OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus- ja tietosuojayksikkö
Erityisasiantuntija Kari Hämäläinen

12.11.2025

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Hallituksen esitys eduskunnalle sähköistä tiedoksiantoa Verohallinnossa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 157/2025 vp)

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi verotusmenettelystä annettua lakia (1558/1995), omaaloitteisten 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 verovelvollisella olisi käytössään hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa tarkoitettu viestinvälityspalvelu. Jos verovelvollisella ei olisi käytössään viestinvälityspalvelua, verotuspäätökset ja muut asiakirjat voitaisiin antaa tiedoksi Verohallinnon sähköisessä asiointipalvelussa, silloin kun verovelvollinen on käyttänyt kyseistä asiointipalvelua. Tieto tiedoksiannosta lähetettäisiin verovelvolliselle, jos verovelvollinen on antanut Verohallinnolle tiedon sähköisestä osoitteesta tai verovelvollisella on käytössään hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain mukainen viestinvälityspalvelu.

Verovelvollinen voisi ilmoittaa Verohallinnolle, että hän ei käytä Verohallinnon sähköistä asiointipalvelua. Ilmoituksen käsittelyn jälkeen päätökset ja asiakirjat annettaisiin verovelvolliselle tiedoksi postitse kirjeenä edellyttäen, että verovelvollisella ei ole käytössään hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain mukaista viestinvälityspalvelua, eikä verovelvollinen myöskään kirjaudu uudestaan Verohallinnon sähköiseen asiointipalveluun.

Oikeusministeriö on antanut esitysluonnoksesta lausuntokierroksella lausunnon 15.8.2025 (VN/917/2025-OM-22).

Oikeusministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen suhde sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaan esitykseen

Esityksen mukaan hallituksen esityksessä ehdotettujen muutosten on tarkoitettu tulevan voimaan samaan aikaan kuin ehdotetut muutokset hallituksen esityksessä sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 124/2025 vp). Mainittu hallituksen esitys on parhaillaan eduskunnassa käsiteltävänä. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että kiinteän liitynnän vuoksi käsillä oleva Verohallintoa koskeva esitys yhteensovitetaan edellä mainitun sähköisen tiedoksiannon yleissääntelyä koskevan esityksen kanssa.

Oikeusministeriö on aiemmin esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota pitkälti samoihin lainsäädäntöratkaisuihin, kuin tässäkin lausunnossa verojaostolle. Esityksen perusteluja on oikeusministeriön lausunnon johdosta täydennetty, ja myös kiinnitetty vahvemmin edellä mainittuun sähköisen tiedoksiannon yleislainsäädäntöä koskevaan hankkeeseen. Kuitenkin ehdotetut sääntelyratkaisut on säilytetty käytännössä samoina niihin sisältyvine haasteineen.

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 esityksessä perusteltu muun ohella verotusmenettelyn erityispiirteiden sekä sen vuoksi, että myös yhteisöjen, yhtymien ja yhteisetuuksien 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.

Verotusmenettelystä annetun lain muuttamista koskevat huomiot

Päällekkäisyys yleislainsäädännön kanssa

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 ”[p]äätös ja asiakirja voidaan antaa tiedoksi sähköisesti, jos verovelvollisella on käytössä hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain (571/2016) 3 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettu viestinvälityspalvelu.” Oikeusministeriö toteaa, että tältä osin säännös vaikuttaisi olevan päällekkäinen sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin (13/2003, jäljempänä asiointilaki) ehdotetun sääntelyn (18–19 b §:t) kanssa, joka mahdollistaa myös vastaavan menettelyn. Yleislainsäädännön kanssa päällekkäistä sääntelyä ei tulisi säätää, sillä se on paitsi tarpeetonta, myös runsastuttaa erityislainsäädäntöä ikävällä tavalla.

Mikäli viittaus asiointilakiin koetaan tarpeelliseksi, säännös tulisi kirjoittaa informatiivisena viittauksena, esimerkiksi muodossa:

> ”Sähköisestä tiedoksiannosta säädetään sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa [13/2003].”

Ilmoitussääntely

Verotusmenettelystä annetun lain 26 c §:n 6 momentissa säädettäisiin sähköisestä tiedoksiannosta lähetettävästä ilmoituksesta. Myös tältä osin kyse vaikuttaisi olevan pitkälti sellaisesta sääntelystä, joka tulisi katetuksi jo ehdotetun yleislainsäädännön perusteella. 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. Tämän niin kutsutun heräteilmoituksen tarkoituksena on edistää sähköisen tiedoksiannon tehokkuutta.

Erona asiointilain ehdotettuun sääntelyyn 26 c §:n 6 momentin viimeisen virkkeen mukaan ilmoitusta ei olisi pakko lähettää kaikissa tilanteissa. Ilmoitusta ei säännöksen mukaan lähetettäisi, jos Verohallinnolla ei ole verovelvollisen sähköistä yhteystietoa. Esityksen mukaan (s. 22–23):

> ”Sähköisen yhteystiedon antamista ei ole mahdollista säätää pakolliseksi verotusta koskevissa asioissa. Jos sähköisen yhteystiedon antaminen ilmoitusta varten olisi edellytys Verohallinnon päätösten ja muiden asiakirjojen sähköiselle tiedoksiannolle, voisivat Verohallinnon sähköistä asiointipalvelua säännöllisesti käyttävät verovelvolliset tietoisesti jättäytyä sähköisen tiedoksiannon ulkopuolelle jättämällä ilmoittamatta sähköpostiosoitteensa tai puhelinnumeronsa. Kysymys olisi tällöin tosiasiallisesti suostumukseen perustuvasta tiedoksiannosta, josta tässä esityksessä on tarkoitus luopua.
>
> Ehdotettu sääntelyratkaisu ilmoituksen lähettämisestä silloin, kun verovelvollinen on ilmoittanut Verohallinnolle sähköisen osoitteen, vastaisi asiointilain 19 a §:n säännöstä, joka koskee heräteilmoituksen lähettämistä Suomi.fi-viestinvälityspalveluun tapahtuvasta tiedoksiannosta. Mainitun pykälän mukaan viestinvälityspalvelusta ei lähetettäisi heräteilmoitusta, jos tiedoksiannon vastaanottaja ei ole ilmoittanut sähköistä yhteystietoa ilmoituksen lähettämistä varten. Tiedoksianto tapahtuisi tällöin pätevästi sähköisesti viestinvälityspalvelussa, vaikka tiedoksiannosta ei lähtisikään erillistä heräteilmoitusta. Sähköisen tiedoksiannon mahdollistamista Verohallinnon OmaVero-palvelussa vastaavin edellytyksin ei voida pitää vastaanottajan oikeusturvan näkökulmasta suurempiriskisenä kuin sähköistä tiedoksiantoa ilman vastaanottajalle lähetettävää heräteilmoitusta Suomi.fi-viestinvälityspalvelussa, kun otetaan huomioon Verohallinnon OmaVero-palvelun käyttäjämäärät ja yleinen tunnettavuus. Lisäksi Verohallinnon OmaVero-palvelusta heräteilmoitus olisi mahdollista lähettää myös tekstiviestitse, mikä parantaisi huomattavasti tiedoksiannon vastaanottajan mahdollisuuksia saada tehokkaasti ilmoitus tiedoksiannosta.”

Oikeusministeriö toteaa tältä osin, ettei Verohallinnon asiointipalvelua OmaVeroa ja Suomi.fi-viestejä voi suoraan verrata toisiinsa. Suomi.fi-viestit on keskitetty viranomaisten viestintäkanava viranomaisen ja kansalaisen välillä, ikään kuin postilaatikko sähköisessä muodossa. Sinne tulevat siten keskitetysti eri viranomaisten sähköiset kirjeet. OmaVero taas on yksittäinen viranomaisen asiointipalvelu. Vastaavanlaisia asiointipalveluita on viranomaisilla ja esimerkiksi kunnilla käytössä useita. Kansalaisen näkökulmasta on kohtuutonta edellyttää, että hänen tulisi

jatkuvasti seurata useaa viranomaisen asiointipalvelua sinne saapuvien tiedoksiantojen varalta. Henkilöllä saattaa jäädä myös erehdyksessä heräteyhteystieto antamatta, vaikka häntä informoitaisiinkin asianmukaisesti.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan lainsäädäntöratkaisu, jossa heräteilmoitusta viranomaisen asiointipalvelusta ei tarvitsisi lähettää, vaikuttaa haasteelliselta muun ohella oikeusturvan näkökulmasta. Oikeusministeriö ei pidä tällaista erityislainsäädännön kehitystä toivottavana, jossa tiedoksiannon vastaanottajan tulisi seurata useita eri viranomaisten palveluita sinne saapuvien sähköisten tiedoksiantojen varalta ilman, että palveluista lähetetään ilmoitusta asiointipalveluun saapuneesta sähköisestä tiedoksiannosta.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut, että 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 tiedoksiantomenettelyn on täytettävä menettelyn asianmukaisuutta koskevan perustuslain 21 §:n 1 momentin vaatimukset (PeVL 9/2010 vp, s. 2, PeVL 5/2016 vp). Oikeusministeriö huomauttaa myös, että esitys on perustuslakivaliokunnan arvioitavana, eikä siksi lausu tästä näkökulmasta enemmälti.

Kieltoilmoitus

Verotusmenettelystä annetun lain 26 c §:n 8 momentissa säädettäisiin siitä, että verovelvollinen voi ilmoittaa Verohallinnolle, ettei hän 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 täytyisi käytännössä tehdä kahdessa eri palvelussa.

Pykälän 8 momentin säännöksen mukaan kieltoilmoituksen käsittelyn jälkeen päätösten ja asiakirjojen tiedoksiantoon verovelvolliselle ei sovelleta 5 momenttia. Oikeusministeriö toteaa, että ainakin säännöksen sanamuodon perusteella kieltoilmoituksen tekemisen ja ilmoituksen käsittelyn väliin vaikuttaisi jäävän jonkinlainen aikaväli, jolloin tiedoksiannon vastaanottaja saattaisi saada edelleen tiedoksiantoja sähköisesti, vaikka hän on jo tehnyt kieltoilmoituksen asiasta Verohallinnolle. Tällaiset tiedoksiannot saattavat jäädä vastaanottajalta huomaamatta.

Oikeusministeriö toteaa, että 26 c §:ään ehdotettu 8 momentin säännös vaikuttaisi jossain määrin myös sääntelyteknisesti haasteelliselta. Momentin toisen virkkeen mukaan ilmoituksen käsittelyn jälkeen pykälän 5 momenttia ei sovelleta. Kuitenkin seuraavan virkkeen mukaan 5 momenttia sovellettaisiinkin, jos henkilö kirjautuu uudelleen Verohallinnon sähköiseen asiointipalveluun. Toisin sanoen tosiasiassa pykälän 5 momenttia sovelletaan koko ajan, ja säännös jää tältä osin ainakin oikeusministeriön käsityksen mukaan merkitykseltään tyhjäksi.

Oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain muuttamista koskevat huomiot

Oikeusministeriö toteaa, että oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 56 §:ään ehdotettaisiin esityksessä (2. lakiehdotus) vastaavan sisältöisiä säännöksiä kuin verotusmenettelystä annetun lain 26 c §:ään (1. lakiehdotus). Siten edellä esitetyt huomiot koskevat myös oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain muutosehdotuksia.

Veronkantolain muuttamista koskevat huomiot

Kolmannessa lakiehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi veronkantolain 71 §:ää. Pykälän 3 ja 4 momenteissa ehdotetaan säädettäväksi, että yhteisöille, yhtymille ja yhteisetuuksille sekä työnantajarekisteriin tai arvonlisäverovelvollisten 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 tosiasiassa 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 mukaiset vaatimukset.