

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle sähköistä tiedoksiantoa Verohallinnossa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 157/2025 vp)

Keskityn asiantuntijalausunnossani arvioimaan lakiesitystä erityisesti yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan näkökulmista.

Esitän kunnioittavasti seuraavaa.

1. Johdanto

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi verotusmenettelystä annettua lakia, oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettua lakia, veronkantolakia, ennakkoprintölakia ja varainsiirtoverolakia. Verotuspäätösten ja muiden verotusta koskevien asiakirjojen sähköistä tiedoksiantoa laajennettaisiin. Tavoitteena on vähentää paperipostin määrää siten, että sähköinen tiedoksiantomenettely olisi selkeä, yhtenäinen ja oikeudenmukainen kaikkien verolajien sekä kaikkien verovelvollisryhmien osalta.

Esitys täydentäisi ehdotettua yleistä sääntelyä sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 124/2025 vp). Ehdotetut säännökset tulisivat voimaan 12.1.2026 yhtä aikaa asiointilain ja tukipalvelulain yleissääntelyn muutosten kanssa. Tämä tarkoittaisi sitä, että verotusta koskevat päätökset ja muut asiakirjat annettaisiin tiedoksi sähköisesti siitä ajankohdasta alkaen, jona verovelvollinen on lain voimaantulon jälkeen käyttänyt Verohallinnon sähköistä asiointipalvelua. Luonnolliselle henkilölle tiedoksianto toimitettaisiin sähköisesti myös siinä tapauksessa, että hän on 12.1.2026 voimaan tulevaisi ehdotetun yleissääntelyn perusteella sähköisen tiedoksiannon piirissä käytettyään tukipalvelulaissa tarkoitettua tunnistuspalvelua.

2. Liityntä yleissääntelyesitykseen sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuudesta (HE 124/2025 vp)

Valtiovarainministeriö on samaan aikaan valmistellut yleissääntelyä sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuudesta (HE 124/2025 vp). Yleissääntelyn olisi tarkoitus tulla voimaan samaan aikaan nyt lausuttavana olevan sähköistä tiedoksiantoa Verohallinnossa koskevan lainsäädännön kanssa.

Esityksessä tuodaan ilmi, että ehdotettu sähköistä tiedoksiantoa koskeva yleissääntely ei kaikilta osin täyttäisi sähköisen toimeksiannon laajentamiselle veroasioissa asetettuja tavoitteita. Yleissääntely viestinvälitystilin viranomaisaloitteisesta avaamisesta ei ensiksikään kattaisi muita kuin luonnollisia henkilöitä. Toiseksi menettelyyn jäisi luonnolliselle henkilölle mahdollisuus ilmoituksellaan irtautua sähköisestä tiedoksiantomenettelystä kuuden kuukauden ajaksi, vaikka hän edelleen käyttäisi sähköistä tunnistautumista ja viranomaisen sähköistä asiointipalvelua. (HE 157/2025 vp, s. 12)

Esityksessä myös korostetaan, että jos sähköinen tiedoksianto olisi mahdollista ainoastaan silloin, kun henkilöllä on Suomi.fi -viestinvälityspalvelu käytössä, ehdotettu yleissääntely ei todennäköisesti tulisi täyttämään kirjepostin vähentämiselle ja sähköisen tiedoksianton kattavuudelle veroasioissa asetettuja tavoitteita, kun otetaan huomioon se asiakasmäärä, joka jo nykyisin käyttää Verohallinnon sähköisen asiointin palveluita. Lisäksi ilman ehdotettua yleislainsäädäntöä täydentävää erityissääntelyä on esityksen mukaan riskinä, että digitaalisten palveluiden käyttämiseen kyvykkäät henkilöt käyttäisivät laajamittaisesti oikeuttaan sulkea viestinvälitystilinsä ja jäisivät pidemmäksi aikaa sähköisen tiedoksiantomenettelyn ulkopuolelle, vaikka heillä olisi kyvykkyys käyttää ja he tosiasiallisesti myös käyttäisivät Verohallinnon sähköisen asiointin palvelua. (HE 157/2025 vp, s. 13)

3. Keskeiset säädösehdotukset

Esityksen tavoitetta edistettäisiin lainsäädäntötoimin täydentämällä ehdotettua sähköistä tiedoksiantoa koskevaa yleissääntelyä kattavalla ja periaatteiltaan yksinkertaisella veroasioiden sähköisellä tiedoksiantomenettelyllä. Verotusta koskeva erityissääntely ei olisi esityksen perusteluiden mukaan yleissääntelyn kanssa päällekkäistä, vaan täydentäisi sitä ja poikkeaisi siitä eräissä yksityiskohdissaan verotusmenettelyn erityispiirteiden huomioimiseksi. Erityissääntelyn piirissä olisivat ne verovelvolliset, joilla on käytössään yleislainsäädännön mukainen viestinvälityspalvelu tai jotka ovat osoittaneet kyvykkyytensä käyttää Verohallinnon sähköisen asiointin palveluita kirjautumalla juuri tähän palveluun. Näille verovelvollisille lähetettäisiin verotusta koskevat päätökset ja muut asiakirjat sähköisesti. (HE 157/2025 vp, s. 15)

Esityksessä ehdotetaan verotusmenettelylain, oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylain ja veronkantolain tiedoksiantoa koskevien säännösten muuttamista. Verotusta koskevat päätökset ja asiakirjat voitaisiin antaa tiedoksi Verohallinnon sähköisessä asiointipalvelussa, jos verovelvollisella on käytössään tukipalvelulain 3 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettu viestinvälityspalvelu. Jos verovelvollisella ei olisi käytössään viestinvälityspalvelua, verotusta koskevat päätökset ja muut asiakirjat voitaisiin antaa tiedoksi Verohallinnon sähköisessä asiointipalvelussa täysi-ikäiselle luonnolliselle henkilölle, jolle ei ole holhoustoimesta annettu laissa tarkoitettuun holhousasioiden

rekisteriin merkityn tiedon perusteella määrätty edunvalvojaa tai vahvistettu edunvalvontavaltuutettua, jos henkilö on lainsäädännön voimaantulon jälkeen käyttänyt Verohallinnon sähköistä asiointipalvelua kirjautumalla asiointipalveluun. (HE 157/2025 vp, s. 15)

Verotusta koskevat päätökset ja asiakirjat voitaisiin vastaavasti antaa sähköisessä asiointipalvelussa tiedoksi myös kuolinpesille, yhteisöille, yhteisetuuksille ja yhtymille, joiden puolesta niiden laillinen edustaja tai valtuutettu on lainsäädännön voimaantulon jälkeen käyttänyt Verohallinnon sähköistä asiointipalvelua kirjautumalla asiointipalveluun. Huomionarvoista on, että verovelvollisen suostumus ei enää olisi sähköisen tiedoksiannon edellytys. (HE 157/2025 vp, s. 15)

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 tiedoksiannon menettelyn piiriin. Sähköisen tiedoksiannon katsottaisiin tapahtuneen kolmantena päivänä sen jälkeen, kun päätös tai muu asiakirja on tallennettu Verohallinnon sähköiseen asiointipalveluun. (HE 157/2025 vp, s. 16)

Kaiken kaikkiaan ehdotetun yleislainsäädännön tavoin (HE 124/2025 vp) lähtökohtana myös tässä esityksessä olisi sähköinen tiedoksianto niissä tapauksissa, joissa asianosainen on osoittanut tosiasiallisen kyvykkyytensä sähköiseen asiointiin. Verohallinnon sähköisen asiointipalvelun käyttämisen katsottaisiin lähtökohtaisesti osoittavan, että verovelvollisella on kyvykkyys myös ottaa vastaan sähköisiä tiedoksiantoja Verohallinnolta tuossa palvelussa. Nyt lausuttavana oleva esitys poikkeaisi yleislainsäädäntöä koskevasta esityksestä siinä, että kaikki Verohallinnon sähköisen asiointipalvelun käyttäjät saisivat tiedoksiannon sähköisesti, vaikka he eivät käyttäisi Suomi.fi-viestinvälityspalvelua. Yleissääntelyyn tehtyä rajausta vastaavasti alaikäiset henkilöt ja henkilöt, joilla on edunvalvoja tai edunvalvontavaltuutettu, eivät kuitenkaan olisi sähköisen tiedoksiannon piirissä sillä perusteella, että he käyttävät Verohallinnon sähköistä asiointipalvelua. Lisäksi sähköisen tiedoksiannon yleissääntelyä koskevassa esityksessä ehdotettavasta poiketen verotusta koskevien asiakirjojen asianosaisen suostumuksesta riippumaton sähköinen tiedoksiannon menettely ulottuisi luonnollisten henkilöiden lisäksi myös kuolinpesiin, yhteisöihin, yhteisetuuksiin ja yhtymiin. (HE 157/2025 vp, s. 16–17)

Nykysääntelystä poiketen tiedoksiantoa koskevan ilmoituksen lähettäminen ei olisi sähköisen tiedoksiannon pätevyyden oikeudellinen edellytys. Ehdotetussa erityissääntelyssä poikettaisiin asiointilakiin ehdotetusta 19 b §:stä, jonka mukaan viranomaisen

on ilmoitettava asiointipalveluun lähetetystä tiedoksi annettavasta asiakirjasta sen vastaanottajalle. Tiedoksianto tapahtuisi, kun Verohallinto tallentaa päätöksen tai muun asiakirjan Verohallinnon sähköiseen asiointipalveluun. (HE 157/2025 vp, s. 18–19)

Esityksessä ehdotetaan, että verovelvollinen voisi ilmoittaa Verohallinnolle, että hän ei käytä Verohallinnon sähköisen asioinnin palvelua. Ilmoituksen voisi tehdä asiointipalvelussa jo samalla asiointikerralla, kun verovelvollinen kirjautuu OmaVeroon sähköisen tiedoksiantomenettelyn aloittavalla tavalla tai myöhemmin. Ilmoitusta ei tarvitsisi perustella, eikä sen huomioon ottaminen edellyttäisi selvitystä esimerkiksi siitä, että verovelvollisen kyky käyttää sähköistä asiointipalvelua on myös tosiasiallisesti heikentynyt. Ilmoituksen tekeminen siitä, että verovelvollinen ei käytä OmaVeroa, olisi siis kaikkien verovelvollisten käytettävissä. Ilmoituksen tekeminen tarkoittaisi sitä, että ilmoituksen käsittelyn jälkeen päätökset ja muut asiakirjat toimitettaisiin verovelvolliselle kirjepostina edellyttäen, että verovelvollisella ei ole käytössään tukipalvelulaissa tarkoitettua viestinvälityspalvelua. Jos verovelvollinen, jolla ei ole käytössään viestinvälityspalvelua, kirjautuisi ilmoituksen jälkeen Verohallinnon sähköisen asioinnin palveluun uudelleen, siirtyisi hän välittömästi takaisin sähköisen tiedoksiannon piiriin. (HE 157/2025 vp, s. 19–20)

Verotusasiakirjojen sähköinen tiedoksiantomenettely sisältäisi myös harkintaa. Ehdotettujen säännösten sanamuodon mukaisesti Verohallinto voi antaa verotusasiakirjat tiedoksi sähköisesti siten, kun edellä on kerrottu. Sääntely vastaisi tältä osin asiointilain 19 §:ää, jonka mukaan viranomaisella on harkintavaltaa ratkaista, käytetäänkö sähköistä tiedoksiantoa vai annetaanko asiakirja tiedoksi kirjepostina. Verohallinto voisi käyttää tiedoksiantotapaan liittyvää harkintaa silloin, kun Verohallinto saa tiedon siitä, että henkilöllä ei ole tosiasiallista pääsyä Verohallinnon sähköisen asioinnin palvelussa oleviin tiedoksiantoihin esimerkiksi siitä syystä, että palvelu ei tältä osin täytä saavutettavuusvaatimuksia. Verohallinto voisi tällöin käyttää harkintaa ja tehdä tietojärjestelmään merkinnän, että tällaisissa tapauksissa tiedoksianto toimitetaan paperilla eikä satunnainen OmaVeron käyttö tai viestinvälityspalvelun käyttö siirtäisi henkilöä takaisin sähköisen tiedoksiannon piiriin Verohallinnon päätösten ja muiden asiakirjojen tiedoksiannon osalta. Tällaisen harkinnan käynnistäisi käytännössä Verohallinnolle tehty yhteydenotto. Tällaisessa tilanteessa Verohallinto tekisi harkinnan sen mukaisesti, kuin asia on Verohallinnolle selvitetty. Pääsääntönä olisi kuitenkin ilmoitus siitä, että verovelvollinen ei käytä OmaVeroa ja Suomi.fi-viestinvälityspalvelusta irtautuminen.

3. Oikeusturva ja yhdenvertaisuus

3.1 Oikeusturva perus- ja ihmisoikeutena

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitteelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteenä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on tulkintakäytännössään tarkentanut, että EIS 6 (1) artiklan turvaama oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sisältää myös esimerkiksi pääsyn tuomioistuimeen, osapuolten tasavertaisuuden, oikeuden olla läsnä ja oikeuden osallistua tehokkaasti.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan (POK) 47 artiklan mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu. Jokaisella on oltava mahdollisuus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään.

Vero-oikeudelliset asiat eivät kuulu EIS:n suojaamien oikeuksien alaan, koska vero-oikeudelliset asiat kuuluvat sopimusvaltioiden suvereniteetin piiriin. (ks. EIT *Ferrazzini v. Italia*, 44759/98, 12.7.2001, suuri jaosto) Kuitenkin tulkinnallisesti EIS 6(1) artiklaa koskevasta oikeuskäytännöstä voi saada tulkinta-apua PL 21 §:n turvaaman oikeusturvan ja oikeuden oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tulkintaan. EIT on tulkintakäytännössään korostanut, että EIS 6(1) artiklassa turvattu pääsy tuomioistuimeen (access to court) sisältää oikeuden saada asianmukainen ilmoitus hallinnollisista ja oikeudellisista päätöksistä. Oikeus asianmukaisen ilmoituksen saamiseen on erityisen tärkeää, jos päätökseen voi hakea muutosta tietyn määräajan kuluessa (ks. esim. EIT *Marina Aucanada Group S.L. v. Espanja*, 7567/19, 8.11.2023, kohta 41). Alankomaita koskevassa ratkaisussa EIT toi esiin, että yksilöille kohdennetut tiedoksiannot voidaan antaa sähköisesti tiedoksi ainoastaan silloin, kun yksilöt ovat antaneet suostumuksensa siihen (EIT *Stichting Landgoed Steenberghe ym. v. Alankomaat*, 19732/17, 31.5.2021, kohta 51). Toisaalta EIT on korostanut, että sen tehtävänä ei ole määrittää, millä tavalla ilmoitukset tai tiedoksiannot on annettava. EIT on kuitenkin korostanut, että hallintoviranomaisen valituskelpoisesta päätöksestä on oltava käytössä järjestelmä, jonka

avulla päätöksen osapuolet voivat saada tiedon tällaisesta päätöksestä ajoissa (ks. esim. EIT *Marina Aucanada Group S.L. v. Espanja* (2023), kohta 42).

Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään katsonut, että tiedoksiannolla on keskeinen vaikutus siihen, miten PL 21 §:ssä turvattu asianosaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuu. Tiedoksianto on tehtävä siten, että vastaanottaja saa oikeuksiensa käyttämiseksi tarvitsemansa tiedot selkeästi, hänelle ymmärrettävinä ja riittävän ajoissa (ks. PeVL 9/2010 vp, s. 2; PeVL 5/2016 vp, s. 3). Sähköisen tiedoksiannon valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on valiokunnan mukaan kyse yhtäältä siitä, tuleeko sähköisesti tiedoksi annettu asia tehokkaasti henkilön tietoon, ja toisaalta siitä, täyttääkö ehdotettu tiedoksiantomenettely menettelyn asianmukaisuutta koskevan PL 21 §:n 1 momentin mukaisen vaatimuksen (PeVL 5/2016 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on lisäksi aiemmassa tulkintakäytännössään korostanut, että tiedoksianto edellyttää vastaanottajan myötävaikutusta ja valmiutta tiedon vastaanottamiseen. (PeVL 9/2010 vp, s. 2) Vastaanottajan myötävaikutus ja valmius tiedon vastaanottamiseen korostuu, kun tiedoksiannossa ehdotetaan siirryttäväksi lähes automaattiseen Verohallinnon sähköiseen tiedoksiantoon. Lisäksi puhelintiedoksiannon kohdalla perustuslakivaliokunta korosti, että asiakirjat on lähetettävä välittömästi vastaanottajalle puhelintiedoksiannon jälkeen. (PeVL 9/2010 vp, s. 2)

Kaiken kaikkiaan tiedoksiannolla on aivan ratkaiseva merkitys siihen, onko yksilöillä ylipäänsä tosiasiallinen mahdollisuus saada PL 21 §:ssä turvattu oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Lisäksi PL 21 §:ssä turvattu oikeus hakea muutosta on mitä suuremmaksi osaksi kiinni siitä, että tiedoksianto on asianmukainen, selkeä ja saavuttaa henkilön ajoissa. *PL 21 §:ssä turvataan oikeusvaltiossa keskeisesti jokaiselle kuuluvat oikeusturvatakeet: oikeuden saada perusteltu päätös ja oikeuden hakea muutosta. Asianmukainen, selkeä ja henkilön saavuttava tiedoksianto on edellytys näiden oikeuksien käyttämiselle.*

3.2 Yhdenvertaisuus perus- ja ihmisoikeutena

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös sisältää vaatimuksen sekä oikeudellisesta että tosiasiallisesta tasa-arvosta. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa yksilöille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että siinä voidaan kohdella tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin muun muassa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi (HE 309/1993 vp, s. 42–43). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiin-

tuneesti todettu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 35/2010 vp, s. 2 ja PeVL 28/2009 vp, s. 2).

PL 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

4. Keskeisten ehdotusten valtiosääntöoikeudellinen arviointi

4.1 Oikeusturvan näkökulmasta

Tässä lakiesityksessä ehdotetaan mentävän pidemmälle sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuudessa kuin säädösehdotuksessa sähköisen tiedoksiannon yleissääntelyssä esitetään (HE 124/2025 vp). Verovelvollinen siirtyy automaattisesti sähköisen tiedoksi-antotavan piiriin, jos hän on käyttänyt joko Suomi.fi -viestinvälitystiliä tai Verohallinnon OmaVero sähköisen asioinnin palvelua. Verovelvollinen voisi ilmoittaa Verohallinnolle, että hän ei käytä Verohallinnon sähköistä asiointipalvelua. Ilmoituksen käsitte-lyn jälkeen päätökset ja asiakirjat annettaisiin verovelvolliselle tiedoksi postitse kirjee-nä edellyttäen, että verovelvollisella ei ole käytössään hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain mukaista viestinvälityspalvelua, eikä verovelvol-linen myöskään kirjaudu uudestaan Verohallinnon sähköiseen asiointipalveluun. Toi-sin sanoen henkilö ei voi samaan aikaan käyttää OmaVero -palvelua ja saada tiedoksi-antoja postitse. *Kynnys yhtäältä joutua sähköisen tiedoksiantotavan piiriin ja toisaalta taas mahdollisuus irtaantua siitä on siten tässä lakiesityksessä huomattavasti tiukempi kuin sähköisen tiedoksiannon yleissääntelyesityksessä esitetään* (vrt. HE 124/2025 vp).

Oikeusturvan osalta sähköinen tiedoksiantomenettely sisältää riskin siitä, että henkilö ei ymmärrä sähköisiin tiedoksiantoihin siirtymisen merkitystä. Myös se, että veroasi-oissa henkilö voi kuulua sähköisen tiedoksiantomenettelyn piiriin sekä viestinvälitys-palvelun että Verohallinnon sähköisen asiointipalvelun käyttämisen perusteella, voi aiheuttaa epäselvyyttä Verohallinnon henkilöasiakkaille.

Valtiosääntöoikeudellisesti keskeistä on arvioida lähes automaattiseen sähköiseen tiedoksiantoon siirtymisen vaikutukset Verohallinnon asiakkaiden oikeusturvaan. Tie-doksiannolla on aivan keskeinen merkitys siihen, kuinka PL 21 §:ssä turvatut oikeudet saada perusteltu päätös ja oikeus saattaa oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi toteutuu. EIT on ratkaisukäy-tännössään myös korostanut tiedoksiannon asianmukaisuutta ja keskeisyyttä EIS 6(1) artiklan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisessa – oikeus oikeudenmu-kaiseen oikeudenkäyntiin ei voi toteutua, jos tiedoksianto ei tavoita yksilöitä.

Esityksessä lähdetään siitä, että yksilöiden informoinnilla ja tiedottamisella lievennetään Verohallinnon asiakkaiden lähes automaattiseen sähköiseen tiedoksiantoon siirtymisen kielteisiä vaikutuksia oikeusturvaan. Esityksen tavoitteena on tuoda säästöjä valtionhallintoon ja siirtyä digitaaliseen viestintään viranomaistoiminnassa. *Valtiosääntöoikeudellisesti kysymys kuuluu, onko esityksessä löydetty asianmukainen tasapaino yhtäältä kansalaisten paikkariippumattoman asioinnin ja valtionhallinnon tehokkuuden sekä oikeusvaltioon keskeisesti kuuluvan yksilön oikeusturvan välillä.*

Hallituksen esitysten (HE 124/2025 vp ja HE 157/2025 vp) tavoitteena on tuoda sähköinen tiedoksianto ensisijaiseksi tavaksi hallinnossa. Kuitenkin ehdotus sähköisen tiedoksiannon yleissääntelystä ja Verohallintoa koskevan ehdotetun erityissääntelyn välistä suhdetta on pidettävä vaikeasti hahmotettavana kokonaisuutena. Verohallinnon asiakkaat tulisivat jatkossa sähköisen tiedoksiannon piiriin kahta kautta. Myös eroavaisuudet, jotka koskevat sähköisestä tiedoksiannosta kieltäytymistä ja sähköiseen tiedoksiantoon palaamista koskevat säännösehdotukset ovat vaikeasti hahmotettavissa ja siten vaarantavat PL 21 §:n suojaamaa oikeusturvaa. *Sääntelyehdotusten luoma kokonaisuus on vaikeasti hahmotettavissa, mikä ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmatonta nimenomaan oikeusturvan näkökulmasta.*

4.2 Yhdenvertaisuuden näkökulmasta

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään suhtautunut varauksellisesti yksityishenkilöiden velvoittamiseen sähköiseen asiointiin (PeVL 5/2016 vp, PeVL 32/2018 vp). Valiokunta on todennut, että sähköisen asioinnin yksinomaisuudella on yhteys myös PL 6 §:n yhdenvertaisuussäännökseen, sillä sähköiset asiointivälineet eivät välttämättä ole tosiasiallisesti jokaisen saatavilla (PeVL 32/2018 vp, s. 3). Merkityksellistä valiokunnan mukaan oli se, että arvioitavana olevassa hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi huoneistotietojärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi velvollisuus sähköiseen asiointiin ei koskenut välittömästi yksityisiä henkilöitä, vaan velvollisuuden kohteena ovat ensisijaisesti oikeushenkilöt (PeVL 32/2018 vp, s. 3). Valiokunta katsoi, että sähköisen asioinnin edellyttämisellä voitiin katsoa olevan hyväksyttävät perusteet, jotka liittyvät tietojärjestelmän sähköiseen luonteeseen ja järjestelmän tavoitteisiin (PeVL 32/2018 vp, s. 3). Siten valiokunnan mielestä velvollisuutta sähköiseen asiointiin ei sääntelykonteksti sekä sääntelyn kohteen ja alan toimijoiden tiedolliset ja taidolliset erityispiirteet huomioon ottaen voitu pitää ongelmallisena yhdenvertaisuuden, oikeusturvan tai hyvän hallinnon perusteiden kannalta (PeVL 32/2018 vp, s. 3). Vastaavasti myös ylimmät laillisuusvalvojat ovat suhtautuneet ilman suostumusta tapahtuvaan sähköiseen asiointiin kriittisesti (esim. Tiekartta-raportin lausunnot OKV/58/20/2017 ja EOAK/5169/2017).

Verotusasiakirjojen sähköinen tiedoksiantomennettely sisältää myös harkintaa. Ehdotettujen säännösten sanamuodon mukaisesti Verohallinto voi antaa verotusasiakirjat

tiedoksi sähköisesti. Sääntely vastaisi tältä osin asiointilain 19 §:ää, jonka mukaan viranomaisella on harkintavaltaa ratkaista, käytetäänkö sähköistä tiedoksiantoa vai annetaanko asiakirja tiedoksi kirjepostina. Verohallinto käyttäisi harkintaa esimerkiksi arvioidessaan, onko tiedoksi annettava asiakirja sen luonteinen, että sen vieminen OmaVeron voisi vaarantaa asiakirjaan liittyvän erityisen suojan tarpeen. Tällainen suojaamisen tarve liittyy esimerkiksi sisäpiiritietoja sisältäviin verotusasiakirjoihin, jotka voidaan antaa tiedoksi vain yrityksen sisäpiiriin kuuluvalla henkilölle. Verohallinto voisi käyttää tiedoksiantotapaaan liittyvää harkintaa myös silloin, kun Verohallinto saa tiedon siitä, että henkilöllä ei ole tosiasiallista pääsyä Verohallinnon sähköisen asiointin palvelussa oleviin tiedoksiantoihin esimerkiksi siitä syystä, että palvelu ei tältä osin täytä saavutettavuusvaatimuksia. Verohallinto voisi tällöin käyttää harkintaa ja tehdä tietojärjestelmään merkinnän, että tällaisissa tapauksissa tiedoksianto toimitetaan paperilla eikä satunnainen OmaVeron käyttö tai viestinvälityspalvelun käyttö siirtäisi henkilöä takaisin sähköisen tiedoksiannon piiriin Verohallinnon päätösten ja muiden asiakirjojen tiedoksiannon osalta. Tällaisen harkinnan käynnistäisi käytännössä Verohallinnolle tehty yhteydenotto. Tällaisessa tilanteessa Verohallinto tekisi harkinnan sen mukaisesti, kuin asia on Verohallinnolle selvitetty. (HE 157/2025 vp, s. 20) *Tämän tyyppinen harkinta on luonteeltaan tapauskohtaista harkintaa ja siten PL 6 §:n 1 momentin turvaaman yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmallista. Pidän PL 6 §:n näkökulmasta perusteltuna, että poikkeamisen edellytykset säännellään laissa tarkemmin.*

Kuopiossa 9.12.2025

Maija Dahlberg
OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori
Itä-Suomen yliopisto