

11.12.2020

EOAK/191/2020

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Ulla-Maija Lindström**

## **HYVÄN HALLINNON TOTEUTUMINEN TULOREKISTERIYKSIKÖN MENETTELYSSÄ**

### **1 KANTELU**

Asianajotoimisto (jälj. kantelija) arvosteli Verohallinnon menettelyä. Kantelija oli kuolinpesän selvittäjänä törmännyt ongelmaan uuden tulorekisterin osalta. Kun henkilötyönantaja kuolee, katkeaa samalla mahdollisuudet hoitaa tulorekisteri-ilmoituksia sähköistä järjestelmää käyttäen. Pesänselvittäjä ei voi käyttää kuolleen henkilön pankkitunnuksia. Kantelija oli pakotettu käyttämään paperi-ilmoituksia. Tulorekisterin etusivulta ei löydy suoraa linkkiä paperilomakkeisiin, vaan ne löytyvät vain haku- toiminnan kautta. Lähes kaikki toimintaohjeet koskevat ilmoitusten sähköistä käyttöä.

Kantelija toimi syksyllä 2018 edesmenneen henkilön kuolinpesän pesänselvittäjänä. Hän huolehti syksyllä henkilön henkilökohtaisten avustajien palkanmaksusta ilman ongelmia, koska tulorekisteri-ilmoitukset tulivat käyttöön vasta vuoden 2019 alusta. Yhdelle työntekijälle maksettiin kuitenkin lisäkorvauksia 7.3.2019, joten tästä palkasta tuli tehdä ilmoitus tulorekisteriin. Koska kantelija oli palkkalaskennassa käyttänyt ulkopuolista ammattikirjanpitäjää, tämä täytti ensimmäisen palkkatietoilmoituksen tulorekisterin paperilomakkeelle ja toimitti sen kantelijalle allekirjoitettavaksi. Kantelija lähetti 7.3.2019 päivätyn ilmoituksen tulorekisteriin 10.3.2019. Ilmoitus oli laadittu suomenkieliselle lomakkeelle ja se oli täytetty suomeksi.

Ennakkonpidätyksen maksetusta palkasta sekä sosiaaliturvamaksun kantelija oli toimittanut ja tilittänyt ajallaan verottajalle. Kantelija sai toukokuun lopussa postissa kolmessa eri kirjekuussa, kolme eri englannin kielistä "Error notification" -nimettyä kirjettä, jossa yhdessä ilmoitettiin, että lomakkeesta puuttui "Earnings – related pension insurance information" , toisessa , että puuttui "earning related pension providercode" ja kolmannessa, että "reportingdate must not be earlier than 1 January 2019" – näin vaikka ilmoitus oli päivätty 7.3.2019.

Kirjeissä todettiin, että ilmoitusta ei voi korjata puhelimitse tai sähköpostilla ja kehoitettiin tekemään ilmoitus sähköisenä, jolloin koneellisesti annetaan ohjeita ilmoituksen täyttämiseksi. Näin, vaikka sähköinen ilmoitus ei ollut käytettävissä.

Kantelija lähetti postissa uuden käsinkirjoitetun ilmoituksen ja sai jälleen 17.7.2019 päivätyn korjauskehotuksen, tällä kertaa suomeksi.

Kantelijaa kehoitettiin ilmoittamaan, kuuluiko työntekijä YEL:n vai MYEL:n piiriin. Muuta korjattavaa ei ollut.

Seuraavaksi kantelija sai 18.7.2019 päivätyn uuden korjauskehotuksen, jossa kerrottiin, että työeläkelaitoksen yhtiötunnus puuttui. Koska kantelija oli matkoilla, hän ei heti ehtinyt lähettää uutta ilmoitusta ennen kuin hän sai 23.7.2019 päivätyn uuden virheilmoituksen, jossa ilmoitettiin, että tulotietoilmoituksesta oli puuttunut ilmoitusviite, joka kantelijan saaman tiedon mukaan oli täysin vapaavalintainen. Kirjeen mukaan viitettä ei tarvinnut ilmoittaa, vaan tulorekisteri oli arponut viitteen, johon kuitenkin piti viitata, jos ilmoitusta myöhemmin korjataan.

Kantelija lähetti uuden korjatun ilmoituslomakkeen 6.8.2019, johon vaaditut tiedot oli kirjattu käsin – kantelija ei halunnut uudelleen laatia koko lomaketta uudestaan, kuten oli vaadittu, koska hänen mielestään häntä oli ”pomputettu” tarpeeksi. Tämän jälkeen kantelija sai 13.8.2019 päivätyn virheilmoituksen, jossa kerrottiin, että lomakkeesta puuttui maksajamaakoodi sekä työeläkevakuutuksen tulonsaajan eläkejärjestysnumero. Kantelija ei löytänyt Tulorekisterin nettisivuilta tietoa Suomen maakodista, joten hän soitti tulorekisteriin, josta kerrottiin, että Suomen maakoodi on ”FI”. Ei siis riittänyt, että maksajan lähiosoite oli kantelijan toimiston osoite Helsingissä, vaan myös tämä maakoodi piti erikseen täyttää. Kantelija täytti nämä jälleen käsin vanhaan lomakkeeseen ja lähetti sen uudelleen päivättynä 27.8.2019.

Kantelija löysi myöhemmin palkkatietoilmoitusten täyttöohjeesta kohdan maakoodeista, ja siinä todetaan, että maakoodi on ilmoitettava, jos osoite on ulkomailla.

Koska kantelija epäili, että tulorekisteri ei pysty käsittelemään käsinkirjoitettua tekstiä, hän laati tämän jälkeen kokonaan uuden palkkailmoituksen 28.10.2019, jossa hän uudisti kaikki aiemmin ilmoitetut tiedot ja johon hän merkitsi, että ilmoitus korvaa aikaisemman ilmoituksen.

Tämän jälkeen kantelija sai 30.10.2019 päivätyn virheilmoituksen, jossa virheeksi väitetään työtapaturmavakuutusyhtiön tunnisteen osalta, että kantelijan ilmoittaman vakuutusyhtiö Fennian Y-tunnus olisi virheellinen. Kantelijan mukaan hänen ilmoittamansa Y-tunnus ei ollut virheellinen. Toisena virhetietona oli se, että ilmoittaessaan, ettei vakuuttamisvelvollisuutta ole, hän oli täyttänyt vastoin täyttöohjetta kaikki viisi ruutua, vaikka olisi pitänyt rastiuttaa vain ensimmäinen, jossa todetaan, että mitään vakuuttamisvelvollisuutta ei ole. Neljä muuta rastia olivat siis turhia.

Verottajalta saadun ilmoituksen mukaan kantelijan suorittamaa ennakonpidätystä ja sosiaaliturvamaksua ei ole voitu kohdentaa kysymyksessä olleelle työntekijälle palkkailmoitusten puutteiden vuoksi. Kantelijan mukana oli valitettavaa, jos tilanne on sama vielä siinä vaiheessa, kun työntekijän vuoden 2019 verotus valmistuu.

Samanaikaisesti, kun kantelija toimitti tämän kantelun tiedoksi tulorekisteriin, hän toimitti sinne vielä yhden korvaavan palkkatietoilmoituksen, joka kuitenkin jää viimeseksi, koska edellisessä ilmoituksessa

kantelijan ilmoittama vakuutusyhtiön Y-tunnus ei ollut virheellinen ja vakuuttamistiedon päällekkäisyys olisi ollut helposti havaittavissa, jos lomakkeen käsittelyyn olisi osallistunut ajatuskykyinen henkilö eikä kone.

Kantelija ilmoitti, että jos tämän jälkeen tulee uusia virheilmoituksia tai korjausehdotuksia, hän ei tule noudattamaan niitä, vaan jää odottamaan oikeusasiamiehen ratkaisua tähän kanteluun.

Kantelijan mukaan tulorekisterin automatisoitu käsittely vaarantaa oikeusturvaa, hankaloittaa asioiden hoitamista ja samalla tavalla lainvastainen kuin Verohallinnon automatisoitu verotuksen käsittely. Kantelija pyytää, että oikeusasiamies kehottaa myös Tulorekisteriä muuttaman toimintatapansa niin, että se palvelee asiakkaita ja vastaa perustuslain vaatimuksia.

## 2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Tulorekisterin selvitys sekä Esikunta- ja oikeusyksikön lausunto.

## 3 RATKAISU

Kantelija oli kuolinpesän pesänselvittäjän ominaisuudessa tehnyt ilmoituksen Tulorekisteriin 7.3.2019 maksetusta palkan lisäkorvauksesta. Kantelija ilmoitti rekisteriin tiedot paperilomakkeella. Lomakkeen oli täyttänyt kantelijaa avustanut ulkopuolinen kirjanpitäjä ja kantelija allekirjoittanut. Kantelijan käsityksen mukaan hän oli pakotettu käyttämään paperilomaketta, koska sähköinen tunnistautuminen ei ollut mahdollinen. Kantelija sai Tulorekisteristä ensimmäiset virheilmoitukset englanninkielisinä. Kantelija oli sen jälkeen antanut uuden korjatun ilmoituksen, mutta sai jälkeä Tulorekisteristä uusia virheilmoituksia. Kantelija sai myös Verohallinnolta tiedon, jonka mukaan hänen suorittamiaan ennakonpidätystä ja sosiaaliturvamaksua ei ole voitu kohdentaa työntekijälle palkkatietoilmoitusten puutteiden vuoksi.

Kantelijalle lähetettiin Tulorekisteristä yhteensä 11 virheilmoitusta. Viimeisimmän 30.12.2019 lähetetyn virheilmoituksen mukaan kantelijan 12.12.2019 lähettämä korvaava ilmoitus oli edelleen puutteellinen.

Tulorekisteriyksikön selvityksen mukaan kuolinpesän sähköinen asiointi oli mahdollinen. Selvityksessä selostetaan Tulorekisterin verkkosivuilla olevaa ohjeistusta, josta on saatavissa tietoa myös paperilla ilmoittamisesta. Tulorekisteriyksikön mukaan se tulee muuttamaan menettelyään vuoden 2020 aikana siten, että se poistaa englanninkieliset kirjeet ja asiakkaille lähetetään jatkossa selvityspyynnöt ja muut kirjeet Suomen virallisilla kielillä. Yksikön selvityksen mukaan kantelijalle lähetetyt virheilmoituksen perustuivat annetuissa palkkatietoilmoituksissa ja työnantajan erillisilmoituksissa olleisiin virheisiin. Kantelijan ilmoitukset käsiteltiin manuaalisesti. Selvityksen mukaan rekisteri ei voi korjata ilmoituksessa olevia virheitä, vaan lain mukaan suorituksen maksaja on vastuussa virheiden korjaamisesta. Kantelijan ilmoitustilanne oli selvityksen mukaan edelleen virheellinen.

Tulorekisteriyksikkö katsoo, että sen menettely täyttää hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan asianmukaisen palvelun ja neuvonnan vaatimukset.

Verohallinnon esikunta- ja oikeusyksikön lausunnossa todetaan, että Tulorekisteriyksikön ensimmäisiin selvityspyyntöihin ei ollut merkitty asiakaspalvelun puhelinnumeroa. Yksikkö oli myöhemmin muuttanut menettelyään ja selvityspyyntöihin merkitään nykyään asiakaspalvelun puhelunumerot. Asiakaspalvelun puhelinnumero ja tieto olivat käytettävissä kantelijalle 17.7.2019 ja sen jälkeen lähetetyissä virheilmoituksissa. Esikunta- ja oikeusyksikkö toteaa, että kantelijalle oli useista selvityspyynnöistä huolimatta jäänyt epätietoisuus siitä, miltä osin ilmoitus oli ollut virheellinen ja mitä korjauksia siihen tulisi tehdä. Lausunnon mukaan tilanteessa, jossa selvityspyyntökirjeitä on lähetetty useita, eikä virheitä ole saatu korjattua, asiakkaan kokonaisvaltaiseksi neuvomiseksi oli tarpeellista antaa neuvontaa myös puhelimitse.

Arvioin Verohallinnon Tulorekisteriyksikön menettelyä seuraavasti.

Sovellettavat oikeusohjeet ilmenevät pääosin Tulorekisteriyksikön selvityksestä sekä Esikunta- ja oikeusyksikön lausunnosta. Niiden lisäksi viittaa seuraaviin oikeusohjeisiin.

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta. Sen 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perusoikeussäännöksen 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hyvän hallinnon käsite saa sisältönsä perustuslain 21 §:n kokonaisuudesta. Hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Hallintolain 2 luvussa säädettyihin hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu lain 7 §:ssä säädetty palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden vaatimus sekä lain 8 §:ssä säädetty neuvontavelvollisuus.

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Kantelija oli pesänselvittäjän ominaisuudessa ja siten satunnaisesti kuolinpesän selvittämisen yhteydessä antanut Tulorekisteriin maaliskuussa 2019 maksetun palkan lisäkorvauksen johdosta työnantajan erillisilmoituksen. Kantelijan mukaan lomakkeen oli täyttänyt häntä

avustanut kirjanpitäjä. Kantelija sai Tulorekisteristä useita eri sisältöisiä virheilmoituksia, joista ensimmäiset olivat englanninkielisiä ja myöhemmät suomenkielisiä. Tulorekisteriyksikön selvityksen mukaan kantelija sai 11 virheilmoitusta. Selvityksen mukaan kantelijan viimeisimmänkin joulukuussa 2019 tehdyn ilmoituksen jälkeen ilmoitustilanne oli edelleen virheellinen.

Tulorekisteriyksikön mukaan kantelijan ilmoitukset oli käsitelty manuaalisesti. Yksikön mukaan kantelijan olisi tullut ottaa yhteyttä yksikön asiakaspalveluun ja lomake olisi voitu täyttää yhdessä asiakaspalvelun kanssa.

Esikunta- ja oikeusyksikön näkemyksen mukaan tällaisessa tilanteessa asiakkaalle tulisi tarjota neuvontaa.

Totean, että tulotietojärjestelmästä annetun lain mukaan suorituksen maksaja on vastuussa tulotietorekisteriin antamiensa tietojen oikeellisuudesta ja hänellä on velvollisuus korjata ilmoittamansa virheellinen tieto. Tässä asiassa kantelijalle oli lähetetty lukuisia eri sisältöisiä virheilmoituksia, joista lisäksi osa oli englanninkielisiä. Käsitykseni mukaan suorituksen maksajan vastuu annetuista tiedoista ja velvollisuus korjata virheellinen tieto ei hyväksyttävästi perustele Tulorekisteriyksikön menettelyä lähettää samassa asiassa useita sisällöltään erilaisia lisäselvityspyyntöjä tai virheilmoituksia. Pikemminkin tämä mielestäni osoittaa, että kantelijan ilmoitukseen ei ole perehdytty hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla riittävän huolellisesti, jotta kaikki pyynnöt lisäselvityksistä, ilmoituksen täydentämisestä tai virheellisten tietojen korjaamisesta olisi voitu esittää yhdessä. Hyvään hallintoon kuuluu, että asiakas saa asianmukaista palvelua ja tarpeellista neuvontaa asiansa hoitamiseksi. Tulorekisteriyksikön menettely on mielestäni myös omiaan murentamaan luottamusta viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen.

Kun saadun selvityksen mukaan kantelijan ilmoitukset käsiteltiin manuaalisesti, hänelle olisi tullut tarjota henkilökohtaista puhelin- tai muuta neuvontaa ilman aiheetonta viivytystä, sen sijaan, että hänelle lähetettiin toistuvasti uusia virheilmoituksia.

Saamani selvityksen ja lausunnon mukaan kantelijan ilmoitustilanne oli edelleen virheellinen. Käsitykseni mukaan tämä osoittaa, että Tulorekisteriyksikkö on epäonnistunut hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan asianmukaisen palvelu- ja neuvontavelvollisuutensa toteuttamisessa. Kantelijan oikeusturva hallintoasiassa ei toteutunut, kun hän ei saanut asiaansa asianmukaisesti käsiteltyksi. Pidän Tulorekisteriyksikön laiminlyöntiä lainvastaisena.

#### **4 TOIMENPITEET**

Saatan edellä esittämäni käsityksen Tulorekisteriyksikön lainvastaisesta viranomaisen palvelu- ja neuvontavelvollisuuden laiminlyönnistä Verohallinnon tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Verohallinnolle.