

Eduskunta, Perustuslakivaliokunta

LAUSUNTO

8.12.2025

Viite: Perustuslakivaliokunta, kuuleminen 10.12.2025

EOAK/7714/2025: LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE SÄHKÖISTÄ TIEDOKSIANTOA VEROHALLINNOSSA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 157/2025 VP)

1 ALUKSI

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

AOA Sakslin on antanut hallituksen esityksen luonnoksesta lausunnon valtiovarainministeriölle ja hallituksen esityksestä lausunnon eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle. Kaikkia AOA Sakslinin valtiovarainministeriölle esittämiä näkökohtia ei ole otettu hallituksen esityksen valmistelussa huomioon. Kiinnitän tämän vuoksi perustuslakivaliokunnan huomiota erityisesti seuraaviin hallituksen esityksessä ehdotettujen säännösten perusoikeuksien kannalta merkityksellisiin seikkoihin.

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 esityksen mukaan yleislakia siten, että kaikki Verohallinnon sähköisen asiointipalvelun käyttäjät saisivat tiedoksiannon sähköisesti, vaikka he eivät käyttäisi Suomi.fi-viestinvälityspalvelua.

AOA Sakslin on antanut hallituksen esityksestä eduskunnalle sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi lausunnot lakivaliokunnalle ja hallintovaliokunnalle. Näissä lausunnoissa on esitetty useita kriittisiä huomioita esityksen perusoikeuksien kannalta merkityksellisistä ulottuvuuksista, jotka vaarantavat perusoikeuksien toteutumisen tai voivat aiheuttaa perusoikeuksien loukkaamisen, kun tiedoksi annettava asiakirja ei tosiasiallisesti tulekaan oikea-aikaisesti tiedoksiannon vastaanottajan tietoon.

Nyt arvioitavana olevassa esityksessä ehdotetaan, että verotusta koskevan erityissääntelyn piirissä olisivat ne verovelvolliset, joilla on käytössään yleislainsäädännön mukainen viestinvälityspalvelu tai jotka ovat kirjautuneet Verohallinnon sähköisen asioinnin 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.

Totean aluksi, että ehdotettu sääntelykokonaisuus muodostuu osin epäselväksi ja vaikeasti hahmotettavaksi sähköisten tiedoksiantojen vastaanottajien kannalta. Tämän tyyppisessä sääntelykokonaisuudessa olisi perusoikeuksien toteutumisen varmistamisen kannalta tärkeää, että sovellettava lainsäädäntö on selkeää ja ennakoitavaa. Tällöin yleislainsäädännön merkitys korostuu sen yhdenmukaistaessa viranomaisten tiedoksiantotoimintaa.

2 LAKIEHDOTUKSEN YLEISTÄ ARVIOINTIA PERUSOIKEUKSIEN KANNALTA

Esityksessä todetaan perustuslakivaliokunnan suhtautuneen aiemmassa käytännössään varauksellisesti luonnollisten henkilöiden sähköiseen asiointiin velvoittamiseen perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden ja 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan näkökulmasta. Aiemmassa käytännössään perustuslakivaliokunta on arvioinut sähköistä asiointia koskevan sääntelyn olevan merkityksellistä perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan ja hyvän hallinnon periaatteiden sekä perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden kannalta (mm. PeVL 32/2018 vp s. 3 ja siinä mainitut).

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännöksen 2 momentin mukaan ketään ei saa asettaa eri asemaan ilman hyväksyttävää syytä. Totean, että sääntelyn tavoitteiden

hyväksyttävyyttä tulee arvioida perusoikeuskokonaisuuden kannalta ja ettei lakiehdotuksessa käsitykseni mukaan olevia perusoikeuksiin ja oikeusturvaan liittyviä ongelmia voi hyväksyttävästi perustella yksinomaan hallinnon tehokkuudella ja taloudellisuudella.

Lakiehdotuksen säätämisjärjestysperusteluissa on todettu, että perustuslakivaliokunnan käytännössä on erottelun hyväksyttävyyden lisäksi kiinnitetty huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen. Katson, että ehdotettava sääntely ei ole kaikilta osin oikeasuhtaista tai välttämätöntä sillä saavutettavaan tavoitteeseen nähden ja että sähköisen asioinnin käytön lisääminen verotusasioita koskevissa tiedoksiannoissa olisi saavutettavissa myös perusoikeuksiin vähemmän puuttuvin keinoin.

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.

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 säännöllisesti vastaanottaa tiedoksiantoja sähköisesti.

Pidän myös yleisesti ottaen yksilön perusoikeuksien toteutumisen kannalta ongelmallisena sitä, että eri hallinnonaloille tai viranomaisille 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.

Olen sinänsä samaa mieltä siitä esityksessä tehdystä havainnosta, että nykyistä selvästi useammalla verovelvollisella ja etenkin nykyistä huomattavasti suuremmalla osalla yhteisöistä olisi kyvykyys 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. Korostan, että useat esitysluonnoksen ongelmat poistuisivat sillä, että

sähköisten päätösten ja muiden asiakirjojen tiedoksianto perustuisi vapaaehtoisuuteen eli tapahtuisi verovelvollisen antaman suostumuksen perusteella.

3 ERITYISIÄ HUOMIOITA PERUSOIKEUKSIEN NÄKÖKULMASTA

3.1 Sähköiseen tiedoksiantomenettelyyn kuuluminen ja siitä poistuminen

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 kerran 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.

Esityksessä on todettu, että jos verovelvollinen ilmoittaisi Verohallinnolle, että hän ei käytä Verohallinnon sähköisen asioinnin palvelua, sovellettaisiin häneen sähköistä tiedoksiantoja 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 ilmoitus siitä, että henkilö ei käytä sähköisen asioinnin palvelua 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 erityissääntelyn myös sähköisen tiedoksiannon yleissääntelyä koskevassa esityksessä ehdotettavan yleissääntelyn perusteella, voi aiheuttaa epäselvyyttä Verohallinnon henkilöasiakkaille. Yhdyn näihin esityksessä esitettyihin näkemyksiin.

3.2 Tiedoksiantomenettelystä

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 sääätämisyjärjestysperusteluissa 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 koskevia 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.

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.

Hyvän hallinnon näkökulmasta ilmoitusten lähettämällä tulisi olla asiakkaalle 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.

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 välttyttäisiin.

Esityksen perusteluissa on sinänsä huomioitu esimerkiksi se, että kyvyttömyys käyttää sähköisen asioinnin palveluita voi muuttua 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.

Lisäksi esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa 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 viranomaisella. Tiedoksiannon epäonnistuessa vastuu asiakirjojen tiedoksiannon toteutumisesta 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 vaatimukset edellyttävät, että sääntelyn lähtökohtana on viranomaisen velvollisuus antaa asiakirja tiedoksi. Verovelvolliselle ei voida asettaa velvollisuutta pyytää Verohallinnolta häntä koskevia päätöksiä tai muita asiakirjoja, joiden olemassaolosta hän ei mahdollisesti ole lainkaan tietoinen.

3.3 Saamenkielisten huomioiminen

Verohallinto on saamen kielilain soveltamisalaan kuuluva viranomainen (2 § 1 mom. 7 kohta). Saamen kielilain 4 §:n mukaan saamelaisella on oikeus omassa asiassaan tai asiassa, jossa häntä kuullaan, käyttää tässä laissa tarkoitettussa viranomaisessa saamen kieltä. Viranomainen ei saa rajoittaa tai kieltäytyä toteuttamasta tässä laissa säänneltyjä kielellisiä oikeuksia sillä perusteella, että saamelainen osaa myös muuta kieltä, kuten suomea tai ruotsia. Tiedottamisesta säädetään lain 8 §:ssä.

Käsitykseni mukaan oikeuteen käyttää saamea omassa asiassaan kuuluu elimellisesti se, että sähköisen asioinnin edellyttämät verkkopalvelut ja niiden tietosisältö ovat saatavilla saamen kielillä. Esityksessä todetaan kuitenkin, 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 eikä palvelun perimmäistä puutetta sinänsä voida korvata tiedottamisella tai käytön tuella.

Apulaisoikeusasiamies
Mikko Sarja

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri
Jyri Vesanto

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.