

9.12.2010

Dnro 4353/4/09

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

VALTIOVARAINMINISTERIÖN OLISI TULLUT RYHTYÄ TAPAHTUNUTTA RIPEÄMMIN TOIMENPITEISIIN SAATTAAKSEEN ASETUKSENSA VASTAAMAANTOSIASIALLISTA TULLITOIMIPAIKOISTA ANNETTAVAA ASIAKASPALVELUA

**1
KANTELU**

Kantelija pyysi eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa oikeusasiamiestä tutkimaan sen, ettei hänen kotimaakuntansa Pohjois-Savon alueella voinut maksaa veroja ilman lisäkustannuksia. Vaikka eduskunnan säätämään lakiin perustuvan asetus määräsi yksiselitteisesti maksupaikaksi Kuopion tullitoimipaikan, tulli kuitenkin ilmoitti, ettei heillä ollut toimipistettä Kuopiossa.

**2
SELVITYS**

Kantelun johdosta hankittiin Tullihallituksen ja Itäisen tullipiirin selvitykset sekä valtiovarainministeriön lausunto.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tapahtuma-aikana apulaisoikeusasiamiehenä toimineen Petri Jääskeläisen selvitys- ja lausuntopyynnössä todettiin, että veronkantolain 7 §:ssä säädetään verojen maksupaikoista. Pykälän 1 momentin mukaan tässä laissa tarkoitettut verot, maksut ja muut suoritukset maksetaan rahalaitoksiin. Maksaja vastaa maksamisesta aiheutuvista kuluista. Valtiovarainministeriön asetuksella säädetään niistä maksupaikoista, jotka ottavat suorituksia vastaan perimättä maksua suorittamisesta aiheutuvista kuluista. Veronkannosta annetun asetuksen 7 §:ssä säädetään maksamisesta ilman kuluja. Pykälän 1 momentin mukaan verot, maksut ja muut suoritukset voidaan maksaa ilman suorittamisesta aiheutuvia lisäkustannuksia tullilaitoksen toimipaikkoihin Helsingissä, Lahdessa, Hämeenlinnassa, Turussa, Porissa, Vaasassa, Tampereella, Jyväskylässä, Kouvolassa, Kuopiossa, Torniossa, Oulussa, Rovaniemellä ja Muoniossa.

Tullilaitoksesta annetun lain 1 §:n 2 momentin mukaan tullipiireistä ja niiden virka-alueista sekä valtakunnan rajalla sijaitsevista tullitoimipaikoista päättää valtioneuvosto. Muista tullitoimipaikoista päättää tullihallitus. Tullihallituksen eräistä tullitoimipaikoista antaman päätöksen (227/010/08) 1 §:n mukaan muut kuin valtakunnan maarajalla sijaitsevat tullitoimipaikat ovat Eteläinen tullipiiri: piirin johto Helsingissä, Meritulli, Maatulli ja Lentotulli sekä Lahden, Hämeenlinna, Loviisan ja Hangon tullit, Läntinen tullipiiri: piirin johto Turussa sekä Naantalin, Rauman, Tampereen, Porin, Jyväskylän, Kaskisen, Vaasan, Pietarsaaren ja Kokkolan tullit, Ahvenanmaan tullipiiri: piirin johtoa Maarianhaminassa sekä Eckerön ja Långnäsän tullit, Itäinen tullipiiri: piirin johto Lappeenrannassa sekä Kotkan, Haminan, Kouvolan ja Kuopion tullit, ja Pohjoinen tullipiiri: piirin johto Torniossa sekä Oulun, Kemin ja Rovaniemen tullit.

Tullihallituksen päätöksen mukaan tullitoimipaikkoja ei ole Joensuussa eikä Kajaanissa. Tullilaitoksen 10.3.2009 päivitettyjen kotisivujen mukaan tullitoimipaikkaa ei ollut myöskään Kuopiossa. Tullilaitokselta tuolloin puhelimitse saadun selvityksen mukaan Kuopiossa oli edelleen tullitoimipaikka, mutta sieltä ei ollut saatavissa asiakaspalvelua eikä sinne siten voinut maksaa veroja ja muita maksuja.

Näiden tietojen perusteella valtiovarainministeriön veronkannosta antama asetus ei siten näyttänyt vastaavan tullipiireissä tosiasiallisesti sijaitsevia tullitoimipaikkoja ja niistä annettavaa asiakaspalvelua. Verojen maksu ilman kustannuksia ei siten ollut mahdollista asetuksessa säädetyllä tavalla. Valtiovarainministeriö pyydettiin hankkimaan Tullihallituksen selvitys ja antamaan oman lausuntonsa asiasta.

Itäisen tullipiirin selvityksen mukaan sen alueella tullitoimipaikkojen toimintojen kehittämistä, tehostamista ja jopa lakkauttamista on jouduttu arvioimaan valtionhallintoa ja tullilaitosta koskevien tuottavuustavoitteiden näkökulmasta. Tullitoimipaikkojen toimintaympäristössä on tapahtunut muutoksia ja tullilaitoksessa on otettu käyttöön asiakaspalveluun liittyviä sähköisiä tietojärjestelmiä ja toimintamalleja. Nämä ovat mahdollistaneet sen, että asiakaspalvelu voidaan hoitaa kustannustehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti ilman, että asiakkaiden tarvitsee fyysisesti asioida kiinteissä tullitoimipaikoissa.

Selvityksen mukaan Itäisen tullipiirin alueella Kuopion tullin toiminnot järjestettiin 1.7.2009 lukien siten, että toimipaikalla tapahtuvasta kiinteästä asiakaspalvelusta luovuttiin kokonaan. Alueella toimiva liikkuva tullivalvontaryhmä hoiti varsinaiset tullitehtävät. Ryhmä toimii myös Savon ja Pohjois-Karjalan alueella ja osa ryhmän henkilöstöstä sijoitettiin Kuopion tulliin.

Edelleen selvityksessä todettiin, että tullipiiri oli ollut vuosina 2008 ja 2009 yhteydessä Tullihallituksen talousyksikköön, jotta Tullihallitus ryhtyisi tarvittaviin toimenpiteisiin valtiovarainministeriön suuntaan valtiovarainministeriön asetuksen 7 §:n muuttamiseksi siten, että Kuopion tullipiiri poistettaisiin siinä olevasta luettelosta. Tullipiiri oli perustellut muutosta sillä, että Kuopion tullin kiinteän asiakaspalvelun ylläpitäminen pelkästään valtiolle suoritettavien maksujen vastaanottamiseksi ei ollut perusteltu. Näitä maksutapahtumia oli varsin vähäinen määrä. Tullipiiri ilmoitti, että se tulee selvittämään mahdollisuudet, miten maksujen vastaanottaminen voidaan ainakin toistaiseksi järjestää Kuopiossa.

Tullihallituksen selvityksen mukaan Itäisessä tullipiirissä ryhdyttiin vuoden 2009 joulukuussa välittömiin toimiin sen turvaamiseksi, että verojen ja maksujen vastaanottaminen olisi mahdollista myös Kuopion tullissa. Suullisesti saadun lisäselvityksen mukaan verojen maksu olisi tullitoimipakassa mahdollista ainakin yhtenä arkipäivän viikossa. Asiantilain korjaus lienee saatettavissa voimaan vuoden 2010 tammikuussa.

Valtiovarainministeriön lausunnon mukaan Tullihallitus oli 29.3.2007 päivätyllä kirjeellä ilmoittanut ministeriölle yhdeksän tullitoimipaikan, mukaan lukien Joensuun ja Kajaanin tullitoimipaikat, lakkauttamisesta. Valtiovarainministeriö ilmoitti 10.11.2009, että asia oli käsitelty alueellistamisen koordinaatioryhmässä ja että ministeriö jätti ratkaisut Tullihallituksen tehtäväksi. Ministeriö ei kiinnittänyt Tullihallituksen huomiota veronkantoasetuksen säännöksiin.

Ministeriön mukaan tullilaitoksen oli tullut viime vuosina tarkistaa toimipaikkojen sijoittelua, koska palvelujen kysyntä oli tietyissä toimipaikoissa vähentynyt ja sähköistä asiointia oli laajennettu ja parannettu. Merkittäviä säästöjä oli saatu aikaan, kun kiinteistä toimipaikoista oli luovuttu. Valvonnassa oli siirrytty liikkuvien yksiköiden käyttöön. Valtiovarainministeriö ilmoitti, että siellä oli ryhdytty tarkaste-

lemaan veronkantoasetuksen muuttamista

Valtiovarainministeriön 20.10.2010 annetulla asetuksella veronkannosta annettavan asetuksen muuttamisesta (895/2010), muutettiin 7 §:n 1 momentti siten, että verojen maksupaikat vastaavat tullipiireissä tosiasiallisesti sijaitsevia tullitoimipaikkoja.

3

RATKAISU

Oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain 1 §:n mukaan tämän lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Niihin kuuluu muun ohella lain 7 §:ssä säädetty palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden vaatimus. Pykälän mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Valtioneuvoston oikeuskansleri Paavo Nikula oli vuonna 2001 antamassaan ratkaisussa kiinnittänyt valtiovarainministeriön huomiota siihen, ettei tuolloin veronmaksamisjärjestelyissä vallitseva asiantila ollut perustuslain 21 §:n 2 momentissa perusoikeudeksi säädetyn hyvän hallinnon vaatimusten mukainen. Mahdollisuuksia ilman lisäkustannuksia tapahtuvaan veronmaksuun ei ollut järjestetty tai niitä oli liian vähän. Oikeuskanslerin mukaan, mikäli korjausta asiantilaan ei ole hallinnon toimenpitein järjestettävissä, verovelvollisten oikeusasema veronmaksussa ja siihen liittyvät säädösehdotukset olisi saatettava eduskunnan arvioitavaksi.

Tämä oikeuskanslerin kannanotto johti voimassa olevalla veronkantolailla (609/2005) kumotun veronkantolain (611/1978) 4 a §:n 1 momentin muuttamiseen lailla 1006/2003. Muutetun säännöksen mukaan verot, maksut ja muut suoritukset maksetaan rahalaitoksiin. Maksaja vastaa maksamisesta aiheutuvista kuluista. Valtiovarainministeriön asetuksella säädetään niistä maksupaikoista, jotka ottavat suorituksia vastaan perimättä maksua suorittamisesta aiheutuvista kuluista. Vastaava säännös on voimassa olevan veronkantolain 7 §:ssä. Valtiovarainministeriön veronkannosta antaman asetuksen 7 §:ssä on lueteltu tullilaitoksen toimipaikat, joihin verot, maksut ja muut suoritukset voidaan maksaa ilman suorittamisesta aiheutuvia lisäkustannuksia.

Tapahtuma-aikana voimassa olleen asetuksen 7 §:n mukaan verot, maksut ja muut suoritukset voidaan maksaa ilman suorittamisesta aiheutuvia lisäkustannuksia tullilaitoksen toimipaikkoihin Helsingissä, Lahdessa, Hämeenlinnassa, Turussa, Porissa, Vaasassa, Tampereella, Jyväskylässä, Kouvolassa, Kuopiossa, Joensuussa, Torniossa, Oulussa, Kajaanissa, Rovaniemellä ja Muoniossa. Pykälää muutettiin 1.11.2010 voimaan tulleella asetuksella 895/2010. Sen mukaan verot, maksut ja muut suoritukset voidaan maksaa ilman suorittamisesta aiheutuvia lisäkustannuksia tullilaitoksen toimipaikkoihin Helsingissä, Lahdessa, Hämeenlinnassa, Turussa, Porissa, Vaasassa, Tampereella, Jyväskylässä, Kouvolassa, Kuopiossa, Torniossa, Oulussa, Rovaniemellä ja Muoniossa.

3.3 Arviointi

Asiakirjaselvityksen perusteella viime vuosina tullin toimintaa kehitettiin tullitoimipaikkojen toimintoja tehostamalla ja arvioimalla asiakaspalvelua valtiohallinnon tuottavuustavoitteiden kannalta. Tässä yhteydessä Tullihallitukselta ja valtiovarainministeriöltä jäi huomioimatta hallintolain palveluperiaatteeseen sekä veronkantolakiin ja valtiovarainministeriönasetukseen perustuva tiettyjen tullitoimipaikkojen velvollisuus ottaa vastaan suorituksia perimättä maksua suorittamisesta aiheutuvista kuluista. Tämän laiminlyönnin seurauksena valtiovarainministeriön asetus ei tapahtuma-aikana eli vuoden 2009 syksyllä vastannut tullipiireissä tosiasiallisesti sijaitsevia tullitoimipaikkoja ja niistä annettavaa asiakaspalvelua. Vaikka veronkantolain säännöksen nojalla annetussa asetuksessa säädettiin, että ilman kuluja veroja, maksuja ja muita suorituksia voitiin maksaa Kuopiossa, Kajaanissa ja Joensuussa, näitä tullitoimipaikkoja ei ollut tai, kuten Kuopiossa, sieltä ei saanut asetuksessa luvattua palvelua.

Arvioin näiden viranomaisten menettelyä seuraavasti.

Itäisestä tullipiiristä 30.11.2010 puhelimitse saadun tiedon mukaan Kuopion tullitoimipaikka oli 3.2.2010 lähtien ottanut vastaan verojen maksuja. Tämän puhelinyhteydenoton perusteella tullin kotisivuilla ilmoitettuja Itäisen tullipiirin toimipaikkojen yhteistietoja tarkastettiin siten, että 1.12.2010 lähtien yhteystiedoissa ilmoitetaan myös Kuopion tullin yhteystiedot ja sen rajoitettu palveluaika Verohallinnon maksujen vastaanotolle ke klo 9–12. Tullin kotisivuilla ilmoitettiin lisäksi erikseen Verohallinnon ja Trafín verojen maksuja vastaanottavat tullin toimipaikat yhteistietoineen. Verohallinnon kotisivuilla ilmoitettiin puolestaan ”Maksut ja palautukset” kohdassa ”Verojen maksaminen” alakohdassa ”Maksupaikat ja maksutavat” linkki tullin kotisivuille, jota kautta avautui sivusto maksuja vastaanottavista tullitoimipaikoista.

Itäinen tullipiiri ryhtyi siten oikeusasiamiehelle tehdyn kantelun johdosta toimenpiteisiin, jotta Kuopion tullitoimipaikasta olisi saatavassa lakiin ja asetukseen perustuvaa palvelua. Vuoden 2010 helmikuun alusta Kuopion tullitoimipaikka on ottanut vastaan verojen ja muiden maksujen suorituksia rajoitettuna aukioloaikana keskiviikkoisin kello 9–12. Tästä palvelusta on ilmoitettu Verohallinnon ja tullin kotisivuilla. Puhelinyhteydenoton perusteella Itäisen tullipiirin toimipaikkojen yhteystietoihin on 1.12.2010 lähtien lisätty myös Kuopion tullin yhteystiedot ja ilmoitus rajoitetusta palvelusta. Nähdäkseni Itäinen tullipiiri on siten pyrkinyt korjaamaan puutteellisen asiantilan asianmukaisella tavalla.

Tullihallitus oli ilmoittanut ministeriölle 29.3.2007 yhdeksän tullitoimipaikan, myös Kajaanin ja Joensuun lakkauttamisesta. Valtiovarainministeriö ilmoitti 10.11.2008, että se jättää ratkaisut Tullihallituksen tehtäväksi Valtiovarainministeriön veronkannosta antaman asetuksen määräyksiin ei asiassa kiinnitetty huomiota. Tullihallituksen 11.11.2008 antamassa päätöksessä määrättiin muista kuin valtakunnan maarajalla sijaitsevista tullitoimipaikoista. Päätös tuli voimaan 1.1.2009. Sen mukaan tullitoimipaikkoja ei ollut Kajaanissa eikä Joensuussa, vaikka valtiovarainministeriön veronkannosta annetun asetuksen mukaan myös nämä tullitoimipaikat ottivat vastaan ilman kuluja verojen suorituksia. Valtiovarainministeriö muutti asetustaan 29.10.2010 a nnetulla ja 1.11.2010 voimaan tulleella asetuksella.

Valtiovarainministeriön veronkannosta annetussa asetuksessa ilmoitetut tiedot olivat miltei kahden vuoden ajan virheelliset Kajaanin ja Joensuun tullitoimipaikkojen osalta. Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden vaatimus ei voinut tänä aikana niissä toteutua, koska tullitoimipaikkoja ei enää ollut. Asiassa oli kysymys perustuslain 21 §:ssä säädettyyn hyvän hallinnon takeisiin nojautuvan hallin-

tolain 7 §:n palveluperiaatteen asianmukaisesta toteuttamisesta. Valtiovarainministeriö ei lausunnoissaan ilmoittanut perustetta sille, miksi se ei ryhtynyt välittömiin toimenpiteisiin saattaakseen asetuksensa vastamaan tosiallista tullitoimipaikoista annettavaa asiakaspalvelua. Nähdäkseni valtiovarainministeriön olisikin tullut ryhtyä tapahtunutta ripeämmin toimenpiteisiin oman asetuksensa muuttamiseksi.

Niin ikään kiinnitän Tullihallituksen huomiota siihen, että sen tullitoimipaikoista määräyksiä antaessaan tulee varmistua siitä, että niissä toteutuvat lakiin perustuvat asiakaspalvelut. Tullihallitus antaessaan 11.11.2008 määräyksen muualla kuin valtakunnan maarajalla sijaitsevista tullitoimipaikoista laiminlöi tämän velvollisuutensa.

4

TOIMENPITEET

Saatan valtiovarainministeriön tietoon vastaisen varalle käsitykseni sen laiminlyönnistä ryhtyä ripeisiin toimenpiteisiin veronkannosta antamansa asetuksen muuttamiseksi vastaamaan tullipiireistä tosiasiallisesta annettavaa asiakaspalvelua.

Kiinnitän Tullihallituksen huomiota siihen, että tullitoimipaikoista määräyksiä antaessaan sen velvollisuutena on varmistua siitä, että lakiin perustuvat asiakaspalvelut toteutuvat niissä asianmukaisesti.

Tässä tarkoituksessa lähetän ministeriölle ja Tullihallitukselle jäljennökset tästä päätöksestäni.

Muilta osin kantelu ei ole johtanut enempään toimenpiteisiin.