtävät. Tilintarkastusvalvonnan tulee valvoa siirrettyjen tehtävien hoitamista. TTL 7:8.3:n mukaan TTL 7:8.2:n nojalla siirretyjä tehtäviä hoidettaessa on noudatettava, mitä hallintolaissa (434/2003), kielilaissa

(423/2003) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään. Henkilö toimii rikosoikeudellisella virkavastuulla hoitaessaan TTL 7:8.2:n nojalla siirretyjä tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa.

TTL 9:n (622/2016) 1 momentin mukaan valvoessaan tilintarkastuksen laatua Tilintarkastusvalvonta: 1) määrää tilintarkastajan laaduntarkastukseen vähintään joka kuudes vuosi; 2) määrää yhden tai useamman riippumattoman laaduntarkastajan suorittamaan laaduntarkastusta; 3) päättää laaduntarkastuksen sisällöstä ja toteuttamistavasta ottaen huomioon laaduntarkastuksen kohteena olevan tilintarkastajan toiminnan laajuus ja monimutkaisuus; 4) käsittelee laaduntarkastuksen tulokset ja tekee päätöksen toimenpiteistä, joihin laaduntarkastus antaa aiheita. 1 kohta sisältää sisäänrakennettuna ajatuksen siitä, että tilintarkastaja on kuitenkin määrättävä laaduntarkastukseen useammin, jos siihen on tehdystä riskianalysistä johtuen aiheita.¹⁸

TTL 7:9.2:n mukaan Tilintarkastusvalvonta voi käyttää laaduntarkastuksessa ulkopuolisia asiantuntijoita. TTL 7:9.3:n mukaan ulkopuolisen laaduntarkastajan on viipymättä annettava selvitys suoritetusta laaduntarkastuksesta Tilintarkastusvalvonnalle. TTL 7:9.4:n mukaan ulkopuolisiin laaduntarkastajiin sovelletaan lisäksi, mitä TTL 8:8:ssä säädetään asiantuntijoista.

TTL 7:9.5:n mukaan mitä TTL 7:9:ssä säädetään, ei sovelleta tilintarkastajaan, joka tarkastaa yleisen edun kannalta merkittävää yhteisöä. Laaduntarkastuksesta yleisen edun kannalta merkittäviä yhteisöjä tarkastavasta tilintarkastajasta säädetään EU:n tilintarkastusasetuksen 26 artiklassa.¹⁹

TTL 7:10:n (1250/2023) mukaan mitä 7 luvussa säädetään tilintarkastajasta, sovelletaan myös kestävyysraportointitarkastajaan. Säännös on selventävä.²⁰

TTL 8 luvussa ovat säännökset Tilintarkastusvalvonnan valvon-

18 HE 70/2016 vp, yksityiskohtaiset perustelut TTL 7:9:n kohdalla.

19 HE 70/2016 vp, yksityiskohtaiset perustelut TTL 7:9:n kohdalla.

20 HE 20/2024 vp, yksityiskohtaiset perustelut TTL 7:10:n kohdalla.

tavaltuuksista, 9 luvussa tietojen luovuttamisesta ja viranomais-yhteistyöstä ja 10 luvussa TTL:n seuraamusjärjestelmästä.

8 luvun säännöksistä keskeisin on edellä jo käsitelty TTL 8:8 ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttämisestä, joka mahdollistaa muun muassa tilintarkastajan käyttämisen ulkopuolisena asiantuntijana laaduntarkastuksessa tai kestävyysraportointivarmennuksen laaduntarkastajana. TTL 10 luvun seuraamusjärjestelmän ydin on sen porrasteisuus: lievin seuraamus on huomautus tai varoitus (TTL 10:1), ankarin hyväksymisen peruuttaminen (TTL 10:2). Tilintarkastajaa voidaan myös kieltää määräaikaisesti toimimasta tilintarkastajana (TTL 10:3) tai kestävyysraportointitarkastajana (TTL 10:4). Häntä voidaan myös kieltää toimimasta tilintarkastusyhteisön hallintoelimissä (TTL 10:5). Lisäksi tilintarkastajalle tai kestävyysraportointitarkastajalle voidaan määrätä eräissä tapauksissa seuraamusmaksu (TTL 10:5).

TTL 10:8.1:n (985/2024) mukaan Tilintarkastuslautakunnan on julkistettava huomautusta, varoitusta, hyväksymisen peruuttamista, toimintakieltoa, uhkasakkoa ja seuraamusmaksua koskeva päätös. Julkistamisesta on käytävä ilmi, onko päätös lainvoimainen. Jos päätös ei ole vielä lainvoimainen, tilintarkastuslautakunta ei voi julkistaa yksilöityjä tietoja luonnollisesta henkilöstä tai oikeushenkilöstä. Jos muutoksenhakuviranomainen kumoo päätöksen, tilintarkastuslautakunnan on julkistettava tieto muutoksenhakuviranomaisen päätöksestä vastaavalla tavalla kuin lautakunnan päätös on julkistettu. Seuraamusta koskevat tiedot on pidettävä Tilintarkastusvalvonnan verkkosivuilla viiden vuoden ajan siitä, kun kaikki muutoksenhakuoikeudet on käytetty tai niiden voimassaoloaika on päättynyt.

Päätös on sen julkistamisen yhteydessä toimitettava rahoituspalvelujen, pääomamarkkinoiden ja kestävyiden kannalta merkityksellisiin julkisesti saatavilla oleviin tietoihin keskitetyn pääsyn tarjoavan eurooppalaisen keskitetyn yhteyspisteen perustamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2023/285 (*ES-AP-asetus*) 1 artiklassa tarkoitettuun yhteyspisteeseen asetuksen 2.3 artiklan mukaisessa avoimessa esitysmuodossa, jota käytetään laajalti tai jota edellytetään laissa ja joka mahdollistaa tietojen poimimisen koneella ja joka on ihmisen luettavissa. Säännöstä sovelletaan 10.1.2030 lähtien (tilintarkastuslain muuttamisesta annetun lain 985/2024 voimaantulosäännös).

ESAP-asetuksella pyritään integroimaan edelleen Euroopan unionin (EU) rahoituspalveluja ja pääomamarkkinoita tarjoamalla helppo kes-

kitetty sähköinen pääsy yhteisöjä ja niiden tuotteita koskeviin julkisiin tietoihin. Asetuksessa ohjeistetaan Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaista (ESMA) perustamaan tietoja varten eurooppalainen keskitetty yhteyspiste (ESAP) viimeistään 10.7.2027 ja ylläpitämään sitä.

TTL 10:8.1:n mukaan yhteyspisteeseen toimitetaan tilintarkastajien nimet, joihin tiedot liittyvät, tilintarkastusyhteisön oikeushenkilötunnus, maininta tietojen tyypistä ja maininta siitä, sisältyykö tietoihin henkilötietoja. TTL 10:8.2:n mukaan julkistetuista seuraamuksista voidaan luovuttaa salassa pidettäviä tietoja lukuun ottamatta tietoja yleisen tietoverkon kautta. Yleisen tietoverkon kautta tietoja voi hakea ainoastaan yksittäisinä hakuina käyttäen hakuperusteena henkilön nimeä. Muille viranomaisille tiedot voidaan luovuttaa teknisen käytöyhteyden välityksellä.

TTL 10:8.3:n mukaan huomautus, varoitus, hyväksymisen peruuttaminen, toimintakielto, uhkasakko tai seuraamusmaksu voidaan julkistaa ilman seuraamuksen kohteena olevan nimeä, jos julkistaminen vaarantaisi tilintarkastusalan yleisen luotettavuuden tai meneillään olevan viranomaistutkinnan taikka aiheuttaisi suhteetonta vahinkoa osapuolille tai olisi luonnolliselle henkilölle kohtuutonta.

Tilintarkastusdirektiivi ei edellytä tilintarkastajien henkilötietojen julkistamista seurauspäätösten yhteydessä. Julkistaminen on kansallinen valinta. Näin henkilötietojen toimittaminen yhteyspisteeseen on myös kansallinen valinta. Lakia 985/2024 säädettäessä keskusteltiin tästä kysymyksestä. Eduskunnan talousvaliokunta totesi lakia koskevaa hallituksen esitystä HE 155/2024 vp käsitellessään (TaVM 20/2024 vp), yhtyen myös valtiovarainministeriön asiasta esittämään kantaan, että lain perusongelma ei ole tietojen toimittaminen yhteyspisteeseen sinänsä, vaan kysymys tilintarkastajia koskevien henkilötietojen julkistamisesta on ESAP-säädöskokonaisuuden täytäntöönpanoa laajempi.²¹ Henkilötietojen julkistaminen liittyy siihen, miten tilintarkastusdirektiivi ja asetus on aikanaan pantu täytäntöön, ja ESAP-sääntelyn kansallinen täytäntöönpano vain seuraa näitä valintoja. Valiokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että TTL:n (puhtaasti kansalliset) säännökset tilintarkastajille annettujen seuraamusten julkistamisesta ovat vuodelta 2016 eli ennen kuin EU:n nykyistä tietosuojasääntelyä

21 TaVM 20/2024 vp – HE 155/2024 vp, saatavilla avoimesti: <https://www.eduskunta.fi/asiat-ja-aanestykset/valtiopaivaasiat/asiakirjat/edktnuus/EDK-2024-AK-56688>; ks. myös HE 155/2024 vp, saatavilla avoimesti: https://www2.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_155+2024.aspx, yleisperustelujen 6 kohta.

on alettu soveltaa. Näistä syistä valiokunta katsoi mietinnössään, että TTL:n tilintarkastajien henkilötietojen julkistamisesta tulisi arvioida erillisenä hankkeena ennen kuin ESAP-sääntelyä aletaan soveltaa tilintarkastusdirektiivin mukaisiin päätöksiin 10.1.2030 lähtien.

2.5. Rahanpesuvalvonta

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017, rahanpesulaki) 1:2.1:n 11 kohdan (444/2023) mukaan lakia sovelletaan TTL:ssa tarkoitettuun tilintarkastajaan, kun hän suorittaa TTL 1:1.1:ssa taikka JHTTL 1.1 ja 3:ssa tarkoitettuja tehtäviä taikka muuten toimii TTL 1:1.4:ssa tarkoitettussa ominaisuudessa. Patentti- ja rekisterihallitus valvoo rahanpesulain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista tilintarkastajien osalta (rahanpesulain 7:1.1:n 3 kohta). Patentti- ja rekisterihallitus voi puuttua tilintarkastajan toimintaan, jos rahanpesulain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisessa on puutteita. Patentti- ja rekisterihallituksella on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä ja maksutta pyytämänsä tiedot ja selvitykset, jotka ovat välttämättömiä valvontatehtävän hoitamiseksi.

Patentti- ja rekisterihallitus suorittaa rahanpesulain mukaisia tarkastuksia riskiperusteisesti kaiken kokoisiin tilintarkastusyhteisöihin ja yksin toimiviin tilintarkastajiin.²² Se valvoo, että jokainen tilintarkastusyhteisö ja yksin toimiva tilintarkastaja laatii oman toimintansa riskiarvion ja toimii sen pohjalta. Se valvoo myös, että tilintarkastajat pyrkivät lakisääteistä tilintarkastusta suorittaessaan havaitsemaan epäilyttäviä liiketoimia ja ilmoittavat niistä keskusrikospoliisin Rahanpesun selvittelykeskukselle.

Rahanpesulaki antaa merkittäviä valvontaoikeuksia Patentti- ja rekisterihallitukselle. Se voi antaa tilintarkastajille määräyksiä riskiarvion osalta sekä yksinkertaistetusta tai tehostetusta tuntemismenettelystä (9:6.1). Se voi kiellon ja oikaisukehotuksen keinoin puuttua tilintarkastajan suunnittelemiin tai toteuttamiin päätöksiin, toimenpiteisiin tai menettelyihin, jos ne ovat ristiriidassa rahanpesulain kanssa (7:6.1). Viime kädessä se voi myös kieltää henkilöä toimimasta tilintarkas-

²² Patentti- ja rekisterihallitus, *Ohje – Rahanpesulain velvoitteet tilintarkastajille*, PRH/1119/1006/2003, s. 21, saatavilla avoimesti: https://www.prh.fi/material/sites/prh/attachments/tilintarkastusvalvonta/rahanpesuohje-tilintarkastajille/r285igsk7/Rahanpesulain_velvoitteet_tilintarkastajille_2.6.2023.pdf.

tusyhteisön johdossa määräaikaisesti (7:5).

Jos Patentti- ja rekisterihallitus havaitsee, että tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö ei noudata rahanpesulain mukaisia velvoitteitaan, se esittää määrättäväksi rahanpesulain mukaisen hallinnollisen seuraamuksen.

Samoin toimitaan, jos tilintarkastusyhteisö ei ole laatinut tilintarkastajilleen kirjallisia toimintaohjeita tai järjestänyt heille koulutusta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan (9:1). Patentti- ja rekisterihallitus voi esittää seuraavia hallinnollisia seuraamuksia: rikemaksu (8:1), seuraamusmaksu (8:3) ja julkinen varoitus (8:2). Tilintarkastuslautakunta määrää hallinnolliset seuraamukset PRH:n esityksestä.

Kaikki rahanpesulain nojalla määrättyt hallinnolliset seuraamukset julkaistaan prh.fi-sivuilla. Toistaiseksi seuraamuksia ei ole määrätty.

2.6. Kansainvälinen valvontayhteistyö ja ETA-alueen ulkopuolisten tilintarkastajien valvonta

TTL 9 luvussa ovat säännökset tietojen luovuttamisesta ja viranomaisyhteistyöstä. TTL 9:1.1:n 4 kohdan mukaan Tilintarkastusvalvonnan oikeus luovuttaa asiakirjoja ja muita tietoja koskee myös toisen ETA-valtion valvojaa, joka kotimaassaan lain nojalla hoitaa vastaavia tehtäviä. Tilintarkastusvalvonnan on toisaalta pyynnöstä toimitettava valvonnan kannalta tarpeellisia asiakirjoja ja muita tietoja toisen ETA-valtion valvojalle (TTL 9:3.1 [622/2016]). Sama koskee myös valvonnan kannalta tarpeellisten asiakirjojen toimittamista muun kuin ETA-valtion valvojalle, joka kotimaassaan lain nojalla hoitaa vastaavia tehtäviä, jos (TTL 9:3.2 [622/2016], [1092/2017] ja [1131/2018]): 1) asiakirjat liittyvät tilintarkastukseen sellaisessa yhteisössä, joka laatii konsernitilinpäätöksen kyseisessä valtiossa tai jonka arvopaperit on kyseisessä valtiossa otettu kaupankäynnin kohteeksi kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain 1:2.1:n 5 kohdassa tarkoitettua säänneltyä markkinaa vastaavalla markkinalla ja jos kyseisen yhteisön kaupallisten etujen suojaaminen ei tämän johdosta vaarannu; 2) tilintarkastajien valvonta kyseisessä valtiossa on arvioitu edellä mainitun TTL 7:3.2:ssa tarkoitettulla tavalla riittäväksi; 3) kyseisen valtion valvojan kanssa on sovittu tietojen luovuttamisesta,

käyttämisestä ja salassapidosta; sekä 4) tietojen vaihdossa noudatetaan tietosuojajasetusta.

TTL 9:3.2:n (622/2016) mukaan Tilintarkastusvalvonnan on ryhdyttävä valvontatoimenpiteisiin TTL 9:1.1:n 4 kohdassa tarkoitettun ETA-valtion valvojan pyynnöstä tai annettava pyynnön esittäneen valvojan osallistua toimenpiteiden suorittamiseen. TTL 9:3.4:n (622/2016) mukaan Tilintarkastusvalvonta voi kieltäytyä TTL 9:3.1–3:ssa tarkoitettun pyynnön toteuttamisesta painavasta syystä. Tilintarkastusvalvonta voi kieltäytyä pyynnön toteuttamisesta myös, jos pyynnössä tarkoitettua tekoa tai tilintarkastajaa koskeva seuraamusmenettely on Suomessa vireillä tai siitä on Suomessa annettu lainvoimainen päätös tai tuomio.

TTL 7:3.2:n (622/2016) mukaan Tilintarkastusvalvonta valvoo muissa ETA-valtioissa hyväksytyjä ja rekisteröityjä tilintarkastusyhteisöjä näiden Suomessa suorittamien tilintarkastusten osalta. TTL 7:3.3:n (622/2016) mukaan Tilintarkastusvalvonta valvoo myös muussa kuin ETA-valtiossa hyväksytyjä tilintarkastajia soveltaen, mitä tilintarkastajien valvonnasta säädetään, jollei kyseisen valtion valvonnan ole arvioitu vastaavan tilintarkastajien valvontaa ETA-valtioissa. Vastaavuusarvioinnissa on noudatettava Euroopan komission päätöstä muun kuin ETA-valtion tilintarkastajien valvonnan vastaavuudesta. Jos tällaista päätöstä ei ole tehty, Tilintarkastusvalvonta arvioi kyseisen valtion tilintarkastajien valvonnan vastaavuutta tai noudattaa muun ETA-valtion tekemää vastaavuusarviointia.

2.7. Hyvä tilintarkastustapa, kansainväliset tilintarkastusstandardit ja kestävyysvarmennusstandardit

TTL 4:3.1:n mukaan tilintarkastajan on noudatettava hyvää tilintarkastustapaa TTL:ssa tarkoitettuja tehtäviä suorittaessaan. TTL 4:3.3:n (1250) mukaan kestävyysraportointivarmentamiseen kuuluvia tehtäviä suoritettaessa on noudatettava hyvää varmennustapaa.

TTL 3:3.1:n (1250/2023) mukaan sen lisäksi, mitä TTL:ssa ja sen nojalla annetuissa säädöksissä säädetään, TTL 1:1.1/1:ssa tarkoitettussa tehtävässä on noudatettava tilintarkastusdirektiivin 26 artiklassa

tarkoitettuja, unionissa sovellettaviksi hyväksytyjä tilintarkastusstandardeja (kansainväliset tilintarkastusstandardit). TTL 1:1.1/1:n mukaan TTL:a sovelletaan kirjanpitolain (1336/1997, KPL) 1:1:ssä tarkoitettun kirjanpitovelvollisen yhteisön ja säätiön tilintarkastukseen eli 1) avoin yhtiö, kommandiittiyhtiö, osakeyhtiö, osuuskunta, yhdistys, säätiö ja muu yksityisoikeudellinen oikeushenkilö sekä uskonnonvapauslain (453/2003) 2 luvussa tarkoitettu rekisteröity uskonnollinen yhdyskunta ja sen rekisteröity paikallisyhteisö. TTL 3:3.2:n (622/2016) mukaan kansainvälisiä tilintarkastusstandardeja voidaan soveltaa tarkoituksenmukaisessa laajuudessa kirjanpitolain 1:4 a:ssä tarkoitettun pienyrityksen tilintarkastuksessa noudattaen TTL 4:3:ssä tarkoitettua hyvää tilintarkastustapaa.

TTL 3:3 a.1:n (1250/2023) mukaan kestävyysraportointivarmen-
tamisessa on noudatettava kestävyysvarmennusstandardeja, jotka komissio on hyväksynyt tilintarkastusdirektiivin 26.3 artiklan mukaisesti. TTL 3:3 a.2:n (1250/2023) mukaan ennen TTL 3:3 a.1:ssä tarkoitettua hyväksymistä kestävyysraportointivarmen-
tamisessa noudatettu muu standardi on nimettävä kestävyysraportoinnin var-
mennuskertomuksessa.

3. Valvonnan arviointi

3.1. Valvontajärjestelmän perusteet ja lähtökohdat

Vuonna 2016 luodun valvontajärjestelmän lähtökohtana oli, että vaikka kaikki tilintarkastajat olivat yhden valvontaviranomaisen, Patentti- ja rekisterihallitukseen sijoitetun Tilintarkastusvalvonnan, valvonnan alaisia, yleisen edun kannalta merkittävien tilintarkastajien ja muiden tilintarkastajien välillä on vissi ero. Valvontaa ei kuitenkaan haluttu eriyttää kahteen paikkaan, eikä näin antaa tilintarkastusvalvontaa yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen osalta niiden valvojalle, Finanssivalvonnalle, vaan haluttiin keskittää tilintarkastusvalvonta kokonaisuudessaan sen ulkopuolelle. Tästä aiheutui kuitenkin vissi jännite valvontaviranomaisten välille. Näin kun tilintarkastusvalvonta päätettiin sijoittaa Patentti- ja rekisterihallitukseen, haluttiin varmistaa Tilintarkastusvalvonnan ja Finanssivalvonnan yhteydenpito. Näin

tilintarkastuslain säännökset Tilintarkastusvalvonnan ja Finanssivalvonnan yhteistyöstä ovat merkityksellisiä ja periaatteellisia.

Tilintarkastusvalvonnan ydin on Finanssivalvonnan valvonnan alaisten yleisen edun kannalta merkityksellisten yhteisöjen tilintarkastustoimeksiantojen ja tilintarkastajien valvonta. Finanssivalvonnalle jäi Tilintarkastusvalvonnan perustamisen jälkeenkin valtuus itsenäisesti tutkia sen intressipiirissä olevien tilintarkastajien menettelyn lainmukaisuutta sen omien valvontatehtävien niin edellyttäessä. Selvityksen kuluessa ei ole kuitenkaan ilmennyt, millaista yhteistyö on konkreettisesti ollut. Tämä ei ole ilmennyt Tilintarkastusvalvonnan toiminnastaan antamista kertomuksista,²³ eikä muullakaan tavoin.

Sinänsä jako yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen ja muiden yhteisöjen välillä on koko tilintarkastussäätelyn ydin. Jako yleisen edun kannalta merkittäviin yhteisöihin ja muihin yhteisöihin on yksi modernin EU-yritysoikeuden peruskivistä. Kun EU-yritysoikeutta alettiin harmonisoida 1960-luvun lopussa, keskeiseksi jakokriteeriksi otettiin yksityisen osakeyhtiön ja julkisen osakeyhtiön ero, mikä on edelleen esimerkiksi osakeyhtiölain (624/2006) perusta. Tätä kuvasti neljännen neuvoston direktiivin perustamissopimuksen 54 artiklan 3 kohdan g alakohdan nojalla, yhtiömuodoltaan tietynlaisten yhtiöiden tilinpäätöksistä (78/660/ETY), jossa tilintarkastusvelvollisuus ulotettiin jäsenvaltioiden tiettyihin, direktiivissä nimettyihin yhtiömuotoihin.

Tilanne alkoi kuitenkin muodostua 1990-luvulla kestävämmäksi, johtuen osaltaan Euroopan ulkopuolisista yhtiö-, kirjanpito- ja tilintarkastuskandaaleista (kuten Enron ja WorldCom), joiden seurausvaikutuksena kasvoi huoli pääomamarkkinoiden luotettavuudesta ja siihen liittyen tilintarkastuksen riippumattomuudesta. Euroopan unioni reagoi kriisiin erityisesti tilintarkastuksen kautta, ei ensisijaisesti yhtiöoikeuden yleislausekkeilla. Keskustelun ytimeen nousi yleinen etu.²⁴ Yleisen edun kannalta merkittävän yhteisön käsite otettiin kuitenkin käyttöön vasta tilintarkastusdirektiivillä. Direktiivin 12 artiklan 13 kohdalla luotiin 'yleisen edun kannalta merkittävillä yhteisön' käsite kattamaan yhteisöt, joiden siirtokelpoiset arvopaperit

23 Tilintarkastusvalvonta, Kertomukset tilintarkastusvalvonnan toiminnasta, https://www.prh.fi/fi/tilintarkastusvalvonta/tilintarkastusvalvonta/kertomukset_tilintarkastusvalvonnan_toiminnasta.html.

24 Communication from the Commission on the statutory audit in the European Union: the way forward, Official Journal of the European Communities, C 143, 8.5.1998, s. 12–18.

on otettu kaupankäynnin kohteeksi jonkin jäsenvaltion säännellyillä markkinoilla ("listayhteisöt"), luottolaitokset ja vakuutusyrietykset. Jäsenvaltiot voivat myös nimetä muita yhteisöjä yleisen edun kannalta merkittäviksi yhteisöiksi, esimerkiksi yhteisöjä, joilla on yleisen edun kannalta suuri merkitys niiden liiketoiminnan luonteen, yhteisön koon tai työntekijämäärän vuoksi. Direktiivin perustelujen (23 johdantokappale) mukaan "[k]oska yleisen edun kannalta merkittävillä yhteisöillä on muita näkyvämpi asema ja niiden merkitys on talouselämän kannalta suurempi, niiden tilinpäätösten tai konsolidoitujen tilinpäätösten lakisääteiseen tarkastamiseen olisi sovellettava tiukempia vaatimuksia."

Tilintarkastusdirektiivi ei kuitenkaan ollut erityisen "kovaa" oikeutta, vaan se antoi jäsenvaltioille varsin paljon jouston varaa. Muutosdirektiivillä ja tilintarkastusasetuksella sääntelykehikko kiristettiin ja näin yleisen edun kannalta merkittävä yhteisö ja sen tilintarkastus muodostui keskeiseksi kriteeriksi määriteltäessä esimerkiksi tilintarkastajilta asetettavia vaatimuksia, tilintarkastustoimeksiannon hoitamistapaa sekä tilintarkastusvalvonnan järjestämistä. Rakenteellisesti tämä tarkoitti, että yleisen edun kannalta merkityksellisten yhteisöjen tilintarkastajien valvontaa koskeva sääntely perustettiin tilintarkastusasetukseen, muiden yhteisöjen tilintarkastajien valvonta tilintarkastusdirektiiviin. Asetuksen ja direktiivin mukainen valvontajärjestelmä säädettiin poikkeamaan toisistaan.

Eräs ero tätä erottelua oli se, miten tilintarkastusvalvonta on järjestettävä ja mikä rooli tilintarkastusvalvontojen virkahenkilöillä ja tilintarkastusvalvonnan ulkopuolisilla riippumattomilla asiantuntijoilla on valvonnassa. Vuoden 2006 tilintarkastusdirektiivi lähti siitä (20 johdantokappale), että jäsenvaltioiden oli muodostettava lakisääteisiä tilintarkastajia ja tilintarkastusyhteisöjä koskeva tehokas julkisen valvonnan järjestelmä, joka perustui tilintarkastajien kotivaltion valvontaan. Julkisen valvonnan järjestelmän *johdossa* oli oltava lakisääteiseen tilintarkastukseen liittyvien alojen asiantuntijoita, jotka eivät toimi tilintarkastajina. Nämä henkilöt voivat olla asiantuntijoita, jotka eivät koskaan ole toimineet tilintarkastajina tai jotka ovat toimineet tilintarkastajina mutta lopettaneet myöhemmin kyseisen toiminnan. Jäsenvaltiot saattoivat kuitenkin sallia, että tilintarkastajina toimivilla henkilöillä on vähemmistöedustus julkisen valvonnan järjestelmän johdossa.

Muutosdirektiivillä ja tilintarkastusasetuksella tätä sääntelyä kiristettiin niin, että yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintar-

kastajien valvonta säädettiin viranomaisvalvonnaksi sen merkittävyyden vuoksi, mutta muiden yhteisöjen tilintarkastajien valvonnassa katsottiin voitavan hyödyntää edelleen viranomaisvalvonnaksi muodostettavan tilintarkastusvalvonnan ulkopuolisia asiantuntijoita. Tämä jaottelu ilmenee selkeästi TTL 9 luvun säännöksistä, jotka soveltuvat vain muihin kuin yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajiin. Tilintarkastusdirektiivi ja TTL mahdollistavat avustavien ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttämisen niin tutkintojen ja kokeiden järjestämisessä kuin laaduntarkastuksessa. Tilintarkastusdirektiivin mukaan tilintarkastusvalvonnan on kuitenkin oltava viime kädessä vastuussa valvonnasta, joka koskee tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen hyväksymistä ja rekisteröintiä, laadunvarmistusjärjestelmiä sekä tutkintajärjestelmiä ja hallinnollisia kurinpitäjärjestelmiä (tilintarkastusdirektiivin 32.4 artikla). Olennaista kuitenkin oli, että tilintarkastusvalvonnan johdossa on oltava lakisääteiseen tilintarkastukseen ja tapauksen mukaan kestävyysraportoinnin varmentamiseen liittyvien alojen asiantuntijoita, jotka eivät toimi lakisääteisinä tilintarkastajina, ja jotka valitaan riippumattoman ja avoimen nimitysmenettelyn mukaisesti (tilintarkastusdirektiivin 32.3 artikla).

3.2. Tilintarkastusvalvonnan organisointi Suomessa

Kuten edellä on todettu, ei ollut selvää, että Tilintarkastusvalvonta sijoitettaisiin nimenomaan Patentti- ja rekisterihallitukseen. Tällainen ratkaisu kuitenkin lopulta tehtiin. Tilintarkastusvalvonnan sijoittamista Patentti- ja rekisterihallitukseen perusteltiin ennen kaikkea synergiaeduilla.²⁵ Patentti- ja rekisterihallitus toimii työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla ja valvontaviranomaisen ohjaus ja valvonta olisivat siten samalla viranomaisella kuin vastuu tilintarkastuksen yleissääntelystä, muista yleisistä tilintarkastusasioista sekä taloudellisesta raportoinnista. Nytemmin sille kuuluu myös kestävyysraportointi ja kestävyysraportointivarmennus. Patentti- ja rekisterihallitus hallinnoi myös suomalaisia yrityksiä ja säätiöitä kattavia tietokantoja ja tilintarkastusvelvollisia kattavaa yritystietojärjestelmää. Patentti- ja rekisterihallitukselle kuuluu lisäksi velvoite määrätä tilintarkastaja tilanteessa, jossa yhteisöllä tai säätiöllä ei ole

²⁵ HE 254/2014 vp, yleisperustelujen 3.2.2 kohta.

vaatimukset täyttävää tilintarkastajaa.

Erityisesti Patentti- ja rekisterihallitukselle on säädetty velvollisuus toimia säätiölain (487/2015, SL) mukaisena rekisteriviranomaisena. Patentti- ja rekisterihallitus ylläpitää sekä säätiörekisteriä että toimii säätiöiden valvontaviranomaisena. SL 14:1:n mukaan Patentti- ja rekisterihallituksen (”rekisteriviranomaisen”) tehtävänä on valvoa, että säätiön toiminnassa noudatetaan tätä lakia ja säätiön sääntöjen määräyksiä. Tämän tehtävän hoitamiseksi Patentti- ja rekisterihallituksella on laajat valtaoikeudet.

Synergiaetujen hakeminen on kuitenkin luonut myös jännitettä Tilintarkastusvalvonnan ja Patentti- ja rekisterihallituksen muiden laajojen tehtävien välille. Tämä jännite on korostunut erityisesti valtionhallinnon tehostamisvaatimusten takia. Jännite kulminoitui erityisesti Tilintarkastusvalvonnan itsenäisyyteen Patentti- ja rekisterihallituksessa.

Kun Tilintarkastusvalvonta käynnistettiin, lähtökohdaksi otettiin Tilintarkastusvalvonnan itsenäisyys. Tilintarkastusvalvonnasta muodostettiin välittömästi pääjohtajan alainen toimintayksikkö Patentti- ja rekisterihallituksessa. Tilintarkastusvalvonnan päällikkönä toimi Tilintarkastusvalvonnan johtaja. Tällä oli suuri merkitys, koska Patentti- ja rekisterihallituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 4 §:n mukaan juuri välittömästi pääjohtajan alaisen toimintayksikön päälliköltä vaaditaan ylempi korkeakoulututkinto, hyvää perehtyneisyyttä viran tehtävälleen ja käytännössä osoitettua johtamistaitoa.

Tämä järjestelmä kuitenkin purettiin vuonna 2020, jonka jälkeen Tilintarkastusvalvonta ei ole enää ollut itsenäinen yksikkö PRH:ssa eikä sillä ole johtajaa, jolla on hyvä perehtyneisyys tilintarkastukseen ja kestävyysraportointivarmennukseen. Heräsi kysymys, missä määrin järjestely täyttää tilintarkastusdirektiivin 32.3 artiklan vaatimuksen tilintarkastus- ja kestävyysraportointivarmennusasiantuntemukseen perustuvasta Tilintarkastusvalvonnan johdosta.

Nämä synergiaedut aiheuttivat jännitteitä Patentti- ja rekisterihallituksen eri roolien välille. Samalla ne hämärsivät Tilintarkastusvalvonnan aseman itsenäisyyttä. Tätä korostaa Patentti- ja rekisterihallituksella olevat säätiöiden valvontatehtävät.

Patentti- ja rekisterihallituksen laajat tehtävät ovat aiheuttaneet haasteita valtionhallinnon tehostamisessa, josta on seurannut virkamiesten vähentäminen. Tilintarkastusvalvonnan virkamiesten tehtäviin kuuluu nykyisin myös muita rekisteriviranomaisen tehtäviä,

esimerkiksi juuri säätiövalvonta ja muita hallinnollisia tehtäviä. Vaarana on, että virkamiehillä ei riitä riittävästi aikaa tilintarkastusvalvonnalle. Tätä on korostanut halu pitää konkreettinen valvonta puhtaasti viranomaisvalvonnassa myös muiden kuin yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien osalta.

Selvityksen aikana on myös tuotu esiin huoli siitä, että asiantuntevan Tilintarkastusvalvonnan johtajan puuttuminen on johtanut siihen, että Tilintarkastusvalvonnan osalta suuret linjat ja tavoitteet suhteessa yhteiskuntaan, markkinoihin, valvottaviin ja muihin sidosryhmiin ovat hämärtyneet ja Suomen rooli sekä eurooppalaisessa että kansainvälisessä valvojien yhteistyössä niin CEAOB:ssa, IFIAR:ssa kuin keskeisten kansallisten tilintarkastusvalvojien kuten Yhdysvaltain PCAOB:n ja Sveitsin RAB:n kanssa. Tilintarkastusvalvonta huolehtii TTL 7:2:n tehtävistä siltä osin kuin kyse on tilintarkastajien hyväksymisestä ja muiden kuin yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien valvonnasta ja laaduntarkastuksista. Missä määrin Tilintarkastusvalvonnalla riittää kapasiteetti huolehtia tilintarkastuksen yleisestä ohjauksesta ja kehittämisestä, mukaan lukien hyväksymisjärjestelmän kehittäminen, sekä kansainvälisestä yhteistyöstä, on sen sijaan haastavaa, samoin sen varmistaminen, että kaikki tilintarkastajat ylläpitävät ja kehittävät ammattitaitoaan ja säilyttävät hyväksymisen edellytykset. Laadunvalvontajärjestelmän kehittäminen edellyttää entistä suurempaa kansainvälistä aktiivisuutta ja pyrkimystä vaikuttaa alan standardeihin, sekä sisäisten että ulkoisten laadunvalvontastandardien osalta. Vaarana on, että Tilintarkastusvalvonta jää päivittäisten tehtäviensä kuten tilintarkastajatutkinnot, tilintarkastajien hyväksyminen, laaduntarkastus ja tutkinnot tasolle, ilman suurempaa visiota tilintarkastuksen ja valvonnan kehittämisestä. Kestävyyssraportointivarmennus on tuonut tähän vielä uuden kierteen.

On myös muistettava, että Tilintarkastusvalvonnan tehtävänä on EU:n tilintarkastusasetuksen 27.1 artiklan mukaan on seurattava markkinoiden kehitystä yleisen edun kannalta merkittäville yhteisöille tarjottavien lakisääteisten tilintarkastuspalvelujen alalla ja arvioida siitä saatuja havaintoja. Erityisesti Tilintarkastusvalvonnan on arvioitava tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen toimintaan liittyviä laadullisia puutteita ja niistä mahdollisesti johtuvia riskejä sekä arvioitava tilintarkastusyhteisöjen ketjujen järjestelmiin liittyviä puutteita, jotka voivat aiheuttaa tilintarkastusyhteisön kaatumisen, lakisääteisen tilintarkastuksen palvelujen häiriintymisen tietyllä sektorilla tai eri

sektoreilla, tilintarkastuspuutteiden riskin jatkuvan kasaantumisen ja finanssialan yleiseen vakauteen kohdistuvia vaikutuksia.

Markkinoiden seuranta ja arviointi tapahtuu ensisijaisesti keräämällä tietoja tilintarkastusmarkkinoista ja yhdistelemällä tietoja muiden maiden valvontaviranomaisten kanssa. Tämä tapahtuu ensisijaisesti CEAOB:ssa. Tämäkin korostaa Tilintarkastusvalvonnan tarvetta olla aktiivinen CEAOB:n piirissä tapahtuvassa valvontayhteistyössä.

3.3. Laadunvalvonta

Tilintarkastusvalvonta valvoo tilintarkastuksen laatua ja huolehtii laadunvalvontajärjestelmän kehittämisestä (TTL 7:2.1/4). Valvonnan johtamisen, organisoinnin ja toteuttamisen osalta tilintarkastuslaissa lähdettiin, EU:n tilintarkastusasetuksen ja tilintarkastusdirektiivin muutosdirektiivin takia, että valvonta painottuu laadunvalvontaan ja erityisesti yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien valvontaan. Keskeistä tilintarkastusvalvonnassa on tehokas tilintarkastuksen laadunvalvontajärjestelmä, joka kohdistuu yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen lakisääteisiä tilintarkastuksia suorittavia lakisääteisiä tilintarkastajia ja tilintarkastusyhteisöjä koskeviin laadunvarmistustarkastuksiin riskianalyysin perusteella vähintään joka kolmas vuosi ja muiden lakisääteisten tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen osalta vähintään joka kuudes vuosi (EU:n tilintarkastusasetuksen 26.2 artikla). Ottaen huomioon sekä EU-lainsäädännön että kansallisen lainsäädännön painotukset oli luontevaa, että Tilintarkastusvalvonnan aloittaessa toimintansa painopiste oli laaduntarkastuksissa. Kun tilintarkastusasetus velvoittaa yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien laaduntarkastusten toteuttamiseen viranomaistoimin, muiden lakisääteisten tilintarkastajien laaduntarkastuksissa hyödynnettiin tilintarkastajia tilintarkastusdirektiivin ja -lain asettamissa rajoissa. Tähän tuli kuitenkin muutos vuodesta 2018 lähtien, jolloin siirryttiin kaikkien laaduntarkastusten toteuttamiseen yksinomaisesti Tilintarkastusvalvonnan laaduntarkastajien toimesta.

Toisaalta laaduntarkastusten kohdentumisessa on tapahtunut merkittävä muutos tilintarkastuslain voimassa olon aikana painotuksen siirtyessä pois yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien laaduntarkastuksista. Vuonna 2016 yleisen edun kannalta

merkittävien yhteisöjen toimeksiantojen laaduntarkastusten osuus oli 55 prosenttia ja muiden toimeksiantojen 45 prosenttia. Vuosina 2017–2023 jakauma on ollut 10 prosenttia ja 90 prosenttia. Vuonna 2023 tehdyistä laaduntarkastuksista vain 3 prosenttia kohdistui enää yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen toimeksiantoihin ja 97 prosenttia muihin toimeksiantoihin. Vuodesta 2024 lähtien tilanne on hieman tasoittunut. Vuonna 2024 yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen toimeksiantoihin kohdistui 11 prosenttia laaduntarkastuksista ja muiden yhteisöjen toimeksiantoihin 89 prosenttia. Tasoittuminen on jatkunut: vuonna 2025 yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen toimeksiantoihin kohdistui 25 laaduntarkastusta (20 prosenttia) ja muiden yhteisöjen toimeksiantoihin 101 laaduntarkastusta (80 prosenttia). Edelleen selkeä valtaosa laaduntarkastuksista kohdistuu sääntelyn kannalta vähemmän merkityksellisiin kuin yleisen edun kannalta merkittäviin toimeksiantoihin.

On kuitenkin myös huomattava, että Suomessa on suhteellisen vähän yleisen edun kannalta merkittäviä yhteisöjä ja näin niihin kohdistuvat toimeksiannot ovat suhteellisen vähäisiä suhteessa muihin toimeksiantoihin. Suomessa tilintarkastusvelvollisuuden rajat ovat suhteellisen alhaisia, joten pieniin ja keskisuuriin yhteisöihin kohdistuvien toimeksiantojen suhteellinen osuus on suuri. Tilintarkastusvalvonnan voimavarat eivät ole kuitenkaan mitoitettuja muihin kuin yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen toimeksiantopopulaation laaduntarkastukseen, josta on seurannut väistämättä huomion siirtyminen pois yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen toimeksiannoista. Toisaalta laaduntarkastusjärjestelmän ytimessä ovat tilintarkastusyhteisöihin kohdistuvat laaduntarkastukset.

Laaduntarkastuksia tehdään myös JHT-tilintarkastajiin ja heidän julkishallinnon tilintarkastustoimeksiantoihinsa. Tilintarkastusvalvonnan henkilökunnan kompetenssi julkishallinnon tilintarkastukseen on välillä kyseenalaistettu.

- On kuitenkin erittäin vaikeaa arvioida, kuinka monella Tilintarkastusvalvonnan virkamiehellä on kokemusta julkishallinnon tilintarkastuksesta.

Laaduntarkastuksen osalta keskeistä olisi toteuttaa tilintarkastusasetuksen vaatimukset, eli toteuttaa laaduntarkastus vähintään joka kolmas tai kuudes vuosi. Keskeistä olisi keskittyä nopeampifrekvens-

siseen yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen toimeksiantojen laaduntarkastukseen.

On kuitenkin samanaikaisesti varmistettava, että muitakin toimeksiantoja tarkastetaan vähintään kuuden vuoden välein. Mikäli tähän ei ole resursseja viranomaisvoimin, olisi syytä harkita palaamista tilintarkastuslain voimaantulon jälkeisiin käytäntöihin, jossa TTL:n ohjaamalla tavalla käytetään hyväksi ulkopuolisia asiantuntijoita. ”Ohjaket” säilyvät tällöinkin tilintarkastusdirektiivin ja -asetuksen sekä TTL:n mukaisesti Tilintarkastusvalvonnalla.

Muiden kuin yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen toimeksiantojen laaduntarkastus on tärkeä osa tilintarkastusvalvontaa. Laaduntarkastusten tulosten perusteella tilintarkastuksen laatu on varsin vaihtelevaa. Laaduntarkastustulos hylätty johtaa käytännössä asian viemiseen tutkinta-asiana tilintarkastuslautakunnan käsittelyyn ja seuraamukseksi määrätään yleensä varoitus.²⁶

Ottaen huomioon muiden kuin yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen suuri määrä verrattuna suhteellisen pieneen joukkoon yleisen edun kannalta merkittäviä yhteisöjä, on toki tärkeää, että myös muiden kuin yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tarkastustoimeksiantoja valvotaan, toimeksiantoja suorittaviin kohdistetaan laaduntarkastuksia ja puutteisiin puututaan. Tilintarkastusvalvonta voisi vähentää painetta käyttämällä ulkopuolisia asiantuntijoita laaduntarkastuksissa, kuten se teki toimintansa alkuvuosina. On kuitenkin mahdollista, että pysytään nykyisellä linjalla, jolloin kaikki Tilintarkastusvalvonnan toiminta on virkатыötä. Tilintarkastusvalvonta voi kuitenkin oman riskiarvionsa ja -profilointinsa perusteella kohdentaa tämän työn niin, että valvontatoimet ja laaduntarkastukset kohdentuvat ensisijaisesti näihin korkean riskin toimijoihin, ja jos tilintarkastajilla ei ole halua tai kykyä korjata toimintaansa, saattaa nämä tilintarkastuslautakunnan käsiteltäviksi seuraamuksineen.

3.4. Hyväksymisen edellytysten säilyttäminen

Tilintarkastusvalvonta valvoo, että tilintarkastajat ylläpitävät ja kehittävät ammattitaitoaan ja säilyttävät hyväksymisen edellytykset (TTL

²⁶ Ks. esim. Marjukka Kähönen, Tilintarkastuslautakunta – luottamuksen ja seuraamusharkinnan ytimessä, *Profitti – Talous ja Tilintarkastus* 2/2025, s. 10–13.

7:2.1/3). Valvontaa tehdään esimerkiksi tilintarkastajilta vuosittain pyydettyillä valvontailmoituksilla.²⁷

Tilintarkastusvalvonta on antanut ohjeet Vaatimukset tilintarkastajan hyväksymisen edellytysten säilyttämiseksi sekä ammattitaidon ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi (voimaan 1.7.2017)²⁸ ja Tilintarkastajan ammattitaidon ylläpitäminen ja kehittäminen sekä hyväksymisen edellytysten säilyttäminen (voimaan 1.7.2025).²⁹ Tilintarkastuslautakunta on lisäksi antanut tulkintaratkaisuja hyväksymisen edellytysten säilyttämisestä.

Keskeiset hyväksymisen edellytysten säilyttämisvaatimukset ovat:

- Tilintarkastajana ei voi toimia henkilö, jolle on määrätty edunvalvoja, jonka toimintakelpoisuutta on rajoitettu, joka on vaavaltainen tai joka on konkurssissa tai liiketoimintakiellossa.
- Tilintarkastaja on edelleen sopiva tilintarkastajan tehtävään. Henkilö on sopimaton tilintarkastajan tehtävään, jos hänet on tuomittu lainvoimaisella tuomiolla kolmen viimeisen vuoden aikana sakkorangaistukseen tai viiden viimeisen vuoden aikana vankeusrangaistukseen rikoksesta, joka osoittaa hänen olevan sopimaton toimimaan tilintarkastajana. Henkilöä ei myöskään pidetä sopivana tehtävään, jos hän on muutoin aikaisemmalla toiminnallaan osoittanut olevansa ilmeisen sopimaton tilintarkastajan tehtävään. Koska taloudellinen riippumattomuus on osa sopivuutta tilintarkastajan tehtävään, tilintarkastaja ei saa myöskään olla pysyvästi ylivelkainen ja maksukyvytön.

Tilintarkastajan ammattitaidon ylläpitäminen ja kehittäminen edellyttää 1) toimintaa lakisääteisissä tilintarkastustehtävissä tai näihin rinnastettavissa tehtävissä ja 2) riittävän laajaa jatkuvaa koulutusta.

- HT- ja KHT-tilintarkastajan ammattitaidon ylläpitäminen ja kehittäminen edellyttää toimintaa lakisääteisissä TTL 1:1.1:n 1 kohdan mukaisissa tilintarkastustehtävissä tai näihin rinnas-

²⁷ HE 254/2014 vp, yksityiskohtaisten perustelujen TTL 7:2.1/3:n kohdalla.

²⁸ Saatavissa avoimesti: https://www.prh.fi/fi/tilintarkastusvalvonta/tilintarkastajille/ohjeet/voimassa_alkaen_1.7.2017_vaatimukset_tilintarkastajan_hyvaksymisen_edellytysten_sailyttamiseksi_ja_ammattitaidon_yllapitamiseksi_ja_kehittamiseksi.html.

²⁹ Saatavilla avoimesti: <https://www.prh.fi/fi/tilintarkastusvalvonta/tilintarkastajille/ohjeet/voimaan-1.7.2025-tilintarkastajan-ammattitaidon-yllapitaminen-ja-kehittaminen-seka-hyvaksymisen-edellytysten-sailyttaminen.html>.

- tettavissa tehtävissä sekä riittävän laajaa koulutusta;
- JHT-tilintarkastajan ammattitaidon ylläpitäminen ja kehittäminen edellyttää toimintaa lakisääteisissä TTL 1:1.1:n mukaisissa tilintarkastustehtävissä ja lisäksi toimintaa JHTTL 1:1.1:n mukaisissa tilintarkastustehtävissä tai näihin rinnastettavissa tehtävissä sekä riittävän laajaa koulutusta;
- JHTT-tilintarkastajan ammattitaidon ylläpitäminen ja kehittäminen edellyttää toimintaa JHTTL 1:1.1:n tai 1:12:n 7 tai 9 kohdan mukaisissa taikka TTL 12:2:n 3 tai 4 kohdan mukaisissa tilintarkastustehtävissä ja riittävän laajaa koulutusta;
- KRT-tarkastajan ammattitaidon ylläpitäminen ja kehittäminen edellyttää riittävän laajaa koulutusta.

HT-, KHT-, JHT- ja JHTT-tilintarkastajan ammattitaidon ylläpitäminen ja kehittäminen edellyttää, että tilintarkastaja suorittaa joko riittävän määrän lakisääteisiä tilintarkastustehtäviä tai toimii ammattimaisesti näihin rinnastettavissa tehtävissä. Riittävä määrä tilintarkastustehtäviä määritellään seuraavasti:

- HT-tilintarkastaja: toimivien yhteisöjen tai säätiöiden TTL:n mukaisia tilintarkastuksia yhteensä vähintään 100 tuntia, joihin sisältyy vähintään 15 tilintarkastustehtävää kolmen viimeksi kuluneen vuoden aikana;
- KHT-tilintarkastaja: toimivien yhteisöjen tai säätiöiden TTL:n mukaisia tilintarkastuksia yhteensä vähintään 200 tuntia, joihin sisältyy vähintään 30 tilintarkastustehtävää kolmen viimeksi kuluneen vuoden aikana;
- JHT-tilintarkastaja: edellä mainitun HT-tilintarkastajan vaatimuksen lisäksi vähintään 200 tuntia JHTTL mukaisia tilintarkastustehtäviä kolmen viimeksi kuluneen vuoden aikana.
- JHTT-tilintarkastaja: vähintään 200 tuntia JHTTL 1:1:n mukaisia tehtäviä tai JHTTL 1:12:n 7 tai 9 kohdan mukaisia taikka TTL 12:2:n 3 tai 4 kohdan mukaisia tilintarkastustehtäviä kolmen viimeksi kuluneen vuoden aikana.

KRT-tarkastajalla tulee olla tilintarkastajan hyväksynnän mukainen määrä tilintarkastajan tehtäviä, koska kaikki KRT-tarkastajat ovat myös tilintarkastajia.

Lakisääteisiin tilintarkastustehtäviin rinnastetaan ammattimaiset

(päätoimiset, muut kuin vähäiset), tilintarkastajan ammattitaitoa vaativuudeltaan vastaavat tarkastustehtävät, jotka perustuvat toisen toiminnan arviointiin suhteessa tiettyihin arviointikriteereihin. Tarkastusta koskevien menettelytapojen (ISA-standardit, hyvä tilintarkastustapa, julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa) hallitsemisen lisäksi edellytetään lakisääteiseen tilintarkastukseen kuuluvien sisällöllisten seikkojen tuntemista (normisto, joka liittyy tarkastustehtävään, esim. kirjanpitolaki, IFRS-standardit, osakeyhtiölaki). Esimerkkejä tässä kohdassa tarkoitetuista tehtävistä ovat julkishallinnon tarkastustehtävät.

Patentti- ja rekisterihallitus voi käyttää ammattitaidon arvioinnissa tapauskohtaista harkintaa. PRH käyttää arvioinnissa tilintarkastajan toimittamaa selvitystä, josta ilmenee tilintarkastajan perusteet, joilla ammattimainen muu toiminta rinnastuu tilintarkastustehtäviin.

Tilintarkastajan täytyy osoittaa hankkineensa yhteensä 120 tuntia tämän ohjeen edellyttämää koulutusta kolmen viimeksi kuluneen vuoden aikana. Koulutustunneista 60 tuntia pitää olla todennettavia. Jos tilintarkastajalla ei ole riittävästi todennettavia tunteja päättyneellä kolmen vuoden tarkastelukaudella, Patentti- ja rekisterihallitus voi huomioida edeltävältä kolmen vuoden tarkastelukaudesta enintään 20 tuntia todennettavaa koulutusta siltä osin kuin todennettavat koulutustunnit ylittivät edeltävän tarkastelukauden vähimmäismäärän. Tilintarkastajalla on oltava vähintään 20 tuntia koulutusta vuodessa.

Koulutukseen täytyy sisältyä seuraavat aihealueet: tilintarkastus ja varmennustoimeksiannot, esimerkiksi tilintarkastusta koskeva sääntely, hyvä tilintarkastustapa, ISA-standardit, hallinnon tarkastus, riskien hallinta, sisäiset kontrollit, etiikka; kirjanpito, laskentatoimi ja yhtiölainsäädäntö, esimerkiksi kirjanpitoa ja tilinpäätöstä koskeva sääntely, hyvä kirjanpitolata, tilinpäätöksen analysointi; verotus; JHT-/JHTT-tilintarkastajalla lisäksi julkisyhteisölainsäädäntö; KRT-tarkastajalla lisäksi kestävyysseikat.

Tilintarkastaja voi täyttää jatkuvan koulutuksen vaatimukset seuraavilla tavoilla: koulutukseen tai seminaariin osallistuminen (läsnä- tai etäosallistuminen), kouluttaminen tai luennoitsijana toimiminen (saman sisältöinen luento luetaan hyväksi kerran yhden vuoden aikana), lautakuntatyöskentely (esimerkiksi tilintarkastuslautakunta, kirjanpitolautakunta ja sen hyvinvointialue- ja kuntajaosto), workshopit vertaisryhmän kanssa, tilintarkastajatutkintoja valmistelevalle työryhmän työskentelyyn osallistuminen, artikkelien kirjoittaminen

(artikkelin pituus 2340 kirjoitusmerkkiä vastaa kolmea tuntia), tutkimustyö, jatko-opiskelu, itseopiskelu: ammattiartikkelien ja muun ammattikirjallisuuden lukeminen.

Jatkuva koulutus voidaan todentaa esim. seuraavilla tavoilla: kurssin osanottotodistus tai kopio osallistujaluettelosta (myös online-opiskelusta), kopio kurssiohjelmasta/laskusta, maksuvahvistus tapahtumaan osallistumisesta, vahvistus lautakunnan kokouksiin osallistumisesta, muistiinpanot keskusteluryhmästä, johon on osallistunut, kopio artikkelista, jonka kirjoittamiseen on osallistunut.

Tilintarkastajan on säilytettävä jatkuvaan koulutukseen liittyvät osallistumista todentavat dokumentit päätyneeltä kolmen vuoden tarkastelukaudesta ja sitä edeltäneeltä kolmen vuoden tarkastelukaudesta (yhteensä 6 vuoden ajan) mahdollista tarkastusta varten.

Ammattitaidon ylläpitämistä ja kehittämistä arvioidaan vuosittain tilintarkastajien antamien valvontatietojen perusteella. Patentti- ja rekisterihallitus voi tarvittaessa pyytää viranomaisilta todistuksia tai otteita tilintarkastajan hyväksymisen edellytysten säilymisen arviointia varten. Tilintarkastajan pitää toimittaa valvontatietoilmoitus siitä lähtien, kun hyväksyminen on voimassa. Arviointi tehdään raportointikauden päättyessä kolmen vuoden tarkastelujaksolta. Arviointi tehdään ensimmäisen kerran silloin, kun tilintarkastaja on ollut hyväksyttynä täydet kolme vuotta.

Tilintarkastaja saa arvioinnin tiedokseen Patentti- ja rekisterihallituksen lähettämän palautteen muodossa. Valvontatietojen kerääminen ja palautteen antaminen niihin on viranomaisen suorittamaa hallintotoimintaa, johon ei liity hallintolain tarkoittamaa hallintopäätöstä. Näin ollen palautteen antamiseen ei liitetä oikaisuvaatimusohjetta.

Patentti- ja rekisterihallitus valvoo laissa olevan vaatimuksen täyttymistä ohjeen mukaisten kriteerien avulla. Mikäli tilintarkastaja ei täytä Patentti- ja rekisterihallituksen ohjeen mukaisia toimeksiantoihin ja koulutukseen liittyviä vaatimuksia kolmelta peräkkäiseltä tarkastelujaksolta (eli tilintarkastaja saa kolmena peräkkäisenä vuonna palautteen, että vaatimukset eivät täyty), on hänellä vielä mahdollisuus parantaa toimintaansa seuraavan raportointikauden aikana. Sen jälkeen tilintarkastusvalvonnalla on mahdollisuus saattaa asia Patentti- ja rekisterihallituksen oikeudellisen yksikön valvontatiimin käsiteltäväksi jatkotoimenpiteitä varten. Jatkotoimenpiteet käsitellään tapauskohtaisen arvioinnin ja tilintarkastajan kuulemisen avulla. Jos tilintarkastaja ei noudata tilintarkastuslakia, voi siitä seurata tilintarkastuslain mukaisia

seuraamuksia, joista päättää tilintarkastuslautakunta.

Jos tilintarkastaja on poissa tilintarkastajan ammattitaitoa ylläpitävistä tehtävistä, hän voi pyytää tilintarkastusvalvonnalta tilintarkastajaksi hyväksymisensä lakkauttamista tilintarkastusvalvonnan antaman ohjeen³⁰ mukaan. Poissaolon jälkeen hän voi hakea tilintarkastajaksi hyväksymisen palauttamista saman ohjeen mukaisesti. Hyväksymisen lakkauttamishakemusta ei tarvitse tehdä, jos tilintarkastaja arvioi, että hänelle kertyy poissaolosta huolimatta kolmen vuoden tarkastelujaksolla (-jaksoilla) riittävästi ammattitaidon ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi edellytettäviä työtehtäviä ja koulutusta. Jos tilintarkastajan hyväksyminen on tällöin voimassa, on tilintarkastajalla velvollisuus osallistua hänelle määrättyyn laaduntarkastukseen.

Käytännössä tämä tarkoittaa, että säilyttääkseen hyväksymisensä tilintarkastajat sekä käyvät riittävässä määrässä koulutuksia tietyllä tarkastelujaksolla että tekevät tilintarkastuksia taikka siihen rinnastettavia tehtäviä riittävän määrän tarkastelujaksolla. Ei siis riitä, että tilintarkastaja ainoastaan työskentelee tilintarkastusyhteisössä tai sen tilintarkastustiimissä. Tulkinta on muodostunut tiukemmaksi kuin tilintarkastusjärjestelmää säädettiin. Tilintarkastuslain perustelujen mukaan ammattitaitoa voi kuitenkin ylläpitää muutenkin kuin osallistumalla tilintarkastustoimeksiantojen hoitamiseen, esimerkiksi JHT-tilintarkastajien toimiminen julkishallinnon ja -talouden tilintarkastustehtävissä tai valtionalouden tarkastusvirastossa tilintarkastustehtävissä taikka muussa julkishallinnon- ja talouden tilintarkastustehtävissä.³¹

Vaikka lain perustelujen mukaan JHT-tilintarkastajalle osaamisen ylläpidon tulee olla mahdollista julkishallinnon ja -talouden tarkastustehtäviä tekemällä, Tilintarkastusvalvonta lähtee siitä, että JHT-tilintarkastajan tulee tehdä myös yksityisten osakeyhtiöiden tilintarkastuksia säilyttääkseen edellytykset HT-tilintarkastajan hyväksynnälle, joka on puolestaan edellytys JHT-tilintarkastajan hyväksynnälle.

Vastaava koskenee myös kestävyysraportointitarkastajia (KRT), joilla täytyy myös olla HT-pätevyys. Ohjeen mukaan kestävyysraportointitarkastajan ammattitaidon ylläpitäminen ja kehittäminen edellyttää

30 Patentti- ja rekisterihallitus, Tilintarkastajien hyväksymisen lakkauttaminen ja hyväksymisen palauttaminen, saatavilla avoimesti <https://www.prh.fi/fi/tilintarkastusvalvonta/tilintarkastajille/ohjeet/tilintarkastajienhyvaksymisenlakkauttaminenjahyvaksymisenpalauttaminen.html>.

31 HE 254/2014 vp, yksityiskohtaisten perustelujen TTL 7:2.1/3:n kohdalla.

vain riittävän laajaa koulutusta. Toisaalta ohjeessa todetaan, että kestävyysraportointitarkastajalla tulee olla tilintarkastajan hyväksynnän mukainen määrä tilintarkastajan tehtäviä, koska kaikki kestävyysraportointitarkastajat ovat myös tilintarkastajia.

Tilanne ei ole tyydyttävä, ja oikeudellinen epävarmuus edellyttäisi mitä ilmeisimmin lainsäädännön tarkentamista. Nykyinen tulkinta ei myöskään kannusta monipuolisen työkokemuksen kerryttämiseen.

3.5. Tutkinta-asiat

TTL 7:2.1/2:n mukaan Tilintarkastusvalvonnan tehtävänä on valvoa, että tilintarkastajat toimivat TTL:n, sen nojalla annettujen säännösten ja JHTTL:n mukaisesti. Seuraamuksen näistä rikkomuksista määrää tilintarkastuslautakunta Tilintarkastusvalvonnan esittelystä.

Toisin kuin ennen TTL:n säätämistä, jolloin seuraamusasiat tulivat vireille kantelujen perusteella, TTL:n aikana on korostunut Tilintarkastusvalvonnan oma-aloitteisesti vireillepanemat seuraamusasiat. Merkittävässä roolissa on Tilintarkastusvalvonnan laaduntarkastuksessa tehdyt havainnot (hylätty-tulos), mutta myös Tilintarkastusvalvonnan muut oma-aloitteiset havainnot. Esimerkiksi vuonna 2025 annetuista 39 seuraamusta koskevasta päätöksestä 27 (eli 70 prosenttia) olit tullut tilintarkastuslautakuntaan Tilintarkastusvalvonnan laaduntarkastuksen hylätty tuloksen seurauksena.

3.6. Seuraamusten julkistaminen

Tilintarkastusdirektiivin 30.3 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että lakisääteisiin tilintarkastajiin ja tilintarkastusyhteisöihin kohdistetut toimenpiteet ja seuraamukset julkistetaan asianmukaisella tavalla. Seuraamuksiin on sisällyttävä mahdollisuus peruuttaa hyväksyminen. Jäsenvaltiot voivat päättää, että tässä julkistamisessa ei ilmoiteta yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/46/EY 2.a artiklassa tarkoitettuja henkilötietoja eli kaikenlaisia tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä koskevia tietoja; tunnistettavissa olevana pidetään henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa, erityisesti henkilönumeron taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen,

fysiologisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella.

Kun TTL:iin otettiin seuraamusten julkistamista koskevat TTL 10:8 vuonna 2016 (622/2016), ei pohdittu säännösten suhdetta tietosuojaan, vaan säädettiin tilintarkastusdirektiivin mukaisesta maksimi-julkistamisesta. ESAP-asetuksen täydentäviä säännöksiä säädettäessä vuonna 2024 asiaa kuitenkin pohdittiin ja talousvaliokunta esitti edellä mainitun lausuman TTL 10:8:n säännösten ongelmallisuudesta. Yhtäältä on kysymys siitä, miten tilintarkastusyhteisö yksilöidään, toisaalta siitä, yksilöidäänkö seuraamuksen saanut tilintarkastaja ja jos yksilöidään, miten.³² On siis hyvissä ajoin, talousvaliokunnan edellyttämällä tavalla, ryhdyttävä pohtimaan TTL 10:8:n kokonaisreformia sen kannalta, minkälaisia henkilötietoja seuraamuksen saaneista tilintarkastajista on ylipäätään tarkoituksenmukaista julkaista.

Patentti- ja rekisterihallitus julkaisee tilintarkastuslautakunnan ratkaisut sellaisenaan, toisin kuin yleiset tuomioistuimet. Usein ne sisältävät tilintarkastajan lisäksi kolmansia koskevia yksityisiä, nimettyjä tietoja, joiden julkaisemista on pidetty tuomioistuinten osalta erittäin ongelmallisena. Ratkaisut voivat koskea kolmansien elämään liittyviä varsin intiimejä tai liikesalaisuuksiin yleensä luettavia yksityiskohtia (esimerkkinä jäljempänä mainittu ratkaisu PRH/431/10000/2024).

Accountancy European joulukuussa 2025 julkaistussa keskustelupaperissa *Audit supervision in the EU: Principles and good practices*,³³ jota on käsitelty tarkemmin jäljempänä, on pohdittu myös tilintarkastusvalvontojen päätösten avoimuutta. Avoimuus on tällä hetkellä vähemmistönä jäsenvaltioissa, vain viidessä EU-maassa laaduntarkastus- ja muut valvontaraportit ovat ylipäätään julkisia edes yleisen edun kannalta merkittävien tilintarkastusten osalta. Muutoin julkaistaan vain yleisiä tuloksia jäsenvaltiotasolla. Sanktioiden osalta 12 jäsenvaltiota julkaisee sanktion saaneen tilintarkastajan nimen; esimerkiksi Norjassa, Ruotsissa ja Virossa tilintarkastajan nimeä ei julkaista. Accountancy Europe suosittelee nimen julkaisemista yleisen edun kannalta merkittävien tarkastusten osalta, muiden osalta julkisuuden tulisi kuitenkin olla rajoitettua, tulosten summaarisia ja anonyymeja.

32 Ks. TaVM 20/2024 vp – HE 155/2024 vp; ks. myös HE 155/2024 vp, yleisperuste-lujen 6 kohta.

33 Accountancy Europe: *Audit supervision in the EU: Principles and good practices*. Discussion paper, Audit and Assurance, December 2025, saatavilla <https://accountancyeurope.eu/publications/audit-supervision-in-the-eu-principles-and-good-practices/>.

3.7. Tilintarkastuslautakunnan asema

Kun TTL säädettiin, lakkautettiin kauppakamarien tilintarkastusvaliokunnat, Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta ja valtion tilintarkastuslautakunta. Tilintarkastusvalvontaan perustettiin kuitenkin itsenäinen tilintarkastuslautakunta, jonka tehtäväksi säädettiin tilintarkastuksen yleinen ohjaus ja kehittäminen, huomautuksen, varoituksen tai hyväksymisen peruuttamisen määrääminen tai määräämättä jättäminen, Tilintarkastusvalvonnan päätöksestä tehdyn oikaisuvaatimuksen käsittely sekä muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätökseen kun on kyse huomautuksen, varoituksen, hyväksymisen peruuttamista, määräaikaista kieltoa toimia tilintarkastajana tai kestävyysraportointitarkastajana tai määräaikaista kieltoa toimia tilintarkastusyhteisön hallintoelimissä. Tilintarkastuslautakunnan tehtävänä on myös edistää tarkoituksenmukaisella tavalla Tilintarkastusvalvonnalle tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamista.

TTL:ssa asetetaan tilintarkastuslautakunnan jäsenille ja varajäsenille sekä kelpoisuus- että esteettömyysvaatimuksia. Kaikkien jäsenten tulee olla tilintarkastukseen hyvin perehtyneitä. Vähintään kahdella jäsenellä tulee olla muu oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto. Lautakunnalla kokonaisuutena tulee olla sen tehtävien edellyttämä muu asiantuntemus. Pysyvien asiantuntijoiden tulee olla tilintarkastajia. Lautakunnan jäseneksi ei kuitenkaan voida valita tilintarkastajaa, tilintarkastusyhteisön osakasta tai vastaavassa asemassa olevaa, tilintarkastusyhteisön hallituksen tai vastaavan toimielimen jäsentä taikka tilintarkastusyhteisöön työ- tai toimeksiantosuhteessa olevaa. Enemmistön jäsenistä tulee olla henkilöitä, joiden toimimisesta edellä mainituissa tehtävissä on kulunut enemmän kuin kolme vuotta.

Kelpoisuusvaatimuksissa ei mainita nimenomaisesti perehtyneisyyttä kestävyysraportointivarmenemiseen, vaikka lautakunnan tehtävät liittyvät kestävyysraportointitarkastajien toiminnan arviointiin. On vaikea sanoa, milloin lautakunnalla on kokonaisuutena kestävyysraportoinnin arvioinnin edellyttämä asiantuntemus. Kestävyysraportointidirektiivin voimaansaattamisvaiheessa ei välttämättä ole huomioitu mitä kelpoisuusvaatimuksia kestävyysraportointitarkastajien valvonta tilintarkastuslautakunnalle asettaa. Tämä on erityisen huomionarvoista, kun tilintarkastuslautakunta korosti itse lainvalmisteluvaiheessa tarvetta tehdä kestävyysraportointivarmennuksesta tilintarkastajien

monopoli (kestävyysraportointidirektiivin salliessa jäsenvaltiolle myös mahdollisuuden sallia kestävyysraportoinnin varmennus myös ETA-valtioon rekisteröityneille ja siellä akkreditoidulle varmennuspalvelujen tarjoajille) ”valvonnan ja sanktioinnin yhdenmukaisuuden” takia.³⁴

3.8. Hyvä tilintarkastustapa ja kansainväliset tilintarkastusstandardit

Tilintarkastajan on noudatettava hyvää tilintarkastustapaa ja kestävyysraportointitarkastajan hyvää varmennustapaa. Tilintarkastuslautakunta on linjannut (TILA 16.5.2017/PRH/4320/10000/2016), että hyvän tilintarkastustavan käsitteen ja sisällön kannalta olennaisena lähteenä pidetään kansainvälisiä tilintarkastusalan standardeja (ISA ja ISQC 1). Korkein hallinto-oikeus on puolestaan tarkentanut (583/2020, 12.2.2020, 3673/2/18), että koska Euroopan unionissa ei ole hyväksytty sovellettavaksi kansainvälisiä tilintarkastusstandardeja, niiden soveltamiseen ei ole velvollisuutta. Kansainvälisiä tilintarkastusstandardien sisältämien keskeisten periaatteiden noudattamista on kuitenkin pidettävä osana tilintarkastuslaissa säädettyä hyvää tilintarkastustapaa. Koska kysymys ei kuitenkaan ole lakiin verrattavista suoraan sovellettavista oikeusohjeista, standardeille ei voida korkeimman hallinto-oikeuden mukaan antaa sellaista asemaa, että tilintarkastuslaissa tarkoitettujen seuraamusten määrääminen voisi perustua yksinomaan näissä standardeissa esitettyjen yksityiskohtaisten vaatimusten noudattamisen arviointiin. Tämän mukaisesti tilintarkastuslautakunta on myöhemmin todennut (TILA 21.1.2025/PRH/431/10000/2024), että kansainvälisten tilintarkastusstandardien sisältämien keskeisten periaatteiden noudattamista on pidettävä osana TTL:ssä säädettyä hyvää tilintarkastustapaa. Näin hyvä tilintarkastustapa ei edellytä suoranaisesti kansainvälisten tilintarkastusstandardien kirjaimellista soveltamista, ainoastaan niiden periaatteiden noudattamista. Luonnollisesti yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastustoimeksiannoissa kansainvälisten tilintarkastusstandardien täsmällisempi noudattaminen korostuu.

Kestävyysraportointivarmennuksen osalta tilanne on vielä epäsel-

34 HE 20/2023 vp, yleisperustelujen 6.2 kohdalla.

vempi. Koska Euroopan komissio ei ole hyväksynyt vielä eurooppalaisia kestävyysvarmennusstandardeja, kestävyysraportointitarkastaja voi valita ne standardit, joita hän varmennustoimeksiantoa suorittaessaan noudattaa, kunhan hän tekee varmennuskertomukseensa merkinnän noudattamastaan standardista tai ainakin minkä standardin mukaisia periaatteita hän on noudattanut.

Velvollisuus noudattaa kansainvälisiä tilintarkastusstandardeja tai ainakin niistä ilmeneviä periaatteita koskee TTL:ssä tarkoitettujen yksityisoikeudellisten yhteisöjen ja säätiöiden sekä uskonnollisia yhteisöjä.- TTL 1:1.2:n mukaan toimintaan, johon sovelletaan JHTL:a ei sovelleta velvollisuutta noudattaa standardeja eikä hyvää tilintarkastustapaa. Tilintarkastuslautakunta on kuitenkin todennut vuoden 2025 ratkaisussaan TILA 3/2025 (ei lainvoimainen), että tilintarkastaja koskeva soveltamiskäytäntö koskee myös kansainvälisten tilintarkastusstandardien keskeisten periaatteiden soveltamista kunnan tilintarkastuksessa. Näin myös JHT-tilintarkastajilla on tilintarkastuslautakunnan käsityksen mukaan JHTL:n mukaisissa tehtävissä velvollisuus noudattaa kansainvälisistä tilintarkastusstandardeista ilmeneviä periaatteita. Sen sijaan sama ei koskene valtiontalouden tarkastusvirastoa, koska TTL 1:1.3:n mukaan TTL:a ei sovelleta miltään osin tilintarkastajan toimintaan valtiontalouden tarkastusviraston virkamiehenä.

Suomen Tilintarkastajat ry on lisäksi julkaissut suosituksen julkishallinnon hyvästä tilintarkastustavasta,³⁵ jonka mukaan kansainväliset tilintarkastusalan standardit, kansalliset yksityisoikeudellisten yhteisöjen tilintarkastusta koskevat standardit tai kansainväliset julkishallinnon tilintarkastusstandardit (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI) eivät ole tilintarkastajaa velvoittavia julkishallinnon tilintarkastuksissa. Suomen Tilintarkastajien mukaan tilintarkastaja voi kuitenkin ammatilliseen harkintaan perustuen tukeutua soveltuvin osin näihin standardeihin Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa -suositusta täydentävänä.

Kun Tilintarkastusvalvonnan tehtävänä on valvoa, että tilintarkastajat toimivat TTL:n, sen nojalla annettujen säännösten ja JHTL:n mukaisesti (TTL 7:2.1/2), kansainvälisten standardien noudattamisen valvonta koskee vain tilintarkastajia hyvän tilintarkastustavan osalta.

35 Suomen Tilintarkastajat, Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa, Suositus, 15.3.2024, saatavilla <https://tilintarkastajat.fi/suosituksset/julkishallinnon-hyva-tilintarkastustapa/>.

Muutoin tilintarkastajilla ei ole velvollisuutta noudattaa muuta kuin lakia.

On siis epäselvää, onko tilintarkastajilla velvollisuus tilintarkastustoimeksiantoja suorittaessaan noudattaa kansainvälisiä tilintarkastusstandardeja vai vain niistä johdettavia periaatteita osana kansallista hyvää tilintarkastustapaa. Selvityksen yhteydessä on esitetty, että olisi tärkeää koko tilintarkastusalan kannalta, onko tilintarkastajan velvollisuutena noudattaa standardeja ”piiruntarkasti” sääntöinä vai joustavasti periaatteenluonteisina normeina. Tällä on suuri merkitys niin Tilintarkastusvalvonnan laaduntarkastuksissa, tilintarkastuslautakunnassa vireillä olevissa tutkinta- ja seuraamusasioissa sekä niiden muutoksenhaussa hallinto-oikeuksissa kuin yleisissä tuomioistuimissa vireillä olevissa rikos-, konkurssi- ja vahingonkorvausasioissa.

ISA-standardit on laadittu ennen kaikkea suurten kansainvälisten yritysten, Euroopassa lähinnä yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen, tilintarkastusta varten. Suuret tilintarkastusyhteisöt noudattavat yksityiskohtaisia kansainvälisiä tilintarkastusstandardeja, eettisiä sääntöjä ja laadunvalvontastandardeja. Muiden tilintarkastajien osalta standardien noudattaminen on haaste, mutta toisaalta niiden näkeminen vain ”periaatteina” aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta.

3.9. Kestävyysraportointivarmennusvalvonta

Kun kestävyysraportoinnin varmentaminen säädettiin tilintarkastajien yksinomaiseen toimivaltaan eikä käytetty hyväksi kestävyysraportointidirektiivin antamaa mahdollisuutta sallia kestävyysraportointivarmennus myös muille hyväksytyille varmentajille, on sen merkitys korostunut aivan uudella tavalla tilintarkastajan uutena kompetenssialueena.

TTL 6:3 a.1:n (1250/2023) mukaan kestävyysraportointitarkastajaksi on hyväksyttävä luonnollinen henkilö 1) joka täyttää TTL 6:2:n 1 momentin 1–4 kohdassa säädetyt HT-tilintarkastajan kelpoisuusedellytykset; 2) jonka korkeakouluopinnot käsittävät sekä tiedot kestävyysraportointivarmennuksen kannalta merkityksellisistä aihealueista että opastuksen näiden tietojen soveltamiseen käytännössä; ja 3)joka on suorittanut hyväksytysti TTL 6:4.7:ssä tarkoitetun kestävyysraportointitarkastajan erikoistutkimuksen. TTL 6:3 a.2:n (1250/2023)

mukaan sen lisäksi mitä TTL 6:3 a.1:ssa säädetään, hyväksyminen edellyttää TTL 6:2.1 5 kohdan mukaista käytännön kokemusta kuitenkin siten, että tästä kokemuksesta tulee olla vähintään kahdeksan kuukautta kestävyysraportoinnin tai konsernikestävyysraportoinnin varmentamispalveluita taikka muita kestävyysseikkoja koskevia palveluita.

Kun kestävyysraportointitarkastajana voi toimia vain tilintarkastaja, kestävyysraportointivarmennuksen merkitys on korostunut aivan uudella tavalla tilintarkastusvalvonnassa. TTL 6:3 a:n (1250/2023) kestävyysraportointitarkastajan hyväksymisedellytykset eivät koske pelkästään hyväksymisen edellytyksiä, esimerkiksi kestävyysraportointitarkastajan erikoistumistutkinnon hyväksyttävää suorittamista (TTL 6:4.7 [1250/2023]) vaan myös hyväksymisen säilymisen edellytyksiä. Kestävyysraportointitarkastajat ovat myös tilintarkastajina Tilintarkastusvalvonnan täyden valvonnan piirissä. Kestävyysraportointitarkastajaksi hyväksytyn on näin pidettävä yllä kelpoisuutensa riittävillä varmennustoimeksiannoilla. Tilintarkastusvalvonnan ohjeissa ei kuitenkaan määritellä vaadittavien varmennustoimeksiantojen määrää, ainoastaan se, että säilyttääkseen kelpoisuutensa kestävyysraportointitarkastajalla on oltava riittävästi *HT-tilintarkastajalta* vaadittavia TTL 1:1.1:n mukaisia toimeksiantoja. Tämä tarkoittaa, että kestävyysraportointitarkastaja ei voi keskittyä omiin toimeksiantoihinsa vaan hänen on suoritettava niiden *ulkopuolisia* toimeksiantoja kuten kuka tahansa pelkästään tilintarkastustoimeksiantoihin keskittyvä tilintarkastaja.

Oma kysymyksensä on, mitä standardeja kestävyysraportointitarkastajana toimivan tilintarkastajan tulisi noudattaa eurooppalaisten kestävyysraportointistandardien puuttuessa. Tämä ei kuitenkaan ulotu Tilintarkastusvalvonnan toimivaltaan. Kestävyysraportointitarkastajien osalta on riittävää valvoa, että he mainitsevat mahdollisesti noudattamansa standardit varmennuskertomuksessaan.

Sen sijaan vapaaehtoisen vastuullisuusraportoinnin varmennuksessa ei ole kysymys TTL:ssa säädetystä kestävyysraportointivarmennuksesta eikä sitä muutoinkaan säännellä TTL:ssa lainkaan, koska kyseessä ei ole TTL 1:1:ssä tarkoitettu tehtävästä. Näin tällaista varmennusta ei saa kutsua TTL:ssa tarkoitetuksi kestävyysraportointivarmennukseksi. Koska kestävyysraportointitarkastaja on tilintarkastaja, on hänellä kuitenkin velvollisuus noudattaa varmennustoimeksiannoissaan varmennusstandardeja ja näin myös niissä olevaa velvollisuutta ilmoittaa käyttämänsä varmennusstandardi kuten ISAE 3000.

Tilanne on kuitenkin muuttumassa selkeämmäksi. Jatkuvasti muuttuvaa tilintarkastajien toimintaympäristöä kuvastaa maaliskuussa 2026 annettu hallituksen esitys eduskunnalle HE 38/2026 vp laeiksi kirjanpitolain ja tilintarkastuslain 1 luvun 1 §:n ja 3 luvun 5 a §:n muuttamisesta.³⁶ Esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön tilintarkastusdirektiivin, tilinpäätösdirektiivin, kestävyysraportointidirektiivin ja yritysten kestävää toimintaa koskevasta huolellisuusvelvoitteesta ja direktiivin (EU) 2019/1937 ja asetuksen (EU) 2023/2859 muuttamisesta annetun direktiivin (EU) 2024/1760 (*huolellisuusvelvoite-direktiivi*) muuttamisesta siltä osin kuin on kyse tietyistä yritysten kestävyysraportointia ja tietyistä yritysten huolellisuusvelvoitetta koskevista vaatimuksista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2026/470 (*kestävyysdirektiivien muutosdirektiivi*) kestävyysraportointia koskevat säännökset. Kestävyysdirektiivien muutosdirektiivi on osa komission Omnibus I -pakettia, joka käsitti myös direktiivin (EU) 2025/794 kestävyysraportointidirektiivin ja huolellisuusvelvoite-direktiivin muuttamisesta siltä osin kuin on kyse päivämääristä, joista alkaen jäsenvaltioiden on määrä soveltaa tiettyjä yritysten kestävyysraportointia ja huolellisuusvelvoitetta koskevia vaatimuksia.

Hallituksen esityksestä seuraa, että kestävyysraportointivelvoite rajataan vain sellaisiin liikevaihtoa enemmän kuin 450 miljoonaa euroa kerryttäviin yrityksiin, joiden palveluksessa on enemmän kuin 1.000 henkilöä. Tämän myötä Suomessa raportointivelvollisten yritysten määrä vähenisi nykyisin piiriin kuuluvasta 1.300 yrityksestä yhteen kymmenesosaan.³⁷ Ehdotus vaikuttaa siis välittömästi tilintarkastajiin.

3.10. Rahanpesuvalvonta

Tilintarkastuslautakunta ei ole määrännyt toistaiseksi yhtään seuraamusta rahapesulain rikkomisesta. Patentti- ja rekisterihallitus on kuitenkin harkinnut seuraamusesityksen viemistä tilintarkastus-

³⁶ Saatavilla avoimesti: <https://www.eduskunta.fi/asiat-ja-aanestykset/valtiopaivaasiat/asiakirjat/edktunnus/EDK-2026-AK-16190>. Selvityksen valmistuessa asian käsittely eduskunnassa on kesken ja talousvaliokunta on antanut mietinnön TaVM 15/2026 vp, saatavilla avoimesti: <https://www.eduskunta.fi/asiat-ja-aanestykset/valtiopaivaasiat/asiakirjat/edktunnus/EDK-2026-AK-29261>. Talousvaliokunta esittää muutoksia ja lisäyksiä hallituksen esityksessä ehdotettuihin KPL:n, AML:n, OYL:n ja OKL:n säännöksiin.

³⁷ HE 38/2026 vp, yleisperustelujen 5.2.1 kohta.

lautakunnalle. Suuri osa tarkastuksissa havaituista puutteista on liittynyt tilintarkastajan oman toiminnan riskiarvioon.³⁸

3.11. Eurooppalainen ja kansainvälinen valvontayhteistyö

CEAOB:n perustaminen muutosdirektiivin ja EU:n tilintarkastusasetuksen säätämisen yhteydessä ei yhtenäistänyt tilintarkastusvalvontaa unionissa. CEOB:n päätarkoitus on helpottaa kansallisten tilintarkastusvalvojen välistä yhteistyötä, edistää muutosdirektiivin ja tilintarkastusasetuksen yhdenmukaista soveltamista ja koordinoita rajatylittävien tilintarkastustoimeksiantojen valvontaa, erityisesti yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen osalta. CEOB ei ole kuitenkaan eurooppalainen tilintarkastusvalvonta edes yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien osalta, vastaavalla tavalla kuin Euroopan keskuspankin (EKP) pankkivalvonta, joka valvoo suoraan suuria pankkeja, pienempien pankkien valvonnan jäädessä kansallisille pankkivalvontaviranomaisille (kuten Finanssivalvonta Suomessa) ja niiden valvontakoordinaatiolle Euroopan pankkiviranomaisen (EPV) kautta. CEOB:lla ei siis ole täytäntöönpanovaltaa vaan se on lähinnä tietojenvaihdannan foorumi. Se antaa myös tilintarkastusvalvonnoille mahdollisuuden kehittää yhteisiä kantoja ja toimintaohjeita valvonnan kehittämiseksi EU-alueella, erityisesti mitä tulee yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien valvontaan. CEOB:n kannanotot eivät ole kuitenkaan sitovia ja niitä sovelletaan vaihtelevasti eri jäsenmaissa. Tietoisuus niistä on myös vähäistä.

CEAOB:n tehtävä on myös koordinoita rajojen yli toimivien tilintarkastusyhteisöjen verkostojen ja rajatylittävien tilintarkastustoimeksiantojen valvontaa valvonnan ja sen menetelmien yhdenmukaistamiseksi.

Patentti- ja rekisterihallituksen virkamiehet osallistuvat CEOB:n työryhmyöskentelyyn, mutta laajempaa roolia CEOB:lla ei ole.

Patentti- ja rekisterihallitus on lisäksi jäsenenä maailmanlaajuisessa yhteistyöelimessä, IFIAR:ssa ja eräissä sen työryhmissä. Keskeisiä IFI-

³⁸ Netvisor KYC, PRH opastaa: näin tilintarkastaja pysyy rahanpesulain vaatimusten tasalla, 9.12.2025, saatavilla avoimesti: <https://netvisorkyc.fi/blogi/prh-opastaa-nain-tilintarkastaja-pysyy-rahampesulain-vaatimusten-tasalla/>.

AR:n työryhmiä ovat täytäntöönpanotyöryhmä (Enforcement Working Group, EWG), laatutyöryhmä (Global Audit Quality Working Group, GAQWG), joka keskittyy yhteistyöhä Big 6:n (BDO, Deloitte Touche Tohmatsu, EY, Grant Thornton, KPMG, PwC) kanssa, sidosryhmätyöryhmä (Investor and Other Stakeholders Working Group, IOSWG), valvontatyöryhmä (Inspection Workshop Working Group, IWWG) ja standardityöryhmä (Standards Coordination Working Group, SCWG), joka keskittyy keskusteluun tilintarkastusalan standardinasettajien (International Auditing and Assurance Standards Board IAASB ja International Ethics Standards Board of Accountants IESBA) kanssa. IFIAR:n keskeisiä pyrkimyksiä on ollut edistää tilintarkastusyhteisöjen sisäistä laadunhallintaa ja ennen kaikkea kansainvälisten laadunhallintastandardien (International Standards on Quality Management, ISQM) käyttöä.

Patentti- ja rekisterihallituksella on myös kahdenvälistä valvontayhteistyötä Yhdysvaltain PCAOB:n ja Sveitsin RAB:n kanssa.

Accounting Europe on vaatinut CEAOB:n mandaatin vahvistamista erityisesti tilintarkastusvalvojen käytäntöjen yhteensovittamiseksi. Tämä koskee erityisesti yleisen edun kannalta merkittäviä yhteisöjä; muiden yhteisöjen osalta jäsenvaltioiden erot ovat liian suuret yhteensovittamiseksi. Tässä työssä IFIAR:ssa tapahtuvalla työllä on vissi merkitys, erityisesti korostettaessa kansainvälisten laadunhallintastandardien ja laadunvalvontametodologioiden merkitystä.

4. Eurooppalainen vertailu

Tilintarkastus on osa yhtiöoikeutta ja sellaisena vain osittain harmonisoitua Euroopan unionissa. EU-tilintarkastusoikeudella on pyritty harmonisoimaan erityisesti julkisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastus, tilintarkastajien hyväksyntä ja tilintarkastajien valvonta. Muutosdirektiivin ja EU:n tilintarkastusasetuksen tarkoitus oli luoda vahva viitekehys tilintarkastuksen laadun vahvistamiselle, tilintarkastuksen itsenäisyydelle ja tilintarkastajien ja tilintarkastuksen valvonnalle. Muutoksen ydin oli velvoittaa EU:n jäsenvaltiot luomaan tehokas julkinen tilintarkastusvalvonta, joka kykenee tehokkaasti EU:n sisäiseen yhteistyöhön. Jäsenvaltioille on kuitenkin annettu liikkumavaraa suhteessa siihen, miten julkinen tilintarkastusvalvonta järjestetään. Näin jäsenvaltioissa on eroja valvonnan käyttämissä

menetelmissä, täytäntöönpanokeinoissa, järjestelmän avoimuudessa ja esimerkiksi siinä, kuinka usein valvontatoimenpiteitä kohdistetaan tilintarkastajiin ja tilintarkastusyhteisöihin, EU-sääntelyn asettamien reunaehtojen puitteissa. Koko ajan keskeisempään rooliin on kuitenkin noussut tilintarkastusvalvontojen keskinäinen yhteistyö.³⁹

Tämän sääntelyyn sisältyvän liikkumavaran takia jäsenvaltioiden välillä on merkittäviäkin eroja siinä, miten tilintarkastusvalvonta on eri jäsenvaltioissa järjestetty ja miten valvonta on toteutettu. EU-tilintarkastusoikeuden mukaan yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien valvonta on suoritettava viranomaistyönä mutta muiden yhteisöjen, jotka joko EU-tilintarkastusoikeuden tai jäsenvaltioiden kansallisen oikeuden velvoittamana on velvollisuus tai oikeus tarkastuttaa tilinpäätöksensä, tilintarkastajien valvonnassa on eroja sen suhteen, suoritetaanko sekin täysin virkatyönä vai käytetäänkö apuna EU-tilintarkastusoikeuden sallimin tavoin ulkopuolisia asiantuntijoita.

Yleisen edun kannalta merkittävät yhteisöt laativat EU-tilinpäätösoikeuden, tarkemmin kansainvälisten tilinpäätösstandardien soveltamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 1606/2002 (IAS-asetus) mukaan konsernitilinpäätöksensä kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja (IFRS-standardeja) noudattaen. Osa niistä laatii osana toimintakertomustaan kestävyysraportin noudattaen asetuksen (EU) N:o 537/2014, direktiivin 2004/109/EY, direktiivin 2006/43/EY ja direktiivin 2013/34/EU muuttamisesta yritysten kestävyysraportoinnin osalta annetun direktiivin (EU) 2022/2464 mukaista kansallista lainsäädäntöä ja Euroopan komission direktiivin nojalla antamia eurooppalaisia kestävyysraportointistandardeja (ESRS-standardeja). EU-tilinpäätös- ja tilintarkastusoikeuden mukaan nämä tilinpäätökset ja toimintakertomukset on tarkastettava ja varmennettava lainsäädännössä säädetyllä tavalla. Tilintarkastuksessa ja kestävyysraportointivarmennuksessa on kuitenkin kansallisia eroja, samoin niiden valvonnassa.

Siltäkin osin, kuin on kyse yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastuksesta, harmonisointi ei siis ole täydellistä, valvonnassa on eroja, ja samoin siinä, kuinka valvontayhteistyö on järjestetty rajatylittävissä tilintarkastustoimeksiannoissa erityisesti niiden tilintarkastusyhteisöjen osalta, jotka toimivat verkostoina rajojen yli.

Accountancy European joulukuussa 2025 julkaisemassa keskustelupa-

³⁹ Accountancy Europe, *Audit Supervision in the EU*, s. 3.

perissa *Audit Supervision in the EU* on listattu, perustuen Accountancy European aiempiin selvityksiin,⁴⁰ tärkeimpiä eroja tilintarkastusvalvonnan järjestämisessä EU:n ja yleisemminkin ETA:n (mukaan luettuna EFTA-valtiot Islanti ja Norja) jäsenvaltioissa. Nämä liittyvät tilintarkastusvalvonnan itsenäisyyteen, rahoitukseen, siihen laajuuteen, millä tehtäviä on delegoitu muille elimille kuten tilintarkastajayhdistyksille sekä tarkastustulosten sekä tilintarkastajille ja tilintarkastusyhteisöille asetettujen sanktioiden julkisuuteen. Kaikissa näissä on suuria eroja jäsenvaltioiden välillä. Joissakin jäsenvaltioissa on esimerkiksi itsenäinen tilintarkastusvalvonta, joissakin se on osa viranomaista, jolla on myös muita tehtäviä. Ensiksi mainittuihin valtioihin kuuluu muun muassa Islanti, Saksa ja Viro, jälkimmäisiin Suomen lisäksi esimerkiksi Alankomaat ja Norja. Joissakin jäsenvaltioissa valvonnan rahoitus tulee kokonaan valtiolta (esimerkiksi Latvia ja Liettua), joissakin tilintarkastajilta ja tilintarkastusyhteisöiltä (Suomen lisäksi esimerkiksi Alankomaat, Norja, Ruotsi ja Tanska), joissakin molemmilta (esimerkiksi Saksa ja Viro), ja joissakin rahoitus tulee osittain tilintarkastajayhdistyksiltä (esimerkiksi Unkari), mahdollisesti yhdessä tilintarkastajien kanssa (esimerkiksi Itävalta).

Delegoinnissakin on suuria eroja. Noin puolessa ETA-valtioista ei ole lainkaan delegointia, noin puolessa on delegoitu niin tilintarkastajien hyväksyntään, standardien asettamiseen, koulutukseen, laaduntarkastukseen kuin sanktioiden asettamiseen liittyviä tehtäviä. Mitään yleispäteviä johtopäätöksiä sen suhteen, että Suomen tilintarkastusvalvonta poikkeasi olennaisesti systemaattisesti muista jäsenvaltioista ei voida siis tehdä. Joitakin esimerkkejä voidaan kuitenkin ottaa.

Mitä tulee tilintarkastusvalvonnan itsenäisyyteen, jäsenvaltiot (mukaan luettuna EFTA-valtiot Islanti) voidaan jakaa sen osalta kolmeen ryhmään: 1) erillinen ja itsenäinen tilintarkastusvalvonta: Belgia, Bulgaria, Irlanti, Islanti, Itävalta, Kreikka, Kypros, Luxemburg, Malta, Puola, Ranska, Saksa, Slovakia, Slovenia, Tsekki ja Viro), 2) tilintarkastusvalvonta osana ministeriötä (Espanja, Italia (muiden

40 Accountancy Europe, *Public audit oversight: Streamlining European countries' oversight regimes*, June 2022, <https://accountancyeurope.eu/wp-content/uploads/2022/12/Oversight-audit-pub-2022.pdf?v1>; Accountancy Europe, *Organisation of the public oversight of the audit profession in 30 European countries: State of affairs after the implementation of the 2014 EU Audit Reform*, Survey results. Audit and assurance, November 2021, saatavilla <https://accountancyeurope.eu/wp-content/uploads/2022/12/210519-Organisation-of-the-Public-Oversight-of-the-Audit-Profession-2021-survey-update.pdf?v1>.

kuin yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien osalta), Kroatia, Latvia, Liettua, Romania, Ruotsi, Tanska ja Unkari) ja tilintarkastusvalvonta osana muuta viranomaista, jolla on muitakin kuin tilintarkastusvalvontaan kohdistuvia tehtäviä (Alankomaat, Italia (yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien osalta), Norja, Portugali, Suomi sekä EU:sta eronnut Yhdistynyt kuningaskunta).

Eräs keskeinen kysymys, joka vaikuttaa vertailuun, on Suomen poikkeuksellisen laaja ja sektorikohtainen tilintarkastajien luokittelu. Suomessa on HT, tilintarkastajat HT+KHT-tilintarkastajat, HT+JHT-tilintarkastajat, JHTT-tilintarkastajat ja HT+kestävyysraportointitarkastajat. Yleensä eurooppalaisissa verrokkimaissa on vain yksi tai kaksi tilintarkastajaluokkaa. Suomalainen järjestelmä tai pikemminkin sen tulkinta vaikeuttaa hyväksymisen säilyttämistä ”erikoistilintarkastajien” eli JHT-tilintarkastajien ja kestävyysraportointitarkastajien ryhmissä, joissa tarkastajan täytyy sekä toimia yritysten tilintarkastajana että hoitaa varsinaisia toimeksiantojaan julkissektorilla tai kestävyysraportointivarmennuksessa. Tämä haittaa erikoistumista ja kokemuksen kerryttämistä päätarkastustehtävissä.

Käsittelen seuraavassa Ruotsia, Norjaa, Tanskaa ja Alankomaita. Kaikissa näissä maissa tilintarkastajien hyväksyntä ja rekisteröinti on tilintarkastusvalvonnan käsissä ilman delegointia sekä yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien että muiden tilintarkastajien osalta.

4.1. Ruotsi

Ruotsissa on kaksi tilintarkastajaluokkaa, auktoriserad revisor, joka saa tarkastaa kaikkia yhteisöjä ja godkänd revisor, joka saa tarkastaa vain muita kuin yleisen edun kannalta merkittäviä ja suuria yhteisöjä. Uusien godkänd revisor -tilintarkastajien hyväksyntä on käytännössä lopetettu, mutta niitä on vielä siirtymäkauden ajan. Tilintarkastajalla voi olla kestävyysraportointitarkastajan lisäpätevyys. Ruotsin tilintarkastusvalvontana toimii finanssivalvonnasta (Finansinspektionen) erillinen, oikeusministeriöön sijoitettu operatiivisesti itsenäinen Revisorsinspektionen. Revisorsinspektionen hyväksyy tilintarkastajat ja ylläpitää tilintarkastajarekisteriä, vastaa tilintarkastajien valvonnasta sekä vastaa seuraamusjärjestelmästä. Revisorsinspektionen vastaa

myös yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien laaduntarkastuksesta. Muiden kuin yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien laaduntarkastukset toteutetaan tilintarkastajayhdistyksen (FAR) toimesta Revisorsinspektionenin valvonnassa.

4.2. Norja

Norjassa on vain yksi tilintarkastusluokka, statsautorisert revisor, joka voi tarkastaa sekä yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen, julkisyhteisöjen että muiden kuin yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilejä. Aiempi registrert revisor -luokka on sittemmin lakkautettu. Tilintarkastajalla voi olla bærekraftsrevisor-kestävyysraportointitarkastajalisäpätevyys. Norjan tilintarkastusvalvontana toimii Finanstilsynet (finanssivalvonta). Kyseessä ei ole siis itsenäinen tilintarkastusvalvonta. Finanstilsynet hyväksyy tilintarkastajat ja tilintarkastusyhteisöt ja pitää yllä tilintarkastajarekisteriä. Finanstilsynet myös huolehtii yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien laaduntarkastuksesta ja kaikkien tilintarkastajien valvonnasta ja seuraamusjärjestelmästä. Muiden kuin yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien laaduntarkastuksesta huolehtii kuitenkin Norjan tilintarkastajayhdistys Revisorforening.

4.3. Tanska

Tanskassa on nykyään vain yksi tilintarkastajaluokka, statsautoriseret revisor. Toinen tilintarkastajaluokka, registreret revisor, on lakkautettu 2013. Kuitenkin ne registreret revisor -tilintarkastajat, jotka oli rekisteröity ennen vuotta 2013, ovat voineet jatkaa tilintarkastajina. Erillistä kestävyysraportointitarkastajan kategoriaa ei ole. Tanskassa tilintarkastusvalvonta on Suomen Patentti- ja rekisterihallitusta vastaavassa Erhvervsstyrelsenissä. Operatiivisesti tilintarkastusvalvonta on osa Erhvervsstyrelsenin muuta toimintaa. Tanskassa on kuitenkin myös Suomen tilintarkastuslautakuntaa vastaava Revisornævnet. Kuten Suomessa, Erhvervsstyrelsen huolehtii viranomaistoimin kaikesta laaduntarkastuksesta. Revisornævnetissä on kuitenkin tilintarkastajajäseniä, mutta vähemmistönä. Sanktioiden antamisesta vastaa

Reviornævnet.

Keskeisenä piirteenä Tanskassa on kuitenkin Erhvervsstyrelsenin asettama tilintarkastusasioiden neuvoa-antava komitea joka neuvoo Erhvervsstyrelseniä tilintarkastajien hyväksymistä ja koulutusta sekä tilintarkastusalan sääntelyä koskevissa kysymyksissä. Komiteassa on edustettuna tilintarkastajat, yritykset, sijoittajat, pankit ja korkea-koulut.

Kuten Suomessa, tilintarkastusvalvonnan rahoitus tulee tilintarkastajilta. Tilintarkastusyhteisöjen tarkastuksen kulut kattavat tarkastettavat yhteisöt itse.

Erhvervsstyrelsen julkaisee vuosikertomuksen toiminnastaan. Se ei kuitenkaan julkaise tarkastustuloksia muiden kuin yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien osalta. Sanktiot eivät ole julkisia auktorisoinnin menettämistä lukuunottamatta.

Ainoat tehtävät, joita on delegoitu, liittyvät tilintarkastajakokeen järjestämiseen tilintarkastayhdistykselle Danske Revisorer (FSR)

4.4. Alankomaat

Alankomaissa on kaksi tilintarkastajaluokkaa, registeraccountant (RA), jolla on oikeus tarkastaa sekä yleisen edun kannalta merkittäviä yhteisöjä että muita yhteisöjä ja suorittaa kestävyysraportointivarmennuksia, ja accountant-administratieconsulent (AA), joka voi tarkastaa rajatusti muita kuin yleisen edun kannalta merkittäviä yhteisöjä. Alankomaiden tilintarkastusvalvontana toimii Alankomaiden rahoitusmarkkinavalvoja Autoriteit Financiële Markten (AFM). Kyseessä ei siis ole erillinen tilintarkastusvalvonta. AFM saa rahoituksensa tilintarkastusyhteisöiltä. AFM vastaa kaikkien tilintarkastajien hyväksymisestä. Sanktioista vastaa erillinen tilintarkastustuomioistuin.

AFM julkaisee vuosikertomuksen. Laaduntarkastuksen tulokset ja sanktiot ovat julkisia.

AFM on delegoinut osan tehtävistään Alankomaiden tilintarkastajayhdistykselle Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA). NBA vastaa tilintarkastusstandardeista, tilintarkastajien koulutuksesta ja muiden kuin yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien laaduntarkastuksesta. AFM keskittyy itse yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien laaduntarkastukseen.

4.5. Johtopäätökset

Varsinaista johtopäätöstä edes ylimalkaisesta vertailusta ei voi tehdä. Trendinä on tilintarkastusluokkien karsiminen kohti yhtä yleistä tilintarkastajakategoriaa. Suomi on tässä suhteessa poikkeus. Mitä tulee tilintarkastusvalvontaan, vertailumaista ainoastaan Ruotsissa on itsenäinen tilintarkastusvalvonta, Norjassa ja Alankomaissa tilintarkastusvalvonta on osana rahoitusmarkkinavalvojaa, Suomessa ja Tanskassa osana rekisteriviranomaista. Kaikki järjestelmät täyttävät sinänsä EU-oikeuden (tilintarkastusdirektiivin 32.2 artikla) asettamat minimivaatimukset tilintarkastusvalvojalle.

Jäsenvaltioissa on myös erilaisia kulttuureja sen suhteen, käyttääkö tilintarkastusvalvonta hyväkseen ulkopuolisia asiantuntijoita. Kaikissa vertailumaissa tilintarkastusvalvonta kuitenkin keskittyy yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen laaduntarkastukseen. Suomi on näihin verrattuna poikkeusasemassa johtuen varmastikin yhtäältä alhaisista tilintarkastuskynnyksistä, toisaalta yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen vähäisestä määrästä.

Accountancy Europen suorittamissa vertailuissa on havaittu, että valvonnan laatu riippuu pitkälti tilintarkastusvalvonnan taloudellisista ja henkilöstöresursseista. Mitä paremmin valvoja on resursoitu, sitä laajemmin se pystyy suorittamaan valvontaansa. Heikommin resursoitujen tilintarkastusvalvojien on keskityttävä ydintehtäviinsä, tai harvennettava tarkastusten väliä ja syvällisyyttä. Suomen tilintarkastusvalvonta kuuluu selkeästi heikommin resursoitujen tilintarkastusvalvojien kategoriaan. Se on joutunut harventamaan tarkastusvälejä, mutta osittain tämä johtuu siitä, että se on yrittänyt kattaa liian suuren osan tilintarkastajia, keskittymällä muihin kuin yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastustoimeksiantojen tarkastamiseen.

5. Tilintarkastusvalvonnan resurssit ja valvojien välinen työnjako

Kun Tilintarkastusvalvonta perustettiin, arvioitiin, että sen tehtävien hoitaminen vaatii 16 henkilötyövuotta. Tämä määriteltiin myös Tilintarkastusvalvonnan laajuudeksi.⁴¹ Tilintarkastusvalvonnalle määrättiin myös Patentti- ja rekisterihallituksen alainen johtaja, jolla oli hyvä perehtyneisyys tilintarkastusalaan. Nyt Tilintarkastusvalvonta on osa Patentti- ja rekisterihallituksen Oikeudellisen yksikön Yritykset ja yhteisöt -tulosaluetta.⁴² Tilintarkastusvalvontaa johtaa oikeudellisen yksikön päällikkö. Tilintarkastusvalvonnalla on viisi toimintoaluetta, Tilintarkastajatutkinnot, tilintarkastajan hyväksyminen, valvontailmoitukset ja rekisteriasiat (neljä virkamiestä), Tilintarkastuksen laadunvalmistus (kymmenen virkamiestä), Kv-viranomaisyhteistyö, lainsäädäntöasiat (yksi virkamies), Rahanpesulain mukainen valvonta (kolme virkamiestä) ja Tutkinta-asiat (neljä virkamiestä). Oikeudellisen yksikön päällikkö toimii myös ratkaisijana laadunvarmistuksen valvontapäätöksissä.⁴³ Tilintarkastusvalvonta koostuu siis 22 virkamiehestä, joilla on kuitenkin myös muita tehtäviä Patentti- ja rekisterihallituksessa.

Tilintarkastusvalvonnan työkenttä on kuitenkin hyvin laaja: tilintarkastajarekisterissä oli 31.12.2025 yhteensä 1.407 tilintarkastajaa ja 68 tilintarkastusyhteisöä. HT-tilintarkastajia oli 414, HT- ja KHT-tilintarkastajia 391, HT- ja JHT-tilintarkastajia 41, HT-, KHT- ja JHT-tilintarkastajia 16 ja JHTT-tilintarkastajia 16. Lisäksi kestävyysraportointitarkastajan rekisteröinti oli 94 HT-tilintarkastajalla, 377 HT- ja KHT-tilintarkastajalla, 23 HT- ja JHT-tilintarkastajalla ja 35 HT-, KHT- ja JHT-tilintarkastajalla. Kestävyysraportointitarkastajia

41 HE 254/2014 vp, yleisperustelujen 4.2 kohta.

42 Patentti- ja rekisterihallitus, Tilintarkastusvalvonnan asiakaspalvelun yhteystiedot, saatavilla avoimesti: https://www.prh.fi/fi/prh_yhteystiedot/tilintarkastusvalvonta.html.

43 Patentti- ja rekisterihallitus, Kertomus tilintarkastusvalvonnan toiminnasta 2025, saatavilla avoimesti:

oli 31.12.2025 yhteensä 529.⁴⁴ Tilintarkastusvalvonta saa rahoituksensa tutkintomaksuista, maksuista HT-, JHT- ja KRT-tutkinnon lisätehtävistä, kelpoisuuskokeeseen tai sen osaan osallistumismaksuista, hyväksymisen palauttamismaksuista, todistuksista ja otteista tilintarkastajatutkinto- ja tilintarkastajarekisteristä, tilintarkastajan ja kestävyysraportointitarkastajan vuosimaksuista, tilintarkastusyhteisön vuosimaksuista, laadunvalvonnan perusmaksuista ja valvontamaksuista ja eräistä muista maksuista,⁴⁵ sekä vähäisessä määrin osana Patentti- ja rekisterihallituksen kokonaisbudjettia. Tilintarkastusvalvonta toteaa työsuunnitelmissaan, että sen voimavarat ovat niukat,⁴⁶ mikä on haaste niiden tehokkaalle kohdentamiselle. Laaduntarkastuksen resurssimitoitus ei vastannut lakisääteisiä tarkastusmääriä.

Tilintarkastusvalvonnan tulee pystyä keskittymään ydintehtäviinsä eli yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien valvontaan, mutta samalla pystyä kattamaan muiden yhteisöjen tilintarkastajien valvonnan, JHT- ja JHTT-tilintarkastajien valvonnan ja kestävyysraportointitarkastajien valvonnan. Lisäksi Tilintarkastusvalvonnan tulee osallistua tehokkaasti kansainväliseen valvontayhteistyöhön ja löytää aikaa myös tilintarkastusalan kehittämiseen.

Tilintarkastusvalvonta täyttää EU-minimitason vaatimukset, mutta se on rakenteellisesti haavoittuva, koska sillä ei ole institutionaalista itsenäisyyttä, ei omaa budjettiohjausta ja sen tehtäväkenttä on laajentunut nopeammin kuin henkilöstö. Mitä enemmän voimavaroja menee HT-tilintarkastajien valvontaan, sitä vähemmän resursseja liikenee yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastustoimeksiantojen, JHT- ja JHTT-tilintarkastajien sekä kestävyysraportointitarkastajien valvontaan. JHT- ja JHTT-tilintarkastajien ja kestävyysraportointitarkastajien toimenkuva on erityisen haastava

44 Patentti- ja rekisterihallitus, Kertomus tilintarkastusvalvonnan toiminnasta 2025, Tilintarkastajien rekisteröinti, saatavilla avoimesti: https://www.prh.fi/fi/tilintarkastusvalvonta/tilintarkastusvalvonta/kertomukset_tilintarkastusvalvonnan_toiminnasta/kertomus-tilintarkastusvalvonnan-toiminnasta-2025.html. https://www.prh.fi/fi/tilintarkastusvalvonta/tilintarkastusvalvonta/kertomukset_tilintarkastusvalvonnan_toiminnasta/kertomus-tilintarkastusvalvonnan-toiminnasta-2025/tilintarkastajien-rekisterointi.html.

45 Patentti- ja rekisterihallitus, Tilintarkastusvalvonnan hinnastot, saatavilla avoimesti: https://www.prh.fi/fi/hinnastot/hinnastot_1.html.

46 Patentti- ja rekisterihallitus, Tilintarkastusvalvonnan työsuunnitelma 2026, saatavissa avoimesti: https://www.prh.fi/fi/tilintarkastusvalvonta/tilintarkastusvalvonta/tilintarkastusvalvonnan_tyosuunnitelmat/tilintarkastusvalvonnan-tyosuunnitelma-2026.html

kehittyvän standardipohjan (sekä raportointistandardit että tarkastusstandardit) takia. Samalla niukat resurssit korostavat valvonnan riskiperusteisuutta, mikä puolestaan ohjaa kohti muiden kuin yleisen edun kannalta merkittävien tilintarkastustoimeksiantojen valvontaan.

Tilintarkastusvalvonnan ollessa osa Patentti- ja rekisterihallituksen Oikeudellista yksikköä eikä itsenäinen valvontaorgaani syntyy väistämättä tilanteita, joissa Tilintarkastusvalvonnassa työskentelevillä virkamiehillä on myös muita virkatehtäviä Patentti- ja rekisterihallituksessa, jotka eivät liity tilintarkastajien ja kestävyysraportointitarkastajien valvontaan. Tämä asettaa haasteen sekä Tilintarkastusvalvonnan resursseille että niiden kohdentamiselle. Esimerkiksi voidaan ottaa säätiövalvonta. Tilintarkastusvalvonnan integroiminen Patentti- ja rekisterihallituksen Oikeudelliseen yksikköön tuo mukanaan synergioita mutta myös voi hämärtää tehtävänjakoa säätiövalvonnan ja tilintarkastusvalvonnan välillä. Säätiövalvonnan tehtävänä on valvoa, että säätiön toiminnassa noudatetaan säätiölakia ja säätiön sääntöjen määräyksiä (SL 14:1). On haastavaa tarkastella samanaikaisesti säätiön hallituksen ja muun johdon toimintaa ja säätiön tilintarkastajan toimintaa erityisesti tilanteessa, jossa säätiön tilintarkastaja on antanut ns. vakiomuotoisen tilintarkastuskertomuksen.

Toinen rajanveto koskee KPL:a. Mitä tulee lautakuntatasoon, rajanveto on selvä: kirjanpitolautakunta käsittelee KPL:a koskevia asioita, tilintarkastuslautakunta TTL:a koskevia asioita. Tilintarkastusvalvonta puolestaan joutuu tekemään laaduntarkastusten yhteydessä linjauksia KPL:n soveltamisesta. Laki ei ohjeista vastaavalla tavalla kuin Finanssivalvonnan osalta (TTL 9:2) Tilintarkastusvalvonnan ja kirjanpitolautakunnan välisestä yhteistyöstä. Finanssivalvonnan tilinpäätösvalvonta kattaa vain pienen osan Tilintarkastusvalvonnan valvottavista.

Kun Tilintarkastusvalvonta ei ole organisatorisesti itsenäinen, syntyy myös haasteita sen rahoituksen kohdentumiselle, ei pelkästään riittävyydelle. Tilintarkastusvalvonnan budjetti ei ole sen epäitseenäisyyden takia täysin läpinäkyvä eikä näin ole mahdollista arvioida, missä määrin eri maksut kohdistuvat juuri niihin tehtäviin, joista ne peritään. Tilintarkastajan vuosimaksusta ja laadunvalvonnan maksuista annetun lain (1512/2015) 5.1 §:n mukaan tilintarkastajan on maksettava laadunvarmistuksen valvontamaksu, jos hän on toiminut tilintarkastajana yleisen edun kannalta merkittävässä yhteisössä. Maksut saattavat olla huomattavia: 5.2 §:n mukaan valvontamaksu

on 0,1 prosenttia tilintarkastajan viimeksi kuluneen tilikauden tilintarkastuspalkkioista lisätynä 2,9 prosentilla siitä tilintarkastajan viimeksi kuluneen tilikauden tilintarkastuspalkkiosta, joka johtuu edellä mainittujen yhteisöjen tilintarkastuksesta. 5.3 §:n mukaan jos tilintarkastettu yhteisö on konsernin emoyritys, tilintarkastuspalkkio käsittää myös emoyrityksen konsernitilinpäätöksen tilintarkastuksesta johtuvan palkkion.

Lain 5.5 §:n (1251/2023) mukaan mitä 5.1 §:ssä säädetään, koskee myös KPL 7 luvussa tarkoitetun kestävyysraportoinnin varmennusta, kestävyysraportointitarkastajaa ja kestävyystarkastusyhteisöä. Laadunvarmistuksen valvontamaksua peritään 5.1 §:ssa säädetyn lisäksi, jos kestävyysraportointitarkastaja tai kestävyystarkastusyhteisö on toiminut kestävyysraportoinnin varmentajana muussa kuin 5.1 §:ssa tarkoitetussa yhteisössä tai säätiössä. Valvontamaksu on 0,1 prosenttia kestävyysraportointitarkastajan tai kestävyystarkastusyhteisön viimeksi kuluneen tilikauden kestävyysraportoinnin varmennuspalkkioista lisätynä 2,9 prosentilla siitä kestävyysraportointitarkastajan tai kestävyystarkastusyhteisön viimeksi kuluneen tilikauden kestävyysraportoinnin varmennuspalkkiosta, joka johtuu 5.1 §:ssa mainittujen yhteisöjen tai säätiöiden kestävyysraportoinnin varmennuksesta. Jos kestävyysraportoinnin varmennuksen kohteena oleva yhteisö tai säätiö on konsernin emoyritys, kestävyysraportoinnin varmennuspalkkio käsittää myös emoyrityksen konsernikestävyysraportin varmennuksesta johtuvan palkkion.

HE 38/2026 vp:ssä esitetty TTL:n muutos tarkoittaa, että kestävyysraportointivelvollisuus ja sitä kautta pakollinen kestävyysraportointivarmennus rajataan vain suurimpiin yhteisöihin, joita on runsas sata Suomessa. Kun kestävyysraportteja laatii tällä hetkellä moninkertainen määrä yhteisöjä, voidaan ajatella, että niiden jatkaessa raporttien laatimissa 5.5 §:ssa tarkoitettujen maksujen määrä kohoaa huomattavasti.

Säännöksistä seuraa, että merkittävä määrä jollei valtaosa tilintarkastajien maksamista maksuista kerätään laadunvalvontamaksuina yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajilta ja kestävyysraportointitarkastajilta. Laaduntarkastukset kuitenkin kohdistetaan pääosin muiden kuin yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajiin. Tästä seuraa kohdentumisongelma: onko perusteltua, että yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajat ja kestävyysraportointitarkastajat kantavat kustannusvastuun muiden kuin yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen

tilintarkastajien laaduntarkastuksesta, vaikka ne eivät ole voineet vaikuttaa Tilintarkastusvalvonnan resurssien kohdentumiseen. Voisi jopa ajatella, että laaduntarkastukset kohdennettaisiin niihin toimeksiantoihin, joista maksutkin kerätään.

Erityinen haaste yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastustoimeksiantojen laaduntarkastuksissa on kirjanpitosääntelymme kaksijakoisuus.

PIE-yhtiöiden laaduntarkastuksessa fokus näyttää olevan emoyhtiön FAS-tilinpäätöksessä ja osakeyhtiölain mukaan annettavissa tiedoissa. EU sääntelyn tavoitteena taas on pörssiyritysten tilinpäätösten pääasiallisen käyttäjäryhmän – osakkeenomistajien ja velkakirjan haltijoiden – saaman tilinpäätösinformaation luotettavuus eli konsernitilinpäätöksen/IFRS-tilinpäätöksen luotettavuus.

6. Johtopäätökset

Muutosdirektiivin ja EU:n tilintarkastusasetuksen tarkoitus oli luoda vahva viitekehys tilintarkastuksen laadun vahvistamiselle, tilintarkastuksen itsenäisyydelle ja tilintarkastajien ja tilintarkastuksen valvonnalle. Muutoksen ydin oli velvoittaa EU:n jäsenvaltiot luomaan tehokas julkinen tilintarkastusvalvonta, joka kykenee tehokkaasti EU:n sisäiseen yhteistyöhön. Jäsenvaltioille on kuitenkin annettu liikkumavaraa suhteessa siihen, miten julkinen tilintarkastusvalvonta järjestetään. Näin jäsenvaltioissa on eroja valvonnan käyttämissä menetelmissä, täytäntöönpanokeinoissa, järjestelmän avoimuudessa ja esimerkiksi siinä, kuinka usein valvontatoimenpiteitä kohdistetaan tilintarkastajiin ja tilintarkastusyhteisöihin, EU-sääntelyn asettamien reunaehtojen puitteissa. Koko ajan keskeisempään rooliin on kuitenkin noussut tilintarkastusvalvontojen keskinäinen yhteistyö.⁴⁷

Tilintarkastusvalvonnan sijoittaminen Patentti- ja rekisterihallitukseen sijoitettuun Tilintarkastusvalvontaan ei ollut itsestäänselvää. Se oli selvää, että sitä ei voitu jättää Keskuskaupakamariin, koska EU:n tilintarkastusasetuksen 32.2 artiklan mukaan kaikkien lakisääteisten tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen on oltava julkisen valvonnan alaisia. Sinänsä tilintarkastusvalvoja voi olla erillinen virasto tai se voi olla osa laajempaa virastoa. ETA-valtioissa on käytössä hyvin erilaisia järjestelyjä. Tanskassa tilintarkastusvalvonta on Suomen

⁴⁷ Accountancy Europe, *Audit Supervision in the EU*, s. 3.

Patentti- ja rekisterihallitusta vastaavassa Erhvervsstyretissä. Toisaalta olisi ollut mahdollista sijoittaa tilintarkastusvalvonta Norjan tapaan Finanssivalvontaan, tai se olisi voinut olla Ruotsin tapaan osana oikeusministeriötä. Suomessa tehty valinta, sijoittaa Tilintarkastusvalvonta osaksi työ- ja elinkeinoministeriön Patentti- ja rekisterihallitusta oli täysin mahdollinen sekin.

Keskeisintä on kuitenkin se, miten tilintarkastusvalvonta järjestetään ja mihin se keskittyy. Tilintarkastusasetuksen 32.3 artiklan mukaan toimivaltaisen viranomaisen johdossa on oltava lakisääteiseen tilintarkastukseen ja tapauksen mukaan kestävyysraportoinnin varmentamiseen liittyvien alojen asiantuntijoita, jotka eivät toimi lakisääteisinä tilintarkastajina ja jotka valitaan riippumattoman ja avoimen nimitysmenettelyn mukaisesti.

Tämä tilintarkastusalan asiantuntemukseen ja riippumattomuuteen perustuva järjestelmä ei välttämättä enää Suomessa toteudu Patentti- ja rekisterihallituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen muutoksen 432/2020 jälkeen, kun Tilintarkastusvalvonta ei ole enää toimintayksikkö, jolla on johtaja, jonka on oltava perehtynyt tilintarkastusalaan.

Tilintarkastusvalvonnan keskeiset tehtävät ovat hyväksyä tilintarkastajat ja tilintarkastusyhteisöt, järjestää heidän valvontansa sekä vastata seuraamusjärjestelmästä. Keskeinen osa valvontaa on laadunvalvonta. Tilintarkastusasetuksen mukaan Tilintarkastusvalvonnan on vastattava yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien laadunvalvonnasta. Se on sen keskeinen tehtävä. Siltä osin kuin tilintarkastusvalvonta ei pysty tai sen ei ole tarkoituksenmukaista suorittaa itse laaduntarkastuksia muiden kuin yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajille, se voi käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita. Näin esimerkiksi Alankomaissa, Norjassa ja Ruotsissa tilintarkastusvalvonta käyttää hyväkseen laaduntarkastuksessa tilintarkastajayhdistyksiä. Tällainen olisi mahdollista Suomessakin, tai ainakin käyttää tilintarkastajia hyväksi ulkopuolisina asiantuntijoina tilintarkastuslaissa tarkoitettulla tavalla.

Näin oli käytäntö, jossa Tilintarkastusvalvonta käytti laaduntarkastuksissa ulkopuolisia asiantuntijoita vuosina 2016 ja 2017. Tämä mahdollisti Tilintarkastusvalvonnan oman laadunvalvonnan keskitämisen yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajiin ja tilintarkastusyhteisöihin. Kun Tilintarkastusvalvonta alkoi hoitaa kaikkia laaduntarkastuksia viranomaistoimin, yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien laaduntarkastukset jäivät

suhteessa pieneen osaan laaduntarkastuksista, mitä ei voida pitää tyydyttävänä ratkaisuna tilintarkastusasetuksen toteuttamisen kannalta. Onkin syytä pohtia, olisiko Tilintarkastusvalvonnan käytettävä taas ulkopuolisia asiantuntijoita muiden kuin yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien laaduntarkastuksissa. Tällä myös varmistettaisiin, että tilintarkastusasetuksen vaatima kolmen ja kuuden vuoden laaduntarkastusfrekvenssi voidaan varmistaa kaikkien tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen osalta.

Kun tilintarkastuslaki säädettiin, tilintarkastusdirektiivin ja -asetuksen seuraamusten julkistamisvelvollisuudet säädettiin laajoiksi, eikä käytetty hyväksi niiden mahdollistamia jäsenvaltiopoikkeuksia. ESAP-asetuksen täydentävän lainsäädännön säätämisen yhteydessä tämän ratkaisun ongelmallisuus havaittiin. Onkin syytä tarkastella tilintarkastuslain seuraamusten julkistamissäännöksiä, ennen kuin ESAP-asetusta aletaan soveltaa vuonna 2030.

HT-tutkinto on tilintarkastajien perustutkinto. Tilintarkastusvalvonta on ottanut käytännön, että JHT-tilintarkastajien tulisi suorittaa HT-tilintarkastajien tehtäviä (tarkastaa kaupallisia yhteisöä ja säätiöitä) säilyttääkseen pätevyytensä. Tämä käytäntö ei ole tilintarkastuslain tarkoituksen mukainen. Olisikin syytä harkita, voisiko Tilintarkastusvalvonta katsoa, tilintarkastuslain perustelujen mukaisesti, että julkishallinnon tarkastustehtävät riittäisivät säilyttämään myös HT-tilintarkastajapätevyyden ilman, että JHT-tilintarkastajalla on julkissektorin ulkopuolisia tarkastuksia tai HT-tilintarkastajalta vaadittavaa kouluttautumista. Vastaava ongelma koskee kestävyysraportointivarmentajia, joiden täytyy Suomessa olla tilintarkastajia. Tiukka tulkinta, jonka mukaan KRT-varmentajalla tulee olla myös HT-toimeksiantoja säilyttääkseen pätevyytensä, on syntynyt Tilintarkastusvalvonnan viimeisimmällä ohjeella.

On huomattava, että JHT-tarkastajien ja KRT-varmentajien pätevyyden sitominen HT-pätevyyteen on kansallinen ratkaisu. Olisi ollut täysin mahdollista irrottaa kestävyysraportointivarmennus tilintarkastajapätevyydestä, mutta näin ei tehty. Siksi on ongelmallista, että kestävyysraportointitarkastaja ei voi säilyttää pätevyyttään ilman että tekee kestävyysraportointivarmennukseen liittymättömiä tilintarkastustoimeksiantoja.

Kansainvälisissä tilintarkastusstandardeissa ei käytetä jakoa yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajat v. muiden kuin yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajat. Sen

sijaan niissä käytetään jakoa complex entity – less complex entity, ja niiden tilintarkastajat. Käsitteet eivät ole yhtenevät; vaikka kaikki yleisen edun kannalta merkittävät yhteisöt täyttävät complex entity -määritelmän, complex entity sisältää myös yhteisöjä, jotka eivät ole yleisen edun kannalta merkittäviä, kuten listaamattomia osakeyhtiöitä ja osuuskuntia.

On epätodennäköistä, että EU-tilintarkastuslainsäädäntöä muutetaan lähitulevaisuudessa, joten tilintarkastuslaissa säädetään tulevaisuudessakin erikseen yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajista. Voisi kuitenkin olla mielekästä, kun harkitaan Tilintarkastusvalvonnan entistä suurempaa luottoa ulkopuolisiin asiantuntijoihin, viranomaisvetoinen laaduntarkastus ulotettaisiin kaikkiin complex entity -yhteisöjä tarkastaviin tilintarkastajiin.

Tilintarkastuslautakunnan osalta huomio kiinnittyy siihen, että kestävyysraportointidirektiivin voimaansaattamisen yhteydessä ei keskusteltu siitä, mitä vaatimuksia kestävyysraportointitarkastajien valvonta aiheuttaa tilintarkastuslautakunnalle ja sen jäsenille. Jäsenten ei tarvitse olla perehtyneitä kestävyysraportoinnin varmentamiseen. Tämä on merkittävä ero tilintarkastukseen, johon jäsenten on oltava hyvin perehtyneitä. Kun tilintarkastuslautakunnan näkökulmasta kestävyysraportointitarkastajia arvioidaan samoin kriteerein kuin tilintarkastajia, ja seuraamusjärjestelmä on sama, tätä on pidettävä selvänä puutteena ja oikeusturvaongelmana kestävyysraportointitarkastajille.

Kestävyysraportointitarkastajien laadunvalvontaa ei ole säädetty EU-oikeudessa tilintarkastusvalvonnan yksinomaiseksi tehtäväksi. Tämä on ymmärrettävää ottaen huomioon sen, että kestävyysraportoinnin varmennuksen ei tarvitsisi olla tilintarkastajien yksinoikeus. Se, että näin on Suomessa, on kansallinen valinta. TTL 8:8.2:n (1250/2023) nimenomaisen säännöksen mukaisesti kestävyysraportoinnin laaduntarkastuksessa voidaan käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita, joiden tulee olla hyvin perehtynyt myös kestävyysseikkoihin.

Kokonaisuutena tarkastellen Tilintarkastusvalvonnan ja tilintarkastaja- ja kestävyysraportointitarkastajakunnan välisen yhteistoiminnan lisäämiseksi olisi tarpeen integroida professio uudestaan kiinteämmin valvonnan toimintoihin. Laaduntarkastus oli luonteva tapa edetä tässä.

Toisaalta integraatio voi tapahtua toisinkin päin. Laaduntarkastuksen ytimeen voidaan ottaa tilintarkastusyhteisöjen laadunval-

vontajärjestelmien tarkastus lähtien liikkeelle profession omista standardeista, ennen kaikkea ISQM-laadunhallintastandardeista (ISQM 1 Laadunhallinta tilintarkastusyhteisöissä, jotka suorittavat tilinpäätökseen kohdistuvia tilintarkastuksia tai yleisluonteisia tarkastuksia taikka muita varmennus- tai liitännäispalvelutoimeksiantoja, ISQM 2 Toimeksiantokohtaiset laadun läpikäynnit ja ISA 220 (uudistettu) Laadunhallinta tilintarkastuksessa).

Tämä lienee kaikkein keskeisintä: tilintarkastusyhteisöjen pitäminen kilpailukykyisinä varmistamalla niiden laadukas toiminta, joka antaa valmiudet myös tilintarkastusalan toimintaympäristöjen muutoksiin, viimeisimpänä kestävyysraportointivarmennuksen tuleminen tilintarkastusyhteisöjen toimeksiantojen piiriin. EU:n tilintarkastusasetus asettaa tilintarkastusvalvonnalle velvollisuuden seurata markkinoiden kehitystä yleisen edun kannalta merkittäville yhteisöille tarjottavien lakisääteisten tilintarkastuspalvelujen alalla.

En väitä, että profession integrointia tilintarkastusvalvontaan pitäisi ajaa kuten käärmettä pyssyyn. Sille asettaa kuitenkin EU:n tilintarkastusasetus rajat. Tilintarkastusasetuksen mukaan kaikkien lakisääteisten tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen on oltava julkisen valvonnan alaisia. Niin kauan kuin kestävyysraportoinnin varmentajienkin on oltava tilintarkastajia, tämä vaatimus koskee heitäkin. Näin tilintarkastusalalla ei ole paluuta samanlaiseen profession itsevalvontaan kuin oli laita ennen TTL:n säätämistä. Näin muiden professioalojen, kuten asianajajien, valvontajärjestelmästä ei ole saatavissa juurikaan johtoa tilintarkastusalan valvonnan kehittämiseksi. Asianajajista annetun lain (496/1958) 6 a §:n (716/2011) mukaan asianajajayhdistyksen (tällä hetkellä Suomen Asianajajat) yhteydessä toimivat riippumattomat valvontalautakunta ja valvontayksikkö, joille kuuluvat asianajajista annetussa laissa säädetty asianajajien toiminnan valvontaan liittyvät tehtävät. Valvontalautakunnalle ja valvontayksikölle kuuluvat myös julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvontaan liittyvät tehtävät. Vastaava menettely ei ole enää tilintarkastajien osalta mahdollista.

Kun tarkastellaan asianajajien valvontaa, eräs mielenkiintoinen vertailukohta tilintarkastajiin on päätösten julkisuus. Asianajajista annetun lain 7 i.1 §:n (716/2011) mukaan valvontalautakunnan on laadittava valvonta- ja palkkioriiita-asiassa antamastaan ratkaisusta julkinen ratkaisuseloste, jossa on oltava muun muassa kysymyksessä olevan asianajajan ja palkkioriiita-asiassa myös asianajajayhtiön nimi

mutta ei muita henkilötietoja.

Johtoa julkisuuteen voisi saada Accountancy European suosituksista, joiden mukaan julkisuus rajattaisiin vain yleisen edun kannalta merkittäviin tilintarkastuksiin, muiden tulosten jäädessä anonyymeiksi.

Keskeinen tarkennusta vaativa kysymys on kansainvälisten tilintarkastusstandardien velvoittavuus: ovatko ne velvoittavia sellaisenaan, ilman lain tukea, velvoittavia sellaisenaan osana kansallista hyvää tilintarkastustapaa, vai periaatteita, jotka katsotaan osaksi hyvää tilintarkastustapaa, mutta ei välttämättä aina samalla tavalla? Erityisen epäselvä tilanne on JHT-tilintarkastajien osalta siltä osin, kuin tarkastustoimeksiannossa ei ole velvollisuutta noudattaa hyvää tilintarkastustapaa. Nyt standardien noudattaminen on vain Suomen Tilintarkastajien suosituksen varassa. TTL:n mukaan hyvää tilintarkastustapaa ja kansainvälisiä tilintarkastusstandardeja ei sovelleta JHTL:n mukaisesti toimeksiantoihin.

On mahdollista kysyä, tulisiko lainsäädäntöä kansainvälisten standardien noudattamisvelvollisuuden osalta tarkentaa HT- ja KHT-tilintarkastajien osalta, ja ulottaa ainakin mahdollisuus noudattaa standardeja myös JHTL-toimeksiantoihin.

Keskeinen epävarmuustekijä tilintarkastusvalvonnan tulevaisuuden kannalta on eurooppalainen kehitys. Accountancy European keskustelupaperissa *Audit Supervision in the EU* joulukuulta 2025 ehdotetaan valvonnan metodologioiden yhdenmukaistamista, kansainvälisten standardien ottamista myös valvonnan perustaksi, valvontatarkaisujen yhdenmukaistamista ja selkeyttämistä ja yleistä keskittymistä tilintarkastusyhteisöjen sisäisen laadunvalvonnan valvontaan yksittäisten tilintarkastustoimeksiantojen sijasta.⁴⁸ Keskeinen osa ehdotuksista koskee CEAOB:n roolin vahvistamista eurooppalaisessa tilintarkastusvalvontaregimissä. Ehdotukset ovat varsin varovaisia, ja keskittyvät yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien valvontaan, muiden tilintarkastajien valvonnan jäädessä edelleen kansallisen sääntelyn varaan. On siis mahdollista, että lähivuosina tilintarkastusalan valvontaa on halua muuttaa EU:ssa jollain tapaa. Toki asian eteneminen voi olla hidasta.

Asetin selvityksen alussa kolme kysymystä:

- 1) Mitkä ovat Suomen voimassa olevan tilintarkastusvalvonnan lähtökohdat, huomioon ottaen suoraan sovellettava EU:n tilin-

⁴⁸ Accountancy Europe, *Audit Supervision in the EU*.

tarkastusasetus, tilintarkastusdirektiivi ja muutosdirektiivi sekä tilintarkastuslaki, ja toteuttaako nykymuotoinen Tilintarkastusvalvonta näitä tavoitteita tarkoituksenmukaisella tavalla, ottaen huomioon, että EU-tilintarkastusoikeudessa korostuu yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien valvonnan ensisijaisuus?

- 2) Kuinka Tilintarkastusvalvonta huolehtii tilintarkastuslaissa säädetyistä tehtävistään tilintarkastuksen kehittämisestä?
- 3) Miten yleislainsäädännön ja toimintaympäristön muutokset, kansainvälinen käytäntö mukaan lukien, on otettu huomioon tilintarkastusvalvonnassa?

Kysymys 1. Suomen yritys rakenne asettaa haasteita myös tilintarkastusvalvonnalle. Suomessa on suhteellisesti vähän yleisen edun kannalta merkittäviä yhteisöjä. Toisaalta tilintarkastusvelvollisuus koskee eurooppalaisesti vertaillen poikkeuksellisen pieniä yrityksiä. Tästä seuraa dilemma, jonka ratkaisemiseksi Tilintarkastusvalvonta on keskittynyt valvomaan muihin kuin yleisen edun kannalta merkittäviin yhteisöihin kohdistuvia tilintarkastustoimeksiantoja. Tämä on vienyt fokusta Tilintarkastusvalvonnan keskeisistä tehtävistä eli yleisen edun kannalta merkittäviin yhteisöihin kohdistuvien tilintarkastustoimeksiantojen ja ennen kaikkea niiden tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen laadunvarmistusjärjestelmien valvonnalta.

Kysymys 2. Tilintarkastusvalvonnan voimavarojen keskittyessä muihin kuin yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastustoimeksiantoihin voimavaroja ei ole voitu suunnata tilintarkastuksen kehittämiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön, jotka ovat entistä tärkeämmässä roolissa tulevaisuudessa. Tähän liittyy muun muassa sen miettiminen, minkälainen rooli on eri tilintarkastajaryhmillä ja minkälaista koulutusta ja kokemusta niiltä vaaditaan. Onko tilintarkastajilla mahdollisuus riittävästi erikoistua omaan erityisosaamiseensa, olipa se yleisen edun kannalta merkittävissä yhteisöissä, muissa kuin yleisen edun kannalta merkittävissä yhteisöissä, julkisyhteisöissä tai kestävyysraportointivarmennustoimeksiannoissa.

Kysymys 3: Tilintarkastus on keskeinen osa toimivaa yhteiskuntaa ja toimivia markkinoita.

Tilintarkastusalaan kohdistuu kuitenkin merkittäviä paineita. Kestävyysraportointi on tuonut tilintarkastajille merkittävän uuden tehtäväalueen. Kaikkeen tilintarkastukseen vaikuttaa tekoälyn mukaan

tulo sekä raportointiin että tilintarkastustoimeksiantoihin. Tekoälyn käyttöä koskeva sääntely on pistemäistä eikä siinä ole nimenomaisesti otettu huomioon tekoälyn vaikutuksia raportointiin, tilintarkastukseen ja varmennukseen. Tilintarkastusala vaatii näin tukea sekä kansainvälisesti kansainvälisten tilintarkastusalan standardien että kansainvälisen tilintarkastajien valvontayhteistyön kautta. Eurooppalaisen ja kansallisen lainsäädännön kehittäminen vaatii jatkuvaa asiantuntemusta sekä kansainvälisistä, eurooppalaisista että kansallisista muutoksista sääntelyssä ja tilintarkastajien toimintaympäristössä. Tilintarkastusvalvonnan tulisi pystyä tukemaan tilintarkastusalaan näissä muutoksissa omalla asiantuntemuksellaan.

Keskeinen kysymys on siis siinä, miten Tilintarkastusvalvonnalla voidaan antaa entistä enemmän tukea työssään. Keskeinen kysymys tällöin on, onko Tilintarkastusvalvonnalla riittävät voimavarat tehdä työtään. Tällöin Tilintarkastusvalvonnan itsenäisen aseman palauttaminen toisi lisää tilintarkastusalan tuntemusta myös valvonnan johtoon. Tilintarkastusvalvonta voisi tukeutua uudelleen ulkopuolisiin asiantuntijoihin muiden kuin yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen valvonnassa, ja vapauttaa näin resursseja tilintarkastusalan kehittämiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön.

Olellainen kysymys on, tulisiko kansallisessa tilintarkastuslainsäädännössä olla nykyistä tarkempaa sääntelyä Tilintarkastusvalvonnan roolista viranomaisvalvonnassa. Tilintarkastusvalvonnan itsenäinen asema sekä organisatorisesti että resurssien puolesta tulisi tarkentaa lainsäädännössä.

Muutoin olisi myös syytä tarkastella, onko lainsäädäntö ajan tasalla. Kysymys esimerkiksi siitä, onko perusteltua vaatia JHT-tilintarkastajilta ja kestävyysraportointitarkastajilta HT-toimeksiantoja ja koulutusta hyväksymisedellytystensä ylläpitämiseksi.

Jatkuvasti muuttuvaan tilintarkastajien toimintaympäristöä kuvastaa maaliskuussa 2026 annettu hallituksen esitys eduskunnalle HE 38/2026 vp laeiksi kirjanpitolain ja tilintarkastuslain 1 luvun 1 §:n ja 3 luvun 5 a §:n muuttamisesta. Ehdotuksessa tarkennetaan rajanvetoa kestävyysraportointivarmennuksen ja muun varmennustoimeksiannon välillä. Tämä on juuri sellainen seikka, josta Tilintarkastusvalvonnan voi odottaa antavan tarkentavia ohjeita osana kestävyysraportointitarkastajien ja ylipäätään tilintarkastajien valvontaa ja tilintarkastusalan kehittämistä.

Tilintarkastajan nimen julkistamista seuraamusasioissa on tar-

peen tarkastella uudelleen ottaen huomioon tietosuojaa koskevat näkökohdat sekä talousvaliokunnan mietinnössään 20/2024 vp esille nostamat huomiot. Arvioinnissa tulisi erityisesti punnita, missä laajuudessa yksittäisen tilintarkastajan nimeä on tarkoituksenmukaista julkaista osana seuraamustietojen julkistamista.

Suomen Tilintarkastajat ry on tilintarkastajia edustava edunvalvontajärjestö. Tavoitteenamme on auttaa tilintarkastajien ammattikuntaa menestymään sekä tuomaan lisäarvoa elinkeinoelämälle ja yhteiskunnalle. Taloudellista raportointia ja alan käytäntöjä edistämällä olemme mukana rakentamassa perustaa suomalaisen yhteiskunnan kilpailukyvyille ja hyvinvoinnille. Yhdistykseen kuuluu noin 90 % tilintarkastuslaissa määritellyistä tilintarkastajista.



| | |
|----------|-------------------------|
| S | SUOMEN |
| T | TILINTARKASTAJAT |