



Viranomaisviestinnän täsmällisyys ja tasapuolisuus Verohallinnossa

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille 13.5.2025 osoittamassaan kantelussa arvostellut Verohallinnon menettelyä. Kantelussa esitetyn näkemyksen mukaan Verohallinto harjoittaa totuudenvastaista ja harhaanjohtavaa julkista viestintää. Verohallinto on kantelun mukaan muun muassa julkaissut videon, jonka sisältämän verosuunnittelua koskevan keskustelun yhteydessä esitetään, että verosuunnittelussa on kyse verojen välttelystä. Videon esitystapa sekä siihen liittyvä kuvaus antavat kantelijan mielestä yleisölle mielikuvan, jonka mukaan verokonsulttien toiminta liittyisi veropetoksessa avustamiseen ja talousrikoksiin.

Kantelijan näkemyksen mukaan Verohallinto on ylittänyt toimivaltansa, sillä mainitunlainen viestintä ei kuulu sen lakisääteisiin tehtäviin. Kantelijan mukaan hallintolain mukaista neuvontavollisuutta ei voida toteuttaa antamalla totuudenvastaista tai harhaanjohtavaa tietoa. Lisäksi kantelijan näkemyksen mukaan rikollisuuden ehkäisyyn liittyvä viestintä kuuluu ensisijaisesti muille viranomaisille. Viestintä on kantelijan mielestä ollut omiaan aiheuttamaan myös mainehaittaa verokonsulteille ja siten tosiasiallisesti rajoittanut heidän elinkeinovapauttaan.

Kantelu on kohdistettu lisäksi Verohallinnon pääjohtajaan, joka on kantelijan mielestä jättäessään puuttumatta viestintään laiminlyönyt velvollisuutensa huolehtia hallintolaissa säädettyjen hallinnon oikeusperiaatteiden noudattamisesta.

SELVITYS

Verohallinto on 4.12.2025 antanut siltä pyytämäni selvityksen, joka sisältää sen Asiakkuus- ja viestintäyksikön selvityksen.

VASTINE

Kantelija on antanut vastineen hankitusta selvityksestä.

RATKAISU

Asiassa saatu selvitys

Verohallinto toteaa selvityksessään, että sen tehtäviin kuuluvat verotuksen toimittaminen, verovalvonta sekä oikean ja yhdenmukaisen verotuksen edistäminen. Näihin tehtäviin sisältyy myös velvollisuus tiedottaa toiminnastaan ja verotukseen liittyvistä ilmiöistä sekä ohjata verovelvollisia toimimaan lainmukaisesti.

Verohallinnon mukaan viestintä ja tiedottaminen ovat keskeinen osa sen lakisääteisiä tehtäviä, ja niitä toteutetaan muun muassa erilaisin viestintäkampanjoin ja sosiaalisen median sisällöin. Viestinnällä pyritään lisäämään tietoisuutta verotukseen liittyvistä riskeistä ja ilmiöistä sekä ennaltaehkäisemään verotukseen liittyviä väärinkäytöksiä.

Kantelussa mainittu viestintä liittyy selvityksen mukaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa koskevaan viranomaisten yhteishankkeeseen, jonka tavoitteena on lisätä tietoisuutta niin sanotuista ammattimaisista avustajista talousrikollisuuden mahdollistajina. Verohallinnon mukaan hankkeessa on pyritty tuomaan esiin ilmiöitä, joissa eri alojen ammattilaiset voivat osallistua tai tulla osallisiksi rikollisessa toiminnassa. Verohallinto korostaa, että viestinnässä käytetyt esimerkit ovat fiktiivisiä, mutta perustuvat viranomaisten havaintoihin todellisista ilmiöistä. Tarkoituksena ei ole ollut kohdistaa arvostelua mihinkään ammattikuntaan yleisesti, vaan kuvata yksittäisiä tilanteita, joissa ammattilainen voi osallistua lainvastaiseen toimintaan.

Verohallinnon mukaan toteutetun viestinnän tarkoitus on korostaa, että valtaosa ammattilaisista noudattaa lakia. Heillä on tärkeä tehtävä auttaa yrityksiä ja yksityishenkilöitä ymmärtämään ja noudattamaan lainsäädäntöä sekä edistää rahoitusjärjestelmän sujuvaa toimintaa. Nämä lakia noudattavat ammattilaiset on erotettava siitä pienestä joukosta toimijoita, jotka käyttävät taitojaan ja lakiosaamistaan aktiivisesti asiakkaidensa rikosten edistämiseen, markkinointiin ja mahdollistamiseen.

Verohallinnon oman arvion mukaan sen menettely on ollut hallintolain ja muun sovellettavan lainsäädännön mukaista. Se pitää viestintää tarkoitussidonnaisuuden ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena keinona ennaltaehkäistä verotukseen liittyviä väärinkäytöksiä ja edistää oikeaa verotusta. Verohallinto toteaa selvityksessään, että viranomaisviestinnässä voidaan käyttää erilaisia viestintätapoja ja kanavia, mukaan lukien havainnollistavat ja huomiota herättävät esitystavat, jotta viesti tavoittaa eri kohderyhmät.

Oikean verotuksen edistämisen tehtävään kuuluu selvityksen mukaan myös lainvastaisen veron välttelyn torjuminen tiedottamalla ja viestinnällisin keinoin. Kantelussa tarkoitettu videossa on Verohallinnon näkemyksen mukaan selkeästi kysymys tilanteesta, jossa veroa pyritään välttämään lainvastaisin keinoin, eikä siinä leimata verokonsulttien ammattikuntaa yleisesti. Verohallinto arvioi Verohallinnon, sen pääjohtajan sekä sen virkailijoiden menetelleen asiassa voimassa olleiden säännösten ja ohjeiden mukaisesti.

Sovellettavat säännökset

Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 7 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) 20 §:n 2 momentissa.

Hallintolain 9 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Säännös kuuluu hyvän hallinnon perusteisiin, ja sen taustalla on säännöksen perusteluiden (HE 72/2002 vp) mukaan vaatimus sellaisesta ilmaisutavasta, jonka perusteella hallinnon asiakkaan voidaan olettaa yksiselitteisesti ymmärtävän asian sisällön ja saavan siitä asian laatuun nähden riittävästi tietoa.

Viranomaisen on julkisuuslain 20 §:n 1 momentin mukaan edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

Valtionhallinnon viestinnästä säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetun asetuksen 2 a luvussa (380/2002). Asetuksen mainittuun lukuun sisältyvän 8 a §:n 1 momentin mukaan valtionhallinnon viranomaisen tiedotuksen, julkaisutoiminnan ja muun viestinnän tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta sekä tuottaa ja jakaa tietoa, joka luo yksilöille ja yhteisöille edellytyksiä muodostaa mahdollisimman totuudenmukainen kuva viranomaisten toiminnasta, vaikuttaa hallintoviranomaisessa valmisteilla oleviin yleisesti merkittäviin asioihin sekä valvoa omia etujaan ja oikeuksiaan. Pykälän 2 momentin mukaan valtionhallinnon viranomaisten viestintää suunniteltaessa ja toteutettaessa on otettava huomioon viestinnän merkitys viranomaiselle säädettyjen tehtävien tehokkaassa hoitamisessa sekä viranomaisen ja kansalais- ja etujärjestöjen välisessä yhteistyössä.

Valtionhallinnon [viestintäsuosituksen](#) (Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2023:11) mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Viestinnän ymmärrettävyys tarkoittaa kansalaisen oikeutta saada itseään koskevat viranomaistiedot sellaisessa muodossa, että hän ymmärtää ne vaivatta. Valtionhallinnon viestinnän tulee suosituksen mukaan olla lisäksi tasapuolista ja tukea yhdenvertaisuuden toteutumista. Kaikkia viestinnän asiakkaita tulee palvella mahdollisimman hyvin ja tasapuolisesti asemasta tai taustasta riippumatta. Suosituksessa todetaan lisäksi, että valtionhallinnon viestinnän pitää perustua faktoihin.

Verohallinnosta annetun lain (503/2010) 2 §:n mukaan Verohallinnon tehtävänä on verotuksen toimittaminen, verovalvonta, verojen ja maksujen kanto, perintä ja tilitys sekä veronsaajien oikeudenvallonta. Säännöksen mukaan Verohallinnon on lisäksi edistettävä oikeaa ja yhdenmuukaista verotusta sekä kehitettävä palvelukykyään sekä suoritettava ne selvitys-, kokeilu-, seuranta- ja suunnittelutehtävät sekä muut tehtävät, jotka valtiovarainministeriö sille antaa tai jotka sille erikseen säädetään taikka määrätään.

Arviointi

Viestintä ja neuvonta ovat osa hyvän hallinnon periaatteiden toteuttamista. Selkeällä ja oikeudellisesti täsmällisellä julkisen vallan viestinnällä ja neuvonnalla on olennainen merkitys hallinnon asiakkaille. Viranomaisen viestintä ei saa olla epätarkkaa, yleistävää tai harhaanjohtavaa. Viranomaisen tulee huolehtia antamansa neuvonnan ja tietojen oikeellisuudesta ja tasapuolisuudesta.

Oikeuskansleri on 7.2.2023 viranomaisen verkkoviestintää koskevassa ratkaisussaan [OKV/949/10/2021](#) todennut muun muassa, että valtionhallinnon viranomaisten on viestintää suunniteltaessa ja toteutettaessa otettava huomioon viestinnän merkitys viranomaiselle säädettyjen tehtävien tehokkaassa hoitamisessa. Viestinnällä, joka jo itsessään on katsottavissa viranomaispalveluksi, turvataan eri kohderyhmien mahdollisuus muodostaa mahdollisimman kokonaisvaltainen kuva kulloinkin kyseessä olevasta aiheesta.

Valtionhallinnon viestintäsuosituksista 16.6.2023 antamassaan lausunnossa [OKV/1126/21/2023](#) oikeuskansleri totesi muun muassa, että julkisen vallan ja julkishallinnon viestinnällä on olennainen merkitys demokratian ja oikeusvaltion toteutumisessa. Lausunnon mukaan viestinnässä on tärkeää noudattaa annettavan tiedon oikeudellista täsmällisyyttä.

Hallintolain 9 §:n säännös asiallisesta, selkeästä ja ymmärrettävästä kielestä edellyttää esitystavalta sekä kielellistä selkeyttä että sisällöllistä ymmärrettävyyttä. Kielenkäytön asiallisuus merkitsee myös sitä, ettei hallinnon asiakkaaseen kohdisteta loukkaavia tai väheksyviä sanontoja. Yksittäisen asiointitilanteen ohella säännöksen periaatteet koskevat viranomaisen toimintaa ja viestintää yleisemminkin. Muun muassa valtioneuvoston viestintää koskevassa oikeuskanslerin 1.10.2020 antamassa ratkaisussa [OKV/61/10/2020](#) todetaan, että valtioneuvoston viestinnässä olennaista on varmistaa se, että yleisö saa ymmärrettävällä tavalla myös oikeudellisesti oikeat tiedot oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Tämän varmistaminen viestinnässä kuuluu ratkaisun mukaan myös valtionhallinnon viestinnän tehtäviin, ja tätä tarkoittavat menettelyt ovat osa viestinnästä vastaavilta vaadittavaa huolellista virkatyötä.

Totean, että viranomaisen viestinnältä edellytetään sekä sisällöllistä täsmällisyyttä että esitystavan tasapuolisuutta. Viestinnän tulee kokonaisuutena tarkastellen antaa käsiteltävästä ilmiöstä riittävän oikea ja tasapainoinen kuva sekä mahdollistaa vastaanottajalle asian ymmärtäminen ilman, että viestintä johtaa perusteettomiin yleistyksiin tai harhaanjohtaviin käsityksiin. Viranomaisen tulee viestinnässään välttää sellaisten ammattiryhmiä koskevien yleistysten esittämistä, jotka eivät täsmällisesti vastaa ilmiön tosiasiallista laajuutta.

Mainittuja vaatimuksia on arvioitava myös kantelun kohteena olevassa asiassa, jossa kyse on viranomaisen oma-aloitteisesta ulospäin suuntautuvasta viestinnästä ja sen vaikutuksesta siihen, millaisen käsityksen yleisö saa tietystä toimijaryhmästä ja siihen liitetystä ilmiöstä. Asiassa on siten arvioitava, onko Verohallinnon viestintä täyttänyt edellä kuvatut viranomaisviestinnälle asetettavat vaatimukset.

Kantelussa tarkoitetussa viestinnässä korostuu erityisesti tarve erottaa toisistaan yksittäiset epäasianmukaiset ilmiöt ja toimialan tai ammattiryhmän tavanomainen, lainmukainen toiminta. Mikäli tällaista rajausta ei tuoda viestinnässä riittävän selkeästi esille, viestintä on omiaan muodostamaan liian yleisluonteisen ja yksipuolisen kokonaisvaikutelman.

Kantelussa tarkoitetulla Verohallinnon julkaisemalla videolla keskustellaan verosuunnittelusta. Videolla Marjukka-niminen henkilö miettii, miksi maksaisi kaiken, jos muutkin välttelevät veroja. Toinen henkilö kertoo hänelle, että hänen konsulttinsa hoitaa veroasiat sukkelasti. Tämän jälkeen Marjukka tapaa verokonsultin, joka sanoo, että kiinnijäämisen riski on todella pieni. Veronkierto on videon mukaan tämän jälkeen Marjukalle arkipäivää. Video on omiaan jättämään

mielikuvan, että kaikki verosuunnittelu tähtäisi lainvastaiseen lopputulokseen, sillä siinä ei tuoda esiin verokonsultoinnin epärehellisyden koskevan vain osaa toimijoista.

Kysymyksessä olevassa asiassa Verohallinto on selvityksessään korostanut viestinnän tarkoitusta ennaltaehkäisevänä ja tietoisuutta lisäävänä sekä sitä, että viestinnässä kuvattu ilmiö koskee vain rajattua toimijajoukkoa. Arvioinnissa merkitystä ei kuitenkaan ole ainoastaan viestinnän tarkoituksella, vaan myös sillä, millaisen kokonaisvaikutelman viestintä on omiaan antamaan yleisölle. Arvioin, että nyt tarkasteltava viestintä ei tuo riittävän selkeästi esiin ilmiön rajoja eli sitä, että viestinnässä kuvattu toiminta koskee vain osaa toimijoista. Näin ollen viestintä on ollut omiaan antamaan vastaanottajalle virheellisen ja yksipuolisen mielikuvan verokonsulttien toiminnasta.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Verohallinnon viestintä ei kaikilta osin ole täyttänyt viranomaisviestinnälle asetettavia täsmällisyyden ja tasapuolisuuden vaatimuksia.

Saatan Verohallinnon tietoon edellä esitetyn käsitykseni.

Asia ei anna aihetta muihin toimenpiteisiini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Petri Martikainen

Esittelijäneuvos

Outi Kostama