VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Eduskunnan hallintovaliokunta

Viite:
Eduskunnan hallintovaliokunnan lausuntopyyntö ja kutsu kuulemiseen 5.11.2025

Asia:
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta, HE 137/2025 vp

Hallituksen esitys ja oikeuskanslerin aiemmat toimet siihen liittyen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muun muassa, että valtioneuvostosta annettuun lakiin lisättäisiin ministeriön yhteiseen virkaan tai virkasuhteeseen nimitetyn virkamiehen tehtävään määräämistä koskevaa sääntelyä.

Käsittelen lausunnossani hallintovaliokunnan kutsussa tarkennetun mukaisesti yksinomaan siihen liittyvää tematiikkaa.

Lainsäädäntöhankkeen valmistelun yhteydessä apulaisoikeuskanslerin sijainen on antanut valtioneuvoston kanslialle 20.8.2025 päivätyn lausunnon (OKV/1496/21/2025) hallituksen esityksen luonnoksesta. Lausunnossaan apulaisoikeuskanslerin sijainen on todennut pitävänsä tehtävään määräämistä koskevan sääntelyn valmisteluun ryhtymistä muun muassa hallinnon lainalaisuusperiaatteen näkökulmasta sinänsä tervetulleena. Apulaisoikeuskanslerin sijainen on kuitenkin ilmaissut pitävänsä ehdotettua säännösluonnosta puutteellisena. Erityisesti hän on pitänyt ongelmallisena sitä, että esitysluonnokseen ei ole sisältynyt sääntelyä tehtävään määräämisessä noudatettavasta menettelystä eikä kriteereistä, joiden perusteella henkilöitä

PL 20, 00023 Valtioneuvosto Puhelin 0295 162501 kirjaamo.okv@gov.fi

www.oikeuskansleri.fi

menettelyssä valittaisiin tehtäviin. Lausunnossaan hän on kantanut huolta siitä, että tehtävään määräämismenettelyn käyttö ministeriöissä entisestään lisääntyy ja vakiintuu käyttöalaltaan väljän ja menettelyiltään avoimen sääntelyn puitteissa ja on todennut, että avoimuuden ja hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi lakiin olisi syytä ottaa säännökset menettelystä ja siinä tehtäviä päätöksiä koskevan harkintavallan rajoista. Hän on myös pitänyt perusteltuna, että jatkovalmistelussa kirkastettaisiin sitä, mikä olisi tehtävään määräämistä koskevan säännösluonnoksen käyttöala suhteessa virkanimitysmenettelyn käyttöalaan säätämällä lain tasolla siitä, ettei tehtävään määräämismenettelyllä voida muuttaa virkaa olennaisesti. Apulaisoikeuskanslerin sijainen on lausunnossaan vielä kiinnittänyt huomiota siihen, ettei ehdotettu sääntely ole mahdollistanut eräitä poikkeustilanteita lukuun ottamatta tehtävään määräämismenettelyssä tehdyn ratkaisun saattamista tuomioistuimen arvioitavaksi. Hän on suhtautunut tähän kriittisesti erityisesti yhdistettynä edellä kerrotuin tavoin käyttöalaltaan väljään ja menettelyiltään avoimeen tehtävään määräämismenettelyn mahdollistavaan säännökseen.

Havaintojeni mukaan apulaisoikeuskanslerin sijaisen edellä mainitut näkemykset oli tehtävään määräämistä koskevan sääntelyn jatkovalmistelussa otettu huomioon.

Olen kuitenkin valtioneuvoston päätöslistojen viikoittaisen tavanomaisen tarkastuksen yhteydessä pyytänyt ministeriötä vielä korjaamaan esitystä eräiltä osin (OKV/2391/24/2025). Ministeriö on korjannut esitystä siten, että sen antamiselle ei hallituksen esityksestä ilmenevässä muodossa käsitykseni mukaan ole ollut oikeudellista estettä.

Arviointia

Yleistä

Suomen perustuslain 125 §:ssä säädetään virkojen kelpoisuusvaatimuksista ja nimitysperusteista. Sen 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Lisäksi perustuslain 126 §:n 1 momentin valtioneuvosto nimittää valtion virkoihin, jollei nimittämistä ole säädetty tasavallan presidentin, ministeriön tai muun viranomaisen tehtäväksi ja 2 momentin mukaan presidentti nimittää tasavallan presidentin kanslian päällikön sekä määrää tehtävään edustustojen päälliköt. Virkamieshallintoperiaatteen mukaisesti julkista valtaa ja julkisia tehtäviä voidaan antaa vain rajoitetusti muille kuin viranomaisille. Periaatteeseen kuuluu se, että tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä on säännökset, jotka ottavat huomioon myös oikeusturvanäkökohdat sekä virkahenkilöiden vastuun virkatoimistaan.

Sääntelyehdotus kytkeytyy virkamieshallintoperiaatteen ja virkamiesoikeuden peruslähtökohtiin kuuluvaan virkanimitysmenettelyyn ja menettelyn taustalla oleviin pyrkimyksiin turvata

julkishallinnon avoimuus ja kaikkien mahdollisuus hakeutua julkishallinnon palvelukseen samoin kuin hakijoiden tasapuolinen kohtelu ja oikeusturva. Julkishallinnolle on tyypillistä virkamieshallinto, jossa tehtäviä hoitavat tietyssä menettelyssä nimitetyt henkilöt, joilla on töissään erityinen vastuu.

Tehtävään määräämisestä ei ole olemassa yleissääntelyä lukuun ottamatta valtion virkamieslain 57 §:n 3 momentin 3 kohtaa ja 4 momenttia, joissa säädetään tehtävään määräämiseen liittyvästä muutoksenhausta. Tehtävään määrääminen perustuu valtionhallinnossa työnantajan työnjohto- ja valvontavaltaan (jäljempänä ”direktio-oikeus”) sekä eri hallinnonaloilla asetuksentasoisina säädettyihin ministeriöiden työjärjestyksiin. Poikkeuksen tästä pääsäännöstä muodostavat ulkoasiainhallinto, puolustusvoimat ja rajavartiolaitos, joissa tehtävään määrääminen perustuu näiden hallinnonalojen ominaispiirteisiin liittyvistä syistä näitä hallinnonaloja koskeviin erityislakeihin.

Esityksen perusteluista ilmenee, että sen taustalla on kehitys, jossa ministeriöt ovat tulkinneet tällaista tehtävään määräämisen käyttöalaa ilmeisesti laajemmin kuin valtiovarainministeriön valtionhallinnon kehittämisosasto virantäytössä noudatettavista periaatteista antamassaan ohjeessa VN/16224/2022 (ks. esityksen s. 50). Oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännössä mainitun ohjeen ja sitä edeltäneiden aikaisempien valtiovarainministeriön vastaavien ohjeiden on todettu sisältävän virantäyttöä koskevan hyvän hallintokäytännön kirjauksen (OKV/1734/10/2021). Vaikka ohje keskittyy virantäyttöön ja siinä käsitellään tehtävään määräämistä melko lyhykäisesti, nähdäkseni voidaan todeta, että ohjeeseen on kirjattu vakiintunut tulkinta siitä, missä rajoissa tehtävään määräämistä on mahdollista työnantajan direktio-oikeuden nojalla käyttää. Tätä rajaa on hiljattain selventänyt myös korkein hallinto-oikeus tärkeässä ennakkopäätöksessään KHO:2025:21.

Sikäli kuin käytännöt ovat ministeriöissä kehittyneet siihen suuntaan, että nämä tehtävään määräämisen rajat on ylitetty, voidaan kysyä, onko tehtävään määräämisellä tosiasiassa ministeriöissä järjestelty virkamiesten tehtäviä (esimerkiksi osastopäällikköä alempia esihenkilötehtäviä) virkamieshallintoperiaatteen ja virkamiesoikeuden peruslähtökohtiin kuuluva avoin virantäyttö sivuuttaen. Tähän nähden ja esityksen perustelut huomioon ottaen jää myös pohdittavaksi, tavoitellaanko ehdotetulla lainsäädännöllä tällaisen kehityksen kodifioimista nyt lakiin. Siten eduskunta lainsäädäntövaltaansa käyttäessään myös tavallaan osaltaan arvioi tätä kehitystä ja sen suotuisuutta.

Hallituksen esityksen nimenomaisena tavoitteena kerrotaan olevan säätää lain tasolla ministeriöissä vakiintuneesti käytössä olevasta työnantajan direktio-oikeuteen perustuvasta tehtävään määräämisestä ja sitä koskevasta menettelystä (s. 22). Nämä kysymykset ovat olleet taustalla, kun esitystä on sen valmistelun kuluessa laillisuusvalvonnallisesti oikeuskanslerinvirastossa arvioitu. Näitä kysymyksiä on esityksen valmisteluvaiheessa

havaintojeni mukaan nostanut esille myös valtiovarainministeriö lausunnossaan (VN/19968/2025).

Tätä taustaa vasten pidän tärkeänä, että lakiesityksen tehtävään määräämistä koskevan säännöksen (uusi 26 d §) mukaan virkamiestä ei voida määrätä tehtävään, jonka sisältö ja organisatorinen asema poikkeavat olennaisesti virkamiehen viran tai virkasuhteen tehtävistä ja organisatorisesta asemasta. Tällä nähdäkseni varmistetaan se, että avoimen julkisen haun sijaan hallinnon sisäiseen ilmoittautumismenettelyyn perustuvaa tehtävään määräämistä ei jatkossakaan voida ministeriöissä käyttää esimerkiksi tilanteissa, joissa asiantuntijavirkamiehen tehtävät esihenkilömääräyksen vuoksi muuttuisivat siten, että esihenkilötehtävässä tosiasiassa olisi kyse eri virasta. (Avoimen haun ja nyttemmin siihen yhä selkeämmin liittyvien oikeussuojatakeiden on katsottu olevan keskeinen osa meikäläisessä järjestelmässä, ks. PeVL 51/2010 vp). Tässä yhteydessä on paikallaan kiinnittää huomiota siihen, että säännöksen perustelut vaikuttaisivat kuitenkin olevan jossain määrin jännitteisessä suhteessa itse säännöksen kanssa. Perusteluista on mielestäni luettavissa pyrkimys ikään kuin jollakin tavoin liudentaa säännöksen sanamuotoa niiden korostaessa valtiovarainministeriön edellä mainittua ohjetta laajentavaa tehtävään määräämisen käyttöalan tulkintaa ja sitä, että virkamiehen tehtävien ja organisatorisen aseman muutoksen laajuuden arviointi pohjaa virkamiehen tosiasiallisiin virkatehtäviin ja virkamiehen osaamiseen pelkän viran tai virkasuhteen nimikkeen sijaan (s. 50).

Näiden yleisempien huomioiden lisäksi esitän seuraavassa vielä eräitä sääntelyn selkeyteen ja systematiikkaan liittyviä näkemyksiä.

Sääntelyn selkeydestä ja systematiikasta

Edellä on todettu, että ehdotetun sääntelyn tavoitteena on hallituksen esityksen mukaan säätää lain tasolla ministeriöissä vakiintuneesti käytössä olevasta työnantajan direktio-oikeuteen perustuvasta tehtävään määräämisestä ja sitä koskevasta menettelystä. Kyse on esityksen mukaan muun muassa ministeriöiden toiminnan selkiinnyttämisestä oikeudelliselta ja menettelylliseltä kannalta (s. 21–22). Valitettavasti en ole täysin vakuuttunut siitä, että ehdotettu sääntely selkiinnyttäisi oikeustilaa nykyisestä. Voin ymmärtää jossain määrin niitäkin mahdollisia käsityksiä, joiden mukaan kehitys olisi pikemminkin päinvastaiseen suuntaan. On mahdollista, että näihin tilanteisiin tulee liittymään oikeussuojatarpeita, jotka pintautuvat erilaisissa prosesseissa.

Esityksen mukaan ministeriötyönantajalla säilyisi ehdotettuun sääntelyyn perustuvan tehtävään määräämisen lisäksi myös jatkossa työnantajan yleiseen direktio-oikeuteen perustuva mahdollisuus määrätä virkamiehelle tehtäviä osana hänen virkatehtäviään (s. 21 ja 53). Esityksen perusteella jää mielestäni epäselväksi, missä tilanteissa tehtävämääräys

ministeriöissä jatkossa annettaisiin ehdotettavan sääntelyn nojalla ja, missä tilanteissa työnantajan direktio-oikeuden nojalla. Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa tätä on tärkeällä tavalla pyritty avaamaan toteamalla, että työnantaja voisi direktio-oikeuden perusteella määrätä virkamiehen suorittamaan ajallisesti rajattuja tai virkamiehen virkatehtäviin selkeästi kuuluvia tavanomaisia tehtäviä ilman, että se edellyttäisi ehdotettujen tehtävään määräämistä koskevien säännösten mukaista tehtävään määräämistä (s. 53). Ilmeisesti tarkoitetaan sitä, että nyt ehdotettavan sääntelyn nojalla virkamiehelle annettaisiin uusi tehtävä, joka kattaisi virkamiehen koko työajan, kun taas direktio-oikeuden nojalla annettaisiin tehtävä, joka ei kata koko työaikaa. Säännöksen sanamuoto kuitenkin nähdäkseni mahdollistaa myös tulkinnan, jonka mukaan myös ajallisesti rajatut, vain osan virkamiehen työajasta kattavat samoin kuin virkamiehen virkatehtäviin selkeästi kuuluvat tavanomaiset tehtävät määrättäisiin virkamiehelle jatkossa ehdotetun sääntelyn nojalla.

Asia on merkityksellinen muun muassa muutoksenhakuoikeuden näkökulmasta. Ehdotettavan sääntelyn nojalla annettaviin tehtävämääräyksiin saisi hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Direktio-oikeuden nojalla annettaviin tehtävämääräyksiin puolestaan kohdistuisi jatkossakin valtion virkamieslain 57 §:ssä säädetty muutoksenhakukielto pykälässä säädetyin poikkeuksin. Lisäksi ehdotettavan sääntelyn mukaan tehtävä olisi ennen siihen määräämistä lähtökohtaisesti ilmoitettava tehtävään määräävän ministeriön virkamiesten ilmoittauduttavaksi ja tehtävään valittavan virkamiehen valinnassa olisi sovellettava perustuslaissa säädettyjä yleisiä nimitysperusteita. Direktio-oikeuden nojalla annettaviin tehtävämääräyksiin ei sen sijaan kohdistuisi jatkossakaan vastaavia lakisääteisiä vaatimuksia.

> Kysymys muutoksenhakuoikeudesta oli esillä valtioneuvoston päätöslistojen viikoittaisen tavanomaisen tarkastuksen yhteydessä, jolloin totesin, että mikäli esityksellä oli tarkoitus poiketa vallitsevan tulkinnan ja oikeuskäytännön mukaisen direktio-oikeuteen perustuvan tehtävään määräämisen rajoista, tuli tämä artikuloida esityksessä selkeästi ja perustella asianmukaisesti. Lisäksi totesin, että tällaisen tehtävään määräämismenettelyn käyttöalan laajennuksen suhde valtion virkamieslaissa säädettyyn muutoksenhakukieltoon tuli käsitellä esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevassa jaksossa. Ministeriö päätyi edellä mainitun korjauspyyntöni jälkeisessä esityksen jatkovalmistelussa siihen, että tehtävään määräämistä koskevat ministeriöiden päätökset avattaisiin muutoksenhaulle. Minulla ei ole tähän huomautettavaa.

Mikäli tarkoituksena on, että ministeriöissä jatkossa annettaisiin yhdenlaisia tehtävämääräyksiä työnantajan direktio-oikeuden nojalla ja toisenlaisia ehdotettavan sääntelyn nojalla, olisi muun muassa virkamiesten oikeusturvan näkökulmasta tärkeää, että näiden kahden virkamiehen tehtävien muuttamista koskevan oikeudellisen perustan käyttöalan välinen raja olisi selkeä.

Selvyyden vuoksi totean vielä, että en sinänsä näe oikeudellista estettä sille, että ministeriöihin luotaisiin ikään kuin jonnekin työnantajan direktio-oikeuteen perustuvan tehtävään

määräämisen ja virkanimitysmenettelyn väliin virkamiehen tehtävien muuttamista koskevaksi uudeksi oikeudelliseksi perustaksi ehdotettuun sääntelyyn nojaava tehtävään määrääminen – sikäli kuin tämä on sääntelyehdotuksen tarkoitus. Alustavasti arvioin niin, että ehdotettu sääntely tulisi tulkittavaksi niin, että jos virkamiehen tehtävät ja organisatorinen asema muuttuvat laajemmin, kuin mitä ehdotettu sääntely sallii, olisi kyse tosiasiassa toiseen virkaan nimittämisestä. (Lisäksi on huomattava, että näiden oikeudellisten kategorioiden lisäksi on olemassa myös viran muuttaminen, virkamieslaki 4 §.) Virkamiesoikeuden systematiikan näkökulmasta voidaan kuitenkin esittää kysymys, missä määrin on tarkoituksenmukaista, että ministeriöissä tehtävään määrääminen perustuisi jatkossa joko työnantajan direktio-oikeuteen tai ehdotettuun sääntelyyn, kun se ministeriöiden alaisessa hallinnossa perustuisi jatkossakin vain direktio-oikeuteen.

Lopuksi

Vaikka olen tuonut edellä jossain määrin kriittisiäkin huomioita hankkeesta, yleisesti ottaen pidän myös oikeustilaa selkeyttävänä käsillä olevaa lainsäädäntöhanketta, kunhan eräisiin sen ongelmakohtiin kiinnitetään asianmukaista huomiota. Olen osaltani toimin valtioneuvoston listatarkastuksen yhteydessä pyrkinyt varmistumaan siitä, että esitys täyttää tällaiselle lainsäädännölle asetettavia perusvaatimuksia.

Lisäksi huomaan, että esityksessä tuodaan eri yhteyksissä esille ulkoasiainhallinnon erityislainsäädäntöön perustuva tehtävään määräämismenettely. On syytä korostaa, että ulkoasiainhallinnon virkajärjestelmä poikkeaa olennaisella tavalla valtion yleisestä virkajärjestelmästä, mikä perustuu ulkoasiainhallinnon rakenteeseen ja tehtävään Suomen ulkosuhteiden hoidossa. Mikäli esityksellä tähdätään siihen, että valtioneuvoston virkajärjestelmä ajan myötä lähentyisi ulkoasiainhallinnon virkajärjestelmää, edellyttäisi tällainen periaatteellinen muutos nähdäkseni toisenlaista valmistelua ja pohdintaa.

Oikeuskansleri Janne Salminen