

22.4.2026
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

FIVA/2026/735

Asiantuntijalausunto asiasta HE 38/2026 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kirjanpitolain ja tilintarkastuslain 1 luvun 1 §:n ja 3 luvun 5 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Finanssivalvonnan asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle koskien kirjanpitolain ja tilintarkastuslain muuttamista.

Finanssivalvonta esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavaa.

Finanssivalvonta pitää hallituksen esitystä kestävyysraportointidirektiivin muutosten kansallisesta täytäntöönpanosta tärkeänä. Esityksen keskeinen vaikutus on pakollisten raportojen määrän merkittävä väheneminen, mikä keventää yhtiöiden hallinnollista taakkaa. Samalla muutos johtaa listayhtiöiden säännöllisessä tiedonantovelvollisuudessa sijoittajien tiedonsaannin näkökulmasta poikkeukselliseen tilanteeseen, jossa kestävyysraportointisääntely ei kohdistu yhdenmukaisesti kaikkiin listayhtiöihin, vaikka kestävyysraportointia on pidetty merkitykseltään tilinpäätökseen rinnastettavana raportointina.

Tietojen saatavuutta pyritään hallituksen esityksessä edistämään sallimalla vapaaehtoisten kestävyystietojen esittäminen toimintakertomuksessa. Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että kestävyysraportointisääntelyn lähtökohtana oli yhdenmukaisen, vertailukelpoisen ja luotettavan tiedon saatavuus. Hallituksen esitys mahdollistaisi kuitenkin vapaaehtoisten eri viitekehyksiin perustuvien ja varmentamattomien kestävyystietojen sisällyttämisen toimintakertomukseen. Tällöin on erityisen tärkeää huolehtia tietojen esittämiseen liittyvien säännösten asianmukaisuudesta, jotta sijoittajien on mahdollista muodostaa selkeä käsitys vapaaehtoisesti esitettyjen kestävyystietojen luonteesta ja luotettavuudesta, ja jotta sijoittajilla säilyy tosiasiallinen mahdollisuus vertailla eri yhtiöiden raportointia.

Finanssivalvonnan lausunto kohdistuu näihin sijoittajansuojan kannalta keskeisiin seikkoihin.

Kestävyystietojen esittäminen toimintakertomuksessa

Hallituksen esityksen mukaan toimintakertomukseen voitaisiin sisällyttää kirjanpitolain vaatiman kestävyysraportin lisäksi joko täysimääräisesti ESRS-standardien mukaisesti laadittu vapaaehtoinen ja varmennettu kestävyysraportti taikka muita vapaaehtoisia kestävyysseikkoja, joiden osalta on selkeästi ilmoitettava, etteivät ne muodosta laissa tarkoitettua kestävyysraporttia (ehdotettu kirjanpitolain 1 a §). Viimeksi mainitut muut kestävyysseikat voisivat olla varmentamattomia ja ne voisivat olla laadittu yhtiön valitseman viitekehyksen pohjalta siinä laajuudessa kuin yhtiö haluaa eikä yhtiöllä olisi velvollisuutta varmennuttaa tietoja.

Arvopaperimarkkinoiden toiminnan kannalta on tärkeää, että keskeiset säännellyt tiedot, kuten toimintakertomus, ovat rakenteellisesti mahdollisimman yhtenäiset jäsenvaltioiden välillä. Sijoittajien on pystyttävä vertaamaan raportointia eikä kansallisia poikkeuksellisia rakenteita tulisi luoda. Finanssivalvonta haluaa tuoda esiin huolen muutoksen mahdollisista vaikutuksista, jos toimintakertomukseen sallitaan Suomessa lisättävän laajassa määrin vapaaehtoista sääntelemätöntä tietoa ilman, että tiedetään muiden maiden sääntelysuunnitelmia vapaaehtoisten kestävyystietojen esittämistä vasta.

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota myös siihen, että mikäli vapaaehtoisista muista kestävyysseikoista esitettäisiin tietoja toimintakertomuksessa, voi syntyä epäselvyyttä siitä, ovatko (ja missä laajuudessa) tällaiset tiedot arvopaperimarkkinalaissa tarkoitettuja säänneltyjä tietoja. Toimintakertomuksen sisällölle asetetaan sääntelyssä erityisiä sisältövaatimuksia. Arvopaperien liikkeeseenlaskijan toimintakertomuksen julkistamisesta ja sisältövaatimuksista säädetään arvopaperimarkkinalain 7 luvussa ja sen säännösten nojalla annetussa alemman asteisessa sääntelyssä. Toimintakertomus on arvopaperimarkkinalain 10 luvun 2 §:n mukaisesti mainitussa laissa tarkoitettu säännelty tieto.

Yhtiöillä on myös mahdollisuus raportoida vapaaehtoisesti haluamiaan kestävyysseikkoja valitseman viitekehyksen pohjalta tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen ulkopuolella.

Vapaaehtoisten kestävyysraporttien valvonta

Voimassa olevan Finanssivalvonnasta annetun lain 37 f §:ään perustuvat Finanssivalvonnan valvontavaltuudet koskevat Finanssivalvonnan käsityksen mukaan ainoastaan lain edellyttämiä kestävyysraportteja, ei vapaaehtoisesti esitettäviä kestävyystietoja.

Kuten yllä on mainittu, hallituksen esityksen mukaan toimintakertomukseen voitaisiin sisällyttää joko täysimääräisesti ESRS-standardien mukaisesti laadittu vapaaehtoinen ja varmennettu kestävyysraportti taikka muita vapaaehtoisia kestävyysseikkoja. Viimeksi mainitut muut kestävyysseikat voisivat olla varmentamattomia. Esityksessä ei kuitenkaan oteta kantaa Finanssivalvonnan valvonnan kohdentumiseen vapaaehtoisin tietoihin.

Edellä kuvattu sääntelykokonaisuus saattaa johtaa sijoittajan näkökulmasta epäselvyyteen siitä, mitkä toimintakertomukseen liitetyt kestävyysraportit kuuluvat viranomaisvalvonnan piiriin. Epäselvyys korostuisi erityisesti sellaisten vapaaehtoisten kestävyysraporttien osalta, jotka on laadittu täysimääräisesti ESRS-standardien mukaisesti ja varmennettu, mutta joissa ei edellytetä nimenomaisesti tuotavan esiin raportoinnin vapaaehtoisuutta.

Mikäli lainsäädännön tavoitteena olisi ulottaa Finanssivalvonnan valvonta myös vapaaehtoiisiin täysimääräisesti ESRS-standardien mukaisesti laadittuihin kestävyysraportteihin, edellyttäisi tämä Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamista. Finanssivalvonta katsoo, että on ennen aikaista ja vaikea arvioida, mihin valvontaa olisi mahdollisesti tarkoituksenmukaista tulevaisuudessa laajentaa, koska tällä hetkellä ei ole tietoa siitä, kuinka moni listayhtiö tulee laatimaan vapaaehtoisen kestävyysraportin osana toimintakertomusta. Muut vapaaehtoisesti toimintakertomuksessa esitettävät kestävyysseikat eivät voisi olla Finanssivalvonnasta annetun lain 37 f §:n mukaisessa valvonnassa, koska ne eivät ole täysimääräisesti ESRS-standardien mukaisesti laadittuja tietoja.

Vapaaehtoisten kestävyysraporttien saattaminen Finanssivalvonnan valvonnan piiriin lisäisi Finanssivalvonnan valvontatehtäviä ja aiheuttaisi lisätyötä kestävyysraportoinnin valvonnassa. Tällaisia vaikutuksia ei ole huomioitu hallituksen esityksen vaikutusarviossa.

Vapaaehtoisista muista kestävyysseikoista annetun lausunnon liittäminen toimintakertomukseen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että jos kestävyysraportointitarkastaja on antanut 7 luvun 2 §:n 10 kohdassa tarkoitetuista kestävyysseikoista tilintarkastuslain 3 luvun 5 c §:ssä tarkoitetun lausunnon, se olisi liitettävä toimintakertomukseen. Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että tilintarkastuslain 3 luvun 5 c §:ssä säädetään lausunnosta koskien tuloverokertomusta. Esityksen perusteella jää epäselväksi, millainen kestävyysraportointitarkastajan antama lausunto tulee liittää toimintakertomukseen. Säännös tulisi joko kumota tai muuttaa viittaamaan haluttuun oikeaan pykälään tilintarkastuslaissa.

Finanssivalvonnan mielestä pykälän sanamuotoa tulisi lisäksi selventää niin, että lausunto säädetään liitettäväksi tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen yhteyteen, ei toimintakertomukseen. Lausunnon liittäminen toimintakertomukseen johtaisi Finanssivalvonnan käsityksen mukaan siihen, että jo allekirjoitettuun tilinpäätöskokonaisuuteen lisättäisiin jälkeempään asiakirjaan kuulumaton osa. Mikäli allekirjoitukset on tehty sähköisesti, lisäys mitätöisi jo tehdyt allekirjoitukset. Muun muassa listayhtiöitä koskevan sähköistä raportointia koskevan sääntelyn eli ESEF-sääntelyn mukaan varmennuskertomukset eivät ole osa tilinpäätöskokonaisuutta. Vapaaehtoisista muista kestävyysseikoista annettua lausuntoa ei siten tulisi liittää keskelle tilinpäätöskokonaisuutta.

Lausunnon liittämistä tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen yhteyteen ei tulisi jättää syntyvien käytäntöjen varaan vaan siitä tulisi säätää selkeästi.

Hallituksen ja toimitusjohtajan vastuu kestävyysraportin sähköisestä muodosta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kirjanpitolain 7 luvun 27 §:ssä säädettyä, että hallituksella ja toimitusjohtajalla on vastuu kestävyysraportin ja konsernikestävyysraportin laatimisesta ja julkistamisesta sähköisessä XHTML-muodossa ja varustettuina XBRL-tunnisteilla, mutta vastuu ei koskisi tietojen esittämistä sähköisessä muodossa.

Ehdotettu pykälä perustuu tilinpäätösdirektiivin 33 artiklan 1 kohdan uuteen 2 alakohtaan, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että yrityksen hallinto-, johto- ja valvontaelinten jäsenet, jotka toimivat heille kansallisessa lainsäädännössä annettujen valtuuksien mukaisesti, eivät ole yhteisesti vastuussa sen varmistamisesta, että toimintakertomus tai tapauksen mukaan konsernin toimintakertomus laaditaan 29 d artiklan mukaisesti. Artiklassa 29 d säädetään yhtenäisestä sähköisestä raportointimuodosta. Ehdotuksen takana on joustavuuden lisääminen ja yritysten hallinnollisen taakan keventäminen.

Finanssivalvonta ei näe vastuun rajaukselle perusteita, sillä kyse on tärkeistä toimintakertomuksen tiedoista. Yhtiön johdolla tulee olla, vastaavalla tavalla kuin tilinpäätöksen osalta, vastuu kestävyysraportin ja toimintakertomuksen tiedoista riippumatta siitä, missä muodossa tiedot on esitetty.

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota myös siihen, että luonnoksessa hallituksen esitykseksi tilinpäätösraportoinnin digitalisoinnista (VN/4271/2025) ehdotetaan digitaalinen muoto osakeyhtiön tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen yksinomaiseksi laatimismuodoksi.

Toimintakertomustietojen varmentaminen tilinpäätösdirektiivin mukaisesti

Tilintarkastuslain 3 luvun 5 §:n 2 momentin mukaan tilintarkastajan on lausuttava siitä, onko toimintakertomus laadittu noudattaen siihen sovellettavia säännöksiä ja ovatko tilikauden toimintakertomuksen ja tilinpäätöksen tiedot yhdenmukaisia. Kyseisessä momentissa lausunnon ulkopuolelle on rajattu ne kestävyysraporttia koskevat tiedot, joista säädetään kirjanpitolain 7 luvussa ja kestävyysraportointistandardeissa. Tämä siitä syystä, että kestävyysraportointitarkastaja antaa kestävyysraportista erillisen, tilintarkastuslain 3 luvun 5 a §:n mukaisen, vähintään rajoitetun varmuuden antavan varmennuslausunnon.

Ehdotetun kirjanpitolain 3 luvun 1 a §:n 6 momentin mukaan vapaaehtoisten kestävyysseikkojen varmentaminen ei kuitenkaan olisi pakollista ja tiedot ovat siten toimintakertomuksen yleisen tarkastusveloitteen piirissä.

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta muutoksia tilintarkastajan lausuntoon toimintakertomuksen osalta. Finanssivalvonta haluaa kuitenkin painottaa, että on sijoittajansuojan kannalta tärkeää, että vapaaehtoiset muut kestävyysseikat sisältyvät tilintarkastajalle asetettuun vaatimukseen tarkastaa ja lausua toimintakertomustiedoista. Tämä on tärkeää myös viherpesuriskiä silmällä pitäen, kun muita vapaaehtoisia kestävyysseikkoja ei edellytetä

esitettävän minkään tietyn viitekehyksen mukaan eikä niitä muutoin varmenneta.

Tilinpäätösdirektiivin vaatimus oikean kuvan antavasta selostuksesta

Tilinpäätösdirektiivin vaatimusten¹ mukaan toimintakertomuksessa tulee olla oikean kuvan antava selostus tietyistä direktiivin vaatimista seikoista. Finanssivalvonnan mielestä kirjanpitolain voimassa oleva pykälä ei täytä direktiivin vaatimusta. Arvopaperimarkkinalain 7 luvun 6 §:n 1 momentissa säädetään toimintakertomuksen sisällöstä kuitenkin pääpiirteissään yhdenmukaisesti tilinpäätösdirektiivin kanssa. Säännös koskee listayhtiöitä.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että toimintakertomuksessa voidaan esittää muita vapaaehtoisia kestävyysseikkoja. Toimintakertomuksessa raportoitavien vapaaehtoisten tietojen määrä voi jatkossa kasvaa merkittävästi. Sijoittajien tulisi pystyä vertailemaan vapaaehtoisia ja pakollisia kestävyystietoja samoin kuin listattujen ja listaamattomien yhtiöiden raportoitavia tietoja keskenään. Yhtiöiden listautuessa ainoastaan kirjanpitolain perusteella laadituilla toimintakertomuksilla tulee jatkossa olemaan aikaisempaa suurempi merkitys (Listing Act), minkä lisäksi Nasdaq First North Growth Market -yhtiöt laativat toimintakertomuksen ja tilinpäätöksen kirjanpitolaikiin perustuen. Toimintakertomus tietojen esittämipaikkana luo myös odotuksen tietojen laadusta.

Edellä mainituista syistä Finanssivalvonta pitää tärkeää, että hallituksen esitykseen sisällytetään kirjanpitolain muutos, jolla saatetaan kirjanpitolaki tilinpäätösdirektiivin mukaiseksi siten, että toimintakertomuksen tulisi olla oikean kuvan antava selostus.

Finanssivalvonta ehdottaa, että pykälän muotoilussa kirjanpitolain 1 a §:n johdantolause yhdenmukaistetaan direktiivin 19 artiklan 1 kohdan 1–2 alakohtien kanssa. Finanssivalvonnan mielestä direktiivin mukainen muotoilu mahdollistaa, että Suomessa muodostuisi yleisesti hyväksyttävä käytäntö ja traditio oikean kuvan antavan selostuksen sisällölle. Kestävyystietojen osalta tällä olisi myös mahdollisen viherpesun estävä vaikutus. Vaatimus voitaisiin panna täytäntöön esimerkiksi seuraavasti. Muutosesitys on alleviivattu.

1 a §

Toimintakertomus

Toimintakertomuksessa on oltava oikean kuvan antava selostus kirjanpitovelvollisen

1) toiminnan kehittämisestä ja tuloksellisuudesta;

¹ 19 artiklan 1 kohdan alakohdat 1-2. Toimintakertomuksen sisältö: Toimintakertomuksessa on oltava oikean kuvan antava selostus yrityksen liiketoiminnan kehittämisestä ja tuloksesta sekä yrityksen tilanteesta, mukaan luettuna kuvaus yritystä koskevista merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä. Selostuksen on oltava tasapuolinen ja kattava analyysi yrityksen liiketoiminnan kehittämisestä ja tuloksesta sekä yrityksen tilanteesta, ja sen on vastattava yrityksen kokoa ja rakennetta.

2) *taloudellisesta tilanteesta; sekä*

3) *merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä.*

Sähköisesti allekirjoitettu.

FINANSSIVALVONTA

Armi Taipale
osastopäällikkö

Niina Turri
johtava asiantuntija