

Tuomas Ojanen
10.12.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Pääasiallinen sisältö

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi verotusmenettelystä annettua lakia, oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettua lakia, veronkantolakia, ennakoperintälakia ja varainsiirtoverolakia. Esityksessä säädettäisiin verotusta koskevien päätösten ja muiden asiakirjojen sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuudesta silloin, kun verovelvollinen käyttää Verohallinnon sähköistä asiointipalvelua. Kirjautumisen jälkeen Verohallinto ei lähettäisi verovelvolliselle paperipostia, vaan verotusta koskevat tiedoksiannot olisivat vain sähköisiä. Koska tällä tavoin laajennetaan sellaisten henkilöiden osuutta, jotka vastaanottavat Verohallinnon tiedoksiannot sähköisesti kirjepostin sijaan, lakiesityksellä voidaan arvioida olevan yhdenvertaisuusvaikutuksia erityisesti luonnollisiin henkilöihin.
2. Esityksen tavoitteena on edistää sähköisen viranomaisviestinnän ensisijaisuutta niille hallinnon asiakkaille, joille se on mahdollista. Esityksellä pyritään varmistamaan, että kaikille sähköiseen asiointiin kyvykkäille verovelvollisille voitaisiin antaa päätökset ja asiakirjat tiedoksi sähköisesti verotusta koskevissa asioissa ja hyödyntää siten Verohallinnon sähköisen asiointin palvelua tehokkaasti.
3. Esityksen säätämisyksikössä on tarkasteltu perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäätelyn ja perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan ja hyvän hallinnon kannalta. Jaksossa on myös arviointia ehdotetusta sääntelystä suhteessa perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan sekä vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimukseen ja perustuslain 17 §:ssä turvattuihin kielellisiin oikeuksiin. Esityksen perus- ja ihmisoikeus- ja oikeusturvavaikutusten tarkastelua on myös jaksossa 4.2.2.
4. Hallituksen esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksikössä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon erityisesti siitä, onko ehdotettua sääntelyä pidettävä perustuslain 6 ja 21 §:n mukaisena.

Arvio

5. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi verotusta koskevien päätösten ja muiden asiakirjojen tiedoksiantomenettelyä. Ehdotuksen mukaan verotusta koskevat päätökset ja muut asiakirjat annettaisiin tiedoksi sähköisesti kaikille niille verovelvollisille, jotka käyttävät Verohallinnon sähköistä asiointipalvelua. Verovelvollisella olisi kuitenkin mahdollisuus ilmoittaa

Verohallinnolle, että hän ei käytä Verohallinnon sähköistä asiointipalvelua. Verovelvolliselle ei tällöin lähetettäisi ilmoituksen tekemisen jälkeen tiedoksiantoja sähköisesti.

6. Ehdotettu sähköinen tiedoksiantomenettely koskisi vain sellaisia 18 vuotta täyttäneitä verovelvollisia, jotka esityksen mukaan ovat osoittaneet kyvykkyyden käyttää Verohallinnon sähköisen asioinnin palvelua eikä heille ole merkitty edunvalvojaa tai vahvistettu edunvalvontavaltuutettua. Jos verovelvollinen ei olisi käyttänyt Verohallinnon sähköisen asioinnin palveluita, Verohallinto ei toimittaisi verotuspäätösten ja muiden asiakirjojen tiedoksiantoa sähköisesti, ellei verovelvollisella olisi käytössään Suomi.fi-viestinvälitystiliä.
7. Käsillä oleva esitys liittyy hallituksen esitykseen sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 124/2025 vp), jossa ehdotettu sääntely on tarkoitus tulla voimaan samaan aikaan kuin nyt arvioitavassa esityksessä ehdotetut muutokset esityksessä sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi. Nyt ehdotettavan verotusta koskevan erityissääntelyn olisi esityksen mukaan tarkoitus täydentää ja täsmentää sähköisen tiedoksiannon yleissääntelyä. Nyt ehdotettava sääntely kuitenkin poikkeaa sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi ennen muuta siinä, että ehdotetun sääntelyn lähtökohtana on, että OmaVeroa käyttävät verovelvolliset ovat sähköisen tiedoksiannon piirissä ilman valinnanvapautta.
8. Kuten esityksen säätämisyjärjestysjaksosta ilmenee (s. 47), perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään suhtautunut varauksellisesti luonnollisten henkilöiden sähköiseen asiointiin velvoittamiseen perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden ja 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan näkökulmasta (PeVL 35/2010 vp, PeVL 5/2016 vp, PeVL 32/2018 vp). Oikeushenkilöiden velvoittamiseen sähköiseen asiointiin perustuslakivaliokunta on suhtautunut myönteisemmin (PeVL 32/2018 vp). Myös ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännössä on suhtauduttu aiemmin kielteisesti sähköisen viranomaisasioinnin edellyttämiseen (esim. AOA 3911/4/11, 13.9.2012, AOA 2954/4/12, 28.5.2013, AOA 4653/4/14, 31.12.2015, OKV/429/1/2017, 19.6.2018).
9. Esityksen mukaan sähköisen viranomaisasioinnin ”voimakas lisääntyminen yhteiskunnan yleisen digitalisoitumisen myötä antaa kuitenkin mahdollisuuden arvioida sähköistä asiointia koskevaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä osin uudenhallinnassa yhteiskunnallisissa olosuhteissa.” (s. 47)
10. Nähdäkseni tähän kannanottoon voidaan sinällään yhtyä.
11. Perustuslain kannalta ei ole myöskään huomauttamista esityksen yleiseen tavoitteeseen edistää sähköisen viranomaisviestinnän ensisijaisuutta niille hallinnon asiakkaille, joille se on mahdollista.
12. Nyt ehdotettava laki olisi erityissäädös suhteessa yleislakiin, so. ehdotettuun lainsäädäntöön sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuudesta viranomaistoiminnassa. Vaikka ehdotettavan ”erityislain” suhdetta

“yleislakiin” on valmistelun aikana pyritty selkeyttämään, ehdotettavan sääntelyn suhde ehdotettuun sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaan lainsäädäntöön jää edelleen jossain määrin epäselväksi ja vaikeaselkoiseksi.

13. Esityksessä ehdotettuun sääntelyyn liittyy nähdäkseni samanlaista valtiosääntöistä problematiikkaa kuin hallituksen esitykseen sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi, josta antamaani lausuntooni myös viittaa tässä yhteydessä. Tässä valtiosääntöproblematiikassa on kysymys perusteiltaan siitä, miten perustuslain 6 ja 21 §:ssä turvattujen yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan sekä hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen taataan suhteessa kaikkiin ihmisiin. Käsillä olevassa sääntely-yhteydessä kysymys on kuitenkin perustuslain kannalta nimenomaan siitä, miten taataan oikeusturvan toteutuminen kaikkien *verovelvollisten* kohdalla.
14. Tässä yhteydessä on korostettava sitä, että verotus on perustuslain 2 §:n 3 momentissa tarkoitettua julkisen vallan käyttöä, jota voidaan myös pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla “merkittävänä julkisen vallan käyttönä”. Lisäksi perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan verovelvollisen oikeusturvasta on säädettävä lailla. Säännös edellyttää, että laista ilmenee riittävän selvästi ja yksiselitteisesti verovelvollisen oikeusturva. Perustuslain 81 §:n 1 momentti korostaa oikeusturvan toteutumisen vaatimusta yhdessä perustuslain 21 §:n ja 22 §:n kanssa käsillä olevassa sääntely-yhteydessä.
15. Edellä esitetystä seuraa, että esityksessä ehdotettavan sääntelyn on nähdäkseni luotava riittävät säännösperusteiset edellytykset kaikkien verovelvollisten oikeusturvan toteutumiselle. Tähän liittyen ehdotetun sääntelyn perustuslaillinen ongelma suhteessa perustuslain 6 §:n, 21 §:n, 22 §:n ja 81 §:n 1 momentin säännöskokonaisuuteen voi syntyä silloin, jos ehdotettuun lainsäädäntöön sisältyy joitakin sellaisia ongelmia tai ainakin riskejä, jotka riittävällä todennäköisyydellä voivat johtaa siihen, että verovelvollisen oikeusturvan toteutuminen tosiasiallisesti vaarantuu. Tässä yhteydessä on korostettava myös sitä, että perustuslain 6 §:n, 21 §:n ja 81.1 §:ien säännöskokonaisuus edellyttää *jokaisen* verovelvollisen oikeusturvan toteutumista ja toteutumisen turvaamista.
16. Ehdotettu sääntely ei ole mielestäni ongelmatonta perustuslain 6 §, 21 §:n, 22 ja 81 §:ien muodostaman säännöskokonaisuuden kannalta, vaikka esityksessä ehdotetulla sääntelyllä on yhdessä perustelujensa kanssa luettuna pyritty poistamaan tai ainakin vähentämään verovelvollisen oikeusturvan toteutumisen ongelmia tai ainakin riskejä. Ehdotettuun sääntelyyn sisältyy edelleen merkittäviä riskejä siitä, ettei oikeusturva toteudu jokaisen verovelvollisen kohdalla sillä tavoin kuin perustuslain 21 § yhdessä perustuslain 6 §:n ja 81.1 §:n kanssa edellyttävät. Kuten edellä jo totesin, ongelma suhteessa perustuslain 6 ja 21 §:iin sekä 81 §:n 1 momenttiin voi syntyä jo siitä, että ehdotettuun sääntelyyn sisältyy sellaisia ongelmia tai ainakin riskejä, jotka riittävällä todennäköisyydellä voivat johtaa siihen, että verovelvollisen oikeusturvan toteutuminen tosiasiallisesti vaarantuu. Ehdotun sääntelyn keskeisin perustuslakiongelma on juuri tässä.

17. Selvää on, että perustuslain kannalta lähtökohtaisesti ongelmattomampi sääntelymalli olisi sähköisen asioinnin ensisijaisuuden toteuttamisen perustuminen vapaaehtoisuuteen tai suostumukseen taikka valinnanvapauteen. Esityksessä tällainen malli torjutaan lähinnä sillä, että malli olisi vastoin esitykselle asetettuja, suurelta osin hallitusohjelmaan peräytyviä tavoitteita, ja että malli saattaisi johtaa sähköisen tiedoksiannon tavoiteltua alhaisempaan kattavuuteen. Perustuslaki puoltaisi kuitenkin vapaaehtoisuuteen/suostumukseen perustuvaa mallia nyt ehdotetun sijasta. Tässä yhteydessä on syytä korostaa sitä jo edellä todettua seikkaa, että verovelvollisen oikeusturvan toteutumisen vaatimuksella on käsillä olevassa sääntely-yhteydessä erityisen korostunut merkitys perustuslain 6 §:n, 21 §:n, 22 §:n ja 81.1 §:n säännöskokonaisuuden takia.
18. Pidän myös selvänä sitä, että sähköinen asiointi veroasioissa tulee joka tapauksessa muodostumaan jo lähivuosina pääsääntöiseksi tavaksi toimia riippumatta siitä, mitä lainsäädännössä tehdään suhteessa sähköiseen veroasiointiin, kunhan vain sähköisestä veroasiointista tehdään riittävän helppoa ja selkeää (ks. myös OKV/58/20/2017, s. 1). Vaikka nämä näkökohdat liittyy enemmän esityksessä ehdotettavan sääntelyn tarpeellisuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen, ne eivät kuitenkaan ole vailla valtiosääntöoikeudellista merkitystä käsillä olevassa sääntely-yhteydessä, jossa oikeusturvan toteutumisen vaatimuksella on erityisen korostunut merkitys perustuslain 6, 21, 22 ja 81.1 §:istä johtuvista syistä.
19. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan olisi syytä kehottaa mietintövaliokuntaa vielä huolellisesti ja vakavasti selvittämään ja arvioimaan lakiehdotuksen tarpeellisuutta sekä varsinkin sitä, että verotusta koskevien muiden asiakirjojen sähköinen tiedoksianto perustuisi jatkossakin luonnollisten henkilöiden osalta valinnanvapauteen/suostumukseen/vapaaehtoisuuteen.