

Lausunto

22.8.2025

VN/21237/2025

VN/21237/2025-OM-13

Valtiovarainministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi Tullin hallinnosta annetun lain muuttamisesta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi Tullin hallinnosta annetun lain (960/2012) muuttamisesta. Esitysluonnoksen perusteella lakia olisi tarkoitus muuttaa siten, että vastaisuudessa Tullin organisaatio määritettäisiin tarkemmin Tullin työjärjestyksessä (kaavaillun lain 4 §:n mukaan Tullin organisaatio muodostuisi osastoista ja osastoihin kuulumattomista toiminnoista, joiden tehtävät voivat määräytyä toimintojaon mukaisesti tai alueellisesti), kun voimassa olevan lain mukaan Tullin yksiköistä säädetään [tarkemmin] valtioneuvoston asetuksella. Lakia olisi tarkoitus muuttaa myös siten, että Tullin pääjohtajalla olisi vastaisuudessa lähtökohtainen keskitetty toimivalta ratkaista Tullille kuuluvia asioita, jollei siitä olisi erikseen säädetty tai määrätty. Voimassa olevassa laissa Tullin yksikönpäälliköille on säädetty ratkaisovaltaa.

Tullin organisaatio

Tullin hallinnosta annetun lain 1 §:n mukaan Tulli on valtiovarainministeriön alainen ja sen toimialueena on koko maa. Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla säännöksessä tarkoitetaan lähinnä nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia (HE 1/1998 vp, s. 174; PeVL 49/2018 vp, s. 2).

Viraston organisointia koskevan päätöksenteon osalta perustuslakivaliokunta on esimerkiksi verohallinnon järjestämistä koskevan esityksen käsittelyn yhteydessä (PeVL 5/2008 vp, s. 2) todennut, että perustuslaista ei johdu estettä sille, että päätoimipaikkojen sijainnista määrätään toimialueenaan koko valtakunnan käsittävän viraston työjärjestyksessä. Virastolle on siis katsottu mahdolliseksi antaa omaa toimivaltaa järjestää hallintoaan toteuttaakseen lailla sille säädetty tehtävät.

Organisaatiota koskevan sääntelyn muodot vaihtelevat viranomaisittain niitä koskevan lainsäädännön perusteella. Esimerkiksi poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 16 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin poliisin organisaatiosta ja sen tehtävistä, kun taas esimerkiksi Liikenne- ja viestintävirastosta annetun lain (935/2018) 8 §:n 1 kohdan nojalla viraston pääjohtaja voi päättää viraston työjärjestyksessä organisaatiosta (sen ohella mitä laissa muutoin säädetään). Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta annetun lain (669/2008) 7 §:n 2 momentin mukaan viraston organisaatiosta määrätään viraston työjärjestyksessä. Voimassa olevaan lainsäädäntöön viitaten voi siis todeta, että on olemassa esimerkkejä siitä, että viraston organisaatiosta määrätään sitä koskevassa työjärjestyksessä, mutta toisaalta myös säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Lainsäädäntövaltaa delegoitaessa huomiota tulee kiinnittää perustuslain 80 §:ää koskevan tulkintadoktriinin siihen lähtökohtaan, että valtioneuvosto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii (ks. esim. PeVL 42/2018 vp, s. 4). Tätä taustaa vasten esityksessä tulisi – sikäli kuin siis olisi tarkoitus esittää organisaatiota

koskevien tarkempien määräysten antamista Tullin työjärjestyksessä valtioneuvoston asetuksen sijaan – oikeusministeriön mielestä esittää perusteltu arvio siitä, että Tullin organisaation lakia alemman asteinen määrittely valtioneuvoston asetuksen sijaan Tullin työjärjestyksellä ei ole Tullin lakisäätöiset tehtävät huomioon ottaen ristiriidassa perustuslain 80 §:n tulkintadoktriinin kanssa. Huomionarvoista on, että voimassa olevaa lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 145/2012 vp, s. 20) säätämisyjärjestysperusteluissa Tullin tarkemmasta organisaatiosta säätämistä valtioneuvoston asetuksella perustellaan sillä, että Tulli on merkittävää julkista valtaa käyttävä viranomainen.

Pääjohtajan ratkaisuvallta

Pääjohtajalla olisi kaavaillon mukaan aiempaa laajempi ratkaisuvallta, johon sisältyisi myös oikeus ottaa ratkaistavaksi asia, joka muutoin olisi hänen alaisensa ratkaistava. Tällaista otto-oikeutta olisi tarkoitus rajata säätämällä (6 §:ssä) siitä, että pääjohtaja ei voisi kuitenkaan ottaa ratkaistavakseen yksittäistä asiaa, jossa olisi kyse Tullin asiakkaana olevan henkilön tai oikeushenkilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskevasta yksittäisestä asiasta, tai asiaa, joka liittyisi 8 §:ssä tarkoitettuun valtion puhevallan käyttämiseen. Kaavailtua otto-oikeussäännöstä ei ole esitysluonnoksessa tarkemmin perusteltu. Sääntely muistuttaa esimerkiksi Verohallinnon pääjohtajan otto-oikeudesta säädettyä (laki Verohallinnosta (503/2010), 8 §). Oikeusministeriö pitää välttämättömänä, että pääjohtajan otto-oikeutta koskeva sääntely perustellaan yksityiskohtaisemmin ja huomioidaan myös esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa (ks. esim. PeVL 5/2008 vp).

Kaavaillon 7 §:n 1 momentin mukaan pääjohtaja nimittäisi välittömässä alaisuudessaan toimivan virkamiehen. Säännöksen perusteluista ei ilmene tarkemmin, mitkä virat luettaisiin sellaisiksi, että ne ovat pääjohtajan välittömässä alaisuudessa. Vähintään säännöksen perusteluista tulisi tarkentaa.

Asetuksenantovaltuuksista

Lain 10 §:n asetuksenantovaltuuteen kaavaillaan lisättäväksi, että pääjohtajan tehtävistä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Voimassa olevan lain 6 §:ssä olevan asetuksenantovaltuuden mukaan pääjohtajan tehtävistä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Esitysluonnoksen perusteella 6 §:ssä oleva kyseinen asetuksenantovaltuus olisi tarkoitus jättää lakiin. Oikeusministeriö toteaa, että 6 §:n ja 10 §:n asetuksenantovaltuus ovat päällekkäisiä, jonka lisäksi huomiotavaa on myös, että 6 §:n asetuksenantovaltuuden nojalla valtioneuvosto voi antaa tarkempia säännöksiä pääjohtajan tehtävistä, kun taas kaavaillon 10 §:n lisäyksen nojalla valtioneuvoston tulisi (ilman harkintaa) antaa tarkempia säännöksiä pääjohtajan tehtävistä. Oikeusministeriö pitää välttämättömänä, että esityksen jatkovalmistelussa varmistetaan, ettei lakiin ehdoteta päällekkäisiä asetuksenantovaltuuksia.

Osastopäällikkö, ylijohaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Veli-Pekka Hautamäki

Jakelu VM Valtiovarainministeriö

Tiedoksi Kansliapäällikkö Antti T. Leinonen
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen
Ministerin erityisavustaja Timo Karhunen

VN/21237/2025-OM-13

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: