3.11.2025

Valtionhallinnon kehittämisosasto
Hallitusneuvos Miska Lautiainen

Eduskunnan hallintovaliokunta

Kirjallinen asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta (HE 137/2025)

Valtiovarainministeriö on ottanut aiemmin lausunnossaan (22.8.2025, VN/19968/2025) kantaa esitysluonnokseen valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta. Valtiovarainministeriö ei kannattanut esitysluonnosta siltä osin, kun siinä ehdotettiin tehtävään määräämisestä säädettäväksi valtioneuvostosta annetussa laissa. Valtiovarainministeriö totesi lausunnossaan, että asiaa tulee ensisijaisesti selvittää osana valtion virkamieslain uudistamisen valmistelua, eikä tehtävään määräämismenettelyä tulisi laajentaa valtiovarainministeriön asiaa koskevasta ohjeesta ja esitysluonnoksessa viitatusta KHO:n ratkaisusta ilmenevästä laajemmaksi, ainakaan erityislainsäädännössä.

Edelleenkään esityksen 26 d §:n mukaista tehtävään määräämistä koskevaa säädösehdotusta ei voida pitää kokonaisuutena riittävän selkeänä ja kattavana, ja sen soveltaminen suhteessa muuhun lainsäädäntöön, kuten valtion virkamieslakiin (750/1994, *jäljempänä VML*) tai hallinnon yleislainsäädäntöön jää osin epäselväksi. Esityksen sääntelyratkaisu poikkeaa monelta osin VML:n systematiikasta, eikä se selkeytä nykytilaa vaan pikemmin hämärtää kokonaisuutta entisestään. Lainsäädännön kattavuuden, yhtenäisyyden ja selkeyden kannalta, mikäli tehtävään määräämisestä tulee säätää lain tasolla, siitä tulisi säätää valtion virkamieslaissa. Koska esityksessä ei ole tuotu esiin sellaista merkittävää uutta oikeusturva-aukkoa tai muuta kiireellistä pakottavaa tarvetta muuttaa asiaa koskevaa lainsäädäntöä, asia olisi perusteltua selvittää osana VML:n uudistamisen valmistelua. Säädösehdotuksen ongelmat ovat sen kaltaisia, ettei niitä pysty korjaamaan vain yksittäisten pykälätekstimuutosten kautta, vaan koko säädös perusteluineen tulisi laatia uudestaan taustalla oleva systematiikka huomioiden.

Esityksen 26 d §:ään on lausuntokierroksen jälkeen jatkovalmistelussa tehty lukuisia lisäyksiä ja tarkennuksia. Ongelmallisina asioina nousee esiin seuraavat jo aiemminkin valtiovarainministeriön lausunnossa esille tuodut seikat sekä lisäysten ja tarkennusten myötä nyt uutena esiin tulleet seikat.

1. Tehtävään määrääminen ja sen käyttöala (26 d § 1 momentti)

Esityksen 26 d §:n 1 momentin mukaan ministeriö voisi määrätä ministeriön muun virkamiehen kuin valtion virkamieslain 26 §:n 3 kohdassa tarkoitetun virkamiehen (valtioneuvoston ylin virkajohto) ministeriön toimintayksikön johtamistehtävään tai muuhun tehtävään. Esityksen 26 d §:n 4 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ministeriöllä olisi ehdotettuun sääntelyyn perustuvan tehtävään määräämisen lisäksi kuitenkin käytössään edelleen myös työnantajan yleiseen direktio-oikeuteen perustuva mahdollisuus määrätä virkamiehelle tehtäviä osana hänen virkatehtäviään ilman, että se edellyttäisi ehdotettujen tehtävään määräämistä koskevien säännösten mukaista tehtävään määräämistä. Eli lopputulema olisi jatkossa, että osassa tilanteita tehtävään määrättäisiin valtioneuvostosta annetun lain säädösten mukaisesti, osassa tilanteita toimittaisiin jatkossakin direktio-oikeuden ja VML:n sekä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019, jäljempänä HOL) pohjalta. Näiden kahden, eri säädöspohjan perusteella tarkasteltavan tehtävämääräystyypin soveltamiseen liittyviä ristiriitatilanteita esityksessä ei ole otettu huomioon. **Käytännössä voisi jäädä edelleen epäselväksi, milloin kyse on nyt esitettävästä valituskelpoisesta tehtävään määräämisestä ja milloin edellä todetusta, 4 momentin säännöskohtaisten perustelujen[1] mainitsemasta työnantajan yleiseen direktio-oikeuteen perustuvasta mahdollisuudesta määrätä virkamiehelle tehtäviä osana hänen virkatehtäviään ilman, että noudatetaan nyt ehdotettuja säännöksiä.**

Esityksen 26 d §:n 1 momentissa käytetään määritelmää *ministeriön yhteinen virkasuhde*. Tämä poikkeaa VML:n systematiikasta. VML:n mukaan *virka* voidaan perustaa tiettyyn yksikköön (VML 2 luku), mutta virka voi olla myös virastoon perustettu ja näin ollen *viraston yhteinen virka* (VML 27 § 3 momentti, 57 § 3 momentin 2 kohta). Määräaikaisen virkasuhteen osalta vastaavaa taustaa ei ole. VML:n mukaan määräaikaista virkasuhdetta ei perusteta yksikköön eikä virastoon, eikä VML:n systematiikassa määritelmällä *viraston yhteinen virkasuhde* ole erillistä juridista tarkoitusta tai merkitystä.

2. Tehtävämääräyksestä laadittava ilmoitus (26 d § 2 momentti)

Kuten esityksessäkin käy ilmi, myös eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan (EOAK/7091/2019) todennut, että tehtävään määräämismenettelyä ei saa käyttää laissa säädetyn virantäyttömenettelyn sivuuttamiseksi. Kokonaisuutena ehdotettu toinen momentti tuo tehtävänmääräämismenettelyn hyvin lähelle virantäyttöä, mikä on omiaan hämärtämään rajaa virantäytön ja esityksen mukaisen tehtävään määräämismenettelyn välillä.

Esityksen 26 d §:n 2 momentin mukaan käytettäessä ilmoittautumismenettelyä, **tehtävään määräämistä koskevassa ilmoituksessa olisi mainittava mm. tehtävän kelpoisuusvaatimukset. Myös tämä määritelmä poikkeaa VML:n systematiikasta.** VML:n systematiikan mukaan tehtävämääräyksiä koskien ei ole säädetty kelpoisuusvaatimuksia, vaan kyse on lähtökohtaisesti lain tai valtioneuvoston asetuksen tasolla virkoihin, virkojen tehtäviin tai nimikkeisiin säädetyistä erityisistä kelpoisuusvaatimuksista[2]. VM:n

[1] Hallituksen esityksen s. 53.
[2] Valtion virkamieslaki (759/1994) 8.3 § ja ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista (28.19.2024, VN/30496/2024. s. 8)

asiaa koskevan ohjeen mukaan ”virkaan vaadittavia kelpoisuusvaatimuksia ei voi kiertää tehtävään määräyksellä”[3].

3. Tehtävään määräämiseen liittyvä menettely (26 d § 3 momentti)

Esityksen 26 d §:n 3 momentin mukaan tehtävään määrättävän virkamiehen valinnassa sovelletaan perustuslain (*jäljempänä PL*) 125 §:n 2 momentissa säädettyjä yleisiä nimitysperusteita. Jos tehtävään määräämisestä säädetään lain tasolla, **VML:n systematiikan ja myös PL 125 §:n näkökulmasta olisi perustellumpaa säätää selkeästi ja täsmällisesti siitä, miltä osin tehtävään määrääminen rinnastetaan virkaan tai virkasuhteeseen nimittämiseen kuin siitä, että tehtävään määräämisessä noudatetaan perustuslaissa säädettyjä nimitysperusteita.**

Edellä mainitussa momentissa säädettäisiin myös siitä, että johtamistehtävään määrättävältä virkamieheltä edellytetään *käytännössä osoitettua johtamistaitoa*. **Pykälästä tai sen säännöskohtaisista perusteluista ei käy kuitenkaan ilmi, onko kyseessä VML:n systematiikan mukainen lakitasolla säädetty erityinen kelpoisuusvaatimus vai muu tehtävään määräämisen edellytys?** Pykälästä tai sen säännöskohtaisista perusteluista ei myöskään käy ilmi, **miten valtioneuvostosta annettuun lakiin ehdotettava *käytännössä osoitettu johtamistaito* eroaa VML:n 8 §:n 2 momentissa erityisenä kelpoisuusvaatimuksen ylimmällä johdolle säädetystä *käytännössä osoitetusta johtamistaidosta*.** VML:n 8 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa käytännössä osoitettu johtamistaito jaetaan kelpoisuusvaatimuksena seitsemään osa-alueeseen ja **suhde VML:n systematiikkaan tulisi avata selkeästi, jos vastaava termi tai määritelmä otetaan valtioneuvostosta annetussa laissa käyttöön.** Jos esityksen määritelmä eroaa VML:n vastaavasta määritelmästä, väärinkäsitysten ja -tulkintojen määrä ja vaara on ilmeinen.

4. Tehtävään määräämistä koskeva muutoksenhaku

Esityksen 26 d §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan osin epätäsmällisesti ja puutteellisesti (s. 55), että ”muutoksenhakuoikeus tehtävään määräämistä koskevasta päätöksestä on jo nykyisin tilanteessa, jossa tehtävään määrääminen ei perustu virkamiehen suostumukseen”. Esityksessä ja sen perusteluissa käsitellään useissa kohdin VML:n 57 §:n 3 momentin 3 kohdan valituskieltoa, joka perustuslakivaliokunnan kannanoton (PeVL 51/2010 vp,) mukaisesti on rajattu VML:ssa koskemaan vain tehtävään määräämistä, johon virkamies on antanut suostumuksen. Esityksessä ei tuoda kuitenkaan esiin, että yleensä ottaen hallintopäätöksen valituskelpoisuudesta säädetään muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain 6 §:n 2 momentissa, jonka mukaan valittamalla ei saa hakea muutosta mm. hallinnon sisäiseen määräykseen, joka koskee tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista. VML:n 57 §:ää koskevassa hallituksen esityksessä (HE 61/2011) todettiin, että päätöstyypin kuten tehtävään määrääminen osalta valitusmahdollisuus sulkeutuisi mahdollisesti pois jo hallintolainkäyttölain (HOL:n voimaantullessa kumotun lain) nojalla ja mm. tehtävään määräämiseen liittyvästä valituskiellosta säädetään VML:ssa tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi sekä virastojen tehokkaan toiminnan

[3] Ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista (28.19.2024, VN/30496/2024. s. 5)

varmistamiseksi siinä tapauksessa, että kyseiset päätöstyypit eivät rajautuisi valitusoikeuden ulkopuolelle suoraan hallintolainkäyttölain nojalla.

Esityksessä todetaan tehtävään määräämisen edellyttävän oikeusturvatakeita ja muutoksenhakumahdollisuutta, ja esityksen mukaan tämän vuoksi tehtävään määräyksen saavalla virkamiehellä olisi oikeus hakea päätökseen valittamalla muutosta, oli hän antanut tehtävään määräämiseen suostumuksensa tai ei. Esityksessä kuvataan myös runsaasti tehtävään määräämisen ja virantäytön rajapintoja, mutta muutoksenhakumahdollisuutta ei esityksen mukaan nähtävästi kuitenkaan avata kaikille tehtävämääräyksen ilmoittautumismenettelyyn osallistuneille eli muille ilmoittautujille kuin tehtävään määrätylle. **Esityksen 26 d §:n 5 momentissa säädetään poikkeus valtion virkamieslain 57 §:n 3 momentin 3 kohdasta. Valitusmahdollisuus olisi siis nähtävästi vain virkamiehellä, jota tehtävään määräys koskee, sillä tätä koskien ei ole säädetty mitään laajentavaa määritelmää esim. tehtävään ilmoittautuneisiin toisin kuin esim. VML 59 §:ssä on erikseen säädetty, että viranhakija saa hakea muutosta nimityspäätökseen.** Esityksen 26 d §:n 5 momentti on epäselvä, eikä sen suhde VML:iin tai hallinnon yleislainsäädäntöön käy selkeästi ilmi. Jos tehtävämääräyksen ja virantäyttömenettelyn rajapinta katsotaan ongelmalliseksi ja muutoksenhakumahdollisuuden puute katsotaan olennaiseksi oikeusturvapuutteeksi tässäkin yhteydessä, esityksen muutoksenhakua koskevaa ratkaisua ei voida pitää kattavana.

Oikeusturvan näkökulmasta huomion arvoista on myös se, että kuten esityksessäkin todetaan (s. 15 ja 21), korkein hallinto-oikeus on ottanut tuoreeltaan mm. päätöksessään (KHO:2025:21) kantaa tehtävään määräämisen rajoihin ja tehtävään määräämistä koskevan päätöksen valituskelpoisuuteen. Korkein hallinto-oikeus on muun ohessa todennut, että vain työnjohtovaltaan ja viraston työjärjestykseen perustuvalla tehtävään määräämistä koskevalla menettelytavalla ei voida muuttaa olennaisesti viran hierarkista ja organisatorista asemaa niin, että kyse on sisällöllisesti kokonaan toisesta tehtävästä ja, että jos näin tehdään, synnyttää se valitusoikeuden tehtävään ilmoittautuneille. Eli toisin sanoen, jos tehtäväänmääräys ei ole tapahtunut niissä rajoissa, joissa tätä menettelytapaa on mahdollista käyttää direktio-oikeuden perusteella, päätös on HOL:n 6 §:n mukaisestikin valituskelpoinen.

5. Vaihtoehtojen käsittely

Esityksen mukaan valmistelussa on arvioitu sitä, minkä lain osaksi ehdotettu sääntely voitaisiin ottaa. Tarkastelussa mahdollisiksi sijoituspaikoiksi on tunnistettu valtioneuvostolaki ja valtion virkamieslaki. Samassa yhteydessä todetaan, että valtion virkamieslaissa säädetään valtion virkasuhteesta ja viran täytöstä, mutta koska tehtävään määräämismenettelyssä kysymyksessä ei kuitenkaan olisi viran täyttöön liittyvä menettely, vaan menettely, joka koskee ministeriön yleistä töiden organisointia ja tehtävien järjestelyä, katsottaisiin tarkoituksenmukaisemmaksi säätää tehtävään määräämisestä valtioneuvostolaissa kuin valtion virkamieslaissa. Esityksen mukaan säätämällä tehtävään määräämismenettelystä valtioneuvostotasolla laissa poistettaisiin menettelyyn liittyvä oikeudellinen epävarmuus, kun se perustuisi jatkossa valtioneuvostossa ja sen kaikissa ministeriöissä lakiin, eikä enää työnantajan direktio-oikeuteen ja asetustasoisiin ministeriöiden työjärjestyksiin. Lisäksi varmistettaisiin menettelyä koskeva yhtenäinen ja selkeä sääntely. **Esityksessä ei vaihtoehtoja käsiteltäessä ole mainittu mahdollisuutta poistaa epävarmuus tai yhtenäistää ja selkeyttää sääntelyä asetustasoisella**

valtioneuvoston ohjesäännöllä (262/2003), jonka soveltamisalaa koskevan 1 §:n mukaan annetaan ministeriöiden yhteiset säännökset mm. ministeriön toimialasta, päätösvallasta ja sen siirrosta virkamiehelle sekä virkamiesten kelpoisuusvaatimuksista ja tehtävistä.