

UMBODSMADUR ALÞINGIS

Pórshamri, Templarasundi 5, 101 Reykjavík
Sími: 510 6700 • Grænt nr: 800 6450 • Mynds: 510 6701
Heimasíða: www.umbodsmadur.is

Mál nr. 10758/2020

Reykjavík, 9. febrúar 2021

Þórdís Kolbrún R. Gylfadóttir
ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra
Skúlagötu 4
101 Reykjavík

I

Ég hef haft til meðferðar kvörtun einstaklings yfir endurskoðendaráði. Nánar tiltekið lýtur kvörtun hans m.a. að því að endurskoðendaráð hafi talið sig skorta lagaheimild til þess að beita þá sem hann kvartaði yfir til ráðsins viðurlögum vegna brota á siðareglum í kjölfar gildisstöðu laga nr. 94/2019, um endurskoðendur og endurskoðun.

Eins og fram kemur í bréfi mínu til þessa einstaklings, sem fylgir nafnhreinsað hjálagt í ljósriti, hef ég ákveðið að ljúka umfjöllun minni um kvörtun hans með vísan til a-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Þrátt fyrir það tel ég rétt að vekja athygli ráðuneytis yðar á eftirfarandi atriðum.

II

Í 1. mgr. 48. gr. laga nr. 94/2019, um endurskoðendur og endurskoðun, er kveðið á um það að ef endurskoðandi eða endurskoðunarfyrtæki brýtur gegn framangreindum lögum eða vanrækir alvarlega skyldur sínar að öðru leyti að mati endurskoðendaráðs sé því heimilt að fella réttindi viðkomandi endurskoðanda eða endurskoðunarfyrtækis úr gildi. Sé brot ekki stórfellt skuli áminna viðkomandi endurskoðanda eða endurskoðunarfyrtæki en einnig getur endurskoðendaráð í slíkum tilvikum fellt réttindi viðkomandi endurskoðanda eða endurskoðunarfyrtækis tímabundið úr gildi í allt að þrjú ár, sbr. 2. mgr. ákvæðisins.

Í eldri lögum nr. 79/2008, um endurskoðendur, var að finna ákvæði um viðurlög í 2. mgr. 17. gr. laganna. Þar kom fram að ef endurskoðendaráð teldi sýnt að endurskoðandi hefði í störfum sínum brotið gegn lögnum svo ekki yrði við unað skyldi endurskoðendaráð í rökstuddu áliti veita viðkomandi aðila áminningu eða leggja til við ráðherra eða réttindi endurskoðandans yrðu felld niður.

Í lögum nr. 79/2008 var tilgreint í 2. mgr. 8. gr. að endurskoðendur skyldu fylgja siðareglum sem Félag löggiltra endurskoðenda setti. Sú breyting var gerð með lögum nr. 94/2019 að endurskoðendum er ekki lengur skylt að eiga aðild að Félagi löggiltra endurskoðenda eins og áður var samkvæmt 1. mgr. 12. gr. laga nr. 79/2008. Í 1. mgr. 14. gr. laga nr. 94/2019 segir að endurskoðandi skuli rækja störf sín í

samræmi við m.a. siðareglur endurskoðenda. Þar er aftur á móti ekki vísað til tiltekinna siðareglna, svo sem siðareglna Félags löggiltra endurskoðenda, eins og áður.

Forsendur endurskoðendaráðs í máli framangreinds einstaklings gefa til kynna að ráðið hafi ekki talið fyllilega skýrt við hvaða siðareglur sé átt í 1. mgr. 14. gr. laga nr. 94/2019 og þar með hvaða siðareglum endurskoðendum ber nú að fylgja. Í kjölfarið hafi ráðið ekki talið fullnægjandi lagagrundvöll fyrir hendi til þess að beita viðurlögum samkvæmt X. kafla laganna vegna atvika sem rekja má til brota á siðareglum Félags löggiltra endurskoðenda. Nánar tiltekið segir eftirfarandi í úrlausn endurskoðendaráðs:

„Þegar atvik þessa máls áttu sér stað voru í gildi lög nr. 79/2008, um endurskoðendur. Í 2. mgr. 17. gr. laganna var að finna skýra heimild endurskoðendaráðs til að beita viðurlögum, m.a. í formi áminningar, í þeim tilvikum sem brotið var gegn ákvæðum laganna, þ.m.t. 2. mgr. 8. gr. þeirra þar sem kveðið var á um skyldu endurskoðanda til að hlíta siðareglum Félags löggiltra endurskoðenda. Í núgildandi lögum nr. 94/2019, um endurskoðendur og endurskoðun, er að finna hliðstætt viðurlagaákvæði í 48. gr. laganna. Samkvæmt þeim lögum var þó sú grundvallarbreyting gerð að endurskoðendum er ekki lengur skylt að eiga aðild að Félagi löggiltra endurskoðenda. Í 1. mgr. 14. gr. laganna er kveðið á um skyldu endurskoðenda til að hlíta siðareglum án þess þó að tilgreint sé við hvaða siðareglur sé átt. Í ljósi framangreinds telur endurskoðendaráð að lagastoð skorti varðandi heimildir ráðsins til að beita viðurlögum skv. X. kafla laga nr. 94/2019 vegna atvika, sem rekja má til brota á siðareglum. Er það því niðurstaða ráðsins að beita ekki slíkum viðurlögum í tengslum við úrlausnir mála sem ráðinu berst og varða brot á siðareglum að óbreyttum lögum.“

Af frumvarpi því er varð að lögum nr. 94/2019 verður ekki fyllilega ráðið hvort ætlunin hafi verið að breyta því fyrirkomulagi sem áður gildi, þ.e. að endurskoðendum sé skylt að fylgja siðareglum Félags löggiltra endurskoðenda og að endurskoðendaráð geti beitt viðurlögum vegna brota á þeim reglum. Það sem mælir aftur á móti með þeirri ályktun að hið eldra fyrirkomulag hafi átt að halda sér er m.a. það að í athugasemdum við 14. gr. laganna kemur fram að alþjóðasamtök endurskoðenda gefi út siðareglur endurskoðenda og að Félag löggiltra endurskoðenda hafi látið þýða þær og ráðherra staðfest á sínum tíma. (Sjá þskj. 365 á 149 löggjafarþingi 2018-2019, bls. 31.)

Á hinn bóginn má af umsögn Félags löggiltra endurskoðenda til nefndasviðs Alþingis í tengslum við setningu laga nr. 94/2019, dags. 26. nóvember 2018, ráða að löggjafinn hafi verið upplýstur um þann vafa sem lögin bera með sér að því er varðar það hvaða siðareglum endurskoðendum ber að fylgja. Í þessum efnum kemur eftirfarandi fram í umsögninni:

„Í núgildandi lögum um endurskoðendur er þeim gert skylt að hlíta siðareglum Félags löggiltra endurskoðenda. FLE hefur gefið út siðareglur sem byggja á siðareglum Alþjóðasambands endurskoðenda (IFAC). Var það meðal annars vegna lagaskyldu að Félag löggiltra endurskoðenda myndi setja og viðhalda siðareglunum. Í frumvarpinu núna er áfram gerð krafa um að endurskoðendur fylgi

siðareglum en ekki vísað í hverjar þær eru. Ekki er hægt að gera kröfur til þess að FLE viðhaldi siðareglum sem engin krafa er um að verði fylgt.

Að mati FLE er um afturför að ræða og mun skapast sama óvissa og um Alþjóðlega endurskoðunarstaðla, þ.e. eftir hvaða siðareglum endurskoðendum ber að fara, hver setur þær og viðheldur þeim og að þær hafi þá lagastoð sem þarf til fylgja eftir notkun þeirra."

Þá er það svo að í 1. mgr. 21. gr. tilskipunar nr. 2006/43/EB frá 17. maí 2006, um lögboðna endurskoðun ársreikninga og samstæðureikninga, um breytingu á tilskipunum ráðsins 78/660/EBE og um niðurfellingu á tilskipun ráðsins 84/253/EBE, segir að aðildarríki skuli tryggja að allir endurskoðendur og endurskoðunarfyrirtæki hlíti siðareglum starfsstéttar, sem ná a.m.k. til starfa þeirra í þágu almennings, ráðvæðni þeirra og hlutlægni, sem og starfshæfni og tilhlýðilegrar kostgæfni.

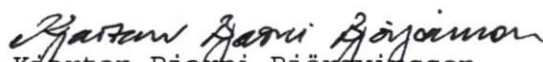
Eins og fram kemur í bréfi mínu til málsaðilans taldi ég ekki forsendur til þess að gera athugasemdir við niðurstöðu endurskoðendaráðs að þessu leyti eftir að hafa kynnt mér lagagrundvöll málsins. Hef ég þá einkum í huga að af lögmætisreglu stjórnarsýsluréttar leiðir að stjórnvöld geta ekki tekið ákvarðanir um beitingu stjórnarsýsluviðurlaga án þess að slík ákvörðun styðjist við skýra og ótvíræða lagaheimild.

Í skýringum endurskoðendaráðs til mín, dags. 16. desember sl., kemur fram að ráðið hafi vakið athygli atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins á framangreindri afstöðu ráðsins með bréfi, dags. 7. september sl., og vísað til þess að það teldi brýnt að gerðar yrðu breytingar á lögum um endurskoðendur og endurskoðun sem allra fyrst. Í bréfinu hafi komið fram að ráðið teldi mikilvægt að lögfest yrðu skýr ákvæði um hverjum bæri að setja siðareglur fyrir endurskoðendur og hvernig birtingu þeirra yrði háttað þannig að tryggt yrði að endurskoðendaráð gæti beitt viðurlögum við brotum á siðareglum endurskoðenda. Ekki liggur fyrir að brugðist hafi verið við framangreindu af hálfu ráðuneytisins.

Í ljósi framangreinds er þeirri ábendingu þó hér með komið á framfæri við ráðuneytið að taka til skoðunar hvort skýra þurfi umrætt lagaumhverfi, og þá m.a. með hliðsjón af alþjóðlegum skuldbindingum Íslands, þannig að fyrir liggi m.a. hvaða siðareglum endurskoðendum ber að fylgja samkvæmt lögunum.

Ég óska þess að ráðuneyti yðar upplýsi mig um hvort ábending þessi hefur orðið því tilefni til einhverra viðbragða, eftir atvikum til þess að unnt verði að gera grein fyrir því í skýrslu umboðsmanns til Alþingis fyrir árið 2021. Enn fremur til þess að leggja síðar mat á hvort tilefni sé til frekari umfjöllunar af hálfu umboðsmanns Alþingis um þau lagaatriði sem hér reynir á, sbr. 5. og 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Virðingarfyllst,


Kjartan Bjarni Björvinsson