

Asia: VN/917/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle sähköistä tiedoksiantoa Verohallinnossa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi verotusmenettelystä annettua lakia (1558/1995), oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettua lakia (768/2016), veronkantolakia (11/2018), ennakkoperintälakia (1118/1996) ja varainsiirtoverolakia (931/1996).

Verotuspäätösten ja muiden verotusta koskevien asiakirjojen sähköistä tiedoksiantoa laajennettaisiin. Tavoitteena on vähentää paperipostin määrää siten, että sähköinen tiedoksiantomenettely olisi selkeä, yhtenäinen ja oikeudenmukainen kaikkien verolajien sekä kaikkien verovelvollisryhmien osalta.

Verohallinto voisi antaa päätökset ja muut asiakirjat tiedoksi Verohallinnon sähköisessä asiointipalvelussa silloin, kun verovelvollinen on käyttänyt Verohallinnon sähköisen asiointin palvelua. Vaikka verovelvollinen ei olisi käyttänyt Verohallinnon sähköisen asiointin palvelua, verotuspäätökset ja muut verotusta koskevat asiakirjat voitaisiin antaa tiedoksi sähköisesti silloin, kun verovelvolliseen sovellettaisiin viranomaisten asiakirjojen sähköistä tiedoksiantoa sitä koskevien yleissäännösten nojalla. Tieto tiedoksiannosta lähetettäisiin verovelvolliselle silloin, kun verovelvollinen on antanut Verohallinnolle tiedon sähköisestä osoitteesta tai jos verovelvollisella on käytössään hallinnon yhteisistä sähköisen asiointin tukipalveluista annetun lain mukainen viestinvälityspalvelu. Sähköisesti tiedoksi annettu asiakirja katsottaisiin annetun tiedoksi kolmantena päivänä siitä, kun asiakirja on tallennettu Verohallinnon sähköiseen asiointipalveluun.

Verovelvollinen voisi ilmoittaa Verohallinnolle, että hän ei käytä Verohallinnon sähköistä asiointipalvelua. Siinä tapauksessa sähköistä tiedoksiantoa sovellettaisiin vain, jos verovelvollinen olisi merkittynä hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa tarkoitettuun viestinvälityspalvelun käyttäjärekisteriin.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2026 alusta.

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

1. Esitysluonnoksen suhde sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaan hankkeeseen

Esitysluonnoksen mukaan hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettujen muutosten on tarkoitettu tulevan voimaan samaan aikaan kuin ehdotetut muutokset esityksessä sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi (VM085:00/2024). Mainitun valtiovarainministeriön vastuulla olevan hankkeen jatkovalmistelu on käynnissä valtiovarainministeriössä ja oikeusministeriössä. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että koska lausuttavana oleva esitysluonnos liittyy kiinteästi edellä mainittuun hankkeeseen, esitysluonnos yhteensovitetaan sen kanssa.

Joiltakin osin esitysluonnoksesta saa ainakin osittain virheellisen kuvan sähköistä tiedoksiantoa koskevaan yleislainsäädäntöön ehdotettavista muutoksista. Esimerkiksi esitysluonnoksessa (mm. s. 4) on todettu, että verotusmenettelyä koskeva erityissääntely on tarpeen myös sen johdosta, että yleissääntely rajoittuu ainoastaan luonnollisiin henkilöihin. Oikeusministeriö toteaa, että valtiovarainministeriön hallinnonalaan kuuluvan hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annettua lakia (571/2016, jäljempänä tukipalvelulaki) koskevien lakimuutosehdotusten mukaan Suomi.fi-viestit-tili luotaisiin viranomaisaloitteisesti sähköisen Suomi.fi-tunnistuksen käytön perusteella ainoastaan luonnollisille henkilöille. Esimerkiksi oikeushenkilöt voisivat ottaa tilin käyttöön pyynnöstä. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettu laki (13/2003, jäljempänä asiointilaki) on viranomaisen sähköistä tiedoksiantoa koskeva yleislaki, joka kuuluu oikeusministeriön hallinnonalaan. Asiointilain sääntely ja lakiin ehdotettavat muutokset soveltuvat niin luonnollisiin henkilöihin kuin oikeushenkilöihinkin samalla tavalla. On kuitenkin totta, että kokonaisuudessaan ehdotetun sääntelyn vaikutukset kohdistuvat etupäässä luonnollisiin henkilöihin.

Oikeusministeriö toteaa, että muutokset olisivat kaavailtuja sähköistä tiedoksiantoa koskevan yleislainsäädännön muutoksia joiltakin osin pidemmälle menevämpiä siltä osin, milloin Verohallinnon on mahdollista käyttää sähköistä tiedoksiantoa. Käytännössä kyse olisi siis tältä osin poikkeuksesta yleislainsäädäntöön. Oikeusministeriö huomauttaa, että yleislaista poikkeamiseen tarvitaan aina erityinen, painava syy (ks. lainkirjoittajan opas, jakso 12.1). Tätä on esitysluonnoksessa

perusteltu muun ohella verotusmenettelyn erityispiirteiden sekä sen vuoksi, että myös yhteisöjen, yhtymien ja yhteisötuksien osalta sähköistä tiedoksiantoa voitaisiin hyödyntää kattavammin.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että yhdessä sähköistä tiedoksiantoa koskevaan yleislainsäädäntöön kaavailtujen muutosten kanssa verolainsäädäntöön tehtävät muutokset vaikuttaisivat muodostavan hallinnon asiakkaan näkökulmasta jossain määrin haastavasti hahmottuvan kokonaisuuden, ja vaarana on, ettei sähköinen tiedoksianto jäljempänä todetusti välttämättä tavoita sen vastaanottajaa kaikissa tilanteissa.

2. Säännöskohtaisia huomioita

2.1. Verotusmenettelystä annetun lain muuttaminen

Ensimmäisessä lakiehdotuksessa ehdotettaisiin muutettavaksi verotusmenettelystä annetun lain 26 c §:ää sähköisen tiedoksiantotavan käytön lisäämiseksi.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota 26 c §:n 4 momenttiin, jossa säädettäisiin, että päätös ja asiakirja voidaan antaa luonnolliselle henkilölle tiedoksi sähköisesti myös, jos hän on merkittynä hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain (571/2016) 11 §:ssä tarkoitettuun viestinvälityspalvelun käyttäjärekisteriin. Oikeusministeriö toteaa, että tältä osin säännös vaikuttaisi olevan päällekkäinen asiointilakiin ehdotetun sääntelyn kanssa, joka mahdollistaa myös vastaavan tilanteen. Yleislainsäädännön kanssa päällekkäistä sääntelyä ei tulisi säätää, sillä se on paitsi tarpeetonta, myös runsastuttaa erityislainsäädäntöä ikävällä tavalla.

Saman pykälän 5 momentissa säädettäisiin sähköisestä tiedoksiannosta lähetettävästä ilmoituksesta. Myös tältä osin kyse vaikuttaisi olevan pitkälti sellaisesta sääntelystä, joka tulisi katetuksi jo ehdotetun yleislainsäädännön perusteella. Momentin viimeisen virkkeen mukaan ilmoitusta ei lähetetä, jos Verohallinnolla ei ole verovelvollisen sähköistä yhteystietoa. Sähköisen tiedoksiannon yleislainsäädäntöä koskeviin muutosehdotuksiin sisältyy asiointilain osalta ehdotus 19 b §:ksi, jonka mukaan sähköisestä tiedoksiannosta asiointipalvelussa lähetettäisiin ilmoitus joko viestinvälityspalveluun eli Suomi.fi-viesteihin tai muuhun ilmoitettuun sähköiseen osoitteeseen. Ilmoitus tulisi siten aina lähettää, kun tiedoksianto tehdään viranomaisen asiointipalvelussa. Nyt käsillä olevassa esitysluonnoksessa säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 27) todetaan erikseen, ettei ilmoituksen lähettäminen olisi sähköisen tiedoksiannon pätevyys edellytys. Perusteluissa ei kuitenkaan ole käsitelty sitä, miten tässä tapauksessa voidaan varmistua siitä, että tiedoksianto tulee tehokkaasti henkilön tietoon.

Perustuslakivaliokunnan mukaan tiedoksianto on tehtävä siten, että vastaanottaja saa oikeuksiensa käyttämiseksi tarvitsemansa tiedot selkeästi, hänelle ymmärrettävinä ja riittävän ajoissa. Sähköisesti tiedoksi annetun asian on tultava tehokkaasti henkilön tietoon, ja täytettävä menettelyn asianmukaisuutta koskevan perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisen vaatimuksen (PeVL 9/2010 vp, s. 2, PeVL 5/2016 vp).

Oikeusministeriö pitää haasteellisena erityislainsäädännön kehitystä, jossa tiedoksiannon vastaanottajan tulisi seurata useita eri viranomaisten palveluita sinne saapuvien sähköisten tiedoksiantojen varalta ilman, että palveluista lähetetään ilmoitusta asiointipalveluun saapuneesta sähköisestä tiedoksiannosta.

Ehdotetussa 26 c §:n 6 momentissa säädettäisiin siitä, että sähköisesti tiedoksi annettu asiakirja katsotaan annetun tiedoksi kolmantena päivänä siitä, kun asiakirja on tallennettu Verohallinnon sähköiseen asiointipalveluun. Oikeusministeriö toteaa, että myös tätä säännöstä tulisi tarkastella suhteessa yleislainsäädäntöön, sillä asiointilain 19 §:ssä säädetään jo siitä, että tiedoksiannon katsotaan tapahtuneen kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä.

Pykälän 7 momentissa säädettäisiin siitä, että verovelvollinen voi ilmoittaa Verohallinnolle, ettei käytä Verohallinnon sähköistä asiointipalvelua, jolloin myöskään tiedoksiantoa ei toimiteta sähköisesti. Ehdotetun sääntelyn perusteella tällainen ilmoitus olisi kuitenkin vaikutukseton siinä tapauksessa, jos verovelvollinen on hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 11 §:ssä tarkoitetun viestinvälityspalvelun eli Suomi.fi-viestien käyttäjä. Sinänsä mahdollisuus lähettää sähköisiä tiedoksiantoja ilman erillistä suostumusta Suomi.fi-viestien käyttäjille seuraisi jo yleislainsäädäntöön ehdotetuista muutoksista. Oikeusministeriö toteaa kuitenkin, että ehdotettu sääntely näyttäytyy hallinnon asiakkaan näkökulmasta sekavalta, koska tarjottu kieltäytymismahdollisuus olisi Suomi.fi-viestien käyttäjien osalta kuitenkin näennäinen, ja tällöin kieltäytyminen täytyy käytännössä tehdä kahdessa eri palvelussa.

Oikeusministeriö toteaa edellä esitettyjen huomioiden koskevan myös oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain vastaavia 56 §:n muutosehdotuksia (2. lakiesitys).

2.2. Veronkantolain muuttaminen

Kolmannessa lakiehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi veronkantolain 71 §:ää. Pykälän 3 ja 4 momenteissa ehdotetaan säädettäväksi, että yhteisöille, yhtymille ja yhteisetuksille sekä työnantajarekisteriin tai arvonalisäverovelvollisten rekisteriin (pl. metsätalouden harjoittajat) merkityille luonnollisille henkilöille ja kuolinpesille voitaisiin antaa lain 70 §:ssä tarkoitettu yhteenveto sähköisesti siitä huolimatta, että nämä eivät ole kirjautuneet Verohallinnon sähköiseen palveluun tai ovat ilmoittaneet, etteivät käytä Verohallinnon sähköistä asiointipalvelua. Tällaisilla tahoilla ei käytännössä olisi siten mahdollisuutta valita muuta tiedoksiantotapaa kuin sähköinen.

Vastaava sääntely sinänsä sisältyy voimassa olevaankin lakiin, josta tänä vuonna tehdyllä lakimuutoksella poistettiin mahdollisuus pyytää yhteenvedon lähettämistä postitse.

Oikeusministeriö huomauttaa kuitenkin, että yhdessä verotusmenettelylain 26 c §:ään ehdotettujen muutosten kanssa sääntely saattaa oikeusministeriön käsityksen mukaan johtaa tilanteeseen, jossa vastaanottaja ei saa tosiasiallisesti asiakirjaa tiedokseen, kun tiedoksiannon vastaanottaja ei ole esimerkiksi koskaan kirjautunut Verohallinnon sähköiseen asiointipalveluun eikä hän ole ilmoittanut sinne myöskään sähköistä yhteystietoa, johon lähetettäisiin ilmoitus saapuneesta asiakirjasta. Oikeusministeriö viittaa edellä lausumaansa siitä että sähköisen tiedoksiannon on tultava tehokkaasti tietoon, ja täytettävä menettelyn asianmukaisuutta koskevan perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisen vaatimuksen.

3. Henkilötietojen suoja

Esitysluonnokseen sisältyy henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä, joka liittyy verotuspäätösten ja muiden esityksessä tarkoitettujen asiakirjojen sähköiseen tiedoksiantoon sekä herätteen lähettämiseen. Esitysluonnoksesta ei kuitenkaan käy ilmi, onko kyse EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 soveltamisalaan kuuluvasta sääntelystä ja miltä osin esityksessä on kyse tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran käytöstä. Vastaavasti esitysluonnoksesta ei käy ilmi, mihin tietosuoja-asetuksen mukaiseen käsittelyperusteeseen esitykseen sisältyvät henkilötietojen käsittelytoimet perustuisivat. Ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta on perusteltu yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan sekä hyvän hallinnon periaatteiden näkökulmasta. Tietosuojan osalta ei kuitenkaan ole perusteltu henkilötietojen käsittelyä koskevan erityissääntelyn oikeasuhteisuutta, yleisen edun mukaisuutta ja välttämättömyyttä. Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnosta on aiheellista täydentää jatkovalmistelussa edellä mainittujen asioiden osalta.

Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42; PeVL 2/2017 vp, s. 2; PeVL 44/2016 vp, s. 4). Esitysluonnoksen perusteluista tulisi siksi käydä säännöskohtaisesti ilmi, minkä EU-säännöksen salliman liikkumavaran tai sääntelyvelvoitteen toteuttamisesta on kyse eli millä tavoin esitysluonnoksen on tarkoitus täydentää tai täsmentää tietosuoja-asetusta.

Oikeusministeriö toteaa, että kansallisen liikkumavaran käytöstä tulee tehdä asianmukaisesti selkoa hallituksen esityksissä myös silloin, kun tarkoituksena on muokata voimassa olevaa kansallista erityissääntelyä. Siltä osin kuin henkilötietojen käsittelyyn liittyviä näkökohtia on arvioitu jo voimassa olevan sääntelyn osalta, on riittävää viitata aiempiin arvioihin.

Oikeusministeriö toteaa, että silloin kun kyse on viranomaisesta, henkilötietojen käsittelyn tulisi lähtökohtaisesti perustua 6 artiklan 1 kohdan c (rekisterinpitäjän lakisääteinen velvollisuus) tai e alakohtaan (yleistä etua koskevan tehtävän suorittaminen tai julkisen vallan käyttäminen).

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa vaikutustenarviointi ja säätämisyjärjestysperustelut ovat henkilötietojen suojan osalta suppeat, eikä perustuslakivaliokunnan käytäntöön ole viitattu lainkaan. Esitysluonnoksessa tietosuojaa koskevat perusteluasiat vaikuttavat myös melko yksipuolisilta, koska niissä keskitytään lähinnä vertaamaan sähköisen menettelyn etuja tietoturvaasteisiin, joita paperimuotoisessa tiedoksiannossa voi ilmetä. Perustelujen mukaan sähköinen menettely antaisi parempaa henkilötietojen suojaa, koska Verohallinnon sähköinen asiointipalvelu on tietoturvallinen paikka asiakirjoille (s. 10) ja paperisten asiakirjojen käsittely ja sitä kautta myös siinä tapahtuvat virheet vähentyisivät (s. 24). Tietosuojaan liittyvistä näkökohdista muodostuu kuitenkin kattavampi kuva, kun esitysluonnosta lukee kokonaisuutena.

Perusteluissa todetaan, että ehdotettu tiedoksiantomenettely ei muuttaisi verotusta koskevien asiakirjojen sähköistä käsittelyä (s. 24). Säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 37) todetaan, että esitys muuttaa vain vähäisessä määrin henkilötietojen käsittelyä, ja korostetaan jälleen sähköisen menettelyn tietoturvallisuutta. Oikeusministeriö toteaa, että esitetyn lainmuutoksen tavoitteena näyttää kuitenkin olevan vähentää merkittävästi henkilötietojen käsittelyä kirjepostitusta varten. Kyseessä olisi myös vaikutuksiltaan suhteellisen merkittävä muutos etenkin sellaisten verovelvollisten kannalta, jotka asioivat Verohallinnon sähköisessä asiointipalvelussa, mutta joiden olisi kuitenkin tarkoituksenmukaisempaa saada tiedoksiannot paperilla. Henkilötietojen käsittelyyn ehdotetut muutokset siis kytkeytyvät läheisesti muihin perusoikeusvaikutuksiin, joihin liittyviä riskejä on kuvattu esitysluonnoksessa oikeusturvan ja hyvän hallinnon näkökulmasta.

Esitysluonnoksen sivulla 37 todetaan: ”Uutena henkilötietojen käsittelytoimena olisi se, että Verohallinto selvittää ennen tiedoksiantoa, onko henkilö Verohallinnon sähköisen palvelun käyttäjä.” Henkilötietojen käsittelyä liittyisi kuitenkin ilmeisesti myös ainakin uudentyyppisten herätteiden lähettämiseen (tekstiviesti) ja niiden ilmoitusten käsittelyyn, joissa verovelvollinen ilmaisisi, ettei käytä Verohallinnon sähköisen asiointipalvelua.

Esityksen tarkoituksena lienee tarjota mahdollisuus tiedoksiantoon paperikirjeenä niille sähköisen asiointipalvelun käyttäjille, joiden on tarpeen tutustua verotusasiakirjoihinsa paperimuodossa, eikä paperisten tiedoksiantojen vastaanottamista tarvitse esitysluonnoksen mukaan mitenkään perustella. Vaikuttaa siltä, että verovelvollisen tulisi kuitenkin ikään kuin perustella pyyntönsä sillä, ettei hän käytä sähköistä asiointipalvelua. Tästä huolimatta verovelvollisen ei odotettaisi sitoutuvan ilmoitukseensa, vaan sähköisen asiointipalvelun käyttäjäksi voisi palata koska vain – olettaen, että verovelvollinen on asian ymmärtänyt.

4. Muut huomiot

Esityksen yhdenvertaisuusvaikutuksia käsitellään HE-luonnoksessa suhteellisen laajasti ja ehdotettujen muutosten kannalta oleellinen kysymys on, onko kaikilla ihmisillä tosiasialliset mahdollisuudet käyttää verohallinnon sähköisiä palveluita esimerkiksi saavutettavuuden, taloudellisen tilanteen tai esimerkiksi kielellisten, kognitiivisten tai muiden rajoitteiden näkökulmista. Esityksen perusteluissa huomioidaan lähtökohtien eroja ja käytännössä oikeusturvan toteutuminen edellyttäisi verohallinnon kykyä tunnistaa erityistarpeita asiakasryhmissä. Kirjautumisen yhteydessä tulisi varmistaa se, että käyttäjä on tosiasiallisesti itse tietoinen sen vaikutuksista.

Osastopäällikkö, ylijohtaja Johanna Suurpää

Erityisasiantuntija Kari Hämäläinen

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Hämäläinen Kari
Oikeusministeriö