VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

Vastine

13.11.2025

VN/19968/2025
VN/19968/2025-VNK-53

Talousyksikkö
Hallitusneuvos Päivi Pietarinen

Eduskunnan hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta (HE 137/2025 vp); valtioneuvoston kanslian vastine eduskunnan hallintovaliokunnalle

Eduskunnan hallintovaliokunta on kuullut asiantuntijoita hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta (HE 137/2025 vp). Valiokunnalle annettiin valtioneuvoston kanslian kirjallisen asiantuntijalausunnon ohella yhdeksän kirjallista asiantuntijalausuntoa. Asiantuntijalausunnon antoivat Ammattiliitto Pro ry, Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, oikeusministeriö, puolustusministeriö, sisäministeriö, ulkoministeriö, valtioneuvoston oikeuskansleri ja valtiovarainministeriö.

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt valtioneuvoston kanslialta kirjallista vastinetta näistä yhdeksästä lausunnoista. Valtioneuvoston kanslia lausuu niistä seuraavaa:

AMMATTILIITTO PRO RY

Ammattiliitto Pro ry toteaa, että tehtävään määräämisen juridista kehikkoa ei ole tarkoituksenmukaista pyrkiä täsmentämään valtioneuvostosta annetulla lailla (175/2003, jäljempänä *valtioneuvostolaki*), vaan asiaa tulisi arvioida koko valtionhallinnon osalta osana valtion virkamieslain (750/1994) tarkastelua. Esityksestä ei ilmene sellaisia syitä, joiden vuoksi Ammattiliitto Pro ry näkisi tarpeelliseksi säätää valtioneuvostolailla virkamiesoikeuden mukaisesta tehtävään määräämisestä.

Valtioneuvoston kanslian vastine: Tehtävään määräämisen ollessa yleisesti käytössä laillisuusvalvontaviranomaiset ja eduskunta ovat eri yhteyksissä kiinnittäneet huomiota tehtävään määräämisen yleistymiseen ja sitä koskevan sääntelyn puuttumiseen sekä esittäneet selvitettäväksi tarvetta säätää tehtävään määräämisestä ja siihen liittyvästä menettelystä lain tasolla.

Virkamiehen tehtävään määräämisestä ei säädetä valtion virkamieslaissa tai valtion virkamiesasetuksessa (971/1994) lukuun ottamatta valtion virkamieslain 57 §:n 3 momentin 3 kohtaa ja 4 momenttia, joissa säädetään tehtävään määräämiseen liittyvästä muutoksenhausta.

Suurimmassa osassa ministeriöitä tehtävään määrääminen on vakiintuneesti käytössä. Yleissääntelyn puuttuessa tehtävään määrääminen on ulkoasiainhallintoa lukuun ottamatta perustunut ministeriöissä työnantajan direktio-oikeuteen ja asianomaisen ministeriön työjärjestykseen. Säädöshierarkkisesti ministeriöiden työjärjestystasoista sääntelyä voidaan pitää matalana. Lisäksi ministeriöiden työjärjestysten säännökset poikkeavat toisistaan.

Muutoin tehtävään määräämistä koskeva soveltamiskäytäntö ministeriöissä on ollut valtiovarainministeriön virantäytössä noudatettavista periaatteista annetun ohjeen (VN/30496/2024, 28.10.2024) varassa. Tästä on aiheutunut

käytännössä oikeudellista epävarmuutta ministeriöissä myös sen vuoksi, ettei tehtävään määräämisestä ole juuri oikeuskäytäntöä.

Edellä mainituista syistä ministeriöiden tehtävään määräämistä koskevat soveltamiskäytännöt vaihtelevat. Tehtävään määräämisen nykyistä oikeustilaa ministeriöissä voidaan pitää epäselvänä ja epätyydyttävänä.

Valtioneuvostossa on tunnistettu tarve säätää lailla tehtävään määräämisestä ja siihen liittyvästä menettelystä ministeriöissä. Tarkoituksena on osaltaan poistaa ministeriöiden tehtävään määräämisen ja sitä koskevan menettelyn epäyhtenäisyys. Nykyisen oikeustilan on arvioitu edellyttävän joutuisia lainsäädäntötoimia. Valtion virkamieslain osalta ei ole käynnissä tai lähiaikoina näköpiirissä selvitys- tai muita hankkeita, joissa tarkasteltaisiin tehtävään määräämistä koskevaa sääntelyä. Valtioneuvoston kanslialla käytettävissä olevien tietojen mukaan myöskään valtion virkamieslain uudistamista koskevaa hanketta ei ole asetettu. Tällaisen hankkeen asettamisesta uudistetun valtion virkamieslain voimaantuloon kuluisi joka tapauksessa mitä todennäköisimmin useita vuosia. Vaikka tällainen hanke asetettaisiin, ei olisi varmuutta siitä, millaisia säännöksiä tehtävään määräämisestä lopulta lakiin sisällytettäisiin tai edes siitä, että lakiin ylipäänsä sisällytettäisiin säännöksiä tehtävään määräämisestä. Valtioneuvoston kanslia katsoo, ettei nykyisessä oikeustilassa ole perusteltua jäädä odottamaan sitä, että oikeustila – mahdollisesti – selkiytyisi valtioneuvostossa valtion virkamieslain uudistamisen myötä useiden vuosien kuluttua.

Lisäksi valtion virkamieslaissa säädetään valtion virkasuhteesta ja viran täytöstä. Koska tehtävään määräämismenettelyssä kysymyksessä ei ole viran täyttöä koskeva menettely, vaan menettely, joka koskee ministeriön yleistä töiden organisointia ja tehtävien järjestelyä, on katsottu tarkoituksenmukaisemmaksi säätää tehtävään määräämisestä ministeriöissä valtioneuvostolaissa kuin valtion virkamieslaissa. Tehtävään määräämisestä säädetään jo nykyisin myös muualla kuin valtion virkamieslaissa. Valtioneuvostossa siitä säädetään ulkoministeriön osalta ulkoasiainhallintolaissa (204/2000) ja yhdessätoista muussa ministeriössä ministeriöiden asetuksina annetuissa ministeriöiden työjärjestyksissä. Koska nykyisin tehtävään määräämisestä säädetään valtioneuvostossa jo ministeriön asetustasolla, valtioneuvoston kanslia katsoo, että tehtävään määräämisestä voitaisiin säätää myös tätä ylemmällä säädöshierarkkisella tasolla eli valtioneuvostolaissa. Lisäksi tehtävään määräämistä koskevaa lain tasoista erityissääntelyä on jo muillakin hallinnonaloilla, esimerkiksi puolustusvoimissa (puolustusvoimista annettu laki, 551/2007), Rajavartiolaitoksessa (rajavartiolaitoksen hallinnosta annettu laki, 577/2005) ja tuomioistuinlaitoksessa (tuomioistuinlaki, 673/2016). Muutoksenhakusääntelyä tehtävään määräämisestä on myös muun muassa eduskunnassa (eduskunnan virkamiehistä annettu laki, 1197/2003) ja tasavallan presidentin kansliassa (tasavallan presidentin kansliasta annettu laki, 100/2012). Jo nykyisin tehtävään määräämisestä tai sitä koskevasta muutoksenhausta säädetään siis myös muualla kuin valtion virkamieslaissa.

Valtioneuvoston kanslian tehtävänä on valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 12 §:n 8 kohdan nojalla ohjata, kehittää ja yhteensovittaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteistä henkilöstöhallintoa. Valtioneuvoston kanslia katsoo, että valtioneuvoston ohjesäännön mukaisten tehtäviensä mukaisesti sen tulee myös pyrkiä ratkomaan epäselväksi ja epätyydyttäväksi arvioitua oikeustilaa.

Ammattiliitto Pro ry oudoksuu sitä, että sen sijaan, että korjattaisiin aiempaa toimintamallia valtion virkamieslain mukaiseksi, asiaintila pyritään korjaamaan säätämällä valtioneuvostolakiin toimintamallin mahdollistava säännös. Käytännössä esitys johtaisi siihen, että ministeriöissä voitaisiin jatkossa käyttää tehtävämääräystä laajemmin kuin mikä virkamiesoikeuden mukaan on sallittua. Mahdollisuus tehtävämääräyksellä muuttaa viran organisatorista asemaa on problemaattinen erityisesti silloin, kun kyse on pidemmästä ajanjaksosta tai toistaiseksi voimassa olevasta tehtävämääräyksestä. Erityisen ongelmalliseksi asian tekee se, että viran julkisesta hausta ja tehtävään määräämistä koskevista rajoituksista poikkeamista perustellaan osin virkamiehen urakehityksellä ja hallinnollisen byrokratian vähentämisellä. Vaikka Ammattiliitto Pro ry näkee positiivisena työnantajapolitiikan, joka huomioi virkamiesten urakehityksen, on asiassa huomioitava hallinnon avoimuus ja virkamiesten tasapuolisuus. Esitetyt perusteet eivät voi punninnassa ohittaa virkamiesoikeuden säännöksiä viran julkisesta hausta ja tehtävään määräämisen käyttöalasta. Tehtävämääräyksen käyttöalan laajennus tulisi myös ilmetä selvästi laista. Esitetyssä muodossaan säännös ei selvennä, miten ministeriöissä käytettävän tehtävämääräyksen käyttöala poikkeaa tehtävämääräyksen normaalista käyttöalasta.

Valtioneuvoston kanslian vastine:

<u>Yleistä</u>

Nykytilassa tehtävään määräämistä koskevaa laintasoista yleissääntelyä ei valtion virkamieslain muutoksenhakusäännöksiä lukuun ottamatta ole ja ministeriöiden työjärjestystasoinen sääntely pois lukien tehtävään määräämistä

koskevat käytännöt ministeriöissä ovat valtiovarainministeriön virantäytössä noudatettavista periaatteista annetun varsin yleispiirteisen ohjeen varassa. Tehtävään määräämisestä ei ole myöskään juuri oikeuskäytäntöä.

Valtiovarainministeriön virantäytössä noudatettavista periaatteista annetun ohjeen mukaan (s. 5) on syytä kiinnittää huomiota siihen, että menettelyssä noudatetaan soveltuvin osin virantäyttömenettelyn periaatteita. Koska ohjeen mukaan virantäyttömenettelyn periaatteita noudatetaan ”soveltuvin osin”, on niiden käytännön noudattamisen tapa laajalti ministeriöiden harkinnassa. Selkeän soveltamisohjeen puuttuessa ministeriöiden käytännöt eivät olekaan olleet yhtenäisiä. Esityksellä on tarkoitus yhtenäistää ministeriöiden käytäntöjä. Ehdotettu 26 d § selkeyttäisi tehtävään määräämistä sekä ministeriöiden että virkamiesten kannalta. Kyse on toisaalta virkamiesten oikeusturvan parantamisesta ja toisaalta ministeriöiden toiminnan selkiinnyttämisestä oikeudelliselta ja menettelylliseltä kannalta, kun tehtävään määräämisen käyttöalasta, sitä koskevasta menettelystä, mukaan lukien muutoksenhaku, sekä tehtävämääräyksen päättymisestä säädettäisiin selkeästi ja yhdenmukaisesti kaikissa ministeriöissä. Samalla menettelyyn liittyvä oikeudellinen epävarmuus ja toimintatapojen epäyhtenäisyys poistuisivat. Lisäksi menettelyn avoimuus ja läpinäkyvyys vahvistuisivat. Tämä voi osaltaan lisätä luottamusta siihen, että kaikissa ministeriöissä menetellään yhdenmukaisesti. Tehtävään määräämisellä pyritään siihen, että ministeriö voi järjestellä ministeriön tehtäviä siten, että ministeriön toiminta on mahdollisimman tehokasta ja tuloksellista.

Valtioneuvoston kanslian käsityksen mukaan kyseessä olisi tehtävään määräämisen menettelyllisten ja oikeusturvatakeiden merkittävä parannus ministeriöissä nykytilaan verrattuna.

Ehdotetun tehtävän määräämisen suhde julkiseen viranhakuun

Pääsääntöisesti virat täytetään ministeriöissä julkisessa hakumenettelyssä valtion virkamieslain mukaisesti, ja kaikilla ministeriön viroista kiinnostuneilla on mahdollisuus osallistua tällaiseen hakumenettelyyn. Ehdotetulla sääntelyllä ei ole tarkoitus muuttaa tätä lähtökohtaa. Tehtävään määrääminen poikkeaa viran täyttämisestä. Menettelyssä ministeriön virkamies määrätään hoitamaan tiettyä johtamis- tai muuta tehtävää omassa virassaan tai virkasuhteessaan.

Tehtävään määrääminen on valtionhallinnossa vakiintunut käytäntö. Tehtävään määrääminen on käytössä yhtä ministeriötä lukuun ottamatta kaikissa ministeriöissä. Suhteessa virkaan nimittämiseen tehtävään määräämistä käytetään ministeriöissä varsin vähän. Keskiarvo on noin 0–8 tehtävämääräystä vuodessa ministeriötä kohti. Esimerkiksi valtioneuvoston kansliassa vuonna 2024 virkanimityksiä oli 32 ja nimityksiä määräaikaisiin virkasuhteisiin 104. Tehtävämääräyksiä annettiin samana vuonna noin 25. Valtioneuvoston kansliassa tehtävämääräyksiä on ministeriön organisoinnista johtuen keskimääräisesti enemmän kuin muissa ministeriöissä. Valtaosa ministeriöiden tehtävistä täytetään siten virantäyttömenettelyssä.

Ministeriöissä tehtävään määräämistä käytetään vakiintuneesti erilaisissa osastopäällikkötasoa alemmissa esihenkilötehtävissä, esimerkiksi yksikön päällikön, ryhmän päällikön ja tiimin johtotehtävissä, mutta myös asiantuntijatehtävissä. Pois lukien ulkoministeriö, jossa tehtävään määräämisestä säädetään ulkoasiainhallintolaissa, kuuden ministeriön työjärjestyksessä säädetään nykyisin yksikön päällikön tehtävään määräämisestä. Ministeriöissä yksikön päällikön, ryhmän päällikön ja tiimin johtotehtäville on luonteenomaista, että ne ovat lähellä substanssia. Tehtävään määräämistä käytetään tyypillisesti määrättäessä virkamiehiä sellaisiin tehtäviin, joissa tehtävään määrättävällä virkamiehellä tulee jo olla tehtävän edellyttämää kokemusta ja asiantuntemusta, jota ei todennäköisesti olisi löydettävissä julkisen virantäytön kautta. Lisäksi ministeriön virkamiehille avautuu tehtävään määräämisessä mahdollisuus hakeutua uusiin tehtäviin sisäisellä ilmoittautumismenettelyllä.

Tehtävään määräämisestä ja siihen liittyvästä menettelystä säädettäisiin lailla ministeriöissä jo olemassa olevaan käytäntöön perustuen. Ehdotetussa sääntelyssä ei velvoiteta ministeriöitä käyttämään tehtävään määräämistä, eikä ehdotetulla sääntelyllä myöskään kannusteta ministeriöitä tehtävämääräysten käyttöön. Kyse on siitä, että tilanteissa, joissa ministeriö päättää tehtävään määräämistä käyttää, laissa on selkeät säännökset tehtävään määräämisestä ja sitä koskevasta menettelystä, mukaan lukien muutoksenhaku.

Edellä sanottu huomioon ottaen oletuksena on, että tehtävään määrääminen jatkuisi nykyisessä laajuudessaan. Myös ehdotetun sääntelyn voimaantulon jälkeen pääsääntö on, että virat täytetään ministeriöissä julkisessa hakumenettelyssä valtion virkamieslain mukaisesti.

Ehdotetun tehtävään määräämisen suhde virkaan nimittämiseen

Valtion virkamieslaissa ja valtion virkamiesasetuksessa säädetään valtion virkasuhteesta ja viran täytöstä. Laissa tai asetuksessa ei säädetä tehtävään määräämisestä eikä sen rajoista lain muutoksenhakua koskevia säännöksiä lukuun ottamatta.

Valtion virkamieslain muuttamista koskevissa esitöissä todetaan (HE 61/2011 vp, s. 19), että tehtävään määräämistä rajoittavat vain virkamiehen virkanimike ja kyseistä virkaa koskevat säännökset. Valtiovarainministeriön virantäytössä noudatettavista periaatteista annetun ohjeen mukaan (s. 4–5) virkamiehen tehtäviä ja virka-asemaa voidaan osin muuttaa tehtävään määräämisen kautta. Tehtävään määräämisessä ei ole kyse nimityksestä virkaan tai virkasuhteeseen. Tehtävään määräämistä rajoittavat vain virkamiehen virkanimike ja kyseistä virkaa koskevat säännökset sekä käytännössä virkamiehen osaaminen. Virkamiehen tehtäviä ei voida tehtävämääräyksellä muuttaa kuitenkaan siten, että kyseessä olisi asiallisesti viran olennainen muuttaminen. Käytännössä virkamiehen oma virka ja tehtävät sekä niihin liittyvä osaaminen ovat kuitenkin niitä seikkoja, jotka rajaavat, kenelle tehtävämääräys annetaan.

Ehdotetussa 26 d §:n 1 momentissa säädettäisiin siitä, että virkamiestä ei voida määrätä tehtävään, jonka sisältö ja organisatorinen asema poikkeavat olennaisesti virkamiehen viran tai virkasuhteen tehtävistä ja organisatorisesta asemasta. Pykälän 1 momentissa rajataan tehtävään määräämiseen liittyvä viran muuttuminen valtiovarainministeriön ohjeessa todettujen viran muuttamisen rajojen (virkamiehen tehtäviä ei voida tehtävämääräyksellä muuttaa siten, että kyseessä olisi asiallisesti viran olennainen muuttaminen) mukaisesti. Esityksen säännöskohtaisten perusteluiden (s. 49) mukaan tehtävään määräämistä rajoittaisivat virkamiehen virkanimike, viran tai virkasuhteen tosiasialliset virkatehtävät, kyseistä virkaa koskevat säännökset sekä käytännössä virkamiehen osaaminen. Todettu vastaa valtion virkamieslain muuttamista koskevia esitöitä (HE 61/2011 vp, s. 19) ja valtiovarainministeriön virantäytössä noudatettavista periaatteista annettua ohjetta.

Tehtävään määräämisessä virkamies määrätään hoitamaan tiettyä johtamis- tai muuta tehtävää omassa virassaan. Tehtävämääräys ja siihen kuuluvat tehtävät annetaan virkamiehelle hänen tämän virkansa ohessa. Myös tehtävämääräykseen mahdollisesti liittyvä nimike annetaan virkamiehelle viran virkanimikkeen ohessa. Tehtävään määräämisen yhteydessä viran muuttamisella tarkoitetaan sitä, että tehtävämääräyksellä virkamiehelle annettavia tehtäviä verrataan hänen omaan virkaansa, ja arvioidaan, miten tehtävämääräyksellä virkamiehelle annettavat tehtävät ja hänen oman virkansa tehtävät eroavat toisistaan, ja onko tämä muutos olennainen.

Viime kädessä sen arviointi, mitä tehtävään määrättäessä on pidettävä viran olennaisena muuttumisena, on nykyisin ministeriön yksittäistapauksellista kokonaisharkintaa, eikä tätä ole tarkoitus esityksellä muuttaa. Esityksen säännöskohtaisiin perusteluihin on kirjattu edellä kuvatusti harkinnassa huomioon otettavia seikkoja. Ehdotetun 26 d §:n mukaan tehtävään määräämistä koskevista päätöksistä olisi oikeus hakea muutosta valittamalla. Viime kädessä tuomioistuin ottaisi kantaa säännöksen tulkintaan.

Kun sääntelyä asiasta ei ole ja oikeuskäytäntö on hyvin vähäistä, kyse on pitkälti siitä, miten tehtävään määräämistä ja sen rajoja koskevaa valtiovarainministeriön ohjetta tulkitaan. Ohjeen mukaan virkamiehen tehtäviä ja virka-asemaa voidaan osin muuttaa tehtävään määräämisen kautta. Siten keskeinen kysymys on, miten ohjeessa tarkoitettua ”olennaista viran muuttamista” on tulkittava. Tätä koskeva tulkintakäytäntö ja -käsitys perustuvat pääosin valtiovarainministeriön tulkintakannanottoihin, joita ei ole kirjattu ohjeeseen. Eräiltä osin asiaan on otettu kantaa oikeuskäytännössä ja viime kädessä kullakin virastolla on omat käytänteensä.

Siitä, mikä on tehtävämääräyksen normaali, tavanomainen käyttöala, ei tästä johtuen vallitse valtioneuvoston kanslian käsityksen mukaan vakiintunutta yhtenäistä tulkintakäytäntöä ja -käsitystä. Valtioneuvoston kanslian käsitys on, että valtiovarainministeriö tulkitsee ohjettaan siten, että virkamiehelle tehtävämääräyksellä määrättyjä esimerkiksi esihenkilötehtäviä tulisi voida hoitaa oman viran ohella siten, että virka ja suurin osa sen tehtävistä pysyy tehtävämääräyksestä huolimatta pääosin samoina. Valtioneuvoston kanslian käsityksen mukaan muissa ministeriöissä tätä on tulkittu toisin siten, että viran tai virkasuhteen muutoksen laajuuden käytännön arvioinnissa ei niinkään ole painotettu sitä, kuinka laajan osan tehtävämääräyksellä määrättävät tehtävät kattavat virkamiehen tehtävistä, vaan ensi sijassa painotettu tosiasiallisia virkatehtäviä ja virkamiehen osaamista. Muissa ministeriöissä viran tehtävien ja organisatorisen aseman muutoksen on katsottu tehtävään määräämisessä voivan olla laajempi kuin valtiovarainministeriö on ohjeensa pohjalta tulkinnut ilman, että tehtävään määräämisellä olennaisesti muutettaisiin virkaa.

Valtiovarainministeriön virantäytössä noudatettavista periaatteista annetussa ohjeessa todetaan (s. 4–5), että viran olennaiset muutokset tulee toteuttaa tavanomaista nimittämismenettelyä käyttäen. Virkamiehen tehtäviä ja virka-asemaa voidaan kuitenkin osin muuttaa myös viran muuttamisen (valtion virkamieslain 4 §:ssä tarkoitettu viran muuttaminen) tai tehtävään määräämisen kautta. Viran muuttamisesta ohjeessa todetaan, että tilanteissa, joissa on

kysymys viran organisatorisen aseman nostamisesta tai viran muuttumisesta olennaisesti toiseksi, muutosta ei voida toteuttaa virkaa muuttamalla vaan on perustettava virka, joka täytetään tavanomaista nimittämismenettelyä käyttäen.

Valtioneuvoston kanslia katsoo, että valtiovarainministeriön ohjeen edellä kuvattuja viran muuttamista koskevia mainintoja ei sovelleta tehtävään määräämiseen. Ohjeessa todetaan, että virkamiehen tehtäviä ja virka-asemaa voidaan nimittämismenettelyn lisäksi osin muuttaa myös viran muuttamisen ja tehtävään määräämisen kautta. Virkaa muutettaessa sitä muutetaan pysyvästi. Tehtävään määräämisessä virkamies määrätään hoitamaan tiettyä johtamis- tai muuta tehtävää omassa virassaan ja tehtävämääräys ja siihen kuuluvat tehtävät annetaan virkamiehelle hänen vakinaisen virkansa tai määräaikaisen virkasuhteensa ohessa, eli virkamiehen omaa virkaa ei muuteta. Myös tehtävämääräykseen mahdollisesti liittyvä nimike annetaan virkamiehelle hänen vakinaisen virkansa tai määräaikaisen virkasuhteensa virkanimikkeen ohessa. Tehtävään määräämisessä ei ole kyse viran pysyvästä muuttamisesta, joka edellyttäisi virantäyttömenettelyn käyttämistä ja julkista viranhakua.

Ehdotettu tehtävään määrääminen ministeriöissä ei ulotu virantäyttömenettelyn alalle, eikä sillä siten myöskään kavenneta julkisen virantäytön alaa.

Tehtävään määrääminen määräajaksi tai toistaiseksi

Ehdotetun 26 d §:n 1 momentin mukaan ministeriö määrää virkamiehen tehtävään määräajaksi tai toistaiseksi. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan (s. 49) tehtävään määrättävä virkamies voi olla nimitetty virkaan tai määräaikaiseen virkasuhteeseen. Virkamies määrättäisiin tehtävään omassa virassaan tai virkasuhteessaan. Pykälän 1 momentissa säädettäisiinkin siitä, että määräaikaisessa virkasuhteessa oleva virkamies voitaisiin määrätä tehtävään vain virkasuhteensa keston ajaksi. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan (s. 50) ministeriö voisi määritellä, onko annettava tehtävämääräys voimassa määräajan vai toistaiseksi. Suosituksena kuitenkin olisi, että tehtävämääräys olisi ajallisesti rajoitettu, koska tehtävämääräyksellä ei voitaisi muuttaa virkaa tai virkasuhdetta sisällöltään kokonaan toiseksi. Tehtävämääräystä ei tulisi antaa ilman erityistä syytä yli viideksi vuodeksi.

Tehtävään määrääminen poikkeaa viran täyttämisestä. Se on normaalia töiden organisointia ja tehtävien järjestelyä, jota ei ole tarkoitettukaan luonteeltaan pysyväksi. Tätä heijastelee myös ehdotetun 26 d §:n 4 momentin 3 kohdan säännös, jonka mukaan tehtävämääräys päättyy päätöksellä, jonka tehtävään määräävä ministeriö voi tehdä perustellusta syystä.

Esimerkiksi valtion virkamieslain muuttamista koskevissa esitöissä todetaan (HE 61/2011 vp, s. 19), että otettaessa tehtävään määräämistä koskeva järjestelmä käyttöön virastossa määritellään, onko annettava tehtävään määräys voimassa määräajan vai toistaiseksi. Valtiovarainministeriön virantäytössä noudatettavista periaatteista annetun ohjeen (s. 5) mukaan työnantaja voi työnjohto- ja valvontaoikeutensa puitteissa määrätä, onko tehtävään määräys voimassa määräajan vai toistaiseksi. Koska tehtävään määräyksellä ei ole tarkoitus muuttaa virkaa, käytännössä suositellaan menettelyä, jossa tehtävään määräys on ajallisesti rajoitettu ja määräykseen sisältyy myös tieto siitä, miten se peruutetaan. Tehtävämääräystä ei tulisi antaa ilman erityistä syytä yli viideksi vuodeksi.

Käytännössä valtioneuvostossa valtaosa tehtävämääräyksistä annetaan määräaikaisina enintään viideksi vuodeksi. Jo valtion virkamieslain esitöiden ja valtiovarainministeriön ohjeen lähtökohtana on, että tarvittaessa tehtävään voidaan määrätä myös toistaiseksi. Ehdotettu 26 d §:n 1 momentti vastaa siten vakiintunutta käsitystä tehtävään määräämisen ajallisesta kestosta. Valtiovarainministeriön ohjeessa tehtävään määräämisen ajallisesta kestosta todettu on otettu huomioon esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa, joissa suositellaan (s. 7–8), että tehtävämääräys olisi ajallisesti rajoitettu.

Koska käytännössä valtioneuvostossa valtaosa tehtävämääräyksistä annetaan määräaikaisina enintään viideksi vuodeksi, valtioneuvoston kanslia katsoo, että 26 d §:n 1 momentin säännöstä olisi mahdollista tarkentaa seuraavasti:

> Ministeriö määrää ministeriön yhteiseen virkaan tai virkasuhteeseen nimitetyn muun kuin valtion virkamieslain 26 §:n 3 kohdassa tarkoitetun virkamiehen ministeriön toimintayksikön johtamistehtävään tai muuhun tehtävään määräajaksi ~~tai toistaiseksi~~.

Ehdotetun tehtävään määräämisen suhde työnantajan direktio-oikeuteen perustuvaan tehtävään määräämiseen

Ehdotetussa 26 d §:ssä säädettäisiin tehtävään määräämisestä. Lain voimaantulon jälkeen tehtävään määrääminen ministeriöissä perustuisi lähtökohtaisesti valtioneuvostolain 26 d §:ään. Ehdotettu tehtävään määrääminen korvaisi siten pääosin nykyisen työnantajan direktio-oikeuteen perustuvan tehtävään määräämisen ministeriöissä.

Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan (s. 53), että käytännössä ministeriöissä virkamiehille määrättävät tehtävät kattavat useimmiten virkamiesten koko työajan. Tehtävämääräyksellä virkamiehelle voidaan kuitenkin määrätä myös tehtäviä, joihin virkamiehen on tarkoitus käyttää vain osa työajastaan.

Siten ministeriöllä olisi ehdotettuun sääntelyyn perustuvan tehtävään määräämisen lisäksi myös jatkossa käytössään työnantajan yleiseen direktio-oikeuteen perustuva mahdollisuus määrätä virkamiehelle tehtäviä osana hänen virkatehtäviään. 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. Kyse olisi tällöin työnantajan työnjohtovaltaan perustuvasta työnjohdollisesta määräyksestä.

Valtioneuvoston kanslia katsoo, ettei tällaista yleistä työnantajan työnjohtovaltaan kuuluvaa direktio-oikeutta ole tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista sulkea pois. Työnjohdollinen määräys voisi käytännössä koskea esimerkiksi jonkin yksittäisen työtehtävän määräämistä virkamiehen suoritettavaksi. Valtioneuvoston kanslian käsityksen mukaan sääntely ei merkitsisi muutosta nykytilaan, jossa ministeriöissä vakiintuneesti tehdään harkintaa siitä, onko tehtävään määräämisessä kyse työnantajan työnjohdollisesta määräyksestä, joka toteutetaan epämuodollisesti esimerkiksi sähköpostilla tai suullisesti vai onko kyse erillistä menettelyä edellyttävästä tehtävään määräämisestä. Valtioneuvoston kanslian käsityksen mukaan rajanveto ehdotetun tehtävään määräämisen ja työnantajan direktio-oikeuteen perustuvan tehtävään määräämisen välillä ei aiheuttaisi käytännössä tulkintaongelmia. Valtioneuvoston kanslia katsoo, että 26 d §:n 1 momentin säännöstä voitaisiin sen soveltamisalan selventämiseksi täsmentää kuitenkin seuraavasti:

> Ministeriö määrää ministeriön yhteiseen virkaan tai virkasuhteeseen nimitetyn muun kuin valtion virkamieslain 26 §:n 3 kohdassa tarkoitetun virkamiehen ministeriön toimintayksikön johtamis~~tehtävään tai~~, hanke- tai muuhun tietyn tehtäväkokonaisuuden käsittävään tehtävään määräajaksi tai toistaiseksi.

Ammattiliitto Pro ry toteaa, että valitusoikeuden osalta esityksestä jää epäselväksi se, miten uusi säädettävä valitusoikeus toteutuu tilanteessa, jossa tehtävä ei ole ollut sisäisessä ilmoittautumismenettelyssä, mutta määräämiseen on kuitenkin sovellettu valtioneuvostolain tehtävään määräämistä. Miten huolehditaan, että päätös tiedoksi myös niille, jotka siitä olisivat olleet kiinnostuneita, mutta joilla ei ole ollut mahdollisuutta ilmoittautua tehtävään? Mikäli tällainen päätös ei ole valituskelpoinen ja kyseessä on viran organisatorinen muutos pysyvästi, taikka pidemmäksi aikaa, kyseessä on valitusoikeuden supistaminen siitä, mitä se valtion virkamieslain mukaan olisi.

Valtioneuvoston kanslian vastine: Ehdotetun 26 d §:n 5 momentin mukaan päätökseen, joka koskee tehtävään määräämistä, saa hakea muutosta valittamalla. Valitusoikeus koskisi kaikkia tehtävään määräämistä koskevia päätöksiä, myös sellaisia, joissa tehtävää ei ehdotetun 26 d §:n 2 momentin nojalla olisi perustellusta syystä ennen siihen määräämistä ilmoitettu tehtävään määräävän ministeriön virkamiesten ilmoittauduttavaksi. Tällaisessa tilanteessa valitusoikeus olisi virkamiehellä, joka on määrätty tehtävään. Säännöskohtaisten perustelun mukaan (s. 51) tehtävämääräystä edeltäisi pääsääntöisesti sisäinen ilmoittautumismenettely. Perustellusta syystä tehtävään määräämistä koskeva päätös voitaisiin tehdä myös ilman sitä edeltävää sisäistä ilmoittautumismenettelyä. Tämä voisi olla tehtävän luonteen tai ajallisen keston vuoksi perusteltua esimerkiksi tehtävien lyhytaikaisessa siirtymävaiheen järjestelyssä taikka projekti- tai hanketehtävissä, jotka liittyvät kiinteästi virkamiehen omiin virkatehtäviin. Sisäistä ilmoittautumismenettelyä ei käytettäisi myöskään tilanteissa, joissa virkamies määrättäisiin tehtävään ilman omaa suostumustaan.

Ammattiliitto Pro ry:n mukaan ottaen huomioon, että nyt säädettävä menettely lähentelee virkamieslain mukaista nimittämistä, järjestelyllä saavutettavat hallinnolliset hyödyt jäänevät pieniksi. On myös huomioitava, että mikäli viranomainen ei saisi sisäisessä ilmoittautumismenettelyssä lain kriteerit täyttäviä ja tehtävään soveltuvia hakijoita, joutuu viranomainen joka tapauksessa laittamaan viran julkiseen hakuun. Tällöin hallinnollista työtä olisi ollut vähemmän, jos virka olisi heti laitettu julkiseen hakuun.

Valtioneuvoston kanslian vastine: Nykyisin tehtävään määräämisen menettelystä ei säädetä laissa ja valtiovarainministeriön ohjeessa virantäytössä noudatettavista periaatteista todetaan ainoastaan, että tehtävään määräämisen menettelyssä noudatetaan avoimuutta, hyvää hallintoa ja soveltuvin osin virantäyttömenettelyn periaatteita. Koska nykytilanteessa tehtävään määräämisen menettely jää varsin avoimeksi ja alttiiksi epäyhtenäisten käytäntöjen muodostumiselle, ehdotetulla sääntelyllä on tarkoitus muodostaa koko valtioneuvostoa koskeva selkeä ja yhdenmukainen menettely tehtävään määräämiselle. Lisäksi kyse on virkamiehen oikeusturvasta ja siitä, että yhdenmukainen menettely vahvistaa avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Menettelyyn liittyvät oikeusturvatakeet saatetaan myös

asianmukaiselle tasolle. Ministeriöllä on aina mahdollisuus päätyä siihen, että tehtävä täytetään julkisen hakumenettelyn kautta, mikäli ministeriö katsoo sen tarkoituksenmukaisemmaksi.

Ammattiliitto Pro ry toteaa, että koska valtion virkamieslaista puuttuu nimenomainen säännös tehtävään määräämisestä, tulisi epäselvyyksien välttämiseksi arvioida tehtävään määräämisen käyttöalasta säätämistä valtion virkamieslailla ja jo sitä ennen selkeyttää valtiovarainministeriön asiaa koskevaa ohjetta. Nimenomaisen säännöksen puuttuminen ei ole johtanut epäselvään oikeustilaan. Tehtävään määräämisen rajoitukset ovat jo nyt johdettavissa valtion virkamieslaista ja oikeuskäytännöstä. Ohjausta valtion virkamieslain soveltamiseen valtiolla antaa valtiovarainministeriö.

Valtioneuvoston kanslian vastine: Valtioneuvoston kanslia viittaa edellä valtioneuvoston kanslian vastineessa sivuilla 1–2 kuvattuihin syihin sille, miksi säätämistä valtioneuvostolailla tehtävään määräämisestä ministeriöissä pidetään tarpeellisena.

Ammattiliitto Pro ry ei tunnista, että tehtävään määräämistä koskevat säännökset olisivat erityisen hajanaisia. Tehtävään määräämisen kehikko johdetaan valtion virkamieslaista, joka on virkamiesten oikeusasemaa säätelevä yleislaki. Tämän lisäksi valtiolla noudatetaan valtiovarainministeriön ohjetta, johon sisältyy ohjeistusta myös tehtävään määräämisestä. Ammattiliitto Pro ry huomauttaa, että ministeriöt ovat itsenäisiä työnantajia, joten on hyvinkin luonnollista, että työnantajan direktioon liittyvistä asioista säädetään kyseisen työnantajan omassa työjärjestyksessä. Lisäksi esityksessä on viitattu viranomaisiin, joilla on toiminnan luonteesta johtuen tehtävään määräämisestä omat säännöksensä. Kyseisten viranomaisten ja ministeriöiden toimintaympäristö ei ole verrattavissa toisiinsa.

Valtioneuvoston kanslian vastine: Tehtävään määräämisen ollessa yleisesti käytössä laillisuusvalvontaviranomaiset ja eduskunta ovat eri yhteyksissä kiinnittäneet huomiota tehtävään määräämisen yleistymiseen ja sitä koskevan sääntelyn puuttumiseen sekä esittäneet selvitettäväksi tarvetta säätää tehtävään määräämisestä ja siihen liittyvästä menettelystä lain tasolla.

Esityksen perusteluissa viitataan esityksen taustaa kuvattaessa (s. 4) muun muassa siihen, että tehtävään määräämistä koskevaa erityissääntelyä on ulkoministeriön osalta ulkoasiainhallintolaissa ja esimerkiksi Puolustusvoimien osalta puolustusvoimista annetussa laissa sekä Rajavartiolaitoksen osalta rajavartiolaitoksen hallinnosta annetussa laissa. Kuten valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunnossakin on todettu, ulkoasiainhallinnossa, Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa tehtävään määrääminen perustuu näiden hallinnonalojen ominaispiirteisiin liittyvistä syistä näitä hallinnonaloja koskeviin erityislakeihin. Ehdotetun 26 d §:n 6 momentin mukaan pykälässä säädettyä ei sovelleta ulkoasiainhallintolain 3 luvussa tarkoitettuihin ulkoasiainhallinnon virkamiehiin. Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 56) on kuvattu tehtävään määräämisen erityispiirteitä ulkoasiainhallinnossa.

Valtioneuvostosta ja sen ministeriöistä on annettu yhteistä sääntelyä etenkin perustuslaissa, valtioneuvostolaissa ja valtioneuvoston ohjesäännössä. Valtioneuvostolaissa säädetään valtioneuvoston organisaatiosta ja toimialajaosta, asioiden ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja päätöksentekojärjestyksestä. Valtioneuvoston ohjesäännöllä annetaan yhteiset säännökset ministeriön toimialasta, päätösvallasta ja sen siirrosta virkamiehelle, päätösvallan pidätysoikeudesta, esittelystä ministeriöissä, ministeriöiden esittelijöistä sekä virkamiesten kelpoisuusvaatimuksista ja tehtävistä. Valtioneuvoston kanslia viittaa edellä valtioneuvoston kanslian vastineessa sivuilla 1–2 kuvattuun siitä, miten esityksellä pyritään varmistamaan myös yhtenäinen tehtävään määräämisen toimintatapa ministeriöissä.

Ammattiliitto Pro ry:n mukaan uudenlaisen virkanimityksen ja tehtävään määräämisen välimaastoon sijoittuvan mallin luomista ei nähdä tarkoituksenmukaisena eikä varsinkaan oikeustilaa selventävänä. Esitetyssä muodossaan menettely lähentelee virkamieslain viranhaussa edellytettävää menettelyä, jonka lisäksi tehtävään määräämisen puitteet ovat jo olemassa. Esityksellä käytännössä supistetaan velvollisuuksia laittaa virka julkiseen hakuun tilanteissa, joissa organisatorinen asema muuttuu, jonka lisäksi se voi ohjata tehtävään määräämisen entistä laajempaan käyttöön. Näin ollen esitys voi heikentää virkamiesoikeudellisen viran julkisen haun periaatteen toteutumista ministeriötasolla.

Valtioneuvoston kanslian vastine: Valtioneuvoston kanslia viittaa edellä valtioneuvoston kanslian vastineessa sivuilla 2–6 lausuttuun.

JULKISEN SEKTORIN KOULUTETTUJEN NEUVOTTELUJÄRJESTÖ JUKO RY

Julkisen sektorin koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry (jäljempänä *JUKO ry*) ei pidä ensisijaisena tehtävämääräys -menettelyn kirjaamista vain valtioneuvostolakiin. Oikea paikka säätämiselle olisi valtion virkamieslaki. Säädöksen alaa ei ole perusteita rajata koskemaan vain valtioneuvostoa. JUKO esittää, että valiokunta lausuisi

käsittelynsä yhteydessä seuraavaa: ”Hallintovaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että tehtävään määräämisestä ei ole säädetty yleisesti valtionhallinnossa, vaikka menettelyä käytetäänkin vakiintuneesti monissa virastoissa. Siinä vaiheessa, kun valtion virkamieslakia (750/1994) uudistetaan, tehtävään määräämisestä, sen tarkkarajaisuudesta ja suhteesta viranhakuun, menettelyyn liittyvistä hyvän hallinnon periaatteista ja oikeusturvakysymyksistä tuleekin säätää kyseisessä yleislaissa.”

Valtioneuvoston kanslian vastine: Valtioneuvoston kanslia viittaa edellä valtioneuvoston kanslian vastineessa sivuilla 1–2 kuvattuihin syihin sille, miksi säätämistä valtioneuvostolailla tehtävään määräämisestä ministeriöissä pidetään tarpeellisena. Valtioneuvoston kanslia katsoo, että tehtävään määräämisestä ministeriöissä tulisi säätää hallituksen esityksessä esitetyllä tavalla valtioneuvostolaissa.

JUKO ry:n mukaan tehtävämääräysmenettelyn tarkoitusta ja tarkkarajaisuutta vasten tulisi vielä arvioida, onko mahdollisuus toistaiseksi voimassa olevaan tehtävämääräykseen ongelmaton ja perusteltu.

Valtioneuvoston kanslian vastine: Valtioneuvoston kanslia viittaa edellä valtioneuvoston kanslian vastineessa sivulla 5 tehtävään määräämisestä määräajaksi tai toistaiseksi lausuttuun.

JUKO ry:n mukaan vaikutusarvioinneissa sivuutetaan se, että tehtävämääräystä käytettäessä muista ministeriöistä ja ministeriöiden alaisesta hallinnosta ei ole mahdollista hakea kyseisiin tehtäviin, koska ne eivät tule avoimeen viranhakuun. Tämä koskee esimerkiksi yksikönpäällikön ja tiiminvetäjätehtäviä ministeriöissä. Perustelutekstin osuus ”virkamiehellä tulee jo olla tehtävän edellyttämää kokemusta ja asiantuntemusta, jota ei todennäköisesti olisi löydettävissä julkisen virantäytön kautta.” ei vastaa kaikilta osin todellisuutta. Valtionhallinnon kehittämisen kannalta erityisen toivottavaa olisi, että käytännön viranomaistyötä tekevältä virastotasolta voisi päästä nousemaan ministeriötason tehtäviin. Tätä hallituksen esitys ei ota huomioon ja JUKO ry esittääkin, että valiokunta kiinnittäisi huomiota laajempaan urakiertoon, mikä mahdollistuu vain avoimessa viranhaussa.

Valtioneuvoston kanslian vastine: Valtioneuvoston kanslia viittaa edellä valtioneuvoston kanslian vastineessa sivulla 3 ehdotetusta tehtävään määräämisestä ja julkisesta viranhausta lausuttuun.

JUKO ry:n mukaan ilmoittautumismenettelyä käytettäessä tulisi viranhakua mukaillen vastaavasti ilmoittaa noudatettavista palvelussuhteen ehdoista kuten palkkauksesta. JUKO esittää, että hallintovaliokunta tekisikin lausunnossaan esityksen lisäyksestä hallituksen esitykseen 26 d §:n 2 momenttiin seuraavasti: ”… Ilmoituksessa on mainittava tehtävän sisältö, kelpoisuusvaatimukset ja menestyksellisen hoitamisen muut edellytykset, mahdollinen vaikutus palvelussuhteen ehtoihin sekä ilmoittautumisen päättymisaika.”

Valtioneuvoston kanslian vastine: Tehtävään määräämisen yhteydessä todetaan jo tällä hetkellä, onko kyseisellä tehtävään määräämisellä vaikutuksia virkamiehen palkkaukseen. Muilta osin virkamiehen palvelussuhde pysyy ennallaan. Esityksen valmistelussa ei ole katsottu tarpeelliseksi erikseen säätää lailla velvollisuudesta ilmoittaa virkamiehen palvelussuhteen ehtoja, koska ne eivät mahdollista palkkausta lukuun ottamatta muutu tehtävään määräämisen seurauksena.

JULKISTEN JA HYVINVOINTIALOJEN LIITTO JHL RY

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry (jäljempänä *JHL*) katsoo, että muutos tulisi tehdä valtion virkamieslakiin, ei valtioneuvostolakiin. Ehdotettu muutos asettaisi ministeriöt ja valtion virastot eri asemaan, mikä ei ole perusteltua, sillä tehtävämääräyksiä tehdään myös virastoissa runsaasti. JHL ry ehdottaa asian valmistelua uudelleen.

Valtioneuvoston kanslian vastine: Valtioneuvoston kanslia viittaa edellä valtioneuvoston kanslian vastineessa sivuilla 1–2 kuvattuihin syihin sille, miksi säätämistä valtioneuvostolailla tehtävään määräämisestä ministeriöissä pidetään tarpeellisena. Valtioneuvoston kanslia katsoo, että tehtävään määräämisestä ministeriöissä tulisi säätää hallituksen esityksessä esitetyllä tavalla valtioneuvostolaissa. Tehtävään määrääminen perustuisi jatkossa ministeriöissä valtioneuvostolain säännöksiin ja ministeriöiden alaisessa hallinnossa työnantajan direktio-oikeuteen. Pääpiirteissään tehtävään määrääminen ministeriöissä ja ministeriöiden alaisessa hallinnossa vastaisi toisiaan riippumatta siitä, olisiko tehtävään määräämisestä säädetty lailla vai perustuisiko se työnantajan direktio-oikeuteen. Valtioneuvostolakiin perustuvassa tehtävään määräämisessä muutoksenhakuoikeus olisi kuitenkin laajempi. On arvioitu olevan tarpeen, että ministeriöiden tehtävään määräämiseen ja sitä koskevaan menettelyyn liittyvä epäyhtenäisyys poistettaisiin. Nykyisen oikeustilan on arvioitu edellyttävän joutuisia lainsäädäntötoimia. Asiaintilan korjaamiseksi on katsottu tarkoituksenmukaiseksi edetä asiassa valtioneuvostolakia muuttamalla. Valtioneuvoston kanslia katsoo, ettei asiaa ole tarvetta valmistella uudelleen.

JHL:n mukaan esityksessä jää epäselväksi työnantajan direktio-oikeuden käyttämisen, tehtävämääräyksen sekä virkaan/virkasuhteeseen nimittämisen rajat ja miten tulkinta näiden välillä tulisi ratkaista.

Valtioneuvoston kanslian vastine: Valtioneuvoston kanslia viittaa edellä valtioneuvoston kanslian vastineessa sivuilla 2–6 lausuttuun.

JHL katsoo, että esityksessä tehtävään määrääminen muistuttaa vahvasti virkaan nimittämistä menettelytavoiltaan ja muutoksenhakuoikeudeltaan. Asiassa tulisi pohtia, olisiko kuitenkin tarkoituksenmukaisempaa käyttää julkista hakumenettelyä, sillä hallinnollinen työmäärä on käytännössä sama.

Valtioneuvoston kanslian vastine:

Nykyisin tehtävään määräämisen menettelystä ei säädetä laissa ja valtiovarainministeriön ohjeessa virantäytössä noudatettavista periaatteista todetaan ainoastaan, että tehtävään määräämisen menettelyssä noudatetaan avoimuutta, hyvää hallintoa ja soveltuvin osin virantäyttömenettelyn periaatteita. Koska nykytilanteessa tehtävään määräämisen menettely jää varsin avoimeksi ja alttiiksi epäyhtenäisten käytäntöjen muodostumiselle, ehdotetulla säänte lyllä on tarkoitus muodostaa koko valtioneuvostoa koskeva selkeä ja yhdenmukainen menettely tehtävään määräämiselle. Lisäksi kyse on virkamiehen oikeusturvasta ja siitä, että yhdenmukainen menettely vahvistaa avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Menettelyyn liittyvät oikeusturvatakeet saatetaan myös asianmukaiselle tasolle. Ministeriöllä on aina mahdollisuus päätyä siihen, että tehtävä täytetään julkisen hakumenettelyn kautta, mikäli ministeriö katsoo sen tarkoituksenmukaisemmaksi. On kuitenkin otettava huomioon, että rekrytointiprosessin kesto on huomattavasti pidempi käytettäessä julkista hakumenettelyä tehtävään määräämisen sijaan.

JHL:n mukaan esityksessä olisi perusteltua mainita nimenomaisesti säännöksessä, että tehtävään ilmoittautuneilla virkamiehillä, joita ei määrätä tehtävään, olisi muutoksenhakuoikeus päätökseen.

Valtioneuvoston kanslian vastine: Ehdotetussa 26 d §:n 5 momentissa säädetty muutoksenhakuoikeus on tarkoitettu koskemaan myös muita tehtävään ilmoittautuneita virkamiehiä kuin tehtävään määrättyä virkamiestä. Valtioneuvoston kanslia katsoo, että 26 d §:n 5 momenttia voitaisiin täydentää seuraavasti:

> Poiketen siitä, mitä valtion virkamieslain 57 §:n 3 momentin 3 kohdassa säädetään, päätökseen, joka koskee 1 momentissa tarkoitettua tehtävään määräämistä, saa hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Sen lisäksi, mitä mainitussa laissa säädetään, valitusoikeus on 2 momentissa tarkoitetulla tehtävään määräävän ministeriön virkamiehellä, joka on ilmoittautumisen päättymisaikaan mennessä ilmoittautunut tehtävään. Edellä 4 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun päätökseen, joka koskee tehtävämääräyksen päättymistä, saa hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää. Muutoin muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä valtion virkamieslaissa säädetään.

JHL:n mukaan ongelmallinen kohta esityksessä on se, että tehtävän ilmoitusta ei olisi perustellusta syystä tarpeen ilmoittaa ministeriössä.

Valtioneuvoston kanslian vastine: Ehdotetun 26 d §:n 2 momentin säännöskohtaisten perustelujen mukaan (s. 51) pääsääntönä olisi, että tehtävämääräystä edeltäisi sisäinen ilmoittautumismenettely. Perustellusta syystä tehtävään määräämistä koskeva päätös voitaisiin tehdä myös ilman sitä edeltävää sisäistä ilmoittautumismenettelyä. Tämä voisi olla tehtävän luonteen tai ajallisen keston vuoksi perusteltua esimerkiksi tehtävien lyhytaikaisessa siirtymävaiheen järjestelyssä taikka projekti- tai hanketehtävissä, jotka liittyvät kiinteästi virkamiehen omiin virkatehtäviin. Sisäistä ilmoittautumismenettelyä ei käytettäisi myöskään tilanteissa, joissa virkamies määrättäisiin tehtävään ilman omaa suostumustaan. Valtioneuvoston kanslia katsoo, että ehdotettu poikkeussäännös on tarpeellinen.

JHL:n mukaan ilmoitusajalle tulisi olla säädetty vähimmäisaika laissa.

Valtioneuvoston kanslian vastine: Pääsääntöisesti tehtävään määräämistä edeltävän ilmoittautumismenettelyn ilmoittautumisaika olisi vähintään 14 kalenteripäivää. Koska tehtävään määräämisen tilanteet kuitenkin vaihtelevat, ei esityksessä ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi säätää virkamiesten ilmoittautumiselle varattavasta vähimmäisajasta ottaen huomioon, että virkamiesten joukko, joka voisi tulla määrättäväksi tehtävään, voi olla pieni tai tehtävämääräys voisi kohdistua ajalliselta kestoltaan lyhyeen tehtäväkokonaisuuteen. Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 51) kuitenkin suositellaan, että tavanomaisissa ilmoittautumistilanteissa käytettäisiin ilmoittautumisaikaa, joka on vähintään 14 kalenteripäivää.

JHL katsoo, että esimerkiksi yksikön päälliköksi määrääminen muuttaa helposti viran toiseksi eli kyse olisi tällöin toiseen virkaan nimittämisestä. Näin on erityisesti, jos virkamies ei enää tehtävään määräämisen jälkeen tee substanssiin liittyviä virkatehtäviä, vaan tehtävät painottuvat esimerkiksi henkilöstöjohtamiseen. Tällaisessa tilanteessa tulisi kyseinen tehtävä eli oikeammin virka laittaa julkiseen hakumenettelyyn, jolloin myös ministeriön ulkopuolelta on mahdollista hakeutua siihen. Tehtävään määrääminen ei saa muodostua keinoksi välttää julkinen hakumenettely, joka on kuitenkin pääperiaate ja joka tulee myös säilyttää sellaisena.

Valtioneuvoston kanslian vastine: Valtioneuvoston kanslia viittaa edellä valtioneuvoston kanslian vastineessa sivuilla 2–6 lausuttuun.

JHL katsoo, että tehtävään määräämistä ei pidä tehdä toistaiseksi voimassa olevana, vaan ainoastaan määräaikaisena toimena. Toistaiseksi voimassa olevana määrääminen tarkoittaisi käytännössä virkaan nimittämistä ja viran muuttumista kokonaan toiseksi. Kyse olisi merkittävästä muutoksesta virkamiehen asemassa.

Valtioneuvoston kanslian vastine: Valtioneuvoston kanslia viittaa edellä valtioneuvoston kanslian vastineessa sivulla 5 tehtävään määräämisestä määräajaksi tai toistaiseksi lausuttuun.

JHL:n mukaan esityksessä ei ole otettu kantaa tehtävämääräyksen päättymiseen siltä osin, päättyykö tehtävä heti esimerkiksi päätöksen tiedoksiantoon vai noudatetaanko siinä irtisanomisaikaa. Perusteltua olisi noudattaa kohtuullista irtisanomisaikaa, esimerkiksi virkamiehen tavanomaista irtisanomisaikaa, jota noudatettaisiin hänen omassa virassaan, sillä tehtävämääräyksen päättyminen todennäköisesti laskee virkamiehen palkkausta vaativuuden muuttuessa.

Valtioneuvoston kanslian vastine: Tehtävään määräämisen myötä virkamiehen taustavirka pysyy ennallaan ja tehtävämääräyksen päättyessä virkamies palaa takaisin omaan taustavirkaansa. Tehtävämääräyksen päättymisessä ei ole kysymys virkamiehen viran tai virkasuhteen päättymisestä eikä esityksessä ole katsottu tarpeelliseksi säätää irtisanomisaikaa tehtävämääräyksen päättymiselle.

JHL:n mukaan haasteellista voi olla se, että virkamies ei itse pysty irtautumaan tehtävämääräyksestä ilman, että ministeriö tekee siitä päätöksen. Virkamiehelle tulisi mahdollistaa ”irtisanoutuminen” tehtävämääräyksestä.

Valtioneuvoston kanslian vastine: Tehtävämääräys kestää pääsääntöisesti sovitun ajan loppuun saakka, eikä esityksessä ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi säätää virkamiehen mahdollisuudesta päättää tehtävämääräys. Virkamies on velvollinen hoitamaan hänelle annettuja virkatehtäviä eikä tehtävämääräyksen luonne muuta tätä periaatetta. Tilanteita on kuitenkin aina tarkasteltava tapauskohtaisesti ja esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 53) onkin todettu, että tehtävämääräys voisi poikkeuksellisesti päättyä perustellusta syystä myös tilanteessa, jossa tehtävään määrätty virkamies tätä pyytää.

OIKEUSMINISTERIÖ

Oikeusministeriön mukaan säännöksessä tehtävään määräämisen käyttöala näyttää jäävän edelleen merkittävän väljäksi ja laajaksi. Vaikuttaa siltä, että esitetyllä sääntelyllä pyritään säätämään jo noudatetusta käytännöstä, jossa valtioneuvostossa tehtävään määräämisellä viran tehtäviä ja organisatorista asemaa on katsottu voitavan muuttaa suhteellisen laajasti. Muun muassa perusteluissa tehtävämääräyksen käyttöalasta todettu ja muutoksenhakua koskeva sääntely ilmentävät sitä lähtökohtaa, että valtioneuvostolaissa säädettäväksi ehdotettu tehtävään määrääminen voisi olla luonteeltaan sellainen päätös, joka oikeusvaikutuksiltaan rinnastuu virkaan tai virkasuhteeseen nimittämiseen. Vaikuttaa siltä, että esitetyllä säännöksellä myös pyritään lisäämään tehtävään määräämisen käytettävyyttä (s. 22). Sääntelyn arvioinnin kannalta olennaista onkin, missä määrin tehtävään määräämistä koskeva menettely ministeriöissä syrjäyttää virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevan menettelyn ja siihen kuuluvat perustuslakiin kiinnittyvät lähtökohdat. Tehtävään määräämisen käyttöalaa olisi mahdollista rajata säännösperusteisesti nyt ehdotetusta. Tämä ei kuitenkaan välttämättä vastaisi esityksen julkilausuttuja tavoitteita.

Valtioneuvoston kanslian vastine: Valtioneuvoston kanslia viittaa edellä valtioneuvoston kanslian vastineessa sivuilla 2–6 lausuttuun.

Oikeusministeriön mukaan asianmukaisinta olisi säätää valtioneuvostolaissa siitä, että yleiset perusteet tehtävään määräämiselle ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Valiokunnan mietinnön perusteluissa olisi mahdollista selventää, että näitä kriteereitä on tarkoitettu tulkittavaksi perustuslain yleisiä nimitysperusteita vastaavasti.

Valtioneuvoston kanslian vastine: Valtioneuvoston kanslia katsoo, että ehdotettua 26 d §:n 2 momenttia voitaisiin muuttaa seuraavasti:

~~Tehtävään määrättävän virkamiehen valinnassa sovelletaan perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyjä yleisiä nimitysperusteita.~~Yleiset perusteet tehtävään määräämiselle ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Johtamistehtävään määrättävältä virkamieheltä edellytetään käytännössä osoitettua johtamistaitoa.

Lisäksi valtioneuvoston kanslia yhtyy oikeusministeriön lausunnossa esitettyyn käsitykseen siitä, että valiokunnan mietinnön perusteluissa voitaisiin selventää, että näitä kriteereitä on tarkoitettu tulkittavaksi perustuslain yleisiä nimitysperusteita vastaavasti.

PUOLUSTUSMINISTERIÖ

Puolustusministeriö uudistaa näkemyksenään, että tehtävään määräämistä koskeva sääntely tulisi nähdä osana yleistä virkamiehiä koskevaa sääntelyä. Mahdollisen laintasoisen sääntelyn tarpeellisuus tai selkeyttämistarve ja/tai sitä alemman tasoisen ohjeistuksen tarpeen arviointi jäisi siten toimivaltaisen ministeriön tehtäväksi. Puolustusministeriö ei pidä tavoiteltavana, että valtion virkamiesten oikeussuojasta säädeltäisiin samassa asiassa eri tavoin sen mukaan, minkä viraston palveluksessa virkamies on. Puolustusministeriön näkökulmasta voimassa oleva tehtävään määräämistä koskeva sääntely on koettu toimivaksi.

Valtioneuvoston kanslian vastine: Valtioneuvoston kanslia viittaa edellä valtioneuvoston kanslian vastineessa sivuilla 1–2 kuvattuihin syihin sille, miksi säätämistä valtioneuvostolailla tehtävään määräämisestä ministeriöissä pidetään tarpeellisena. Tehtävään määrääminen perustuisi jatkossa ministeriöissä valtioneuvostolain säännöksiin ja ministeriöiden alaisessa hallinnossa työnantajan direktio-oikeuteen. Pääpiirteissään tehtävään määrääminen ministeriöissä ja ministeriöiden alaisessa hallinnossa vastaisi toisiaan riippumatta siitä, olisiko tehtävään määräämisestä säädetty lailla vai perustuisiko se työnantajan direktio-oikeuteen. Valtioneuvostolakiin perustuvassa tehtävään määräämisessä muutoksenhakuoikeus olisi kuitenkin laajempi. On arvioitu olevan tarpeen, että ministeriöiden tehtävään määräämiseen ja sitä koskevaan menettelyyn liittyvä epäyhtenäisyys poistettaisiin. Nykyisen oikeustilan on arvioitu edellyttävän joutuisia lainsäädäntötoimia. Asiaintilan korjaamiseksi on katsottu tarkoituksenmukaiseksi edetä asiassa valtioneuvostolakia muuttamalla.

SISÄMINISTERIÖ

Sisäministeriö pitää kannatettavana, että rajavartiolaitoksen osalta erityissääntely säilyy ennallaan. Esityksessä olisikin perusteltua selventää Rajavartiolaitosta koskevaa erityissääntelyä sekä sitä, ettei esitys koske Rajavartiolaitoksen esikunnan virkoja, vaan ainoastaan ministeriön virkoja.

Valtioneuvoston kanslian vastine: Ehdotetussa 26 d §:n 1 momentissa säädetään, että ministeriö määrää ministeriön yhteiseen virkaan tai virkasuhteeseen nimitetyn virkamiehen ministeriön toimintayksikön tehtävään. Ehdotettu 26 d § ei siten sanamuotonsa mukaisesti tule sovellettavaksi Rajavartiolaitoksen esikunnan virkoihin, eikä valtioneuvoston kanslian käsityksen mukaan esitystä ole tältä osin tarpeen selventää.

Sisäministeriö toteaa, että jatkossa tehtävään määrääminen perustuisi ministeriöissä valtioneuvostolain säännöksiin ja ministeriöiden alaisessa hallinnossa työnantajan direktio-oikeuteen, ellei niiden osalta asiaa olisi säännelty erityislainsäädännöllä. Sisäministeriö pitää suotavana, että myös alaisen hallinnon osalta tehtävämääräysten sääntelyä selkiytettäisiin ja tuotaisiin lain tasolle siltä osin kuin näin ei vielä ole tehty.

Valtioneuvoston kanslian vastine: Valtioneuvoston kanslia viittaa edellä puolustusministeriön lausuntoon antamaansa vastineeseen.

ULKOMINISTERIÖ

Ulkoministeriö toteaa, että lakiehdotuksen 26 d §:ssä todetaan, että pykälässä säädettyä ei sovelleta ulkoasiainhallintolain 3 luvussa tarkoitettuihin ulkoasiainhallinnon virkamiehiin. Tämä on ulkoministeriön toiminnan kannalta välttämätön selkeytys ja vastaa ulkoministeriön edellisessä lausunnossa tekemää ehdotusta perusteluineen.

Valtioneuvoston kanslian vastine: Ei erityistä lausuttavaa.

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Valtioneuvoston oikeuskanslerin mukaan sikäli kuin käytännöt ovat ministeriöissä kehittyneet siihen suuntaan, että 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. Säännöksen perustelut vaikuttaisivat olevan jossain määrin jännitteisessä suhteessa itse säännöksen kanssa. Perusteluista on luettavissa pyrkimys ikään kuin jollakin tavoin liudentaa säännöksen sanamuotoa niiden korostaessa valtiovarainministeriön 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. Valtioneuvoston oikeuskansleri toteaa, ettei 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.

Valtioneuvoston kanslian vastine: Valtioneuvoston kanslian käsityksen mukaan esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 50) kuvattu tehtävään määräämisen soveltamiskäytäntö ministeriöissä ei merkitse avoimen virantäytön sivuuttamista. Valtioneuvoston kanslia viittaa edellä valtioneuvoston kanslian vastineessa sivuilla 2–6 lausuttuun.

Valtioneuvoston oikeuskansleri ei ole täysin vakuuttunut siitä, että ehdotettu sääntely selkiinnyttäisi oikeustilaa nykyisestä. Valtioneuvoston oikeuskansleri toteaa, että voi 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.

Valtioneuvoston kanslian vastine: Tehtävään määräämisestä ei ole säädetty yleislainsäädännössä, minkä lisäksi valtiovarainministeriön ohjeessa virantäytössä noudatettavista periaatteista annettu ohjaus tehtävään määräämisestä ja siihen liittyvästä menettelystä on varsin yleispiirteistä. Koska nykytilanteessa tehtävään määräämisen menettely jää varsin avoimeksi ja alttiiksi epäyhtenäisten käytäntöjen muodostumiselle, ehdotetulla sääntelyllä on tarkoitus varmistaa yhtenäiset ja selkeät laintasoiset säännökset koko valtioneuvostossa sekä selkeyttää ministeriöiden nykyisiä käytäntöjä ja yhtenäistää niitä valtioneuvostotasolla.

Tehtävään määrääminen on käytössä yhtä ministeriötä lukuun ottamatta kaikissa ministeriöissä. Suhteessa virkaan nimittämiseen tehtävään määräämistä käytetään ministeriöissä varsin vähän. Valtaosa ministeriöiden tehtävistä täytetään virantäyttömenettelyssä. Vaikka määrällisesti tehtävämääräyksiä on vähän, vaikuttaa tehtävämääräys merkittävästi virkamiehen oikeuksiin ja velvollisuuksiin. On pidetty tarpeellisena varmistaa yhtenäiset ja selkeät käytännöt tehtävään määräämisessä koko valtioneuvostossa.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin mukaan esityksen perusteella jää epäselväksi, missä tilanteissa tehtävämääräys ministeriöissä jatkossa annettaisiin ehdotettavan sääntelyn nojalla ja missä tilanteissa työnantajan direktio-oikeuden nojalla. Säännöksen sanamuoto 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. 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.

Valtioneuvoston kanslian vastine: Valtioneuvoston kanslia viittaa edellä valtioneuvoston kanslian vastineessa sivulla 6 ehdotetun tehtävään määräämisen suhteesta työnantajan direktio-oikeuteen perustuvasta tehtävään määräämisestä lausuttuun.

Valtioneuvoston oikeuskansleri toteaa, että virkamiesoikeuden systematiikan näkökulmasta voidaan 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.

Valtioneuvoston kanslian vastine: Valtioneuvoston kanslia viittaa edellä puolustusministeriön lausuntoon antamaansa vastineeseen sivulla 11.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin mukaan 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 toisenlaista valmistelua ja pohdintaa.

Valtioneuvoston kanslian vastine: Esityksen tarkoituksena ei ole viedä ministeriöissä käytössä olevaa tehtävään määräämistä ulkoasiainhallinnon virkajärjestelmän suuntaan. Ulkoasiainhallinnon virkajärjestelmä on oma kokonaisuutensa ja esityksessä on tuotu esille se, että ulkoasiainhallinnossa tehtävään määrääminen perustuu ulkoasiainhallintolakiin eikä ehdotettua tehtävään määräämistä ministeriöissä koskevaa 26 d §:ää näin ollen sovelleta ulkoasiainhallinnon virkamiehiin.

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Valtiovarainministeriö toteaa, että se ei aiemmin lausunnossaan (VN/19968/2025, 22.8.2025) esitysluonnoksesta valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta kannattanut esitysluonnosta siltä osin, kun siinä ehdotettiin tehtävään määräämisestä säädettäväksi valtioneuvostolaissa. 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 tai hallinnon yleislainsäädäntöön jää osin epäselväksi. Esityksen sääntelyratkaisu poikkeaa monelta osin valtion virkamieslain systematiikasta, eikä se selkeytä nykytilaa vaan pikemmin hämärtää kokonaisuutta entisestään. 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 valtion virkamieslain 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.

Valtioneuvoston kanslian vastine: Valtioneuvoston kanslia viittaa edellä valtioneuvoston kanslian vastineessa sivuilla 1–2 kuvattuihin syihin sille, miksi säätämistä valtioneuvostolailla tehtävään määräämisestä ministeriöissä pidetään tarpeellisena. Valtioneuvostolakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset tehtävään määräämisen käyttöalasta, tehtävään määrättävän virkamiehen valinnassa noudatettavista arviointiperusteista sekä tehtävään määräämiseen liittyvästä menettelystä, mukaan lukien muutoksenhaku. Esityksessä on pyritty sääntelemään viranomaistoimivaltuuksia täsmällisesti ja tarkasti. Valtioneuvoston kanslia katsoo, että tehtävään määräämisestä ministeriöissä tulisi säätää hallituksen esityksessä esitetyllä tavalla valtioneuvostolaissa. Edelleen valtioneuvoston kanslia katsoo, ettei säädöstä perusteluineen ole tarvetta laatia uudelleen.

Valtiovarainministeriön mukaan jatkossa osassa tilanteita tehtävään määrättäisiin valtioneuvostolain säädösten mukaisesti, osassa tilanteita toimittaisiin jatkossakin direktio-oikeuden ja valtion virkamieslain sekä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 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 mainitsemasta työnantajan yleiseen direktio-oikeuteen perustuvasta mahdollisuudesta määrätä virkamiehelle tehtäviä osana hänen virkatehtäviään ilman, että noudatetaan nyt ehdotettuja säännöksiä.

Valtioneuvoston kanslian vastine: Valtioneuvoston kanslia viittaa edellä valtioneuvoston kanslian vastineessa sivulla 6 ehdotetun tehtävään määräämisen suhteesta työnantajan direktio-oikeuteen perustuvaan tehtävään määräämisestä lausuttuun.

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

Valtioneuvoston kanslian vastine: Ministeriöissä on laajasti käytössä ministeriöiden yhteiset virat eikä yksikkö- tai osastokohtaisia virkoja enää käytetä yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta. Myös määräaikaisessa virkasuhteessa oleva virkamies voidaan määrätä tehtävään määräaikaisen virkasuhteen keston ajaksi. Valtioneuvoston kanslia katsoo, että 26 d §:n 1 momentin säännöksiä voitaisiin täsmentää seuraavasti:

> Ministeriö määrää ministeriön yhteiseen virkaan tai määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetyn muun kuin valtion virkamieslain 26 §:n 3 kohdassa tarkoitetun virkamiehen ministeriön toimintayksikön

> johtamistehtävään tai muuhun tehtävään määräajaksi tai toistaiseksi. Ministeriön ~~yhteiseen~~ määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetty virkamies voidaan määrätä tehtävään vain virkasuhteensa keston ajaksi.

Valtiovarainministeriön mukaan kokonaisuutena ehdotettu toinen momentti tuo tehtävänmääräämismenettelyn hyvin lähelle virantäyttöä, mikä on omiaan hämärtämään rajaa virantäytön ja esityksen mukaisen tehtävään määräämismenettelyn välillä.

Valtioneuvoston kanslian vastine: Tehtävään määräämisestä ja sitä koskevasta menettelystä ministeriöissä säädettäisiin ministeriöissä jo olemassa olevaan käytäntöön perustuen. Esitetty sääntely pohjautuu osaltaan valtiovarainministeriön virantäytössä noudatettavista periaatteista annettuun ohjeeseen, jonka mukaan (s. 5) on syytä kiinnittää huomiota siihen, että menettelyssä noudatetaan soveltuvin osin virantäyttömenettelyn periaatteita. Tämä voi toteutua ainakin siten, että tehtävään halukkaat virkamiehet voivat ilmoittautua asianomaisiin tehtäviin ja ilmoittautuneiden ansioita vertaillaan tasapuolisesti ja objektiivisesti. Koska ohjeen mukaan virantäyttömenettelyn periaatteita noudatetaan ”soveltuvin osin”, on niiden käytännön noudattamisen tapa laajalti ministeriöiden harkinnassa. Selkeän soveltamisohjeen puuttuessa ministeriöiden käytännöt eivät olekaan olleet yhtenäisiä. Esityksellä on tarkoitus yhtenäistää ministeriöiden käytäntöjä.

Valtiovarainministeriö toteaa, että esityksen 26 d §:n 2 momentin mukaan käytettäessä ilmoittautumismenettelyä, tehtävään määräämistä koskevassa ilmoituksessa olisi mainittava muun muassa tehtävän kelpoisuusvaatimukset. Myös tämä määritelmä poikkeaa valtion virkamieslain systematiikasta. Valtion virkamieslain 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. Valtiovarainministeriön asiaa koskevan ohjeen mukaan ”virkaan vaadittavia kelpoisuusvaatimuksia ei voi kiertää tehtävään määräyksellä”.

Valtioneuvoston kanslian vastine: Ehdotetussa 26 d §:n 2 momentissa tehtävän kelpoisuusvaatimuksilla tarkoitetaan muussa laissa tai asetuksessa säädettyjä virkojen, virkojen tehtävien tai nimikkeiden erityisiä kelpoisuusvaatimuksia. Valtioneuvoston kanslia katsoo, että 26 d §:n 2 momenttia voitaisiin täydentää seuraavasti:

> Tehtävä on ennen siihen määräämistä ilmoitettava tehtävään määräävän ministeriön virkamiesten ilmoittauduttavaksi, jollei perustellusta syystä muuta johdu. Ilmoituksessa on mainittava tehtävän sisältö, säädetyt kelpoisuusvaatimukset ja menestyksellisen hoitamisen muut edellytykset sekä ilmoittautumisen päättymisaika.

Valtiovarainministeriön mukaan olisi perustellumpaa säätää selkeästi ja täsmällisesti siitä, miltä osin tehtävään määrääminen rinnastetaan virkaan tai virkasuhteeseen nimittämiseen kuin siitä, että tehtävään määräämisessä noudatetaan perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyjä nimitysperusteita.

Valtioneuvoston kanslian vastine: Ehdotetussa 26 d §:n 2 momentissa tarkoituksena ei ole rinnastaa tehtävään määräämistä virkaan tai virkasuhteeseen nimittämiseen. Tästä syystä on katsottu tarpeelliseksi todeta, että tehtävään määrättävän virkamiehen valinnassa sovelletaan perustuslain mukaisia yleisiä nimitysperusteita (kyky, taito ja koeteltu kansalaiskunto). Säätämällä näistä tehtävään määrättävän virkamiehen valinnassa noudatettavista arviointiperusteista on tavoitteena ollut vahvistaa tehtävään määräämismenettelyn avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.

Valtiovarainministeriö toteaa, että 26 d §:n 2 momentissa säädettäisiin myös siitä, että johtamistehtävään määrättävältä virkamieheltä edellytetään käytännössä osoitettua johtamistaitoa. Pykälästä tai sen säännöskohtaisista perusteluista ei käy ilmi, onko kyseessä valtion virkamieslain systematiikan mukainen lakitasolla säädetty erityinen kelpoisuusvaatimus vai muu tehtävään määräämisen edellytys. Pykälästä tai sen säännöskohtaisista perusteluista ei myöskään käy ilmi, miten valtioneuvostolakiin ehdotettava käytännössä osoitettu johtamistaito eroaa valtion virkamieslain 8 §:n 2 momentissa erityisenä kelpoisuusvaatimuksena ylimmälle johdolle säädetystä käytännössä osoitetusta johtamistaidosta. Suhde valtion virkamieslain systematiikkaan tulisi avata selkeästi, jos vastaava termi tai määritelmä otetaan valtioneuvostolaissa käyttöön. Jos esityksen määritelmä eroaa valtion virkamieslain vastaavasta määritelmästä, väärinkäsitysten ja -tulkintojen määrä ja vaara on ilmeinen.

Valtioneuvoston kanslian vastine: Kyse on lakitasolla säädetystä erityisestä kelpoisuusvaatimuksesta. Ehdotetussa säännöksessä ei tarkoiteta muun muassa osastopäällikölle valtion virkamieslain 8 §:n 2 momentissa asetettua erityistä kelpoisuusvaatimusta ”käytännössä osoitetusta johtamistaidosta ja johtamiskokemuksesta” siltä osin kuin kyse on johtamiskokemuksesta. Johtamiskokemuksella viitataan kokemukseen, jota virkamies voi hankkia esimerkiksi linja- ja henkilöstöjohtamistehtävissä. Ehdotetussa 26 d §:n 2 momentissa tarkoitettu käytännössä osoitettu

johtamistaito sen sijaan vastaa muun muassa osastopäällikölle valtion virkamieslain 8 §:n 2 momentissa asetettua erityistä kelpoisuusvaatimusta.

Käytännössä osoitettua johtamistaitoa on mahdollista hankkia kokemuksen myötä karttuvalla osaamisella, esimerkiksi hankkeen johtamisella. Johtamistaidon eri osa-alueet voivat painottua erilaisissa tehtävissä eri tavalla. Esimerkiksi yksikön päällikön tehtävää alemman tasoisissa johtamistehtävissä, kuten ryhmän ja tiimin johtamistehtävässä, edellytykset käytännössä osoitetun johtamistaidon osoittamiselle ovat laadullisesti ja määrällisesti vähäisemmät kuin yksikön päällikön tehtävässä.

Valtiovarainministeriön mukaan 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”.

Valtioneuvoston kanslian vastine: Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 55) koko kappale, jonka yhteen virkkeeseen valtiovarainministeriö lausunnossaan viittaa, kuuluu ”(e)dellä on selostettu syitä, joiden vuoksi valtion virkamieslaissa säädetystä muutoksenhakukiellosta poikkeaminen on katsottu perustelluksi. Muutoksenhakuoikeus tehtävään määräämistä koskevasta päätöksestä on jo nykyisin tilanteessa, jossa tehtävään määrääminen ei perustu virkamiehen suostumukseen. Perusteltua on, että vastaavasti tilanteessa, jossa tehtävämääräys päätetään ilman virkamiehen suostumusta, virkamiehellä olisi oikeus hakea muutosta ministeriön päätökseen. Edellä on tehtävään määräämistä koskevan päätöksen osalta ehdotettu, että valtion virkamieslaista poiketen muutoksenhakuoikeus olisi myös tilanteessa, jossa virkamies on antanut suostumuksensa tehtävään määräämiseen. Vastaavasti ehdotetaan, että muutoksenhakuoikeus tehtävämääräyksen päättymistä koskevaan päätökseen olisi myös silloin, kun tehtävään määräämisen päättyminen perustuu virkamiehen suostumukseen.”

Kappaleessa on tarkoitus kuvata nimenomaisesti valtion virkamieslain mukaista tehtävään määräämistä koskevan muutoksenhakusääntelyn nykytilaa, koska ehdotettuun muutoksenhakua koskevaan 26 d §:n 5 momenttiin on sisällytetty viittaus valtion virkamieslain muutoksenhakusääntelyyn. Esimerkiksi perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 51/2010 vp, s. 4) käsitellessään valtion virkamieslain muuttamista koskevaa esitystä, että valtion virkamieslain tehtävään määräämistä koskeva muutoksenhakukielto on asianmukaista rajoittaa perusteluiden mukaisesti kattamaan vain virkamiehen suostumuksella tehdyt päätökset tehtävään määräämisestä ja että tämä on edellytys lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Valtion virkamieslain muuttamista koskevissa esitöissä todetaan (HE 61/2011 vp, s. 16), että hallitus yhtyy perustuslakivaliokunnan näkemykseen, ja esittää tehtävään määräämisen osalta säädettäväksi suoraan säädöstekstissä, että valituskielto koskee ainoastaan sellaisia tilanteita, joissa virkamies on ilmoittanut suostumuksensa tehtävään määräämiseen. Lisäksi esitöissä todetaan (HE 61/2011 vp, s. 16), että valituskielto koskisi ainoastaan sellaista tehtävään määräämistä, johon asianomainen virkamies on antanut suostumuksensa. Valtioneuvoston kanslian käsityksen mukaan valtion virkamieslain tehtävään määräämistä koskevaa muutoksenhakusääntelyä on kuvattu säännöskohtaisissa perusteluissa täsmällisesti, vaikkakin valtiovarainministeriön lausunnossa viitattua virkettä olisi voitu edelleen tarkentaa lisäämällä siihen sanat ”valtion virkamieslain mukaan”.

Valtiovarainministeriön mukaan valitusmahdollisuus olisi nähtävästi vain virkamiehellä, jota tehtävään määräys koskee, sillä tätä koskien ei ole säädetty mitään laajentavaa määritelmää esimerkiksi tehtävään ilmoittautuneisiin. Esityksen 26 d §:n 5 momentti on epäselvä, eikä sen suhde valtion virkamieslakiin 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.

Valtioneuvoston kanslian vastine: Ehdotetun 26 d §:n 5 momentin mukainen muutoksenhakuoikeus on tarkoitettu koskemaan myös muita tehtävään ilmoittautuneita virkamiehiä kuin tehtävään määrättyä virkamiestä. Valtioneuvoston kanslia viittaa edellä valtioneuvoston kanslian vastineen sivulla 9 lausuttuun.

Valtiovarainministeriö toteaa, että korkein hallinto-oikeus on päätöksessään (KHO:2025:21) muun ohessa todennut, että vain työnjohtovaltaan ja viraston työjärjestykseen perustuvalla tehtävään määräämistä koskevalla menettelytavalla ei voida muuttaa olennaisesti viran hierarkkista ja organisatorista asemaa niin, että kyse on sisällöllisesti kokonaan toisesta tehtävästä ja, että jos näin tehdään, synnyttää se valitusoikeuden tehtävään ilmoittautuneille. Eli jos tehtävään määräys ei ole tapahtunut niissä rajoissa, joissa tätä menettelytapaa on mahdollista käyttää direktio-oikeuden perusteella, päätös on oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n mukaisestikin valituskelpoinen.

Valtioneuvoston kanslian vastine: Kuten edellä tässä vastineessa kuvatut valtion virkamieslain muuttamista koskevat esityöt (HE 61/2011 vp, s. 20) ja korkeimman hallinto-oikeuden päätös (KHO:2025:21) osaltaan ilmentävät, on mahdollista perustellusti katsoa, ettei tehtävään määräämistä koskeva nykyinen muutoksenhakusääntelyn kokonaisuus ole täysin selkeä. Ehdotetussa 26 d §:ssä säädetään tehtävään määräämisen käyttöalasta, tehtävään määrättävän virkamiehen valinnassa noudatettavista arviointiperusteista sekä tehtävään määräämiseen liittyvästä menettelystä, mukaan lukien muutoksenhaku. Esityksen tavoitteena on varmistaa yhtenäiset ja selkeät laintasoiset säännökset tehtävään määräämisestä ja sitä koskevasta menettelystä koko valtioneuvostossa sekä selkeyttää ministeriöiden nykyisiä käytäntöjä ja yhtenäistää niitä valtioneuvostotasolla. Tavoitteena on lisäksi varmistaa menettelylliset ja oikeusturvatakeet. Valtioneuvoston kanslian käsityksen mukaan näiden tavoitteiden toteuttaminen esityksellä on edellyttänyt olennaisesti myös muutoksenhakuoikeutta koskevan kysymyksen arviointia. Tehdyn arvion mukaisesti ehdotetussa 26 d §:ssä säädetään muutoksenhakuoikeudesta tehtävään määräämistä ja tehtävämääräyksen päättymistä koskevan päätökseen. Tehdyn arvion mukaan muutoksenhakua ei ole voinut jättää vain nykyisen valtion virkamieslain ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain sääntelyn varaan. Myös hallituksen esitysluonnoksen lausuntokierroksen yhteydessä saatu lausuntopalaute on valtioneuvoston kanslian käsityksen mukaan edellyttänyt muutoksenhakusääntelyn tarkentamista.

Valtiovarainministeriön mukaan esityksessä ei vaihtoehtoja käsiteltäessä ole mainittu mahdollisuutta poistaa epävarmuus tai yhtenäistää ja selkeyttää sääntelyä asetustasoisella valtioneuvoston ohjesäännöllä.

Valtioneuvoston kanslian vastine: Esityksen perusteluissa on todettu (s. 4), että tehtävään määräämisen ollessa yleisesti käytössä laillisuusvalvontaviranomaiset ja eduskunta ovat eri yhteyksissä kiinnittäneet huomiota tehtävään määräämisen yleistymiseen ja sitä koskevan sääntelyn puuttumiseen sekä esittäneet selvitettäväksi tarvetta säätää tehtävään määräämisestä ja siihen liittyvästä menettelystä lain tasolla.

Liite 1

Pykälämuutosehdotus

26 d §

Tehtävään määrääminen ministeriöissä

Ministeriö määrää ministeriön yhteiseen virkaan tai määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetyn muun kuin valtion virkamieslain 26 §:n 3 kohdassa tarkoitetun virkamiehen ministeriön toimintayksikön johtamis~~tehtävään~~-, hanke- tai muuhun tietyn tehtäväkokonaisuuden käsittävään tehtävään määräajaksi ~~tai toistaiseksi~~. Ministeriön ~~yhteiseen~~ määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetty virkamies voidaan määrätä tehtävään vain virkasuhteensa keston ajaksi. Virkamiestä ei voida määrätä tehtävään, jonka sisältö ja organisatorinen asema poikkeavat olennaisesti virkamiehen viran tai virkasuhteen tehtävistä ja organisatorisesta asemasta, eikä vuosiloman tai muun lyhytaikaisen poissaolon edellyttämää sijaisuusmääräystä lukuun ottamatta osastopäällikön tehtävään tai sitä ylempään johtamistehtävään.

Tehtävä on ennen siihen määräämistä ilmoitettava tehtävään määräävän ministeriön virkamiesten ilmoittauduttavaksi, jollei perustellusta syystä muuta johdu. Ilmoituksessa on mainittava tehtävän sisältö, säädetyt kelpoisuusvaatimukset ja menestyksellisen hoitamisen muut edellytykset sekä ilmoittautumisen päättymisaika.

~~Tehtävään määrättävän virkamiehen valinnassa sovelletaan perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyjä yleisiä nimitysperusteita.~~ Yleiset perusteet tehtävään määräämiselle ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Johtamistehtävään määrättävältä virkamieheltä edellytetään käytännössä osoitettua johtamistaitoa.

Tehtävämääräys päättyy:

1) tehtävään määrättäessä asetetun määräajan päättyessä;

2) jos virkamies määrätään toiseen tehtävään; tai

3) päätöksellä, jonka tehtävään määräävä ministeriö voi tehdä perustellusta syystä.

Poiketen siitä, mitä valtion virkamieslain 57 §:n 3 momentin 3 kohdassa säädetään, päätökseen, joka koskee 1 momentissa tarkoitettua tehtävään määräämistä, saa hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Sen lisäksi, mitä mainitussa laissa säädetään, valitusoikeus on 2 momentissa tarkoitetulla tehtävään määräävän ministeriön virkamiehellä, joka on ilmoittautumisen päättymisaikaan mennessä ilmoittautunut tehtävään. Edellä 4 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun päätökseen, joka koskee tehtävämääräyksen päättymistä, saa hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää. Muutoin muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä valtion virkamieslaissa säädetään.

Tässä pykälässä säädettyä ei sovelleta ulkoasiainhallintolain (204/2000) 3 luvussa tarkoitettuihin ulkoasiainhallinnon virkamiehiin.