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

**Aluksi**

Tavoitteena on muuttaa viittä lakia. Keskeisin muutos on tiedoksiannon muuttaminen oletusarvoisesti sähköiseksi kirjepostin asemesta verohallinnon alalla. Hallituksen esitys liittyy kiinteästi sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta koskevaan lainsäädäntöhankkeeseen (HE 124/2025 vp), joka on myös paraikaa perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä. HE:n mukaan kuitenkin (s. 4–5):

> ”Yleislainsäädännön valmistelun aikana päätettiin aloittaa verotusmenettelyä koskevan erityissääntelyn valmistelu. Tavoitteena on, että verotusmenettelyssä sovellettaisiin edellä mainitussa sähköisen tiedoksiannon yleissääntelyä koskevassa esityksessä ehdotettavaa sääntelyä verotusmenettelyn erityispiirteet huomioiden. Verotusmenettelyä koskeva erityissääntely on tarpeen myös sen johdosta, että yleissääntely sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuudesta rajoittuu ainoastaan luonnollisiin henkilöihin. Sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuudesta verotusmenettelyssä on tarpeen säätää myös kuolinpesien, yhteisöjen, yhtymien ja yhteisetuuksien osalta.”

Lakiehdotuksen lähtökohdat ovat ymmärrettävät. Tilanteessa, jossa yhteiskunnan digitalisoituminen etenee, on perusteltua pohtia mahdollisuutta kirjepostin käytön vähentämiseen. On kuitenkin huomattava, että nyt arvioitavana oleva sääntelykokonaisuus asettaa ehdottomamman velvollisuuden käyttää sähköistä asiointikanavaa kuin ehdotettu yleislainsäädäntö. HE:n (s. 39) mukaan:

> ”Sähköisen tiedoksiannon yleissääntelyn ja Verohallintoa koskevan erityissääntelyn lähtökohdat eroavat toisistaan. Yleissääntelyssä sähköisen tiedoksiannon perustuu pohjimmiltaan vapaaehtoisuuteen, koska henkilö voi halutessaan ilmoittaa irtautuvansa sähköisestä tiedoksiantomenettelystä päättämällä Suomi.fi-viestien käyttämisen sulkemalla viestinvälityspalvelutilin. Tilannetta ei muuta toiseksi se, että kuuden kuukauden määräajan jälkeen henkilö palautuu viranomaisaloitteisesti Suomi.fi-viestien käyttäjäksi, jos hän kirjautuu viranomaispalveluun Suomi.fi-tunnistusta käyttäen. Henkilöllä on tällöin mahdollisuus aina uudestaan ilmoittaa Suomi.fi-viestien käyttämisen päättämisestä.
>
> Erityissääntelyssä lähtökohtana puolestaan 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. Jos verovelvollinen, jolla ei ole viestinvälityspalvelua käytössään, ilmoituksensa jälkeen kuitenkin kirjautuu uudelleen OmaVeroon, siirtyy hän välittömästi jälleen sähköisen tiedoksiannon piiriin. Tässä ilmoituksessa ei siten lähtökohtaisesti ole kysymys siitä, että verovelvollinen voisi halutessaan pysyä paperisen tiedoksiannon piiristä, mutta silti jatkaa OmaVeron käyttämistä. Tältä osin tässä esityksessä ehdotettava erityissääntely poikkeaa olennaisesti ehdotetusta viestinvälityspalvelua koskevasta yleissääntelystä."

Olen arvioinut sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuuteen liittyviä yleisiä yhdenvertaisuus- ja oikeusturvakysymyksiä sekä perustuslakivaliokunnan relevanttia lausuntokäytäntöä asiaan HE 124/2025 vp antamassani lausunnossa. Niinpä en arvioi niitä uudestaan samassa laajuudessa tässä lausunnossa, ellen katso, että nyt arvioitavana olevat säännökset tuovat asiaan jotakin lisäulottuvuutta.

**Ehdotetun yleis- ja erityislainsäädännön suhde**

Ehdotetun 26c §:n (tiedoksianto) 1 momentin mukaan: "Verohallinto voi antaa 1 ja 3 momentissa tarkoitetut päätökset ja muut asiakirjat tiedoksi Verohallinnon sähköisessä asiointipalvelussa. Päätös 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.

Sähköinen tiedoksianto täten kiinnitetään Suomi.fi-viestinvälitystilin käyttöön. Hallituksen esityksen lausuntopalautteesta käy jokseenkin yksituumaisesti ilmi kritiikki, joka koskee ehdotetun yleislainsäädännön ja nyt arvioitavana olevan erityislainsäädännön suhdetta. Moni lausunnonantaja on esittänyt huolenaiheen eri asiointikanavien käyttövelvollisuudesta johtuvasta monimutkaisuudesta. Se, että ehdotettu yleislainsäädäntö perustuu Suomi.fi-asiointitilin käyttöön, kun taas verotuksen tiedoksianto taas OmaVero-asiointipalveluun, saattaa vaikeuttaa viranomaisilta tulevien viestien ja tiedoksiantojen muodostaman kokonaiskuvan ymmärtämistä.

Tämä onkin seikka, johon valiokunnan on syytä kiinnittää huomiota. Koska sähköisten asiointikanavien yleinen oikeutus ja nyt ehdotettu uusi oletusarvoisuus pitkälti perustuvat ajatukseen sähköisten asiointikanavien käytön vaivattomuudesta ja helppokäyttöisyydestä, tämän lähtökohdan vaarantuminen on omiaan herättämään huolta kokonaisuuden hyväksyttävyydestä ja edelleen hyvän hallinnon (PL 21 §) toteutumisesta. Vaarana tällöin on, että palveluiden käyttäjät eivät ymmärrä tai muista eri kanavien käyttöön liittyviä eroja,

eivätkä ehkä seuraa aktiivisesti OmaVeron viestiliikennettä. Tällä seikalla voi olla oikeusturvavaikutuksia.

Pidän myös erikoisena sitä, että OmaVeron käyttövelvollisuus riippuu siitä, onko henkilöllä Suomi.fi-asiointitili käytössään. Näyttää siis siltä, että ei voi syntyä tilannetta, jossa henkilö ei halua käyttää Suomi.fi-asiointitiliä, mutta haluaa käyttää OmaVeroa. Tämä tarkoittaa, että yleislainsäädännössä ehdotettu rajattu valinnanvapaus jää vaikutuksiltaan osin näennäiseksi, koska OmaVeron käyttövelvollisuus on sidottu ns. tukipalvelulain mukaiseen asiointitiliolettamaan.

**Heräteviestin merkitys tiedoksiannon tehokkuudelle**

Erityisesti on syytä arvioida heräteviestin merkitystä. Ehdotetun yleislainsäädännön sähköinen tiedoksianto perustuu heräteviestitse tulevaan tietoon siitä, että Suomi.fi-asiointitilillä on viesti, johon olisi syytä reagoida. OmaVerossa lähtökohta on toinen, eikä heräteviestillä ole ratkaisevaa merkitystä tiedoksiannon onnistuneisuuden mittarina.

Sen sijaan ehdotetun 1. lakiehdotuksen 26c.4 §:n mukaan: ”Sähköisesti tiedoksi annettu asiakirja katsotaan annetun tiedoksi kolmantena päivänä siitä, kun asiakirja on tallennettu Verohallinnon sähköiseen asiointipalveluun.” Niinpä ratkaisevaa tiedoksiannon tehokkuuden näkökulmasta on asiakirjan tallentaminen asiointipalveluun, eikä siitä ilmoittaminen asianosaiselle aktiivisesti.

Asiaa on lievennetty säännöksen 3 momentissa, jonka mukaan heräteviesti lähetetään, jos verovelvollinen on antanut tätä tarkoitusta varten sähköisen osoitteen. Sen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (s. 42):

> ”Verohallinto lähettäisi tiedoksiannosta ilmoituksen, jos verovelvollinen on antanut tätä tarkoitusta varten sähköisen osoitteen, johon ilmoitus lähetetään. Ilmoituksen lähettämisen kytkeminen verovelvollisen antamaan sähköiseen osoitteeseen olisi poikkeus asiointilain 19 b §:ään, jonka mukaan viranomaisen asiointipalvelussa tapahtuvasta tiedoksiannosta on aina lähetettävä ilmoitus tiedoksiannon vastaanottajalle. Jos verovelvollisella on tukipalvelulaissa tarkoitettu viestinvälityspalvelu käytössään, lähetettäisiin ilmoitus aina sinne. ”

Toisin sanoen heräteviestin saaminen vaatisi verohallinnossa asioivalta henkilöltä aktiivisia toimia. Tämän ohella perusteluissa todetaan – kuten edellä totesin – että nykyisestä sääntelystä poiketen sähköistä tiedoksiantoa koskevan ilmoituksen lähettäminen ei olisi sähköisen tiedoksiannon pätevyyden oikeudellinen edellytys. Nähdäkseni mahdollisen heräteviestin informatiivinen mutta ei ratkaiseva merkitys tiedoksiannon pätevyydelle voi

olla ongelmallinen oikeusturvan kannalta. Tämä ongelmallisuus tulee hyvin esiin lausuntopalautteen yhteenvedosta (s. 34):

> ”Oikeusministeriö nosti lausunnossaan esiin ehdotetun säännöksen, jonka mukaan sähköinen tiedoksiannon pätevyyden kannalta merkityksellistä olisi asiakirjan tallentaminen OmaVeroon. Oikeusministeriön mukaan esityksen perusteluissa ei kuitenkaan ole käsitelty sitä, miten tässä tapauksessa voidaan varmistua siitä, että tiedoksianto tulee tehokkaasti henkilön tietoon, kun heräteilmoituksen lähettäminen ei ole tiedoksiannon pätevyyden edellytyksenä. Oikeusministeriö piti haasteellisena erityislainsäädännön kehitystä, jossa tiedoksiannon vastaanottajan tulisi seurata useita eri viranomaisten palveluita sinne saapuvien sähköisten tiedoksiantojen varalta ilman, että palveluista lähetetään ilmoitusta asiointipalveluun saapuneesta sähköisestä tiedoksiannosta. Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomiota sähköisen tiedoksiannon tiedoksisaantitapaan. Apulaisoikeusasiamies piti epävarmana, että ehdotettu sähköisen tiedoksiannon pätevyyttä koskeva sääntelytapa täyttäisi perustuslakivaliokunnan käytännössä esiin tuodut oikeusturvaa ja tiedoksiannon tehokkuutta koskevat vaatimukset, jos heräteviestin lähettäminen ei enää olisi tiedoksiannon pätevyyden oikeudellinen edellytys. Lausunnon mukaan hallinnon asiakkaan näkökulmasta ilmoitusten lähettämisellä tulisi olla yhdenmukaiset oikeusvaikutukset riippumatta siitä, mikä viranomainen kulloinkin tällaisen ilmoituksen lähettää. Mahdollisuutta saada heräteviesti tekstiviestinä pidettiin kuitenkin useammassa lausunnossa myönteisenä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan sähköisesti tiedoksi annetun asian on tultava tehokkaasti henkilön tietoon, ja täytettävä menettelyn asianmukaisuutta koskevan perustuslain 21.1 §:n mukaisen vaatimuksen (PeVL 9/2010 vp, PeVL 5/2016 vp). Voidaankin siis kriittisesti kysyä, onko tallentaminen sähköiseen asiointijärjestelmään ilman välttämätöntä heräteviestiä riittävän tehokas tiedoksianto tilanteissa, joissa tiedoksiannolla voi olla oikeusturvavaikutuksia kuten muutoksenhakuajan alkaminen.

**Ns. digikyvykkyyden normatiivinen merkitys**

Kuten ehdotetussa yleislainsäädännössä, myös nyt arvioitavana olevassa esityksessä annetaan paljon painoarvoa ihmisten ns. digikyvykkyydelle. Sen sijaan sähköisten asiointivälineiden näkökulmasta (ns. *digital divide*) asiaa ei tarkastella; kyse on ainoastaan oletetulle kyvykkyydelle annettavasta normatiivisesta merkityksestä. Esitin digikyvykkyyden merkityksestä kriittisiä huomioita myös lausunnossani, joka koski ehdotettua

yleislainsäädäntöä. Nyt arvioitavassa lakiehdotuksessa digikyvykkyys saa kuitenkin yleislainlainsäädäntöäkin painavampaa merkitystä.

Kuten HE:ssa (s. 13) todetaan, ”digikyvykkäiden henkilöiden jääminen sähköisen tiedoksiannon ulkopuolelle ei olisi esityksen eikä hallitusohjelman digiasioinnin ensisijaisuuden tavoitteiden mukaista”. Ajatus siis on, että jos ihmisillä on sähköisiin palveluihin kirjautumisella osoitettuja ns. digikykyjä, on heillä myös velvollisuus käyttää niitä. Perusteluna ovat hallitusohjelman tavoitteet. Tämä myös todetaan melko suoraan HE:n säätämisjärjestysperusteluissa (s. 53):

> ”Verotusta koskevan erityissääntelyn nojalla sähköisen tiedoksiannon piiriin tulisivat käytännössä myös sellaiset luonnolliset henkilöt, jotka käyttävät Verohallinnon sähköistä asiointipalvelua, mutta jotka ovat pyytäneet Suomi.fi-viestinvälityspalvelutilin sulkemista ja siten jättäytyneet yleissääntelyn mukaisen sähköisen tiedoksiannon ulkopuolelle. Tällaisilla henkilöillä on kuitenkin katsottava olevan kyvykkyys sähköiseen asiointiin verotusta koskevissa asioissa, jolloin esityksen tavoitteisiin nähden on perusteltua, että tällaiset henkilöt ovat sähköisen tiedoksiannon piirissä verotusta koskevissa asioissa.”

Ratkaisevaa digikyvykkyyden tunnistamiselle puolestaan näyttää olevan se, että henkilöllä on käytössään Suomi.fi-asiointipalvelu. Vaikka tämä ajatus digikyvykkyyden merkityksestä sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta oikeutettaessa on ymmärrettävä, on sitä syytä kuitenkin arvioida myös hyvän hallinnon ja yhdenvertaisuuden näkökulmista. Pidän EOAK:n tavoin arveluttavana sitä, että ihmisten tulisi viranomaisaloitteisissa asioissa aktiivisesti seurata eri viestikanavia ilman nimenomaista tietoa (heräteviestiä), että mahdollisesti reaktiota edellyttävä viesti tai tiedoksianto on saapunut sähköiseen asiointipalveluun. Ilmeisesti digikyvykkyyden alaan luetaan kyky ja halu seurata proaktiivisesti eri viestikanavia, vaikka mitään heräteviestiä ei välttämättä saapuisikaan. Joka tapauksessa digikyvykkyys on epämääräinen käsite, jonka täsmällisempää semanttista ja normatiivista sisältöä on välttämätöntä tarkastella kriittisesti.

Lopuksi on huomattava, että teknologialla on oikeussääntöjen ohella oma normatiivisuutensa. Tämä tarkoittaa, että sähköisessä asioinnissa kyse ei ole ainoastaan tiedoksiannon menetelmistä ja viestien tehokkaasta vastaanottamisesta, vaan myös siitä, että sähköisellä ympäristöllä on omat, teknologiset lakinsa, jotka vaikuttavat asioinnin onnistuneisuuteen, katsottiin ihminen sitten digikyvykkääksi tai ei. Asiaa on tästä syystä tarkastella myös systeemitasolla, eikä ainoastaan yksittäisten ihmisten oletettujen kykyjen näkökulmasta.

**Lopuksi**

Olen edellä käsitellyt joitakin ehdotuksen perusteella ongelmallisina pitämiäni kohtia. Erityisesti pohdin sitä, voidaanko ns. digikyvykkyydelle antaa valtiosääntöoikeudellisestin normatiivista merkitystä ja sitä, onko hyvän hallinnon ja oikeusturvan näkökulmista hyväksyttävää, että tiedoksiannoksi riittää asiakirjan tallentaminen OmaVeroon ilman, että tästä ilmoitetaan nimenomaisesti asianosaiselle.

Helsingissä 13.11.2025

Ida Koivisto

Julkisoikeuden professori