

Asia: VN/2986/2023

Lausuntopyyntö Eläkesäätiöiden ja eläkekassojen toiminnan ulkoistaminen - työryhmän mietinnöstä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmä on selvittänyt poikkeuksellisiin erityispiirteisiin nojautuvan työeläkealan toimijan toiminnan perustuslainmukaisuutta. Tämän tuloksena työryhmä valmisti lainsäädäntömuutoksia, jotka pääosin vakiinnuttaisivat jo yli 60 vuotta jatkuneen käytännön.

Tämä asiakokonaisuus poikkeaa tavanomaisista perustuslainmukaisuuden selvittelyistä.

Työeläkkeiden hoitamiseen liittyvää tehtävää ei ole varsinaisesti koskaan annettu valtion toimesta lailla yksityisille toimijoille siten kuin perustuslaissa säädetään, vaan työeläkejärjestelmä on perustettu 1961 työmarkkinakeskusjärjestöjen työmarkkinaratkaisuna paljon ennen nykyistä perustuslakia. Myös tulkinta siitä, että työeläkkeiden hoitaminen on julkista hallintotoimintaa, on sekin tehty vasta vuosikymmenien saatossa jälkeenpäin.

Työeläkejärjestelmän keskeisiksi piirteiksi tulivat hajautettuun toimeenpanomalliin perustuva ja yksityisten eläkelaitosten järjestämänä toteutettu ansioperusteinen eläkejärjestelmä. Hajautettu toimeenpanomalli tarkoittaa, että työnantajilla on käytössään erilaisia vaihtoehtoisia tapoja työntekijöidensä lakisääteisen eläketurvan järjestämiseen. Eläkesäätiöt ja eläkekassat ovat alusta lähtien toimineet rinnakkain työeläkevakuutusyhtiöiden kanssa, ja niitä ovat koskeneet keskeisesti samantyyppiset säännöt, vaikka eläkesäätiöt ja eläkekassat eivät saa työeläkevakuutusyhtiöiden tavoin harjoittaa vakuutusliiketoimintaa eli tarjota vakuutuksia muille kuin pelkästään suppeaan toimintapiiriinsä kuuluville työnantajille, tyypillisesti yhden konsernin työnantajille tai rajattuun toimialaan kuuluville.

Juuri keskeisesti näihin toimintaansa liittyvistä rajoitteista johtuen (toimintapiirit ovat lailla suppeaksi rajoitettuja), etenkin eläkesäätiöt – ja myös pienemmät eläkekassat - ovat joutuneet hankkimaan eläkepalveluiden hoitamiseen liittyviä asiantuntijapalveluita keskitetysti palveluyhteisöiltä.

Tämä on tuonut toimintaan tehokkuutta, kustannustehokkuutta, asiantuntemusta ja operatiivisen riskin hallintaa, joita lailla pieneksi rajoitetun yhteisön olisi ollut hyvin hankala järjestää oman eläkelaitoksen piirissä. Myös henkilöstöresurssit ovat tätä kautta kasvaneet.

Kysymys on siis ennen kaikkea ollut lainsäätäjän tahdosta. Laki ei myöskään mahdollista esimerkiksi työttömyyskassojen tavoin sitä, että nämä eläkelaitokset voisivat yhdistyä ja näin yhtenä isompana yhteisönä hankkia tarvitsemansa palvelut.

Perustuslakiin liittyvät tulkinnat ovat myös vaihdelleet vuosien saatossa. Niin ikään digitalisaation kehittyminen yhteiskunnassa on muuttanut vallitsevia tapoja asioiden tekemiseen.

Perustuslain suhde subdelegointiin, eli edelleen ulkoistamiseen perustuu keskeisesti oikeuskirjallisuudessa muodostettuun kantaan ja tulkintaan perustuslaista, että kun jokin tehtävä on annettu yksityiselle toimijalle, mainitun toimijan tulisi itsenäisesti hoitaa tehtävää. Vuosien aikana on kuitenkin vahvistettu myös lakeja, jotka eivät tiukemman perustuslain tulkinnan mukaisesti täyttäisi perustuslain ehtoja. Niin ikään viime vuosina on löydetty käytännönläheisiä ratkaisuja yhteiskunnallisiin ongelmiin, joiden käsittelyssä on ollut tarve löytää asiaan ratkaisu.

Sotepalveluiden järjestämistä koskevassa lainsäädännössä, vaikkakin edelleen ulkoistettavien tehtävien määrää prosentuaalisesti rajoitettiin, ei ulkoistettavia tehtäviä rajoitettu pelkästään avustaviin, teknisiin ja täydentäviin palveluihin. Aikaisemmin valmisteilla olevassa valinnanvapauslainsäädännössä olisi mahdollistettu vielä selkeästi laajempikin edelleen ulkoistaminen. Perustuslakivaliokunta totesi sekin asiaa käsitellessään, että väljempikin sääntely olisi ollut mahdollista, kunhan perustuslain rajaehdot toteutuvat.

Energian alkuperätakuuta koskevassa lainsäädännössä päädyttiin siirtämään rekisterinpitäjän tehtävät ja myös rekisterinpitämiseen liittyvä vastuu päätösten oikeellisuudesta sekä seuraamuksista. Laitosten tarvitsemia palveluita ei muutenkaan lain tasolla rajattu.

Eläkesäätiöitä ja eläkekassoja koskevassa työryhmäraportissa ehdotetaan säädettäväksi uusi luku 17 a. Mainitussa luvussa säädettäisiin tarkasti niistä tehtävistä, jotka eläkelaitos voisi hankkia ulkoiselta palveluntuottajalta. Tehtävät ovat luonteeltaan avustavia, teknisiä tai täydentäviä palveluita - ja eläkelaitos vastaa aina toiminnan laillisuuden valvonnasta sekä tehtävän hoitoon liittyvästä

vastuusta. Luettelo tehtävistä voi näyttää suurelta, mutta tarkka määrittely on tarpeen, koska ainoastaan luetelluista tehtävissä eläkelaitos voi hankkia ulkopuolisen palveluntarjoajan apua.

On samalla huomattava, että vaikka tehtävät on lueteltu laissa, se ei tarkoita, etteikö eläkelaitos osin hoitaisi itsekin mainittuja tehtäviä.

Huomioon on otettava myös digitalisaation eteneminen. Mainittuja tehtäviä voidaan yhä enenevässä määrin hoitaa myös digitaalisesti automaation toimesta taikka automaattisen päätöksentekojärjestelmän kautta. Silloinkin eläkelaitoksen itsensä katsotaan hoitavan tehtävät – eikä siis ulkoistetun palveluntoimijan kautta. Lainsäädäntö näyttäisi kenties ohjaavan siihen, että tiettyjen tehtävien hoitaminen käyttöliittymän kautta tietokoneperusteisesti on sallittua, mutta ei käyttäen samantyyppisiä käsittelysääntöjä tapauksissa, joissa tehtävän hoitaa ihminen.

Eläkesäätiöiden ja eläkekassojen tarve mainituille avustaville tehtäville ei ole päivittäistä. Joillakin tarve voi olla tunti tai pari viikossa. Työntekijälle itselleen olisi kohtuutonta, jos asian teknisen tarkastelun takia ja lain noudattamisen seurauksena jouduttaisiin käytäntöön, jossa työntekijällä olisi vajaat kymmenen työnantajaa. Myös työnantajavelvollisuuksien jakaminen useiden työnantajien kesken olisi ongelmallista ja hyvin hankalaa.

Kannatamme asian ratkaisemista työryhmäraportissa ehdotetulla tavalla. Perustuslaissa edellytetty tarkoituksenmukaisuusvaatimus täyttyy. Lakiin kirjatut edellytykset varmistavat sen, että tehtävien hoitaminen palveluyhtiön kautta ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Julkisuusperiaatteen laajentaminen näihin pieniin yhteisöihin sekä tehtävänhoitoon liittyvä virkavastuu varmistavat sen, että vakuutettujen ja eläkkeensaajien oikeusturvatakeista on huolehdittu sääntöperusteisesti. Tähänkään saakka, ei laillisuusvalvojilla ole ollut huomauttamista näistä asioista. Ehdotetussa laissa ei myöskään oikeuteta siirtämään keskeisiin oikeuksiin liittyvää päätöksentekovaltaa.

Heinström Ismo
Eläkesäätiöyhdistys ESY ry