

Lausunto

13.08.2025

Asia: VN/917/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle sähköistä tiedoksiantoa Verohallinnossa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Aluksi

Valtiovarainministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa edellä mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Esitän lausuntoni seuraavan.

Esitysluonnoksen mukaan Verohallinnon säästöjen toteutuminen edellyttää verotusmenettelyä koskevan erityissääntelyn yhdenmukaistamista suhteessa valtiovarainministeriössä valmisteilla olevassa hallituksen esityksessä eduskunnalle sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi ehdotettuun asiointilain sääntelyyn. Tavoitteena on, että verotusmenettelyssä sovellettaisiin edellä mainitussa sähköisen tiedoksiannon yleissääntelyä koskevassa esityksessä ehdotettavaa sääntelyä verotusmenettelyn erityispiirteet huomioiden. Nyt kyseessä olevassa luonnoksessa ehdotetut verotuksen menettelysäännökset täydentäisivät yleislakia siten, että kaikki Verohallinnon sähköisen asiointipalvelun käyttäjät saisivat tiedoksiannon sähköisesti, vaikka he eivät olisi yleissääntelyn mukaisen sähköisen tiedoksiantomenettelyn piirissä.

Olen antanut seikkaperäisen lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi (EOAK/1466/2025). Pyydän huomioimaan alla lausumani lisäksi soveltuvin osin erityisesti kyseisen lausunnon kohdassa 2 esittämäni huomiot tiedoksiantoa koskevista ehdotuksista sekä lausunnon lopun (s. 23) yhteenvedossa esittämäni seikat ja lisäksi kiinnittämään huomiota lausunnon kohdassa 1 esittämiini kannanottoihin ja näkökohtiin viestinvälityspalvelutilin automaattisesta luomisesta, lopettamisesta ja käyttöön palauttamisesta.

Nyt kyseessä olevassa esitysluonnoksessa ehdotetaan, että verotusta koskevat päätökset ja muut asiakirjat voitaisiin antaa tiedoksi sähköisesti kaikille, jotka ovat lainsäädännön voimaantulon jälkeen käyttäneet Verohallinnon sähköistä asiointipalvelua kirjautumalla asiointipalveluun, eikä verovelvollisen suostumus olisi enää sähköisen tiedoksiannon edellytys. Verovelvollinen voisi kuitenkin milloin tahansa ilmoittaa Verohallinnolle, että hän ei käytä Verohallinnon sähköistä asiointipalvelua. Päätökset ja muut asiakirjat lähetettäisiin verovelvolliselle tämän jälkeen kirjepostina. Jos verovelvollinen ilmoituksensa jälkeen käyttäisi Verohallinnon sähköistä asiointipalvelua, verovelvollinen tulisi jälleen sähköisen tiedoksiantomenettelyn piiriin ja hänen tulisi joka kerta ilmoittaa uudelleen, että hän ei käytä sähköisen asioinnin palvelua.

Luonnoksessa todetaan, että ehdotettu sääntely ”täydentäisi sähköistä tiedoksiantoa koskevaa yleissääntelyä”. En kuitenkaan pidä ehdotetun erityislainsäädännön ja aiemmin lausunnolla olleen yleislainsäädännön välistä suhdetta selkeänä. Ehdotuksesta ei säännöspäätöksellä käy ilmi, onko valmisteilla oleva asiointilain sääntely tarkoitus poissulkea kokonaan vai tulisiko se joltakin osin sovellettavaksi. Tämä voi aiheuttaa merkittäviä soveltamisongelmia. Katson, että ehdotettu erityislainsäädäntö on omiaan aiheuttamaan vakavia oikeusturvaongelmia ja oikeuksien menetyksiä.

Ehdotus on merkityksellinen useiden perusoikeuksien kannalta, erityisesti oikeusturvaa ja hyvää hallintoa koskevan perustuslain 21 §:n kannalta. Perustuslain 22 §:ssä asetetaan julkiselle vallalle velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. En pidä perusoikeuksien edistämismenettelyn 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 osa ei kykene lainkaan käyttämään sähköisiä palveluja. Ehdotettu ratkaisu on myös vastoin ehdotuksen tavoitteita omiaan kannustamaan sähköisten palvelujen käytön välttämiseen. Lisäksi ehdotetun yleissääntelyn ja nyt lausunnolla olevan Verohallinnon menettelyä koskevan lainsäädännön perusratkaisujen erilaisuus on 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.

Sen lisäksi, että ehdotettu sääntelykokonaisuus muodostuu varsin epäselväksi ja vaikeasti sovellettavaksi, ehdotetun erityislainsäädännön tarve jää kyseenalaiseksi. Viitatussa sähköisen asioinnin yleislainsäädännössä tavoitteena on tiedoksiantojen toimittaminen ensisijaisesti sähköisesti. Kuten edellä viitatussa lausunnossani olen todennut, sääntelyyn liittyy useita oikeusturva- ja perusoikeuskysymyksiä. Tämän tyyppisessä sääntelykokonaisuudessa on erityisen tärkeää, että sovellettava lainsäädäntö on selkeää ja ennakoitavaa. Tällöin yleislainsäädännön merkitys korostuu sen yhdenmukaistaessa viranomaisten tiedoksiantotoimintaa. Yleislainsäädännöstä poikkeavalle erityislainsäädännölle tulee olla erityiset, painavat perusteet.

Tällaisia erityisiä, painavia perusteita ei ole vaivatta löydettävissä nyt lausunnolla olevasta Verohallinnon tiedoksiantosäätelyä koskevasta ehdotuksesta. Korostan, että perusoikeuksiin ja oikeusturvaan liittyviä mahdollisia ongelmia ei voi hyväksyttävästi perustella hallinnon tehokkuudella. Ehdotetulla sääntelyratkaisulla on yhtymäkohtia myös perustuslain 15 §:n omaisuudensuojaan ja sen verolainsäädännölle asettamiin edellytyksiin.

Pidän yksilön kannalta ongelmallisena, että eri hallinnonaloille tai viranomaiselle ehdotetaan säädettäväksi hieman yleislainsäädännöstä poikkeavalla tavalla sähköisestä tiedoksiannosta. Totean, että valtiovarainministeriö on lähettänyt lausunnolle myös luonnoksen hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi tullilain tiedoksiantoa koskevan 61 §:n muuttamisesta (asiakirjojen tiedoksianto).

Totean, että useat esitysluonnoksen ongelmat poistuisivat sillä, että sähköisen päätösten ja muiden asiakirjojen tiedoksianto perustuisi vapaaehtoisuuteen eli tapahtuisi verovelvollisen antaman suostumuksen perusteella.

Yksityiskohtaiset kommentit

Esitysluonnoksen mukaan verovelvolliselle kerrotaisiin hänen kirjautuessaan OmaVero-palveluun, että hän saisi jatkossa verotusta koskevat asiakirjat tiedoksi sähköisesti. Verovelvollinen saisi samalla tiedon myös siitä, että hän voi halutessaan ilmoittaa, että hän ei käytä palvelua, jos hän haluaa saada tiedoksiannot postitse paperilla. Pidän tästä mahdollisuudesta kertomista samassa yhteydessä hyvän hallinnon palveluperiaatteen mukaisena menettelytapana. Hyvän hallinnon palveluperiaatteen mukaista olisi mielestäni myös se, että ilmoitus siitä, että henkilö ei käytä sähköistä asiointipalvelua, olisi tehtävissä selkeästi ja yksinkertaisesti siinä yhteydessä, kun henkilölle annetaan tieto mahdollisuudesta kieltäytyä sähköisen asiointipalvelun käytöstä.

Pidän toisaalta hyvän hallinnon palveluperiaatteen näkökulmasta sekä yhdenvertaisuusperiaatteen ja henkilön oikeusturvan kannalta arveluttavana sitä, että henkilön tulisi aina uudelleen tehdä ilmoitus siitä, että hän ei käytä sähköisen asioinnin palvelua, kun hän kerran uudelleen 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 tällaista ilmoitusta. Esityksen perusteella jää epäselväksi, miksi esimerkiksi tilinumeron ilmoittaminen tai maksettavan veron määrän ja maksutietojen tarkistaminen sähköisestä palvelusta ei voisi olla mahdollista ilman, että kaikki toiminnot muuttuvat automaattisesti sähköiseksi. Nähdäkseni Verohallinnon tiedoksiantojen

kohdalla ei ole erityisiä perusteita poiketa yleislainsäädännössä omaksutusta palvelun piiriin palaamisesta sähköisen asioinnin yleisistä edellytyksistä.

Esitysluonnoksessa on lisäksi todettu, että jos verovelvollinen ilmoittaisi Verohallinnolle, että hän ei käytä Verohallinnon sähköisen asioinnin palvelua, sovellettaisiin häneen sähköistä tiedoksiantoa vain silloin, kun hän on merkittynä tukipalvelulain mukaisen viestinvälityspalvelun käyttäjärekisteriin. Katson, että 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 yleislain säännösten nojalla. Vastaavasti mikäli henkilö on ilmoittanut yleislainsäädännön nojalla, ettei halua vastaanottaa sähköisiä tiedoksiantoja, tulisi ilmoituksen olla pätevä myös Verohallinnon kohdalla.

Edellä mainittujen sääntelyehdotusten ongelmallisuutta kuvataan osin myös esitysluonnoksessa, 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 esitysluonnoksessa esitettyihin näkemyksiin. Esimerkiksi säätämisjärjestysperusteluissa mainittu tavanomaista pidempi muutoksenhaku-aika ei kuitenkaan poista tarvetta antaa asiakirja välittömästi tiedoksi tavalla, jolla hallinnon asiakas saa siitä tosiasiasa tiedon.

Olen samaa mieltä siitä esitysluonnoksessa 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. Viittaen tältä osin asiointilakia koskevan lausunnon yhteydessä toteamaani. Katson, että näiltä osin tulisi ennakoitavuuden ja yhdenmukaisuuden vuoksi pikemminkin tukeutua yleislainsäädännön säännöksiin ottaen kuitenkin huomioon asiointilain osalta sitä koskevasta esitysluonnoksesta aiemmassa lausunnossa esittämäni huomiot ja varaukset. Sähköisten palvelujen sääntelykokonaisuudessa tulee sääntelyratkaisun olla sellainen, että kun verovelvollinen on ilmoittanut Verohallinnolle, ettei hän käytä Verohallinnon sähköisen asioinnin palvelua, tätä palvelua ei oteta käyttöön ilman verovelvollisen erillistä suostumusta tai muuta selkeää tahdonilmaisua.

Esitysluonnoksessa ehdotettujen säännösten mukaan Verohallinto lähettäisi verovelvolliselle tai tämän valtuuttamalle taholle tiedoksiannosta ilmoituksen tukipalvelulain 3 §:n 1 momentin 7 kohdassa 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 tiedoksianto tapahtuisi, kun Verohallinto tallentaa päätöksen tai muun asiakirjan Verohallinnon sähköiseen asiointipalveluun.

En pidä esitysluonnoksessa ehdotettua sähköisen tiedoksiannon pätevyyttä koskevaa sääntelytapaa hyväksyttävänä henkilön oikeusturvan kannalta. Esitysluonnoksessakin 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. Kuten esitysluonnoksessa on todettu, verotusmenettelyssä on myös päätöksiä ja toimenpiteitä, joihin verovelvollisen tulee oikeusturvansa ja mahdollisten oikeudenmenetysten tai hänelle muutoin aiheutuvien seuraamusten vuoksi reagoida nopeammin. Verovelvolliselle lähetettävä heräteviesti turvaisi esitysluonnoksen mukaan sitä, että verovelvollinen saisi myös näissä tapauksissa ajoissa tiedon päätöksestä ja asiakirjasta. Koska heräteviestin lähettäminen ei kuitenkaan enää olisi tiedoksiannon pätevyyden oikeudellinen edellytys, en ole vakuuttunut siitä, että ehdotettu sähköisen tiedoksiannon pätevyyttä koskeva sääntelytapa täyttää edellä mainitut perustuslakivaliokunnankin käytännössä esiin tuodut oikeusturvaa ja tiedoksiannon tehokkuutta koskevat vaatimukset. Myös esitysluonnoksessa 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. On hyvin ongelmallista, mikäli yhden viranomaisen lähettämänä tällainen ilmoitus tai heräteviesti on tiedoksiannon pätevyyden oikeudellinen edellytys ja toisen viranomaisen lähettämänä ei. Korostan, että jatkovalmistelussa tulee muutoinkin huolellisesti arvioida ehdotetun erityislainsäädännön tarvetta. Yksilön kannalta on tärkeää, että hallinnon palvelujen digitalisointi toteutetaan mahdollisimman yhtenäisesti viranomaisesta ja hallinnonalasta riippumatta.

Esitysluonnoksen perusteluissa on myös todettu 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. Asiakkaalla olisi tällöin mahdollisuus irtautua sähköisestä tiedoksiantomenettelystä ilmoittamalla Verohallinnolle, että hän ei enää käytä Verohallinnon sähköisen asioinnin palveluita. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole huomioitu sitä, että henkilö voi edellä mainitun syyn vuoksi olla samalla myös kyvytön itse tekemään sanottua ilmoitusta Verohallinnolle.

Mahdollisuus tiedoksiantojen vastaanottamiseen ja niiden asianmukainen toimittaminen on keskeinen osa henkilön perustuslaissa turvattua oikeusturvan ja hyvän hallinnon perusoikeutta. Esitysluonnoksessa ei ole mielestäni riittävästi kiinnitetty 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. Katson, että näihin seikkoihin tulee kiinnittää enemmän huomiota asian jatkovalmistelussa.

Esitysluonnoksen säätämisperusteluissa arvioidaan hyvän hallinnon ja oikeusturvaperusoikeuden näkökulmasta tilannetta, jossa henkilö ei kykene käyttämään sähköistä asiointia tai haluaa irtautua siitä. Näissä tilanteissa perusteluiden mukaan henkilön tulisi olla yhteydessä Verohallintoon esimerkiksi puhelimitse ja pyytää asiakirjat muulla tavalla. Perusteluissa selostetaan tällaista asiakirjapyyntöä julkisuuslain näkökulmasta. Edelleen perusteluissa todetaan, että ”Näissä kaikissa tilanteissa, joissa sähköinen tiedoksianto ei tavoita verovelvollista, verovelvollinen voisi ilmoittaa, että hän ei käytä Verohallinnon sähköisen asiointin palvelua” Korostan, että velvollisuus asiakirjan tiedoksiantoon on nimenomaan viranomaisella. Tiedoksiannon epäonnistuessa vastuu asiakirjojen tiedoksiantamisesta ja -saamisesta ei siirry asianosaiselle. Ehdotettu menettelytapa, jossa henkilön tulisi oma-aloitteisesti pyytää Verohallinnolta julkisuuslain mukaisella tietopyynnöllä tiedoksiantovelvollisuuden piiriin kuuluvia asiakirjoja tai ilmoittaa erikseen Verohallinnolle, ettei ole tavoittanut tiedoksiantoja, on hyvän hallinnon, oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden kannalta hyvin ongelmallinen ja kyseenalainen. Hyvän hallinnon toteuttaminen edellyttää, että sääntelyn lähtökohtana on veroviranomaisen velvollisuus antaa asiakirja tiedoksi. Verovelvolliselle ei voi asettaa velvollisuutta pyytää Verohallinnolta häntä mahdollisesti koskevia päätöksiä ja muita asiakirjoja, joiden olemassaolosta hän ei mahdollisesti ole lainkaan tietoinen.

Esityksessä ehdotetussa menettelyssä viisitoista vuotta täyttänyt alaikäinen tai muu vajaavaltainen voisi tulla sähköisen tiedoksiannon piiriin silloin, kun hän itse kirjautuu Verohallinnon sähköisen asiointin palveluihin tai hän on yleissääntelyä koskevassa esityksessä ehdotettujen yleissäännösten perusteella sähköisen tiedoksiannon piirissä. Tämä koskee sekä viisitoista vuotta täyttänyttä alaikäistä että täysi-ikäistä vajaavaltaista henkilöä. Katson, että alaikäisen huoltajalle tai muun vajaavaltaisen edustajalle tulisi joka tapauksessa huollettavan tai muun edustettavan henkilön oikeusturvakin huomioon ottaen erikseen ilmoittaa siitä, että huollettava tai edustettava henkilö siirretään sähköisen tiedoksiannon piiriin. Kuten esitysluonnoksessa on todettu, huoltajan tai muun vajaavaltaista edustavan henkilön tulisi näissä tilanteissa pystyä valvomaan alaikäisen tai edunvalvottavan etua ja varmistaa, että veroasiat tulevat asianmukaisesti hoidetuksi. Tämä edellyttää mielestäni myös sitä, että huoltaja tai muuta vajaavaltaista edustava on tietoinen siitä, millä tavoin verotusasiakirjat annetaan tiedoksi, jotta hän voi tarvittaessa reagoida tiedoksi annettavassa asiassa ja ylipäättään arvioida sähköisen tiedoksiantomenettelyn käytön sopivuutta huollettavan tai edustettavan henkilön tilanteessa.

Esitysluonnoksessa todetaan, että OmaVero-palvelun käyttöliittymää ei ole toteutettu saamen kielillä. Kuitenkin ehdotettu sääntely sähköisestä tiedoksiannosta sekä jatkuva palautuminen sähköisen tiedoksiannon piiriin velvoittaa yhtä lailla myös saamenkielisiä hallinnon asiakkaita ja vaikuttaa merkittävästi heidän velvollisuuksiinsa ja oikeuksiensa toteutumiseen. Luonnoksessa sinänsä on tunnistettu perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvattu saamenkielisten oikeus käyttää kieltään viranomaisessa. Lain hyväksyminen edellyttää myös saamenkielisen väestön aseman turvaamista. Palvelujen digitalisoiminen ei ole hyväksyttävä syy perusoikeuksien vaatimusten sivuuttamiseen.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon. Totean, että lainvalmistelussa tulee laatia sellainen lakiehdotus, joka täyttää perustuslain ja perusoikeuksien vaatimukset. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä ei ole korjata lakiehdotuksen puutteita.

Vesanto Jyri

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin