

Asia: VN/2986/2023

Lausuntopyyntö Eläkesäätiöiden ja eläkekassojen toiminnan ulkoistaminen - työryhmän mietinnöstä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Ammattiliitto Pro toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Eläkesäätiöiden ja eläkekassojen toiminnan ulkoistamista pohtineen työryhmän mietinnön mukaan siinä esitettyjen ehdotusten tavoitteena on turvata erityisesti pienten eläkesäätiöiden ja -kassojen toiminnan jatkuminen sen sijaan, että ne purkautuisivat eläkeyhtiöihin. Lisäksi ehdotusten tavoitteena on kannustaa työnantajia perustamaan uusia eläkesäätiöitä ja -kassoja. Työryhmä haluaa säilyttää nykyisen hajautetun työeläkejärjestelmän, koska sen arvioidaan olevan järkevää riskienhallinnan näkökulmasta ja edistävän eläkelaitosten välistä kilpailua.

Ammattiliitto Pron näkemyksen mukaan edellä mainitut tavoitteet ovat lähtökohtaisesti kannatettavia. Pro toteaa, että työryhmän ehdotuksia luettaessa on kuitenkin syytä pitää mielessä perustuslain 124 §, jossa säädetään julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle seuraavasti:

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Työryhmän mietinnön mukaan eläkesäätiöille ja -kassoille annettaisiin laissa mahdollisuus hankkia yksityiseltä yritykseltä eli palvelu yritykseltä sen kanssa tehtävän hallintosopimuksen nojalla "tiettyjä laissa täsmällisesti rajattuja avustavia ja täydentäviä julkisia hallintotehtäviä" (s. 61-62). Lakisääteisestä työeläketurvaa hoitava eläkesäätiö ja -kassa voisi ulkoistaa palvelu yritykselle seuraavia tehtäviä

(suora lainaus eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annettuun lakiin ehdotetun uuden 17 a luvun 1 §:n 3 momentista, s. 77-79):

”Eläkelaitos voi hankkia palveluyritykseltä seuraavia avustavia tai täydentäviä tehtäviä:

- 1) eläkkeen tai etuuden myöntämiseksi tarvittavien hakemustietojen vastaanotto, tarkistaminen ja tallentaminen, sekä lisäselvityspyynnön laatiminen hakijalle;
- 2) työkyvyttömyys- tai kuntoutushakemukseen liittyvän lausunnon pyytäminen eläkelaitoksen nimeämältä asiantuntijalääkäriltä, sekä asiantuntijalääkärin tai eläkelaitoksen edustajan tarpeelliseksi katsomien lisäselvitysten pyytäminen;
- 3) eläke- tai etuusoikeuden alkamiseen tai eläkkeen tai etuuden maksamiseen vaikuttavien tietojen pyytäminen muilta etuudenmyöntäjiltä;
- 4) eläkkeen tai etuuden määrän laskenta;
- 5) eläke- tai etuuspäätösluonnoksen valmistelu eläkelaitokselle;
- 6) eläkelaitoksen antaman päätöksen tiedoksianto eläkkeen- tai etuuden hakijalle;
- 7) työeläketurvan toimeenpanoa koskevan asian käsittelemiseksi tarvittavien tietojen antaminen ja hankkiminen siten kuin eläkelaitoksella on oikeus työntekijän eläkelain 14 luvun 194 – 200 §:n, 202 §:n ja 204 – 209 §:n mukaisesti;
- 8) eläkelaitoksen avustaminen muutoksenhakuasiassa;
- 9) ansiovalvontaa ja muuta valvontaa koskevat tehtävät;
- 10) vakuutettujen, etuudensaajien, eläkkeensaajien ja osakkaiden yleisneuvonta;
- 11) vakuutettuja, etuudensaajia ja eläkkeensaajia koskevien rekisteritietojen ylläpito eläkelaitoksen työntekijän eläkelaisissa ja yrittäjän eläkelaisissa säädettyjen, eläketurvan hoitamiseksi välttämättömien velvoitteiden täyttämiseksi;
- 12) eläkkeen tai etuuden maksamisen täytäntöönpanotehtävät ja maksussa olevaan eläkkeeseen tai etuuteen tehtävät indeksi- ja muut tarkistukset;
- 13) vakuutusmaksun täytäntöönpanossa avustaminen;
- 14) työeläkeotteen antaminen ja tarkistaminen; tai
- 15) Eläketurvakeskuksesta annetun lain (397/2006) 4 §:ssä säädettyjen tilastotietojen ylläpitäminen ja toimittaminen Eläketurvakeskukselle.”

Ammattiliitto Pron näkemyksen mukaan työryhmän ehdottama edellä oleva tehtäväluettelo sisältää avustavia ja teknisluontoisia tehtäviä mutta myös eläkkeenhakijan ja -saajan eläkeoikeuteen

vähintään välillisesti vaikuttavia tehtäviä, jotka ovat pidemmälle meneviä kuin pelkästään avustavia tai täydentäviä. Näitä ovat erityisesti tehtäväluettelon 5, 8 ja 10 kohdassa ehdotetut tehtävät.

Pro pitää ehdotusta palvelu yritykselle annettavasta päätösluonnoksen valmistelutehtävästä kyseenalaisena eläkkeenhakijan ja -saajan oikeuksien ja velvollisuuksien näkökulmasta (tehtäväluettelon 5 kohta). Pro toteaa, että vaikka varsinainen päätöksenteko säilyisi eläkelaitoksella ja päätösluonnoksen valmisteluun ei muodollisesti sisältyisi itsenäistä harkintavaltaa, palvelu yritys olisi kuitenkin tosiasiallisesti muovaamassa pakottavaan työeläkelainsäädäntöön perustuvaa päätöstä, jossa on kyse yksityisen henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista.

Huomio kiinnittyy myös palvelu yritykselle ehdotettuun avustavaan tehtävään eläke- tai etuuspäätöstä koskevassa muutoksenhakuasiassa (tehtäväluettelon 8 kohta). Pron näkemyksen mukaan eläkelaitoksen lausunnon kirjoittamisessa avustamiseen sisältyy samalla tavalla tosiasiallista julkisen vallan käyttöä eli henkilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevaa argumentaatiota kuin varsinaiseen eläkepäätöksen valmisteluun päätösluonnoksen muodossa.

Pro mainitsee tässä kohdassa vertailun vuoksi valtionhallinnon, jossa virastojen organisaatiolaeissa on säädetty siitä, mitä avustavia tehtäviä voidaan siirtää yksityisen tahon hoidettavaksi. Hallintosopimuksella siirrettäväksi on mahdollistettu asianhallinnan avustavat tehtävät kuten virastolle annettavien ilmoitusten ja muiden asiakirjojen vastaanotto, lajittelu, asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen tallentaminen sähköisiä menetelmiä käyttäen työjonoon sekä asiakirjojen tulostaminen ja laittaminen kuoriin. Pron näkemyksen mukaan nyt lausuttavana olevassa eläkesäätiöiden ja -kassojen tehtävien ulkoistamista koskevassa ehdotuksessa avustavat ja täydentävät tehtävät ovat merkittävästi pidemmälle meneviä kuin valtion virastojen organisaatiolaeissa.

Pro kiinnittää huomiota työryhmän mietinnössä esitettyyn pohdintaan palvelu yritykselle lakiin kirjattavaksi ehdotetusta yleisneuvonnan tehtävästä ja sen merkityksestä eläkkeenhakijan ja -saajan asemaan (tehtäväluettelon 10 kohta). Mietinnön sivulla 30 viitataan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun, jonka mukaan "viranomaisen hallintoasiassa antama neuvo ei lähtökohtaisesti nauti luottamuksensuojaa asiaa myöhemmin ratkaistaessa (KHO 1.10.2014/2926)". Pro toteaa, että mietinnöstä muodostuu se vaikutelma, että palvelu yrityksen antaman neuvonnan paikkansapitävyydellä ei ole kovin suurta merkitystä. Pro huomauttaa, että eläkkeenhakija tai -saaja ei ole juuri koskaan työeläkelainsäädännön asiantuntija. Jotta eläkkeenhakijan tai -saajan lakisääteiset oikeudet voivat toteutua täysimääräisesti heti ensimmäisestä päätöksestä alkaen ja jotta hän toisaalta osaa täyttää lakisääteiset velvoitteensa mm. eläkelaitokselle ja viranomaisille tehtävien ilmoitusten osalta, hänen luottamuksensuojaansa eläkelaitoksen lukuun annettavan neuvonnan oikeellisuuteen tulee nimenomaan korostaa. Tämä koskee Pron näkemyksen mukaan myös yleisneuvontaa. Työryhmä vaikuttaa kuitenkin päätyneen tältä osin vastakkaiseen näkemykseen, jota se perustelee korkeimman hallinto-oikeuden yksittäisellä ratkaisulla.

Mietinnössä käsitellään suppeasti ehdotusten vaikutusta työntekijöiden ja eläkkeelle jo siirtyneiden henkilöiden asemaan (s. 31-32). Mietinnön mukaan ehdotuksilla ei ole kielteisiä vaikutuksia vakuutettujen asemaan. Työryhmä toteaa, että lakisääteisen työeläketurvan kannalta merkitystä ei ole sillä, onko työntekijä vakuutettu eläkesäätiössä, -kassassa vai työeläkevakuutusyhtiössä. Pro toteaa, että lainsäädännön tasolla asia on sinänsä näin. Mietinnössä ei kuitenkaan edes pyritä arvioimaan analyttisemmin sitä, voiko lakisääteisen työeläketurvan toimeenpanotehtävien laaja-alaisella ulkoistamisella yksityiselle yritykselle olla jonkinlaisia kielteisiä vaikutuksia eläkkeenhakijan tai -saajan oikeuksien toteutumisen kannalta. Pron näkemyksen mukaan mietinnössä esitetty työntekijöitä ja eläkkeensaajia koskeva vaikutusarvio on hyvin yksiulotteinen.

Edellä mainittuun liittyen Pro kiinnittää huomiota mietinnössä esitettyyn toteamukseen, jonka mukaan "Eläkelaitos pystyy myös tosiasiallisesti arvioimaan esimerkiksi eläkepääätösprosessin oikeellisuutta jälkikäteen kirjallisen materiaalin perusteella" (s. 64). Tämä todetaan myös ehdotusten perustuslainmukaisuutta koskevassa arvioinnissa (s. 68 ja 72). Mietinnön mukaan eläkelaitos kantaisi lopullisen vastuun hakemus- ja ratkaisuprosessin lainmukaisuudesta, mutta se valvoisi palveluyrityksen hoitamien tehtävien laatua vasta jälkikäteen.

Pron näkemyksen mukaan prosessin jälkikäteinen kontrolli ei suojaa riittävällä tavalla eläkkeenhakijaa ja -saajaa tilanteessa, jossa hänen lakisääteisen eläkeoikeutensa toteutuminen viivästyy muusta kuin hänestä itsestään johtuvasta syystä. Jälkikäteinen laadunvarmistus ei myöskään auta tilanteessa, jossa henkilö ei ole puutteellisen neuvonnan vuoksi osannut täyttää omia velvollisuuksiaan ja on kokenut tämän myötä oikeudenmenetyksiä tai joutuu maksamaan eläkettä takaisin.

Työryhmän mietinnössä todetaan lukuisia kertoja, että siinä esitettävät ehdotukset tehtävistä, jotka olisi mahdollista ulkoistaa palveluyritykselle, ovat vain vuosikymmeniä jatkuneen käytännön kirjaamista lakiin. Pro toteaa, että avoimen lainvalmistelun kannalta on perusteltua, että ehdotusten jatkovalmistelussa tarkennetaan vielä sitä, onko nykyinen palveluyritys hoitanut tähänkin mennessä kaikkia ulkoistamismahdollisuuden piiriin ehdotettuja tehtäviä vai onko tehtäväluettelo laajentunut työryhmän työskentelyssä.

Pron näkemyksen mukaan on erittäin tärkeää, että eduskunnan ja perustuslakivaliokunnan huomiota kiinnitetään työryhmän mietinnössä esitettyä laajemmin siihen, mitä vaikutuksia julkisten hallintotehtävien laaja-alaisella ulkoistamisella yksityiselle yritykselle voi olla eläkkeenhakijan ja -saajan oikeuksien ja velvollisuuksien näkökulmasta. Pro katsoo, että nojautuminen palveluyritykselle ulkoistettujen tehtävien jälkikäteiseen kontrolliin ja viittaaminen jälkikäteisiin oikeussuojakeinoihin, joita ovat pitkäkestoinen valitusprosessi muutoksenhakuasteissa ja kantelu valvontaviranomaiselle tai eduskunnan oikeusasiamiehelle, eivät riitä ehdotusten perustuslainmukaisuuden varmistamiseen.

Pro viittaa vielä Finanssivalvonnan tekemään huomioon työryhmän ehdotusten heijastusvaikutuksista. Mietinnöstä antamassaan lausunnossa Fiva viittaa työryhmän 26.8.2024 pidetyn kokouksen pöytäkirjan liitteenä olevaan lausumaansa, jossa se toteaa seuraavasti:

”Finanssivalvonnan havaintojen mukaan kiinnostusta julkisten hallintotehtävien ulkoistamiseen on eläkesäätiöiden ja -kassojen lisäksi vakuutuslalla muutenkin. On todennäköistä, että toteutuessaan työryhmän ehdottamat muutokset lisäävät pyrkimyksiä muidenkin vakuutuslakien muuttamiseen vastaavalla tavalla. Jatkotyössä tulisi vielä huomioida mahdolliset heijastusvaikutukset.”

Pro on viime vuosina tunnistanut lisääntyvää pyrkimystä julkisten hallintotehtävien ulkoistamiseen. Pron näkemyksen mukaan yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia ja velvollisuuksia koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä voidaan ulkoistaa hyvin rajoitetusti, ja perustuslakia tulee tältä osin tulkita kapeasti. Pro jakaa näkemyksen siitä, että nyt lausuttavana olevan mietinnön ehdotusten jatkovalmistelussa on tarpeen tarkastella mahdollisia heijastusvaikutuksia muuhun lainsäädäntöön.

Yhteenvedona Ammattiliitto Pro toteaa, että työeläkelainsäädäntö on säädetty vakuutetun henkilön taloudellisen toimeentulon turvaamiseksi. Pro katsoo, että lainsäädäntöä kehitettäessä eläkkeenhakijan ja -saajan eläkeoikeuden viivytyksettömän ja täysimääräisen toteutumisen tulee olla tärkeysjärjestyksessä ensimmäisenä. Ehdotukset nykyisen palveluyrityksen ja alalle mahdollisesti tulevien uusien yritysten aseman selkeyttämiseksi voivat tukea tätä tavoitetta, mutta ne eivät voi ohittaa sitä. Pelkkä viittaaminen jälkikäteisiin oikeussuojakeinoihin eläkkeenhakijan ja -saajan asemaa tarkasteltaessa ei missään nimessä riitä.

Pro kiinnittää vielä huomiota työryhmän mietinnön sivulla 63 olevaan mainintaan, jonka mukaan ehdotetun kaltainen sääntelykokonaisuus ei ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana aiemmin. Pro toteaa, että jos työryhmän ehdotukset etenevät varsinaiseksi lainsäädäntöesitykseksi, niiden perustuslainmukaisuus on arvioitava mietinnössä esitettyä objektiivisemmin. Erityistä huomiota on kiinnitettävä eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annettuun lakiin ehdotetun uuden 17 a luvun 1 §:n 3 momentin tehtäväluetteloon. Myös sellaiset näkökohdat, jotka eivät välttämättä tue eläkesäätiöiden ja -kassojen lakisääteisten tehtävien laaja-alaista ulkoistamismahdollisuutta, on otettava arvioinnissa huomioon.

Juntunen Pauliina
Ammattiliitto Pro ry