



2.12.2025

Julkinen

Valtionhallinnon kehittämisosasto
Hallitusneuvos Marika Paavilainen

Eduskunnan hallintovaliokunta

Asia: HE 172/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Tullin hallinnosta annetun lain muuttamisesta
<https://www.eduskunta.fi/pdf/HE+172/2025>

Esitän asiassa seuraavaa:

1. Esityksen pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Tullin hallinnosta annettua lakia siten, että säädetään Tullin organisaation muodostuvan osastoista ja osastojen ulkopuolisista yksiköistä, päätösvallasta sekä siitä, että Tullin sisäisestä organisoitumisesta säädettäisiin jatkossa Tullin työjärjestyksessä. Tullin tehtäviin, kielellisiin kelpoisuusvaatimuksiin tai toimipaikkoihin ei ehdoteta muutoksia. Muutokset selkeyttävät viraston johtamisjärjestelmää, toimintaympäristön muutoksiin reagointia sekä Tullin tehtävien tuloksellista hoitamista.

Valmistelussa on selvitetty ehdotettujen muutosten suhde perustuslain vaatimuksiin, minkä perustella hallitus on katsonut, että ehdotus täyttää perustuslain 119 §:n 2 momentin vaatimuksen siitä, että valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä sekä siitä, että yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista tulee perustuslain 80 §:n mukaan säätää lailla.

2. Asian tausta ja valmistelu

Laki Tullin hallinnosta (960/2012) tuli voimaan 1.1.2013 ja kumosi tullilaitoksesta annetun lain (228/1991). Muutoksella perustettiin valtiovarainministeriön hallinnonalalle Tulli -niminen viranomainen, jonka toimialueena on koko maa.

Tullin tehtävistä säädetään Tullin hallintolain 2 §:ssä sekä useissa muissa laeissa. Tehtäviä on muutettu Tullin hallintolain voimassaoloaikana. Muutosten merkitystä on arvioitu muun muassa Tullin strategian (2025-2029) valmisteluprosessissa. Tullin valmiste- ja autoveron perintään liittyneet tehtävät sekä tehtäviä hoitaneet työntekijät siirtyivät Verohallinnolle 1.1.2017 alkaen (HE 159/2016 vp). Lisäksi maahantuonnin arvonlisäveron perintä siirtyi Tullilta Verohallinnolle 1.1.2018 alkaen. Verotukseen liittyvien tehtävien merkityksen ja määrän vähentyessä Tullin valvonnan, varautumisen ja rikostorjunnan tehtävien merkitys on lisääntynyt toimintaympäristön muutosten sekä poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen PTR-yhteistyön tiivistyessä.

Tullin strategiatyössä on tunnistettu tarve järjestää Tullin tehtäviä siten, että toimintojen yhteensovittaminen ja osastojen välinen yhteistyö olisi joustavaa ja tulostavoitteiden toteutuminen koko organisaation tasolla tehokkaampaa.

Nyt ehdotettava uudistus osaltaan toteuttaa pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman (”Vahva ja välittävä Suomi”, Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58, 20.6.2023) yleistä linjausta keventää hallintorakenteita ja vahvistaa valtionhallinnon strategista johtamista lisäämällä tehtävien yhteensovittamista ja joustavuutta. Lakiehdotus on valmisteltu valtiovarainministeriössä yhteistyössä Tullin kanssa. Lain valmistelua edelsi Tullin strategiaprosessi. Tullin [strategia](#) on julkaistu Tullin verkkosivuilla.

3. Muutostarpeen arviointi ja keskeiset ehdotukset

Tullin toimintaa ja vaikuttavuutta on katsottu tarpeelliseksi vahvistaa siten, että Tullin sisäisestä organisoitumisesta määrätään jatkossa Tullin työjärjestyksessä. Tämä edellyttää muun muassa pääjohtajan ratkaisuvalltaa koskevien säännösten tarkistamista niin, että mahdollistetaan yhteistyön edistäminen laajassa organisaatiossa sekä nykyisin itsenäisten yksiköiden (osastojen) valmistelutyön ja päätöksenteon yhteensovittaminen.

Muutos edellyttää voimassa olevan lain pääjohtajan ratkaisuvalltaa ja tehtäviä koskevan **6 §:n tarkistamista, ja** yksikön päälliköiden tehtäviä ja ratkaisuvalltaa koskevan **7 §:n tarkistamista. Lain 2 §:ssä** säädettäisiin siitä, että yksiköistä muodostetaan osastoja, ja niiden päälliköiden tehtävistä ja ratkaisuvallasta määrättäisiin jatkossa 10 §:n mukaisesti Tullin työjärjestyksellä. **Lain 6 §:ään** keskitettäisiin pääjohtajan ratkaisuvalltaan liittyvät asiat lukuun ottamatta hallintokanteluista, joiden käsittelystä ja ratkaisemisesta säädettäisiin jatkossakin **lain 9 §:ssä**. Lain 6 §:ssä säädetään siitä, että pääjohtaja vahvistaa Tullin työjärjestyksen, jonka sisällöstä pääpiirteissään säädetään **lain 5 §:ssä**. Tullille kuuluvasta toimivallasta antaa toimialallaan yleisiä määräyksiä säädetään voimassa olevan lain 6 §:ssä, eikä tätä ole tarkoitus muuttaa.

Se, että Tullin sisäisestä organisoitumisesta sekä tehtävien järjestämisestä määrättäisiin jatkossa työjärjestyksellä, poikkeaa Tullin hallintolain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 145/2012 vp, s.20) linjauksesta, jonka mukaan Tullin sisäisestä organisoitumisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella, koska Tulli on merkittävää julkista valtaa käyttävä viranomainen.

Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) mukaan toimielinten yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia. Julkisen vallan käyttämisestä on perustuslain esitöiden mukaan kyse esimerkiksi silloin, kun voidaan tehdä päätöksiä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista taikka käyttää pakkokeinoja ja puuttua muuten yksikön perusoikeuksiin.

Muutos vuoden 2012 hallituksen esityksen linjaukseen on ajankohtainen, koska Tullin hallintolain voimaan tulon jälkeen Tullin tehtäviä on muutettu. Tehtävien painotus on muuttunut siten, että verotusoikeuteen

liittyvät tehtävät ovat vähentyneet ja Tullin valvonnan, varautumisen ja rikostorjunnan tehtävien merkitys on lisääntynyt toimintaympäristön muuttuessa sekä poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen PTR-yhteistyön tiivistyessä.

Tehtäviensä yhteydessä Tullin virkamiehet voivat joutua puuttumaan muun muassa henkilön fyysiseen tai tiedolliseen itsemääräämisoikeuteen, omaisuuden tai yksityiselämän suojaan vapautteen tai muihin vapausoikeuksiin. Lisäksi he tekevät kansalaisiin ja yrityksiin liittyviä hallintopäätöksiä, joilla on merkittävä vaikutus kohteen oikeusasemaan. Tullin virkoihin liittyvä julkisen vallan käyttö on otettu voimassa olevassa oikeudessa huomioon siten, että Tullin virkoihin liittyvistä tehtävistä ja toimivallasta säädetään lain tasolla, esimerkiksi tullilaissa (304/2016), rajavartiolaissa (578/2005), rikostorjunnasta Tullissa annetussa laissa (623/2015), poliisilaissa (872/2011), pakkokeinolaissa (806/2011) ja haastemieslaissa (505/1986).

Tullin tehtävät ovat vaativia muun muassa edellä mainituista syistä. Tullin strategiaprosessissa tehdyn arvioinnin yhteydessä on katsottu, että Tullin virkamiesten nimityskäytäntöjen olisi oltava yhdenmukaiset Tullin organisaatiossa. Säännös virkaan nimittämistä ja palvelukseen ottamista koskevasta menettelystä ehdotetaan nostettavaksi lain tasolle ja samalla säädettäväksi Tullin johtajien virkoihin (osastojen päälliköt) liittyvistä erityisistä kelpoisuusvaatimuksista, joista säädetään valtion virkamieslain (750/1994) 8 §:n 2 momentissa (ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus, käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus). Nämä säännökset sisältyisivät jatkossa lain 7 §:ään. Koska säännös erityisistä kelpoisuusvaatimuksista on uusi, sen voimaantulosta edotetaan säädettäväksi erikseen tämän lain voimaantulosäännöksen yhteydessä.

Perustuslain 80 §:n mukaan yksikön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Esityksessä on huomioitu perustuslain 80 §:ää koskevan tulkintadoktriinin lähtökohta siitä, että valtioneuvosto antaa asetuksen laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Esitystä valmisteltaessa on katsottu, että Tullin organisaation määrittely valtioneuvoston asetuksen sijaan Tullin työjärjestyksellä ei ole Tullin lakisääteiset tehtävät huomioon ottaen ristiriidassa perustuslain 80 §:n tulkintakäytännön kanssa.

Tullin organisaatiosta säädettäisiin jatkossakin Tullin hallintolain 4 §:ssä ja tehtävistä Tullin hallintolain 2 §:ssä sekä useissa muissa laeissa. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin Tullin henkilöstöstä, eräiden virkojen kelpoisuusvaatimuksista, pääjohtajan sijaisen määräämisestä sekä tämän muistion viimeiseen kohtaan viitaten myös Tullin neuvottelukunnasta. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa jatkossakin tarkempia säännöksiä pääjohtajan tehtävistä. Tullin työjärjestyksellä määrättäisiin käytännön työn toteutuksesta kuten Tullin sisäisestä organisaatiosta ja sen jakautumisesta osastoihin ja osastojen ulkopuolisiin yksiköihin, tehtävien järjestämisestä, hallintokanteluiden käsittelystä ja päätöksenteosta.

Vastaavan kaltainen ratkaisu on toteutettu tuomioistuinlain (673/2016) 19 a luvun 13 §:n (209/2019) säännöksessä. Säännöksen mukaan tarkemmat määräykset Tuomioistuinlaitoksen toiminnasta, organisaatiosta ja henkilöstöstä sekä työskentelyn järjestämisestä ja asioiden käsittelystä virastosta annetaan työjärjestyksessä. Pykälän säätämisyjärjestysperusteluissa (HE 136/2018 vp) todetaan, että ehdotus täyttää perustuslain 119 §:n 2 momentin vaatimuksen siitä, että valtionhallinnon toimielinten yleisistä

perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä sekä siitä, että yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista tulee perustuslain 80 §:n mukaan säätää lailla.

Tämä huomioon ottaen ehdotus on myös valtiovarainministeriön valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavista periaatteista valtion virastoihin liittyen antaman suosituksen mukainen (VN/11537/2021, 1.12.2021, s. 34 - 35), jonka mukaan lähtökohtaisesti viraston johtamisjärjestelmää koskevat tarkemmat määräykset tulee jättää työjärjestyksellä päätettäväksi. Viraston sisäisestä organisoitumisesta päätetään viraston työjärjestyksellä, jonka vahvistaa (päällikkövirastomallissa) viraston päällikkö. Vain poikkeuksellisesti tulisi lailla tai asetuksella antaa säännöksiä viraston sisäisestä organisoitumisesta.

4. Mitä ei ehdoteta muutettavaksi

Palvelujen saatavuus ja kielelliset oikeudet. Tullin hallintolain 4 §:n 2 momentin säännös palveluiden saatavuudesta ja kielellisten oikeuksien toteutumisesta säilyisi nykyisellään.

Tullitoimipaikat. Myöskään 4 §:n 3 momentin säännöksiä tullitoimipaikoista ei ehdoteta muutettavaksi. Tämä tarkoittaa sitä, että

- Tullissa on **tullitoimipaikka Ahvenanmaan maakunnassa, siten kuin siitä säädetään** lain 4 § 3 momentissa;
- **Valtakunnan maarajalla sijaitsevista tullitoimipaikoista** säädetään valtioneuvoston asetuksella (lain 4 § 3 momentin mukaisesti). Voimassa olevan Tullin hallinnosta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n mukaan valtakunnan maarajalla sijaitsevat Vaalimaan, Vainikkalan, Nuijamaan, Imatran, Niiralan, Kuusamon, Tornion, Kilpisjärven, Kivilompolon, Karigasniemen, Utsjoen, Raja-Joosepin, Sallan ja Vartiuksen tullitoimipaikat. Valtioneuvoston asetuksen 2 §:n luetteloon valtakunnan maarajalla sijaitsevista tullitoimipaikkoihin ei ehdoteta muutoksia.
- **Muista tullitoimipaikoista** päättää Tulli lain 4 §:n 3 momentin mukaisesti. Tullin voimassa olevan työjärjestyksen 2 § 3 momentin mukaan muut kuin valtakunnan maarajalla sijaitsevat tullitoimipaikat ovat Kotkan, Maarianhaminan, Eckerön ja Långnäsän tullitoimipaikat sekä Lentotullitoimipaikka. Työjärjestyksen 2 §:ssä säädetään myös Tullin yksiköistä ja siltä osin työjärjestyksestä muutettaessa myös tämä säännös muutetaan vastaamaan nyt ehdotettua lain 2 §:n muutosta siitä, että Tullin organisaatio muodostuu osastoista ja osastojen ulkopuolisista yksiköistä.

5. Alemman tasoiset säädökset ja määräykset

Esityksessä ehdotetaan muutoksia asetuksenantovaltuutuksiin. Esityksessä ehdotetaan, että asetuksenantovaltuuksista säädetään kootusti lain 10 §:ssä. Poikkeuksena on 4 §:n säännökset tullitoimipaikoista. Lain 4 § 3 momentti sisältää jatkossakin valtuutuksen säätää valtakunnan maarajalla olevista tullitoimipaikoista valtioneuvoston asetuksella sekä muista tullitoimipaikoista Tullin työjärjestyksellä.

Lain valmistelussa on epähuomiossa jäänyt ehdottamatta 10 § 1 momenttiin säännös siitä, että jatkossakin valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin Tullin neuvottelukunnasta, joka on tullin toimintaa ohjaavien ministeriöiden ja niiden hallinnonaloille kuuluvien virastojen ja laitosten yhteistyöelin, joka käsittelee Tullin strategisia kehittämissuuntia ja toimintalinjoja. Tarkoitus on, että neuvottelukunnasta säädetään jatkossakin valtioneuvoston asetuksella ja että valtiovarainministeriö asettaa Tullin esityksestä neuvottelukunnan määrääjäksi, joka on nyt neljä vuotta. Valtiovarainministeriö pyytää, että valiokunta harkitsee hallituksen esityksen 10 § 1 momentin täydentämistä seuraavasti (täydennysehdotus merkitty punaisella):

10 § Tarkemmat säännökset ja määräykset

Tullin henkilöstöstä, eräiden virkojen erityisistä kelpoisuusvaatimuksista, **Tullin neuvottelukunnasta** sekä pääjohtajan sijaisen määräämisestä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pääjohtajan tehtävistä.

Tullin työjärjestyksessä määrätään Tullin sisäisestä organisaatiosta ja sen jakautumisesta osastoihin ja osastojen ulkopuolisiin yksiköihin, tehtävien järjestämisestä, hallintokantelujen käsittelystä ja päätöksenteosta.

Määräpäivä: 02.12.2025

Marika Paavilainen

Hallitusneuvos

marika.paavilainen@gov.fi

p. 029 553 0302 ja 050 359 9752

Liitteet ppt-esitys ”Tullin hallintolain muutos_valtiovarainministeriö Marika Paavilainen_2025 12 03”

Tiedoksi

Asmo Maanselkä, Juha Majanen, Anu Nousiainen, Jouko Narikka, Terhi Järvikare, Tero Meltti, Janne Öberg, Ismo Mäenpää