Valiokunnan lausunto PeVL 60/2025 vp– HE 157/2025 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle sähköistä tiedoksiantoa Verohallinnossa koskevaksi lainsäädännöksi

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle sähköistä tiedoksiantoa Verohallinnossa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 157/2025 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Pertti Nieminen, valtiovarainministeriö
- apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori Ida Koivisto
- professori Susanna Lindroos-Hovinheimo
- professori Olli Mäenpää
- professori Tomi Voutilainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- apulaisprofessori Maija Dahlberg
- professori Tuomas Ojanen
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi verotusmenettelystä annettua lakia, oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettua lakia, veronkantolakia, ennakkoperintälakia ja varainsiirtoverolakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 12.1.2026.

Esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa

lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohdat

(1) Hallituksen esityksessä kuvataan, että ehdotettu sääntely on erityislainsäädäntöä hallituksen esityksessä 124/2025 vp ehdotettuun yleislainsäädäntöön nähden. Nyt arvioitavana olevan esityksen (s. 4) mukaan yleislainsäädännön valmistelun aikana päätettiin aloittaa verotusmenettelyä koskevan erityissääntelyn valmistelu. Verotusmenettelyä koskevan erityislain tavoitteena on, että verotusmenettelyssä sovelletaan edellä mainitussa sähköisen tiedoksiannon yleissääntelyä koskevassa esityksessä ehdotettavaa sääntelyä verotusmenettelyn erityispiirteet huomioiden. Perustuslakivaliokunnan mielestä eduskunnassa käsiteltävänä olevan yleislain ja erityislain välinen suhde on sangen vaivalloisesti ymmärrettävissä.

(2) Perustuslakivaliokunta on verotusta koskevassa lausuntokäytännössään korostanut, että verotusta koskevaa lainsäädäntöä ei voida pitää valtiosääntöoikeudellisesti sellaisena erityisenä julkisen vallan käytön muotona, jonka alueella perusoikeudet eivät tule sovellettaviksi (PeVL 9/ 2023 vp, kappale 2, PeVL 53/2016 vp, s. 4, PeVL 52/2016 vp, s. 5).

(3) Esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta merkityksellisiä kysymyksiä ovat sekä kysymys Verohallinnon asiakirjojen tiedoksiannosta yleislain mukaisesti viestinvälityspalvelun kautta että kysymys tiedoksiannosta ehdotetun erityissääntelyn mukaisella tavalla. Siltä osin kuin on kyse tiedoksiannosta yleislain mukaisen viestinvälityspalvelun kautta, perustuslakivaliokunta toteaa antaneensa kyseisestä ehdotuksesta lausunnon (PeVL 59/2025 vp). Valiokunnan mielestä nyt käsillä olevaan hallituksen esitykseen sisältyvät yleislakia koskevat ehdotukset ovat siinä määrin samoja, että kysymykset ovat tulleet arvioiduiksi yleislain osana. Perustuslakivaliokunta on sen vuoksi rajannut arvion tässä lausunnossa vain erityislakia koskeviin kysymyksiin.

(4) Perustuslakivaliokunnan mielestä yleislain ja erityislain välinen suhde on oikeudellisesti kuitenkin niin kiinteä, ettei valtiovarainvaliokunta voi hyväksyä nyt arvioitavana olevaa hallituksen esitystä koskevaa mietintöä ennen kuin hallintovaliokunta on antanut mietinnön hallituksen esityksestä 124/2025 vp. Valtiovarainvaliokunnan tulee vielä varmistua hallintovaliokunnan mietinnön hyväksymisen jälkeen, että näiden säätelyjen välinen suhde on oikeudellisesti riittävän selkeä.

(5) Yleislain ja tämän lakiehdotuksen välisen suhteen osalta perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että verotusmenettelylain 26 c §:n 4 momenttia ehdotetaan esityksessä muutettavaksi siten, että päätös ja asiakirja voidaan antaa tiedoksi sähköisesti, jos verovelvollisella on käytössä hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 3 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettu viestinvälityspalvelu. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että säännösehdotuksesta ei varsinaisesti ilmene, mitä viestinvälityspalvelun käytössä oleminen tarkoittaa. Valiokunnan käsityksen mukaan sillä

tarkoitetaan, että henkilölle on avattu viestinvälityspalvelun tili käsittelyssä olevan lakiehdotuksen (HE 124/2025 vp) tarkoittamalla tavalla eikä sitä ole suljettu. Perustuslakivaliokunnan mielestä valtiovarainvaliokunnan on syytä arvioida verotusmenettelylain 26 c §:n 4 momentin täsmentämistä tältä osin.

Tiedoksi annettavasta asiakirjasta tehtävän ilmoituksen merkitys

(6) Esityksen 1. lakiehdotuksen 26 c §:n 6 momentin mukaan Verohallinto lähettää verovelvolliselle tai tämän valtuuttamalle ilmoituksen 4 tai 5 momentin mukaisesta tiedoksiannosta hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa tarkoitettuun viestinvälityspalveluun tai verovelvollisen tai tämän valtuuttaman tätä tarkoitusta varten Verohallinnolle ilmoittamaan puhelinnumeroon tai muuhun sähköiseen osoitteeseen. Ilmoitusta ei lähetetä, jos Verohallinnolla ei ole verovelvollisen sähköistä yhteystietoa. Esityksessä (s. 22) kuvataan, että yleissääntelystä poiketen tässä esityksessä ehdotetaan, että ilmoitusta ei lähetettäisi, jos Verohallinnolla ei ole verovelvollisen sähköistä yhteystietoa.

(7) Perustuslakivaliokunta on yleislaista antamassaan lausunnossa katsonut, että viranomaisen ilmoitukset tiedoksi annettavasta asiakirjasta tulee toimittaa asianosaisen nimenomaisesti valitsemaan sähköiseen yhteystietoon, joka voi olla esimerkiksi sähköposti, puhelin tai viestinvälityspalvelu (PeVL 59/2025 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotettuun yleislain sääntelymalliin sisältyvää olettamaa siitä, että henkilö seuraa viestinvälityspalvelua mahdollisten viranomaisviestien varalta, ei voida pitää asianmukaisena. Tällaisella tavalla ei valiokunnan mukaan voida riittävästi varmistua siitä, että asianosainen saa tiedon saapuneesta asiakirjasta. Valiokunta edellytti, että ehdotettua sääntelyä on muutettava siten, että tavallinen tiedoksianto voidaan toteuttaa viestinvälityspalvelun kautta vain silloin, jos henkilö on itse ilmoittanut 19 a §:n edellyttämän sähköisen osoitteen ilmoituksen (heräte) lähettämistä varten taikka jos henkilö on saanut viestinvälityspalvelussa nimenomaisesti tiedon siitä, että sähköistä ilmoitusta (heräte) ei toimiteta muihin yhteystietoihin, ellei henkilö nimenomaisesti ilmoita sähköistä osoitetta ilmoituksen lähettämistä varten.

(8) Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettua 26 c §:n 6 momenttia on syytä arvioida vastaavalla tavalla kuin hallituksen esitykseen 124/2025 vp sisältyvän 2. lakiehdotuksen 19 a §:ää. Valtiovarainvaliokunnan on muutettava verotusmenettelylain 26 c §:ää siten, että asiakirjan tiedoksianto voidaan toteuttaa asiointipalvelun kautta vain, jos henkilö on itse ilmoittanut 26 c §:n 6 momentin edellyttämän sähköisen osoitteen ilmoituksen (heräte) lähettämistä varten taikka jos henkilö on saanut asiointipalvelussa nimenomaisesti tiedon siitä, että sähköistä ilmoitusta (heräte) ei toimiteta muihin yhteystietoihin, ellei henkilö nimenomaisesti ilmoita sähköistä osoitetta ilmoituksen lähettämistä varten. Tällainen muutos on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Verohallinnon sähköisen asiointipalvelun käytön lopettaminen

(9) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 26 c §:n 8 momentin mukaan verovelvollinen voi ilmoittaa Verohallinnolle, ettei hän käytä Verohallinnon sähköistä asiointipalvelua. Ilmoituksen käsittelyn jälkeen päätösten ja asiakirjojen tiedoksiantoon verovelvolliselle ei sovelleta 5 momenttia. Jos verovelvollinen kirjautuu ilmoituksen tekemisen jälkeen Verohallinnon

sähköiseen asiointipalveluun, päätösten ja muiden asiakirjojen tiedoksiantoon sovelletaan kirjautumisesta alkaen uudelleen 5 momenttia.

(10) Säännösehdotuksen perusteluissa (s. 43) todetaan, että laissa ei olisi säädetty määräaikaa, jonka verovelvollinen olisi ilmoituksen johdosta sähköisen tiedoksiantomenettelyn ulkopuolella. Jos verovelvollinen ilmoituksen tekemisen jälkeen jälleen kirjautuisi Verohallinnon sähköiseen asiointipalveluun (jäljempänä myös OmaVero-palvelu), päätösten ja muiden asiakirjojen tiedoksiantoon sovellettaisiin kirjautumisesta alkaen uudelleen 5 momenttia, eli tiedoksianto voisi tapahtua sähköisesti, vaikka verovelvollisella ei olisi käytössään tukipalvelulaissa tarkoitettua viestinvälityspalvelua. Perusteluissa todetaan myös, että jos verovelvollisella olisi käytössään sähköisen tiedoksiannon yleissääntelyä koskevassa esityksessä ehdotetun mukaisesti tukipalvelulaissa tarkoitettu viestinvälityspalvelu, hän saisi edelleen verotusta koskevat asiakirjat sähköisesti Verohallinnolle tekemästään ilmoituksesta huolimatta. Mahdollista olisi myös se, että luonnollisen henkilön tukipalvelulain mukainen viestinvälityspalvelutili on hänen pyynnöstään suljettu, mutta hän on edelleen verotusasiakirjojen sähköisen tiedoksiannon piirissä, koska hän ei ole ilmoittanut Verohallinnolle, ettei käytä Verohallinnon sähköistä asiointipalvelua.

(11) Perustuslakivaliokunta on arvioinut samankaltaista sääntelyä arvioidessaan edellä mainittua yleislakia. Valiokunta on todennut, että kyseiseen sääntelyyn sisältyvä ehdotus viestinvälitystilin avaamisesta viranomaisaloitteisesti uudelleen lyhyehkön kuuden kuukauden määräajan jälkeen on ollut ongelmallinen. Perustuslakivaliokunta totesi, että kyseinen sääntelymalli aiheuttaa merkittävän riskin perustuslain 21 §:n mukaisten oikeuksien toteutumiselle. Perustuslakivaliokunnan mukaan kyseinen sääntelymalli voi saadun selvityksen mukaan vaarantaa erityisesti sellaisten henkilöiden oikeuksia, joiden kyky tai mahdollisuudet käyttää digitaalisia laitteita tiedoksiantojen vastaanottamiseen ovat muuttuneet (PeVL 59/2025 vp, kappaleet 16—21).

(12) Hallituksen esityksen (s. 39) mukaan erityissääntelyssä lähtökohtana on se, että OmaVeroa käyttävät verovelvolliset ovat sähköisen tiedoksiannon piirissä ilman valinnanvapautta. Oikeusturvan takaamiseksi verovelvollisen on kuitenkin mahdollista ilmoittaa, että hän ei käytä jatkossa OmaVeroa, jolloin hänelle lähetetään tiedoksiannot postitse, jos hänellä ei ole käytössään tukipalvelulaissa tarkoitettua viestinvälityspalvelua. Perustelujen mukaan, jos verovelvollinen, jolla ei ole viestinvälityspalvelua käytössään, ilmoituksensa jälkeen kuitenkin kirjautuu uudelleen OmaVeroon, siirtyy hän välittömästi jälleen sähköisen tiedoksiannon piiriin. Esityksen mukaan tässä ilmoituksessa ei siten lähtökohtaisesti ole kysymys siitä, että verovelvollinen voisi halutessaan pysyä paperisen tiedoksiannon piirissä mutta silti jatkaa OmaVeron käyttämistä. Tältä osin tässä esityksessä ehdotettava erityissääntely poikkeaa olennaisesti ehdotetusta viestinvälityspalvelua koskevasta yleissääntelystä.

(13) Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotetun sääntelyn arviointiasetelma on sinänsä yleislaista jossain määrin poikkeava. Yleislaissa tarkoitettuun viestinvälityspalveluun tunnistautuminen voi tapahtua monen eri palvelun yhteydessä, kun taas OmaVero-palvelu on erillinen palvelu, johon kirjautuminen liittyy perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan vain Verohallinnon palveluun kirjautumiseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä ei ole kuitenkaan ongelmatonta, jos jokaisella kerralla OmaVero-palveluun kirjauduttaessa on erikseen tehtävä ilmoitus sähköisen asioinnin lopettamisesta. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntely vaikuttaa

ongelmalliselta erityisesti ottaen huomioon, että säännösehdotuksen mukaan sähköisen asioinnin lopettaminen edellyttää erikseen käsiteltävää ilmoitusta, eikä henkilö voi ilmeisesti välittömästi palvelua käyttäessään valita, että hän haluaa lopettaa sähköisen tiedoksiannon OmaVero-palvelusta. Valiokunnan mielestä sääntelyä on muutettava siten, että ilmoitus on voimassa kohtuullisen ajan, eikä jokainen OmaVero-palveluun kirjautuminen edellytä uuden ilmoituksen tekemistä ja ilmoituksen käsittelyajan odottamista. Tällainen muutos on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Muita näkökohtia

(14) Nykyisin OmaVero-palvelua on mahdollista käyttää niin suomeksi kuin ruotsiksikin. Perustuslakivaliokunta on pitänyt olennaisena huolehtia molempien kansalliskielten riittävästä näkyvyydestä digitaalisissa palveluissa ja myös muista kielellisistä oikeuksista sekä pitänyt tärkeänä, että kielelliset perusoikeudet otetaan huomioon palvelujen kehittämisen alkuvaiheesta alkaen ja että digitaalisia palveluita kehitetään rinnakkain eri kieliversioina (PeVM 5/2022 vp, kappale 5).

(15) Hallituksen esityksen perustelujen (s. 57) mukaan tällä hetkellä OmaVero-palvelun käyttöliittymää ei ole toteutettu saamen kielillä. Verohallinto tarjoaa kuitenkin saamenkielistä palvelua, kääntämistä ja tulkkausta kaikille saamelaisille, jotka ilmaisevat haluavansa käyttää Verohallinnossa asioidessaan saamen kieltä, minkä lisäksi Verohallinnon verkkosivuilla on julkaistu muun ohella keskeisiin OmaVero-palvelun toiminnallisuuksiin liittyviä ohjeita. Esityksestä ei ilmene, milloin saamenkielinen käyttöliittymä ja postilaatikko tulevat käyttöön ja millä saamen kielillä. Kuvattu on merkityksellistä perustuslain 17 §:n 3 momentin kannalta. Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla.

(16) Saamenkielisten henkilöiden viranomaisasiointi saamen kielillä on mahdollista edelleen muussa kuin OmaVero-palvelun kautta tapahtuvassa asioinnissa. Perustuslakivaliokunnan mielestä valtiosääntöisesti asianmukaisempaa olisi, että OmaVero-palvelu tulisi käyttöön myös saamen kielillä samanaikaisesti esityksen hyväksymisen kanssa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

> *että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 26 c §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Valiokunnan lausunto PeVL 60/2025 vp

Helsingissä 19.12.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Henrik Vuornos kok
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Markku Eestilä kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Koskentausta