

4.11.2019

EOAK/6525/2018

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Ulla-Maija Lindström**

## **VEROHALLINNON PUHELINPALVELU**

### **1 KANTELU**

Kantelija pyysi tutkimaan Verohallinnon puhelinpalvelun asianmukaisuuden. Kantelun mukaan puhelu Verohallintoon kesti 58 minuuttia. Kantelija yritti saada verovelkatodistusta soittamalla Verohallintoon. Hän jonotti kahdesti ja vasta kolmannella kerralla sai asian hoidetuksi. Kantelija oli pettynyt, koska joutui pienyrittäjänä käyttämään tähän työaikaansa.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta hankittiin Verohallinnon Asiointiyksikön selvitys 15.1.2019 ja Esikunta- ja oikeusyksikön lausunto 13.2.2019.

Asiointiyksikön selvityksessä todettiin seuraava.

Verohallinto on kehittänyt asiakaspalveluaan ja asiointikanaviaan asiakaskysynnän ja -tarpeiden mukaisesti. Viime aikoina varsinkin verkkoasiointi on kiinnostanut asiakkaita ja se kasvaakin kovasti. Verohallinto palvelee asiakkaitaan edelleen kuitenkin myös puhelimitse ja käyntiasiakaspalvelupisteissämme eri paikkakuntien verotoimistoissa.

Kantelun tehnyt asiakas oli soittanut 12.12.2018 Verohallinnon puhelinpalveluun, Verovelkatodistukset -palvelunumeron, missä otetaan vastaan tilauksia verovelkatodistuksista ja todistuksista verojen maksamisesta. Tähän palvelunumeron vastaavat Verohallinnon virkailijat vastaavat myös muun muassa maksuliikenteen palvelunumeron ja maksujärjestelyt ja perintä -palvelunumeron. Maksuliikenteen palvelunumerossa hoidetaan asiakkaiden neuvontaa verojen maksamiseen ja palauttamiseen liittyen.

Verovelkatodistukset -palvelunumeron oli 12.12.2018 saapunut kaikkiaan 91 puhelua, joista 25 puhelua oli vastattu. Vastattujen puheluitten keskimääräinen jonotusaika tässä palvelunumerossa oli kyseisenä päivänä ollut 8 min 38 sek. Muihin samojen virkailijoiden vastaamiin palvelunumeroihin oli samana päivänä saapunut vajaa 9 500 puhelua ja keskimääräinen jonotusaika vastattujen puheluitten osalta oli ollut 8 min 30 sek. Verohallinnon puhelinpalvelussa, palvelunumeroihin soitettaessa, on puhelukohtainen maksimijonotusaika rajoitettu teknisin ratkaisuin kymmeneen (10) minuuttiin. Jonotusaika on maksullista (pvm/mpm) ja toistaiseksi maksimijonotusajan rajoittaminen on nähty tarpeelliseksi saadun asiakaspalautteen perusteella. Tarve puhelinpalvelun tekniseen uudistamiseen on kuitenkin havaittu ja muun muassa puhelinpalvelun joustavamman käytettävyyden lisääminen on viime aikoina ollut kehitystyön alla. Verohallinnon asiakaspalvelussa on testattu useita erilaisia teknisiä ratkaisuja puhelinpalvelun kehittämiseksi, mutta työ on vielä kesken; seuraavat pilotoinnit kehitystyön edistämiseksi on tarkoitus aloittaa viikolla 4/2019.

Verovuoden 2017 ennakonpalautukset oli maksettu asiakkaiden tileille 11.12.2018. Veronpalautuspäivä ja sitä seuraavat päivät ovat perinteisesti olleet kalenterivuoden kiireisimpiä päiviä maksuliikenteen palvelunumerossa. Koko Verohallinnon asiakaspalvelussa varaudutaankin tarkoin ennakoimalla ja lisäresursoimalla nämä etukäteen hyvin tiedossa olevat kiireiset ja ruuhkaiset päivät. Verohallinnon asiakaspalvelua ei kuitenkaan pystytä resursoimaan eikä sen toimintaa pyörittämään jatkuvasti vain kiirepäiville tarvittavien maksimiresurssitarpeiden mukaisesti, vaan huomioon on otettava myös asiakaspalvelun kustannukset, kokonaistuloksellinen toiminta ja resurssien tasainen riittävyys ja käytettävyys ruuhkapiikkien ulkopuolella, ns. normitilanteessa.

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. Mikäli Verohallinnon asiakaspalvelu resursoitaisiin ruuhkapiikkien mukaan, asiakaspalvelun toiminta ei esimerkiksi kustannustehokkuuden näkökulmasta tarkasteltuna loisi minkäänlaisia edellytyksiä tehtävän tulokselliselle hoitamiselle.

Verovelkatodistuksen ja todistuksen verojen maksamisesta voi tilata myös vaihtoehtoisesti muista kanavista kuin puhelimitse. Verohallinnon sähköinen OmaVero -palvelu tarjoaa mahdollisuuden saada todistuksen välittömästi sähköisessä muodossa ja omalta tietokoneelta tulostettavaksi. Tästä tilausvaihtoehdosta kerrotaan Verovelkatodistukset -palvelunumerossamme pyörivässä nahoitetussa tiedotteessa. Tiedote kuuluu palvelunumeroon soitettaessa, ennen kuin soittajalla on mahdollisuus jäädä jonottamaan ja odottamaan vastausta puheluun. Vaihtoehtoisesti ko. todistuksen voi tilata kertatilauksena tai vuoden voimassa olevana jatkuvana tilauksena Verohallinnon nettisivulta löytyvän tilauslomakkeen kautta <https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/yhteystiedot-ia-asiointi/asiointiverkossa/verovelkatodistuksen-tilaaminen/>.

Verohallinnon asiakaspalvelun käytäntöihin kuuluu, että se tiedottaa asiakkaitaan esimerkiksi puhelinpalvelun erikoistilanteista nettisivuillamme osoitteessa [www.vero.fi](http://www.vero.fi).

Edellä mainittuihin seikkoihin perustuen Verohallinto katsoi, että sen asiakaspalvelutoiminnassa noudatetaan hallintolain mukaisia hyvän hallinnon periaatteita.

**Esikunta- ja oikeusyksikön lausunnossa todettiin seuraava.**

### **Lainsäädäntö**

#### *Hyvä hallinto*

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Hallintolain 8 §:ssä tarkoitettuun neuvontavelvollisuuteen kuuluu erityisesti neuvonta asioiden vireillepanossa, asiakirjojen täydentämisessä sekä kuulemis- ja selvittämistilanteissa.

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.

Verohallinnon asiakas saa Verohallinnon neuvontapalveluita puhelimitse, asioimalla Verohallinnon toimipisteissä ja tutustumalla Verohallinnon internet -sivustolla oleviin Verohallinnon päätöksiin, ohjeisiin ja tiedotteisiin. Verohallinto palvelee asiakkaitaan valtakunnallisissa, asia- ja asiakasryhmittäisissä palvelunumeroissa. Verohallinto palvelee asiakkaitaan myös sähköisesti, joka helpottaa huomattavasti Verohallinnon asiakkaiden mahdollisuutta valita asioinnilleen hänelle sopiva ajankohta.

Verohallinto on tuottanut Verohallinnon [www.vero.fi](http://www.vero.fi) -sivustolle laajan verolainsäädäntöä koskevan aineelliseen ja menettelylliseen tietoaineiston, jotta Verohallinnon asiakkaiden asiointi veroasioissa voisi tapahtua joustavasti ja Verohallinnon asiakas saisi tarvitsemansa tiedon vaivatta asiansa hoitamiseksi. Verohallinnon asiakkaiden käytössä on nykyisin myös OmaVero sähköinen asiointipalvelu, jossa asiakkaita ohjataan veroasiodensa hoitamiseen sähköisesti, OmaVerosta löytyy kirjallisen ohjauksen lisäksi myös asiakkaille tarkoitettuja videoita, jotta asiakkaat voivat ja osaisivat menetellä oikein sähköisesti OmaVerossa. OmaVerossa Verohallinnon asiakas voi sujuvasti tilata mm. verovelkatodistuksen/todistuksen verojen maksamisesta.

### **Asiointiyksikön menettely**

Verohallinnon [www.vero.fi](http://www.vero.fi) -sivustolta löytyvät Verohallinnon valtakunnalliset palvelunumerot. "Verovelkatodistukset" palvelunumeron yhteydessä on myös ohjauslinkki sähköiseen verovelkatodistuksen tilauslomakkeeseen. Verohallinto onkin ohjannut asiakkaitaan verovelkatodistuksen sähköiseen tilaamiseen välttääkseen asiakkaidensa tarpeettoman jonotuksen kyseiseen puhelinsarjaan. Verovelkatodistuksen voi tilata lisäksi OmaVero -asiointipalvelussa, jossa asiakas saa verovelkatodistuksen OmaVeronsa ja on asiakkaan tulostettavissa.

Asiointiyksikön selvityksen mukaan kantelija soitti kirjoituksensa mukaisesti 12.12.2018 Verohallinnon "verovelkatodistukset" valtakunnalliseen palvelunumeroon, jossa Verohallinnon virkailijat ottavat vastaan asiakkaiden tilauksia koskien verovelkatodistuksia/verojen maksamista.

Asiointiyksikön selvityksestä ilmenee myös, että kantelija sai edellä esitettyyn palvelunumerosarjaan soittaessaan nauhoitetun tiedotteen mahdollisuudesta tilata tarvitsemansa todistus sähköisesti, jolloin asiakas olisi välttynyt jonottamasta virkailijalle saadakseen hoidettua tilauksensa. Kantelukirjoituksessa tarkoitettussa tapauksessa kantelija on saamastaan ohjauksesta huolimatta halunnut asioida asiassaan puhelimitse tietoisena joutumisesta odottamaan Verohallinnon puhelinpalveluissa olleen ruuhkan johdosta.

Kantelukirjoituksessa esitettyinä päivinä "verovelkatodistukset" valtakunnalliseen palvelunumerosarjaan saapui kaikkiaan 91 soittoa. Kantelijan soittamana päivinä Verohallinnon virkailijat ehtivät vastata 25 soittoon tuossa numerosarjassa. Jonotusaika kyseisessä palvelunumerossa oli 8 minuuttia 38 sekuntia. Samojen virkailijoiden hoitamiin muihin palvelunumerosarjoihin saapui tuona päivänä kaikkiaan noin 9 500 puhelua. Keskimääräinen jonotusaika näissä puhelinnumerosarjoissa oli 8 minuuttia 30 sekuntia.

Verovelkatodistustilauksen vastaanottaminen ei edellytä varsinaista asiakkaan neuvontaa vaan asiakkaan puhelimitse tekemästä pyynnöstä asiakkaalle toimitetaan asiakkaan verovelkatodistus tai todistus verojen maksamisesta. Edellä esitettyä puhelinnumerosarjaa Verohallinnossa hoitavat samat virkailijat, jotka hoitavat puhelinasiakkaita samanaikaisesti maksuliikenteen palvelunumerosarjassa ja maksujärjestelyt ja perintä -palvelunumerosarjassa. Verohallinnon puhelinpalvelusarjojen järkevällä organisoinnilla Verohallinnon tavoitteena on huolehtia asiakkaidensa asianmukaisesta palvelutarpeen tyydyttämisestä ja samalla Verohallinnon toiminnan tehokkuudesta. Tämä vaatii Verohallinnon virkailijoiden työpanoksen oikea-aikaista ja oikeamääräistä kohdistamista eri puhelin-sarjoihin, jotta Verohallinto pystyy suoriutumaan tehtävistään hallintolain edellyttämällä tavalla. Verohallinto onkin pystynyt puhelinpalvelujen ajoittaisista kysyntäpiikeistäkin huolimatta palvelemaan laajaa asiakaskuntaansa kohtuullisessa ajassa.

Huolimatta Verohallinnon erityisestä panostuksesta asiakkaille annettaviin puhelinpalveluihin, Verohallinto huomioi puhelinpalvelun organisoinnissa hallintolain edellyttämällä tavalla myös toiminnan tuloksellisuuden ja laadun. Tämän johdosta Verohallinnolla ei ole mahdollisuuksia järjestää puhelinpalvelujaan siten, että Verohallinnon puhelinpalveluissa ei syntyisi koskaan vältettävissä olevaa jonottamista. Verohallinto informoi hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti asiakkaitaan puhelinruuhkista ja puhelinpalveluissa olevista teknisistä ongelmista sekä sähköisissä palveluissa olevista käyttökatkoista.

### **Verohallinnon puhelinpalvelut**

Verohallinto on toimittanut asiakas- ja asiaryhmittäin aineellista ja menettelyllistä ohjausta [www.vero.fi](http://www.vero.fi) - sivustolle, josta Verohallinnon asiakas löytää parhaiten myös tarvittavat Verohallinnon yhteystiedot ja asiakkaan kannalta parhaan asiointikanavan asiansa hoitamiseksi. Ohjaamalla asiakkaita Verohallinnon eri asiointikanaviin Verohallinto voi entistä paremmin palvella ilman aiheetonta viivytystä puhelimitse niitä asiakasryhmiä, jotka tarvitsevat erityisesti suullista ohjausta ja neuvontaa asiansa hoitamiseksi.

Verohallinto arvioi ajoittain puhelinpalvelujensa saatavuutta, laatua ja määrää asiakkailta saatujen palautteiden, Verohallinnon menettelyissä tapahtuvien muutosten ja tekemänsä laadunvarmistuksen perusteella. Verohallinto organisoii puhelupalveluunsa ajoittain normaalia määrää enemmän henkilöitä muista toiminnoistaan tiedossa olevien menettelymuutosten johdosta. Pääsääntöisesti Verohallinto onkin saanut hyvää asiakaspalautetta eri asiointikanavien toimivuudesta, saavutettavuudesta ja laadusta.

Nykyisin Verohallinto on rajoittanut asiakkaidensa jonotusajan palvelunumeroissa teknisin ratkaisuin maksimissaan 10 minuuttiin, jotta asiakkaiden jonotusaika ei muodostuisi ruuhkatilanteissa liian pitkäksi. Tällä on haluttu välttää sitä, että Verohallinnon asiakas joutuisi jonottamaan saamatta haluamaansa palvelua liian kauan. Mahdollista on, että joudumme arvioimaan tätä rajoitetta uudelleen.

Verohallinnon toiminnassa ja menettelyissä tapahtuu vuosittain lukuisia lainsäädäntöön ja verotusmenettelyyn liittyviä muutoksia, joilla on vaikutusta Verohallinnon asiakkaisiin ja aiheuttaa Verohallinnossa lisääntyvää neuvontatarvetta. Verohallinnossa tiedostetaan ja reagoidaan menettelymuutosten aiheuttamaan puhelinpalvelujen kysyntätarpeeseen. Verohallinnon tavoitteena on myös erilaisin puhelupalvelukokeiluin vähentää tilanteita, joissa Verohallinnon asiakas ei saisi tarvitsemaansa tietoa kohtuullisessa ajassa menetelläkseen veroasiansa hoitamiseksi oikein. Tarkoituksena on myös vähentää uusintasoittoja, jotta voimme seurata palvelutarvetta nykyistä paremmin.

Verohallinto on kehittänyt jatkuvasti taloudellisten resurssiensa puitteissa asiointikanaviaan asiakkailta saamansa palautteen ja toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten edellyttämällä tavalla, Tämän johdosta Verohallinto tarjoaa ja ohjaa asiakkaitaan hoitamaan veroasioitaan enenevässä määrin helposti sähköisesti verkossa, joka ei ole sidottu puhelinpalvelujen tavoin virka-aikaan. Verohallinto pystyy parhaiten palvelemaan asiakkaitaan, kun Verohallinto on ennakoivalla neuvonnalla kyennyt ohjaamaan asiakkaansa näille parhaiten soveltuvaan asiointikanavaan, jolloin tarpeettomilta ruuhkilta vältytään.

### **Lopuksi**

Edellä esitettyyn ja Asiointiyksikön selvitykseen viitaten Verohallinto katsoo, että kantelija on saanut asianmukaisesti tilattua haluamassaan asiointikanavassa tarvitsemansa verovelkatodistuksen/todistuksen verojen maksamisesta. Se, että kantelija on joutunut soittamaan Verohallinnon puhelinpalveluun ilmoituksensa mukaan kaksi kertaa turhaan saamatta tilattua haluamaansa verovelkatodistusta, ei Verohallinnon näkemyksen mukaan voida pitää kohtuuttomana ja hyvän hallinnon periaatteiden vastaisena.

### 3 RATKAISU

Verohallinnon lausunnossa selostetut hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat lain 7 §:ssä säädetty palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden vaatimus sekä lain 8 §:ssä säädetty viranomaisen neuvontavelvollisuus.

Hallintolain esitöiden (HE 72/2002 vp) mukaan julkisia palveluja järjestettäessä tulee erityisesti kiinnittää huomiota palvelujen riittävyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen. Palvelujen saatavuutta ei tulisi rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. Myös hallinnossa asioivan itsemääräämisoikeutta ja toimintaedellytyksiä viranomaisasioinnissa on mahdollisuuksien mukaan pyrittävä edistämään. Tämän tavoitteen toteutuminen edellyttää riittävää yhteistyötä ja vuorovaikutusta hallinnossa asioivan sekä viranomaisen välillä. Myös palvelujen käyttäjiltä saatu palaute ja asiakaslähtöiset arviointimenetelmät parantavat palvelun laatua ja tehokkuutta. Asioinnin järjestämisen keinoja ja laajuutta tulisi 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 olisi myös vastattava mahdollisimman hyvin yhteiskunnallisten erityisryhmien tarpeisiin. Sanotunlaisia erityisryhmiä ovat esimerkiksi vanhukset, sairaat ja vammaiset.

Verohallinto on pyrkinyt voimakkaasti lisäämään ja kehittämään sähköisiä asiointikanaviaan. Hallintolain esitöiden mukaan asiointipalvelujen saatavuutta ei tule rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. Myös hallinnossa asioivan valinnanvapautta ja itsemääräämisoikeutta sekä toimintaedellytyksiä viranomaisasioinnissa on mahdollisuuksien mukaan pyrittävä edistämään. Monilla Verohallinnon asiakkailta ei ole halua tai kykyä käyttää Verohallinnon sähköisiä palvelukanavia. Tämä vuoksi hyvän hallinnon vaatimukset täyttävä ja asianmukaisesti toimiva puhelinpalvelu on keskeinen ja tärkeä viranomaisen tarjoama palvelukanava erityisesti Verohallinnossa, jossa on merkittävästi vähennetty toimipisteitä ja siten asiakkaiden mahdollisuuksia henkilökohtaiseen asiointiin.

Ylimmän laillisuusvalvojan ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että kohtuullista jonotusaikaa ja siitä aiheutuvaa normaalin puheluhinnan suuruista kustannusta voidaan pitää asiakkaan valitsemaan palvelukanavaan liittyvänä normaalina kustannuksena. Toinen asia on, että viranomaisen on huolehdittava jonotusaikojen pysymisestä niin kohtuullisina, että ne eivät muodosta tosiasiallista estettä neuvontapalveluiden saatavuudelle.

Verohallinnon selvityksen mukaan kantelijan 12.12.2018 soittamaan puhelinpalvelunumeroon saapui 91 puhelua, joista vastattiin 25 puheluuksi. Kantelijan mukaan hänen puhelunsa Verohallintoon kesti 58 minuuttia. Kantelija oli yrittänyt hoitaa asiaa jonottamalla kahdesti ja vasta kolmannella soitolla hän sai asiansa hoidetuksi. Verohallinnon näkemyksen mukaan kantelijan samaa puhelinpalvelua ei voida pitää kohtuuttomana ja hyvän hallinnon periaatteiden vastaisena.

En voi yhtyä tähän Verohallinnon näkemykseen. Pidän huolestuttavana sitä, että valtaosa Verohallinnon puhelinpalveluun yrittäneistä ei saanut lainkaan palvelua eikä haluamaansa neuvontaa. Mielestäni Verohallinnon puhelinpalvelun toiminta ei ollut asianmukaista, kun 91 puhelusta vain 25 vastattiin. Näin ollen 66 asiakasta jäi ilmeisesti ilman asianmukaista puhelinpalvelua ja neuvontaa. Myöskään en voi pitää kohtuullisena ja hyväksyttävänä kantelijan saamaa palvelua, kun hän joutui soittamaan palvelunumeroon kolme kertaa ja viimeisellä puhelukerralla hän joutui jonottamaan palveluun 58 minuuttia. Käsitykseni mukaan jonotusaika oli kohtuuttoman pitkä ja muodostui tosiasialliseksi esteeksi asianmukaisen neuvontapalvelun saatavuudella.

Kuten saamassani selvityksessäkin todetaan, Verohallinnon toiminnassa ja menettelyssä tapahtuu vuosittain lukuisia lainsäädäntöön ja verotusmenettelyyn liittyviä muutoksia, joilla on vaikutusta Verohallinnon asiakkaisiin ja aiheuttaa lisääntyvää neuvonnantarvetta. Lisääntyvää neuvontaa tarvitsevat erityisesti ne verovelvolliset, joita sähköisesti tarjolla oleva neuvonta ei saavuta, kuten ikääntyneet henkilöt. Ottaen huomioon verovelvollisuuden luonteen ja verovelvollisuuden muuttumisen entistä enemmän verovelvollisen omaan aktiivisuuteen perustuvaksi en ole voinut vakuuttua siitä, että Verohallinnon neuvontapalvelut täyttäisivät perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvatun hyvän hallinnon vaatimukset asianmukaisuudesta ja viivytyksettömydestä.

Olen edellä todennut, hyvän hallinnon vaatimukset täyttävä ja asianmukaisesti toimiva puhelinpalvelu on keskeinen ja tärkeä viranomaisen tarjoama palvelukanava erityisesti Verohallinnossa, jossa on merkittävästi vähennetty toimipisteitä ja siten asiakkaiden mahdollisuuksia henkilökohtaiseen asiointiin. Käsitykseni mukaan Verohallinnon puhelinpalvelu 12.12.2018 ei täyttänyt hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvaa palvelun asianmukaisuuden ja viranomaisen neuvontavelvollisuuden vaatimuksia.

#### **4 TOIMENPITEET**

Saatan edellä esittämäni käsityksen siitä, että Verohallinnon puhelinpalvelu ei täyttänyt hyvän hallinnon perusteiden vaatimuksia Verohallinnon tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Verohallinnolle.