

31.7.2020

EOAK/502/2019

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Ulla-Maija Lindström

Oma aloite: Esitätetyn veroilmoituksen korjaus- ja täydennysmenettely paperilomakkeilla

Oikeudellinen arviointi

Verohallinto muutti henkilöasiakkaiden verovuoden 2018 esitätetyn veroilmoituksen korjaus- ja täydennysmenettelyä. Verohallinto tiedotti uudistuksesta syksyn 2018 ja kevään 2019 aikana. Uudessa menettelyssä korjauksia ja täydennyksiä ei tehdä enää esitätetyille veroehdotuslomakkeelle, vaan erillisille veroilmoituslomakkeille, joita on runsaat 20 kappaletta. Asiakkaille ei enää lähetty veroilmoituksen täyttöopasta vaan saatekirje, jossa muun ohella ohjattiin hakemaan neuvontaa asiakaspalvelunumeroista tai Verohallinnon verkkosivuilta. Korjaus- ja täydennysilmoitusten tuli olla perillä Verohallinnossa veroilmoituksessa ilmoitettuna päivänä.

Verohallinto oli tiedotteillaan ja asiakirjeillään ohjannut asiakkaitaan tekemään esitätetyn veroilmoituksen korjaukset ja täydennykset sen sähköisessä OmaVero –palvelussa. Niiden asiakkaiden, jotka eivät halunneet tai eivät kyenneet käyttämään sähköistä ilmoituspalvelua, oli tullut joko tulostaa lomakkeet Verohallinnon verkkosivuilta tai tilata ne puhelimitse lomaketilauspalvelunumerosta tai muusta neuvontapuhelinnumerosta taikka hankkia ne asioimalla Verohallinnon verotoimistojen toimispisteissä. Lomakkeet tuli lähettää ja palauttaa niissä ilmoitettuun palautusosoitteeseen tai ne oli voinut viedä verotoimistoon. Verolomakkeiden mukana ei ollut palautuskuoria. Palautuskuoret tuli hankkia joko verotoimistosta tai tilata ne puhelimitse. Mikäli asiakas palautti lomakkeet omassa kirjekuorensa, hänen tuli maksaa postimaksu. Verolomakkeet tuli palauttaa ajoissa siten, että niiden tuli olla perillä Verohallinnossa viimeistään veroilmoitukseen merkittynä päivänä.

Verohallinto ei enää lähettänyt vuoden 2018 esitätetyn veroilmoituksen yhteydessä veroilmoituksen täyttöopasta. Veroilmoitukselle oli merkitty asiakasryhmäkohtainen palvelunumero, josta asiakas voi pyytää veroilmoitukseen liittyvää ohjausta ja neuvontaa. Veroilmoituksen mukana lähetetyssä saatekirjeessä asiakkaita ohjattiin Verohallinnon verkkosivuille, josta löytyy syventävää vero-ohjausta. Myöskään Verohallinnon verotoimistojen toimipisteitä ja niiden yhteistietoja ei ilmoiteta muualla kuin Verohallinnon verkkosivuilla. Verotoimistojen yhteystietojen saamiseksi asiakkaiden oli hankittava tiedot joko Verohallinnon verkkosivuilta tai soittamalla palvelunumeroihin.

Verohallinnon toteuttamalla muutoksilla asiakkaiden asiakirjat ohjataan keskitettyyn käsittelyyn, jossa ne muutetaan sähköiseen muotoon. Asiakkaiden verotusasiakirjoja ei säilytetä enää missään verotoimistossa paperisena, vaan asiakirjat ovat vain sähköisessä muodossa. Verotus voidaan toimittaa Verohallinnossa valtakunnallisissa työjonoissa virkatyönä eri puolella Suomea ja asiakkaiden verotusasiakirjat voidaan tarkastaa missä tahansa verotoimistossa, jolloin asiakas voi asioida hänelle parhaiten sopivassa Verohallinnon toimipisteessä.

Verohallinnon selvitysten mukaan esitetyt veroilmoitus lähetetään noin 5.4 miljoonalle asiakkaalle. Vuosittain noin 4 miljoonaa asiakasta ei tee veroilmoitukselle täydennyksiä tai korjauksia. Esitetyt veroilmoitusta täydentää noin 1,4 miljoonaa asiakasta. Näistä asiakkaista vuoden 2018 veroilmoitustaan täydensi sähköisesti Verohallinnon OmaVero palvelussa yli 81 prosenttia. Paperilla veroilmoitustaan täydensi noin 19 prosenttia eli noin 235 000 asiakasta.

Verohallinto korostaa selvityksessään palvelukanavana henkilöasiakkaille ilmoitettua valtakunnallista asiakasryhmäkohtaista puhelinpalvelua, jossa asiakas saa ilmoittamista koskevaa neuvontaa ja ohjausta. Verohallinnon mukaan useimmiten lähes kaikilla asiakkailla on mahdollisuus asioida puhelimitse, vaikka sähköinen asiointi ei olisi jostain syystä mahdollinen. Puhelinpalvelussa asiakasta voidaan ohjata ja neuvoa siten, ettei käyntiasiointiin enää ole sen jälkeen tarvetta. Verohallinnon näkemyksen mukaan ei enää ole tarkoituksenmukaista ilmoittaa esitetyn veroilmoituksen yhteydessä verotoimistojen ja niiden toimipisteiden yhteystietoja. Nämä yhteystiedot löytyvät Verohallinnon verkkosivuilta. Verotoimistojen päätoimipaikat ovat avoinna arkisin kello 9-16.15 ja kesäaikana 9-15. Toimipisteiden aukioloajat sen sijaan vaihtelevat ja osa on auki vain kerran viikossa ja osa muutamia päiviä viikossa. Verohallinnon mukaan se voi asiakkaiden verkkosivulla asiointiin ohella palvella asiakkaita asiantuntevammin ja tehokkaammin valtakunnallisilla puhelinpalvelunumeroilla myös yhteystietoja ja aukioloaikoja koskeviin tiedusteluihin vastaamisessa.

Verohallinto oli tiedotteissaan ja asiakkaille lähetetyssä ohjeissa ohjannut asiakkaita käyttämään sähköistä OmaVero palvelua. Vuoden 2018 esitetyn veroilmoituksen korjanneista ja täydentäneistä asiakkaista valtaosa eli 81 prosentti ilmoitti muutokset sähköisesti. Kuitenkin vielä 19 prosenttia eli noin 235 000 asiakasta teki muutoksen paperilla. Tällöin heidän tuli tilata tarvitsemansa lomakkeet Verohallinnon puhelinpalvelusta tai tulostaa ne verkkosivulta taikka hankkia lomakkeet verotoimistoista. Lisäksi heidän tuli hankkia palautuskuoret erikseen, koska lomakkeiden mukana ei ollut palautuskuorta. Jos asiakas käytti omia kuoriaan, hänen täytyi maksaa postimaksu. Lomakkeet tuli lähettää ajoissa, koska niiden tuli olla perillä veroilmoitukseen merkittynä päivänä.

Vuoden 2018 esitetyjen veroilmoitusten mukana ei enää lähetetty myöskään veroilmoituksen täyttöopasta. Veroilmoituksen mukana oli saatekirje, johon oli merkitty valtakunnallinen asiakasryhmäkohtainen palvelunumero, josta asiakas voi saada ilmoittamiseen liittyvää ohjausta ja neuvontaa. Lisäksi saatekirjeessä ohjattiin asiakkaita Verohallinnon verkkosivuille, josta löytyy tarkempaa ohjausta. Paperi-ilmoittajilla, joilla ei ollut käytettävänä verkkoyhteyttä, tuli siten tarkemman ohjauksen saamiseksi soittaa valtakunnallisen palvelunumeroon tai asioida Verohallinnon toimipisteissä, joiden yhteystiedot olivat saatavilla vain Verohallinnon verkkosivulla tai puhelinpalvelussa.

Verohallinnon lausunnon mukaan sen puhelinpalvelut olivat vuoden 2019 aikana ruuhkautuneet eikä se saavuttanut puhelinpalvelullelleen asettamiaan vastaustavoitteita. Verohallinto ei lähettänyt esitetyn veroilmoituksen mukana enää ilmoituksen täyttöopasta eikä se myöskään ilmoittanut verotoimistojen toimipisteiden yhteystietoja muuten kuin verkkosivullaan. Verohallinto oli omilla toimenpiteillään lisännyt puhelinneuvonnan tarvetta ja neuvonnan ruuhkautumista, kun se ohjasi veroilmoituksen täyttämistä koskevaa neuvontaa tarvitsevat asiakkaansa ja yhteystietoja kysyvät asiakkaansa soittamaan asiakaspalvelunumeroon.

Olin ratkaisussani todennut, että Verohallinnon asiakas- puhelinpalvelussa vuoden 2018 lopussa ei toteutunut hyvä hallinto. Verohallinnon puhelinpalvelu ei täyttänyt hyvän hallinnon palvelun asianmukaisuuden vaatimusta, kun valtaosa asiakkaista jäi ilmaan minkäänlaista asiakas- ja neuvontapalvelua. En voinut myöskään pitää verotoimiston asiakaspalvelua asianmukaisena, kun asiakkaiden jonotusaika palveluun oli noin puolitoista tuntia. Pidin jonotusaikaa kohtuuttomana ja todellisena esteenä palvelun saatavuudelle. Myös vuoden 2019 aikana oikeusasiamiehelle saapuneet kantelut, joissa on kerrottu Verohallinnon eri toimipisteiden ruuhkista, ovat tukenneet käsitystäni siitä, että ainakin eräiden toimipisteiden asiakaspalvelun saatavuudessa oli merkittäviä ongelmia ja puutteita.

Olin ratkaisussani Verohallinnon verotoimistojen ja toimipisteiden yhteystietojen ilmoittamisessa korostanut eri asiakasryhmien yhdenvertaista kohtelua sekä viranomaisen asianmukaista palvelu- ja tiedottamisvelvollisuutta. Katsoin, että esitetyt veroilmoituksen yhteydessä asiakkaille tulisi ilmoittaa samat yhteystiedot, jotka on julkaistu Verohallinnon verkkosivuilla. Ratkaisussani, joka koski Verohallinnon ohjausta tilinumeron ilmoittamisessa olin todennut, että ohjauksesta puuttui kokonaan neuvonta niille asiakkaille, jotka halusivat ilmoittaa tilinumeronsa toimipisteissä tai tilaamalla puhelinpalvelusta lomake tilinumeron ilmoittamista varten. Tämä mahdollisuus ja tieto kerrottiin vasta kantelun johdosta annetuissa selvityksissä. Pidin Verohallinnon ohjausta lainvastaisesti puutteellisenä.

Verohallinto katsoo selvityksessään ja lausunnossaan kohtelevansa ja palvelevansa kaikkia verovelvollisia yhdenmukaisesti eikä sen näkemyksen mukaan sähköisen asiointipalvelujen kehittäminen ole syrjinyt niitä asiakkaita, jotka haluavat edelleen hoitaa ilmoittamisvelvollisuutensa paperilla. Kuten olen edellä todennut, paperilla ilmoittajien tulee tilata tai tulostaa lomakkeet, tilata kirjekuoret, mahdollisesti maksaa postimaksu ja huolehtia siitä, että lähetetyt lomakkeet ovat perillä Verohallinnossa viimeistään veroilmoitukseen merkittynä päivänä. Paperilla ilmoittaminen vaatii siten verovelvollisen aktiivisia omia erilaisia toimia ja toimenpiteitä. Kuitenkin juuri näiden asiakkaiden joukossa on niitä henkilöitä, joilla ei ole mahdollisesti kykyä tai taitoa sähköiseen asiointiin viranomaisen kanssa. Heille saattaa olla haasteellista myös huolehtia niistä lukuisista toimenpiteistä, joita esitetyt veroilmoituksen täydentäminen paperilla vaatii.

Verohallinto ei enää lähettänyt veroilmoituksen täyttöopasta. Asiakkaita ohjattiin käyttämään Verohallinnon puhelinpalvelua, jonka se itsekin totesi olleen ruuhkautunut. Lisäksi esitetyt veroilmoituksen saatekirjeessä asiakkaita ohjattiin verkkosivuille hakemaan vero-ohjeita. Siten Verohallinnon ne asiakkaat, jotka mahdollisesti erityisesti tarvitsivat neuvontaa ja joita sähköisesti tarjolla oleva neuvonta ei tavoittanut, jäivät ruuhkautuneen puhelinneuvonnan varaan tai joutuvat jonottamaan niin ikään ruuhkautuneissa toimipisteissä.

Edellä todettujen näkökohtien vuoksi en ole voinut vakuuttua siitä, että Verohallinnon esitetyt veroilmoituksen korjaus- ja täydennysmenettely kohteli sen asiakkaita tasapuolisesti ja turvasi yhdenvertaiset mahdollisuudet asioiden hoitamiseen.

Verohallinnon selvityksistä ilmenee, että myöhästymismaksuja määrättiin vain 128 henkilöasiakkaalle. Tämä ei kuitenkaan mielestäni osoita korjaus- ja täydennysmenettelyn toimivuutta paperi-ilmoittajien kohdalla. Verohallinnon asiakkaat saattoivat paperilla ilmoittamisen vaatimien eri vaiheiden ja toimenpiteiden ja puuttuneen vero-ohjauksen vuoksi luopua kokonaan esitetyt veroilmoituksen korjaamisesta tai täydentämisestä. Lisäksi myöhästymismaksua ei määrätty vähäisissä myöhästymisissä eikä vähennystietojen ilmoittamisessa myöhässä.

Verohallinnon esitetyt veroilmoituksen korjaus- ja täydennysmenettelyn muutokset liittyivät henkilöasiakkaiden verotuksen siirtymiseen Verohallinnon uuteen tietojärjestelmään, jossa vuoden 2018 veroilmoitukset ja muut asiakirjat tuotiin ensimmäisen kerran sähköisessä muodossa myös Verohallinnon asiakkaiden nähtäville OmaVero palvelussa. Menettelyuudistukset mahdollivat Verohallinnon asiakkaille laajemman sähköisen asioinnin. Verohallinnon asiakkaiden sähköinen asiointi tehostaa Verohallinnon toimintaa, koska tällöin, sähköisesti annettuja lomakkeita, toisin kuin paperisia lomakkeita, ei tarvitse saattaa optisen luvun palvelulla sähköiseen muotoon. Kun asiakkaiden verotusasiakirjat ovat sähköisessä muodossa, Verohallinnon virkailijat voivat käsitellä niitä valtakunnallisessa työjonossa eri puolella Suomessa.

Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluva palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden vaatimuksen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Pidän sähköisen asioinnin kehittämistä ja asiakkaiden lisääntyneitä mahdollisuuksia sähköiseen asiointiin myönteisenä. Korostan kuitenkin, että hallintolain esitöissä (HE 72/2002 vp) on kuitenkin todettu, että asioinnin järjestämisen keinoja ja laajuutta tulee pyrkiä arvioimaan erityisesti palvelujen käyttäjinä olevien henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden kannalta. Kaikille palveluja tarvitseville on pyrittävä turvaamaan yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta. Asiointimahdollisuuksien on myös vastattava mahdollisimman hyvin yhteiskunnallisten erityisryhmien tarpeisiin. Sanotunlaisia erityisryhmiä ovat esimerkiksi vanhukset, sairaat ja vammaiset.

Verohallinnon uusi esitetyt veroilmoituksen korjaus- ja täydennysmenettelyn muutos oli merkittävä. Se lisäsi verovelvollisten asiakkaiden neuvonnan tarvetta. Neuvontaa ja ohjausta tarvitsevat erityisesti ne verovelvolliset, joita Verohallinnon sähköiset palvelut eivät tavoita. Käsitteeni mukaan arvioitavana on ollut Verohallinnon esitetyt veroilmoituksen korjaus- ja täydennysmenettely paperilla ilmoittajien kohdalla ei täytä hallinnon asiakkaiden tasapuolisen kohtelun vaatimusta eikä vaatimusta järjestää asiointimahdollisuudet siten että ne vastaavat kaikkien asiakkaiden, myös yhteiskunnallisten erityisryhmien tarpeita. Verohallinnon esitetyt veroilmoituksen korjaus- ja täydennysmenettely ei täytä hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvia vaatimuksia paperilla ilmoittajille tarjottavan neuvontapalvelun osalta eikä menettelyn heiltä edellyttämien lukuisten omien aktiivisten toimenpiteiden johdosta.