Olli Mäenpää
20.11.2025

Hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta (HE 137/2025 vp)

Tehtävään määräämistä koskeva sääntely

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisättäväksi valtioneuvostolakiin säännökset tehtävään määräämisestä ja siihen liittyvästä menettelystä. Ehdotetun sääntelyn kohteena olisi *tehtävä*, joka on uudenlainen, varsin pitkälle virkaan verrattavissa oleva virkasuhdeoikeudellinen käsite tai kategoria. Perustelujen mukaan tehtävään määräämistä koskeva sääntely perustuisi ministeriöissä noudatettuun käytäntöön, joka on perustunut ainoastaan työantajan direktio-oikeuteen. Laintasoisen sääntelyn tarkoituksena yhtenäistää ja selkeyttää määräämismenettelyä valtioneuvostossa ja ministeriöissä. Sillä ei laajennettaisi nykyistä tehtävään määräämisen soveltamisalaa.

Valtioneuvostolaissa ehdotetaan säädettäväksi tehtävään määräämisestä, tehtävistä, joihin virkamiehiä voidaan tehtävämääräyksellä määrätä, tehtävään ilmoittautumismenettelystä, tehtävään määrättävän virkamiehen valinnassa noudatettavista arviointiperusteista, tehtävämääräyksen voimassaolosta ja sen päättymisestä, muutoksenhausta sekä ulkoasiainhallinnon virkamiesten rajaamisesta sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle. Ehdotettua sääntelyä arvioidaan seuraavassa ensisijaisesti virkasuhdeoikeuden yleisten perusteiden kannalta, vaikka ehdotukset koskevat vain valtioneuvostoa ja ministeriöitä.

Tehtävään määrääminen

Direktio-oikeuden ala

Tehtävään määräämisestä ei säädetä valtion virkamieslaissa, joka on virka- ja virkasuhdeperusteinen säädös. Virkamieslaki sisältää perussäännökset valtion virkasuhteesta, viran perustamisesta, muuttamisesta ja lakkauttamisesta sekä virkaan nimittämisestä ja oikeusturvasta virkasuhteessa. Virkamieslain soveltamisen sijasta tehtävään määräämisessä noudatettu käytäntö on perustunut työnantajan direktio-oikeuden soveltamiseen. Myös direktio-oikeus perustuu virkamieslakiin, jonka 14 §:n 1 momentin säännöksen mukaan virkamiehen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Tällaiset määräykset voivat kuitenkin kohdistua vain virkaan kuuluviin ja virkamiehellä oleviin tehtäviin.

Lailla voidaan sinänsä täsmentää direktio-oikeuden sisältöä. Koska työnantajan direktiotoimivalta kuitenkin voi kohdistua vain virkamiehellä kulloinkin oleviin tehtäviin ja niiden suorittamiseen, sillä ei voida perustaa uusia tai toisenlaisia tehtäviä, joihin virkamies voitaisiin yksipuolisesti määrätä. Ehdotetun sääntelyn ei siten voida katsoa perustuvan virkamieslaissa säädettyyn direktiotoimivaltaan, vaan se on oikeudelliselta luonteeltaan uudenlaista virkasuhdeoikeudellista sääntelyä. Tällainen sääntely edellyttää laintasoista tehtävään määräämisen perusteiden ja siihen liittyvien velvoitteiden määrittelyä.

Selvyyden vuoksi on paikallaan todeta, että säädettäväksi ehdotetun uuden 26 d §:n soveltamisessa ei voida katsoa olevan kysymys työnantajan direktio-oikeuden käytöstä, vaan tehtäväperusteisten sääntelyn lakisidonnaisesta soveltamisesta. Työnantajan direktio-oikeus kohdistuu sinänsä myös ehdotetun sääntelyn mukaisen määräyksen kohteena olevien tehtävien hoitamiseen.

Lailla säätämisen vaatimus

Lainsäätäjän toimivaltaan kuuluu sinänsä täydentää virkasuhdeoikeudellista sääntelyä uudella tehtäväperusteisella sääntelyllä. Tällaisesta täydentämisestä on hallinnon lainalaisuusperiaatteen (PL 2.3 §) vuoksi välttämätöntä säätää lailla. Laintasoista sääntelyä edellyttää myös perustuslain 80 §:n 1 momentti, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön – ja siten myös virkasuhteessa olevan henkilön – oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista.

Ehdotettu sääntely täyttää lähtökohtaisesti nämä lakiperustaisuuden vaatimukset. Koska virkamieslain mukaista direktio-oikeutta ei voida soveltaa niin laajasti, että sen perusteella voitaisiin perustaa uusia tai uudenlaisia tehtäviä ja määrätä niihin, on myös perusteltua, että pelkästään noudatettuun hallintokäytäntöön perustuva tehtävään määräämismenettely määritellään lakiperustaisesti.

Ehdotettu tehtävään määräämismenettely täydentäisi virkaan nimittämismenettelyä, mikä puoltaisi sitä koskevan sääntelyn sijoittamista valtion virkamieslakiin. Ehdotettu sääntely perustuu kuitenkin valtioneuvoston ja ministeriöiden toiminnan erityispiirteisiin ja -tarpeisiin, joten siitä on mahdollista säätää valtioneuvostoa koskevassa laissa. Määräämismenettelyn soveltamisalan mahdollinen laajentaminen koko virkamiesoikeuteen edellyttäisi sen sijaan monipuolisempaa ja laaja-alaisempaa valmistelua virkasuhdelainsäädännön mahdollisen kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Virkasuhteinen henkilö sääntelyn kohteena

Tehtävään määrääminen edellyttäisi esityksen 26 d §:n 1 momentin mukaan, että määräämisen kohteena on virkaan tai määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetty virkamies. Tämä säännöksen soveltamisalaa rajoittava lähtökohta merkitsee, että määräämismenettelyä ei voida soveltaa valtion virkamieslaissa määritellyn virka- ja virkasuhderakenteen ulkopuolella. Ehdotettu sääntely sopeutuu siten tältä osin virkamieslain ja -oikeuden yleisiin puitteisiin.

Tehtävän määrittely

Esityksen 26 d §:n 1 momentin mukaan tehtävään määräämisen kohteena olisi ”ministeriön toimintayksikön johtamistehtävä tai muu tehtävä”. Säännöksen muotoilusta ei käy erityisen selvästi ilmi, mitkä voisivat olla tällaisia tehtäviä ja miten ne määriteltäisiin. Varsinkin ”muu tehtävä” määräämismenettelyn kohteena on ongelmallisen väljä. Toisaalta perusteluista käy ilmi, että määräämisen kohteena oleva tehtävä voisi olla myös asianmukaisesti perustettu virka. Määräyksen kohteena olevan tehtävän samastaminen virkaan ei ole omiaan selkeyttämään sääntelyn soveltamisalaa ja suhdetta virkamieslain mukaisesti perustettuihin virkoihin nimittämiseen.

Säännöksessä tarkoitettu tehtävä on kuitenkin hallituksen esityksessä pääosin ja lähtökohtaisesti sidottu ministeriön virkarakenteeseen, sillä tehtävän sisältö ja organisatorinen asema eivät saisi poiketa olennaisesti virkamiehen viran tai virkasuhteen tehtävistä ja organisatorisesta asemasta. Tehtävä ei yleensä myöskään voisi olla osastopäällikön tehtävä tai sitä ylempi johtamistehtävä. Lisäksi tehtävän sisältö olisi 2 momentin mukaan määriteltävä ennen kuin siihen voidaan ilmoittautua. Näin rajattuna tehtävän laintasoista määrittelyä voidaan pitää riittävän täsmällisenä, eikä kyseessä voisi olla myöskään täysin uudenlainen tehtävä, joka rinnastuisi uuteen virkaan.

Vastineessa sääntelyä ehdotetaan laajennettavaksi niin, että tehtävämääräyksen kohteena voisi olla ministeriön toimintayksikön johtamistehtävän lisäksi tällaisen toimintayksikön *hanketehtävä* tai *muu tietyn tehtäväkokonaisuuden käsittävä tehtävä*. Myös näin täsmennettyä sääntelyä voidaan pitää mahdollisena. Täsmennys on kuitenkin kirjoitettava kieliopillisesti hyväksyttävään muotoon.

Tehtävään määrääminen

Esityksen perustelujen mukaan tehtävään määrääminen perustuisi virkamiehen suostumukseen, mutta virkamiehen suostumus ei kuitenkaan olisi tehtävään määräämisen edellytyksenä. Koska ehdotetussa tehtävään määräämisessä ei ole kysymys työnantajan direktio-oikeuden käyttämisestä, olisi kuitenkin perustuslain kannalta ongelmallista määrätä virkamies sääntelyssä tarkoitettuun tehtävään ilman hänen suostumustaan. Myös tehtävään määräämisen perustuminen yleensä ilmoittautumismenettelyyn perustelee sitä, että tehtävään määrääminen edellyttää virkamiehen suostumusta.

Jos kuitenkin pidettäisiin välttämättömänä määrätä virkamies ehdotetussa sääntelyssä tarkoitettuun tehtävään ilman hänen suostumustaan, tästä ministeriön toimivallasta ja virkamiehen velvollisuudesta olisi perustuslain 2 §:n 3 momentti ja 80 §:n 1 momentti huomioon ottaen välttämätöntä säätää laissa nimenomaisesti ja erikseen. Virkamiesasema ei sellaisenaan voi olla perusteena poiketa tältä osin lailla säätämisen vaatimuksesta, eikä ilman suostumusta annettava tai suostumuksen vastainen tehtävämääräys voi myöskään oikeudellisesti pätevällä tavalla pe-

rustua pelkästään hallituksen esityksen perusteluihin. Tällaiselle määräykselle tulisi myös olla hyväksyttävät ja riittävän painavat perusteet, jotka määritellään laissa riittävän täsmällisesti.

Ilmoittautumismenettely

Tehtävä olisi esityksen 26 d §:n 2 momentin mukaan ennen siihen määräämistä ilmoitettava tehtävään määräävän ministeriön virkamiesten ilmoittauduttavaksi, jollei perustellusta syystä muuta johdu. Perustelujen mukaan ilmoittamisella tarkoitettaisiin ministeriön sisäistä ilmoittautumismenettelyä ministeriön sisäisillä verkkosivuilla (s. 51). Tämä voi yleensä olla tarkoituksenmukaista.

Säännösehdotus on muotoiltu niin, että se estäisi esimerkiksi muiden ministeriöiden virkamiesten ilmoittautumisen. Rajoitus on sinänsä mahdollinen. Voidaan kuitenkin kysyä, onko tällaiselle rajoitukselle aiheellisia ja tarkoituksenmukaisia perusteita. Kun tehtävään tulisi pyrkiä saamaan mahdollisimman pätevä virkamies, rekrytointipohjaa olisi mahdollista laajentaa myös muihin ministeriöihin.

Säännösehdotuksen mahdollistamaa ilmoittautumismenettelystä luopumista on aiheellista pitää poikkeuksena, jota on sovellettava rajoitetusti. Perustelujen mukaisesti sitä voitaisiin käyttää esimerkiksi tehtävien lyhytaikaisessa siirtymävaiheen järjestelyssä taikka projekti- tai hanketehtävissä, jotka liittyvät kiinteästi virkamiehen omiin virkatehtäviin. Näin sovellettuna poikkeamista voidaan pitää hyväksyttävänä.

Kelpoisuusvaatimukset ja tehtävään määräämisen perusteet

Johtamistehtävään määrättävältä virkamieheltä edellytettäisiin 26 d §:n 3 momentin mukaan käytännössä osoitettua johtamistaitoa, mutta muuten tehtävään määräämiselle ei olisi määritelty kelpoisuusvaatimuksia. Sovellettavaksi tulevat kuitenkin virkamiehen yleiset kelpoisuusvaatimukset, jotka ovat kielitaito, kansalaisuus ja ikä. Koska tehtävään määrättävän tulee olla virkasuhteessa, hänen tulee jo tällä perusteella täyttää nämä kelpoisuusvaatimukset.

Lisäksi ilmoitettaessa tehtävä ministeriön virkamiesten ilmoittauduttavaksi on joka tapauksessa ilmoitettava tehtävän kelpoisuusvaatimukset ja sen menestyksellisen hoitamisen muut edellytykset, mitä voitaneen pitää riittävänä. Kuten perusteluissa todetaan, tehtävämääräyksellä ei myöskään voida kiertää viran tai virkasuhteen kelpoisuusvaatimuksia (s. 50).

Vastineessa ehdotetun lisäyksen mukaan edellytettäisiin ainoastaan *säädettyjen* kelpoisuusvaatimusten ilmoittamista. Käytännössä tehtävien kelpoisuusvaatimuksista ei juurikaan ole säännöksiä, joten täsmennyksen soveltamisala muodostunee hyvin suppeaksi. Tehtävämääräysten käyttötarkoitus huomioon ottaen olisi ilmeisesti kuitenkin selkeämpää ja joustavampaa, että kelpoisuusvaatimuksia voitaisiin määritellä myös ministeriön päätöksellä ja ilmoittaa ne ilmoittautumismenettelyn yhteydessä. Tältä kannalta arvioituna täsmennysehdotus ei vaikuta erityisen perustellulta tai tarkoituksenmukaiselta.

Tehtävään valinnassa sovellettaisiin hallituksen esityksen mukaan perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyjä yleisiä nimitysperusteita, jotka ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Koska kyseinen perustuslain säännös koskee vain julkisia virkoja, olisi ongelmallista kohdistaa sitä tehtävään määräämiseen, sillä tehtävä ei ole julkinen virka. Vastineessa ehdotetun säännöksen mukaan yleiset perusteet tehtävään määräämiselle olisivat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Muotoilua, joka ei sisällä suoraa viittausta perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyyn voidaan pitää onnistuneempana.

Tehtävämääräyksen päättämisen perusteet

Tehtävämääräys voisi 26 d §:n 4 momentin mukaan päättyä, kun tehtävään määrättäessä asetettu määräaika päättyy tai kun virkamies määrätään toiseen tehtävään. Lisäksi tehtävään määräävä ministeriö voisi päättää määräyksen perustellusta syystä. Tehtävämääräyksen päättyminen ei päätä (perus)virkasuhdetta, eikä sääntely siten koske virkasuhteen päättämistä, jonka perusteista säädetään erikseen virkamieslain 7 luvussa. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää riittävänä.

Muutoksenhaku

Tehtävään määräämistä koskevaan päätökseen saisi 26 d §:n 5 momentin mukaan hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Myös perustellusta syystä tapahtuvaan tehtävämääräyksen päättämistä koskevaan päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Muutoin muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovellettaisiin valtion virkamieslain muutoksenhakusäännöksiä.

Ehdotettu sääntely laajentaisi muutoksenhakuoikeutta siitä, mitä säädetään virkamieslain 57 §:n 3 momentissa, koska tehtävään määräämistä koskevan päätöksen lainmukaisuus voitaisiin saattaa hallinto-oikeuden arvioitavaksi. Perustelujen mukaan tavoitteena on tältä osin tehtävään määräämismenettelyä koskeva yhtenäinen ja selkeä sääntely, joka täyttää hallinnon oikeusperiaatteet. Tavoitteena on yhdenmukaistaa ja selkeyttää tehtävään määräämismenettelyä ja sen oikeustilaa. Samalla parannettaisiin virkamiesten oikeusturvaa (s. 54). Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää asianmukaisena ja hyvin perusteltuna.

Vastineessa ehdotetaan täsmennettäväksi subjektiivista valitusoikeutta koskevaa sääntelyä, mitä voidaan pitää perusteltuna. Lisäksi ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan päätöstä olisi noudatettava muutoksenhausta huolimatta. Myös tämä on aiheellinen täsmennys. Valitusviranomainen voisi kuitenkin säännösehdotuksen mukaan määrätä toisin. Koska valitus tehtäisiin hallinto-oikeuteen eikä voimassa oleva oikeus muutenkaan tunnista termiä ”valitusviranomainen”, kyseinen termi olisi korvattava esimerkiksi sanalla ”muutoksenhakutuomioistuin”.