



Täydentävä lausunto

1.9.2025

VN/19968/2025
VN/19968/2025-MMM-44

Valtioneuvoston kanslia

Luonnos hallituksen esitykseksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta

Valtion virkamieslain (750/1994) 3 luvussa on säännökset viran ja määräaikaisen virkasuhteen hakumenettelystä. Lain 6 a §:n mukaan virka on ennen sen täyttämistä julistettava haettavaksi. Ilmoitus haettavaksi julistamisesta on julkaistava valtakunnallisesti, jollei virkamieslaissa toisin säädetä. Lain 6 b §:ssä on säännökset siitä, missä tilanteessa virka voidaan täyttää haettavaksi julistamatta.

Tehtävään määrittämisestä ei ole valtion virkamieslaissa erikseen säädetty muutoin kuin muutoksenhakua rajoittavan valituskiellon osalta (57.3 §, 34/2020). Oikeuskirjallisuudessa tehtävään määrittämisessä on todettu olevan kyse työnantajan työjohto-oikeuteen kuuluvasta töiden ja tehtävien järjestelystä (Koskinen-Kulla: Virkamiesoikeuden perusteet, 2019).

Valtiovarainministeriön ohjeessa virantäytössä noudatettavista periaatteista (VN/30496/2024) todetaan, että tehtävään määrittämisessä ei ole kyse nimityksestä virkaan tai virkasuhteeseen eikä siihen liittyen ole säännöksiä virkamieslaissa tai -asetuksessa, lukuun ottamatta viittausta virkamieslain 57 §:ssä.

Tehtävään määrittämisestä rajoittavat virkamiehen virkanimike ja kyseistä virkaa koskevat säännökset sekä käytännössä virkamiehen osaaminen. Virkamiehen tehtäviä ei voida tehtävämääräyksellä muuttaa niin, että kyseessä olisi asiallisesti viran olennainen muuttaminen (Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus, päivitetty teksti 2.1.2023).

Määräysmenettelyllä ei voida kiertää virkaan vaadittavia kelpoisuusvaatimuksia. Menettelyssä on noudatettava avoimuutta, hyvää hallintoa ja soveltuvin osin virantäyttömenettelyn periaatteita. Lähtökohtana on, että tehtävään halukkaat virkamiehet voivat ilmoittautua siihen ja ilmoittautuneiden ansioita vertaillaan tasapuolisesti ja objektiivisesti. (Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus, päivitetty teksti 2.1.2023).

Viran ja virkatehtävien olennainen muuttaminen ei yleensä ole mahdollista, vaan tällaiset muutokset on toteutettava lakkauttamalla virka ja perustamalla sen tilalle uusi virka (Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus, päivitetty teksti 2.1.2023, jossa viittaus PeVL 51/2010 vp).

Tehtävään määräyksellä ei ole tarkoitus muuttaa virkaa. Tämä seikka on todettu VM:n virantäyttöä koskevissa ohjeissa (VN/30496/2024), johon mm. Eduskunnan apulaisoikeusmiehen ratkaisussa (EOAK/7091/2019) on viitattu.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Maa- ja metsätalousministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 30
00023 Valtioneuvosto

Hallituskatu 3 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

kirjaamo.mmm@gov.fi

Apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan (OKV/967/2017) 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. Myös oikeuskäytännössä (KHO:2025:21) on todettu, että virkamiestä ei voida vain työnjohtovaltaan ja viraston työjärjestykseen perustuvalla tehtävään määräämisellä määrätä pysyväisluonteisesti tai pitkäksi määräajaksi sellaiseen tehtävään, johon kuuluvat tehtävät ja jonka organisatorinen asema poikkeavat olennaisesti hänen oman virkansa ja virkanimikkeensä mukaisesta organisatorisesta asemasta ja tehtävästä.

Tehtävään määräämismenettelyyn liittyy sekä sen käyttöä puoltavia seikkoja että ongelmia, joihin mm. oikeuskansleri on ratkaisuisaan viitannut. Tehtävään määräämismenettelyn heikkoutena on pidetty mm. avoimuuden puutetta (OKV/201/1/00).

Valtionhallinnon virkojen täyttämisessä pääsääntönä oleva julkinen hakumenettely edistää osaltaan perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien, hallinnon julkisuusperiaatteen sekä hallinnon säädettyjen oikeusperiaatteiden eli tasapuolisen kohtelun, puolueettomuuden ja tarkoitussidonnaisuuden vaatimusten noudattamista. Muun muassa näiden seikkojen vuoksi tulisi julkisesta hakumenettelystä poikkeamiseen olla painavia perusteita. Julkisen hakumenettelyn rooliin em. oikeuksien turvaajana on viitannut myös oikeuskansleri päätöksessään OKV/2608/70/2022.

Julkisen hallinnon toiminnan laadukasta ja tuottavaa toimintaa edistää se, että tehtäviin valitaan paras mahdollinen osaaminen. Tähän tavoitteeseen nähden ei ole perusteltua rajata tehtävään valittavien joukkoa vain viraston palveluksessa jo oleviin.

Tehtävään määräämismenettelyn käyttöä on perusteltu sillä, että menettely on mahdollista toteuttaa ajallisesti nopeammin ja prosessuaalisesti kevyemmin kuin julkiseen hakuun perustuva nimittämismenettely. Koska määräysmenettelyssä on noudatettava samoja avoimuuden, hyvän hallinnon ja soveltuvien osin virantäyttömenettelyn periaatteita kuin nimittämismenettelyssä, on ajallinen säästö lopulta varsin vähäinen.

Tehtävään määräämismenettely vaikuttaa käytännössä myös muihin tehtäviin kuin siihen tehtävään, johon päällikkötehtävät määräyksellä lisätään. Kun henkilö määrätään omassa tehtävässään ja virassaan esim. yksikön päälliköksi, on viran tehtäviä käytännössä aina tarpeen järjestellä uudelleen laajemmin siten, että päälliköksi määrättävän virasta siirretään asiantuntijatehtäviä muihin asiantuntijavirkoihin. Näillä uudelleenjärjestelyillä, joista valtaosa on lisäksi määräaikaista, on yleensä myös vaikutusta tehtäväjärjestelyiden kohteena olevien virkojen ja virkamiesten palkkaukseen. Tarve useamman tehtävän uudelleenjärjestelyyn on otettava huomioon arvioitaessa tehtävän määräämismenettelyn prosessuaalista keveyttä suhteessa nimittämismenettelyyn.

Määräysmenettelyn käytöllä on myös vaikutusta virkamiehen oikeusturvaan. Virkamiehen oikeusturva on tehtävän pysyvyyden ja muutosten osalta heikompi tilanteessa, jossa virkamies on määrätty päällikkötehtävään omassa virassaan, kuin tilanteessa, jossa hänet on nimitetty päällikkövirkaan julkisella hakumenettelyllä.

Suurimpana esteenä esihenkilötehtävän järjestämiselle tehtävämääräyksen kautta on se, että tehtävän muuttaminen asiantuntijasta esihenkilöksi tarkoittaa tehtävän olennaista muuttamista tehtävän siirtyessä organisaatiotasolta toiselle. Pienen tiimin tai ryhmän osalta muutos ei välttämättä ole olennainen, mutta yksikön päällikön tai sitä korkeamman toimintayksikön päällikön tehtävän osalta muutos asiantuntijasta päälliköksi on olennainen.

Tehtävään määräämismenettely voi olla ajallisesti nopeampi ja prosessuaalisesti hieman kevyempi menettely kuin julkisen hakumenettelyn perusteella tehtävä virkaan nimittäminen. Menettelyjen hyötyjä ja haittoja punnittaessa määräämismenettelyyn liittyvä ajan säästö ja mahdollisuus kevyempään prosessiin ovat kuitenkin vähäisiä argumentteja

määräämismenettelyyn liittyvien haittojen rinnalla, eikä tehtävään määräämismenettelyä tämän vuoksi tulisi käyttää muissa kuin yksikön päällikön tehtävää alempiin tehtäviin määrittäessä.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että pyrkimys selkeyttää nykyistä sääntelemätöntä tilannetta tehtävämääräysten osalta on kannatettava. Nykyinen tilanne on kestävä paitsi säädösten puuttumisen vuoksi, myös käytännön epäyhtenäisyyden vuoksi. Työnantajan direktio-oikeuteen kuuluvan tehtävämääräyksen rajat sekä julkisen hakumenettelyn ja nimittämismenettelyn säädösten velvoittavuus päällikkömääräysten osalta tulisi kirjata säädöksiin siten, että menettelyiden laillisuudesta ei jää tulkinnanvara.

Edellä mainittujen tehtävään määräämismenettelyyn liittyvien ongelmien vuoksi tehtävään määräämistä ei kuitenkaan voi varauksetta kannattaa. Tehtävään määrääminen tulisi rajoittaa yksikköä pienempien toiminnallisten ryhmien tai tiimien johtamiseen, joissa johtamistehtävä sisältää ainoastaan tavanomaisia päivittäisiä työnjohtotehtäviä. Tehtävään määräämistä ei ryhmäpäällikköidenkään osalta tulisi pääsääntöisesti tehdä muutoin kuin määrääjäksi. Yksikön päällikön tehtävä ja sitä korkeammat johtamistehtävät tulisi aina täyttää julkisen hakumenettelyn kautta virkaan tai virkasuhteeseen nimittämällä.

Yksikön päällikkö,
Tutkimusjohtaja

Mikko Peltonen

Lainsäädäntöneuvos

Timo-Ville Nieminen

VN/19968/2025-MMM-44

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: