

Lausunto

12.12.2024

VN/2986/2023
VN/2986/2023-OM-69

Sosiaali- ja terveysministeriö

Oikeusministeriön lausunto eläkesäätiöiden ja eläkekassojen toiminnan ulkoistamista käsitelleen työryhmän mietinnöstä

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt oikeusministeriön lausuntoa eläkesäätiöiden ja eläkekassojen toiminnan ulkoistamista käsitelleen työryhmän mietinnöstä. Työryhmän mietintö sisältää hallituksen esityksen muotoon laaditut ehdotukset lainsäädännön selkeyttämiseksi siltä osin kuin eläkesäätiöt ja eläkekassat ulkoistavat tiettyjä toimintojaan. Oikeusministeriön edustaja on ollut jäsenenä mietintöä valmistelleessa työryhmässä ja jättänyt mietintöön lausuman. Oikeusministeriö viittaa lausumassa todettuun ja lausuu mietinnöstä seuraavaa.

Yleistä

Mietinnössä ehdotetaan lisättäväksi eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annettuun lakiin uusi 17 a luku, joka koskisi eläkesäätiön ja eläkekassan mahdollisuutta hankkia palveluyritykseltä tiettyjä avustavia tai täydentäviä julkisia hallintotehtäviä.

Mietinnössä tuodaan esiin, että työryhmän työn taustalla on sosiaali- ja terveysvaliokunnan eläkesäätiöiden ja eläkekassojen lainsäädäntöä koskevan kokonaisuudistuksen mietinnössä todettu.

Valiokunnan mietinnössä todetaan, että sen ”saaman selvityksen perusteella vakuutustoimialalla on yleisesti vuosikymmenien ajan ollut vakiintuneena käytäntönä ulkoistaa toimintaa ulkoisille palveluntarjoajille tai esimerkiksi keskittämällä tiettyjä toimintoja ryhmittymän sisällä. Ulkoistaminen on mahdollistanut pienten laitosten toiminnan ja tuonut kustannussäästöjä. Perustuslain 124 § asettaa kuitenkin rajat sille, millaisia toimintoja lakisääteistä vakuutustoimintaa harjoittavat vakuutuslaitokset voivat edelleen ulkoistaa.”. Lisäksi mietinnössä on todettu, että ”kysymys julkisen hallintotehtävän edelleen ulkoistamisesta koskee nyt käsiteltävänä olevien eläkevakuutustoimintaa harjoittavien laitosten lisäksi niitä lakisääteistä vakuutustoimintaa harjoittavia vahinkovakuutusyhtiöitä, jotka harjoittavat liikennevakuutusta, työtapaturma- ja ammattitautivakuutusta tai potilasvahinkovakuutusta. Valiokunta pitää asiantuntijalausuntojen ja saamansa selvityksen perusteella tärkeänä, että sosiaali- ja terveysministeriö käynnistää työn oikeustilan ja sen tulkinnan selkeyttämiseksi.”. (StVM 19/2021 vp, s. 7)

Mietinnön mukaan työryhmän työ on kuitenkin lopulta rajautunut niin, että työryhmä keskittyi työssään eläkekassojen ja -säätiöiden *tiettyjen valikoitujen* julkisten hallintotehtävien ulkoistamiseen sekä edelleen myös ulkoistamiseen liittyviin oikeudellisiin kysymyksiin. Mietinnön lainsäädäntöehdotukset keskittyvät

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

PL 23
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

eläkekassojen ja -säätiöiden eläke- tai etuuspäätösten tekemiseen kiinteästi liittyvien tehtävien alihankintaan. Näin ollen vaikuttaa siltä, että mietinnössä ei ole arvioitu kaikkia niitä julkisia hallintotehtäviä, joita eläkelaitokset ovat toimialallaan ulkoistaneet ja mietinnön tarkastelukulma on rajallinen suhteessa siihen, mitä sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuksen mietinnössä on todettu.

Työryhmän mietinnössä (s. 11) todetaan uudistuksen taustasta muun muassa seuraavaa:

”Toimintatapa, jossa eläkesäätiö tai eläkekassa on alihankkinut monia tehtäviä palveluyritykseltä, ulottuu siten aikaan vuosikymmeniä ennen vuoden 2000 perustuslakiuudistusta. Työeläkeuudistuksia koskevissa eduskuntakäsittelyissä vallitseva ulkoistamiskäytäntö on todettu eikä siihen ole esitetty muutoksia uuden perustuslain näkökulmasta. Toimintatapaa on työeläkejärjestelmässä pidetty lähtökohtaisesti hyväksyttynä ja vakiintuneena. Esimerkiksi ylimmät laillisuusvalvojat eivät ole puuttuneet toimintatapaan.”

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta ei ole varsinaisesti arvioinut työeläkeuudistusten yhteydessä eläkesäätiöiden tai eläkekassojen ulkoistamiskäytäntöä. Myöskään viittaus siihen, että asiaan liittyen ei ole tehty kanteluita tai laillisuusvalvojat eivät ole muutoin puuttuneet asiaan ei ole riittävä perustelu sille, että toimintatapa olisi oikeudellisesti perusteltu ja kestävä. Oikeusministeriö korostaa, että se että tehtävien ulkoistamista on käytännössä pidetty hyväksyttävänä ei voi olla ainoa peruste sille, että ulkoistaminen olisi perustuslain 124 §:n valossa oikeudellisesti perusteltua kyseisessä pykälässä säädetyn oikeudellisenä edellytyksenä toimivan tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen näkökulmasta (tarkoituksenmukaisuusvaatimuksesta kootusti PeVL 26/2017 vp, s. 48-49).

Työryhmän tehtävänä oli asettamispäätöksen mukaan myös selvittää vaihtoehtoisia malleja järjestää valikoitujen julkisten hallintotehtävien ulkoistaminen joko lain nojalla tai vaihtoehtoisesti säätämällä julkisten hallintotehtävien ulkoistamisesta lailla siten, että eläkesäätiöiden ja eläkekassojen eläkevakuutustoiminta järjestettäisiin nykytilasta poikkeavalla tavalla. Mietinnön jaksossa 5 on kuvattu vaihtoehtoisia toteuttamismalleja. Vaikuttaisi siltä, että vaihtoehtoja on arvioitu lähinnä siitä näkökulmasta, miten turvataan pienten eläkelaitosten elinkelpoisuus. Toteuttamisvaihtoehtojen arvioinnissa keskeiseksi ei näyttäisi nousseen se, mikä olisi oikeudellisesti perustelluin ja kestävin tapa järjestää nykytilassa epävarma toimintamalli tai ainakaan vaihtoehtoja ei ole tästä näkökulmasta kuvattu mietintöön.

Mietinnön mukaan esityksen tarkoituksena on säätää eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annetussa laissa eläkesäätiön ja eläkekassan mahdollisuudesta hankkia tiettyjä tarkasti rajattuja täydentäviä tai avustavia julkisia hallintotehtäviä palveluyritykseltä ja näin saattaa lainsäädäntö vastaamaan perustuslain 124 §:ssä säädettyjä edellytyksiä. Mietinnön säännösehdotukset ja perustelut eivät kuitenkaan vastaa niitä oikeudellisia reunaehtoja, joita perustuslakivaliokunnan tähänastisessa lausuntokäytännössä on julkisen hallintotehtävän alihankinnalle (subdelegoinnille) asetettu. Jäljempänä käydään läpi perustuslakivaliokunnan käytäntöä ja nostetaan ehdotettavasta sääntelykokonaisuudesta esiin eräitä perustuslain 124 §:n ja siihen liittyvän perustuslakivaliokunnan tähänastisen lausuntokäytännön valossa erityisen ongelmallisia kysymyksiä. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että mahdollisesti jatkovalmisteltavassa esityksessä pidettäisiin mietinnön säätämisympäristöihin kirjattujen mukaisesti perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä suotavana.

Julkisen hallintotehtävän subdelegoinnista

Hallintopäätöksen tekemiseen liittyvien tehtävien alihankinta

Mietinnössä ja sen säätämisympäristöperusteluissa on sinänsä tunnistettu ja kuvattu asianmukaisesti perustuslakivaliokunnan julkisen hallintotehtävän subdelegointiin liittyvää lausuntokäytäntöä. Oikeusministeriö pitää kuitenkin aiheellisena korostaa, että perustuslakivaliokunta on tyypillisesti perustuslain 124 §:ää koskevassa lausuntokäytännössään korostanut arvion tapauskohtaisuutta.

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että perustuslain 124 §:n asettama tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi. Valiokunta on lisäksi

katsonut, että tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen. (PeVL 26/2017 vp, s. 49 ja siinä viitatu lausunnot) Näin ollen perustuslakivaliokunnan yksittäisten lausuntojen perusteella ei voi tehdä laajoja päätelmiä tehtävän subdelegoinnin oikeudellisesta sallittavuudesta.

Julkisen hallintotehtävän subdelegointiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä suhtauduttu lähtökohdaisesti kielteisesti, joskaan ei ehdottoman torjuvasti. Valiokunta on pitänyt tehtävän edelleen siirtämisen mahdollisuutta arvioidessaan merkityksellisenä siirrettävän tehtävän epäitsenäisen ja avustavan luonteen lisäksi sen teknisluonteisuutta, viranomaisvalvonnan ulottuvuutta ja alihankkijaan kohdistuvia laatu- ja muita vaatimuksia (PeVL 33/2021 vp, kohta 8, PeVL 26/2017 vp, s. 56—57, PeVL 6/2013 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta on sinänsä pitänyt hyväksyttävänä sähkön, kaasun ja vedyn alkuperätakuurekisterin ylläpitäjän tehtävään liittynyttä subdelegointia, jossa ei perustuslakivaliokunnan arvion mukaan ollut kyse teknisluonteisiin tai avustaviin tehtäviin rajautuvasta taikka muuten koko tehtävän laajuuteen nähden rajatusta tehtävän siirrosta. Valiokunta antoi kuitenkin ratkaisevan painoarvon sille, että kyse oli tilanteesta, jossa siirtäminen oli mahdollista ainoastaan kanta- ja siirtoverkonhaltijan, eli julkista hallintotehtävää ensisijaisesti hoitavan toimijan, kokonaan omistamalle tytäryhtiölle. Kyseisessä sääntely-yhteydessä perustuslakivaliokunta piti lisäksi merkityksellisenä sitä, että subdelegoitavat rekisterin ylläpitäjien tehtävät kohdistuivat pitkälti oikeushenkilöihin rajatulla erityisalalla, jota koskevaa sääntelyä voitiin luonnehtia osin huomattavan tekniseksi. Perustuslakivaliokunta korosti kyseisessä lausunnossaan sitä, että viranomaisvalvonta kohdistui yhtäläisesti tytäryhtiöön ja vastuu tehtävän asianmukaisesta hoitamisesta säilyi lisäksi nimetyllä rekisterin ylläpitäjällä. Perustuslakivaliokunta katsoi näiden seikkojen perusteella, että sääntely ei tuolloin käsillä olleessa erityisessä sääntely-yhteydessä muodostunut perustuslain 124 §:n kannalta ongelmalliseksi. (PeVL 33/2021 vp, s. 2-4).

Mietinnössä esitetystä mahdollisuudesta subdelegoida eläkelaitoksen eräitä julkisia hallintotehtäviä on sinänsä pyritty säätämään yksityiskohtaisesti, mutta mahdollisuus hankkia tehtäviä palveluyritykseltä muodostuu hyvin laajaksi. Eläkesäätiö ja -kassa voisi hankkia alihankintana palveluyritykseltä laajasti lähes kaikki eläke- ja etuusasian käsittelyvaiheet (mm. neuvonta, asian selvittäminen, kuuleminen, päätösluonnoksen valmistelu ja tiedoksianto). Ainoastaan päätösluonnoksen pohjalta tehtävä muodollinen ratkaisu olisi rajattu alihankintamahdollisuuden ulkopuolelle. Palveluyritykseltä voisi ehdotuksen perusteella hankkia myös muita tehtäviä, kuten ansiovalvontaa ja muuta valvontaa koskevat tehtävät.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä subdelegointimahdollisuutta arvioitaessa on kiinnitetty huomiota muun muassa tehtävän laajuuteen. Perustuslakivaliokunta on katsonut sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamista koskevan valinnanvapauslakiesityksen arvioinnin yhteydessä, että sääntely ei siirrettävän tehtävän laatu ja laajuus, alihankkijalle lainsäädännöllisesti asetettavat vaatimukset ja viranomaisvalvonnan mahdollisuus huomioon ottaen täyttänyt niitä edellytyksiä, jotka koskevat hallintotehtävän edelleen siirtämistä (PeVL 26/2017 vp, s. 56-57). Perustuslakivaliokunnan sittemmin arvioiman sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamista koskeneen esityksen arvioinnin yhteydessä perustuslakivaliokunta piti tuolloin ehdotettua alihankintaa koskevaa sääntelyä ongelmattomana nimenomaan sen vuoksi, että ehdotuksessa oli annettu yksityisille palveluntuottajille huomattavasti vähäisempi asema ja rajatimmat tehtävät (PeVL 17/2021 vp, s. 20).

Mietinnössä ehdotettu sääntelyratkaisu mahdollistaisi eläkelaitoksen vastuulla olevan julkisen hallintotehtävän hoitamisen hyvin laajan subdelegoinnin. Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan ”laissa luetellut tehtävät yhdessäkään eivät sisällä päätöksentekoa tai itsenäisen harkintavallan käyttämistä, joten niitä olisi yhtenä kokonaisuutenakin pidettävä avustavina ja täydentävinä julkisina hallintotehtävinä”. Ehdotetun sääntelyn perusteella näyttäisi esimerkiksi siltä, että käytännössä eläkelaitoksen tiettyihin tehtäviin liittyvässä hallintomenettelyssä hallintopäätökseen tekemiseen liittyvän selvitysvelvollisuuden täyttäminen voitaisiin kokonaisuudessaan siirtää palveluyrityksen tehtäväksi. Sääntelyratkaisu näyttäisi perustuvan ajattelumalliin, jonka mukaan muodollinen hallintopäätös muodostaa erotettavissa olevan osan selvitysvelvollisuudesta ja esimerkiksi päätöksen perusteluista. Sääntelymalli mahdollistaisi käytännössä sen, että päätöksen perustelut hankittaisiin ratkaisuehdotuksen muodossa alihankkijalta. Tältä osin on huomattava,

että alihankintana mahdollisesti hankittavat tehtävät sisältäisivät myös harkintavaltaa, koska käytettävä palveluyritys käytännössä määrittäisi sen, milloin selvitysvelvollisuus päätöksen osalta on asianmukaisesti toteutettu.

Säätämisyjärjestysperusteluissa tehtävän luonteesta todettu asettuu näin ollen kyseenalaiseksi. Oikeusministeriö pitää erityisen ongelmallisena tulkintaa siitä, että hallintopäätöksen tekemisestä voitaisiin ehdotetussa laajuudessa erottaa kaikki päätökseen liittyvät päätöksen valmistelutoimet. Ehdotettu sääntelymalli herättää kysymyksen siitä, miten eläkelaitos voisi kantaa kokonaisvastuun sille lailla säädetyn tehtävän hoitamisesta perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla, jos merkittävä osa hallintopäätöksen tekemiseen liittyvistä tehtävistä olisi mahdollista siirtää palveluyritykselle. Näistä lähtökohdista käsin on vaikea pitää subdelegointimahdollisuuden alaiseksi ehdotettuja tehtäviä avustavina tai täydentävinä tehtävinä.

Yksi julkisen hallintotehtävän antamista koskevista edellytyksistä on se, että tehtävän hoitamisessa noudatetaan hallinnon yleislakeja (esim. PeVL 53/2014 vp, s. 5). Ehdotetussa sääntelymallissa hyvin kyseenalaiseksi asettuu se, voisiko eläkelaitos merkityksellisellä tavalla enää vastata hallinnon yleislakien perusteella sille kuuluvien velvoitteiden hoitamisesta sille lailla annetun tehtävän hoitamisessa, kun iso osa tehtävän toteuttamisesta olisi mahdollista subdelegoida. Mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi ainoastaan siitä, että hankittavien tehtävien on oltava sisällöltään, laajuudeltaan ja määrällisesti sellaisia, että eläkelaitos pystyy huolehtimaan työeläkelakien mukaisista velvoitteistaan (3 §:n 1 mom). Pykälän perusteluitakaan ei ilmene, millä tavoin samalla huolehditaan siitä, että julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kuuluvien yleislakien noudattamisen velvoitteesta huolehditaan. Se että palveluyritykseenkin sovellettaisiin hallinnon yleislakeja subdelegoitua tehtävää hoitaessaan ei poista sitä edellytystä, että eläkelaitoksella tulisi säilyä kokonaisvastuu tehtävän asianmukaisesta toteuttamisesta, mikä sisältää vastuun hallinnon yleislakien noudattamisesta tehtävän hoitamisessa.

Tältä osin kiinnitetään huomiota myös valtionalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukseen, jossa virasto on arvioinut Business Finland -yhtiöön siirrettyjä tehtäviä. Virasto toteaa tarkastusraportissaan seuraavasti. "Tarkastuksen perusteella voidaan pitää ilmeisenä, että Business Finland -yhtiöön siirretyissä, muissa kuin rahoituspäätösten tekemistä koskevissa tehtävissä ei ole kyse pelkästään teknisuonteisista tai viranomaistoimintaa avustavista tehtävistä vaan itsenäistä harkintavaltaa sisältävistä tehtävistä, vaikka tehtävä suoritettaisiin valtionavustusviranomaisen ohjauksessa ja viranomaisella olisi toimivalta tehdä lopullinen päätös asiassa. Business Finland tulkitsee julkisen hallintotehtävän suppeasti niin, että se koskee lähinnä päätöksentekoa. Tulkinta ei saa tukea oikeuslähteistä." Vastaavan suuntaisesti asiaa on arvioitu eduskunnan oikeusasiamiehen kyseistä yhtiötä koskevassa ratkaisussa. (VTV tarkastuskertomus 11/2019, s. 8 ja EOAK/883/2018 s. 17-19).

Huomio kiinnittyy myös sääntelyssä käytettävään terminologiaan, jossa subdelegoitavia tehtäviä kutsutaan avustaviksi ja täydentäviksi tehtäviksi. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on arvioitu lähinnä avustavia ja teknisuonteisia tehtäviä subdelegoinnin näkökulmasta (vrt. kuitenkin PeVL 65/2018 vp, s. 42). Mietinnön kokonaisuudessa jää epäselväksi, mitä esitettävän sääntelyn täydentävillä julkisilla hallintotehtävillä tarkoitettaisiin, ja mikä on täydentävien julkisten hallintotehtävien suhde varsinaisiin julkisiin hallintotehtäviin ja toisaalta avustaviin julkisiin hallintotehtäviin. Ehdotetussa sääntelykokonaisuudessa julkisen hallintotehtävän keskeisen kokonaisuuden muodostaa eläke- tai etuuspäätös. Hallintolain noudattamisen kannalta on erittäin ongelmallinen lähtökohta, että esimerkiksi päätöksentekoon liittyvää selvitysvelvollisuutta voitaisiin pitää päätöksestä irrallisena täydentävänä tehtävänä. Tämän vuoksi ehdotettava järjestely on ongelmallinen perustuslain 124 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttymisen kannalta.

Mietinnössä esitetyn perusteella jää myös epäselväksi, miten eläkelaitos voisi käytännössä vastata päätöksestä ja sen sisällön oikeellisuudesta. Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan "eläkelaitos pystyy myös tosiasiallisesti arvioimaan palveluyrityksessä toteutetun prosessin oikeellisuutta jälkikäteen kirjallisen materiaalin perusteella. Ehdotettavan lain 17 a luvun 3 §:n 2 momentti nimenomaisesti velvoitaisi tähän palveluyrityksen jatkuvan seurannan kautta." Tehtävänsä hoitamisen kannalta on toki välttämätöntä, että eläkelaitos saisi kaiken kirjallisen materiaalin palveluyritykseltä. Syntyneen dokumentaation

laajuus on kuitenkin riippuvainen siitä, mistä kysymyksistä palveluyritys on päättänyt hankkia selvitystä ja milloin palveluyritys on arvioinut saaneensa riittävästi selvitystä. Tämän vuoksi eläkelaitoksen mahdollisuudet vaikuttaa päätökseen ja arvioida sen perusteltavuutta kaventuvat merkittävästi. Perusteluissa ei ole esitetty erityisiä perusteluja sille, miten tässä sääntely-yhteydessä hallintopäätökseen tekemisen kokonaisuudesta voitaisiin erottaa menettelyn keskeisiä osia ehdotetulla tavalla palveluyrityksen hoidettavaksi vaarantamatta hallintoasian asianmukaista käsittelyä.

Hallintomenettelyyn liittyvän neuvonnan osalta mietinnön säätämisperusteluissa todetaan, että ”koska kyse olisi vain eläkelaitoksen toimintaa täydentävästä toiminnasta, ei palveluyritys voisi antaa esimerkiksi neuvonnan yhteydessä lainsäädännön tulkintaa tai käsittelyssä olevan harkinnanvaraisen eläkeasian arviointiin liittyviä kannanottoja.” Kokonaisuudessa epäselväksi jää, miten eläkelaitos kykenee suorittamaan hallintoasian käsittelyyn keskeisesti liittyvää neuvontatehtävää, kun asian valmistelu voitaisiin käytännössä hoitaa pitkälti palveluyrityksessä. Myös tältä osin päätöksestä vastaavan eläkelaitoksen mahdollisuudet aidosti vastata vastuullaan olevan hallintoasian asianmukaisesta käsittelystä ja mahdollisuus kantaa kokonaisvastuu työeläkelakien mukaisista lakisääteisistä tehtävistään ja velvollisuuksistaan asettuu kyseenalaiseksi. Toisaalta edellä siteeratun perustelutekstin valossa epäselväksi jää sekin, miten palveluyritys voisi hoitaa hallintolaissa säädettyä neuvontavelvollisuutta, koska se voisi antaa vain täydentävää neuvontaa.

Tehtävän siirtämisen tarkoituksenmukaisuus

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi (PeVL 26/2017 vp, s. 49 ja siinä viitatu lausunnot, ks. myös HE 1/1998 vp, s. 179). Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin (HE 1/1998 vp, s. 179, PeVL 8/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2016 vp, s. 3). Myös hallintotehtävän luonne on otettava huomioon (HE 1/1998 vp, s. 179, ks. esim. PeVL 6/2013 vp, s. 2, PeVL 65/2010 vp, s. 2, PeVL 57/2010 vp, s. 5). Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla (HE 1/1998 vp, s. 179, ks. myös PeVL 8/2014 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on arvioidesaan tarkoituksenmukaisuuskriteerin täyttymistä kiinnittänyt huomiota muun muassa tehtävissä tarvittavaan erityisosaamiseen tai resursseihin (PeVL 29/2013 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 5).

Nyt esitettyssä sääntelykokonaisuudessa ei ole kyse palveluiden tuottamiseen liittyvistä tehtävistä, vaan enemminkin kyse on yksilön keskeisiä oikeuksia koskevasta päätöksenteosta. Esitettyä sääntelyratkaisua on perusteltu erityisesti tehtävien edellyttämällä erityisosaamisen tarpeella, jota alihankkijana tällä hetkellä toimivalla palveluyrityksellä voidaan katsoa olevan ja jota jatkossa edellytettäisiin lain tasolla (s. 67). Mietinnössä todetaan, että tehtävän antaminen joissain tilanteissa palveluyritykselle on tarpeen myös siksi, että toimeenpanoa täydentävät tai avustavat tehtävät edellyttävät henkilöstöresursseja, joita eläkesäätiöllä tai -kassalla ei välttämättä joka tilanteessa ole (s. 67). Edellä mainittu toteamus asettaa julkisen hallintotehtävän siirtämisen eläkelaitokselle kyseenalaiseksi, koska perustuslain 124 §:n mukaisessa tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa on ensi vaiheessakin arvioitava tarkoituksenmukaisuutta nimenomaan tehtävissä tarvittavien resurssien näkökulmasta. Mikäli eläkelaitoksella ei ole näitä tarvittavia resursseja tai riittävää asiantuntemusta, ei lakisääteiseen sosiaaliturvaan liittyvää julkisen hallintotehtävän hoitamisen siirtämistä eläkelaitokselle voitaisi katsoa perustuslain 124 §:n näkökulmasta tarkoituksenmukaiseksi. Ensisijaista olisikin turvata lainsäädännöllä se, että eläkelaitos voi hoitaa asianmukaisesti sille lailla annetut tehtävät.

Mietinnön lakiehdotuksen 17 a luvun 1 §:n 1 ja 2 momentissa säädettäisiin siitä, että eläkelaitos voi hankkia luvun 2 §:ssä tarkoitettuun sopimukseen perustuen palveluyritykseltä työntekijän eläkelain 3–10, 12, 14 ja 15 luvussa sekä yrittäjän eläkelain 3–11 ja 13–14 luvussa säädettyjen tehtävien hoitamiseen liittyviä avustavia tai täydentäviä tehtäviä, jos niiden hankkiminen palveluyritykseltä on tarpeen tehtävien

tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tehtävien hankkimisen tarkoituksenmukaisuuden arviointi on perustuslaissa säädetty edellytys, joka perustuslaissa säädettyinä edellyttää lähtökohtaisesti tehtävien siirtämisen mahdollisuuden tarkoituksenmukaisuuden arviointia nimenomaan sillä hetkellä, kun lailla päätetään antaa julkinen hallintotehtävä yksityisen hoidettavaksi. Ei sinänsä ole poissuljettua, että tällaisesta kriteeristä säädetäisiin myös tavallisen lain tasolla siinä yhteydessä, kun julkisen hallintotehtävän antamisesta säädetään, mutta oikeudellisesti kyse on kahdesta eri tarkoituksenmukaisuusarviosta.

Hallituksen esityksessä tulisi perustella nimenomaan sitä, miksi ehdotettaessa ulkoistamisen mahdollistava sääntelyä arvioidaan, että perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu oikeudellinen edellytys tehtävien tarkoituksenmukaisesta hoitamisesta nyt esitetystä sääntelyratkaisusta täyttyy. Siltä osin kuin pykälässä säädetään tarkoituksenmukaisuusedellytyksestä avustavien tai täydentävien tehtävien hankkimiselle palveluyritykseltä, on tämä tarkoituksenmukaisuusarvio eläkelaitoksen tehtävä. Perusteluissa tulisikin ilmaista se, mikä rajaa eläkelaitoksen harkintavaltaa tämän edellytyksen osalta. Vaikuttaisi siltä, että sekä perustuslain mukaiselle tarkoituksenmukaisuusedellytyksen täyttymiselle että lain tasolla säädettyä tarkoituksenmukaisuusedellytykselle annetaan esityksessä sama sisältö. Esimerkiksi mietinnön sivulla 41 säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan siihen, että ”momentissa ehdotettujen julkista hallintotehtävää avustavien tai täydentävien tehtävien osalta tulisi arvioitavaksi myös perustuslain edellyttämä tarkoituksenmukaisuusvaatimus oikeudellisena edellytyksenä”.

Tältä osin huomionarvoista on myös se, että eläkelaitokselle säädetään itsenäinen oikeus päättää julkisten hallintotehtävien subdelegoinnista palveluyritykselle. Perustuslakivaliokunnan subdelegointia koskevassa lausuntokäytännössä delegointimahdollisuuden hyväksyttävyyden arvioinnin yhteydessä on kiinnitetty huomiota muun muassa siihen, että ensisijaiselle julkisen hallintotehtävän hoitajalle ei siirretty itsenäistä subdelegointioikeutta. Alihankintajärjestely edellytti sitä, että viranomainen on erikseen hyväksynyt myös toisen palveluntuottajan. (PeVL 6/2013 vp, s. 4)

Ehdotettu sääntelyratkaisu näyttäisi käytännössä johtavan siihen, että eläkelaitoksen tekemä tarkoituksenmukaisuusarvio tehtävien siirrosta korvaa tyypillisesti perustuslakivaliokunnalle kuuluvan julkisen hallintotehtävän siirtämistä koskevan tarkoituksenmukaisuusarvion. Tähänastisen perustuslakivaliokunnan käytännön valossa erityisen ongelmallisena sääntelykokonaisuudessa näyttäytyy myös se, että viranomainen ei varsinaisesti osallistuisi subdelegoinnin asianmukaisuuden arviointiin, vaan viranomaiselle vain ilmoitettaisiin tehtävien hoitamisesta alihankintana.

Valvonta

Mietinnön säätämisyjärjestysperusteluissa nimenomaisesti todetaan, että viranomaisvalvonta kohdistuisi ainoastaan eläkesäätiöihin ja -kassoihin (s. 74). Mietinnön perustelujen mukaan alihankkijan julkisen hallintotehtävän hoitamista valvoisi tehtävän antanut eläkesäätiö tai -kassa. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että alihankkijan toimintaan ei kohdistuisi suoraan julkista viranomaisvalvontaa. Mietinnössä ehdotetaan säädettyä eläkelaitoksen jatkuvasta seurantavelvollisuudesta, mutta ei varsinaisesta valvonnasta (17 a luvun 3 §:n 2 mom.). Oikeusministeriö katsoo, että ehdotettu sääntelyratkaisu ei tältä osin täytä perustuslain 124 §:ssä säädettyjä edellytyksiä julkisen hallintotehtävän siirtämisestä.

Pelkkä eläkelaitokseen kohdistuva julkinen valvonta ei riitä ehdotetun kaltaisessa laajan alihankinnan mahdollistavassa sääntelykokonaisuudessa täyttämään perustuslain 124 §:n edellytystä siitä, ettei hallintotehtävän antaminen saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia (vrt. esim. PeVL 33/2021 vp, kohta 10). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on korostettu vaatimusta siitä, että viranomaisvalvonta kohdistuu myös alihankkijoiden toimintaan (esim. PeVL 15/2018 vp, s. 33 ja PeVL 33/2018 vp, s. 5). Jos mietinnön mukaista sääntelyratkaisua katsotaan jatkovalmistelussa sen oikeudellisesta ongelmallisuudesta huolimatta perustelluksi esittää, tulisi subdelegoidun tehtävän hoitamiseen kohdistua suoraan viranomaisvalvonta.

Ehdotetun sääntelyn suhteesta yleislakeihin

Mietinnön lakiehdotuksen 17 a luvun 1 §:n 3 mom. 7 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi siitä, että eläkelaitos voisi hankkia palvelu yritykseltä työeläketurvan toimeenpanoa koskevan asian käsittelemiseksi tarvittavien tietojen antamista ja hankkimista koskevan tehtävän siten kuin eläkelaitoksella on oikeus työntekijän eläkelain 14 luvun 194 – 200 §:n, 202 §:n ja 204 – 209 §:n mukaisesti.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että momentissa viitatuissa työntekijän eläkelain säännöksissä on kyse tiedonsaantioikeuksiin ja tiedonluovutuksiin liittyvästä sääntelystä. Ehdotetun säännöksen nojalla palveluyritys voisi käyttää eläkelaitoksen tiedonsaanti- ja luovutustoimivaltuuksia itsenäisesti eläkelaitoksen puolesta. Tämä tarkoittaisi palvelu yrityksen hyvin laajaa ja itsenäiseen harkintaan perustuvaa tiedonsaantioikeutta muun muassa eläkkeensaajan salassa pidettäviin arkaluonteisiin henkilötietoihin. Oikeusministeriö huomauttaa, että eläkelaitoksen tiedonsaantioikeuden käyttämisessä ei ole kyse erillisestä tehtävästä, vaan eläkelaitoksen lakisääteisen tehtävän hoitamiseen liittyvän toimivaltuuden käyttämisestä. Eläkelaitokselle säädettyjen toimivaltuuksien itsenäisen käyttämisen osalta merkityksellistä on myös se, että eläkelaitosten toiminnasta ja toimintaedellytyksistä on säädetty verraten laajasti ja tarkasti, kun taas palvelu yritystä ja sen toimintaedellytyksiä koskeva sääntely on hyvin vähäistä. Sääntely antaisi palvelu yritykselle laajat tiedonsaantioikeudet eläkkeen- tai etuudensaajan arkaluonteisiin henkilötietoihin, mutta sitä ei koskisi yhtä yksityiskohtainen sääntely kuin eläkelaitoksia, joille tiedonsaantioikeus on tällä hetkellä säädetty. Kyse on tästä näkökulmasta merkittävästä tiedonsaantioikeuden laajentamisesta. Mietinnön sääätämisyjärjestysperusteluissa ei ole käsitelty tiedonsaantioikeuden delegointia koskevan sääntelyn suhdetta perustuslakivaliokunnan salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevaan vakiintuneeseen lausuntokäytäntöön (esim. PeVL 17/2016 vp, s. 5-6). Sääätämisyjärjestysperusteluissa tulisi arvioida ehdotettua delegointimahdollisuutta myös yleisemmin perustuslain 10 §:n valossa.

Esityksessä ei ole arvioitu ehdotetun suhdetta julkisuuslaissa säädettyyn. Eläkelaitoksiin sovelletaan julkisuuslakia julkisuuslain soveltamisalan mukaisesti niiden käyttäessä julkista valtaa (JulKL:n 4 §:n 2 mom.). Julkisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten. Esityksestä ei käy ilmi, onko tarkoitus, että eläkelaitoksen ja alihankkijan välinen suhde arvioidaan julkisuuslain edellä mainitussa pykälässä tarkoitettuksi toimeksiantosuhteeksi. Mikäli näin olisi, ei alihankkijan mahdollisuudesta hankkia tietoja tulisi lähtökohtaisesti säätää erikseen, vaan se toteutuisi lähtökohtaisesti eläkelaitoksen tiedonsaantioikeuden ja julkisuuslain sääntelyn perusteella (JulKL 26 §:n 3 mom.). Mietinnön perusteluissa viitataan siihen, että esityksessä säädettäisiin hallinnon yleislakien soveltamisesta sekä virkavastuusta eläkelaitoksen ja palvelu yrityksen toiminnassa. Hallinnon yleislakien osalta on oikeusministeriön käsityksen mukaan kuitenkin päädytty ratkaisuun, jossa laissa ei olisi erityistä viittaussäännöstä hallinnon yleislakien soveltamisesta. Tämä ratkaisu on perustuslakivaliokunnan käytännön valossa sinänsä mahdollinen (esim. PeVL 15/2019 vp, s. 4), mutta julkisuuslain soveltamisen osalta johtaa siihen, että julkisuuslakia sovelletaan eläkelaitokseen ja palvelu yritykseen vain siltä osin kuin eläkelaitoksen ja palvelu yrityksen julkisen hallintotehtävän hoitamisessa käytetään julkista valtaa.

Oikeusministeriö kiinnittää joka tapauksessa huomiota siihen, että sillä toteutetaanko salassa pidettävien tietojen luovuttaminen palvelu yritykselle eläkelaitoksen kautta vai suoraan palvelu yritykselle on merkitystä niin subdelegoinnin hyväksyttävyyden kuin tiedonsaantioikeudesta seuraavan yksityiselämän suojan rajoituksen hyväksyttävyyden arvioinnin kannalta.

Jatkovalmistelussa tulisi arvioida sääntelyn suhdetta julkisuuslaissa säädettyyn. Perusteluissa tulisi kuvata julkisuuslain soveltamista sääntelykokonaisuudessa. Jatkovalmistelussa tulisi myös arvioida, missä määrin palvelu yrityksen tiedonsaantioikeuksista salassa pidettäviin tietoihin tulisi säätää erikseen. Sääntelykokonaisuuden tulisi olla tältä osin selkeä, koska eläkelaitoksen tiedonsaantioikeudella on esityksessä keskeisesti perusteltu sitä, että hallintoasian selvittämisvelvollisuuden subdelegointi ei vähentäisi eläkelaitoksen mahdollisuutta käytännössä vastata tekemänsä päätöksen oikeellisuudesta. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida myös valitun sääntelymallin vaikutuksia julkisuusperiaatteen toteutumislle eläkelaitoksen julkisen hallintotehtävän hoitamisessa.

Mietinnössä ei myöskään ole arvioitu ehdotetun sääntelyn suhdetta tietosuojasääntelyyn. Ehdotetun 17 a luvun 1 §:n 3 momentin 11 kohdassa säädettäisiin siitä, että eläkelaitos voi hankkia palvelu yritykseltä vakuutettuja, etuudensaajia ja eläkkeensaajia koskevien rekisteritietojen ylläpitotehtäviä eläkelaitoksen työntekijän eläkelaisissa ja yrittäjän eläkelaisissa säädettyjen, eläketurvan hoitamiseksi välttämättömien velvoitteiden täyttämiseksi. Pykälän perustelujen mukaan käytännössä kyse olisi eläkelaitoksen omasta rekisteristä, eli eläkelaitos olisi tietosuojalainsäädännön tarkoittama rekisterinpitäjä. Nämä tehtävät sisältäisivät esimerkiksi vakuutettujen ajantasaisten väestötietojärjestelmän mukaisten osoitetietojen ylläpitämisen sekä kuolintiedon kirjaamisen. Vaikuttaisi siltä, että rekisterinpitäjänä toimivan eläkelaitoksen rekisterin tietojen oikeellisuudesta vastaisi kuitenkin palvelu yritys, jos tehtävä tälle annettaisiin. Lisäksi mietinnöstä (s. 35) käy ilmi, että eläkesäätiöiden ja -kassojen eläkekäsittelytoiminnassaan käyttämät keskeiset tietojärjestelmät ovat nykyisen palvelu yrityksen omistamat. Esityksen jatkovalmistelussa tulisi arvioida, onko esitettävä roolitus rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijänä toimivan palvelu yrityksen välillä tietosuoja-asetuksen mukainen. Jatkovalmistelussa esitykseen tulisi joka tapauksessa sisällyttää arvio esitettävän sääntelyn suhteesta tietosuoja-asetukseen ja kuvaus siitä, missä määrin esityksessä ehdotetaan tietosuoja-asetusta täydentävää erityissääntelyä henkilötietojen käsittelystä ja kuvaus tietosuoja-asetuksen liikkumavaran käytöstä.

Muita huomioita

Yllä esitettyjen mietinnön sääntelymallia koskevien keskeisten valtiosääntöoikeudellisten huomioiden lisäksi oikeusministeriö esittää vielä eräitä teknisluonteisimpia huomioita.

Mietinnön lakiehdotuksen 1 luvun 2 §:n 6 kohtaan lisättävässä palvelu yrityksen määritelmässä viitataan palvelu yrityksellä osakeyhtiöön, osuuskuntaan tai muuhun yhteisöön. Pykälän perusteluissa todetaan, että määritelmän mukaan palvelu yrityksellä tarkoitettaisiin osakeyhtiötä, osuuskuntaa tai muuta yhteisöä, jolta eläkelaitos voi alihankkia sen toimintaan liittyviä palveluita eläkelaitoksen ja palvelu yrityksen välillä tehdyn sopimuksen perusteella. Yhteisöllä tarkoitettaisiin myös esimerkiksi säätiötä. Yhtiöoikeuden näkökulmasta perustellumpaa olisi mainita pykälässä säätiö erikseen, koska säätiö ei ole yhteisö. Pykälä olisi perusteltua muotoilla niin, että palvelu yrityksellä tarkoitetaan yhteisöä tai säätiötä, jolta eläkelaitos voi alihankkia kohdassa tarkoitettuja tehtäviä.

Mietinnön lakiehdotuksen 17 a luvun 2 §:n 2 momentin 4 ja 6 kohdissa viitataan häiriötilanteisiin. Momentin 6 kohdassa viitataan sopimuksen häiriötilanteisiin, joka vaikuttaa epämääräiseltä ilmaisulta. Pykälän ja perustelujen mukaan ei ole selvää, mitä esityksessä tarkoitetaan sopimuksen häiriötilanteilla.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että mietinnön lakiehdotuksessa ehdotetaan määräyksenantovaltuuksia (4 luvun 28 § ja 17 a luvun 5 §), joiden suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestykseen tulisi käsitellä säätämisyjärjestysperusteluissa.

Säätämisyjärjestysperusteluissa on sivulla 74 virkavastuuta käsittelevässä kappaleessa todettu, että tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Kyseessä on perustuslakivaliokunnan tyypillisesti esittämä säätämisyjärjestyskannanotto. Mainittu virke tulisi muotoilla uudelleen siten, että siitä ilmenisi, että perustuslakivaliokunta on pitänyt virkavastuusta säätämistä tyypillisesti edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Osastopäällikkö



Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos



Liisa Leppävirta

Jakelu STM Sosiaali- ja terveysministeriö

