

Asia: VN/9952/2024

Hallituksen esitys eduskunnalle sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Huomiot muutosehdotuksista

Hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain muuttaminen

Lain 8 d §:ään ehdotetun säännöksen mukaan palvelutuottaja luo täysi-ikäiselle henkilölle viestinvälityspalvelutilin, kun henkilö tunnistautuu luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua käyttäen. Säännöksessä tai sen perusteluissa tulisi tarkentaa, miten säännöstä on tarkoitus tulkita puolesta asioinnin tilanteissa. Verohallinto pitää tärkeänä, että viestinvälityspalvelutili luodaan henkilölle vain silloin, kun hän itse kirjautuu viranomaisen sähköisiin palveluihin omalla henkilökohtaisella suomi.fi-tunnistuksellaan, mutta ei silloin, kun viranomaisen sähköiseen palveluun tunnistautuu henkilön puolesta toinen henkilö roolin tai valtuutuksen perusteella. Samoin perusteluissa olisi hyvä selventää, että valtuutetulle tai puolesta asioijalle itselleen luodaan viestinvälitystili myös silloin, kun hän hoitaessaan toisen henkilön tai organisaation asioita tunnistautuu omilla henkilökohtaisilla tunnistusvälineillään. Elinkeinotoimintaa ja maataloutta harjoittavan luonnollisen henkilön kohdalla tulee huomioida, että henkilö on itse tekemänsä tunnistautumisen perusteella sähköisen tiedoksiannon piirissä sekä henkilökohtaisen asiointinsa että yritystoimintaansa liittyvän asioinnin osalta.

Huomiot tiedoksiantoa koskevista ehdotuksista (18-19 b §:t)

Verohallinto toteaa, että Suomi.fi-viestit -tilin käyttäminen ilman heräteyhteystietoa on asiakkaan kannalta haastavaa niissä tilanteissa, kun Suomi.fi-viestit -tilille saapuneessa viestissä tai asiakirjassa on kyse muusta kuin sellaisesta säännöllisesti tai muuten ennakoitavasti tapahtuvasta tiedoksiannoista, jota henkilö osaa odottaa tiettyinä ajankohtana. Asiakkaalla, joka ei ole ilmoittanut sähköistä yhteystietoa ja jolle ei toimiteta heräteviestiä, on vastuu aktiivisesti seurata Suomi.fi-viestit -tiliään, mutta käytännössä palveluun saapuneet viestit saattavat jäädä tarkistamatta suuremmalla todennäköisyydellä kuin paperiposti.

Hallituksen esitysluonnoksessa heräteyhteystiedon ilmoittaminen ja sen ilmoittamatta jättäminen ovat vaihtoehtoina samassa asemassa. Henkilö voi tilata herätteet sähköpostiinsa tai vaihtoehtoisesti tilata sovelluksesta push-ilmoitukset saapuneista viesteistä, mutta esimerkiksi tekstiviestipalvelu ei ole käytettävissä. Jatkovalmistelussa olisi perusteltua arvioida, tulisiko henkilöltä vahvemmin edellyttää sähköisen osoitteen ilmoittamista tai voisiko sähköisen osoitteen ilmoittamisen käyttömahdollisuuksia lisätä esim. mahdollistamalla herätteen toimittamisen myös tekstiviestinä. Verohallinnon käsityksen mukaan erityisesti puhelinnumeron käytön mahdollistaminen heräteyhteystietona laajentaisi kansalaisten mahdollisuuksia heräteyhteystiedon antamiseen ja myös parantaisi tiedoksiantojen perillemenon kattavuutta ja ajantasaisuutta erityisesti, jos henkilöllä ei ole käytössään älypuhelin tai sähköpostia tai jos hän ei esimerkiksi seuraa sähköpostiaan säännöllisesti.

Lisäksi Suomi.fi-viestit -palvelussa tulisi olla asiakkaalle selkeä näkymä siitä, onko hänelle lähetetty Suomi.fi-viestistä heräte ja mitä sähköistä yhteystietoa herätteessä on käytetty. Viranomainen, jonka päätöstä mahdollinen heräteviesti on koskenut, ei voi tätä omista tiedoistaan tarkistaa, mutta on todennäköistä, että asiakasneuvonta epäselvissä tilanteissa kohdistuu ensisijaisesti kyseiselle viranomaiselle ja sen asiointipalvelulle.

Huomiot sähköisen asiakirjan saapumista määräajassa koskevasta ehdotuksesta (11 §)

-

Muut huomiot

-

Huomiot soveltamisalan muuttamista koskevasta ehdotuksesta esitutinnan ja poliisitutinnan osalta

-

Huomiot oikeudenkäymiskaaren (erit. OK 11:3) ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain prosessiosoite- ja tiedoksiantosäätelyä koskevista ehdotuksista

-

Muut huomiot koskien oikeudenkäymiskaarta ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia

-

Huomiot oikeudenkäyntimaksun porrastusta koskevasta ehdotuksesta hallinto- ja erityistuomioistuinten osalta

-

Esityksessä on arvioitu ehdotettavien muutosten perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia, yritysvaikutuksia ja viranomaisvaikutuksia. Onko esityksessä otettu huomioon tältä osin keskeisimmät vaikutukset? Arvioitteko muutoksilla olevan sellaisia vaikutuksia, joita esitysluonnoksessa ei ole tunnistettu?

Suorat kustannussäästöt:

Esityksellä tavoitellaan kansalaisten sujuvampaa ja paikkariippumatonta asiointia ja lisäksi tehokkaampia viranomaismenettelyitä ja parempaa tuottavuutta. Korvaamalla viranomaisten lähettämät paperiset kirjeet digitaalisilla viesteillä saavutetaan julkiselle taloudelle suoria kustannussäästöjä. Verohallinto pitää esityksen tavoitteita kannatettavina ja toteaa, että digitaalisten palveluiden ensisijaisuuden edistäminen on Verohallinnolle keskeinen strateginen tavoite.

Verohallinto myös korostaa, että tavoiteltujen säästöjen toteutumisen turvaaminen on ensiarvoisen tärkeää. Julkisen talouden tilanteen vuoksi pääministeri Petteri Orpon hallitus on päättänyt sopeuttamistoimista, joiden takia myös Verohallinnon on vähennettävä toimintamenojaan merkittävästi. Verohallinto antaa vuosittain tiedoksi kymmeniä miljoonia verotuspäätöksiä ja muita asiakirjoja, joten paperipostin vähentäminen on eräs konkreettinen keino menojen vähentämiseksi.

Verohallinnolla on kehittynyt sähköisen asioinnin palvelu (OmaVero), joka kattaa kaikki tiedoksi annettavat verotusasiakirjat. Asiakkaan verotusta koskevat päätökset ja muut tiedoksi annettavat verotukseen liittyvät asiakirjat viedään OmaVero-palveluun ja ne ovat siellä asiakkaan nähtävissä riippumatta siitä, onko asiakas antanut suostumuksen sähköiseen tiedoksiantoon vai ei.

Vuonna 2024 OmaVero-palveluun kirjautui lähes 3,5 miljoonaa luonnollista henkilöä. Verohallinnossa on havaittu, että kyvykyys käyttää Verohallinnon sähköisen asioinnin palveluita on korkea, mutta huomattavasti pienempi osa asiointipalvelua käyttävistä on valinnut sähköisen tiedoksiantotavan. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan vuoden 2024 lokakuussa suostumuksensa sähköisiin tiedoksiantoihin oli antanut 1,44 miljoonaa kansalaista.

Verohallinto tavoittelee sähköisten tiedoksiantojen ensisijaisuudella noin 10 miljoonan euron vuotuisia säästöjä, mikä edellyttää sitä, että digitaaliseen asiointiin kyvykkäät asiakkaat tulevat kattavasti sähköisten tiedoksiantojen vastaanottajiksi. Esitys mahdollistaa säästöjen toteutumisen niiltä osin, kuin sähköisesti asioivat henkilöt jatkossa tosiasiaassa hyödyntävät sähköistä tiedoksiantoa ilman poikkeusilmoituksen tekemistä, mutta kuten esityksessä on todettu, suorien taloudellisten säästöjen toteutumiseen vaikuttaa se, kuinka moni Suomi.fi-tunnistusta käyttävä henkilö päättää poiketa ensisijaisuudesta omalla ilmoituksellaan ja jatkaa paperikirjeiden vastaanottamista.

Henkilöllä voi olla perusteltu syy olla käyttämättä Suomi.fi -viestit -palvelua silloinkin, kun hän kykenee käyttämään tietyn viranomaisen asiointipalvelua ja ottamaan sen kautta vastaan tiedoksiantoja. Toisaalta yksityisten digipostipalveluiden käyttö lisäisi valinnanvapautta ja voi vähäisessä määrin myös vähentää tarvetta poikkeusilmoituksen tekemiseen.

Mahdollisuus poiketa ensisijaisuudesta omalla ilmoituksella ja epävarmuus siitä, kuinka pysyvästi henkilöt siirtyisivät sähköisten tiedoksiantojen käyttäjiksi ja kuinka suuri osa alaikäisistä tulee ottamaan viestinvälitystilin käyttöön oman suostumuksensa (15–18-vuotiaat) tai huoltajan suostumuksen (alle 15-vuotiaat) perusteella, tekee toteutuvien säästöjen arvioinnista vaikeasti ennakoitavaa. Tämä on erityisesti merkityksellistä verotuksessa, jossa säännönmukaisten tiedoksiantojen määrä on suuri.

Verohallinnon käsityksen mukaan yleislainsäädännön mukaisilla ratkaisulla ei saavuteta riittävän kattavasti niitä tavoitteita, jotka Verohallinto on asettanut sähköisen tiedoksiannon kattavuudelle ja paperipostista luopumiselle. Sähköisistä tiedoksiannoista kieltäytymisen helppous ja alaikäisille tapahtuvien tiedoksiantojen sähköisyyden jääminen suostumuksen varaan johtaa Verohallinnon käsityksen mukaan todennäköisesti siihen, että sähköisten tiedoksiantojen käyttöala jää alhaisemmaksi kuin mikä on digitaaliseen asiointiin kyvykkäiden kansalaisten osuus. Lisäksi on huomioitava, että hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa säädetty sähköinen tiedoksianto koskee vain luonnollisia henkilöitä, kun taas Verohallinnossa tiedoksiantoja tapahtuu merkittävässä määrin myös oikeushenkilöille. Säästöt eivät myöskään toteudu täysimääräisesti vielä vuonna 2026, koska sähköisen tiedoksiannon käyttöönotto edellyttää, että henkilö käyttää vahvaa sähköistä tunnistautumista viranomaisasiointissa lain voimaantulon jälkeen.

Veroasioita koskevasta tiedoksiannosta on säädetty erikseen, joten hallituksen esitysluonnos ei koske Verohallinnon toimintaa verotuspäätösten ja muiden verotusta koskevien asiakirjojen tiedoksiannon osalta. Kuten hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, Verohallinnon säästöjen toteutuminen edellyttää verotusmenettelyä koskevan erityissääntelyn yhdenmukaistamista suhteessa esityksen mukaiseen asiointilain sääntelyyn, jossa sähköisen tiedoksiannon toimittaminen Suomi.fi-viesteihin ei edellytä hallinnon asiakkaalta erillistä suostumusta. Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että tavoitteena olisi, että verotusmenettelyssä sovellettaisiin tässä esityksessä ehdotettavaa sääntelyä verotusmenettelyn erityispiirteet huomioiden. Verohallinnon toimintaa koskevat muutokset valmistellaan erikseen valtiovaraministeriössä (VM002:00/2025).

Verohallinto katsoo, että sähköisen tiedoksiantotavan ensisijaisuuden tulisi veroasiointissa kohdentua kaikkiin niihin, jotka ovat osoittaneet kyvykkyyden ja osaamisen käyttää Verohallinnon sähköisen asioinnin palvelua. Verohallinnon tavoitteena onkin, että se voisi käyttää sähköistä tiedoksiantoa aina silloin, kun henkilö on yleislainsäädännön nojalla sähköinen asiakas tai kun asiakas on käyttänyt Verohallinnon sähköisen asioinnin palvelua (OmaVero). Verotusta koskevat tiedoksiantomenettelyt, sekä tavallinen että sähköinen menettely, on jatkossakin sovitettava verotuksen erityispiirteisiin. Verotusta koskevalla erityissääntelyllä tulee toteuttaa sähköinen tiedoksiantomenettely tehokkaasti henkilöasiakkaiden lisäksi myös yhteisöasiakkaille.

Vaikutukset viranomaisen toimintaan:

Koska verolainsäädännön muutoksia koskevat esitykset annetaan erillisessä hallituksen esityksessä, tällä esitysluonnoksella ei ole suoria vaikutuksia Verohallinnon toimintaan verotuspäätösten ja muiden verotusta koskevien asiakirjojen tiedoksiannon osalta, vaan nämä vaikutukset tarkentuvat siinä vaiheessa, kun verotuksen erityislainsäädännön sisältö tarkentuu. Yleisellä tasolla voidaan kuitenkin todeta, että muutos digitaalisen viestinnän ensisijaisuuteen aiheuttaa Verohallinnossa sekä tietojärjestelmien muutostarpeita että ohjaus- ja neuvontatarpeita.

Verolainsäädännön menettelysäännöksiä päätösten ja muiden asiakirjojen tiedoksiannosta sovelletaan verotusta koskeviin asiakirjoihin. Verohallinnossa käsitellään verolainsäädännössä säädeltyjen tiedoksiantotilanteiden lisäksi vähäisessä määrin myös erityyppisiä yleishallintoasioita, joihin ei sovelleta verotusta koskevia erityissäännöksiä, vaan nyt lausunnolla olevia yleislakeja. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi tietopyyntöasiat, kanteluasiat sekä vahingonkorvausasiat. Suoraan yleislainsäädännön nojalla tapahtuvia tiedoksiantotilanteita on myös tulorekisterissä ja positiivisessa luottotietorekisterissä. Näille yleishallintoasioille ei ole nykytilassa mitään erityistä sähköistä menettelyä, joten tältä osin sähköisten tiedoksiantotapojen laajentaminen edellyttää Verohallinnon tietojärjestelmien sekä mainittujen rekisterien teknisten valmiuksien edelleen kehittämistä.

Suurimmalle osalle henkilöasiakkaista ehdotuksella on Verohallinnon käsityksen mukaan asiointia helpottavia vaikutuksia mm. sähköisen viranomaispostin nopeamman tiedoksisaannin kautta. Tiedoksiantojen digitalisoituminen vähentää myös virheellisiin postiosoitteisiin ja palautuneeseen postiin liittyvien asiakaspalvelu- ja selvittelytehtävien määrää. Suurin osa asiakkaista myös pystyy toimimaan uudessa menettelyssä ongelmitta.

Ensisijaisesti digitaaliseen tiedoksiantotapaan siirtyminen tulee vaatimaan merkittäviä viestintä- ja ohjauspanostuksia. Viestintää ja ohjausta tulee tarjota sekä muutoksesta yleisesti että Suomi.fi-viestit -tilin aktivoivan tunnistautumistapahtuman yhteydessä. Kansalaisten yleisneuvonta muutoksesta tulee olla laajaa, selkeää ja ymmärrettävää. Viestinnän ja ohjauksen tulee alkaa hyvissä ajoin ennen muutoksen voimaantuloa ja se tulee toteuttaa koko julkisen sektorin osalta yhtenäisellä tavalla ja siitä tulee huolehtia mahdollisimman pitkälti keskitetysti. Viestintää tulee jatkaa aktiivisesti myös lain voimaantulon jälkeen. Henkilö, jolle viestinvälitystili luodaan viranomaisaloitteisesti yksittäisen asiointitapahtuman yhteydessä, mahdollisesti pitkänkin ajan kuluttua lain voimaantulosta, ei välttämättä tässä yhteydessä ymmärrä muutoksen kokonaisvaikutusta eikä yhdistä aiempaa yleistä viestintää omaan tilanteeseensa. Muutoksen onnistumisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että henkilö saa oikea-aikaisesti ymmärrettävän ja kattavan tiedon siitä, mitä muutos kokonaisuutena hänen kannaltaan tarkoittaa. Jos viestintä epäonnistuu, muutokseen liittyy olennainen riski siitä, että asiakas ei ymmärrä tiedoksiantotavan muutoksen merkitystä ja esim. selvityspyynnöt ja päätökset, joita asiakas ei osaa odottaa, jäävät häneltä huomaamatta.

Koska muutos koskee erittäin isoa asiakasjoukkoa, on todennäköistä, että asiakaspalvelutehtävien määrä lisääntyy erityisesti siirtymävaiheessa. Neuvontatarve lisääntyy sekä niiden asiakkaiden osalta, jotka sinänsä ovat valmiit siirtymään sähköiseen viranomaisviestintään, että niiden asiakkaiden osalta, jotka haluavat edelleen pysyä paperiasioinnissa. Molemmissa tilanteissa uusi

menettely jo sellaisenaan aiheuttaa ensivaiheessa kysymyksiä, epäselvyyttä ja varmistelutarvetta, johon tulisi pystyä vastaamaan mahdollisimman pitkälti yleisneuvonnalla. Suurin nousu asiakaspalvelutehtävissä ajoittunee Verohallinnon arvion mukaan noin vuoden ajanjaksolle uuden menettelyn käyttöönoton ympärille alkaen jo käyttöönottoa edeltävien kuukausien aikana. Ensimmäisen käyttöönottovuoden jälkeen asiakaspalvelun tarve tulee todennäköisesti merkittävästi vähenemään, mutta ei kuitenkaan lopu kokonaan, vaan jatkunee jonkinlaisena peruskysynnän määränä.

Muiden hallituksen esitysluonnokseen sisältyvien muutosehdotusten vaikutuksesta Verohallinto toteaa seuraavaa: Tuomioistuinmaksulain 2 §:ään lisättäväksi ehdotettu oikeudenkäyntimaksun porrastusta koskeva sääntely edellyttää muutoksia valitusosoitusten sisältöön. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 11 §:ään ehdotettu säännös, jolla laajennettaisiin viranomaisen pyytämän asiakirjan sähköistä toimittamista määrääjassa koskevaa säännöstä kattamaan kaikki viranomaiselle toimitetut sähköiset asiakirjat, edellyttäisi muutoksia muutoksenhaku- ja valitusohjeisiin sekä muuhun ohjeistukseen. Muutos edellyttäisi myös vähäisiä tietojärjestelmämuutoksia.

Muut huomiot

Käynnissä oleva Edesmenneen omaisen asioiden vaivaton hoito (EOAVH)-hanke koskee kuolinpesää ja sen erityisiä tiedoksiantotilanteita. Digi- ja väestötietovirasto toteuttaa kuolinpesän osakasrekisterin sekä siihen liittyvät rajapintapalvelut. Rekisterin yhteydessä on tarkoitus Suomi.fi-viestejä kuolinpesään liittyvän asioinnin yhteydessä. EOAVH-hanketta toteuttavan lainsäädännön on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2027.

Verohallinnon käsityksen mukaan EOAVH-hankkeen lakipaketin säätämisen yhteydessä on syytä arvioida nimenomaisesti ja erikseen sitä, miten Suomi.fi-viestejä voitaisiin jatkossa käyttää kuolinpesien tiedoksiannoissa. Lisäksi olisi tarkoituksenmukaista selvittää, aiheuttaako Suomi.fi-viestit -tilin sulkeutuminen henkilön kuoleman seurauksena haasteita edesmenneen omaisen asioiden vaivattoman hoidon näkökulmasta.

Vigren Elena

Verohallinto - pääjohtaja Markku Heikura, johtava asiantuntija Elena Vigren