

Asia: VN/917/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle sähköistä tiedoksiantoa Verohallinnossa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Viite: valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 27.6.2025, VN/917/2025

Asia: luonnos hallituksen esitykseksi sähköistä tiedoksiantoa Verohallinnossa koskevaksi lainsäädännöksi

Esityksen tavoitteena on edistää digitaalisen sähköisen viranomaisviestinnän ensisijaisuutta niille hallinnon asiakkaille, joille se on mahdollista. Tavoitteena on myös pienentää Verohallinnon postituskustannuksia.

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Hallituksen esitysluonnos liittyy oleellisesti sähköistä tiedoksiantoa koskevan yleislainsäädännön muutoshankkeeseen (VM085:00/2024). Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi oli lausuntokierroksella 5.3.2025–16.4.2025.

Nyt tarkasteltavan hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että Verohallinnon säästöjen toteutuminen edellyttää verotusmenettelyä koskevan erityissääntelyn yhdenmukaistamista suhteessa valtiovarainministeriössä valmisteilla olevassa hallituksen esityksessä sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi ehdotettuun asiointilain sääntelyyn, jossa sähköisen tiedoksiannon toimittaminen Suomi.fi-viesteihin

ei edellytä erillistä suostumusta. Tavoitteena on, että verotusmenettelyssä sovellettaisiin edellä mainitussa sähköisen tiedoksiannon yleissääntelyä koskevassa esityksessä ehdotettavaa sääntelyä verotusmenettelyn erityispiirteet huomioiden. Verotusmenettelyä koskeva erityissääntely on tarpeen myös sen johdosta, että yleissääntely rajoittuu ainoastaan luonnollisiin henkilöihin. Lisäksi esitysluonnoksen mukaan sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuudesta verotusmenettelyssä on tarpeen säätää myös yhteisöjen, yhtymien ja yhteiseturuoksien osalta.

Yleislainsäädännön muutoksella pyritään kaventamaan hallinnon asiakkaiden valinnanmahdollisuuksia ja edistämään sähköistä tiedoksiantoa siten, että se muuttuisi pääsäännöksi. Nyt tarkasteltava verotusmenettelyä koskeva tiedoksiantosääntely kaventaisi valinnanmahdollisuuksia entisestään.

Yleisellä tasolla sääntelykokonaisuus muodostuu monimutkaiseksi siksi, että Verohallinnon asiakkaat tulisivat jatkossa sähköisen tiedoksiannon piiriin kahta kautta. Yhtäältä verovelvollinen voisi tulla yleissääntelyn perusteella sähköisen tiedoksiannon piiriin ja toisaalta näin voisi tapahtua myös tässä esitysluonnoksessa ehdotetun erityissääntelyn perusteella. Kumpaanakin sääntelyyn liittyy mahdollisuus kieltäytyä sähköisestä tiedoksiannosta, mutta kieltäytymisen vaikutukset ja toimet, jotka johtaisivat paluuseen sähköiseen tiedoksiantoon, eroavat sääntelyissä. Esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilö on ilmoittanut lopettavansa Suomi.fi-viestien käytön ja siten jättäytynyt yleissääntelyn perusteella sähköisen tiedoksiannon ulkopuolelle, tulisi hän kuitenkin veroasioissa sähköisen tiedoksiannon piiriin kirjautumalla Verohallinnon sähköisen asiointipalveluun, OmaVeroon. Jos taas henkilö ilmoittaisi Verohallinnolle, että hän ei käytä OmaVeroa, Verohallinnon päätökset ja muut asiakirjat lähetettäisiin hänelle postitse. Jos hän kuitenkin kirjautuisi jonkin muun viranomaisen sähköiseen asiointipalveluun Suomi.fi-tunnistuksen avulla, tulisi hän yleissääntelyn perusteella sähköisen tiedoksiannon piiriin. Tällöinkin hänellä olisi kuitenkin mahdollisuus kieltäytyä yleissääntelyn mukaisesti sähköisestä tiedoksiannosta.

Nähdäkseni ehdotettavan yleissääntelyn ja Verohallintoa koskevan erityissääntelyn yhteisvaikutukset muodostavat hallinnon asiakkaan näkökulmasta vaikeasti hahmotettavan kokonaisuuden. Tätä käsitellään esitysluonnoksen yhdenvertaisuutta ja muutoksenhakua koskevissa luvuissa. Ministeriötä olisi silti syytä pohtia, olisiko jokin selkeämpi sääntelyratkaisu löydettävissä.

Ehdotetun sääntelyn kohdalla herää myös yleisempi kysymys siitä, missä määrin verotusmenettelyä koskevan sääntelyn on tarkoituksenmukaista loitontua hallinto-oikeuden yleisistä lähtökohdista. Kuten hallituksen esitysluonnoksen perusteluista käy ilmi, verotusta koskevat menettelyt poikkeavat monen muun hallinnonalan menettelyistä. Myös tiedoksiantomenettely verotuksessa poikkeaa yleisestä hallintolain (434/2003) 9 ja 10 luvun mukaisesta menettelystä. Verovelvollisen perusoikeuksien näkökulmasta ei voida kuitenkaan lähteä siitä, etteivät hyvän hallinnon periaatteet soveltuisi myös verotusmenettelyyn.

Vaikutusten arviointi

Hallituksen esitysluonnoksessa on arvioitu edotetun sääntelyn taloudellisia vaikutuksia sekä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin sekä oikeusturvaan. Perusteluissa on tiedostettu, että ehdotettu sääntely voi heikentää yhdenvertaisuutta ja oikeusturvaa (4.2.2 Vaikutukset verovelvollisille). Sääntämisjärjestysperusteluissa todetaan olevan suotavaa, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon. Yhdyn tähän arvioon.

Oikeuskansleri on antanut lausunnon yleislainsäädännön muuttamiseen tähdänneestä hallituksen esitysluonnoksesta (OKV/499/21/2025). Hän totesi, että sähköinen tiedoksianto asianmukaisesti toteutettuna lisää tiedoksiannon varmuutta ja tietoturvallisuutta, mitkä ovat hyvän hallinnon kannalta tärkeitä asioita. Oikeuskansleri totesi kuitenkin, että lakiesityksen mahdolliset yhdenvertaisuuteen vaikuttavat riskit liittyvät erityisesti Suomi.fi-viestien käyttäjiksi tulevien ihmisten erilaisiin tosiasiallisiin mahdollisuuksiin käyttää palvelua ja vastaanottaa tiedoksiantoja sähköisesti. Esitysluonnoksesta puuttui myös arvio ehdotusten yhteensopivuudesta YK:n vammaisyleissopimuksen vaatimusten kanssa.

Nyt tarkasteltavan hallituksen esitysluonnoksen kohdalla merkityksellistä on niin ikään yhdenvertaisuuden ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisen turvaaminen siten, että otetaan huomioon erilaisten ihmisten tosiasialliset mahdollisuudet käyttää palveluita ja vastaanottaa tiedoksiantoja. Luonnoksesta puuttuu niin ikään arvio ehdotusten yhteensopivuudesta YK:n vammaisyleissopimuksen vaatimusten kanssa. Esitystä tulisi jatkovalmistelussa täydentää.

Luonnokseen sisältyvä vaikutuksen arviointi on verraten yksityiskohtaista, mutta huomionarvoinen on silti lainsäädännön arviointineuvoston 1.7.2025 antama lausunto sähköisen tiedoksiannon yleislainsäädännön muutosta koskeneesta hallituksen esitysluonnoksesta VN/13867/2025-VNK-3. Arviointineuvoston mukaan esityksessä tulee kuvata, millaisia vaikutuksia esimerkiksi oikeusturvaan on sillä, jos sujuvasti sähköistä asiointia käyttävä henkilö sairastuu tai vammautuu siten, että henkilö ei jatkossa ole toimintakykyinen käyttämään vahvaa tunnistautumista ja sähköisiä asiointipalveluja. Lisäksi tulee arvioida, mitä vaikutuksia ehdotuksella on esimerkiksi vankeusrangaistusta suorittavalle henkilölle, jonka pääsyä älylaitteille on voitu rajoittaa. Arviointineuvoston mukaan esityksen yhdenvertaisuusvaikutuksia tulee tarkentaa ottaen huomioon saavutettavuusvaikutukset. Tulee arvioida, mitä riskejä ehdotukseen liittyy erilaisten ihmisten kannalta, jos esimerkiksi sähköisen tiedoksiannon peruuttaminen ei onnistukaan tai henkilö ei ymmärrä Suomi.fi-tunnistustapahtuman laajempia vaikutuksia. Esimerkiksi ikääntyneiden asemaa tulee tarkastella esityksessä tarkemmin. Nyt tarkasteltavassa hallituksen esityksessä on niin ikään syytä arvioida näitä yksityiskohtia.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettua sääntelyä on arvioitu kiitettävästi tietoturvan näkökulmasta. Pidän sitä tässä yhteydessä tarpeellisena, sillä yhä useamman tahon siirtyessä sähköiseen asiointiin tulee yhä enemmän salassapidettäviä tietoja, mukaan lukien henkilötietoja ja yrityssalaisuuksia, käsittelyn piiriin. Tällöin viranomainen kantaa merkittävää vastuuta tietoturvasta. Kuten perusteluissa todetaan, ei kuitenkaan voida lähteä siitä oletuksesta, että paperinen kirje olisi aina turvallisempi kuin sähköinen asiakirja. Tämä on huomioitu perusteluissa, joissa todetaan muun

muassa, että vuosittain satoja tuhansia kirjeitä palautuu Verohallinnolle. Lisäksi perusteluissa todetaan, että postiyritykset ovat henkilötietojen suoja sääntelyn näkökulmasta käsittelijöiden asemassa, mutta Verohallinnolla ei ole tosiasiallisia mahdollisuuksia puuttua niiden menettelyihin (s. 11-12). Tätä pidän ongelmallisena tietosuojasääntelyn kannalta.

Saamenkielisten oikeudet

Hallituksen esityksestä saa sen kuvan, ettei OmaVero ole täysin käytettävissä saamen kielellä. Hallituksen esityksessä on tarkemmin selostettava sitä, millä perustella silti katsotaan, että sääntely täyttäisi saamen kielilain (1086/2003) asettamat vaatimukset. Saamen kielilaki turvaa perustuslaissa säädettyä saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Laki soveltuu Verohallintoon. Lain 4 §:n mukaan saamelaisella on oikeus omassa asiassaan tai asiassa, jossa häntä kuullaan, käyttää laissa tarkoitettussa viranomaisessa saamen kieltä. Viranomainen ei saa rajoittaa tai kieltäytyä toteuttamasta laissa säänneltyjä kielellisiä oikeuksia sillä perusteella, että saamelainen osaa myös muuta kieltä, kuten suomea tai ruotsia. Saamen kielilaissa säädetään lisäksi muun muassa siitä, että ilmoitukset, kuulutukset, julkipanot ja tiedotteet sekä lomakkeet täyttöohjeineen on laadittava ja annettava myös saamen kielellä, milloin ne pääosin koskevat saamelaisia tai milloin siihen muuten on erityistä syytä (8 §:n 1 momentti). Lisäksi lain 20 §:n 1 momentin mukaan, jos päätös tai muu asiakirja on laadittu suomen tai ruotsin kielellä, on viranomaisen annettava saamelaiselle asianosaiselle pyynnöstä maksuton virallinen saamenkielinen käännös asiakirjasta siltä osin kuin asia koskee hänen oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan, paitsi jos kysymyksessä on asian ratkaisuun ilmeisesti vaikuttamaton asiakirja. Käännös on liitettävä toimituskirjaan tai muuhun asiakirjaan.

OmaVeron kohdalla sääntely tarkoittanee kokonaisuudessaan sitä, että ainakin suurimman osan OmaVeron toiminnoista tulisi olla käytettävissä myös saamen kielellä.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos Susanna Lindroos-Hovinheimo

Lindroos-Hovinheimo Susanna
Oikeuskanslerinvirasto