

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta

Perustuslakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta (HE 137/2025 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava perustuslakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Päivi Pietarinen, valtioneuvoston kanslia
- hallitusneuvos Elina Oksanen, valtioneuvoston kanslia
- hallitusneuvos Päivi Rissanen, valtioneuvoston kanslia
- lainsäädäntöneuvos Liisa Leppävirta, oikeusministeriö
- hallitusneuvos Miska Lautiainen, valtiovarainministeriö
- valtioneuvoston oikeuskansleri Janne Salminen
- juristi Jani Pursiainen, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- neuvottelupäällikkö Kari Eskola, Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- sopimusalavastaava, juristi Anna-Liisa Häkkinen, Ammattiliitto Pro ry
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ulkoministeriö
- sisäministeriö
- puolustusministeriö

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan valtioneuvostosta annettuun lakiin (175/2003) lisättäväksi lainsäädännön arviointineuvostoa koskevaa sääntelyä sekä hallituksen arkistoon kuuluvia asiakirjoja koskevaa sääntelyä. Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset tehtävään

Valiokunnan lausunto HaVL 28/2025 vp

määräämisestä ja siihen liittyvästä menettelystä. Hallintovaliokunta tarkastelee hallituksen esitystä oman toimialansa kannalta ja keskittyy lausunnossaan virkamiesoikeudellisiin säännöksiin, jotka koskevat tehtävään määräämistä valtioneuvostossa.

Valiokunta toteaa, että tehtävään määräämisestä ei ole olemassa yleissääntelyä lukuun ottamatta valtion virkamieslain (750/1994) 57 §:n 3 momentin 3 kohtaa ja 4 momenttia, joissa säädetään tehtävään määräämiseen liittyvästä muutoksenhausta. Lisäksi virkamiesten tehtävään määräämistä käsitellään valtiovarainministeriön virantäytössä noudatettavista periaatteista annetussa ohjeessa (VN/30496/2024, 28.10.2024). Tehtävään määrääminen perustuu valtionhallinnossa työnantajan työnjohto- ja valvontavaltaan (jäljempänä direktio-oikeus) sekä eri hallinnonaloilla asetuksentasoisina säädettyihin ministeriöiden työjärjestyksiin.

Hallintovaliokunnan saamissa lausunnoissa useat lausunnonantajat ovat katsoneet, että ehdotettu muutos tulee tehdä valtion virkamieslakiin valtioneuvostolain sijaan. Hallintovaliokunta katsoo, että ehdotettu tehtävään määräämismenettely täydentää virkaan nimittämismenettelyä, mikä puoltaa sitä koskevan sääntelyn sijoittamista valtion virkamieslakiin. Valiokunta kuitenkin toteaa, että ehdotettu sääntely perustuu valtioneuvoston ja ministeriöiden toiminnan erityispiirteisiin ja -tarpeisiin, joten siitä on mahdollista säätää myös valtioneuvostoa koskevassa laissa. Vaikka asiasta ehdotetaan nyt sääntelyä valtioneuvostolakiin, hallintovaliokunta katsoo, että jatkossa asiaa voidaan arvioida laajemmin koko valtionhallinnon tasolla ja että lainsäädännön kattavuuden, yhtenäisyyden ja selkeyden kannalta asiaa on perusteltua selvittää esimerkiksi osana tulevaa valtion virkamieslain osittais- tai kokonaisuudistusta.

Tehtävän määrittely

Hallituksen esityksessä ehdotetun 26 d §:n 1 momentin mukaan tehtävään määrääminen koskee ministeriön toimintayksikön johtamistehtävää tai muuta tehtävää. Tehtävä ei ehdotuksen mukaan voi olla osastopäällikön tehtävä tai sitä ylempi johtamistehtävä. Lisäksi tehtävän sisältö on pykälän 2 momentin mukaan määriteltävä ennen kuin siihen voidaan ilmoittautua.

Valiokunta pitää tärkeänä sitä, että tehtävä on hallituksen esityksen perusteluissa pääosin ja lähtökohtaisesti sidottu ministeriön virkarakenteeseen, sillä tehtävän sisältö ja organisatorinen asema eivät saa poiketa olennaisesti virkamiehen viran tai virkasuhteen tehtävistä ja organisatorisesta asemasta. Tehtävään määräämisessä ei voi siten myöskään olla kyse täysin uudenlaisesta tehtävästä, joka rinnastuu uuteen virkaan.

Hallintovaliokunta toteaa, että säännöksestä ei kuitenkaan käy selvästi ilmi, mitkä voivat olla säännöksessä ehdotettuja muita tehtäviä ja miten ne määritellään. Valiokunta esittää perustuslakivaliokunnan harkittavaksi jäljempänä esitetyllä tavalla täsmennystä, jossa tehtävämääräyksen kohteena voi olla ministeriön toimintayksikön johtamistehtävän lisäksi tällaisen toimintayksikön hanketehtävä tai muu tietty tehtäväkokonaisuus.

Esityksessä ehdotetun 26 d §:n 1 momentin mukaan ministeriö määrää virkamiehen tehtävään määrääjäksi tai toistaiseksi. Esityksen perusteluissa (s. 25) todetaan, että tehtävään määrääminen poikkeaa viran täyttämisestä. Kyse on luonteeltaan normaalista töiden organisoinnista ja tehtävien järjestelystä, jota ei ole tarkoitettukaan luonteeltaan pysyväksi. Tätä heijastelee myös

Valiokunnan lausunto HaVL 28/2025 vp

ehdotetun 26 d §:n 4 momentin 3 kohdan säännös, jonka mukaan tehtävämääräys päättyy päätöksellä, jonka tehtävään määräävä ministeriö voi tehdä perustellusta syystä. Tehtävään määräämisen ajallisesta kestosta on otettu huomioon esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa valtiovarainministeriön ohjeen mukainen suositus siitä, että tehtävämääräys on ajallisesti rajoitettu.

Saadun selvityksen mukaan valtioneuvostossa valtaosa tehtävämääräyksistä annetaan määräaikaisina enintään viideksi vuodeksi. Tästä syystä hallintovaliokunta katsoo, että 26 d §:n 1 momentin säännöstä on mahdollista tarkentaa siten, että tehtävään määräys annetaan määräajaksi, jolloin ehdotetun 1 momentin ensimmäisestä virkkeestä poistetaan sanat ”tai toistaiseksi”.

Lisäksi ehdotetussa 26 d §:n 1 momentissa käytetään määritelmää ”ministeriön yhteinen virkasuhde”. Valiokunta toteaa, että 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 ei ole säädetty. Valtion virkamieslain mukaan määräaikaista virkasuhdetta ei perusteta yksikköön eikä virastoon, eikä valtion virkamieslain systematiikassa määritelmällä ”viraston yhteinen virkasuhde” ole erillistä juridista tarkoitusta tai merkitystä. Tästä syystä hallintovaliokunta esittää, että ehdotetun 1 momentin toisesta virkkeestä poistetaan sana ”yhteiseen”.

Edellä todetun johdosta hallintovaliokunta esittää perustuslakivaliokunnan harkittavaksi ehdotetun 26 d §:n 1 momentin 1. ja 2. virkkeen muuttamista kuulumaan: ”Ministeriö määrää ministeriön yhteiseen virkaan tai *määräaikaiseen* virkasuhteeseen nimitetyn muun kuin valtion virkamieslain 26 §:n 3 kohdassa tarkoitettujen virkamiehen ministeriön toimintayksikön *johtamiseksi tai hanketehtävään taikka muuhun tiettyyn tehtäväkokonaisuuteen* määräajaksi (poist.). Ministeriön (poist.) *määräaikaiseen* virkasuhteeseen nimitetty virkamies voidaan määrätä tehtävään vain virkasuhteensa keston ajaksi...”

Tehtävään määrääminen

Kuten edellä on todettu, valtion 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.

Hallintovaliokunnan saaman selvityksen mukaan lailla voidaan täsmentää direktio-oikeuden sisältöä, mutta koska työnantajan direktiooimivalta voi kohdistua vain virkamiehellä kulloinkin oleviin tehtäviin ja niiden suorittamiseen, sillä ei voida perustaa uusia tai toisenlaisia tehtäviä, joihin virkamies voidaan yksipuolisesti määrätä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotetun sääntelyn ei siten voida katsoa perustuvan virkamieslaissa säädettyyn direktiooimivaltaan, vaan se on oikeudelliselta luonteeltaan uudenlaista virkasuhdeoikeudellista sääntelyä. Tällainen sääntely edellyttää laintasosta tehtävään määräämisen perusteiden ja siihen

Valiokunnan lausunto HaVL 28/2025 vp

liittyvien velvoitteiden määrittelyä. Valiokunta toteaa saamaansa selvitykseen perustuen, että säädettäväksi ehdotetun uuden 26 d §:n soveltamisessa ei voida katsoa olevan kysymys työnantajan direktio-oikeuden käytöstä, vaan tehtäväperusteisen sääntelyn lakisidonnaisesta soveltamisesta. Työnantajan direktio-oikeus kohdistuu sinänsä myös ehdotetun sääntelyn mukaisen määräyksen kohteena olevien tehtävien hoitamiseen.

Esityksen 26 d §:n säännöskohtaisten perustelujen (s. 49) mukaan tehtävään määrääminen perustuu virkamiehen suostumukseen, mutta virkamiehen suostumus ei kuitenkaan olisi tehtävään määräämisen edellytyksenä. Kuten hallintovaliokunta edellä toteaa, ehdotetussa tehtävään määräämisessä ei ole kysymys työnantajan direktio-oikeuden käyttämisestä. Myös tehtävään määräämisen perustuminen ilmoittautumismenettelyyn perustelee sitä, että tehtävään määrääminen edellyttää virkamiehen suostumusta.

Valiokunta katsoo saamaansa selvitykseen perustuen, että jos on välttämätöntä, että virkamies voidaan määrätä tehtävään ilman hänen suostumustaan, ministeriön toimivallasta ja virkamiehen velvollisuudesta tulee säätää laissa nimenomaisesti ja erikseen. Valiokunnan näkemyksen mukaan 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 perustua pelkästään hallituksen esityksen perusteluihin. Tällaiselle määräykselle tulee myös olla hyväksyttävät ja riittävän painavat perusteet, jotka määrittellään laissa riittävän täsmällisesti. Hallintovaliokunta esittää, että perustuslakivaliokunta vielä arvioi edellä todettua.

Ilmoittautumismenettely

Tehtävä on ehdotetun 26 d §:n 2 momentin mukaan ennen siihen määräämistä ilmoitettava tehtävään määrävän ministeriön virkamiesten ilmoittauduttavaksi, jollei perustellusta syystä muuta johdu. Perustelujen mukaan ilmoittamisella tarkoitettaisiin ministeriön sisäistä ilmoittautumismenettelyä ministeriön sisäisillä verkkosivuilla (s. 51).

Hallintovaliokunta korostaa, että säännösehdotuksen mahdollistamaa ilmoittautumismenettelyä 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.

Lisäksi ehdotetussa 2 momentissa säädetään, että ilmoituksessa on mainittava tehtävän sisältö, kelpoisuusvaatimukset ja menestyksellisen hoitamisen muut edellytykset sekä ilmoittautumisen päättymisaika. Hallintovaliokunnan näkemys on, että kelpoisuusvaatimuksia pitää voida määrittellä myös ministeriön päätöksellä ja ilmoittaa ne ilmoittautumismenettelyn yhteydessä. Tämä on selkeämpää ja joustavampaa kuin esimerkiksi se, että vaatimukset sidotaan esimerkiksi säädettyihin kelpoisuusvaatimuksiin, joita valiokunnan näkemyksen mukaan ei juurikaan ole.

Hallintovaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että säännösehdotus on muotoiltu siten, että se ei mahdollista esimerkiksi muiden ministeriöiden virkamiesten ilmoittautumista. Valiokunta toteaa, että ehdotetussa menettelyssä tehtävään voivat ilmoittautua vain ministeriön virassa tai

Valiokunnan lausunto HaVL 28/2025 vp

virkasuhteessa ennestään olevat henkilöt, joten menettely laajasti käytettynä ei edistä liikkuvuutta eikä välttämättä takaa parhaita mahdollisia ehdokkaita tehtävään. Valiokunta katsoo, että jatkossa sääntelyä on mahdollista harkita laajennettavaksi myös muihin ministeriöihin.

Kelpoisuusvaatimukset ja tehtävään määräämisen perusteet

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

Tehtävään valinnassa sovelletaan ehdotuksen mukaan perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyjä yleisiä nimitysperusteita. Valiokunnan käsityksen mukaan kyseinen perustuslain säännös koskee vain julkisia virkoja. Koska tehtävä ei ole julkinen virka, säännöksen soveltaminen voi muodostua ongelmalliseksi. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kriteereitä on kuitenkin tarkoitettu tulkittavaksi perustuslain yleisiä nimitysperusteita vastaavasti. Ehdotettua säännöstä olisi hallintovaliokunnan mukaan mahdollista muuttaa siten, että ehdotetun 3 momentin ensimmäinen virke poistetaan ja se korvataan siten, että säännökseen lisätään tehtävään määräämisen yleiset perusteet, joita ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto.

Valiokunta esittää siten perustuslakivaliokunnan harkittavaksi, että ehdotettu 26 d §:n 3 momentti muutetaan esimerkiksi kuulumaan: ”(Poist.) *Yleiset perusteet tehtävään määräämiselle ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto.* Johtamistehtävään määrättävältä virkamieheltä edellytetään käytännössä osoitettua johtamistaitoa.”

Muutoksenhaku

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

Hallintovaliokunta toteaa, että ehdotettu sääntely laajentaa muutoksenhakuoikeutta siitä, mitä säädetään virkamieslain 57 §:n 3 momentissa, koska tehtävään määräämistä koskevan päätöksen lainmukaisuus voidaan 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).

Hallintovaliokunta pitää merkittävänä puutteena sitä, että valitusmahdollisuutta ei ehdotetun säännöksen mukaan ole muilla tehtävään ilmoittautuneilla paitsi sillä virkamiehellä, jota tehtävään määräys koskee. Valiokunta pitää tärkeänä, että säännökseen lisätään myös muiden

Valiokunnan lausunto HaVL 28/2025 vp

tehtävään ilmoittautuneiden valitusmahdollisuus. Samalla valiokunta pitää tärkeänä sen lisäämistä, että päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta ja että valitusviranomaisella pitää olla mahdollisuus määrätä toisin.

Edellä todetun vuoksi hallintovaliokunta esittää perustuslakivaliokunnan harkittavaksi, että ehdotettua 57 §:n 5 momenttia täydennetään esimerkiksi seuraavasti: ”Poiketen siitä, mitä valtion virkamieslain 26 d §: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 tarkoitettulla tehtävään määrävän 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 muutoksenhakutuomioistuimella toisin määrää.* Muutoin muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä valtion virkamieslaissa säädetään.”

Lopuksi

Hallintovaliokunta katsoo, että ehdotetun sääntelyn voimaantulon jälkeen tehtävään määräämisestä ei saa muodostua pääsääntöä, vaan jokaisen tehtävään määräämisen kohdalla arviointi suoritetaan tarkasti, ja että edelleen virat arvioidaan sekä täytetään ministeriöissä julkisessa hakumenettelyssä valtion virkamieslain mukaisesti. Valiokunta pitää tärkeänä sitä, että tehtävien määräajan pituus arvioidaan kunkin tehtävän kohdalla erikseen, jottei ainoastaan esityksen perusteluissa mainitusta viiden vuoden enimmäisajasta tule ainoa tehtäviin sovellettava määräaika. Hallintovaliokunta pitää aiheellisena, että tehtävään määräysten käyttöä, kestoja ja muuta kyseisen lainsäädännön soveltamiseen liittyvää käytäntöä seurataan.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto HaVL 28/2025 vp

Helsingissä 2.12.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mauri Peltokangas ps
varapuheenjohtaja Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Juha Hänninen kok
jäsen Christoffer Ingo r
jäsen Mari Kaunistola kok
jäsen Rami Lehtinen ps
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Saku Nikkanen sd
jäsen Martin Paasi kok
jäsen Joakim Vigelius ps
jäsen Juha Viitala sd
varajäsen Mika Riipi kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Sanna Helopuro