

20.12.2010

Dnro1690/4/09

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

ESITYS VALTIOVARAINMINISTERIÖLLE VALTION VIRASTOJEN AUKIOLOSTA ANNETUN ASETUKSEN MUUTTAMISEKSI (seloste)

Eräässä kantelussa arvosteltiin Verohallinnon toimipisteiden aukioloa Lapissa. Pohjois-Lapin vero- toimiston yksiköt ovat auki siten, että Pohjois-Lapin vero- toimisto Kemijärvellä on avoinna kello 9.00–16.15. Vero- toimiston Ivalon, Kittilän ja Sodankylän toimipisteet ovat a vo- inna arkisin maanantaisin ja tiistaisin kello 9–15. Muonion ja Sallan toimipisteet ovat avoinna arkisin maanantaisin kello 9–15.

Verohallinnon pääjohtajan päätöksen 30.1.2009 mukaisesti Verohallinto oli antanut valtiovarain- ministeriötä kuultuaan ohjeet ja määräykset sen toimintayksiköiden aukiolo- ja palveluaikojen yhtenäistä- miseksi. Ohjeiden ja määräysten 1. kohdan mukaan Verohallinnon yksikön ja toimintayksikön pää- toimipaikan tulee olla avoinna kello 9.00–16.15 välisenä aikana. Muu toimipaikka voidaan pitää avoinna edellistä rajoitetummin.

Apulaisoikeusasiamies totesi, että viime vuosina toteutetuilla lainmuutoksilla Verohallinnon hallintora- kenteita on uudistettu ja ne on järjestetty joustaviksi. Verohallinto on yksi viranomainen, jonka toimi- alueena on koko maa. Tarkoituksena on ollut kehittää verotusmenettelyä ja Verohallinnon töiden jär- jestelyä nykyajan asettamien muutostarpeiden ja uuden tietotekniikan suomien mahdollisuuksien mu- kaisesti. Toimintoja pyritään suuntamaan Verohallinnon perustehtävän kannalta mielekkäällä tavalla uudelleen. Tällä tavoitellaan paitsi tehokkuutta myös työn vaikuttavuuden ja verotuksen yhtenäisyyden lisäystä. Samalla voidaan reagoida myös niihin erilaisiin toimintaympäristön muutoksiin, joiden seu- rauksena palvelu-, osaamis-, valvonta- ja muut tarpeet sekä ammattitaitoisen työvoiman saatavuus vaihtelevat eri puolilla maata.

Ehdotus laiksi Verohallinnosta on ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Perustuslakivaliokunta totesi, että perustuslain valtionhallintoa koskevilla yleisillä säännöksillä on tarkoitus mahdollistaa val- tiorahallinnon joustava kehittäminen. Verohallinnosta annetun lain sääntely, jonka mukaan Verohallinnon organisaatio ja yksiköiden tehtävät voivat määräytyä toiminto- tai aluejaon taikka vero- ja maksuvel- vollisten ryhmittelyn perusteella, täytti valiokunnan mielestä perustuslain vähimmäisvaatimukset.

Hallintolain palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden vaatimus edellyttävät asiakaskeskeisyyden ohella asioinnin ja asian käsittelyn järjestämistä siten, että viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tu- loksellisesti. Palveluja järjestettäessä tulee kiinnittää huomiota palvelujen riittävyyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen. Asiointi on järjestettävä myös alueellisesti yhtäläisellä tavalla.

Verohallinnon järjestämistä koskeva lainsäädäntö täyttää perustuslain valtionhallintoa koskevan säännöksen vaatimukset, jonka tarkoituksena on nimenomaisesti todettu olevan valtionhallinnon jous- tava kehittäminen. Verohallinnon toimintaa ja asiointikanavia onkin eri tavoin pyritty kehittämään si- ten, että asiakkaiden henkilökohtaisen asioinnin tarve viranomaisessa on vähentynyt. Toisaalta pal- velujen saatavuutta on pyritty turvaamaan myös pienissä vero- toimistojen toimipisteissä siten, että ne ovat auki joinakin arkipäivinä. AOA:n mukaan tällainen asiointipalvelujen järjestäminen täyttää myös

hallintolain palveluperiaatteen vaatimukset asiakaslähtöisyydestä ja viranomaisen toiminnan tuloksellisuudesta. Sen sijaan Verohallinnon asiointipalvelujen järjestäminen on ongelmallinen virastojen aukioloa vuonna 1994 annetun asetuksen säännösten kannalta arvioituna.

Asetuksen pääsäännön mukaan virastojen tai niiden osien, myös paikallisten toimipisteiden, tulee olla arkisin avoinna kello 8–16.15. Vain mikäli aukioloaika halutaan asiakaspalvelutehtävien tai muiden erityisten syiden perusteella pidentää, virasto voidaan avata kello 9.00 ja sulkea viimeistään kello 20.00. Virasto voidaan vain tilapäisesti pitää arkisin suljettuna tai lyhentää aukioloaika. Kun Verohallinnon yksiköiden tai toimintayksiköiden päätoimipaikat ovat arkisin avoinna kello 9.00–16.15 ja muut toimipaikat vielä tätä rajatummin, Verohallinnon yksiköiden aukioloajat eivät täytä asetuksen vaatimuksia.

AOA:n mukaan tämä sama ongelma on todettavissa myös muussa valtionhallinnossa, esimerkiksi poliisihallinnossa ja ulosottovirastoissa.

AOA piti tilannetta epätydyttävänä. Valtion virastojen aukioloa annettu asetus on tullut voimaan vuonna 1994 eli ennen perustuslakia ja hallintolakia. Asetuksessa ei otettu huomioon pyrkimystä valtionhallinnon joustavaan kehittämiseen, viranomaisten uusien palvelukanavien kehittymistä eikä viranomaisten toimintaympäristön muuttumista. AOA:n mukaan asetuksen soveltaminen saattaa johtaa nykyisten palveluiden heikentymiseen juuri alueilla, joilla ei ole asiakasmäärien vuoksi tarkoituksenmukaista ylläpitää kaikki arkipäivät avoinna olevia palvelupisteitä. Tämä puolestaan johtaisi alueellisesti epätasa-arvoiseen palvelujen saatavuuteen.

Asiaa on lisäksi arvioitava perustuslain 6 §:n kannalta. Perustuslain yhdenvertaisuussäännös edellyttää lähtökohtaisesti samanlaista kohtelua myös mm. asuinpaikkaan katsomatta (HE 309/1993 vp. s. 44/1). Pelkkää maantieteellistä kriteeriä ei voida pitää perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna hyväksyttävänä perusteena eri asemaan asettamiselle perusoikeusjärjestelmässä, jonka kokonaisuuteen kuuluu myös asuinpaikan valitsemisen vapaus (esim. PeVL 59/2001 vp, s. 2/1). Perustuslain vaatimusten kannalta on ongelmallista, jos hallinnon palveluiden joustava kehittäminen samalla merkitsisi sitä, että palvelun käyttäjät asetetaan eri asemaan palvelujen alueellisen kattavuuden ja niiden saavutettavuuden kannalta. Palvelupisteiden aukioloaikoihin liittyvien järjestelyjen tulee turvata alueellisesti yhdenvertaiset palvelut sekä palvelut niille henkilöille, joille sähköinen asiointi ei ole mahdollista.

Valtion virastojen aukioloa annettu asetus näyttäisi estävän asiointipalvelujen joustavan ja taloudellisen kehittämisen. AOA ei pitänyt myöskään pitäneen tyydyttävänä ratkaisuna sitä, että voimassa olevaa asetusta ei sovelleta.

Tämän epäkohdan korjaamiseksi AOA esitti VM:lle, että se ryhtyy pikaisesti arvioimaan valtion virastojen aukioloa annettua asetusta selostettujen perustuslain säännösten, hallintolain palveluperiaatteen vaatimusten ja viranomaisten toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten kannalta sekä ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin. AOA pyysi ministeriötä ilmoittamaan hänelle 15.3.2011 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen esityksensä on johtanut.

VM ilmoitti AOA:lle, että se on käynnistänyt valmistelutyön asetuksen muuttamiseksi. Valmistelua varten on kutsuttu koolle edustajat keskeisistä asiakaspalveluvirastoista tai niitä ohjaavista ministeriöistä. Ryhmässä on myös yhteispalvelun asiantuntemusta. Valmisteluryhmään kuuluu edustajia oikeusministeriöstä, VM:stä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, Verohallinnosta sekä Poliisihallituksesta. Näiden kautta tulevat edustetuiksi tuomioistuinlaitos, syyttäjälaitos, ulosottovirastot, oikeusaputoimistot, poliisihallinto, aluehallintovirastot, maistraatit, Verohallinto, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä työ- ja elinkeinotoimistot. Myös muita ministeriöitä ja virastoja kuullaan asiassa myöhemmin. VM:n tavoite on, että asetusmuutos voisi tulla voimaan loppuvuodesta

2011.