EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunta, Valtiovarainvaliokunta

LAUSUNTO

10.11.2025

Viite: Valtiovarainvaliokunnan verojaoston kokous to 13.11.2025 klo 10.00 (HE 157/2025 vp)

EOAK/7041/2025

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE SÄHKÖISTÄ TIEDOKSIANTOA VEROHALLINNOSSA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

1 ALUKSI

Valtiovarainvaliokunta on kutsunut oikeusasiamiehen kuultavaksi ja pyytänyt kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle sähköistä tiedoksiantoa Verohallinnossa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 157/2025 vp).

Olen antanut 13.8.2025 hallituksen esityksen luonnoksesta lausunnon EOAK/3936/2025 valtiovarainministeriölle. Kaikkia valtiovarainministeriölle esittämiäni näkökohtia ei ole otettu hallituksen esityksen valmistelussa huomioon. Kiinnitän sen vuoksi valtiovarainvaliokunnan huomiota erityisesti seuraavaan.

Hallituksen esityksen mukaan Verohallinnon säästöjen toteutuminen edellyttää verotusmenettelyä koskevan erityissääntelyn yhdenmukaistamista suhteessa hallituksen esityksessä eduskunnalle sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi ehdotettuun sääntelyyn. Tavoitteena on, että verotusmenettelyssä sovellettaisiin edellä mainitussa sähköisen tiedoksiannon yleissääntelyä koskevassa esityksessä ehdotettavaa sääntelyä verotusmenettelyn erityispiirteet huomioiden. Verotuksen menettelysäännökset täydentäisivät yleislakia siten, että kaikki Verohallinnon sähköisen asiointipalvelun käyttäjät saisivat tiedoksiannon sähköisesti, vaikka he eivät käyttäisi Suomi.fi-viestinvälityspalvelua.

Olen antanut hallituksen esityksestä eduskunnalle sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 124/2025 vp) lausunnot lakivaliokunnalle ja hallintovaliokunnalle. Näissä

lausunnoissa olen esittänyt useita kriittisiä huomioita esityksen perusoikeuksien kannalta merkityksellisistä ulottuvuuksista, jotka vaarantavat perusoikeuksien toteutumisen tai voivat aiheuttaa perusoikeuksien loukkaamisen, kun tiedoksi annettava asiakirja ei tosiasiassa tulekaan oikea-aikaisesti tiedoksiannon vastaanottajan tietoon.

Nyt arvioitavanani olevassa esityksessä ehdotetaan, että verotusta koskevan erityissääntelyn piirissä olisivat ne verovelvolliset, joilla on käytössään yleislainsäädännön mukainen viestinvälityspalvelu tai jotka ovat osoittaneet kyvykkyytensä käyttää Verohallinnon sähköisen asioinnin palveluita kirjautumalla juuri tähän palveluun. Näille verovelvollisille lähetettäisiin verotusta koskevat päätökset ja muut asiakirjat sähköisesti. Verovelvollisen suostumus ei olisi enää sähköisen tiedoksiannon edellytys. Verovelvollinen voisi milloin tahansa ilmoittaa Verohallinnolle, että hän ei käytä Verohallinnon sähköistä asiointipalvelua. Päätökset ja muut asiakirjat lähetettäisiin verovelvolliselle tämän jälkeen kirjepostina, ellei verovelvollinen olisi tukipalvelulaissa tarkoitetun viestinvälityspalvelun käyttäjä. Jos verovelvollinen, jolla ei ole viestinvälityspalvelu käytössä, ilmoituksensa jälkeen kuitenkin käyttäisi Verohallinnon sähköistä asiointipalvelua, tulisi hän jälleen verotusta koskevien päätösten ja asiakirjojen osalta sähköisen tiedoksiantomenettelyn piiriin. Verovelvollisen tulisi joka kerta ilmoittaa uudelleen, että hän ei käytä sähköisen asioinnin palvelua.

2 LAKIEHDOTUKSEN YLEISTÄ ARVOINTIA

Esitys on merkityksellinen useiden perusoikeuksien, erityisesti oikeusturvaa ja hyvää hallintoa koskevan perustuslain 21 §:n ja perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Perustuslain 22 §:ssä asetetaan julkiselle vallalle velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. En pidä perusoikeuksien edistämisvelvollisuuden kannalta hyväksyttävänä, että lainsäädäntö, joka koskee verovelvollisen oikeuksia ja velvollisuuksia, ei ota riittävästi huomioon sitä, että osalla väestöstä on hyvin puutteelliset kyvyt asioida sähköisesti ja että osalla ei ole eri syistä mahdollisuutta tai kykyä käyttää sähköisiä palveluja sillä tavoin, että he voisivat säännönmukaisesti vastaanottaa tiedoksiantoja sähköisesti. Ehdotettu ratkaisu on käsitykseni mukaan tämän vuoksi myös vastoin ehdotuksen tavoitteita omiaan kannustamaan sähköisten palvelujen käytön välttämiseen. Lisäksi ehdotetun yleissääntelyn ja Verohallinnon menettelyä koskevan erityissääntelyn perusratkaisujen erilaisuus on hyvin vaikeaselkoisena omiaan vaarantamaan verovelvollisen oikeuksien toteutumisen.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännöksen 2 momentin mukaan ketään ei saa asettaa eri asemaan ilman hyväksyttävää syytä. Hallinnon tehokkuus ja taloudellisuus ei sellaisenaan ole perustuslaissa tarkoitettu hyväksyttävä syy. Sääntelyn tavoitteiden hyväksyttävyyttä tulee arvioida perusoikeuskokonaisuuden kannalta.

Ehdotettu sääntelykokonaisuus muodostuu osin epäselväksi ja vaikeasti hahmotettavaksi erityisesti sähköisten tiedoksiantojen vastaanottajien kannalta. Tämäntyyppisessä sääntelykokonaisuudessa on erityisen tärkeää, että sovellettava lainsäädäntö on selkeää ja ennakoitavaa. Tällöin yleislainsäädännön merkitys korostuu sen yhdenmukaistaessa viranomaisten tiedoksiantotoimintaa.

Pidän yksilön perusoikeuksien toteutumisen kannalta ongelmallisena sitä, että eri hallinnonaloille tai viranomaiselle ehdotetaan säädettäväksi hieman yleislainsäädännöstä poikkeavaa sähköistä tiedoksiantoa koskevaa sääntelyä. Tämä tekee sääntelystä yksilön kannalta vaikeasti ymmärrettävän ja vaarantaa hänen oikeusturvansa. Tämä korostuisi ehdotettavan sääntelyn myötä erityisesti verotusasioissa, joissa sähköisen asioinnin piiristä poistuminen tapahtuisi kahden rinnakkaisen ja erillisen sääntelyn ja järjestelmän kautta ja henkilön pitäisi osata ilmoittaa kahteen eri paikkaan, ettei hän käytä sähköisen asioinnin palveluita. Henkilö myös palautuisi kahdella eri tavalla järjestelmän piiriin.

Korostan, että ehdotettuun perusoikeuksiin ja oikeusturvaan liittyviä ongelmia ei voi hyväksyttävästi perustella hallinnon tehokkuudella. Korostan useat esitysluonnoksen ongelmat poistuisivat sillä, että sähköisen päätösten ja muiden asiakirjojen tiedoksianto perustuisi vapaaehtoisuuteen eli tapahtuisi verovelvollisen antaman suostumuksen perusteella.

3 YKSITYISKOHTAISET KOMMENTIT

3.1 Arviointia hyvän hallinnon, oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta

Pidän hyvän hallinnon palveluperiaatteen näkökulmasta sekä yhdenvertaisuusperiaatteen ja henkilön oikeusturvan kannalta ongelmallisena sitä, että henkilön tulisi aina uudelleen tehdä ilmoitus siitä, että hän ei käytä sähköisen asioinnin palvelua, kun hän käyttää sähköistä asiointipalvelua, vaikka hän on jo aiemmin ilmoittanut haluavansa saada päätökset ja asiakirjat postitse. Tämä on ongelmallista erityisesti sellaisten henkilöiden kohdalla, joilla itsellään ei ole todellista kyvykkyyttä tai säännöllistä mahdollisuutta vastaanottaa sähköisiä tiedoksiantoja ja jotka rajallisten kykyjensä ja mahdollisuuksiensa puitteissa esimerkiksi avustettuna tai tarvittavan laitteen väliaikaisesti käyttöön saadessaan satunnaisesti käyttävät Verohallinnon sähköistä asiointipalvelua. Katson, että sääntely sisältää merkittävän riskin henkilön oikeusturvan kannalta siitä, että hän ei saa myöhempiä verotusta koskevia päätöksiä ja asiakirjoja tiedoksi niissä tapauksissa, joissa hän ei joko ymmärrä tai osaa tehdä ilmoitusta siitä, että hän ei käytä sähköisen asioinnin palvelua. Vaarana on myös se, että verottajan sähköisten palvelujen käyttöä vältetään myös hyvin yksinkertaisissa asioissa tämän vuoksi. Esityksen perusteella jää epäselväksi, miksi esimerkiksi tilinumeron ilmoittaminen tai maksettavan veron määrän ja maksutietojen tarkistaminen sähköisestä palvelusta ei voisi olla mahdollista ilman, että samalla kaikki tiedoksiannot muuttuvat automaattisesti sähköiseksi.

Esityksessä on todettu, että jos verovelvollinen ilmoittaisi Verohallinnolle, että hän ei käytä Verohallinnon sähköisen asioinnin palvelua, sovellettaisiin häneen sähköistä tiedoksiantoa vain silloin, kun hän on merkittynä hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain mukaiseen viestinvälityspalvelun käyttäjärekisteriin. Mielestäni riittävää hyvän hallinnon vaatimusten ja henkilön oikeusturvan näkökulmasta tulisi olla se, että kun verovelvollinen on ilmoittanut Verohallinnolle, että hän ei käytä Verohallinnon sähköisen asioinnin palvelua, Verohallinnon sähköisen asioinnin palvelua ei käytetä hänelle lähetettävissä tiedoksiannoissa myöskään yleislainsäädännön nojalla. Epäselväksi jää, miksi nimenomaisesti Verohallinnolle tehty sähköisen asioinnin palvelun kielto Verohallinnon asioissa ei olisi riittävä Verohallinnolle.

Sääntelyehdotusten ongelmallisuutta kuvataan myös hallituksen esityksessä, jossa on todettu, että oikeusturvan osalta sähköinen tiedoksiantomenettely sisältää riskin siitä, että henkilö ei ymmärrä sähköisiin tiedoksiantoihin siirtymisen merkitystä. Myös se, että veroasioissa henkilö voi kuulua sähköisen tiedoksiantomenettelyn piiriin paitsi tässä esityksessä ehdotetun erityissäänтelyn myös sähköisen tiedoksiannon yleissääntelyä koskevassa esityksessä ehdotettavan yleissääntelyn perusteella, voi aiheuttaa epäselvyyttä Verohallinnon henkilöasiakkaille. Yhdyn näihin esityksessä esitettyihin näkemyksiin.

Olen samaa mieltä myös siitä esityksessä tehdystä havainnosta, että nykyistä selvästi useammalla verovelvollisella ja etenkin nykyistä huomattavasti suuremmalla osalla yhteisöistä olisi kyvykkyys ottaa vastaan Verohallinnon tiedoksiannot sähköisessä asiointipalvelussa. Yhdenvertaisuuteen, oikeusturvaan ja hyvän hallinnon toteutumisen vaatimuksiin liittyvät seikat puoltavat käsitykseni mukaani kuitenkin sitä, että sähköisen tiedoksiannon tulisi ainakin luonnollisten henkilöiden osalta edelleen perustua henkilön yksiselitteisesti antamaan suostumukseen.

3.2 Tiedoksiannon pätevyydestä ja siitä ilmoittamisesta

Esityksessä ehdotettujen säännösten mukaan Verohallinto lähettäisi verovelvolliselle tai tämän valtuuttamalle taholle tiedoksiannosta ilmoituksen tukipalvelulaissa tarkoitettuun viestinvälityspalveluun tai verovelvollisen tai tämän valtuuttaman tätä tarkoitusta varten Verohallinnolle ilmoittamaan puhelinnumeroon tai muuhun sähköiseen osoitteeseen. Ilmoitusta ei kuitenkaan lähetettäisi, jos Verohallinnolla ei ole verovelvollisen sähköistä yhteystietoa. Nykysääntelystä poiketen tiedoksiantoa koskevan ilmoituksen lähettäminen ei olisi sähköisen tiedoksiannon pätevyyden oikeudellinen edellytys, vaan tiedoksiannon katsottaisiin tapahtuneen kolmantena päivänä siitä, kun Verohallinto tallentaa päätöksen tai muun asiakirjan Verohallinnon sähköiseen asiointipalveluun.

En pidä esityksessä ehdotettua sähköisen tiedoksiannon pätevyyttä koskevaa sääntelytapaa hyväksyttävänä henkilön oikeusturvan kannalta.

Esityksessäkin viitatussa perustuslakivaliokunnan käytännössä on edellytetty, että sähköisesti tiedoksi annetun asian on tultava tehokkaasti henkilön tietoon ja täytettävä menettelyn asianmukaisuutta koskeva perustuslain 21 §:n 1 momentin vaatimus. Esimerkiksi säätämisjärjestysperusteluissa mainittu pitkä muutoksenhakuaika ei poista tarvetta antaa asiakirja välittömästi tiedoksi tavalla, jolla hallinnon asiakas saa siitä tosiasiallisesti tiedon. Ja kuten esityksessä on todettu, verotusmenettelyssä on myös tilanteita, joihin verovelvollisen tulee oikeusturvansa ja mahdollisten oikeudenmenetysten tai hänelle muutoin aiheutuvien seuraamusten vuoksi reagoida nopeasti.

Esityksen mukaan oikeusturvaa ja hyvää hallintoa edistäisi verovelvollisen oikeus saada sähköinen ilmoitus tiedoksiannosta esimerkiksi tekstiviestinä matkapuhelinnumeroon tai muuten sähköisesti. Koska heräteviestin lähettäminen ei kuitenkaan enää olisi tiedoksiannon pätevyyden oikeudellinen edellytys eikä Verohallinnolla tarvitsisi olla verovelvollisen puhelinnumeroa tai muuta sähköistä yhteystietoa käytettävissään, ehdotettu sähköisen tiedoksiannon pätevyyttä koskeva sääntelytapa ei käsitykseni mukaan täytä edellä mainittuja oikeusturvaa ja tiedoksiannon tehokkuutta koskevat vaatimuksia. Myös esityksen perusteluissa on todettu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon näkökulmasta ehdotettu menettely sisältää riskin siitä, että sähköisesti tiedoksi annettu päätös tai muu asiakirja ei tosiasiallisesti tavoita verovelvollista tai tämän edustajaa.

Hallinnon asiakkaan näkökulmasta ilmoitusten lähettämisellä tulisi olla yhdenmukaiset oikeusvaikutukset riippumatta siitä, mikä viranomainen kulloinkin tällaisen ilmoituksen lähettää. Pidän ongelmallisena sitä, että yhden viranomaisen lähettämänä viesti, ilmoitus tai heräteviesti olisi tiedoksiannon pätevyyden oikeudellinen edellytys mutta toisen viranomaisen lähettämänä ei.

Ehdotetussa yleislainsäädännössä viranomaisen olisi ilmoitettava asiointipalveluun lähetetystä tiedoksi annettavasta asiakirjasta sen vastaanottajalle. Ilmoitus lähetettäisiin joko viestinvälityspalveluun tai, jos viestinvälityspalvelu ei ole vastaanottajalla käytössä, muuhun sähköiseen osoitteeseen, jonka vastaanottaja on ilmoittanut viranomaiselle ilmoituksen lähettämistä varten. Nyt esitettävän verotusasioita koskevan lakiehdotuksen mukaan taas tiedoksianto tapahtuu pelkästään sillä, että Verohallinto tallentaa asiakirjan sähköiseen asiointipalveluun. En pidä tätä hyväksyttävänä.

Yksilön kannalta on tärkeää, että hallinnon palvelujen digitalisointi toteutetaan mahdollisimman yhtenäisesti viranomaisesta ja hallinnonalasta riippumatta.

3.3 Mahdollisuus ottaa tiedoksianto vastaan ja tiedoksiantovelvollisuus

Esityksen perusteluissa on myös huomioitu se, että kyvykkyys käyttää sähköisen asioinnin palveluita voi muuttua esimerkiksi sairauden, vamman tai muun syyn vuoksi ja johtaa siihen, että henkilöllä ei ole mahdollisuutta

käyttää sähköisiä asiointipalveluita ja ottaa tiedoksiantoja vastaan sähköisesti. Verovelvollisella olisi tällöin mahdollisuus irtautua sähköisestä tiedoksiantomenettelystä ilmoittamalla Verohallinnolle, että hän ei enää käytä Verohallinnon sähköisen asioinnin palveluita. Esityksessä ei kuitenkaan ole mielestäni riittävällä tavalla huomioitu sitä, että henkilö voi edellä mainitun syyn vuoksi olla samalla myös kyvytön tekemään sanottua ilmoitusta Verohallinnolle.

Mahdollisuus tiedoksiantojen vastaanottamiseen ja niiden asianmukainen toimittaminen on keskeinen osa henkilön perustuslaissa turvattua oikeusturvan ja hyvän hallinnon perusoikeutta. Katson, että esityksessä ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota siihen, miten verovelvollisen oikeusturva toteutuisi niissä tapauksissa, kun hänellä ei ole tosiasiallisesti ollut mahdollista vastaanottaa tiedoksiantoa sähköisesti, ja miten mahdollisilta oikeudenmenetyksiltä näissä tilanteissa vältyttäisiin.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa arvioidaan hyvän hallinnon ja oikeusturvan näkökulmasta tilannetta, jossa henkilö ei kykene käyttämään sähköistä asiointia tai haluaa irtautua siitä. Näissä tilanteissa henkilön tulisi olla yhteydessä Verohallintoon esimerkiksi puhelimitse ja pyytää asiakirjat muulla tavalla. Perusteluissa selostetaan tällaista asiakirjapyyntöä julkisuuslain näkökulmasta sekä todetaan, että tilanteissa, joissa sähköinen tiedoksianto ei tavoita verovelvollista, verovelvollinen voisi ilmoittaa, että hän ei käytä Verohallinnon sähköisen asioinnin palvelua.

Korostan, että velvollisuus asiakirjan tiedoksiantoon on nimenomaan viranomaisella. Tiedoksiannon epäonnistuessa vastuu asiakirjojen tiedoksiantamisesta ja -saamisesta ei siirry asianosaiselle. Esitetty menettelytapa, jossa henkilön tulisi oma-aloitteisesti pyytää Verohallinnolta julkisuuslain mukaisella tietopyynnöllä tiedoksiantovelvollisuuden piiriin kuuluvia asiakirjoja tai ilmoittaa erikseen Verohallinnolle, ettei ole saanut tiedoksiantoja, on hyvän hallinnon, oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallinen ja kyseenalainen. Hyvän hallinnon toteuttaminen edellyttää, että sääntelyn lähtökohtana on Verohallinnon velvollisuus antaa asiakirja tiedoksi. Verovelvolliselle ei voida asettaa velvollisuutta pyytää Verohallinnolta häntä mahdollisesti koskevia päätöksiä ja muita asiakirjoja, joiden olemassaolosta hän ei mahdollisesti ole lainkaan tietoinen. Pidän yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon kannalta erityisen ongelmallisena sitä, että esityksessä erilaisia toimintavelvoitteita asetetaan henkilöille, jotka saattavat toimintakykynsä ja digiosaamisensa kannalta olla muita verovelvollisia merkittävästi heikommassa asemassa. Tämä on omiaan heikentämään haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tilannetta.

3.4 Kielellisistä oikeuksista

Esityksessä todetaan, että OmaVero-palvelun käyttöliittymää ei ole toteutettu saamen kielillä. Kuitenkin esitetty sääntely sähköisestä tiedoksiannosta sekä jatkuva palautuminen sähköisen tiedoksiannon piiriin velvoittaa yhtä lailla myös saamenkielisiä hallinnon asiakkaita ja vaikuttaa

merkittävästi heidän velvollisuuksiinsa ja oikeuksiensa toteutumiseen. Esityksessä sinänsä on tunnistettu perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvattu saamenkielisten oikeus käyttää kieltään viranomaisessa. Lain hyväksyminen edellyttää näkemykseni mukaan myös saamenkielisen väestön aseman turvaamista. Palvelujen digitalisoiminen ei ole hyväksyttävä syy perusoikeuksien vaatimusten sivuuttamiseen.

Apulaisoikeusasiamies
Maija Sakslin

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri
Jyri Vesanto

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.