



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

Mirka Nukarinen

# Hyvän hallinnon periaatteet sähköisessä Verohallinnossa

Case Omavero

Laskentatoimen ja rahoituksen akateeminen yksikkö  
Talousoikeuden pro gradu -tutkielma  
Talousoikeuden maisteriohjelma

Vaasa 2022

---

**VAASAN YLIOPISTO****Laskentatoimen ja rahoituksen akateeminen yksikkö**

<b>Tekijä:</b>	Mirka Nukarinen		
<b>Tutkielman nimi:</b>	Hyvän hallinnon periaatteet sähköisessä Verohallinnossa : Case Omavero		
<b>Tutkinto:</b>	Kauppätieteiden maisteri		
<b>Oppiaine:</b>	Talousoikeuden koulutusohjelma		
<b>Työn ohjaaja:</b>	Juha Lindgren		
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2022	<b>Sivumäärä:</b>	79

---

**TIIVISTELMÄ:**

Hallintolaissa on asetettu viranomaisen toiminnalle laadulliset vähimmäisvaatimukset, joita kutsutaan hyvän hallinnon periaatteiksi. Hyvän hallinnon periaatteita on noudatettava Verohallinnon toiminnassa, joten niiden vaikutukset ulottuvat myös Verohallinnon asiakkailleen tarjoamiin sähköisiin palveluihin.

Tutkimuksessa tarkastellaan sähköisen Verohallinnon kannalta keskeisiä hyvän hallinnon periaatteita, sekä niiden toteutumista Verohallinnon sähköisessä arjessa. Aihetta lähestytään esittelemällä hyvää hallintoa ja hallintolaista johdettavat hyvän hallinnon keskeiset periaatteet. Kunkin periaatteen yhteydessä havainnoidaan niiden toteutumista käytännössä Verohallinnon asiakkaille suunnatuissa sähköisissä palveluissa. Tutkimuksen tavoitteena on kartoittaa, edistääkö Verohallinto hyvää hallintoa Omaveron avulla, ja jos kyllä, millä keinoilla. Kysymyksen tarkastelu tapahtuu laadullisena tapaustutkimuksena ja primaarisen aineiston keruumenetelmänä on osallistuva havainnointi. Lisäksi havaintojen tukena toimii sekundaarisena aineistona Omaveron anonyymi avoin asiakaspalaute.

Yksittäisillä sähköisten palveluiden ratkaisuilla pystytään vaikuttamaan monesti useaan, ellei jopa kaikkiin hyvän hallinnon periaatteisiin samanaikaisesti. Periaatteet ovat tyypillisesti kytköksissä toisiinsa, jolloin toisen periaatteen noudattaminen usein vahvistaa myös toisen periaatteen toteutumista. Vastaavasti periaatteilla esiintyy myös toisiaan rajoittavia piirteitä.

Yleisesti ottaen asiakkaat kokevat Omaveron monipuolisena ja nykyaikaisena palveluna. Palautteissa korostuu erityisesti Verohallinnon rooli sähköisten viranomaispalveluiden edelläkävijänä. Erityiskiitosta saa Omaveron hyvä toimintavarmuus, sekä asiakkaiden mahdollisuudet asioida joustavasti ja vaivattomasti Verohallintoon, silloin kun heille parhaiten sopii. Asiakkaat ovat tyytyväisiä mahdollisuuteen asioida itsenäisesti, selkeän, kansantajuisen ja ohjaavan käyttöliittymän avulla.

Kaikkia hyvän hallinnon periaatteita oli selvästi noudatettu Verohallinnon Omavero-palvelussa lainsäädännön sallimissa rajoissa. Erityisesti yhdenvertaisuusperiaatetta, palveluperiaatetta ja neuvontaperiaatetta on edistetty tehokkaasti viime vuosien sähköisten palveluiden kehityksen myötä. Samoin viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistyö on sähköisten alustojen myötä kehittynyt edellisinä vuosina vauhdikkaasti niin kotimaassa kuin kansainvälisesti. Suurimmalle osalle asiakaista sähköiset palvelut edistävät erityisesti palveluperiaatteen toteutumista, sekä keventävät asiakkaiden hallinnollista taakkaa. Yhteenvetona Omaveron voi todeta noudattavan hyvin hallintolain hyvän hallinnon periaatteita. Palveluissa on tehty useita hyvän hallinnon periaatteita edistäviä ratkaisuja.

---

**AVAINSANAT:** hallintolaki, hyvä hallinto, sähköiset palvelut, sähköinen asiointi, sähköinen hallinto, verohallinto

## Sisällys

1	Johdanto	4
1.1	Sähköinen hallinto Suomen viranomaisessa	4
1.2	Sähköinen Verohallinto ja Omavero	6
1.3	Tutkimuksen rakenne ja aiheen rajaus	12
1.4	Tutkimuksen tavoite ja tutkimusmenetelmä	13
2	Hyvä hallinto	15
2.1	Hyvä hallinto perusoikeutena	15
2.2	Legaliteettiperiaate	18
2.3	Hyvän hallinnon periaatteet	20
2.3.1	Yhdenvertaisuusperiaate	24
2.3.2	Tarkoitussidonnaisuuden periaate	31
2.3.3	Puolueettomuusperiaate	32
2.3.4	Suhteellisuusperiaate	35
2.3.5	Luottamuksensuojaperiaate	40
2.3.6	Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus	45
2.3.7	Neuvonta	52
2.3.8	Hyvän kielenkäytön vaatimus	57
2.3.9	Viranomaisen yhteistyö	60
3	Yhteenveto ja johtopäätökset	67
	Lähteet	74

# 1 Johdanto

## 1.1 Sähköinen hallinto Suomen viranomaisessa

Suomen lainsäädäntö ei määrittele sähköistä hallintoa, mutta käytännössä se tarkoittaa nykyaikaisen tieto- ja viestintätekniiikan hyödyntämistä julkishallinnossa esimerkiksi sähköisten asiointipalveluiden, asianhallintajärjestelmien, automatisoinnin ja sähköisen tiedonsiirron keinoin (Voutilainen, 2006). Sähköisen hallinnon voidaan katsoa edistävän viranomaisten toiminnan ja toimintatapojen kehittymistä nykyaikaiseen, tietoyhteiskunnan vaatimusten mukaiseen suuntaan. Euroopan komission tiedoksiannon mukaan (2016/179, s. 2) sähköinen hallinto tehostaa julkisen sektorin toimintaa muun muassa parantamalla tiedon ja palvelun laatua, sekä tukemalla ja automatisoimalla hallinnollisia prosesseja. Sähköinen hallinto nähdään avaintekijänä muun muassa hallinnollisen taakan keventämisessä, jonka ytimessä on pyrkimys mahdollistaa yritysten ja kansalaisten asiointi viranomaistahojen kanssa kevyesti, nopeasti, vaivattomasti ja kustannustehokkaasti. Samaan aikaan viranomaisen itsensä toiminta tehostuu.

Sähköinen asiointi viranomaisen kanssa on mahdollistettu Suomen lainsäädännössä jo suhteellisen aikaisin (Kulla ja Salminen, 2021, s. 66-68). Sähköisellä asiointilla tavoitellaan hallinnon näkökulmasta tehokkuutta ja säästöjä, tiedon jakamista, sekä parempia ja kattavampia asiakaspalvelumahdollisuuksia. Asiakkaan näkökulmasta viranomaispalvelut ovat puolestaan joustavammin ja tasapuolisemmin saatavilla ajasta ja paikasta riippumatta, ja esimerkiksi asioiden vireillepanoon on saatavilla vaihtoehtoisia keinoja. Sähköinen hallinto koostuu kokonaisuudesta, joka pitää sisällään viranomaisen tietojärjestelmiä, asiakkaiden sähköisiä asiointikanavia ja palveluita, verkostoja ja tietojenvaihtoa, sekä näitä käyttäviä henkilöistä. Voutilainen (2006, s. 2) kiteyttää, että hyvä sähköinen hallinto mahdollistaa avoimen, tasavertaisen ja kustannustehokkaan julkisen sektorin toiminnan, kunhan se toteutetaan hyvän hallinnon periaatteita noudattaen.

Nykyaikaisen teknologian hyödyntäminen viranomaistoiminnassa saavuttaa yhteiskunnallisia taloudellisia ja sosiaalisia etuja (Oikeusministeriö, 2020). Digitalisaation edistäminen on nykypäivänä yleisesti ottaen tavoite niin suomalaisessa hallinnossa, kuin koko yhteiskunnassa. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitteena on tukea hallinnon digitalisaatiota, kestäväää kehitystä ja kokeilukulttuuria lainsäädännön keinoin. Hallitusohjelma sisältää muun muassa maininnan lakimuutoksista tekoälyyn ja automaatiokäsittelyyn, sekä automaatiopäätöksiin liittyen. Eurooppalaisessa tilastossa Suomi on muiden Pohjoismaiden tapaan varsin edistyneellä tasolla hallinnon digitalisaatiossa (Eduskunta, 2020).

Pöysti (2018, s. 899) kuvaa artikkelissaan sähköistymisen ja digitalisaation mukanaan tuomia muutoksia julkiseen hallintoon. Suomen hallinto on juuri nyt murroksessa voimakkaan digitalisoitumisen myötä. Tulevaisuudessa laaja sähköinen tietojenvaihto ja eri tahojen yhteistyö korvaavat aikaisemman yksilökeskeisen ja vuorovaikutteisen kansakäymisen viranomaisen ja yksilön välillä. Hallinto, tietojenkäsittely, hakemukset ja ratkaisut kulkevat enenevässä määrin massana automaatiiossa. Teknologia mahdollistaa uudenlaisen tiedolla johtamisen yhteiskunnassa, sekä avaa uusia yhteiskunnallisen vaikuttamisen keinoja.

Myös Euroopan komissio kannustaa unionin jäsenvaltioiden viranomaisia rajat ylittävään sähköiseen hallintoon ja yhteistyöhön (Euroopan komissio, 2022a). Komission mukaan yhteisten sähköisten rajapintojen avulla voidaan tukea kansalaisten vapaampaa liikkuvuutta Euroopan unionin sisällä, sekä muun muassa parantaa hallinnon läpinäkyvyyttä. Parhaimmillaan sähköinen hallinto mahdollistaa hallinnollisten prosessien uudistamisen sekä viranomaisten, mutta myös kansalaisten ja yritysten näkökulmasta. Kevennettyjen ja tehostettujen prosessien avulla saavutetaan vaikuttavuutta ja säästöjä viranomaisten ohella myös yksityisellä sektorilla, kun asiointi ja hallinnollisten viranomaisveloitteiden täyttäminen on entistä vaivattomampaa.

## 1.2 Sähköinen Verohallinto ja Omavero

Viranomaisen toiminnalle on asetettu laadulliset vähimmäisvaatimukset, joita kutsutaan hyvän hallinnon periaatteiksi (Verohallinto, 2019a). Koska hallintolaki ohjaa viranomaisen toimintaa yleisesti, hyvän hallinnon periaatteita on noudatettava myös Verohallinnon toiminnassa. Hyvän hallinnon periaatteet ulottuvat siten myös Verohallinnon sähköiseen hallintoon ja sähköisiin palveluihin.

Verohallinnon voimakkaasta sähköistymisestä kertoo jo sen visio, jonka mukaan ”Verohallinto kuuluu digitaalisen talouden edelläkävijöihin” (Verohallinto, 2021k). Verohallinto kehittää sähköisiä palveluitaan nykyaikaisiksi ja yhteensopiviksi kolmansien osapuolien alustoihin. Verotus pyritään järjestämään kokonaisuudessaan niin arkiseksi, kevyeksi ja automatisoiduksi, että se näyttäytyy arjessa vaivattomana ja reaaliaikaisena. Kantavana ajatuksena on verovajeen pienentäminen ja varma yhteiskunnan rahoitus. Verohallinto on jo pitkään panostanut sähköisiin palveluihinsa ja niiden kehittämiseen, sekä asiakasystävällisyyden ja saavutettavuuden, että kustannustehokkuuden näkökulmasta. Sähköisillä palveluilla on tarkoitus muun muassa helpottaa henkilö- ja yritysasiakkaiden asiointia Verohallinnon kanssa, mutta myös automatisoida Verohallinnon sisäisiä toimintoja ja saada sitä kautta pitkällä aikavälillä taloudellisia säästöjä.

Alkujaan Verohallinnon sähköistyminen sai ensimmäisen sysäyksensä noin 1900-luvun puolivälissä (Verohallinto, 2021m). Tuolloin verotoimistoissa otettiin käyttöön ensimmäiset reikäkorttikoneet, jotka olivat esiaste tehokkaalle tietojenkäsittelylle. Ensimmäiset tietokoneet otettiin verotuksessa käyttöön 1960-luvulla, hyvin pian reikäkorttikoneiden perässä. Tietokoneiden myötä Verohallinto otti ensiaskeleet automatisaation parissa, josta tulikin pysyvä ja kantava voima verovalmistelussa ja verotuksen toimeenpanossa.

60-luvulla Suomen viranomaisten tietotekniikka oli keskitetty Valtion tietokonekeskukseen, johon myös Verohallinnon tekninen hallinta tuolloin kuului (Verohallinto, 2021m). Verotuksen monimutkaisen substanssin vuoksi ohjelmistokehityksessä asiantuntemus

on kuitenkin välttämätöntä, joten 70-luvulla vastaavat toiminnot alkoivat siirtyä asteittain Verohallinnon sisäiseen toimintaan. 80-luvulla sähköinen tietojenkäsittely oli verotuksessa jo niin mittavaa, että tekninen kehitys ja ylläpito päätettiin siirtää kokonaisuudessaan Verohallinnolle. Verohallinnon tietojärjestelmien osaaminen on edelleen nykypäivänäkin keskitetty Verohallinnon Tuotehallintayksikköön (Verohallinto, 2021n). Yksikkö vastaa nykyisin muun muassa Omaveron teknisestä toiminnasta ja kehityksestä, sekä huolehtii yleisesti Verohallinnon tietojärjestelmien tehokkuudesta, toimintavarmuudesta ja asiakaslähtöisestä kehityksestä

1990-luvulla Verohallinnon sähköinen tietojenkäsittely otti jälleen harppauksen, kun nykuteknologia mahdollisti tiedonsiirron Verohallinnon ja muiden viranomaisten, työnantajien, pankkien, sekä vakuutus- ja eläkelaitosten välillä (Verohallinto, 2021m). Kun tiedot pystyttiin kokoamaan kootusti isommilta toimijoilta, myös verovelvollisten hallinnollinen taakka keveni merkittävästi. Ensiaskel nykyisen vision mukaiseen, vaivattomaan ja reaaliaikaiseen verotukseen, oli otettu. Uudistuksen yhteydessä otettiin käyttöön nykyisinkin tuttu esitäytetty veroilmoitus. Verovelvollisten ei tarvinnut siis enää kerätä vuoden ajalta tapahtumia, kuitteja ja liitteitä, sillä tiedot saatiin suoraan suoritusten maksajilta ja muutoinkin kirjanpitovelvollisilta tahoilta. Koko veroilmoituksen laatimisen sijaan verovelvollisen tehtävänä jäi vain tarkistaa Verohallinnon keräämien tietojen oikeellisuus ja tarvittaessa tehdä niihin korjauksia.

Suuret uudistukset eivät ole toteutuneet aina Verohallinnossa kivuttomasti, ja suurimmat haasteet nousevatkin Verohallinnon henkilöstössä vielä nykypäivänäkin ajoittain keskusteluun. Vuonna 1990 surullisen kuuluisaksi nousseet ohjelmisto-ongelmat ovat oiva esimerkki ohjelmistokehityksen merkityksestä lakisääteisten velvoitteiden täyttämässä (Verohallinto, 2021m). Mittavan ohjelmistoprojektin ja kokonaisverouudistuksen yhteensovittaminen ja muutoksen kokonaishallinta epäonnistui, jonka seurauksena vuoden 1989 verotus valmistui vasta maaliskuussa 1991. Vaikutukset näkyivät vielä parin vuoden päähän saakka, sillä vasta 1992 vuoden verotus valmistui ajallaan vuoden 1993

lopulla. Vastaavat tilanteet on nykyisin pyritty estämään riskienhallinnalla, sekä riittävällä resursoinnilla ja osaavalla projektiorganisaatiolla.

2000-luvun taitteessa Verohallinto päivitettiin yhdeksi valtakunnalliseksi virastoksi, jonka myötä sekä verotus että neuvonta muuttuivat hajautetusta ja alueellisesta käsittelystä yhdeksi valtakunnalliseksi kokonaisuudeksi (Verohallinto, 2021o). Paikallisen toiminnan muuttaminen valtakunnalliseksi on ollut merkittävä tekijä Verohallinnon sähköistymisessä, sekä loi pohjan tehokkaalle ja automaattiselle verotukselle.

2000-luvun taite on ollut yleisesti internetin ja verkkopalveluiden voimakkaan kasvun aikaa. Myös Verohallinto julkaisi vuosituhaten vaihteessa ensimmäistä kertaa vero.fi -sivuston suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi (Verohallinto, 2021p). Verkkosivuille koottiin verotukseen liittyvää tietoa, kuten menettelyohjeita, syventäviä vero-ohjeita, sekä tulostettavat versiot verolomakkeista. Ensimmäistä kertaa Verohallinnon palvelut olivat saatavilla yhdestä paikasta, perinteisen kirjepostin, toimistoasioinnin ja puhelinpalvelun sijaan. Asiakkaiden asiointi Verohallinnossa onnistui ensimmäistä kertaa joustavasti ajasta ja paikasta riippumatta. 90-luvun lopulla avattiin myös ensimmäiset rajapinnat yrityksille, jotka mahdollistivat esimerkiksi työnantajien sähköiset vuosi-ilmoitukset Verohallintoon (Verohallinto, 2021q). Rajapintojen avulla tieto kulki useille viranomaisille samassa muodossa, sekä virheiden määrä ja sitä myötä viranomaisen selvittelytyö vähenivät. 2000-luvun loppupuolella sähköisiä palvelukanavia avattiin myös henkilöasiakkaille, Veroilmoitus verkossa ja Verokortti verkossa -palveluiden muodossa. Kyseiset palvelut olivat toiminnassa vuoteen 2019 saakka, jolloin esimerkiksi veroilmoituksista yli 80 % täydennettiin verkkopalvelun kautta.

Aikaisemmat Verohallinnon sähköiset asiointikanavat korvattiin asteittain vuodesta 2016 alkaen **Omavero-palvelulla** (Verohallinto, 2015). Omaveron käyttöönotto oli osa suurempaa Verohallinnon ohjelmistouudistusta, vuosina 2013-2019 toteutettua Valmishanketta. Ennen uudistusta Verohallinnolla oli käytössä noin 70 eri verotussovellusta,



joiden elinkaari oli tullut tiensä päähän korkeiden ylläpitokustannusten ja nykymittapuulla hankalan päivitettävyyden vuoksi. Uuden ohjelmiston avulla varmistetaan erityisesti verotuksen toimintavarmuus tulevaisuudessa, mutta hanke on pitänyt sisällään myös Verohallinnon prosessien yhtenäistämistä sekä verotusmenettelylainsäädännön selkeyttämistä. Hanke on tehostanut ja parantanut Verohallinnon toimintaa niin viranomaisen itsensä, mutta myös verovelvollisten näkökulmasta. Verohallinnon mukaan lähetohtina hankkeelle ovat olleet verotuksen luotettavuuden ja sujuvuuden lisäksi myös entistä parempi asiakaspalvelu, sekä pitkän aikavälin kustannustehokkuus ja kyky muokautua nopeammin muun muassa lainsäädännön muutoksiin.

### **Omavero**

Asiakkaille Valmis-hankkeen uudistukset konkretisoituivat Omaveron avautumisen myötä (Verohallinto, 2021o). Eri verolajit vietiin Omaveroon asteittain vuosien 2016-2019 aikana. Nykyisin kaikki eri verolajien, sekä henkilö- ja yritysasiakkaiden palvelut löytyvät Omaverosta. Henkilöasiakkaat voivat esimerkiksi tilata itsenäisesti verokortin, tehdä muutoksia Omaverossa esitetyyn veroilmoitukseen, tarkastella Verohallinnosta saapuneita kirjeitä ja päätöksiä, maksaa veroja, vastata selvityspyyntöihin ja tehdä oikaisuvaatimuksia. Vastaavat palvelut ovat tarjolla myös yritysasiakkaille, jonka lisäksi ne voivat muun muassa laatia yritystoimintaan liittyviä veroilmoituksia ja tilata verovelkatodistuksen.

Omaveroon kirjautuminen tapahtuu henkilökohtaisilla verkkopankkitunnuksilla, mobiilivarmenteella, varmennekortilla tai Finnish Authenticator -sovelluksella (Verohallinto, 2021r). Tunnistautuminen tapahtuu kuten verkkopankissa, joten Omaveron käyttö on varsin turvallista. Omaverossa voi hoitaa pääsääntöisesti omia tai alaikäisen lapsen veroasioita. Erillisen valtuutuksen avulla myös toisen henkilön, yrityksen tai yhteisön puolesta asiointi on mahdollista.

Verohallinnon (2022b) mukaan sähköinen asiointi on edelleen nykypäivänä jatkuvassa kasvussa. Vuonna 2021 jo 92 % kaikista veroasioista hoidettiin Omaveron kautta. Omaveron käyttöaste on ollut vuosittain selvästi nouseva, ja koronaviruspandemia on vauhdittanut sähköisten palveluiden käyttöä entisestään. Vuonna 2021 3,1 miljoonaa asiakasta kirjautui omaveroon yhteensä 28 miljoonaa kertaa. Asiakkaat ovat siirtyneet toimistoasiointiin ja puhelinpalvelusta enenevässä määrin hoitamaan asiansa Omaveron puolelle, sillä kaikesta veroasiointista enää vain 8 % hoidettiin puhelimesta tai toimistolla, Omaveron-kirjautumisten lisääntyessä samaan aikaan kymmenellä prosentilla. Viimeisen viiden vuoden aikana verotoimistokäynnit ovat vähentyneet jopa 70 prosentilla. Alla yhteenveto asiakkaiden asioinneista Verohallinnossa kanavittain vuonna 2021.



**Kuva 1.** Asiakkaiden asiointit ja kanavat vuonna 2021 Verohallinnossa (Verohallinto, 2022b).

## Automaatio

Automatisaation lisääminen otettiin Verohallinnon strategiseksi tavoitteeksi 1990-luvulla ja sen lisääminen on edelleen yksi Verohallinnon teknisen kehityksen painopisteistä (Verohallinto, 2021o). Käsiteltävän tiedon määrän vuoksi valtaosa Verohallinnon toiminnoista on nykypäivänä teknisesti automatisoitu (Verohallinto, 2020). Käsiteltävät massat

ovat niin suuria, että yksiselitteisten veroasioiden virkailijäkäsittely ei olisi nykyisellään tarkoituksenmukaista, eikä enää edes käytännössä mahdollista. Verohallinnon läpi kulkee vuosittain kymmeniä miljoonia verotuspäätöksiä, joista valtaosa käsitellään automaatiossa.

Käytännössä automaatiolla tarkoitetaan veroasioiden ratkaisemista koneellisesti, ilman virkailijan toimittamaa henkilökohtaista käsittelyä. Automaation avulla Verohallinnon resurssit voidaan keskittää asiantuntijuutta ja tapauskohtaista harkintaa vaativien veroasioiden käsittelyyn. Esimerkiksi suurin osa verokorteista ja henkilöasiakkaiden tuloverotuspäätöksistä tehdään nykyisin automaatiossa (Verohallinto, 2020). Myös oma-aloitteiset verot ovat pitkälti automatisoituja. Automaatiota voidaan hyödyntää veroasian käsittelyssä myös osittain, sillä automaatiosta huolimatta Verohallinnossa noudatetaan aina asiakkaan kuulemista, selvityksiä, sekä ratkaisun tiedoksiantoa koskevia menettelysääntöksiä. Verotuksen toimittamisen ohella automaation mahdollisuuksia hyödynnetään enenevässä määrin myös asiakkaiden sähköisessä neuvonnassa (Verohallinto, 2022b). Esimerkiksi vuonna 2021 611 000 Verohallintoon saapuneesta chat-kysymyksestä 73 % hoitui robotin avulla.

Automaatiota hyödynnetään nykyisin viranomaishallinnossa jo laajasti (Koivisto ja muut, 2019, s. 21). Perinteinen automaatio vaatii taustalleen selkeät määrittelyt ja säännöt, ja se ratkaisee tapaukset kaavamaisesti samalla tavalla, sille asetettujen ehtojen mukaisesti. Tulevaisuudessa tekoälyn myötä myös tapauskohtainen harkinta voi olla koneellisesti mahdollista. Tulevaisuudessa tekoälyn avulla esimerkiksi asiakaspalvelu voidaan hoitaa pitkälti teknisesti, ilman virkailijakontaktia. Tekoälyn mahdollisuuksia ovat muun muassa nopeammat käsittelyajat, sekä entistä parempi tapauskohtainen harkinta laajemman käytettävissä olevan tiedon ja algoritmien ansiosta. Viranomaiset ja eri toimijat voivat entistä laajemmin ja tehokkaammin jakaa tietoa keskenään, ja sitä kautta muun muassa helpottaa ja tehostaa asiakkaan asiointia.

Koivisto ja muut (2019, s. 21) nostavat toisaalta esiin myös älykkään automaation varjo-  
puolet. Vaarana on sekä viranomaisten että asiakkaiden sokea luottamus tekniikkaan ja  
algoritmeihin. Kuten viranomaisten tekemien päätösten, myös koneellisten ratkaisujen  
tulisi olla kriittisen tarkastelun kohteena. Liiallisen luottamuksen myötä tulevaisuuden  
uhkana on teknisten automaatiopäätösten kyseenalaistamisen väheneminen. Lisäksi esi-  
merkiksi algoritmien tulosten vääristely saattaa olla tulevaisuudessa rikollisen toiminnan  
kohteena.

Automaatiosta koituvat hyödyt näkyvät erityisesti resurssien säästämässä ja sitä kautta  
kustannustehokkuudessa, mutta myös esimerkiksi verovelvollisten tasapuolisena kohte-  
luna. Automaatio on saanut vuosien varrella osakseen myös paljon kritiikkiä ja sen etuja,  
sekä ongelmakohtia käsitellään tässä työssä jäljempänä useasti hyvän hallinnon periaat-  
teiden valossa.

### **1.3 Tutkimuksen rakenne ja aiheen rajaus**

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan sähköisen Verohallinnon kannalta keskeisiä hyvän hal-  
linnon periaatteita, sekä niiden toteutumista käytännössä Verohallinnon sähköisessä ar-  
jessa. Aihetta lähestytään esittelemällä hyvää hallintoa ja hallintolaista johdettavat hy-  
vän hallinnon keskeiset periaatteet. Periaatteita keskitytään tarkastelemaan erityisesti  
sähköisen hallinnon ja sähköisten viranomaispalveluiden näkökulmasta, sekä nostetaan  
esiin myös mahdollisia periaatteiden ja sähköisten palveluiden ristiriitoja ja ongelmakoh-  
tia. Teorian lisäksi kunkin periaatteen yhteydessä havainnoidaan niiden toteutumista  
käytännössä Verohallinnon asiakkaille suunnatuissa sähköisissä palveluissa. Verohallin-  
nolla on useita sähköisiä palveluita ja asiakkaille suunnattuja rajapintoja, mutta tässä  
työssä keskitytään periaatteiden käytännön tarkasteluun erityisesti Omaveron näkökul-  
masta. Kolmannessa luvussa esitellään tutkimuksen yhteenveto, johtopäätökset, sekä  
mahdolliset ratkaisuehdotukset hyvän hallinnon edistämiseksi sähköisten palveluiden  
avulla.

Viranomaisten sähköisen hallinnon järjestämisessä ja ratkaisuisa on otettava hallintolain lisäksi huomioon myös useat muut lainsäädännölliset seikat. Voutilainen (2006, s. 11) listaa esimerkiksi jo pelkästään tiedonhallintaan liittyviä useita yleisnormeja henkilötietolaista (523/1999) arkistolakiin (831/1994) ja lakiin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003). Lisäksi on huomioitavana lukuisia erityissäädöksiä. Sähköiseen hallintoon liittyvää lainsäädäntöä ei käsitellä tässä tutkimuksessa muilta osin. Koska hallintolaki antaa yleiset raamit Verohallinnon palveluille ja toimii täydentävänä lainsäädäntönä, myöskään verotusmenettelylakia tai muuta verolainsäädäntöä ei ole tarpeen ottaa tarkemmin esille tässä yhteydessä.

#### **1.4 Tutkimuksen tavoite ja tutkimusmenetelmä**

Tutkimuksen tavoitteena on kartoittaa, edistääkö Verohallinto hyvää hallintoa Omaveron avulla, ja jos kyllä, millä keinoilla. Tähän on tarkoitus saada vastaus seuraavien tutkimuskysymysten avulla:

1. Mitä hyvä hallinto on?
2. Mitä ovat hyvän hallinnon periaatteet?
3. Millaisia vaatimuksia hyvän hallinnon periaatteet asettavat viranomaisen sähköisille palveluille?
4. Millaisia ratkaisuja Verohallinto on tehnyt Omaverossa hyvän hallinnon edistämiseksi?

Kolmeen ensimmäiseen kysymykseen haetaan vastaukset lainsäädännöstä ja sitä tulkitsevasta oikeuskirjallisuudesta. Neljännen kysymyksen tarkastelu tapahtuu laadullisena tapaustutkimuksena. Hirsjärven ja muiden (2013, s. 134-139) mukaan yksi mahdollinen tutkimustyyppi on tapaustutkimus. Sen keskiössä on tapausten kuvailu ja sen avulla voidaan selvittää yksittäisen asian olemusta ja asiantilaa. Tapausta tarkastellaan suhteessa ympäristöön ja tilanteisiin. Aineistoa voidaan kerätä usealla eri menetelmällä, esimerkiksi havainnoimalla ja kyselyillä. Havainnoinnin etuna on suora tieto organisaation toiminnasta, mutta toisaalta luotettava havainnointi on aikaa vievää. Osallistuvassa havain-

noinnissa tarkastelija toimii yleensä kentällä, osana tarkasteltavaa toimintaa ja havainnointi muodostuu vapaasti mukautuen. Silloin kun havainnointi ei tapahdu systemaattisesti ulkoa käsin, on kyseessä laadullinen tutkimus.

Tapaustutkimuksen primaarisen aineiston keruumenetelmänä on osallistuva havainnointi. Havainnointini perustuu usean vuoden työkokemukseeni Verohallinnossa ja Verohallinnon Valmis-hankkeessa. Lisäksi omien havaintojeni tukena toimii sekundaarisena aineistona Omaveron sähköinen asiakaspalautte. Omaveron käyttäjäpalautetta kerätään avoimella palautelomakkeella Verohallinnon toimesta jatkuvasti. Tässä työssä analysoidut avoimet asiakaspalautteet on kerätty aikavälillä 1.5.2021-31.10.2021. Tuona aikana palautteita on kertynyt 5207 kappaletta, Omaveroa käyttäviltä henkilö- ja yritysasiakailta eri asiakasryhmistä. Asiakaspalautetta käsitellään tässä työssä täysin anonymisti, eikä palautteista esitetä suoria lainauksia.

## 2 Hyvä hallinto

### 2.1 Hyvä hallinto perusoikeutena

Yksilön perusoikeudet ovat Suomessa vahvasti lailla turvatut (Äimä, 2011, s. 2-3). Perusoikeudet juontuvat muodollisesti Suomen perustuslaista ja niillä on perustuslain korotetusta lainvoimaisuudesta johtuen erityinen asema oikeusjärjestelmässämme. Perusoikeudet ovat niin sanotusti vahvempia ja tärkeämpiä, kuin muut laissa turvatut oikeudet. Vuoden 1995 uudistuksesta lähtien perusoikeudet ovat juontuneet kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista, ja ne turvaavat yksilölle muun muassa oikeuden tasa-arvoon, yhdenvertaisuuteen, oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sekä *oikeuden hyvään hallintoon*. Euroopan unionin jäsenyyden myötä kansallisen verojärjestelmämme yksilölle tarjoamaa oikeusturvaa täydennetään lisäksi Eurooppaoikeudella.

Oikeus hyvään hallintoon on siis perustuslaillinen perusoikeutemme. Oikeus hyvään hallintoon on turvattu kansallisen perustuslakimme ohella myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2010/C83/02) 41 artiklassa. Sen mukaan "Jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet, elimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa". Wikrstöm ja muut (2015, s. 51) kuvaavat EU-vero-oikeutta ylikansalliseksi, EU:n perussopimuksista, EU-lainsäädännöstä ja EU-tuomioistuimen ratkaisuista koostuvaksi itsenäiseksi kokonaisuudeksi. EU-oikeudella on etusijaperiaate ja tulkintavaikutus suhteessa Suomen kansalliseen lainsäädäntöön.

EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklan sisältö on ulotettu kansalliseen lakiimme, perustuslain (731/1999) 21 §:ään. PeL 21 §:n mukaan "Jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi 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. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon ta-

keet turvataan lailla." Perustuslaki pitää sisällään myös yleisen perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden. PeL 22 §:n mukaan "Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen". Lisäksi PeL 107 §:n mukaan alemman asteiset säännökset eivät saa olla ristiriidassa perustuslain kanssa.

Myös oikeuskäytäntöömme on vakiintunut perusoikeusmyönteinen tulkinta: tulkinnallisissa kysymyksissä lähtökohtaisesti valitaan perusoikeuksia parhaiten tukeva vaihtoehto (Voutilainen, 2006, s. 18-20). Perusoikeudet voidaan mieltää toimintaa ohjaavina, yleisinä ylätasoa ohjeina. Oikeusjärjestelmässämme sovelletaan perusoikeuksia laajasti, myös suoraan viranomaisten toiminnassa. Perusoikeudet aiheuttavat viranomaistoiminnalle sekä negatiivisia (toimintaa rajoittavia), että positiivisia (velvollisuuksia) vaikutuksia. Kullan ja Salmisen (2021, s. 42) mukaan perusoikeudet suojaavat teoriassa vain luonnollisia henkilöitä. Käytännössä kuitenkin myös muut oikeushenkilöt saavat suojaa taustalla toimivien luonnollisten henkilöiden oikeuksien kautta, sekä tasapuolisen kohtelun nimissä.

Perusoikeuksien turvaamisen lisäksi Suomen perustuslaki oikeuttaa viranomaisen käyttämään julkista valtaa. PeL 119 §:n mukaan "Valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia". Purosen (2004, s. 35) mukaan perustuslain ohella Suomen lainsäädäntö sisältää useita eritasoisia normeja, joilla perustuslaissa viranomaiselle myönnettyä julkista valtaa vastaavasti säädellään ja tarvittaessa rajoitetaan. Tällaisia julkiselle vallankäytölle asetettuja rajoituksia kutsutaan *hyvän hallinnon periaatteiksi*. Hyvän hallinnon periaatteet koskevat kaikkea viranomaistoimintaa ja julkisen vallan käyttöä. Koska verotus on luonteeltaan voimakkaasti ihmisten oikeuksia ja erityisesti taloudellista asemaa rajoittavaa, korostuvat hyvän hallinnon periaatteet erityisesti tässä oikeudenalassa. Hyvän hallinnon periaatteiden keskiössä on yksittäisen ihmisen oikeuksien turvaaminen julkisen vallankäytön yhteydessä. Hyvän hallinnon periaatteiden mukainen toiminta ja viranomaispalvelut ovat jokaisen oikeus (Mäenpää, 2018). Periaatteiden noudattaminen on viranomaisen lakisääteinen velvollisuus, joten niiden



mukaiset palvelut ja asiointi viranomaisessa ovat sitä myötä maksuttomia ja kaikille avoimia. Kullan ja Salmisen (2021, s. 66) mukaan nykyaikainen hyvä hallinto on ennen kaikkea dynaaminen: hallinnon on pystyttävä mukautumaan vallitseviin olosuhteisiin ja tarpeisiin yhteiskunnan muutoksen mukana.

Viranomaistoiminnassa ja oikeuskäytännössämme sovellettavat hyvän hallinnon periaatteet johdetaan siis Euroopan unionin perusoikeuksista saakka ja ovat sitä kautta kirjattu myös perustuslakiimme. Perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon vaatimus on puolestaan tarkennettu edelleen hallintolakiin (434/2003). Perustuslaissa säädetään myös virkamiesten vastuista. Pykälän 118 § mukaan viranomainen on vastuussa toimiensa lainmukaisuudesta. Esimerkiksi viranomaisen hyvän hallinnon vastainen toiminta saattaa pahimmillaan siis johtaa rikos- tai vahingonkorvausvastuuseen.

Perusoikeuksia ei alun perin nähty suoraan hallinnossa sovellettavana, vaan lainsäätäjään kohdistuvana oikeutena (Voutilainen, 2006, s. 18). Hallinnon oli tuolloin toimittava tavallisten lakien määräysten rajoissa, eikä lakien perustuslainmukaisuutta tulkittu hallinnon toiminnan yhteydessä. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa hallinto tuotiin osaksi julkista valtaa, sekä perustuslaki ja perusoikeudet tuotiin suoraan sovellettavaan oikeuteen myös hallinnossa. Uudistuksen myötä perusoikeuksien merkitys korostui entistään hallinnon ja viranomaisen toimintaa ohjaavana ja rajoittavana elementtinä.

Perusoikeudet ohjaavat viranomaisten toimintaa, joten ne toimivat vaikuttimena myös viranomaisten sähköisen hallinnon järjestämisessä. Perusoikeuksien sisältö ja tarkoitus tulevat huomioitaviksi siis myös viranomaisen sähköisiä järjestelmiä koskevan lainsäädännön tulkinnassa. Myös verolainsäädännön ja sen tulkinnan on oltava perusoikeuksien mukaisia. Perusoikeudet ohjaavat siten myös Verohallinnon toimintaa ja sitä kautta vaikuttavat sähköisen hallinnon järjestämiseen Verohallinnossa.

## 2.2 Legaliteettiperiaate

Legaliteettiperiaate pohjautuu alun alkaen rikosoikeuteen, mutta sitä sovelletaan myös laajasti julkisoikeudellisissa kysymyksissä (Äimä, 2011, s. 102-103). Periaatteen alkupe-  
räinen ajatus on, että rikoksesta ei voi tuomita sellaiseen rangaistukseen, jota ei ole ky-  
seiseen rikokseen laissa säädetty. Legaliteettiperiaate on siten oikeusturvajärjestelmän  
lähtökohta, sillä viranomaisella on poikkeuksetta oltava laista tuki yksilön vapauksien ra-  
joittamiselle. Oikeusturvajärjestelmämme perustana on yksilön luottamus siihen, että  
viranomainen noudattaa aina lain kirjainta asioiden käsittelyssä ja ratkaisemisessa. Le-  
galiteettiperiaatteen mukaan kaikki viranomaistoiminta, ratkaisut ja päätökset on oltava  
perusteltavissa lain pykälän. Periaate sisältyy myös EU-oikeuden oikeusperiaatteisiin.

Wikström ja muut (2015, s. 34-36) tiivistävät, että laajassa mittakaavassa viranomaistoi-  
minnan on aina perustuttava laissa annettuun toimivaltaan. Jos julkisen vallan käyttöä  
tarkastellaan verotuksen näkökulmasta, käytännössä verotus vähentää yksityistalouk-  
sien käytettävissä olevia varoja ja pienentää heidän omaisuutensa määrää. Yksityisten  
talouksien itselleen keräämät varat siirretään siis osittain julkisen sektorin käytettäväksi,  
ja sitä kautta yksityishenkilöiden vapaudet kaventuvat. Muun muassa tästä syystä, mie-  
livaltaisen julkisen vallankäytön estämiseksi, lakiin on legaliteettiperiaatteen muodossa  
kirjattu korostettu verotuksen lakisidonnaisuus: veronormien asettaminen, sekä niiden  
tulkitseminen ja soveltaminen käytäntöön tulee perustua aina lakiin. Myös Puro-  
nen (2010, s. 80) toteaa, että verotuksen luonteesta johtuen legaliteettiperiaate on verotuk-  
sen yhteydessä jopa muita oikeudenaloja keskeisemmässä asemassa.

Verotuksen osalta legaliteettiperiaate on kirjattu PeL 81 (valtionverotus) ja 121.3 (kun-  
nallisverotus) §:iin. Niiden mukaan verosta, verovelvollisuudesta, veron suuruudesta ja  
verovelvollisen oikeusturvasta on säädettävä lailla. Myrskyn ja Rabinän (2015, s. 218)  
mukaan käytännössä tämä tarkoittaa, että itse aineellisen verotuksen ohella myös vero-  
tusmenettely ja muutoksenhaku ovat sidoksissa lakiin. Wikström ja muut (2015, s. 35)  
tarkentavat, että laissa on siis säädettävä, ketä verotus koskee (verovelvollisuus), veron

määrästä (veron suuruuden perusteet), sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Verolain tulkinnassa lakitesti on keskeisessä asemassa ja kaikille ratkaisuille on löydyttävä tuki suoraan lakitestistä. Vero-oikeudessa legaliteettiperiaatetta kutsutaan nullum tributum sine lege -periaatteeksi, jonka mukaisesti veroa ei voida periä ilman lain tukea (Äimä, 2011, s. 102-104). Koska lakiperuste on aina löydettävä, verotukseen liittyvissä kysymyksissä ei voida myöskään hyödyntää analogiatulkintaa lain aukon täyttämiseksi. Verolakien puutteellisuutta ei siis voida paikata esimerkiksi lain esitöitä tulkitsemalla. Verohallinnolla on mahdollisuus antaa lakia selventäviä ohjeita verotukseen liittyen (Äimä, 2011, s. 106). Legaliteettiperiaate ei kuitenkaan vaarannu silloin, kun Verohallinnon ohje on linjassa verolain kanssa. Ohjeet voivat periaatteen mukaisesti olla siis lakia noudattavia ja sen sisältöä avaavia, mutta eivät lakia tulkitsevia tai täydentäviä.

Koivisto ja Koulu (2020, s. 811-812) nostavat artikkelissaan esiin hallinnon sähköistämisen pohjimmaisen ongelmallisuuden. Legaliteettiperiaatteen mukaan julkisen vallan, eli viranomaisen vallankäytön, on aina perustuttava lakiin. Siten myös kaikki viranomaisen sähköisten palveluiden tapahtumat tulee olla koodattuna lakiin perustuen. Esimerkiksi päätöksiä ei näin ollen voi muodostua pelkästään algoritmien päättelyn pohjalta. Laki jättää monesti tulkinnanvaraa inhimillistä harkintaa varten – missä siis kulkee raja lakiperusteen ja tulkinnan välillä, kun päätöksen antajana on kone? Mitkä lain kirjaimet voidaan katsoa riittävän yksiselitteisiksi, jotta ne voidaan syöttää järjestelmään tuottamaan kaavamaisia ratkaisuja, ilman tapauskohtaista harkintaa? Lain pykälä on tarkoituksella jätetty tulkinnanvaraiseksi, jotta viranomaisella on mahdollisuus päätyä erilaisiin lopputuloksiin vallitsevaan nykyhetkeen, tulevaisuudennäkymiin ja muuttuvaan toimintaympäristöön peilaten. Päätöksenteon mekaanisuus voi siten vaarantaa pidemmällä aikavälillä muun muassa oikeuden kehityksen. Toisaalta voidaan myös ajatella, että harkintavallan käyttöä on nimenomaan se viranomaisjärjestelmien kehitystyön taustalla tehty harkinta, mitkä päätökset voidaan tuottaa kaavamaisesti ja millaiset tapaukset vaativat erillistä virkailijan käsittelyä.

### 2.3 Hyvän hallinnon periaatteet

EU-oikeudesta ja perustuslaista johdettavat hyvän hallinnon periaatteet on kirjattu hallintolakiin. Hallintolaki (HL) on yleisesti viranomaisen toimintaa säätelevä menettelyllinen laki, jota sovelletaan aina viranomaistoiminnassa, ellei muualla lainsäädännössä säädetä toisin. Hallintolain tarkoituksena on kuvata hallinnolliset menettelyt niin, ettei niistä tarvitse erikseen säätää erityislaeissa (Mäenpää, 2018). Yleislakina hallintolain asema on usein muuta lainsäädäntöä täydentävä, eli se myös ohjaa erityislainsäädännön tulkinnassa. Myrskyn ja Räbinän (2015, s. 230) mukaan tulkinnallisissa tilanteissa viranomaisen tulee toiminnassaan valita hyvän hallinnon säädöksiä parhaiten tukeva ja edistävää ratkaisu. Hyvän hallinnon periaatteita on jo pitkään sovellettu oikeuskäytännössä, mutta niiden kirjaaminen nykyiseen hallintolakiin on korostanut niiden asemaa entisestään.

Hyvän hallinnon oikeuslähteet voidaan jakaa yleisiin ja tarkentaviin oikeuslähteisiin (Hautamäki, 2004, s. 35-38). Yleiset oikeuslähteet ovat suoraan laista juonnettavia hyvän hallinnon määritelmiä. Esimerkiksi perustuslaki, EU-oikeus ja hallintolaki sisältävät hyvää hallintoa koskevaa lainsäädäntöä. Lisäksi hyvän hallinnon periaatteita voidaan juontaa tarkentavista oikeuslähteistä, kuten korkeimman oikeuden ja hallinto-oikeuden ratkaisuista, lain esitöistä ja hallituksen esityksistä. Hyvä hallinto on näin ollen laaja kokonaisuus, jonka elementtejä on löydettävissä monissa erilaisissa oikeudellisissa tapauksissa, sekä viranomaistoimintaan liittyvissä tilanteissa.

Oikeuslähteiden etusijajärjestyksen mukaisesti Hautamäki (2004, s. 44-49) jaottelee hyvää hallintoa koskevat oikeuslähteet seuraavasti:

1. Vahvasti velvoittavat oikeuslähteet
2. Heikosti velvoittavat oikeuslähteet
3. Sallitut oikeuslähteet
4. Kielletyt oikeuslähteet

Vahvasti velvoittavaksi oikeudeksi voidaan katsoa lainsäädäntö, sekä asemansa vakiinnuttanut tapaoikeus. Tällaisia ovat esimerkiksi perustuslaki, hallintolaki, kansainvälinen

lainsäädäntö ja Euroopan ihmisoikeussopimus. Heikosti velvoittavia oikeuslähteitä ovat muun muassa lain esityöt ja hallituksen esitykset. Oikeuden tulkinnan tukena voidaan käyttää sallittuja oikeuslähteitä, kuten tuomioistuinten ratkaisuja. Esimerkkejä kielletyistä oikeuslähteistä ovat muun muassa hyvän tavan vastaiset perustelut ja puoluepoliittiset mielipiteet. Tällaisia argumentteja ei luonnollisesti voida hyödyntää oikeuden soveltamisessa.

Hallintolain säädöksillä on Myrskyn ja Räbinän (2015, s. 222-224) mukaan keskeinen ohjaava asema myös verotuksen toimittamisessa, vaikkakin se on toissijainen suhteessa verolainsäädäntöön. Toissijaisena lakina sen asema on verolainsäädäntöön nähden täydentävä ja sen säännökset toimivat tärkeässä asemassa esimerkiksi tulkinnanvaraisissa tilanteissa. Hallintolain suora soveltaminen verotuksen yhteydessä on harvinaista, mutta sen merkitys korostuu erityisesti verolainsäädännön tulkinnassa ja ratkaisutoiminnassa, sillä verolainsäädäntö itsessään ottaa hyvin niukasti kantaa yleisiin periaatteisiin. Hallintolain tarkoitus onkin säädellä yleisesti viranomaisen toimintaa, sekä edistää hyvän hallinnon ohella oikeusturvaa, hallinnon palveluiden laatua ja tuloksellisuutta, sekä kansalaisten oikeudenmukaista kohtelua. Ristiriitatilanteissa verolainsäädäntö on ensisijainen, joten hallintolakia sovelletaan pääsääntöisesti silloin kun verolainsäädäntö vaikenee asiasta tai lakiteksti antaa sijaa tulkinnalle.

Aina hallintolain soveltaminen ei ole sen sisällöstä johtuen lainkaan tarkoituksenmukaista (Äimä, 2011, s. 79). Esimerkiksi veroasian selvittämisestä, verovelvollisen kuulemisesta, päätösten perustelusta ja tiedoksiannosta on verolaeissa suoraan säädetty hallintolaista poikkeavasti. Toisaalta verolakeihin on hallintolain sisällön vuoksi tehty myös täydennyksiä, sillä perimmäinen tarkoitus on toteuttaa verovelvolliselle asianmukainen oikeusturva. Oikeusturvan vaatimus aiheuttaa haasteita, sillä verotuksen toimittaminen kustannustehokkaasti, automaatiota ja massaverotusta hyödyntäen on myös tarkoituksenmukaista. Myrsky ja Räbinä (2015, s. 227-228) muistuttavat, että verolainsäädännön etusija ei siis ole täysin aukoton. Perustuslaissa säädetty oikeus hyvään hallintoon on aina turvattava, joten esimerkiksi oikeusturvan vaarantavissa ristiriidoissa perustuslain

perusoikeuksia konkretisoiva hallintolaki saattaa saada etusijan. Äimän (2011, s. 79) mukaan hallintolakia ei myöskään sovelleta suoranaisesti Verohallinnon sisäisissä tehtävissä, vaan hallinnon sisäisiä määräyksiä ohjaa Laki Verohallinnosta (503/2010). Verohallinto-laissa säädetään muun muassa verotuksen toimittamisesta, veronkannosta, Verohallinnon organisaatiosta ja johtamisesta.

Hallintolaki ei ole tyhjentävä luettelo hyvän hallinnon ominaisuuksista, vaan sisältää ennemminkin hyvän hallinnon vähimmäisvaatimukset (Myrsky ja Rabinä, 2015, s. 228). Viranomaisilla, kuten Verohallinnolla, on siis täysi mahdollisuus pyrkiä hallintolain määrittämiä laatuksiteereitä parempaan ja tehokkaampaan toimintaan parhaaksi katsomallaan tavalla. Puronen (2010, s. 80) kuvaakin hallintolain periaatteita osuvasti ”rajoitusperiaatteiksi”. Viranomaisen verotukseen liittyvien ratkaisujen on aina perustuttava lakiin, ja hallintolaki toimii tulkintaa rajoittavana elementtinä. Kullan ja Salmisen (2021, s. 64) mukaan hallintolain tulkinnanvaraisuus antaa kuitenkin viranomaiselle liikkumavaraa: viranomaisen voi harkintansa mukaan valita kulloiseenkin tilanteeseen sopivan menettelytavan lain reunaehtojen sisällä.

Hallintolakiin kirjatut hyvän hallinnon periaatteet ovat löydettävissä lain 2. luvusta, 6-10 §:stä. Myrsky ja Rabinä (2015, s. 229-230) tunnistavat HL 6 §:stä hyvän hallinnon viisi keskeistä oikeusperiaatetta:

- Yhdenvertaisuusperiaate
- Tarkoitussidonnaisuuden periaate
- Puolueettomuusperiaate
- Suhteellisuusperiaate
- Luottamuksensuojaperiaate

Oikeusperiaatteet koskevat hallinnon toimintaa laajassa merkityksessä, eli ne ohjaavat varsinaisten oikeustoimien ja päätöksenteon lisäksi myös muun muassa viranomaisten

palveluiden järjestämistä, ohjeiden laatua sekä muuta käytännön toimintaa viranomaisessa. Periaatteiden sivuuttaminen saattaa aiheuttaa aiemmin mainitun PeL 118 §:ssä säädetyn virkavastuun.

Hallintolaki pitää sisällään 6 §:n oikeusperiaatteiden lisäksi myös muita olennaisia, hallintolakiin kirjattuja hyvän hallinnon peruspilareita (Myrsky ja Rabinä, 2015, s. 230).

Näitä ovat:

- 7 §:n Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus
- 8 §:n Neuvonta
- 9 §:n Hyvän kielenkäytön vaatimus
- 10 §:n Viranomaisen yhteistyö

Mäenpään (2017) mukaan periaatteet pystytään pääpiirteittäin määrittelemään, mutta niiden väliset erot ovat häilyviä. Periaatteita sovelletaan usein samanaikaisesti ja ne ovat usein riippuvaisia tai täydentävät toisiaan. Yleisesti ottaen periaatteet kuvaavat hallinnon ja viranomaistoimien arvoja ja tavoitteita.

Voutilainen (2006) kuvailee hyvää hallintoa jatkuvasti kehittyväksi, muutoskykyiseksi ja nykyaikaiseksi kokonaisuudeksi, joka pitää sisällään hallintolaista johdetut hyvän hallinnon periaatteet. Toisin sanoen hallintolaki antaa siis raamit, ehdot ja edellytykset hyvän hallinnon järjestämiselle. Julkishallinnon, sisältäen viranomaisen järjestämän sähköisen hallinnon, tulee noudattaa hyvän hallinnon kaavaa. Hallintolaki antaa siis raamit myös viranomaisen sähköisille palveluille.

Koivisto ja Koulu (2020, s. 808-809) näkevät artikkelissaan hyvän hallinnon perusteiden huomioinnin erittäin tärkeänä osana hallinnon digitalisaatiota ja sähköistä kehitystä. Hyvä sähköinen hallinto on keskiössä yksilön oikeusturvan takaamisessa mielivaltaiselta julkiselta vallankäytöltä, sekä ohjaa oikeustoimien oikeudenmukaisuutta ja moraalista käsitystä. Voisi sanoa, että hallintolaki ja hyvän hallinnon periaatteet kytkevät oikeusjärjestelmämme Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Digitalisaation myötä automaation ja

tekoälyn enenevä hyödyntäminen saattaa kääntää moraalisen ja oikeudenmukaisen harkinnan kaavamaiseksi, tilastoihin ja algoritmeihin perustuvaksi suorittamiseksi. Kaavamaisuudessa on hyviäkin puolia, esimerkiksi tasapuolisuuden ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Siitä huolimatta aitona vaarana on tapauskohtaisen harkinnan estyminen. Vaakakupissa painavat toiselta kantilta HL 1 §:n kaksi vaatimusta: hyvän hallinnon laatu (oikeudenmukaiset päätökset, viranomaistoiminnan laadukkuus), sekä hyvän hallinnon tuloksellisuus (automaatioon perustuva toiminnan tehostaminen ja kustannussäästö). Hyvän hallinnon sähköistäminen ei siis ole kaikilta osin lainkaan yksinkertaista, vaikka sähköisillä palveluilla on myös paljon hyvää hallintoa tukevia ja edistäviä elementtejä.

### **2.3.1 Yhdenvertaisuusperiaate**

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Tasapuolisen kohtelun vaatimus pohjautuu suoraan perustuslakiin, sillä yhdenvertaisen kohtelun vaatimus on säädetty HL 6 §:n lisäksi myös PeL 6 §:ssä. Purosen (2010, s. 84-85) mukaan säännökset turvaavat kaikille verovelvollisille tasapuolisen kohtelun esimerkiksi iästä, sukupuolesta, alkuperästä tai muusta vastaavasta ominaisuudesta riippumatta. Kaikki verovelvolliset ovat lain edessä yhdenvertaisia ja kaikilla tulee olla esimerkiksi yhtäläiset mahdollisuudet edistää oikeuksiaan ja tutustua lainsäädännön sisältöön. Periaate ulottuu koskemaan myös oikeuskäytäntöä; tosiseikoiltaan samankaltaiset tapaukset on ratkaistava samalla tavalla ja vastaavasti tosiseikoiltaan erilaisia tapauksia tulisi kohdella eri tavoin, tapausten erilaisuus huomioiden (Myrsky ja Rabinä, 2015, s. 231). Mäenpään (2018) mukaan perusteena yksilön eriarvoiselle kohtelulle ei saa olla myöskään esimerkiksi asuinpaikkakunta tai muu vastaava fyysiseen sijaintiin perustuva seikka. Yhdenvertaisuuden periaatetta loukattaisiin esimerkiksi tilanteessa, jossa verovelvollisille jaettaisiin viranomaisen toimesta mielivaltaisesti etuja tai velvollisuuksia, lakiin perustuttomien ominaisuuksien perusteella (Äimä, 2011, s. 130).

Mäenpään (2018) mukaan tasapuolisen lain tulkinnan lisäksi myös viranomaisen menettelyiden on oltava tasapuolisia. Esimerkiksi kiireellisissä asioissa kaikilla asianosaisilla tulee olla yhtäläiset mahdollisuudet kiirehtiä asiaa tai saada asia yhtä nopeasti vireille.



Eriarvoisuutta käytännössä kuitenkin väistämättä ilmenee, vaikkapa asiantuntijakäsittelyn, resurssien niukkuuden tai viranomaisen teknisten valmiuksien vuoksi. Tällöin viranomaisella on oltava selkeät ohjeistukset ja sovitut menettelytavat näitä tilanteita varten. Sovittujen menettelyjen on luonnollisesti oltava asiallisia, tasapuolisia ja hyväksyttäviä. Käytännössä Verohallinnon kannalta tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi erilaisten asiakirjojen käsittelyn priorisointia asian kiireellisyydestä riippuen. Kuvattu asioiden priorisointi ja arvottaminen on siis resursoinnin ja viranomaistoiminnan asianmukaisen järjestämisen kannalta hyväksyttävää, kunhan se perustuu yleisiin ohjeisiin ja kohtelu on kaikille hallinnon asiakkaille sama.

Kuten aiemmin on todettu, hallintolaki antaa vähimmäisvaatimukset toiminnalle. Myrsky ja Rabinä (2015, s. 231) muistuttavat, että viranomainen voi siis tarpeen vaatiessa kuitenkin helpottaa tietyn asiakasryhmän olosuhteita. Rajanveto syrjinnän, erityiskohtelun ja toiminnan helpottamisen välillä on luonnollisesti häilyvä ja on siksi harkittava tarkoin ja tapauskohtaisesti. Mäenpään (2018) mukaan niin sanottu eriarvoinen kohtelu on mahdollista, mikäli se pystytään asianmukaisesti perustelemaan, esimerkiksi erilaiseen tosiseikastoon perustuen. Eriarvoinen kohtelu voi olla harkiten hyväksyttyä esimerkiksi iän tai vammaisuuden perusteella. Myös niin kutsuttu positiivinen erityiskohtelu on riittävien perusteiden valossa mahdollista. Esimerkiksi heikommassa asemassa oleville voidaan antaa edellytysten täytyessä etuja tai helpotuksia, mikäli niillä tavoitellaan pitkäjänteisesti ja johdonmukaisesti todellisen tasa-arvon toteutumista. Rajanvetoa ja tulkintaongelmia aiheuttavat näin ollen vaakakupin toisessa päässä yhdenvertaisuuteen liittyvä johdonmukaisuuden vaatimus, mutta toisaalta myös vaatimus huomioida käsillä olevan asian tosiseikasto ja erityispiirteet. Molemmat ääripäät ovat vaarassa aiheuttavat perusteetonta eriarvoisuutta: kaavamainen asioiden käsittely samalla tavalla, sekä toisaalta liiallinen, epäolennaisten yksityiskohtien huomiointi.

Myrsky ja Rabinä (2015, s. 232) muistuttavat, että hallintolain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatetta ei tule sekoittaa muuhun lainsäädäntöön ja normeihin: hallintolain periaatteilla on edelleen lainsäädäntöä täydentävä ja tulkintaa ohjaava vaikutus. Jos kyseessä on siis

esimerkiksi verolainsäädännöstä johtuva verovelvollisten eriarvoinen asema, kyseessä ei ole hyvän hallintotavan loukkaus, vaan lainsäädännön puitteissa perusteltu ja tarkoituksenmukainen erilainen kohtelu.

### **Yhdenvertaisuusperiaate Verohallinnossa ja Omaverossa**

Myrsky ja Rabinä (2015, s. 231) tulkitsevat tasapuolisen kohtelun velvoitteen tarkoittavan myös velvollisuutta järjestää kaikille verovelvollisille yhtäläiset oikeudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen. Nykypäivänä periaatteen vaikutukset ulottuvat tätä kautta siis myös viranomaisen sähköisen asioinnin järjestämiseen. Kulla ja Salmi-nen (2021, s. 70) nostavat tässä yhteydessä keskusteluun myös sähköisen asioinnin tekniset vaatimukset verovelvollisen näkökulmasta. Heidän mukaansa yhdenvertaisuuden toteutumiseksi sähköisessä asiointissa on huomioitava välineneutralius ja tarvittavan teknologian kohtuuhintaisuus. Käytännössä sähköinen asiointi viranomaisen kanssa on siis pystyttävä hoitamaan yleisillä ja tavanomaisilla tiedonsiirtovälineillä, jotka ovat hankittavissa kohtuullisilla kustannuksilla. Yhdenvertaisuusperiaate on siis myös sähköisten palveluiden näkökulmasta moniulotteinen, useista eri elementeistä koostuva kokonaisuus.

Verotuksen piirissä yhdenvertaisuus mielletään usein yhdenmukaisuudeksi (Puronen, 2010, s. 85-87). Verotus on nykyään pitkälti automatisoitua ja tapahtuu teknisesti, joka osaltaan tukee tätä ajatusta. Säännöt ovat siten samat kaikille. Osa asioista vaatii kuitenkin viranomaisen manuaalista käsittelyä, jota on puolestaan pyritty yhtenäistämään virkailijoille laadituilla valtakunnallisilla menettelyohjeilla. Haaste teknisessä massaverotuksessa onkin rajanveto kaavamaisesta ja virkailijakäsittelyä vaativien tapausten välillä. Järjestelmän tulisi yhdenmukaisesti kyetä tunnistamaan virkailijakäsittelyä vaativat tapaukset. Myös Mäenpää (2018) näkee yhdenvertaisuusperiaatteen ongelmallisena tapausten niputtamisen näkökulmasta. Toisaalta yhdenvertaisuutta edistää asioiden yksilöllinen käsittely, kaikki seikat huomioiden. Nykyteknologialla niputtaminen ja automaa-

tio johtavat väistämättä liian vähäiseen selvittämiseen ja yksilöllisen huomioinnin puuttumiseen. Tosiseikkojen puutteellisuudesta johtuen jopa päätösten lainmukaisuus saattaa vaarantua. Toiselta kannalta automatisointi ja niputtaminen myös edistävät yhdenvertaisuutta: tosiseikoiltaan samanlaiset tapaukset käsitellään kaavamaisesti täysin samalla tavalla. Yhdenvertaisuusperiaate siis edellyttää tarkkaa harkintaa automaation määrässä suhteessa tapausten luonteeseen. Automaation ongelmallisuuteen palataan myöhemmin tässä luvussa muiden hyvän hallinnon periaatteiden yhteydessä.

Periaatteen mukaan viranomaispalveluiden tulisi olla kaikille verovelvollisille tasapuolisesti saatavilla, asuinpaikkakunnasta riippumatta. Tässä kohdin on nostettava esille yksi Omaveron suurimmista puutteista: ulkomainen yksityishenkilö ei voi asioida Omaveron kautta, jos hänellä ei ole suomalaista henkilötunnusta ja suomalaista sähköistä tunnistautumisvälinettä. Ongelma koskee siis ulkomaalaisten lisäksi ulkomailla asuvia suomalaisia, joilla ei ole käytössään suomalaisia pankkitunnuksia. Näiden puuttuessa myöskään toisen henkilön valtuuttaminen asiointiin ei ole mahdollista. Verohallinnon (2021i) mukaan ulkomaalaisten valtuutusta koskevat ongelmat on tiedostettu ja tunnistautuminen on kehityksen myötä tulevaisuudessa mahdollista. Ongelmaan liittyen on vastaanotettu myös useita asiakaspalautteita, joiden mukaan asiointi Verohallintoon on haastavaa ilman Omaveroa. Palveluajat ovat puhelimitse aikaeron vuoksi hyvin rajalliset, joten monelle asiakkaalle posti on ainut asiointikeino. Posti puolestaan koetaan nykyaikana hitaaksi ja epävarmaksi tavaksi asioida viranomaisen kanssa ulkomailta käsin. Myös Puronen (2010, s. 45-27) nostaa esiin tämän tyyppisen, sähköisten palveluiden ongelmallisuuden: sähköiset palvelut yleensä nopeuttavat asiointia, jolloin ongelmaksi muodostuu yhdenvertaisuuden toteutuminen esimerkiksi kirjepostin ja sähköisen viestinnän välillä. Lähtökohtaisesti sekä postitse, että sähköistä kanavaa pitkin tulisi saada sekä nopeudeltaan että laadultaan tasavertaista palvelua. Ulkomaisilla yrityksillä tilanne on onneksi parempi, sillä niiden kirjautuminen ja asiointi on nykyisin mahdollistettu Omaverossa. Ensimmäinen tunnistautuminen vaatii kuitenkin virkailijäkäsittelyä, joten resursseista riippuen tunnusten saamisessa ja nopeudessa voi olla eroavaisuuksia. Täysin tasapuolisesta kohtelusta tässäkin yhteydessä ei siis voida puhua.

Tasapuolisuuden liittyä kiinteästi myös saavutettavuuden vaatimus. Digipalveluiden yhteydessä saavutettavuudella tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla mahdollistetaan sähköisen asiointikanavan käyttö esimerkiksi vammasta tai muusta rajoitteesta huolimatta (Voutilainen, 2020, s. 108-110). Saavutettavuuden näkökulmasta huomioitavia erityisryhmiä ovat esimerkiksi iäkkäät, sokeat tai motorisista häiriöistä kärsivät henkilöt. Saavutettavuuden huomioinnilla parannetaan erityistä tukea tarvitsevien ryhmien mahdollisuuksia itsenäiseen asiointiin viranomaisen kanssa.

Digipalveluiden yhteydessä saavutettavuudessa mitataan havaittavuutta, hallittavuutta, ymmärrettävyyttä ja toimintavarmuutta. Hyvin havaittava palvelu on visuaalisesti helposti käytettävissä ja sivustolla navigointi on selkeää. Hallittavuudella kuvataan palvelun käyttöliittymän ja navigoinnin käytön sujuvaa hallittavuutta. Ymmärrettävyys velvoittaa muotoilemaan sähköisen palvelun niin, että se näyttäytyy käyttäjälle loogisena ja ymmärrettävänä kokonaisuutena. Käyttäjän tulee pystyä hahmottamaan mitä asioita palvelussa on mahdollista hoitaa, sekä miten palvelun käyttöön on tarvittaessa saatavilla tukea. Toimintavarmuus puolestaan pitää sisällään esimerkiksi avustavien teknologioiden yhteensopivuuden palvelun kanssa, sekä palvelun toiminnan erilaisilla käyttöliittymillä, alustoilla ja laitteilla.

Digipalveluiden mahdollisimman laaja saavutettavuus onkin tärkeä osa Verohallinnon asiakaslähtöistä kehittämistä, ja Verohallinto pyrkii täyttämään saavutettavuuden mahdollisimman hyvin Lain digitaalisten palveluiden tarjoamisesta 306/2019 mukaisesti (Verohallinto, 2021f). Näin siitäkin huolimatta, että yhdenvertaisuusperiaate itsessään antaaakin mahdollisuuden niin sanottuun eriarvoiseen kohteluun esimerkiksi yksilön fyysisistä rajoitteista johtuen. Omaveron saavutettavuusselosteen (Verohallinto, 2021f) mukaan Omaverossa on toistaiseksi puutteita muun muassa sivuston hahmottamiseen, ruudunlukijan käyttöön ja visuaaliseen asetteluun liittyen. Nämä korostuvat erityisesti esimerkiksi näköön liittyvien ongelmien yhteydessä.

Sähköiset palvelut ovat omiaan edistämään tasapuolisuutta asioiden vireillepanon ja toisaalta Verohallinnon tiedoksiantojen näkökulmasta. Omavero antaa lomakkeiden ja tietojen lähetyksestä aikaleiman ja kuittauksen, joten veroasioiden vireillepanosta ja käsittelyjärjestyksestä ei synny epäselvyyksiä tai epäoikeudenmukaisuutta. Vastaavasti Verohallinnon päätökset, ohjeistukset, selvityspyynnöt, tiedustelut ynnä muu asiakkaan suuntaan kulkeva tietoliikenne on ajantasaisesti ja välittömästi saatavilla Omaverossa. Tätä myötä esimerkiksi postin kulusta johtuva aikaikkuna tai muut asiakkaan omasta toiminnasta riippumattomat viivästykset ovat käytännössä poistuneet. Omavero on jatkuvasti saatavilla paikasta ja kellonajasta riippumatta, joten asioiden vireillepano veroviranomaisessa on mahdollista tasapuolisesti asuinpaikasta, työvuoroista tai muista syistä riippumatta. Vastaanottokuittauksista huolimatta Omaveron käyttäjäpalautteissa toistuva elementti on epätietoisuus ja epäluottamus Omaveroa kohtaan. Asiakkaita mietittävää tietojen siirtyminen Verohallintoon ajallaan, mistä johtuen osa asiakkaista on jopa puhelimitse yhteydessä Verohallintoon varmistaakseen lähettämiensä tietojen vastaanoton. Palautteiden mukaan epätietoisuutta aiheuttavat myös asian vireillepanon onnistuminen, sekä käsittelyn aikataulu ja sen hetkinen tilanne.

Välineneutraliuden vaatimus on Verohallinnossa huomioitu hyvin. Omaveron käyttö on mahdollista suurimmalla osalla nykyaikaisista ja tavanomaisista laitteista. Omaveron selainpohjaisuus tekee siitä toimintavarman, mutta toisaalta myös laitteiston näkökulmasta riippumattoman ja kevyen käyttää. Omavero ei vaadi erillistä ohjelman latausta tai esimerkiksi maksullista lisenssiä. Sivusto on myös yksinkertainen ja kevyeksi rakennettu, joten sen käyttö ei vaadi verkkoyhteydeltä tai laitteistolta tavanomaisesta poikkeavia tehoja. Omaveron käyttö onnistuu niin mobiililaitteella, tabletilla kuin tietokoneellakin ja Omaveroa voi käyttää useimmilla tavanomaisilla ja yleisimmillä käyttöjärjestelmillä ja selaimilla. Tietoturvasyistä johtuen vanhempia ohjelmistoja on kuitenkin jouduttu rajaamaan käytön ulkopuolelle. Tämän näkisin kuitenkin vielä kohtuullisena vaatimuksena, jos vaakakupin toisessa päässä painavat esimerkiksi tietovuodon riskit. Kuvauksen mukaisen laitteiston voidaan nykypäivänä olettaa löytyvän suurimmalta osalta

kotitalouksista. Tarvittavan laitteiston puuttuessa verotoimistoista löytyy itsepalvelualueita, joissa asiakas voi käyttää Omaveroa turvallisesti omilla tunnuksillaan. Itsepalvelualueilla on tarvittaessa saatavilla veroviranomaiselta apua Omaveron käytössä.

Kuten todettu, Omavero on jatkuvasti saatavilla paikasta ja kellonajasta välittämättä. Tätä myötä asiointi viranomaisen kanssa on paikka- ja aikariippumatonta. Omia veroasioita voi tarkastella missä vain ja milloin vain, eikä asiointi ole enää entiseen tapaan sidottu toimistojen aukioloaikoihin. Keskittämisen myötä välimatkat toimistoille ovat pidentyneet, joten kattavat sähköiset asiointimahdollisuudet helpottavat myös alueellista eriarvoisuutta. Toisaalta veroasioiden hoitaminen ja valvominen Omaverossa on vielä pitkälti asiakkaan omien kykyjen varassa, sillä esimerkiksi ympärivuorokautista asiakaspalvelua tai opastusta Omaveron käytössä ei ole saatavilla. Omavero ei kaavamaisuutensa vuoksi anna myöskään yksilölliselle ja harkinnanvaraiselle tasa-arvon tavoittelulle tilaa. Palvelu on sama kaikille, joten esimerkiksi heikommassa asemassa olevien henkilöiden erityiskohtelu ja huomiointi ei ole nykyisellään mahdollista. Palvelun hyödyntäminen ja käytön onnistuminen on toisin sanoen riippuvainen yksilön henkilökohtaisista kyvyistä ja tietoteknisistä taidoista.

Haasteista huolimatta sähköiset palvelut ovat mielestäni tasapuolisuuden näkökulmasta pääosin positiivinen asia. Palvelut laajenevat jatkuvasti ja ovat monipuolisemmin käytävissä. Palvelut näyttävät kaikille samalla tavalla, saatavilla oleva palvelu on tasalaatuista, sekä kaikkialla tasapuolisesti saatavissa kellonajasta ja päivästä riippumatta. Automaatio kohtelee kaikkia verovelvollisia samassa asiayhteydessä samalla tavalla: esimerkiksi tietty lomake pyytää kaikilta asiakkailta samat tiedot ja selvitykset. Hallinnollinen taakka on tässä yhteydessä sama kaikille samassa asemassa oleville. Lomakkeet, ohjeistukset ja toiminnot ovat räätälöityjä tilanteisiin sopiviksi, riippuen mitä tietoja halutaan hakea tai ilmoittaa. Tasapuolisuutta edistää se, että samoilla tosiseikoilla oleviin hakemuksiin voi saada välittömästi joko automaation muodostaman päätöksen, tai vaihtoehtoisesti ne siirtyvät samoilla ehdoilla virkailijäkäsittelyyn. Käsittelysäännöt ovat siis automaation myötä samat ja tasapuoliset kaikille samassa tilanteessa oleville.

### **2.3.2 Tarkoitussidonnaisuuden periaate**

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaiselle annettua toimivaltaa tulee käyttää ainoastaan lain tarkoittamiin tarkoituksiin ja lain soveltamisalaan kuuluvien tarkoituserien edistämiseen. Käytännössä viranomaisen ei siis voi tuoda lain tulkintaan mukaan asiaan tai aihepiiriin kuulumattomia perusteita (Mäenpää, 2018). Keskeistä on se, että viranomaisen perustaa tulkinnanvaraisissa asioissa ratkaisut lain alkuperäiseen tarkoitukseen ja tavoitteeseen.

Pahimmillaan virka-aseman väärinkäyttö voi asettaa virkailijan jopa rikosoikeudelliseen vastuuseen. Periaatteen tavoitteena on estää yleisesti viranomaisen mielivalta ja viranomaisaseman väärinkäytökset. Luonnollisesti rajanveto tarkoituksen, tavoitteen ja toimivallan ulottuvuuden yhteydessä on hankalaa (Mäenpää, 2017). Kutakin tapausta on käsiteltävä yksilöllisesti ja pyrittävä tulkitsemaan lainsäädännön sisältöä ja lain alkupe- räistä tarkoitusta.

#### **Tarkoitussidonnaisuuden periaate Verohallinnossa ja Omaverossa**

Myrsky ja Räbinä (2015, s. 232) nostavat tarkoitussidonnaisuuden periaatteen yhteydessä käytännön esimerkiksi verotusta varten kerättävät tiedot. Verotustietoja ja verovelvollisten ilmoituksia ei lähtökohtaisesti käytetä kuin verotuksen toimittamiseen. Myös esimerkiksi verotarkastajat puuttuvat verotarkastusten yhteydessä vain Verohallinnon intresseihin kuuluviin puutteisiin.

Verohallinnon palveluiden ja Omaveron näkökulmasta tarkoitussidonnaisuuden periaate tarkoittaa, että verotuksen ja siihen liittyvän asiakkaan ja virkailijan yhteydenpidon yhteydessä ei voida kerätä verotukseen liittymättömiä tietoja. Omaveron lomakkeilla tulee olla vain verotuksen toimittamiseen tai kyseiseen veroasiaan liittyviä olennaisia kysymyksiä ja kenttiä. Omaveron asiakaspalautteista ei ollut havaittavissa, että tällaisia verotuksen aihepiirin ulkopuolisia tai asiaankuulumattomia asioita käsiteltäisiin Omaverossa.

Kokemukseni mukaan tarkoitussidonnaisuuden periaate toteutuu Omaverossa asianmukaisesti.

Tarkoitussidonnaisuuden periaate asettaa Omaveron kehitykselle haasteita luvussa 2.3.6 esitellyn palveluperiaatteen ja luvussa 2.3.9 tarkastellun viranomaisten yhteistyön kannalta. Asiakkaat toivovat kokonaisvaltaisempaa palvelua, jossa samasta järjestelmästä olisi nähtävillä kattavasti eri viranomaisten tietoja. Vaikka usein kytköksiä eri viranomais-ten välillä onkin, aina tiedot eivät kuitenkaan suoranaisesti vaikuta toisten viranomaisten ratkaisuihin tai käsittelyyn. Verohallinnolla saattaa olla tiedossaan asiakkaista esimerkiksi muiden viranomaisten tarvitsemaa informaatiota sekä päinvastoin. Rajanveto tietojen keräämisessä ja hyödynnettävyydessä muissa viranomaisissa on häilyvä.

### **2.3.3 Puolueettomuusperiaate**

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on oltava puolueettomia. Käytännössä puolueettomuusperiaate velvoittaa viranomaista toimimaan ulkoisista vaikuttimista huolimatta puolueettomasti ja riippumattomasti (Mäenpää, 2018). Esimerkiksi viranomaisen päätöksentekoon eivät saa osallistua henkilöt, joilla on käsillä olevassa asiassa mahdollinen henkilökohtainen intressi tai oman henkilökohtaisen edun tavoittelu. Viranomaisen ei voi myöskään tehdä esimerkiksi etukäteissopimuksia tiettyjen verovelvollisten edun mukaisesta käsittelystä. Kaikilla asianosaisilla on oltava tasapuolinen mahdollisuus osallistua käsittelyyn ja antaa selvityksiä.

Mäenpään (2018) mukaan viranomaisratkaisujen perusteluvollisuus tulee nostaa keskiöön puolueettomuusperiaatteen yhteydessä, sillä se edesauttaa perustelujen läpinäkyvyyttä ja mahdollistaa ratkaisujen kriittisen tarkastelun ulkopuolelta käsin. Puolueettomuusperiaatteen tarkoituksena on edistää viranomaisen toiminnan läpinäkyvyyttä ja yleistä hyväksyttävyyttä, sekä päätösten lakiperusteisuutta. Hyväksyttävyyttä syntyy esimerkiksi silloin, kun viranomaisen päätökset noudattavat aikaisempaa lain tulkintaa ja ovat siten ennakoitavissa. Asiakkaiden on helpompi hyväksyä viranomaisen toiminta ja



päätökset, kun ne ovat loogisia ja johdonmukaisia. Asiakkaiden tulee voida luottaa viranomaisen tekemien ratkaisujen pysyvyyteen. Esimerkiksi yritysten olisi hyvin hankala toteuttaa taloushallintoa ja verosuunnittelua, jos Verohallinto määräisi veroja arvaamattomasti.

### **Puolueettomuusperiaate Verohallinnossa ja Omaverossa**

Verohallinnon näkökulmasta periaatteen tarkoitus on varmistaa verotuksen toimittaminen asianmukaisin perustein (Myrsky ja Rabinä, 2015, s. 235). Verohallinnon on kyettävä perustelemaan päätöksensä puolueettomasti ja lakiin perustuen, eikä päätöksenteon taustalla saa olla viitteitä esimerkiksi henkilökohtaisten tai julkisyhteisöjen etujen tavoittelusta. Veronsaajien ja verovelvollisten etuja on siis tavoiteltava tasapuolisesti. Jos asia on hyvin epäselvä, tulkinnanvarainen ja asiakas on toiminut vilpittömässä mielessä, asia tulee ratkaista verovelvollisen hyödyksi. Wikström ja muut (2015, s. 139) muistuttavat tässä yhteydessä kuitenkin tasapuolisuuden toteutumisesta myös veronsaajien näkökulmasta: verovelvollisten oikeusturvan ohella on pyrittävä kohti verotuksen fiskaalisia tavoitteita. Fiskaalisten tavoitteiden mukaan verot tulee kaikesta huolimatta saada kerätyksi kohtuullisin kustannuksin. Tiivistettynä veroviranomaisella ei saa olla verotusasioiden ratkaisuisissa tai verolainsäädännön tulkinnassa mitään muuta tarkoituspäätä, kuin lainsäädännön asianmukainen soveltaminen (Mäenpää, 2018).

Puolueettomuusperiaatteen toteutumista edistetään automaation ja teknisen käsittely avulla. Tekninen massaverotus varmistaa puolueettoman käsittelyn, sillä säännöt ovat käyttäjästä riippumatta samat kaikille samassa tilanteessa oleville. Kaikilla asianosaisilla on esimerkiksi teknisesti yhtä laajat mahdollisuudet muun muassa selvitysten antamiseen. Omaveron tekemät tekniset automaatiopäätökset eivät vaadi virkailijäkäsittelyä, joten mahdollisuus käsittelijän oman edun tai virkailijan henkilökohtaisten intressien tavoitteluun on näissä tapauksissa poissuljettu. Myös intressipiiriin kuuluvan käsittelijän mahdollisuus on automaation myötä poissuljettua.

Vaikka massaverotus osaltaan edistää puolueettomuutta, mielestäni tästä näkökulmasta katsottuna automaatiokäsittely on myöskin kyseenalaista. Automaation myötä tapauskohtainen harkinta ja selvittäminen eivät ole mahdollisia kaikissa tilanteissa. Johdonmukaisuus ja ratkaisuun vaikuttavat päätelmät ja perustelut saattavat siis suoraviivaistamisen myötä jopa vaarantua.

Kokonaisuuden kannalta en näe puolueettomuusperiaatetta lopulta kovin keskeisenä tekijänä sähköisten palveluiden näkökulmasta. Puolueettomuutta edistävät keinot vaikuttavat ennemminkin lain laatimisessa, käytössä ja tulkinnassa, eli ne toimivat pakottavina taustavaikuttimina sähköisten palveluiden kehityksessä. Puolueettomuus tulee huomiotavaksi erityisesti sähköisen palvelun suunnittelu- ja määrittelyvaiheissa.

Automaation kehityksessä on kiinnitettävä huomiota siihen, millaisia automaatiopäätöksiä ja missä määrin niitä voidaan tehdä teknisesti, ja millaisissa tapauksissa tapauskohtainen harkinta on puolestaan välttämätöntä. Verohallinnon (2020) mukaan suurin osa verotuksesta sujuu riidattomasti ilmoittajilta saatujen tietojen, verolakien ja menettelyiden kirjaimellisen noudattamisen mukaisesti. Automaatiota hyödynnetään siten vain tarkasti harkiten tilanteissa, joissa lainsäädäntö on riittävän yksiselitteinen. Myöskään menettelysäännöksiin ei saa jäädä tulkinnanvaraa, ja asiakkaan kuuleminen, selvitysten antaminen ja tiedoksianto on mahdollistettu aina myös automaatiopäätösten yhteydessä. Esimerkkejä ehdot täyttävistä tapauksista ovat muun muassa verokorttipäätökset ja arvioverotus.

Omaverosta saadut palautteet tukevat Verohallinnon näkemystä: palautteista ei ollut havaittavissa, että Omaveron automaatiopäätökset toimisivat epäjohdonmukaisesti tai vastoin lain yleistä tulkintaa. Oman tietämykseni ja asiakaspalautteiden perusteella näkisin siis puolueettomuusperiaatteen toteutuvan Omaverossa tarkoituksenmukaisesti.

### 2.3.4 Suhteellisuusperiaate

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Mäenpään (2018) mukaan viranomaisen toimien on siis oltava tarpeellisia kyseiselle viranomaiselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi, sekä samaan aikaan viranomaisen toiminnan on oltava panostukseltaan ja teholtaan järkevässä suhteessa saavutettavaan hyötyyn nähden. Jos viranomaistoimilla aiheutetaan negatiivisia vaikutuksia niiden kohteelle, tulee toimintaa arvioida erityisen kriittisesti ja pyrkiä suhteuttamaan toimet kohtuullisiksi saavutettaviin etuihin nähden. Tiivistettynä periaatteen tarkoitus on siis kohtuullistaa viranomaisen toimintavaltaa (Mäenpää, 2017).

Äimä (2011, s. 118) nostaa esiin suhteellisuusperiaatteen ongelmallisuuden. Kohtuullisuutta on vaikea määritellä, sillä se on kulloisestakin ajasta, paikasta ja tilanteesta riippuvainen. Kohtuullisuus muuttuu yhteiskunnassa vallitsevan tilan, kulttuurin ja ihmisten moraalikäsitteiden mukana, joten sen määritelmä on hyvin häilyvä ja tilannesidonnainen. Toisena aikana ja toisessa oikeusjärjestelmässä jokin toimi voi olla hyväksyttävä ja vastaavasti toisessa asiayhteydessä varsin kohtuuton. Viranomaisen on siis tapauskohtaisesti harkittava kuhunkin tilanteeseen sopiva, asianosaisen kannalta mahdollisimman kohtuullinen toimintatapa.

### **Suhteellisuusperiaate Verohallinnossa ja Omaverossa**

Myrskyn ja Rabinän (2015, s. 235) mukaan viranomaisen toiminnan tulee olla päämäärän kannalta tarpeellinen ja välttämätön. Käytännössä siis verotuksen ja esimerkiksi mahdollisten sanktioiden tulee olla järkevässä suhteessa käsillä olevaan asiaan, eivätkä ne saa olla asiakkaille liian ankaria. Myös verovelvolliselta vaadittavien toimien tulee olla oikeassa suhteessa asian suuruuteen ja toimista aiheutuvaan hyötyyn nähden. Esimerkiksi tietojen toimittaminen ja selvitysten tekeminen Verohallintoon ei saa asiayhteyden huomioiden aiheuttaa verovelvolliselle kohtuutonta taakkaa. Mäenpää (2018) muistuttaa, että myös viranomaisen positiiviset toimet eivät saa olla suhteettoman isoja. Esimerkiksi

väliaikainen verohelpotus ei saa olla kohtuuttoman suuri suhteessa sillä tavoiteltavaan yhteiskuntapoliittiseen vaikutukseen.

Suhteellisuusperiaatteen keskeiset vaikutukset sähköisille palveluille tiivistyvät edellä lausuttuun: ”Verovelvolliselta vaadittavien toimien tulee olla oikeassa suhteessa asian suuruuteen ja toimista aiheutuvaan hyötyyn nähden.” Viranomaispalveluiden kehittäminen on käytännössä tasapainoilua asiakkaiden vaatimusten, palvelulupausten, kustannusten ja verotuksen fiskaalisten tavoitteiden välillä. Toimintaa halutaan kehittää asiakslähtöiseksi ja palvella asiakkaita mahdollisimman hyvin ja tapauskohtaisesti, sekä ennen kaikkea tehdä veroasioiden hoitamisesta asiakkaille mahdollisimman helppoa, kevyttä, reaaliaikaista ja nopeaa. Toisessa vaakakupissa painavat kuitenkin rajalliset käytettävissä olevat resurssit, sekä palveluiden ylläpidosta ja kehityksestä koituvat kustannukset. Viime vuosina säästöjä on lähdetty hakemaan Verohallinnossa voimakkaalla toiminnan sähköistämällä ja automatisoinnilla. Jopa verotietojen ilmoittaminen paperilla on mahdollista enää vain perustellusta syystä. Ilmoittamisessa, viestinnässä, yhteydenpidossa ja tietojen vastaanottamisessa suositaan mahdollisimman pitkälti sähköisiä kanavia, sillä ne eivät vaadi välitöntä virkailijäkäsittelyä tai päivystystä. Tasapainoilu näkyy myös Omaveron käyttäjäpalautteissa: palautteissa toistuu kiitos edistyksellisestä ja sujuvasta asiointikanavasta, mutta toisaalta osa käyttäjistä toivoo entisenlaista, tapauskohtaista, käsittelyä ja esimerkiksi erittäin kohdennettuja tiedotteita ja ohjeistuksia. Isompi osa käyttäjistä on tyytyväisiä, sillä sähköistyminen mahdollistaa vapauden hoitaa veroasiat sujuvasti omien aikataulujen puitteissa. Samaan aikaan osa asiakkaista kuitenkin kokee suunnan olevan liian voimakkaasti kohti yleistä massakäsittelyä, ja he toivovat paluuta henkilökohtaisempaan ja yksilöllisempään palvelukokemukseen.

Sähköisen Verohallinnon kannalta kohtuullisuusvaatimus tarkoittaa, että sähköisestä asiointista ei saa koitua kohtuutonta taakkaa verovelvolliselle. Sähköinen asiointi ei saa olla asiakkaalle raskaampi prosessi esimerkiksi aikaisemmin totuttuun paperi-ilmoittamiseen verrattuna. Suhteellisuusperiaatteen yhteydessä onkin hyvä tarkastella sähköisen asiointi-

nin ongelmakohtia, sillä sähköistymisen vaikutukset asiakkaisiin eivät ole pelkästään positiivisia. Erityisesti iäkkäämmän väestön on huomattu kokevan haasteita nopeassa tahdissa kehittyvien järjestelmien parissa. Samassa tilanteessa ovat myös paljon apua ja tukea tarvitsevat henkilöt. Tämä ilmiö on myös selvästi nähtävissä Omaveron käyttäjäpalautteista: osa Omaveron käyttöön ja käyttäjäkokemukseen liittyvistä palautteista johtuu selvästi käyttäjän puutteellisista tietokonetaidoista. Palautetta on paljon sellaisista teknisistä ongelmista, jotka eivät suoranaisesti liity Omaveron käyttöön, vaan esimerkiksi laitteen ja selaimen asetuksiin. Tällaisia ovat esimerkiksi haasteet palkkien näkymisen, ponnahdusikkunoiden ja välilehtien kanssa, joista johtuen käyttäjät eivät ole saaneet haluamiaan tietoja Omaverosta esille tai lähetettyä. Haasteita koetaan myös muun muassa sähköisten liitteiden oikeanlaisessa teknisessä muodossa.

Laitteistohaasteiden lisäksi iso osa palautteista johtuu myös palautteenantajan puutteellisesta verotuksen substanssiosaamisesta. Negatiivista palautetta on annettu esimerkiksi jonkin olennaisen tiedon puuttumisesta, mutta tosiasiasa tietoa ei ole osattu etsiä puutteellisen substanssitietämyksen vuoksi oikeasta paikasta, esimerkiksi oikean veroilmoituksen tai verolajin alta. Osa asiakkaista selvästi kaipaa henkilökohtaista neuvontaa, eivätkä erinäisistä syistä johtuen välttämättä selviä asioinnista omatoimisesti sähköisissä kanavissa.

Sähköistymisen myötä toimistoja on keskitetty isommille paikkakunnille. Tämä tuo lisähaasteita tukea tarvitseville henkilöille, sillä välimatkat henkilökohtaisen avun saamiseksi voivat venyä kohtuuttoman pitkiksi. Ratkaisua sähköisen asioinnin haasteisiin on haettu toimistojen itsepalvelupisteillä, joissa virkailija kiertää esittelemässä sähköisiä palveluita ja avustaa niiden käytössä. Myös puhelimitse on mahdollista saada kattavasti neuvontaa sähköisten palveluiden käytössä. Omaveron on pyritty kansankielistämään ja palvelu itsessään ohjaa asiakasta etenemisessä ja yleisesti palvelun käytössä. Vaikka neuvonta olisi miten kattavaa, käytännössä kaikissa skenaarioissa Omaveron käyttö edellyttää asiakkaalta kohtuullisia it-taitoja ja tavanomaiseen tekniseen osaamiseen perustuvaa soveltamiskykyä.

Omavero pyrkii ohjaamaan asiakkaiden toimintaa, jotta veroasioiden hoitaminen olisi helppoa ja mahdollista myös verotukseen perehtymättömälle asiakkaalle. Kolikolla on kuitenkin myös käänttöpuoli: osassa Omaveron asiakaspalautteista toivotaan jopa Omaveron lomakkeiden tiivistämistä ja suoraviivaistamista. Pienten asioiden ilmoittamiseen koetaan kuluvan suhteettoman paljon aikaa asian laajuuteen nähden. Osa asiakkaista toivoo niin sanotusti ”vähemmän ohjaavaa Omaveroa”, jotta tottuneelle ja asiaan perehtyneelle käyttäjälle asiointi olisi mahdollisimman nopeaa. Asia korostuu eritoten sellaisilla yksityishenkilöillä, joilla on paljon ilmoitettavia tietoja säännöllisesti, mutta ei kuitenkaan mahdollisuutta lähettää tietoja massoina esimerkiksi kirjanpito-ohjelmasta rapapintoja pitkin.

Aikaisempien vuosien paperi-ilmoittamisen aikana on totuttu toimintatapaan, jossa kaikki verotuksen toimittamiseen kulloinkin vaadittavat tiedot on ilmoitettu samalla kertaa. Lomakkeet ovat olleet pitkiä, koska erilaisia asiaan vaikuttavia tietoja on tarvittu paljon ja ne on haluttu toimittaa ja käsitellä yhdellä kerralla. Verotukseen toimitettavien tietojen kokoaminen on ollut siten iso vuosittainen ponnistus myös asiakkaiden näkökulmasta. Nykymaailmassa ollaan puolestaan siirtymässä enenevässä määrin reaaliaikaiseen informaatioon ja tietojen toimittamisen helppouteen ja keveyteen. Myös Omaveron asiakaspalautteessa asiakkaat toivovat kevyempää ja reaaliaikaisempaa mahdollisuutta toimittaa tietoja Verohallintoon, sillä Omaverossa tiedot ilmoitetaan edelleen vanhahtavasti lomakemuodossa. Palautteissa asiakkaat mainitsevat esimerkkeinä muun muassa kotitalousvähennyksen ilmoittamisen ja verokorttihakemukset. Molemmissa tilanteissa kaikki tiedot on annettava kerralla, jotta sähköisen lomakkeen pystyy lähettämään Omaveron kautta Verohallintoon. Asiakkaat toivovat, että yksittäistä tietoja olisi mahdollista ilmoittaa nopeasti ja vapaamuotoisesti myöhempää käyttöä varten.

Verohallinnon suurimmat kulut vuonna 2021 koituivat henkilöstömenoista (Verohallinto, 2022c). Sama on toistunut myös aikaisempina vuosina (Verohallinto, 2021I). Tilinpäätöksen mukaan henkilöstömenoista säästäminen on mahdollista lisäämällä automaatiota ja

sähköistä asiointia entisestään. Uuden ohjelmiston myötä järjestelmien ylläpitokustannukset alenevat pitkällä aikavälillä huomattavasti, sekä samaan aikaan nykyaikaisen ohjelmiston jatkokehitys on edullisempaa ja nopeampaa. Toiminta on tehostunut myös asiakkaiden kannalta, sillä verotustiedot on mahdollista ilmoittaa yhtä kanavaa pitkin ja kaikki tiedot ovat nähtävillä yhdestä palvelusta. Tilinpäätöksessä todetaan myös asiakkaiden hallinnollisen taakan keventyneen uuden ohjelmiston myötä. Vaikka myös asiakkailla on kulunut aikaa ja energiaa uuden järjestelmän opetteluun, uskon tehokkuuden parantuneen pidemmällä aikavälillä erityisesti yritysten ja kirjanpitäjien näkökulmasta. Yritysten hallinnollisen taakan keventyminen onkin noteerattu myös maailmanlaajuisesti: The World Bank (2020) vuosittaisessa Doing Business -tutkimuksessa verrataan yritystoiminnan helppoutta 190 eri maassa. Vuoden 2020 tutkimuksessa Suomi on listattu verotuksen kategoriassa maailman parhaimmiston. Myös valtiovarainministeriön (2021) kannanoton mukaan Verohallinnon tuloksellisuus on kehittynyt vuosittain. Samaan aikaan säästöistä ja isoista ohjelmistomuutoksista huolimatta toimintavarmuus on saatu säilytettyä. Myös asiakastyytyväisyys on kasvanut samaa tahtia, mikä voisi kieliä uusien sähköisten järjestelmien onnistumisesta. Omaveron palaute tukee väitettä, sillä valtaosa palautteesta on kaikin puolin erittäin positiivista.

Verohallinnon sähköisten palveluiden käyttö on vuosittain lisääntynyt siitä huolimatta, että niiden käyttöaste on ollut jo verraten korkea useita vuosia (Verohallinto, 2021I). Käyttöasteen ohella sidosryhmiltä saatavien sähköisten tietojen määrä on kasvanut. Toiminta tehostuu, kun tieto saadaan sekä asiakkailta, että sidosryhmiltä valmiiksi sähköisessä muodossa. Tietojen käsittely ja tuottaminen järjestelmään ei siis vaadi virkailijäkäsittelyä, jolloin myös inhimillisten virheiden määrä vähenee ylimääräisten tallennusvaiheiden poistuessa. Verohallinnon (2021I) vuoden 2020 tilinpäätöstietojen mukaan 86% esitäytetyistä veroilmoituksista muutettiin sähköisesti ja lähes kolme miljoonaa henkilöasiakasta kirjautui vähintään kerran Omaveroon vuoden 2020 aikana. Vastaavat luvut vuonna 2021 olivat 88% ja 3,1 miljoonaa (Verohallinto, 2022c).

Valtiovarainministeriön kannanotossa (2021) todetaan sähköisten palveluiden kehityksen olevan tärkeä osa Verohallinnon toiminnan tehostamista. Ministeriö kuitenkin linjaa samaan hengenvetoon, että siitä huolimatta heikommassa asemassa olevien verovelvollisten asiointimahdollisuudet on turvattava. On myös huomioitava, että kaikilla verovelvollisilla ei ole lainkaan valmiuksia asioida sähköisesti. Kehityksen sykleissä ja nopeudessa on huomioitava myös erilaisten sidosryhmien mahdollisuudet mukautua ajallisesti muutoksiin. Myös tässä mielessä Verohallinnon toimien, ohjelmistokehitys mukaan lukien, tulee olla kohtuullisia. Täysin sähköiseen Verohallintoon emme siis ole siirtymässä vielä vuosiin.

### 2.3.5 Luottamuksensuojaperiaate

Hallintolain 6 § edistää oikeusvarmuutta ja viranomaistoiminnan luotettavuutta. Luottamuksensuojaperiaatteen tarkoitus on turvata yksilön oikeus luottaa viranomaisen toimintaan ja johdonmukaiseen päätöksentekoon. Yksilöllä on oikeus asettaa viranomaisen toiminnalle odotuksia aikaisemman toiminnan perusteella (Mäenpää, 2018). Odotuksia muodostavat esimerkiksi aikaisemmat ratkaisut ja päätökset tulkinnallisissa kysymyksissä, sekä viranomaisen antamat neuvot ja ohjeistukset (Mäenpää, 2017). Luottamuksensuojaperiaatteen mukaisesti samankaltaiset asiat tulee ratkaista viranomaisessa samalla tavalla johdonmukaisesti, eikä oikeuskäytäntö saa vaihdella mielivaltaisesti. Vakiintuva oikeuskäytäntö luo varmuutta ja ennakoitavuutta yksilön toimille. Edellytyksenä vakiintuvalle käytännölle ovat aikaisempien ratkaisujen lainmukaisuus ja asianmukaiset perustelut suhteessa oikeaan tosiseikastoon.

Myrsky ja Rabinä (2015, s. 237-238) jakavat luottamuksen suojan *taannehtivan päätöksen kieltoon*, sekä *ennen käsillä olevaa asiaa annettuun neuvoon tai ohjeeseen*. *Taannehtivan päätöksen kieltö* suojaa yksilöä takautuvilta muutoksilta. Aikaisemmin tehtyjä päätöksiä ei voi siis lähtökohtaisesti muuttaa takautuvasti. Tällainen mahdollisuus on ainoastaan tietyissä poikkeustilanteissa HL 50-51 §:n nojalla, mikäli kyseessä on selvä asia-, menettely- tai kirjoitusvirhe tai mikäli asiaan on saatu uutta olennaista selvitystä. Esimerkiksi päätöksen jälkeen kiristynyttä lakia tai oikeuskäytäntöä ei voida ulottaa koskemaan



ennen muutosta tehtyjä päätöksiä. Jos viranomainen on puolestaan antanut *neuvon tai ohjeen ennen myöhemmin käsillä olevan päätöksen tekoa*, asianosaisella on lupa olettaa asiaan ratkaisua neuvon tai ohjeen mukaisella tavalla. Ohje tai neuvo on tullut antaa ennen käsillä olevan oikeustoimen tekoa. Luottamuksensuoja syntyy vastaavasti myös tilanteissa, joissa samankaltaisille oikeustoimille on aikaisempi vakiintunut oikeuskäytäntö. Periaatteella tavoiteltava viranomaispäätösten pysyvyys ja ennakoitavuus siis helpottaa erityisesti esimerkiksi verovelvollisten verosuunnittelua.

Wikström ja muut (2015, s. 140) tarkastelevat luottamuksensuojan toteutumista oikeuskäytännön kautta. Heidän mukaansa luottamuksensuojan toteutumisessa olennaisessa roolissa ovat erityisesti aikaisempi tavanomainen käytäntö, sekä viranomaisen antamat ohjeistukset. Oikeuskäytännössä on todettu luottamuksen suojan muodostuvan muun muassa tilanteissa, joissa voitiin todentaa veroviranomaisen antaneen virheellistä ohjeistusta tulkinnanvaraisessa asiassa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että niin sanottu virheellinen päätös voidaan tietyissä tilanteissa luottamuksen suojaan vedoten jättää voimaan, mikäli se on verovelvollisen kannalta edullisempia vaihtoehto. Rajanveto selvästi virheellisen ja tulkinnanvaraisesti virheellisen ratkaisun välillä on luonnollisesti häilyvä ja tulee harkita tapauskohtaisesti.

### **Luottamuksensuojaperiaate Verohallinnossa ja Omaverossa**

Hyvän verojärjestelmän peruspilari on verotuksen ennustettavuus (Niskakangas, 2011, s. 59). Hyvässä verojärjestelmässä verovelvollinen pystyy ennustamaan verotuksen lopputuloksen ja voi luottaa verotuksen toteutumiseen lakiin perustuen. Myrskyn ja Räbinän (2015, s. 236) mukaan hallintolakiin kirjattu luottamuksensuojaperiaate suojaa yksilöä julkiselta vallalta ja luo oikeusvarmuutta. Verovelvollisten on pystyttävä luottamaan verotuksen oikeellisuuteen ja pysyvyyteen ja verovelvollisella on lupa olettaa, että aikaisemmin ratkaistu asia ratkaistaan samalla tosiseikastolla tulevina vuosina samalla tavalla.

Luottamuksensuojan toteutumiseksi verovelvollisen on täytynyt toimia vilpittömässä mielessä (Verohallinto, 2021d). Tässä yhteydessä vilpitön mieli velvoittaa antamaan veroviranomaiselle oikeat ja rehelliset tiedot käsillä olevasta veroasiasta, verovelvollisen antamat tiedot ja selvitykset eivät saa olla puutteellisia tai harhaanjohtavia. Vilpittömään mieleen kuuluu myös selonottovelvollisuus: verovelvollinen on velvollinen selvittämään asiaan liittyvää säännöstöä ja Verohallinnon ohjeistuksia riittävän huolellisesti, sekä toimittava niiden mukaan. Viranomaisen puolestaan sitoutuu tekemään ratkaisut lakiin perustuen, tulkitsemaan lakia johdonmukaisesti aikaisempaan oikeuskäytäntöön viitaten, noudattamaan tuomioistuimen päätöksiä, sekä pidättäytyy tekemästä taannehtivia päätöksiä.

Verohallinnon (2019c) mukaan luottamuksensuojan toteutuessa verotus yleensä toimitetaan asiakkaan edun mukaisesti tai lievemmän tulkinnan mukaan. Tyypillisesti esimerkiksi vero tai veronkorotus jätetään määräämättä tai asiakkaan vaatima vähennys hyväksytään. Asia voidaan ratkaista verovelvollisen hyväksi myös vain osittain, siltä osin kuin luottamuksensuojaa muodostuu. On huomioitava, että joissain tapauksissa yhdenvertaisuusperiaatteen nimissä asia saatetaan ratkaista verovelvollisen edun vastaisesti, vaikka luottamuksensuojaa epäselvässä tilanteessa periaatteessa muodostuisikin. Verohallinto on siis joissain tapauksissa, tilanteesta riippuen, tulkinnut yhdenvertaisuusperiaatteen luottamuksensuojaperiaatetta vahvemmaksi.

Luottamuksensuojan kannalta ongelmallisin seikka sähköisissä palveluissa on automaatio. Koska luottamuksensuojaperiaatteen ytimessä on viranomaispäätösten johdonmukaisuus, verovelvollisella on oikeus olettaa, että aiempänä verovuonna ratkaistu vero-oikeudellinen kysymys kohdellaan tulevinakin vuosina samalla tavalla. Verohallinto läpi kulkee vuosittain kymmeniä miljoonia verotuspäätöksiä, mistä johtuen valtaosa niistä tehdään automaatiossa, ilman virkailijakäsittelyä (Verohallinto, 2020). On varsin tavalista, että esimerkiksi automaation läpi aiemmin kulkenut, verovelvollisen hyväksi luettu vähennys nousee jonain vuonna virkailijakäsittelyyn ja saatetaan ratkaista verovelvollisen vahingoksi.

Myös Puronen (2010, s. 107), sekä Wikström ja muut (2015, s. 141) nostavat luottamuksensuojan yhteydessä esiin ongelmaksi koneellisen ja automatisoidun massaverotuksen. Automaatiosta huolimatta verovelvollisen tulisi voida olettaa, ettei Verohallinto äkkisel-tään muuta aiemmin noudatettua käytäntöä. Luottamuksensuojaa ei kuitenkaan lähtökohtaisesti synny vain sillä perusteella, että verotus on toimitettu verovelvollisen antaman ilmoituksen mukaisesti. Luottamuksensuojan syntyminen edellyttää lähtökohtaisesti viranomaisen aktiivista toimintaa, esimerkiksi käsillä olevaan asiaan annettua ta-pauskohtaista ratkaisua tai annettua ohjetta. Pelkkä automaation läpäisy passiivinen läpimeno ei lähtökohtaisesti synnytä luottamuksensuojaa. Näin on todettu myös korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä KHO 2012/74. Tapauksessa verovelvolliselle ei syntynyt luottamuksensuojaa sen vuoksi, että asiakkaan veroilmoitus oli hyväksytty asiakkaan ilmoittamana edellisenä verovuotena. Koska Verohallinto ei ollut aikaisemmin ottanut kantaa nimenomaiseen menettelyyn, viranomaisen noudattamaa käytäntöä ei katsottu muodostuneen.

Wikström ja muut (2015, s. 139) nostavat erityisesti sähköisten järjestelmien ja automaation kannalta keskeisen, verovelvollisten oikeusturvaa koskevan kysymyksen: onko verovelvollinen vai veronsaaja vastuussa verotuksen toimittamisen yhteydessä syntyvistä virheistä? Automaation nostaminen verotuksen toimittamisessa painaa kustannuksia alas, mutta samaan aikaan suurten massojen käsittelyssä virheiden mahdollisuus kasvaa. Jokaisen verovelvollisen verotusta ei käsitellä yksittäin tapauskohtaisesti verovirkailijoiden toimesta, vaan suuri osa kulkee läpi massamenettelynä. Tähän haetaan vastausta oikeusperiaatteiden kautta, sillä modernissa oikeussuoja-ajattelussa korostuu yksityishenkilön luottamus viranomaisen toimia kohtaan. Myös Niskakangas (2011, s. 61) tunnistaa automaation ja massaverotuksen aiheuttaman dilemman ja tarjoaa tähän ratkaisuksi ripeää muutoksenhakujärjestelmää. Sujuvalla muutosverotuksella mahdolliset kaavamaiset automaation aiheuttamat virheet voitaisiin korjata nopeasti. En näe Niskakangas ehdotusta kuitenkaan pidemmän päälle järkevänä ratkaisuna, sillä muutoksenhaku edellyttää kokemukseni mukaan hyvin usein virkailijäkäsittelyä. Kuten aiemmin todettu, virkailija-

käsittely vaatii puolestaan kalliita henkilöstöresursseja. Automaatiopäätökset tuskin tulevat ainakaan vähenemään tulevaisuudessa, vaan päinvastoin lisääntyvät kehityksen myötä. Näin ollen muutoksenhaun kasvattaminen ei ole mielestäni pitkäikäinen ratkaisu automaation aiheuttamiin ongelmiin.

Automaation ongelmallisuus hyvän hallinnon näkökulmasta on saanut laajempaa huomiota vuonna 2017 esiin nousseiden kanteluiden EOAK/3116/2017 ja EOAK/3393/2017 johdosta. Molemmissa tapauksissa kantelijan mukaan Verohallinnon automaatio oli tehnyt oma-aloitteisia veroja koskevan virheellisen kehotuksen tai päätöksen, jonka myötä asiakkaalle määrättiin tai uhattiin maksuunpanna perusteetonta veroa ja veronkorotusta. Kanteluiden myötä eduskunnan apulaisoikeusasiamies on selvityksessään (EOAK/3379/2018) todennut automaattisen menettelyn perustuvan puutteelliseen lainsäädäntöön, eikä näin ollen noudata hyvän hallinnon periaatteita tai asianmukaista virkavastuuta ja oikeusturvaa (Oikeusministeriö, 2020). Koivisto ja Koulu (2020, s. 814) huomauttavat artikkelissaan, että käsillä oleva tilanne on hyvä esimerkki siitä, miten HL 1 §:n velvoittama tuloksellisuuden paine on ajanut verovelvollisen oikeusturvan ja hyvän hallinnon laatuvaatimusten edelle. Automaatiota on hyödynnetty päätöksenteossa laajasti jo pitkään, vaikka sen hallinto-oikeudellinen ongelmallisuus on ollut jo aikaisemmin tiedossa.

Sekä eduskunnan apulaisoikeusasiamies, oikeuskansleri, että perustuslakivaliokunta ovat todenneet automaationmenettelyt osin lainvastaisiksi (Oikeusministeriö, 2020). Eduskunnassa on lausuntojen myötä käynnistetty hallinnon yleislainsäädännön valmistelua koskeva hanke, jonka yhtenä tavoitteena on lisätä hallintolakiin automaattisen käsittelyn ja päätöksenteon mahdollistavaa lainsäädäntöä. Uuden lainsäädännön on tarkoitus muun muassa turvata oikeusturvan toteutuminen, sekä saattaa automaatiopäätökset lainmukaisiksi ja hyvän hallinnon periaatteita noudattaviksi. Lainsäädännön myötä automaattiset ratkaisut voitaisiin ottaa entistä laajemmin käyttöön myös muissa viranomaisissa. Lain on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2023. Koivisto ja Koulu (2020, s. 814-

815) kommentoivat artikkelissaan automaatiota koskevan lainsäädäntöuudistuksen olevan haastava, sillä kaavamainen päätöksenteko aiheuttaa ristiriitoja jopa perustuslain suhteen. Yksittäiset lakimuutokset eivät siis todennäköisesti ole riittäviä, vaan tarvittaisiin laajamittaisempi perusta automaatiopäätösten hyväksyttävyydelle. Myös Pöysti (2018, s. 870-871) näkee muutoksen suurena ja hallinto-oikeuden rakenteita ravistelevana prosessina. Pöysti viittaa artikkelissaan kolmeen oikeuden tasoon: nopeasti muuttuva oikeuden pintataso (normit, säädökset, ratkaisut), syvempi oikeusperiaatteet sisältävä oikeuskulttuurin taso, sekä kaikkein hitaimmin muuttuva oikeuden perusideologian sisältävä syvärakenne. Uuden lainsäädännön myötä pintataso pystyy kohtuullisella aikavälillä mukautumaan sähköistymisen tuomiin muutoksiin. Digitalisaation näyttäisi kuitenkin pureutuvan pintatasoa syvemmälle, jopa oikeuskulttuurin ja hallinto-oikeuden yleisten oppien tasolle saakka.

Viranomaisen antaman suullisen ohjeen sitovuuteen on otettu puolestaan kantaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2012:21, jossa asiakas vetosi osin Verohallinnon antamaan suulliseen ohjaukseen kotitalousvähennykseen liittyvässä asiassa. Ratkaisussa todetaan, että Verohallinnon ja verovelvollisen väliset suulliset keskustelut eivät pääsääntöisesti sellaisenaan muodosta luottamuksensuojaa.

### **2.3.6 Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus**

HL 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Palveluperiaate velvoittaa hallinnon järjestämään toimintansa asiakaslähtöiseksi, nopeaksi ja joustavaksi, mutta kuitenkin järkevässä suhteessa kustannuksiin (Myrsky ja Räbinä, 2015, s. 238-239). Keskeinen näkökulma palveluiden järjestämisessä tulee olla asiakkaalle välttämättömän asioinnin mahdollisimman helppo, joustava ja yksinkertainen hoitaminen ja omien asioidensa kokonaisuuden hahmottaminen. Mäenpää (2018) puolestaan näkee periaatteen keskiössä asiakkaan tarpeet, sekä viranomaisen tarjoaman palvelun laadun ja saatavuuden. Esimerkiksi asian

vireillepano viranomaisessa tulee järjestää mahdollisimman helpoksi ja kevyeksi, eikä se saa olla muodollisesti hankalaa ilman pätevää perustetta.

Myrskyn ja Rabinän (2015, s. 238-239) mukaan asiointi viranomaisen kanssa voidaan järjestää HL 7 §:ssä tarkoitetulla tavalla esimerkiksi tehokkailla ja helppokäyttöisillä sähköisillä järjestelmillä. Palveluiden tulee olla tasapuolisesti ja kattavasti kaikkien saatavilla. Palveluiden saatavuutta ei voi rajoittaa ilman pätevää syytä, ja palveluiden järjestämisessä on huomioitava myös erityisryhmien tarpeet. Huomiota tulee kiinnittää erityisesti palveluiden saatavuuteen ja yksilön valinnanvapauteen. Tämä tarkoittaa esimerkiksi viranomaisen toimipisteiden alueellista jakautumista, palveluaikojen asettamista erilaisien asiakkaiden tarpeet huomioiden, sekä tasapuolisen saavutettavuuden huomioimista esimerkiksi tarjoamalla erilaisia asiointitapoja ja -kanavia (Mäenpää, 2018). Palveluita on oltava kattavuuden ohella myös riittävästi saatavilla, eli viranomaisen on varattava tarvittavat resurssit toimiensa asianmukaiseen hoitamiseen. Asiakkaiden kohtelun tulee olla asiallista ja ystävällistä, asiat tulee käsitellä huolellisesti ja ohjeissa ja viestinnässä tulee tavoitella kansankielisyyttä ja käytännölläisyyttä. Viranomaisella on myös informointivelvollisuus asiakkaitaan koskevista olennaisista muutoksista. Esimerkiksi Verohallinnon näkökulmasta riittämättömät resurssit voisivat pahimmassa tapauksessa johtaa jopa vahingonkorvausvastuuseen, jos esimerkiksi asiakkaan puutteellinen ilmoitus voitaisiin osoittaa lainsäädännöllisten palveluvelvoitteen laiminlyönnistä johtuvaksi. Asianmukaisuuden laiminlyönniksi voitaisiin katsoa myös esimerkiksi epäkäytännölliset sähköiset palvelut, joiden vuoksi asian vireillepano ja asiointi viranomaisen kanssa olisi hankalaa ja epäselvää.

Mäenpää (2018) nostaa palveluperiaatteen keskeiseksi tavoitteeksi tasapuolisuuden. Viranomaisen palvelut, asioiden käsittelyn nopeus ja lopputulos eivät saa olla riippuvaisia asiakkaan kyvyistä, tietämyksestä tai muista vastaavista asiointivalmiuksista. Esimerkiksi verotuksen yhteydessä tällainen eriarvoisuus on kuitenkin jo lainsäädännön monimutkaisuudesta johtuen väistämätöntä, johon Mäenpää (2018) ehdottaa ratkaisuksi asian-

tuntevaa lainopillista ja menettelyllistä neuvontaa, tuoreita viestinnän keinoja ja nykyaikaisia sähköisiä asiointikeinoja ja -kanavia. Verovelvollisilla onkin hallintolain mukaan oikeus asioida viranomaisen kanssa sähköisten palveluiden avulla. Viranomaisella on siis velvollisuus järjestää esimerkiksi asiakirjojen lähetys ja asioiden vireillepano sähköisesti ja tähän liittyen on annettava tarvittaessa neuvontaa. Sähköisen palvelun on oltava helpokäyttöinen ja helposti löydettävissä. Myrskyn ja Rabinän (2015, s. 239) mukaan yhteistyö viranomaisen ja asiakkaiden välillä on avainasemassa tarpeenmukaisten palveluiden suunnittelussa ja kehityksessä. Palvelun laatua voidaan mitata esimerkiksi asiakaspalautteiden ja muiden arviointien keräämisen avulla. Asiakkaita voidaan hyödyntää esimerkiksi palvelun testauksessa ja käytettävyysskojeissa.

Mäenpää (2018) muistuttaa periaatteen sisältämästä tuloksellisuuden vaatimuksesta. Asianmukainen palvelu tarkoittaa myös viranomaiselle asetettujen velvollisuuksien täyttämistä ja hoitamista asiaankuuluvalla tavalla. Asiakkaan näkökulmasta myös riipeys ja tehokkuus ovat tavoiteltavia, kuitenkin asian luonne ja riittävä vuorovaikutus asiakkaan ja viranomaisen välillä huomioiden. Periaate on tätä kautta läheisessä yhteydessä luvussa 2.3.2 esiteltyyn tarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen: viranomaisen tulee perustaa kaikki toimintansa vain sille asetettujen tehtävien edistämiseen.

### **Palveluperiaate Verohallinnossa ja Omaverossa**

Periaate ohjaa siis hallinnon toimintaa asiakassuhteiden hoitamisen näkökulmasta, sekä aiheuttaa tasapainoilua mahdollisimman hyvän asiakaskokemuksen luomisen ja toisaalta toiminnasta aiheutuvien kustannusten välillä. Mäenpään (2018) mukaan verovelvolliset tulee nähdä nimenomaisesti Verohallinnon asiakkaina. Asiakassuhteen molemmilla osapuolilla on oikeuksia, mutta toisaalta myös velvollisuuksia. Luonnollisesti asiakkaiden odotukset ja toiveet eivät voi ajaa lainsäädännön ja menettelysääntöjen ohi, mutta asioiden käsittely on säännösten puitteissa järjestettävä mahdollisimman asiakaslähtöisesti. Viranomaisen asianmukainen ja tasapuolinen toiminta osaltaan lisää myös

tulkinnanvaraisten ratkaisujen hyväksyttävyyttä, vaikka lopputulos olisikin asiakkaan näkökulmasta ei-toivottu.

Yksi Verohallinnon viidestä toimintaa ohjaavasta linjauksesta on asiakaslähtöisyys (Verohallinto, 2021k). Verohallinnon toiminta perustuu asiakasymmärrykseen ja asiakkaat halutaan osallistaa palveluiden ja toiminnan kehitykseen. Palveluperiaatteen edistäminen on siis yksi Verohallinnon kantavista ajatuksista ja kulmakivistä myös ohjelmisto- ja palvelukehityksessä. Verohallinnon (2021l) 2020 tilinpäätöksen mukaan Verohallinto tuottaa aktiivisesti ratkaisuja positiivisemmän asiakaskokemuksen luomiseksi, verotuksen oikeudenmukaisuuden ja verokertymän edistämisen ohella. Teknisessä kehityksessä pyritään palvelukohtaiseen kattavaan käyttäjäymmärrykseen ja päämääränä on kokonaisvaltainen ja hyvä käyttäjäkokemus.

Verohallinnon pyrkimykset ovat nähtävissä myös Omaveron palautteissa. Asiakkaat antavat runsaasti kiitosta Omaveron edistyksellisyydestä ja palautteissa mainitaan toistuvasti Verohallinnon palveluiden olevan viranomaistoiminnan sähköistymisen edelläkävijä. Myös Verohallinnon (2021l) vuoden 2020 tilinpäätöstietojen mukaan Omaveron käyttäjäkokemuksen voidaan sanoa olevan kokonaisuutena onnistunut. Uloskirjautumisen yhteydessä kerättävään fiilispalautteeseen on vastannut 1,3 miljoonaa asiakasta vuoden 2020 aikana, joista lähes 84 % vastasivat asioinnin sujuneen hyvin. Vuonna 2021 vastaavan kyselyn tulos oli 85 %, joten tyytyväisten käyttäjien määrä on hieman noussut (Verohallinto, 2022b).

Sähköiset palvelut ovat omiaan edistämään periaatteen vaatimaa asioinnin vaivattomuutta, joustavuutta ja nopeutta: sähköisyys mahdollistaa ajasta ja paikasta riippumattoman asioinnin, silloin kun asiakkaalle parhaiten sopii. Kaikki verotiedot kulkevat mukana mobiililaitteella vaivattomasti ja ne ovat nähtävillä kootusti yhdestä järjestelmästä. Tarvittaessa Verohallinnossa asiointiin on Omaveron ohella myös muita vaihtoehtoja: esimerkiksi puhelinalvelu, chat-palvelu, sekä sähköiset tiedonsiirron rajapinnat mm. kirjanpitosovelluksista Verohallintoon. Näkemystäni tukevat useat positiiviset Omaveron



käyttäjäpalautteet: palvelu saa säännöllisesti kiitosta helppoudesta, selkeydestä ja vattomuudesta. Kiitosta tulee tasaisesti niin yksittäisiltä henkilöasiakkaita, mutta myös kirjanpitäjiltä ja yrittäjiltä. Poikkeuksena tässä yhteydessä ovat kuitenkin nopeutta koskevat haasteet. Esimerkiksi maksujen kirjautuminen, sekä muilta viranomaisilta kerättävien tietojen päivittyminen Omaveroon on nykyteknologia huomioiden verraten hidasta ja useat asiakkaat toivovat vielä reaaliaikaisempaa tietojen näkymistä. Tietojen reaaliaikaisuudessa on puutteita niin Verohallinnon sisällä, Verohallinnon ja muiden viranomaisten välillä, kuin esimerkiksi pankkien ja Verohallinnon tietojensiirrossa. Tietojen reaaliaikaisuuden ohella asiakkaat toivovat myös yleisesti kattavampaa mahdollisuutta tarkastella esimerkiksi Verohallinnon ja pankin välistä maksuliikennettä ja lainan korkotietoja, sekä muiden viranomaisten toimittamaa, verotukseen vaikuttavaa informaatiota.

Verolainsäädäntöä ei voi kuvailla yksinkertaiseksi, mutta Omaverossa selkeyteen ja helpouteen on pyritty lainsäädännön ja verotusmenettelyn puitteissa mahdollisuuksien mukaan. Veroasian vireillepano ei ole sidottu virastoaikoihin ja sähköisiä lomakkeita on saatavilla kattavasti. Omavero ohjaa lomakkeiden täytössä ja vireillepanoon on mahdollista liittää tarvittavia liitteitä. Muodollisuudet on pyritty minimoimaan ja käyttöliittymän kehityksessä johtavana ajatuksena on ollut nimenomaan käyttäjäystävällisyys ja käytännönläheisyys. Kehityksen yhteydessä Omaveron käyttöä on testattu asiakasryhmillä ja parannuksia on tehty saadun palautteen perusteella. Esimerkiksi viimeisimmässä syksyllä 2021 tehdyssä Omaveron uudistuksessa mahdollistettiin uuden ulkoasun myötä Omaveron parempi skaalautuvuus mobiililaitteille. Tätä uudistusta toivottiin erittäin runsaasti Omaveron asiakaspalautteissa.

Lainsäädännön ja viranomaismenettelyiden jäykkyys aiheuttaa haasteita erityisesti palveluperiaatteen toteuttamisessa. Esimerkiksi toisen henkilön valtuuttaminen veroasioiden hoitamiseen on verrattain työlästä ja vaatii kokemukseni mukaan usein asian laajuuteen nähden kohtuullisen raskaita byrokraattisia toimia. Samoin valtuuttaminen esimerkiksi kuolinpesän tai yhdistyksen asioiden hoitamiseen koetaan myös asiakaspalautteen perusteella erityisen hankalaksi. Ennen Omaveroon kirjautumista asianhoitajalle on

myönnettävä valtuutus erikseen Suomi.fi -palvelussa, jossa on lisäksi valittavana erilaisia rooleja valtuutuksen laajuudesta riippuen (Verohallinto, 2022a). Asiakaspalautteissa mainittiin useasti hankaluus valita oikeat roolit kertayrityksellä. Palautteissa oli havaittavissa valtuutuksen yhteydessä etenkin pienten yhdistysten ja yhtymien ylimääräinen hallinnollinen taakka. Usein kaikkien viranomaisasioiden hoitajaksi on jo sovittu tietty henkilö ja valtuuttamiseen perehtyminen koettiin työlääksi ja vaikeaksi. Valtuutukseen liittyvien asioiden selvittäminen koettiin jopa niin kuormittavaksi, että esimerkiksi veroilmoitukset päädyttiin lopulta tekemään perinteisesti paperilla. Tämä on hyvä esimerkki siitä, että vaikka teknisesti kevyempi ratkaisu olisi helposti saatavilla, on Omaveron kehitys palveluperiaatteen näkökulmasta kuitenkin viime kädessä mahdollista vain lainsäädännön ja menettelyiden sallimissa rajoissa.

Uusien palveluiden tai muutosten käyttöönotoista pyritään informoimaan kattavasti Verohallinnon sosiaalisen median kanavilla, vero.fi-sivustolla, sekä tarjoamalla esimerkiksi webinaareja alan ammattilaisille. Omaveron käytön tueksi on tuotettu opastusvideoita, ja virka-aikana on lisäksi saatavilla henkilökohtaista neuvontaa chatissa, puhelimessa, toimistoissa ja itsepalvelualueilla. Käyttäjäpalautteiden mukaan asiointi Omaverossa ei läheskään aina onnistu itsenäisesti ja käyttöön tarvitaan ajoittain virkailijan apua. Useissa palautteissa toistui haaste saada veroasia hoidetuksi niissä tilanteissa, joissa käyttäjän Omavero-osaaminen ei vero.fi -sivuston ohjeidenkaan avulla riitä. Verohallinnon puhelin- ja chat-palvelut ovat palautteen mukaan usein ruuhkautuneet, eikä veroasiaa saa näin ollen hoidetuksi kohtuullisessa ajassa. Palveluperiaate sisältää vaatimuksen palveluiden riittävydestä, jossa useiden palautteiden perusteella olisi parannettavaa.

Omaveron käyttäjäpalautteiden perusteella myös palvelun käytännönläheisyydessä ja yksinkertaistamisessa olisi vielä kehitettävää. Omaverossa on nähtävillä paljon tietoa ja poikkeuksetta lähes kaikkien veroasioiden hoito onnistuu Omaveron kautta. Isolla määrällä tietoa on kuitenkin varjopuolensa, sillä palautteiden mukaan tarvittuja tietoja on

vaikea löytää tietotulvan seasta. Valtaosa Omaveron käyttäjistä on palkansaajia, jotka eivät käytä esimerkiksi yrityksille tarkoitettuja toimintoja. Myös osa yksityishenkilöille tarkoitetuista verolajeista ovat arkikäytössä harvinaisempia. Esimerkiksi varainsiirtoveroon ja perintö- ja lahjaverotukseen liittyviä tietoja tarvitaan harvakseltaan, verrattuna vaikkapa vuosittain toistuviin verokortteihin ja verotuspäätöksiin. Palautteissa korostuu useasti asiakkaiden epävarmuus ja itseluottamuksen puute veroasioiden hoidossa, joten Omaveroon toivotaan ominaisuutta, jolla voisi nopeasti tarkistaa kaikkien veroasioiden ja maksujen olevan kunnossa ja ajan tasalla. Omaveron valikoiden suodattamista asiakaskohtaisesti on jo jossain määrin toteutettu asiakasryhmittäin, mutta voimakkaampaa räätälöintiä toivotaan palautteissa edelleen. Näkemykseni mukaan tehokkaammalla asiakassegmentoinnilla tätä voisi olla mahdollista toteuttaa vielä nykyistä enemmän.

Automaatio aiheuttaa haasteita myös palveluperiaatteen saralla. Palveluiden on oltava asianmukaisia ja perustuttava lakiin. Luvussa 2.3.5 esitelty luottamuksen suojan, johdonmukaisuuden ja automaation dilemma heijastuu myös siis palveluperiaatteen puolelle. Palvelu ei ole asianmukaista, jos se ei kohtele kaikkia verovelvollisia tasapuolisesti ja johdonmukaisesti. Kärjistettynä kaikilta verovelvollisilta tulisi siis esimerkiksi pyytää samat selvitykset vastaavissa tapauksissa. Verohallinnon (2019b) mukaan tekoälyn hyödyntäminen tuo kuitenkin useita hyötyjä niin tehokkuuden, kustannusten, mutta myös asiakaspalvelun osa-alueille. Ensinnäkin tekoälyn ansiosta inhimilliset virheet viranomaisen tiedonkäsittelyssä ja -tallennuksessa suljetaan pois. Toiseksi, virkailijoiden ajan vapautuksessa haastavampiin, asiantuntijuutta vaativiin tapauksiin, ajankäyttö kohdistuu järkevämmiin ja parhaassa tapauksessa virheet vähenevät sitä myötä myös asiantuntijakäsittelyssä. Hallinnon toiminta tehostuu ja nopeutuu viranomaisen lisäksi myös asiakkaiden näkökulmasta, kun parhaassa tapauksessa käsittelyajat ovat vain sekunteja. Lisäksi tekoäly voi oikein käytettynä jopa tasapuolistaa verotusta ja edistää sen ennakoitavuutta. Olennaista siis on, miten ja missä tilanteissa tekoälyä hyödynnetään. Verohallinnon (2019b) mukaan erikseen verotusta varten määritetyt tekoälyn eettisten periaatteet takaavat tekoälyn käytön perustuvan verotusmenettelyyn, verolakiin ja hallintolakiin. Te-

koälyn ratkaisut on mietitty tapauskohtaisesti ja laadullinen seuranta on jatkuvaa ja aktiivista. Myös tekoälyn ratkaisut on oltava perusteltavissa ja asiakkaan oikeusturva tulee toteutua samoin kuin virkailijäkäsittelyssä. Kantavana ajatuksena on toiminnan avoimuus ja läpinäkyvyys.

### **2.3.7 Neuvonta**

HL 8 § velvoittaa viranomaisia toimivaltansa rajoissa antamaan asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa, sekä vastaamaan asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Myrskyn ja Räbinän (2015, s. 240) mukaan käytännössä tämä tarkoittaa neuvontaa asioiden välttämättömään hoitamiseen ja välittömään asiointiin liittyvissä kysymyksissä. Neuvontavelvollisuus ulottuu sekä menettelyllisiin asioihin (asian vireillepano, tarvittavat selvitykset, tietojen antaminen, aikataulut, asiointikanavat), sekä aineellisiin asioihin (lain ja säännösten tulkinta, asiassa käsillä olevat vaihtoehdot). Mäenpään mukaan (2018) neuvontaa tulee antaa myös asian käsittelyn eri vaiheissa, sekä ohjattava asiakasta esimerkiksi virheen sattuessa tai haastavan menettelyn kulussa. Neuvonnan kanavia ja tapaa ei ole määritelty, eli ohjaus voi tapahtua esimerkiksi suullisesti, kirjallisesti tai sähköisissä kanavissa.

Edellä luvuissa 2.3.1-2.3.5 esitellyt hallintolain 6 §:n periaatteet ulottuvat myös neuvontaan ja sisältävät viittauksia siihen: neuvonnan tulee olla tasapuolisesti kaikkien saatavilla, sen tulee olla ajantasaista ja laadullisesti oikeaa. Myös yhdenvertaisuuteen on pyrittävä, kuitenkin erityisryhmien tarpeet huomioiden. Kielenkäytön tulee olla asiallista ja ystävällistä, sekä ymmärrettävää ja kansantajuista. Vastausaikoja ei ole määritelty hallintolaissa muutoin, kuin että neuvonnan tulee olla viivytyksetöntä ja asianmukaista, sekä kohtuullisessa ajassa saatavilla.

Viranomaisen on periaatteen mukaan annettava yksityiskohtaista laintulkinnallista neuvontaa, mutta sen sijaan suosituksia edullisimmasta ratkaisusta, esimerkiksi konsulttimaista verosuunnitteluapua ei ole tarpeen antaa (Myrsky ja Räbinä, 2015, s. 240). Myöskään avustajan roolia ei veloiteta, eli esimerkiksi lomakkeita tai kirjanpitoa ei veloiteta

täyttämään asiakkaan puolesta tai arvioimaan selvitysten riittävyyttä. Verohallinnon (2019a) mukaan neuvontavelvollisuus syntyy viranomaiselle vasta aidosta neuvonnan tarpeesta, eli silloin kun asiakkaalla on käsillään konkreettinen kysymys, johon liittyvän asian asiakas pystyy hoitamaan. Kysymysten tulee olla riittävän yksilöityjä, sillä neuvontavelvoite ei koske laajoja yleisluonteisia kokonaisuuksia.

Puronen (2010, s. 111) muistuttaa, että hallintolain periaate asettaa jälleen vähimmäisvaatimukset neuvonnalle. Laajempi neuvonnan tarjoaminen on siis mahdollista. Viranomaisen antamassa neuvonnassa ongelmaksi nousee kuitenkin luottamuksensuoja: milloin yksilö saa luottamuksensuojaa viranomaisen antamaan neuvontaan vedoten? Mäenpää (2018) mukaan neuvonnassa saadut ohjeet ja esitetyt tosiseikat eivät ole kumpaakaan osapuolta sitovia. Asia on kuitenkin tulkinnanvarainen, sillä toisaalta asiakkaan tulee voida luottaa viranomaisohjeisiin ja palvelun laatuun. Tästä johtuen esimerkiksi Verohallinnon tarjoama neuvonta pidättäytyy pitkälti yleisluontoisessa, tai vaihtoehtoisesti laajalle joukolle suunnatussa sisällössä (Puronen, 2010, s. 111). Maksuttoman ja yleisen neuvonnan ohella saatavilla on myös erityistä neuvontaan. Tämä on tarkoitettu henkilökohtaista ja yksilöityä ohjausta, joka on molempia osapuolia sitovaa ja aiheuttaa luottamuksensuojan toteutumisen. Esimerkkinä erityisestä neuvonnasta ovat maksulliset ennakkoratkaisut. Vaikka periaate sisältää neuvonnan maksuttomuusvelvoitteen, ohjaus ja neuvonta voi olla osittain myös maksullista, mikäli siitä aiheutuu viranomaiselle erikseen kustannuksia (Mäenpää, 2018).

Mäenpää (2018) toteaa, että vaikka yleisneuvonta ei sinänsä ole sitovaa, on viranomaisella silti myös neuvonnan yhteydessä virkavastuu. Huolimattomuudesta johtuva virheellinen tai lainvastainen neuvo saattaa pahimmassa tapauksessa johtaa viranomaisen korvausvastuuseen. Neuvontavelvoite on siis läheisessä yhteydessä luottamuksensuoja-periaatteen kanssa. Myös Puronen (2004, s. 49) nostaa esiin virkavastuun ongelmallisuuden. Sähköinen asiointi viranomaisten kanssa on jatkuvassa kasvussa ja näin ollen myös neuvonta tapahtuu enenevässä määrin sähköisten kanavien kautta. Virkailijasta riippuen

neuvonnan määrässä ja laadussa saattaa olla eroja, joten yhtenäiset toimintamallit ovat tarpeellisia neuvonnan yhtenäisen laadun varmistamiseksi.

### **Neuvontaperiaate Verohallinnossa ja Omaverossa**

Käytännössä neuvontavelvoite ulottuu verotuksellisten substanssikysymyksiensä lisäksi veroasioiden käytännön hoitamista ja Verohallinnossa asiointia koskevaan neuvontaan. Verohallinnolla on siis velvollisuus opastaa asiakkaitaan muun muassa asiointikanaviensa ja sähköisten palveluidensa käytössä, sekä tietojen ilmoittamisessa ja yhteydenottamisessa (Mäenpää, 2018).

Omaveron käyttöön ja muuhun sähköiseen asiointiin on saatavilla neuvontaa sekä yleisesti että henkilökohtaisesti. Neuvontaa tarjotaan kirjallisesti, suullisesti, sekä sähköisissä kanavissa. Asiakas saa apua Omaveron käyttöön asioimalla henkilökohtaisesti vero-toimistoissa tai toimistojen itsepalvelualueilla, soittamalla puhelinpalveluun, sekä lähettämällä viestejä chatissa tai Omaveron kautta. Henkilökohtaisen neuvonnan ohella yleisiä ohjeita on saatavilla webinaaritallenteista, Youtuben ohjevideoissa, sekä sosiaalisen median kanavissa (Twitter, Facebook, Instagram). Lisäksi vero.fi-sivusto sisältää kattavasti ohjeita verotusmenettelyihin ja käytäntöihin liittyen. Vero.fi -sivusto sisältää myös kattavan koonnin Omaveron käyttöohjeita erilaisiin tilanteisiin ja tarkoituksiin (Verohallinto, 2021g). Ohjeiden yhteydessä on kattava lista usein kysytyjä kysymyksiä, yleistä tietoa asioinnista Omaverossa, turvallisuusselosteet, sekä Omaveron käytön laitteistovaatimukset.

Saatavilla olevan neuvonnan ja opastuksen ohella Verohallinto toimittaa viranomaislähtöistä, ennakoivaa ohjausta (Verohallinto, 2021h). Ennakoivan ohjauksen keinoilla asiakasta ohjataan jo etukäteen toimimaan verotuksen yhteydessä toivotulla tavalla. Yhtenä ennakoivan ohjauksen tavoitteena onkin kannustaa asiakkaita sähköisen asiointin lisäämiseen. Ennakoivaa ohjausta toteutetaan esimerkiksi etupainotteisilla yhteydenotoilla tietyille asiakasryhmille, tekstiviesteillä, sidosryhmätilaisuuksilla ja koulutuksilla. Myös Omaveron toimii tärkeänä ennakoivan ohjauksen kanavana, sillä ohjausta annetaan muun

muassa Omaveron kohdennetuilla ohjausviesteillä, sekä eri tilanteisiin sopivilla käyttövinkeillä ja muistutuksilla. Perimmäisenä tarkoituksena on siis ohjata ja muistuttaa asiakkasta veroasioiden hoitamisesta jo etukäteen. Verohallinnon (2021I) vuoden 2020 tilinpäätöstietojen mukaan ennakoivaa ohjausta kohdennettiin muun muassa uusiin yrittäjiin, yrityksiin ja yhdistyksiin ohjaussoitoilla, avoimilla verkkoseminaareilla, sekä suosioon nousseilla eri asiakasryhmille kohdennetuilla uutiskirjeillä.

Omaveron käyttäjäpalautteissa toistuu tyytyväisyys kattaviin ja selkeisiin ohjeistuksiin, jotka ovat useassa eri kanavassa ja eri muodoissa saatavissa, kunkin käyttäjän tarpeen mukaan. Palautteiden mukaan asiakkaat ovat tyytyväisiä siihen, että apua pystyy hakemaan itsenäisesti ajasta riippumatta, eikä neuvontaa saadakseen tarvitse olla erikseen virka-aikana yhteydessä Verohallintoon. Verohallinnon (2022b) mukaan myös tilastojen perusteella asiakkaat hakevat itsenäisesti tietoa veroasioihin liittyen, sillä esimerkiksi pelkästään vero.fi -sivustolla oli vuonna 2021 käyntejä 38,3 miljoonaa. Asiakkaat hyödynsivät aktiivisesti myös Verohallinnon sosiaalisen median kanavia, sillä some-kanavilla seuraajia oli vuonna 2021 200 000 henkilöä ja sisällöillä yhteensä 22,2 miljoonaa näyttökertaa. Vuoden 2021 aikana seuraajien määrä kasvoi 50 000 käyttäjällä.

Vaikka Verohallinto saa kiitosta erityisesti käyttäjälähtöisyydestä, tässäkin yhteydessä kolikolla on kuitenkin kääntöpuolensa. Palautteiden perusteella osa asiakkaista ei pärjää ohjeista huolimatta itsenäisesti ja oma-aloitteisesti, jolloin yhteydenotto Verohallintoon on tarpeen. Palautteissa toistuu Verohallinnon chat- ja puhelinpalveluiden ruuhkaisuus, osa asiakkaista kokee veroasioiden hoitamiseen kuluvan tästä syystä kohtuuttomasti aikaa. Kuten todettu, hallintolain mukaan neuvonnan tulisi olla kohtuullisessa ajassa saatavilla ja sitä tulee olla riittävästi tarjolla. Palautteista huolimatta Verohallinnon (2021I) vuoden 2020 tilinpäätöstietojen mukaan vastausprosentit ovat pysyneet hyvällä tasolla, eikä palvelu ole tilastojen mukaan ruuhkautunut kohtuuttomasti. Palvelumäärät ovat olleet suuria: vuoden 2020 aikana chat-vastauksia on annettu noin 549 000 verokysymykseen, puhelinpalvelussa on vastattu noin 2,1 miljoonaan puheluun ja toimistossa asioivia

asiakkaita on ollut noin 281 000. Vastaavasti vuonna 2021 chatissa vastattiin 611 000 kysymykseen, puhelinpalvelussa 2 miljoonaan puheluun ja toimistokäyntejä oli vain 212 700 (Verohallinto, 2022b). Lisäksi vuonna 2021 virkailijat vastasivat 20 000 sosiaalisen median kanavan kautta tulleeseen kysymykseen. Chat- ja puhelinpalvelu ovat siis selvästi kasvattaneet suosiotaan vuoden 2019 jälkeen, kun taas toimistolla asioivien käyntiasiakkaiden määrä on selvästi pienentynyt.

Omaveron palautteissa mielipiteitä jakaa myös valtakunnallinen neuvonta. Osa asiakkaista kaipaa paluuta vanhaan toimistokohtaiseen veroasioiden käsittelyyn ja haluaisi esimerkiksi asioida aina saman, tutun, virkailijan kanssa. Käytännössä nyky maailmassa ja nykyisillä resursseilla tähän ei kuitenkaan ole paluuta näköpiirissä. Nykyinen valtakunnallinen neuvonta toisaalta myös tukee sekä neuvonta- että yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista tasapuolisuuden näkökulmasta.

Aiemmin suhteellisuusperiaatteen yhteydessä kuvatut, tiettyjen väestöryhmien, yleiset haasteet tietokoneiden ja ohjelmien käytössä heijastuvat myös neuvontaperiaatteeseen liittyviin Omaveron käyttäjäpalautteisiin. Vaikka palautteissa on toistuvasti kiiteltä Verohallintoa kattavista ja selkeistä käyttöohjeista, samaan tahtiin satelee kuitenkin myös negatiivista palautetta ohjeiden riittämättömyydestä. Näistä suuressa osassa taustatekijänä on selvästi havaittavissa laajemmat puutteelliset tietotekniset taidot. Ohjeita tarvittaisiin myös Omaveron käytön ulkopuolelta, esimerkiksi selaimen ja virustorjuntaohjelmien asetusten muuttamiseen, joka ei luonnollisesti ole Verohallinnon neuvontavelvoitteen piirissä. Vaikka yleinen tekninen opastaminen ei kuulu Verohallinnon tehtäväkenttään, on Omaveron käyttöohjeisiin siitä huolimatta sisällytetty pieniä käyttöä helpottavia vinkkejä, esimerkiksi ponnahdusikkunoiden sallimiseen liittyen. Jokaista käyttäjää palveleva tietopankki olisi kuitenkin loputon ja mahdoton tehtävä, eikä se olisi enää lähellekään Verohallinnon ydintekemisen piirissä.

Henkilökohtainen neuvonta rajoittuu toistaiseksi virka-aikaan ja asiakkaiden neuvontajärjestys määräytyy jonoon saapumisen mukaan. Sähköisissä kanavissa, sosiaalisessa



mediassa ja puhelimessa tapahtuva neuvonta on täysin valtakunnallista. Haastavimmassa asemassa myös neuvonnan näkökulmasta ovat henkilöt, jotka eivät pysty käyttämään sähköisiä palveluita: jos apua ei ole lähipiiristä saatavilla eikä asiaa kykene selvittämään puhelimitse, tällöin käytännössä ainut vaihtoehto on asiointi verotoimistossa. Jos sähköisten palveluiden käytössä vaadittavat taidot ja kyvyt ovat rajalliset, rajoittuvat neuvonnan saamisen mahdollisuudet fyysisen sijainnin lisäksi myös helppouden, vaivattomuuden ja nopeuden näkökulmasta. Avun saanti rajautuu mahdollisesti vielä virka-aikaa tiukemmaksi, sillä osa verotoimistoista on rajoittanut aukioloaikojaan tiettyihin viikonpäiviin ja tiettyihin kellonaikoihin. Verotoimistojen sijainnillisen keskittämisen myötä myös välimatkat toimistoihin voivat haja-asutusalueilla olla todella pitkiä. Sama ongelma koskee aiemmin mainittuja ulkomailla asuvia henkilöitä, jotka eivät pysty käyttämään sähköisiä palveluita suomalaisen henkilötunnuksen tai pankkitunnisteiden puuttuessa. Myös heille neuvonnan saatavuus on aikaeron ja fyysisen sijainnin vuoksi hyvin rajallista, eikä muita asiointikanavia ole.

### **2.3.8 Hyvän kielenkäytön vaatimus**

HL 9 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Hallintoasian hoitamisessa käytettävän kielen tulee olla riittävän yksinkertaista, jotta asiakas ymmärtää asian sisällön, sekä saa asian hoitamista varten tarvittavat tiedot (Verohallinto, 2019a). Asian käsittelyä koskevat asiakirjat tulee koostaa loogisesti, sekä välttää esimerkiksi ammattisanastoa, sekä hankalasti luettavia lauserakenteita. Etusijalla on kuitenkin aina oikea asiasisältö.

Myös Myrsky ja Rabinä (2015, s. 242) tulkitsevat säädöksen yksiselitteisyyden ja ymmärrettävyyden näkökulmasta. Säädös pitää sisällään sekä kielellisen laadun, että sisällöllisen selkeyden. Säännös ulottuu sekä suulliseen että kirjalliseen viestintään, esimerkiksi puhelinpalveluun, verkko-ohjeisiin ja palveluihin, lomakkeisiin, asiakirjoihin ja tiedotteisiin. Erillisiä muotovaatimuksia ei kuitenkaan laadun ohella ole. Mäenpää (2018) tulkitsee kielenkäytön vaatimuksen edistävän asioinnin tehokkuutta, joustavuutta ja helppoutta asiakkaiden näkökulmasta. Kielenkäyttö tulee olla asiallista ja ystävällistä, sekä

ylipäänsä vuorovaikutuksen asiakkaan ja viranomaisen välillä odotetaan olevan sujuvaa. Asioinnin helppoutta edistää erityisesti kansankielisyys: asiakkaan on ymmärrettävä viranomaisen ohjeistukset hoitaakseen asiansa täysmääräisesti. Esimerkiksi päätökset tulee perustella selkeästi ja ymmärrettävästi.

HL 9 § sisältää myös väljän säännöksen oikeudesta asioida viranomaisissa eri kielillä. pykälän mukaan "Asiakkaan oikeudesta käyttää omaa kieltään viranomaisessa asioidessaan on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään tai mitä johtuu Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista." Siten perustuslain, hallintolain, kielilain ja saamen kielilain mukaisesti oikeus asiointiin on sekä suomalaisilla, että suomessa asuvilla ulkomaalaisilla vain suomen, ruotsin ja saamen kielellä (Verohallinto, 2019a). HL 26 § kuitenkin velvoittaa viranomaista järjestämään tarvittaessa tulkkauksen silloin, jos asia voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, eikä asiakas voi asioida suomeksi tai ruotsiksi. Verohallinnon (2019a) tulkinnan mukaan asiakkaan tulee tällaisessa tilanteessa oma-aloitteisesti pyytää tulkinta-apua viranomaiselta. Jos asiakas ei ryhdy viranomaisen lähettämien asiakirjojen vaatimiin toimenpiteisiin ja on syytä epäillä kielitaidon puutetta, on viranomaisen tehtävä varmistaa tulkintatarve ennen seuraamusten täytäntöönpanoa. Esimerkiksi Verohallinnolla on mahdollisuus näissä tilanteissa lähettää asiakkaalle englanninkielinen käännös asiakirjan keskeisestä sisällöstä, ratkaisuun vaikuttavista asioista ja asiakkaalta vaadittavista toimenpiteistä.

Periaate on jälleen vähimmäisvaatimus: viranomaisella on mahdollisuus palvella asiakkaita paremmin ja laajemmin (Verohallinto, 2019a). Viranomaiset voivat halutessaan ottaa vastaan esimerkiksi muilla kielillä laadittuja asiakirjoja, selvityksiä ja vireillepanoja, sekä palvella asiakkaita eri kielillä. Edellytyksenä on riittävä asiantuntemus, jotta muilla kielillä toimitetut asiakirjat, sekä asiakaspalvelu voidaan toimittaa hyvän tavan ja palveluperiaatteen mukaisesti.

## Hyvän kielenkäytön vaatimus Verohallinnossa ja Omaverossa

Hallintolaki antaa väljät, lähinnä laadulliset raamit viranomaisen kielenkäytölle. Pykälässä korostuvat selkeys ja asianmukaisuus. Myös kielenkäytössä on siis pyrittävä mahdollisimman asiakaslähtöiseen lopputulokseen. Verohallinto on viime vuosina pyrkinyt viestinnässään kansankielisyyteen ja lähemmäs asiakasta. Tästä kertovat useat, vuosittain toistuvat, sosiaalisen median ja viestinnän palkinnot ja huomionosoitukset (Verohallinto, 2021e). Palkintoja on myönnetty esimerkiksi luovuudesta, tuloksellisuudesta, näkyvyydestä ja eritoten lähestyttävyydestä. Verohallinto on onnistunut muovaamaan asiakkaiden mielikuvia kielen, viestinnän, sekä erinäisten somekampanjoiden avulla käyttäjäystävällisempään suuntaan (ProCom, 2020). Vaikka kielenkäyttö on kansantajuista, omaperäistä ja jopa hauskaa, on se siitä huolimatta kuitenkin asiallista, ystävällistä ja ymmärrettävää. Kielenkäytön kannalta olennaisimmaksi huomionosoitukseksi voisi nostaa Kotimaisten kielten keskuksen myöntämän Vuoden selväsananainen 2020 -kunniamaininnan (Kotimaisten kielten keskus, 2020). Vuoden selväsananainen -kilpailussa kriteereinä ovat eritoten hallintolain 9 §:n vaatimukset hyvästä kielenkäytöstä viranomaisessa. Kunniamaininnan mukaan Verohallinto on tehnyt merkittävää ja onnistunutta työtä virkakielen hyväksi.

Vaikka hallintolain vähimmäisvaatimuksen mukaan palvelut on oltava saatavilla virallisilla kotimaisilla kielillä, Verohallinto tarjoaa asiointimahdollisuuksia ja ohjeistuksia jatkuvasti laajemmin myös englannin kielellä. Myös Omaveron on saatavilla englanniksi. Omaveron asiakaspalautteissa palvelun saatavuus englanniksi kerääkin paljon kiitosta. Asiakkaat kokevat kielivalikoiman merkittävänä parannuksena aikaisempiin järjestelmiin nähden.

Verohallinnon pyrkimyksistä huolimatta Omaveron käyttäjäpalautteissa on yllättävän paljon kommentteja virkakieltä koskien. Palautteiden mukaan Omaveron ja ohjeistukset sisältävät edelleen vaikeita termejä, eikä sen vuoksi veroasioita osata hakea palvelusta

oikeista paikoista. Terminologia saattaa palautteiden mukaan jopa johtaa asiakasta harhaan. Luonnollisesti verotussanastoa ei tässä yhteydessä ole mahdollista kokonaan välttää, mutta omien havaintojeni mukaan Omaveron kansankielistäminen ja terminologian yksinkertaistaminen ennestään olisi mahdollista. Palautteissa on erinäisiä kommentteja myös muita Omaveron sanavalintoja koskien. Yksittäisinä esimerkkeinä mainittakoon muun muassa sanat ”toimenpiteet”, ”saatavaa” ja ”velvoite”. Ne koetaan hankaliksi ymmärtää ja asiakkaat ehdottavat näiden korvaamista käytännönläheisemmillä termeillä. Palautteen mukaan asiakkaat eivät osaa hakea tarvitsemiaan palveluita oikeiden valikoiden alta sanavalintojen vuoksi.

### **2.3.9 Viranomaisen yhteistyö**

HL 10 § velvoittaa viranomaisen toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustamaan toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa, sekä muutoinkin edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Mäenpään (2018) mukaan viranomaisten yhteistyö korostuu nykyisessä verkostomaisessa hallinnon rakenteessa. Asiakkaiden viranomaisasiat ovat usein moniulotteisia ja kokonaisuus saattaa koskettaa useampaa viranomaista. Yhteistyö on siis tärkeää myös asiakkaan kokonaiskokemuksen, laadukkaan palvelun ja tehokkuuden kannalta. Digitalisaation ja nykyaikaisten järjestelmien avulla yhteistyö ja tietojenvaihto viranomaisten välillä on entistä helpompaa ja reaaliaikaisempaa. Myrskyn ja Räbinän (2015, s. 245) mukaan viranomaisten välinen yhteistyö voi tarkoittaa esimerkiksi yhteydenpitoa eri viranomaisten välillä, sekä käytäntöjen yhtenäistämistä.

Myös Myrsky ja Räbinä (2015, s. 245) tulkitsevat säännöksen tavoitteeksi tehokkuuden ja helppouden viranomaisen ohella myös asiakkaan näkökulmasta. Asiakkaan ei tarvitse asioida saman asian kanssa useissa eri viranomaisissa. Yhteistyöllä tarkoitetaan käytännössä esimerkiksi asiakirjojen ja tarvittavien selvitysten toimittamista toiselle viranomaiselle. Avustamisen lisäksi viranomaisten yhteistyö voi tarkoittaa esimerkiksi menettelyiden tai käytäntöjen yhtenäistämistä, mikä puolestaan selkeyttää muun muassa asioiden vireillepanoa ja yleistä asiointia ja tietojen toimittamista eri viranomaisille.

Myrsky ja Rabinä (2015, s. 245) muistuttavat tässä yhteydessä avun antamisen rajoituksista. Viranomaiset voivat avustaa toisiaan vain omaan toimivaltaansa kuuluvissa asioissa, salassapitovelvollisuuden sallimissa rajoissa. Yksittäisen viranomaisen toimivaltaa ei voida laajentaa yhteistyön ja toisen viranomaisen avustamisen nimissä (Mäenpää, 2017).

### **Viranomaisten yhteistyö Verohallinnossa ja Omaverossa**

Omanvero on keskeisessä roolissa HL 10 §:ään sisältyvän viranomaisyhteistyön edistämisen vaatimuksen näkökulmasta. Viranomaisten sähköinen yhteistyö on yksi sähköisen asioinnin kantavista kulmakivistä (Verohallinto, 2021j). Digitalisaation myötä verotukseen vaikuttavien tietojen kerääminen eri tahoilta ja viranomaisilta on nopeampaa, kevyempää, helpompaa ja kattavampaa. Tietoja kerätään esimerkiksi Kelalta, Poliisilta, Aluehallintovirastolta ja Tullilta, mutta myös yksityisiltä toimijoilta kuten pankeilta ja työnantajilta. Aluksi sähköisiä palveluita käytettiin vain viranomaisten tietojenvaihtoon ja tiedon keruuseen, mutta myöhemmin sähköinen asiointi laajeni myös asiakkaiden käyttöön.

Verohallinnon näkökulmasta viranomaisyhteistyö on isossa roolissa erityisesti harmaan talouden torjunnassa (Verohallinto, 2021c). Muilta viranomaisilta saatava apu ja tiedot ovat avainasemassa erilaisten ja uusien ilmiöiden tunnistamisessa, sekä niiden valvonnassa ja estämisessä. Valtioneuvoston periaatepäätöksen (TEM/2020/81) mukaan vuosille 2020-2023 asetettu strategia tukee tervettä yritysten välistä kilpailua ja reiluja työmarkkinoita. Periaatepäätöksen mukaan näitä edistetään nimenomaisesti harmaan talouden torjunnalla, keskeisinä keinoina viranomaisten tehokas yhteistyö ja tietojen välitys. Valtioneuvosto toteaa, että lainsäädännön ja sähköisten kanavien kehittäminen viranomaisyhteistyön kannalta on välttämätöntä tavoitteiden saavuttamiseksi. Tarkoitus on luoda yhteisiä toimintamalleja esimerkiksi moniviranomaisyhteistyön toteuttamiseksi.

Viranomaisten yhteistyö ja tietojenvaihto edesauttavat harmaan talouden torjuntaa, joka edelleen turvaa yrityksille ja työnantajille paremmat edellytykset pärjätä markkinoilla rehellisin keinoin. Tietojenvaihto tuo myös omalta osaltaan resurssisäästöjä viranomaisille, kun kattavampien käytössä olevien tietojen myötä asioiden selvittämiseen kuluvat aika ja siihen tarvittavat henkilöresurssit vähenevät. Luotettavien tietojen myötä myös automaation lisääminen on mahdollista, jolloin virheiden määrä esimerkiksi kansainvälisessä verotuksessa vähenee.

Harmaan talouden torjunnan ohella viranomaisyhteistyöstä on etua myös yksittäisille asiakkaille päivittäisessä toiminnassa. Tietojenvaihdon seurauksena Verohallinto tuottaa jatkuvasti henkilökohtaista tietoa nähtäville asiakkaidensa Omaveroon. Tietojenvaihdolla pyritään jatkuvasti kattavampaan ja reaaliaikaisempaan tietojen tarkasteluun. Esimerkiksi tällä hetkellä Verohallinnolla ja työeläkealalla on meneillään kokeilu, jonka aikana 50 000 Verohallinnon asiakkaalla on mahdollisuus tarkistaa työeläkeotteensa Omaveron kautta (Verohallinto, 2022d). Tarkoituksena on kokeilla, miten useamman tahon tietojen tarkistaminen onnistuu yhden viranomaisen palvelun kautta. Kokeilun kokemusten pohjalta yhteistyötä on mahdollisesti tarkoitus laajentaa edelleen.

Viranomaisten yhteistyön kehittäminen tukee omalta osaltaan palveluperiaatetta: asiakkailla on mahdollisuus tarkastella esimerkiksi verotukseensa vaikuttavia tietoja kattavammin ja tehdä tehokkaampaa verosuunnittelua tietojen pohjalta. Keskiössä ovat myös kokonaisvaltainen asiakaslähtöisyys ja hallinnollisen taakan keventyminen: asiakkaan ei tarvitse asioida samaan kokonaisuuteen liittyvässä asiassa usean eri viranomaisen kanssa. Jo nyt tietyissä tilanteissa jopa usean eri maan verotukseen liittyviä tietoja on nähtävillä yhden viranomaisen järjestelmästä. Näkemystä tukevat useat Omaveron palautteet, joissa kiitellään muun muassa tulorekisteritietojen mukanaan tuomaa keventystä verokortin tekoon. Nykyisin asiakkaan reaaliaikaiset tulotiedot ovat valmiina Omaveron verokorttilaskennassa, joten palkkanauhoja ei enää tarvitse kaivaa esille verokortin tilaamisen yhteydessä. Yleisesti ottaen asiakkaiden hallinnollisen taakan keventäminen olisi viranomaisten yhteistyötä kehittämällä mahdollista hyvinkin pitkälle. Parhaassa

tapauksessa kaikkien viranomaisten viestit, päätökset, tiedot ja lomakkeet olisivat kootuna samassa palvelussa. Tämän tyyppistä, kaikkien viranomaisten yhteistä, palvelua asiakkaat toivovat toistuvasti myös Omaveron palautteissa.

Omaveron käyttäjäpalautteiden perusteella viranomaisten rajapinnoissa on ajoittain vielä parannettavaa ja kehitettävää. Palautteissa toivotaan useasti eritoten tietojen siirtymisen reaaliaikaisuutta eri viranomaisten välillä. Viivästys tietojen siirtymisessä on saattanut aiheuttaa nopeimmilla asiakkailla epäilyjä virheistä ja sitä myötä ylimääräisiä yhteydenottoja Verohallinnon asiakaspalveluun. Samoin toistuvia palautteita on esimerkiksi aiheettomista suomi.fi -viesteistä, joiden mukaan Omaveroon olisi saapunut uusi kirje tai päätös. Tällaista ei kuitenkaan ole ollut Omaverossa nähtävillä ja epätietoisuus on pahimmassa tapauksessa aiheuttanut turhia yhteydenottoja Verohallintoon. Palautteissa toivotaan myös uusia yhteistyökumppaneita tiedonsiirtoon, esimerkiksi Patentti- ja rekisterihallituksen kaikki tarvittavat tiedot eivät palautteiden mukaan ole Omaverossa vielä nähtävillä. Myös historiatietoja kaivataan kattavammin joissain tapauksissa, sillä vain osa vanhojen järjestelmien tiedoista on konvertoitu nykyiseen Omaveroon.

Kotimaassa Verohallinnon yhteistyökumppaneita ovat muun muassa esitutkintaviranomaiset, joiden kanssa yhteistyötä kehitetään jatkuvasti. Myös uusia yhteistyökumppaneita etsitään aktiivisesti. Verohallinto on esimerkiksi käynnistänyt yhteistyön muiden Pohjoismaiden verovirastojen kanssa (Verohallinto, 2021c). Yhteistyössä kehitetään identiteettivarkauksien estämistä ja talousrikosten ehkäisyä sähköisen tietojenvaihdon keinoin. Sähköistä tietojenvaihtoa ja viranomaisyhteistyötä hyödynnetään myös esimerkiksi verotarkastusten yhteydessä, sekä perusteettomien rekisteröintien ja palautushakemusten tunnistamisessa.

Erityisesti kansainvälisyys korostuu nykyisessä viranomaisyhteistyössä koko ajan enemmän (Verohallinto, 2021b). Verohallinnon (2021l) mukaan uuden verotusohjelmiston käyttöönotto on ollut yksi merkittävä keino kansainvälisten tietovirtojen kehittämisessä

ja digitalisoinnissa. Uusi ohjelmisto on luonut toimintavarmuutta ja mahdollistanut toimintatapojen perinpohjaisen uudistamisen. Uuden ohjelmiston myötä uusia kansainvälisiä tietoja pystytään hyödyntämään tehokkaammin osana verotusprosesseja ja automaatiota. Verohallinnon (2021b) mukaan järjestäytynyt rikollisuus on enenevässä määrin kansainvälistä, digitalisaation myötä myös rikollisuus on saavuttanut uusia ulottuvuuksia ja uusia ilmiöitä syntyy jatkuvasti. Myös viranomaisten yhteistyö vaatii siis kansainvälisellä kentällä tehostamista ja kattavampaa, reaaliaikaista, tietojenvaihtoa. Viranomaisten on pystyttävä tulevaisuudessa reagoimaan entistä nopeammin uusiin ilmiöihin. Haasteita tuovat uudet alustat, maksutavat ja virtuaalivaluutat. Yritykset ovat monikanallisia ja ne voivat toimia nykyisin kokonaan verkossa. Kansainvälisissä talousrikoksissa sekä etukäteinen torjunta, että jälkikäteen vaadittavat valvonta ja mahdolliset toimet edellyttävät lähes poikkeuksetta kansainvälistä viranomaisyhteistyötä. Mitä kattavampaa ja reaaliaikaisempaa sähköinen tietojenvaihto on, sitä tehokkaammin torjuntaa pystytään harjoittamaan.

Yhtenä käytännön esimerkkinä kansainvälisestä viranomaisyhteistyötä mainittakoon Viron ja Suomen välinen tietojenvaihto. Viron ja Suomen välinen kauppa ja työntekijöiden liikkuvuus on säännöllistä ja runsasta (Verohallinto, 2021a). Suomi ja Viro ovat ottaneet ensimmäisinä maailmassa käyttöön automaattisen, kahden valtion välisen, verotukseen liittyvien tietojen vaihdon. Suomi ja Viro saavat toisiltaan muun muassa palkansaajien tulotietoja, verovelkatietoja ja arvonlisäveroilmoituksia. Esimerkiksi arvonlisäverotukseen liittyvien väärinkäytösten selvittäminen on tehostunut toisesta maasta saatavien reaaliaikaisten valvontatietojen ansiosta.

Myös Euroopan komissio tunnistaa kansainvälisen yhteistyön tärkeyden ja kehittää omalta osaltaan rajat ylittävää sähköistä yhteistyötä (Euroopan komissio, 2022b). Kehitteillä on esimerkiksi jäsenvaltioiden yhteinen, turvallisen sähköisen tunnistautumisen työkalu, sekä tähän liittyvän kansainvälisen sääntelypohjan luominen. Nykyisellään sähköisessä asioinnissa ja tunnistautumisessa on Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä selkeitä eroavaisuuksia, eikä veloitetta yhtenäistämiseksi vielä toistaiseksi ole. Komissio



on kuitenkin asettanut vuoteen 2030 mennessä jäsenmaille yhteisiä digitalisaation tavoitteita, esimerkiksi sähköisten palveluiden saatavuuteen ja yhtenäisyyteen liittyen.

Kuten edellä todettu, talousrikokset ovat usein nykyään osa isompaa järjestäytyntä rikollisuutta ja voivat siten kuulua useamman valtion viranomaisen valvonnan alle. Aina ei ole edes ylipäänsä selvää, minkä valtion, saatika minkä viranomaisen, toimivallan alla kulloinkin liikutaan. Haasteita tuovat myös eri maiden lainsäädännöt, viranomaisten eriävät vastuut ja järjestäytyminen eri maissa, sekä erilaiset käytännöt ja toimintatavat. Eri mailla on esimerkiksi eri aikakausina kehitetyt verotus- ym. viranomaisjärjestelmät, joiden myötä eri valtiolla on myös erilaisia taloudellisia valmiuksia ja kykyjä ottaa uusia sähköisiä kanavia ja ohjelmistoja käyttöön. Suomessa tietojenvaihdon keskiössä ovat myös yksityiset toimija, kuten työnantajat ja yritykset. Vastaavaa kattavaa järjestelmää ei pystytä välttämättä ottamaan käyttöön lähivuosina kaikkialla, tai ylipäänsä panostamaan järjestelmien ja yhteistyön kehittämiseen. Esimerkiksi tietojen laadussa ja laatuvaatimuksissa, tietoturvallisuudessa ja sitä kautta tietojen käyttökelpoisuudessa voi olla eroja eri maiden välillä. Myös yksilön suoja viranomaisen vallalta on Suomessa ja EU-lainsäädännössä vahva. Kansainvälinen yhteistyö eri maiden viranomaisten kanssa saattaa kuulostaa yhtäkkiseltään helposti toteutettavalta nykytekniikan avulla, mutta viranomaisyhteistyössä on vielä paljon haasteita ratkaistavaksi lähitulevaisuudessa. Aukotton yhteistyön ja tietojenvaihdon edellytyksenä olisi siis jonkinasteinen laajempi lainsäädännön ja toimintatapojen yhtenäistäminen, jossa on tehtävää vielä pelkästään Euroopan unionin jäsenmaidenkin välillä.

Viranomaisyhteistyön yhteydessä on hyvä pitää mielessä luvussa 2.3.2 käsitelty tarkoitussidonnaisuuden periaate. Koska tarkoitussidonnaisuuden periaate velvoittaa viranomaista vahvasti käsittelemään vain sen omaan toimivaltaan kuuluvia tietoja, ovat viranomaisten tietojenvaihdon mahdollisuudet ja rajoitukset useissa tapauksissa epäselviä. Periaatteen mukaan viranomaisen tulee keskittyä vain sen tehtävien kannalta olennaisiin toimiin, joten on mielestäni hyvin tulkinnanvaraista, mitä muiden viranomaisten tietoja

esimerkiksi Omaverossa voitaisiin näyttää. Ainakin tietojen tulisi kytkeytyä vahvasti verotukseen, tai niiden tulee olla muuten tarpeellisia tietyn veroasian hoitamisessa.

### **3 Yhteenveto ja johtopäätökset**

Omaveron käyttäjäpalautteissa toistuu erityisesti asiakkaiden yleinen tyytyväisyys Omaveroon. Yleisesti ottaen asiakkaat kokevat palvelun monipuolisena ja nykyaikaisena. Palautteissa korostuu erityisesti Verohallinnon rooli sähköisten viranomaispalveluiden edelläkävijänä. Erityiskiitosta saa Omaveron hyvä toimintavarmuus, sekä asiakkaiden mahdollisuudet asioida joustavasti ja vaivattomasti Verohallintoon, silloin kun heille parhaiten sopii. Asiakkaat ovat tyytyväisiä mahdollisuuteen asioida itsenäisesti, selkeän, kansantajuksen ja ohjaavan käyttöliittymän avulla. Myös Omaveron ohjeet ja käyttövinkit koettiin pääosin erittäin hyödyllisiksi. Erityisen edistyksellisenä asiakkaat kokivat mahdollisuuden käyttää Omaveroa skaalautuvasti erilaisilla mobiililaitteilla, sekä mahdollisuuden asioida englannin kielellä. Tässä yhteydessä mainittakoon yleisesti myös hyvä ja selkeä virkakieli, josta asiakaspalautteiden ohella Verohallinto on noteerattu myös useissa kilpailuissa ja eri yhteyksissä. Ponnistuksista huolimatta asiointia viranomaisen kanssa leimaavat kuitenkin edelleen mielikuvat hitaudesta, pitkistä jonotusajoista ja vaikeasti ymmärrettävistä kaavakkeista. Myös verotuksen vaikeat substanssikysymykset heijastuvat sähköisiin kanaviin.

#### **Kehitysehdotukset**

Yhtenä kehitettävänä kokonaisuutena asiakkaat kokivat tiedonsiirron epävarmuuden. Vaikka Omaveron toimintavarmuus koettiin hyväksi, siitä huolimatta asiakkaita mietityttää tietojen siirtyminen Verohallintoon ajallaan, sekä myöhästymisestä koituvat mahdolliset sanktiot. Asiakkaat eivät toisin sanoen luota, että tiedot siirtyvät Omaverosta varmasti eteenpäin. Samalla luottamusta heikentää mielikuva ennakoimattomista ja epäoikeudenmukaisista veronkorotuksista. Luottamusta ja sitä kautta palveluperiaatteen toteutumista voisi parantaa esimerkiksi vastaanottokuittausten koontinäkyä, josta asiakas voisi yhdellä näkymällä tarkastella Verohallintoon siirtyneitä tietoja kootusti. Tämän tyyppinen tehty toimenpiteet -koonti Omaverossa on jo olemassa tällä hetkellä, mutta näkymällä voisi olla vielä selkeämmin nähtävillä tiedon tarkka siirtoajankohta, sekä selkeä kuittaus tiedon vastaanottamisesta Verohallintoon. Nyt näkymällä tietojen toimitus

kuvataan sanoilla ”tehty” tai ”lähetetty”, joka ei sanan varsinaisessa merkityksessä varmista tietojen vastaanottoa Verohallinnossa.

Vastaanottokuittausten yhteydessä asiakkaita mietitytti myös asian käsittelyn eteneminen. Vastaanottokuittauksen lisäksi palveluun toivottiin nykyistä tarkempaa tietoa asian vireilletulon ajankohdasta, käsittelyn etenemisestä ja asiaa käsittelevästä virkailijasta. Taulouden suunnittelua helpottaisi, jos saatavilla olisi helposti tietoa esimerkiksi tämän hetkisistä käsittelyajoista, tai muutoin tilastotietoa yleisistä läpimenoajoista. Etenkin asian tuntijäkäsittelyä ja tapauskohtaista harkintaa vaativissa tapauksissa asian käsittelyyn kuluva aikaa on luonnollisesti hankala ennustaa, mutta yleistä tilastotietoa voisi olla kohtuullisen helppo julkaista.

Suuri osa Omaveron käyttäjistä kokee Omaveron ohjaavan otteen hyödyllisenä. Kokeneet Omaveron käyttäjät kokivat kuitenkin lomakkeiden täytön raskaana ja aikaa vievänä. Täytettävät lomakkeet ovat ohjeistusten ja jaottelun vuoksi suhteellisen pitkiä ja tiettyä kohtaa joutuu selaamaan ja etsimään. Kokeneelle veroilmoitusten täyttäjälle tiedot eivät ole aina totutussa sijainnissa tai tietyn otsikon alla, jossa ne olivat paperisissa veroilmoituksissa tai aiemmissa palveluissa. Osa asiakkaista toivoi niin sanottua kokeneen käyttäjän versiota, eli mahdollisuutta valita vanhan paperisen veroilmoitusmuotoisen tavan täyttää tietoja, ilman useita sivuja, valikoita, vinkkejä ja ohjetekstejä. Tämä on mielestäni kuitenkin riskialtista, sillä vaarana ovat puutteelliset tiedot ja selvitykset. Vajaat tiedot puolestaan aiheuttavat virkailijäkäsittelyn tarvetta, estävät automaatiopäätöksiä ja ylimääräinen selvitystyö syö ylipäänsä resursseja. Valtaosa asiakkaista kuitenkin kokee ohjetekstit tarpeellisiksi ja hyödyllisiksi. Suurimmalla osalla alan ammattilaisilla puolestaan on käytössään kirjanpito-ohjelmat ja sitä myötä muut rajapinnat tietojen toimittamista varten.

Palautteiden perusteella tietojen reaaliaikaisuudessa on nykyteknologiaan verraten puutteita. Esimerkiksi maksujen näkymisessä on viiveitä, sekä tietojensiirrossa eri viran-

omaisten ja toimijoiden välillä. Palautteita oli yleisesti myös maksujen ja erityisesti hyvitysten tulkintaa koskien. Palautteiden mukaan maksujen käytöt ovat vaikeasti tulkittavia ja aiheuttavat usein jopa Verohallinnon virkailijoille harmaita hiuksia. Verohallinnon virkailijoiden vaikeudet maksuliikenteen tulkitsemisessa näkyvät asiakas- ja puhelinpalvelussa jopa asiakkaille saakka, sillä asiakkaat eivät saa vastauksia maksujen kohdistuksiin liittyviin kysymyksiin. Maksujen tulkintaongelmilla on myös vaikutuksia asiakkaiden luotamukseen Verohallinnon asiantuntijuuteen ja huolellisuuteen, sekä sitä kautta jopa Verohallinnon imagoon. Tiedonsiirron reaaliaikaistamisella, sekä maksujen käyttöjen selkeyttämisellä asiakaskontaktit Verohallintoon vähenisivät ja asiakkaiden asiointi sujuvoitui. Tiedonsiirron kehittäminen tukisi siten myös palveluperiaatteen toteutumista.

Tiedonsiirron yhteydessä asiakkaat toivoivat myös kattavampaa viranomaisyhteistyötä. Asiakkaiden asiointi kevenisi, jos muiden viranomaisten tietoja, sekä verotukseen vaikuttavaa muilta toimijoilta saatavaa informaatiota olisi nähtävillä Omaverossa kattavammin. Tässä yhteydessä tulee kuitenkin huomioida tarkoitussidonnaisuuden periaate, joka estää viranomaista käsittelemästä tai puuttumasta sen toimivaltaan kuulumattomiin tietoihin.

Ulkomaisten yritysten tunnistautuminen on hiljattain mahdollistettu Omaverossa. Tämä on merkittävä parannus aikaisempaan. Ensimmäinen tunnistautuminen vaatii kuitenkin manuaalista virkailijäkäsittelyä. Tulevaisuuden kehityskohteeksi on hyvä miettiä, voisiko automaatioastetta tunnistautumisen yhteydessä lisätä ja sitä kautta tasapuolistaa ja nopeuttaa asiakkaiden asiointia Verohallinnossa, sekä sitä kautta edistää yhdenvertaisuusperiaatetta.

Vaikka Verohallinto on menestynyt hyvän kielen edistämisessä, on palautteen perusteella silti Omaveron kieliasussa vielä kehitettävää. Asiakkaat toivovat vielä kansankielisempää ja käytännönläheisempää terminologiaa, sekä palveluiden ja valikoiden loogisempaa jaottelua.

## Puutteet

Merkittävä puute on ulkomaalaisen tai ulkomailla asuvan suomalaisen yksityishenkilön tunnistautuminen Omaveroon. Käytännössä tunnistautuminen ei vielä onnistu ilman suomalaista henkilötunnusta ja suomalaisia sähköisiä pankkitunnuksia. Ongelmaksi muodostuu etenkin tasapuolisuuden vaatimus yhdenvertaisuusperiaatteessa. Sama ongelma heijastuu myös neuvontaperiaatteeseen. Chat-palvelussa tarjotaan pääosin yleisneuvontaa, joten käytännössä ainut yhteydenottokanava henkilökohtaisten veroasioiden hoitamiseen on puhelinpalvelu tai kirjeposti. Muiden asiakasryhmien osalta tasapuolisuus on kuitenkin hyvin huomioituna välineneutraliuden, sekä ajasta ja paikasta riippumattoman asiointin ansiosta.

Erialaisten asiakasryhmien tietotekniset taidot ja sitä myötä edellytykset sähköisten palveluiden käytölle aiheuttavat haasteita niin yhdenvertaisuusperiaatteen, suhteellisuusperiaatteen kuin palvelu- ja neuvontaperiaatteen saralla. Toisaalta asiointista viranomaisen kanssa ei saisi koitua asiakkaalle kohtuutonta taakkaa ja asiointi tulisi olla tasapuolisesti kaikille mahdollista. Myöskään asian lopputulos ei saa olla riippuvainen asiakkaan kyvyistä, tietämyksestä tai muista vastaavista valmiuksista. Kuitenkin samaan aikaan viranomaisen toimintaa on jatkuvasti sähköistämisen ja automaation myötä tehostettava. Palautteiden perusteella tietyt väestöryhmät eivät koe pystyvänsä hoitamaan veroasioitaan tarkoituksenmukaisesti, koska nykyisin ei ole enää saatavilla entisen kaltaista henkilökohtaista ja kokonaisvaltaista palvelua tutulta virkailijalta. Vaikka asiointikanavat ja vaihtoehdot ovat lisääntyneet, tietyt asiakasryhmät kokevat mahdollisuuksiensa jopa kaventuneen muun muassa verotoimistojen keskittämisen ja käyntiasioinnin aukioloaikojen supistamisen vuoksi.

Palautteissa korostui merkittävästi palvelukanavien ruuhkaisuus niissä tilanteissa, joissa asiakkailla oli tarve henkilökohtaiselle neuvonnalle. Verohallinnon tilastojen mukaan palvelulupaukset ovat kuitenkin täyttyneet. Kyse saattaa siis olla yksittäisistä ruuhkapiikeistä, vaikkakaan palauteajankohdista ei ollut havaittavissa selkeää sykliä. Palveluperiaatteen

näkökulmasta palveluiden riittävyteen on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota. Myös yhdenvertaisuusperiaate velvoittaa huomioimaan asiakkaat, joilla on erityistarpeita henkilökohtaiselle neuvonnalle.

Koska lainsäädäntö antaa raamit viranomaispalveluiden kehitykselle, sen täytyy pysyä sähköisessä kehityksessä mukana mahdollistavana elementtinä. Haasteista johtuen lainsäädäntö tuntuu kuitenkin edelleen laahaavan jäljessä, vaikkakin tilanne on viime vuosina parantunut. Hyvänä esimerkkinä laahaavasta lainsäädännöstä voisi mainita sen, että hallintolaki ja verotusmenettelylait eivät tällä hetkellä sisällä juurikaan säännöksiä automaatiota koskien siitä huolimatta, että verotuksen toimittaminen on perustunut automatisoituihin menetelmiin jo 90-luvulta lähtien. Automaatio aiheuttaakin toistuvasti haasteita lähes jokaisen periaatteen saralla. Nyky-yhteiskunnassa automaation hyödyntäminen on kuitenkin isojen massojen, tehokkuuden ja kustannushyötyjen näkökulmasta välttämätöntä ja laajasti tavoiteltua.

Automaation ohella myös palveluiden käytön sujuvuudelle on lainsäädännöllisiä ja menettelyllisiä esteitä. Esimerkiksi tietosuojasäännökset tekevät palveluihin tunnistautumista kankeaa ja toisen henkilön tai tahon edustaminen viranomaisasioissa on tietyissä tilanteissa asian laajuus huomioiden kohtuuttoman raskasta.

### **Yhteenveto**

Yksittäisillä sähköisten palveluiden ratkaisuilla pystytään vaikuttamaan monesti useaan, ellei jopa kaikkiin hyvän hallinnon periaatteisiin samanaikaisesti. Periaatteet ovat tyypillisesti kytköksissä toisiinsa: toisen periaatteen noudattaminen usein vahvistaa myös toisen periaatteen toteutumista. Esimerkiksi viranomaisyhteistyön myötä verovelvollisten hallinnollinen taakka kevenee, ja sillä on puolestaan positiivisia vaikutuksia muun muassa suhteellisuusperiaatteeseen ja palveluperiaatteeseen. Toisaalta periaatteilla voi olla myös muita periaatteita rajoittavia piirteitä. Esimerkiksi tarkoitussidonnaisuuden peri-

aate rajoittaa viranomaisten toimivaltaa, joka puolestaan vaikuttaa rajoittavasti tietojenvaihtoon eri viranomaisissa ja sitä kautta heikentää palveluperiaatteen toteutumista asiakkaan näkökulmasta. Samoin esimerkiksi luottamuksensuojaperiaatteesta saatetaan tietyissä asiayhteyksissä poiketa yhdenvertaisuusperiaatteen turvaamiseksi.

Kaikkia hyvän hallinnon periaatteita oli selvästi noudatettu Verohallinnon Omavero-palvelussa lainsäädännön sallimissa rajoissa. Erityisesti yhdenvertaisuusperiaatetta, palveluperiaatetta ja neuvontaperiaatetta on edistetty tehokkaasti viime vuosien sähköisten palveluiden kehityksen myötä. Samoin viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistyö on sähköisten alustojen myötä kehittynyt edellisinä vuosina vauhdikkaasti niin kotimaassa kuin kansainvälisesti.

Sähköisestä asioinnista saatavat hyödyt näyttäytyvät selvästi isommilta suhteessa haittoihin. Digitaalistuvassa maailmassa valtaosa verovelvollisista käyttää sähköisiä järjestelmiä sujuvasti arjessa päivittäin. Sähköistymisen myötä Verohallinto pystyy tarjoamaan kevyempiä ja nykyaikaisempia palveluita asiakkailleen, puhumattakaan yhteiskunnallisista taloudellisista hyödyistä ja säästöistä. Suurimmalle osalle asiakaista sähköiset palvelut edistävät erityisesti palveluperiaatteen toteutumista, sekä keventävät hallinnollista taakkaa. Sähköisen asiointin haasteita pyritään ratkomaan kattavilla ohjeistuksilla ja tarjoamalla erilaisia vaihtoehtoja ja alustoja asiointiin ja velvoitteiden hoitamiseen. Lainsäädäntöä uudistamalla voidaan mahdollistaa tulevaisuudessa digitalisaation tarjoamien vaihtoehtojen entistä parempi hyödynnettävyys. On myös positiivista, että digitalisaation varjopuolia ja uhkia on jo tunnistettu, ja kriittisiä näkökulmia on nostettu julkiseen keskusteluun.

Yhteenvetona Omaveron ja Verohallinnon tarjoamien muiden sähköisten palveluiden voi todeta noudattavan hyvin hallintolain hyvän hallinnon periaatteita. Palveluissa on tehty useita hyvän hallinnon periaatteita edistäviä ratkaisuja. Palautteiden perusteella palvelut helpottavat viranomaisen lisäksi myös Verohallinnon asiakkaiden arkea. Verohallinto jatkokehittää palveluitaan aktiivisesti, ja useita tämän tutkielman yhteydessä havaittuja



puutteita on jo tunnistettu ja pyritään ratkaisemaan lähitulevaisuudessa lainsäädännön sallimissa rajoissa.

## Lähteet

- Eduskunta. (2020). *Yleislainsäädäntö automaattiselle päätöksenteolle*. Noudettu 5.4.2022 osoitteesta [https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen\\_oikeus/LATI/Sivut/yleislainsaadanto-automaattiselle-paatoksenteolle.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/yleislainsaadanto-automaattiselle-paatoksenteolle.aspx)
- Euroopan komissio. (2022a, 25. maaliskuuta). *eGovernment and digital public services*. Noudettu 27.4.2022 osoitteesta <https://digital-strategy.ec.europa.eu/fi/node/86>
- Euroopan komissio. (2022b, 8. maaliskuuta). *Electronic Identification*. Noudettu 27.4.2022 osoitteesta <https://digital-strategy.ec.europa.eu/fi/node/89>
- Hautamäki, V. (2004). *Hyvän hallinnon toteuttaminen*. Edita. ISBN: 951-37-4271-7
- Hirsijärvi, S., Remes, P., Sajavaara P. (2013). *Tutki ja kirjoita*. Tammi. ISBN: 978-951-31-4836-2.
- Koivisto, I., Koulu, R. (2020). Miten hyvä hallinto digitalisoidaan? Haaste oikeustieteelliselle tutkimukselle. *Lakimies 6/2020*, s. 798-821.
- Koivisto, R., Leikas, J., Auvinen, H., Vakkuri, V., Saariluoma, P., Hakkarainen, J., Koulu, R. (2019, 1. helmikuuta). Tekoäly viranomaistoiminnassa – eettiset kysymykset ja yhteiskunnallinen hyväksyttävyyys. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 14/2019*.
- KOM (2016) 179 lopullinen. *Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: EU:n sähköisen hallinnon toimintaohjelma 2016-2020: Hallinnon digitalisaatiokehityksen vauhdittaminen*. Noudettu 13.3.2021 osoitteesta <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/FI/1-2016-179-FI-F1-1.PDF>
- Kotimaisten kielten keskus. (2020, 5. lokakuuta). *Vuoden selväsana 2020 -palkinto aluehallintovirastoille*. Noudettu 5.12.2021 osoitteesta [https://www.kotus.fi/kie-litieto/hyva\\_virkakieli/ajankohtaista\\_virkakielesta/vuoden\\_selvasanainen\\_2020\\_-\\_palkinto\\_aluehallintovirastoille.34804.news](https://www.kotus.fi/kie-litieto/hyva_virkakieli/ajankohtaista_virkakielesta/vuoden_selvasanainen_2020_-_palkinto_aluehallintovirastoille.34804.news)
- Kulla, H., Salminen, J. (2021). *Hallintomenettelyn perusteet*. Alma Talent Helsinki. ISBN: 978-952-14-4383-1

- Myrsky, M., Räbinä, T. (2015). *Verotusmenettely ja muutoksenhaku*. Talentum Media Oy. ISBN: 978-952-14-2454-0.
- Mäenpää, O. (2018). *Hallinto-oikeus*. Alma Talent Oy. Noudettu 19.10.2021 osoitteesta <https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/teos/EABBXXBTAGHDB#>.
- Mäenpää, O. (2017). *Yleinen hallinto-oikeus*. Alma Talent Oy. Noudettu 27.10.2021 osoitteesta <https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/teos/CABBXXBTABCED#>.
- Niskakangas, H. (2011). *Veropolitiikka*. WSOYpro Oy. ISBN: 978-951-0-38454-1.
- Oikeusministeriö. (2020). *OM021:00/2020*. Noudettu 31.3.2022 osoitteesta <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM021:00/2020>
- ProCom. (2020, 22. lokakuuta). *Verohallinnon luova viestintä sai ProComin Vuoden viestintäteko -palkinnon*. Noudettu 5.12.2021 osoitteesta <https://procom.fi/verohallinnon-luova-viestinta-sai-procomin-vuoden-viestintateko-palkinnon/>
- Puronen, P. (2010). *Oikeusturva, verotus ja viranomaiskäytänteet*. WSOYpro Oy. ISBN: 978-951-0-34667-9.
- Puronen, P. (2004). *Turvaa oikeutesi verotuksessa*. WSOY Lakitieto. ISBN: 951-670-121-3.
- Pöysti, T. (2018). Kohti digitaalisen ajan hallinto-oikeutta. *Lakimies 7-8/2018, s. 868-903*.
- The World Bank. (2020). *Doing Business 2020*. Noudettu 18.11.2021 osoitteesta <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf>
- Valtioneuvosto. (2020/81). *Valtioneuvoston periaatepäätös TEM/2020/81*. Noudettu 6.12.2021 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f806b5277>
- Valtiovarainministeriö. (2021, 3. kesäkuuta). *Tilinpäätöskannanotto*. Noudettu 18.11.2021 osoitteesta [https://www.vero.fi/contentassets/f54727fee0594df782755b68477fba92/verohallinto\\_tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6skannanotto\\_2020.pdf](https://www.vero.fi/contentassets/f54727fee0594df782755b68477fba92/verohallinto_tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6skannanotto_2020.pdf)
- Verohallinto. (2020, 2. kesäkuuta). *Automaattinen päätöksenteko verotuksessa*. Noudettu 9.2.2022 osoitteesta [https://vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon\\_esittely/tietosuoja-ja-julkisuus/tietojen\\_kasittely\\_ja\\_tietosuoj/automaattinen-paatoksenteke/](https://vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon_esittely/tietosuoja-ja-julkisuus/tietojen_kasittely_ja_tietosuoj/automaattinen-paatoksenteke/)

- Verohallinto. (2019a, 21. marraskuuta). *Hallintolaki ja verolainsäädäntö*. Noudettu 19.3.2021 osoitteesta <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48319/hallintolaki-ja-verolains%C3%A4%C3%A4nt%C3%B6/>
- Verohallinto. (2021a, 22. marraskuuta). *Harmaan talouden hankkeet ja valvonta*. Noudettu 6.12.2021 osoitteesta <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/torjunta/hankkeet-ja-valvonta/>
- Verohallinto. (2021b, 22. helmikuuta). *Harmaa talous ja talousrikollisuus*. Noudettu 6.12.2021 osoitteesta <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/tietoa-sivustosta/viranomaiset/>
- Verohallinto. (2021c, 26. helmikuuta). *Harmaan talouden torjunnalla taataan yrityksille terve kilpailu*. Noudettu 6.12.2021 osoitteesta [https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon\\_esittely/vuosi-2020/oikeudenmukaisesti-toimitettu-verotus/toimimme-reilun-yritystoiminnan-puolesta/](https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon_esittely/vuosi-2020/oikeudenmukaisesti-toimitettu-verotus/toimimme-reilun-yritystoiminnan-puolesta/)
- Verohallinto. (2021o, 17. syyskuuta). *Kohti automaattista verotusta*. Noudettu 6.2.2022 osoitteesta [https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon\\_esittely/verohallinnon-digihistoria/kohti-automaattista-verotusta](https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon_esittely/verohallinnon-digihistoria/kohti-automaattista-verotusta)
- Verohallinto. (2022d, 14. maaliskuuta). *Kokeilu: 50 000:lle OmaVeroon mahdollisuus työeläkeotteen tarkistamiseen*. Noudettu 6.4.2022 osoitteesta <https://vero.fi/tietoa-verohallinnosta/uutishuone/uutiset/uutiset/2022/kokeilu-50-000-omaveroon-mahdollisuus-tyoelakeotteen-tarkistamiseen/>
- Verohallinto. (2021d, 16. kesäkuuta). *Luottamuksensuoja verotusmenettelyssä*. Noudettu 14.12.2021 osoitteesta <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/47866/luottamuksensuoja-verotusmenettelyss%C3%A4/>
- Verohallinto. (2021r, 22. marraskuuta). *Näin pääset hoitamaan veroasioita Omaverossa*. Noudettu 6.2.2022 osoitteesta <https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/yhteystiedot-ja-asiointi/asioi-verkossa/tietoa-omaverosta/n%C3%A4in-asioit-omaverossa>
- Verohallinto. (2021e). *Palkinnot ja huomionosoitukset*. Noudettu 5.12.2021 osoitteesta <https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/uutishuone/palkinnot-ja-huomionosoitukset/>

- Verohallinto. (2021q, 17. syyskuuta). *Paperilta digitaaliseksi*. Noudettu 6.2.2022 osoitteesta [https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon\\_esittely/verohallinnon-digihistoria/paperilta-digitaaliseksi](https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon_esittely/verohallinnon-digihistoria/paperilta-digitaaliseksi)
- Verohallinto (2021p, 17. syyskuuta). *Perusta sähköisille palveluille*. Noudettu 6.2.2022 osoitteesta [https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon\\_esittely/verohallinnon-digihistoria/perusta-sahkoisille-palveluille](https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon_esittely/verohallinnon-digihistoria/perusta-sahkoisille-palveluille)
- Verohallinto. (2021f, 11. toukokuuta). *Saavutettavuusseloste - OmaVero*. Noudettu 14.11.2021 osoitteesta <https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/yhteystiedot-ja-asiointi/asioi-verkossa/tietoa-s%C3%A4hk%C3%B6isest%C3%A4-asioinnista/saavutettavuus/saavutettavuusseloste-omavero/>
- Verohallinto. (2019b, 16. huhtikuuta). *Tekoälyn eettiset periaatteet Verohallinnossa*. Noudettu 19.11.2021 osoitteesta [https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon\\_esittely/toiminta/vastuullisuus/teko%C3%A4lyn-eettiset-periaatteet-verohallinnossa/](https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon_esittely/toiminta/vastuullisuus/teko%C3%A4lyn-eettiset-periaatteet-verohallinnossa/)
- Verohallinto. (2021g, 1. tammikuuta). *Tietoa Omaverosta ja apua asiointiin*. Noudettu 6.12.2021 osoitteesta <https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/yhteystiedot-ja-asiointi/asioi-verkossa/tietoa-omaverosta/>
- Verohallinto. (2021m, 14. syyskuuta). *Tietotekniikka tulee Verohallintoon*. Noudettu 6.2.2022 osoitteesta [https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon\\_esittely/verohallinnon-digihistoria/tietotekniikka-tulee-verohallintoon/](https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon_esittely/verohallinnon-digihistoria/tietotekniikka-tulee-verohallintoon/)
- Verohallinto. (2021h, 26. helmikuuta). *Tuemme paperitonta asiointia ja sähköistä lmoittamista*. Noudettu 7.12.2021 osoitteesta [https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon\\_esittely/vuosi-2020/oikeudenmukaisesti-toimitettu-verotus/asiakkailta-satoi-tuhansia-tilinumeroita/](https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon_esittely/vuosi-2020/oikeudenmukaisesti-toimitettu-verotus/asiakkailta-satoi-tuhansia-tilinumeroita/)
- Verohallinto. (2021i, 22. tammikuuta). *Ulkomaalainen: näin valtuutat veroasioiden hoitamisen*. Noudettu 6.12.2021 osoitteesta <https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/yhteystiedot-ja-asiointi/asioi-verkossa/valtuuttaminen/ulkomaalainen/>
- Verohallinto. (2022b, 19. tammikuuta). *Vain harva käy enää verotoimistossa - valtaosa hoitaa veroasiansa Omaverossa*. Noudettu 9.2.2022 osoitteesta

<https://vero.fi/tietoa-verohallinnosta/uutishuone/lehdist%C3%B6tiedotteet/2022/vain-harva-kay-ena-verotoimistossa--valtaosa-hoittaa-veroasiansa-omaverossa/>

Verohallinto. (2015, 18. marraskuuta). *Valmis-hanke uudistaa verotusohjelmistot*. Noudettu 13.3.2021 osoitteesta [https://vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon\\_esittely/toiminta/valmishanke\\_uudistaa\\_verotusohjelmisto2/](https://vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon_esittely/toiminta/valmishanke_uudistaa_verotusohjelmisto2/)

Verohallinto (2021j, 17. syyskuuta). *Verohallinnon digitalisaation kehityshistoria*. Noudettu 6.12.2021 osoitteesta [https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon\\_esittely/verohallinnon-digihistoria/](https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon_esittely/verohallinnon-digihistoria/)

Verohallinto. (2021k, 4. helmikuuta). *Verohallinnon strategia 2019-2024*. Noudettu 18.11.2021 osoitteesta [https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon\\_esittely/verohallinnon\\_strategia/](https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon_esittely/verohallinnon_strategia/)

Verohallinto. (2021l). *Verohallinnon tilinpäätös vuodelta 2020*. Noudettu 18.11.2021 osoitteesta <https://www.vero.fi/contentassets/f54727fee0594df782755b68477fba92/verohallinnon-tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s-vuodelta-2020.pdf>

Verohallinto. (2022c, 24. helmikuuta). *Verohallinnon tilinpäätös vuodelta 2021*. Noudettu 18.11.2021 osoitteesta <https://www.vero.fi/contentassets/f54727fee0594df782755b68477fba92/verohallinnon-tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s-vuodelta-2021.pdf>

Verohallinto. (2015, 19. marraskuuta). *Verohallinto siirtyy vaiheittain käyttämään verotuksessa uutta valmisohjelmistoa*. Noudettu 13.3.2021 osoitteesta [https://vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon\\_esittely/toiminta/valmis-hanke\\_uudistaa\\_verotusohjelmisto2/verohallinto\\_siirtyy\\_kyttamaan\\_verotuk/](https://vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon_esittely/toiminta/valmis-hanke_uudistaa_verotusohjelmisto2/verohallinto_siirtyy_kyttamaan_verotuk/)

Verohallinto. (2021n, 20. lokakuuta). *Verohallinto uudistuu asiakkaita varten*. Noudettu 6.2.2022 osoitteesta [https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon\\_esittely/toiminta/uudistumme-asiakkaita-varten](https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon_esittely/toiminta/uudistumme-asiakkaita-varten)

Verohallinto. (2019c, 25. maaliskuuta). *Verotuksen toimittamisen periaatteita*. Noudettu 6.4.2022 osoitteesta <https://vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-haku-sivu/49044/verotuksen-toimittamisen-periaatteita/>

- Verohallinto. (2022a, 2. helmikuuta). *Yksityishenkilö: näin annat Suomi.fi-valtuuden veroasiointiin*. Noudettu 3.2.2022 osoitteesta <https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/yhteystiedot-ja-asiointi/asioi-verkossa/valtuuttaminen/yksityishenkil%C3%B6/>
- Voutilainen, T. (2020). *Digitaalisten palvelujen sääntely*. Helsinki: Alma Talent. ISBN: 978-952-14-3624-6
- Voutilainen, T. (2006). *Hyvä sähköinen hallinto*. Edita Publishing Oy. ISBN: 951-37-4570-8.
- Wikström, K., Ossa, J., Urpilainen, M. (2015). *Vero-oikeuden yleiset opit*. Helsingin Kamari Oy. ISBN: 978-952-246-341-8.
- Äimä, K. (2011). *Veroprosessioikeus*. Wsoypro Oy. ISBN: 978-951-0-37843-4.