

Asia: VN/2986/2023

Lausuntopyyntö Eläkesäätiöiden ja eläkekassojen toiminnan ulkoistaminen - työryhmän mietinnöstä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

1 LAUSUNTOPYYNTÖ

Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää lausuntoa Eläkesäätiöiden ja eläkekassojen toiminnan ulkoistaminen -työryhmän mietinnöstä (STM:n raportteja ja muistioita 2024:24).

Työryhmän tehtävänä oli selvittää ja selkeyttää lakisääteistä eläkevakuuttamista harjoittavien eläkesäätiöiden ja eläkekassojen toimintojen ulkoistamiseen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä. Työryhmä ehdottaa muutettavaksi eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annettua lakia, lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista annettua lakia sekä vakuutuskassalakia. Eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset mahdollisuudesta hankkia yksityiseltä palveluyritykseltä tiettyjä avustavia tai täydentäviä julkisia hallintotehtäviä.

Tämä vastaisi nykyistä eläkelaitosten ja palveluyritysten käytäntöä. Eläkesäätiö ja eläkekassa voisivat hankkia tarvittaessa palveluyritykseltä tällaisia pääasiallisesti eläkehakemusten käsittelyprosessiin liittyviä tehtäviä, mikäli se olisi eläkelaitoksen toiminnan näkökulmasta tarkoituksenmukaista. Eläkelaitoksen hankkiessa palveluyritykseltä avustavia tai täydentäviä julkisia hallintotehtäviä eläkelaitoksen ja palveluyrityksen välillä olisi solmittava alihankintaa koskeva sopimus. Lisäksi laissa ehdotetaan säädettäväksi niistä yleisistä edellytyksistä, joiden olisi täyttyttävä, jotta eläkelaitos voisi hankkia palveluyritykseltä kyseisiä tehtäviä.

Laki edellyttäisi myös palveluyritykseltä tiettyjen, esimerkiksi asiantuntemukseen ja taloudelliseen tilanteeseen liittyvien edellytysten täyttymistä. Hallinnon yleislait soveltuisivat palveluyritykseen sen hoitaessa laissa tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Eläkelaitoksella olisi velvollisuus tehdä ilmoitus Finanssivalvonnalle ennakoon, jos se aikoi hankkia kyseisiä tehtäviä palveluyritykseltä tai jos hankittavia tehtäviä koskien tapahtuisi merkittäviä muutoksia.

Esityksessä myös virkavastuusääntely ulotettaisiin koskemaan eläkesäätiöiden ja eläkekassojen työntekijöitä sekä palveluyrityksen työntekijöitä silloin, kun ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä.

Esityksessä on otettu huomioon perustuslain 124 §:sta johtuvat ulkoistamisen reunaehdot ja perustuslakivaliokunnan subdelegointia koskeva käytäntö.

2 LAUSUNTO

2.1 Vakuutuslaitokset oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piirissä

Suomen perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Tehtävä kirjattiin tuohon muotoon jo perustuslakia edeltävään Suomen hallitusmuotoon (49 §) 1.1.1991 alkaen.

Muutosta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 72/90 vp, s. 6) on todettu, että julkista valtaa on voitu uskoa myös yksityisille oikeushenkilöille. Yksityiset vakuutusyhtiöt hoitavat monia lakisääteisiä eläke- ja vahinkovakuutusjärjestelmiä ja niiden on myönnettävä lakiin perustuvat edut ja oikeudet yhtä lailla asianmukaisesti kuin jos kysymys olisi viranomaisen päätöksenteosta. Esimerkkinä voidaan mainita pakollinen liikennevakuutusjärjestelmä, josta on säädetty liikennevakuutuslailla (279/59) ja -asetuksella (324/59). Voidaan katsoa, että liikennevakuutuksen antamiseen toimiluvan saanut vakuutusyhtiö käyttää päätöksenteossaan julkisena pidettävää valtaa. Samoin työeläkejärjestelmä on järjestetty julkisoikeudellisesti yksityiskohtaisesti. Se, että järjestelmä on säädetty yksityisten eläkelaitosten hoidettavaksi tai että eläke-etuudet ovat aina sinänsä yksityisoikeudelliseen työsuhteeseen perustuvia, ei merkitse päätöksenteon luonteen muuttumista. Sekä julkisen edun että yksittäisen eläkkeenhakijan kannalta on erittäin tärkeää taata, että eläkejärjestelmä toimii asianmukaisesti. Näin ollen on hyvät perusteet tulkita myös ensi asteen eläkepäätökset julkisen vallan käyttämiseksi, jolloin myös oikeusasiamies voisi niitä valvoa. Sen sijaan lakisääteisiäkään tehtäviä hoitavia vakuutusyhtiöitä ei voida pitää viranomaisina. Siksi virkavastuu on vain osittaista. Tilanne on vastaava myös muissa yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden hoitamissa lakisääteisissä tehtävissä.

Laillisuusvalvontakäytännössä on jo yli 30 vuoden ajan katsottu, että vakuutuslaitokset kuuluvat oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piiriin siltä osin kuin ne toimeenpanevat lakisääteisiä pakollisia vakuutuksia. Tällaisia vakuutuksia ovat muun muassa lakisääteinen pakollinen liikennevakuutus, työtapaturmavakuutus sekä työntekijäin eläkelain (TyEL) mukainen eläketurva (työeläkevakuutus). Sen sijaan lisäeläketurvan järjestämisen on katsottu jäävän oikeusasiamiehen valvontavallan ulkopuolelle.

Arvioin myös tässä lausunnossani työryhmän mietintöä ainoastaan lakisääteisen työeläketurvan toimeenpanon kannalta.

2.2 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Suomen perustuslain 124 §:n mukaan 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.

Suomen hallitusmuodossa ei vastaavaa säännöstä ollut. Perustuslain esitöissä (HE 1/1998 vp, s. 178) on todettu, että säännöksen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä

ei ehdotuksen mukaan saisi antaa muille kuin viranomaisille. Esityksen mukaan perustuslakivaliokunta on voimassa olevan hallitusmuodon 1, 2 ja 84 §:ään sekä hallinnon lainalaisuuden vaatimukseen ja virkavastuuseen liittyviin näkökohtiin tukeutumalla johtanut niin sanotun valtiosääntöoikeudellisen virkamieshallintoperiaatteen, jonka mukaan julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet (PeVL 4/1989 vp, 37/1992 vp, 1, 7 ja 15/1994 vp). Toisaalta valiokunta on lähtenyt siitä, ettei virkamieshallintoperiaate merkitse ehdotonta estettä antaa julkista valtaa ja julkisia tehtäviä rajoitetusti muille kuin viranomaisille kuten valtion liikelaitoksille ja yksityisoikeudellisille yhteisöille. Tällöin valiokunta on kuitenkin edellyttänyt, että tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä annetaan riittävän yksityiskohtaiset säännökset, että oikeusturvanäkökohdat otetaan huomioon ja että julkisia tehtäviä hoitavat henkilöt kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin.

Perustuslain 124 §:ssä ei erikseen säädetä ns. subdelegoinnista, mutta siitä on olemassa jonkin verran perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä.

2.3 Eläkesäätiöiden ja -kassojen vakiintunut käytäntö hankkia palveluita palveluyritykseltä

Työryhmän mietinnössä todetaan (s. 11), että toimintatapa, jossa eläkesäätiö tai eläkekassa on alihankkinut monia tehtäviä palveluyritykseltä, ulottuu aikaan vuosikymmeniä ennen vuoden 2000 perustuslakiuudistusta. Mietinnön mukaan työeläkeuudistuksia koskevissa eduskuntakäsittelyissä vallitseva ulkoistamiskäytäntö on todettu eikä siihen ole esitetty muutoksia uuden perustuslain näkökulmasta. Toimintatapaa on mietinnön mukaan työeläkejärjestelmässä pidetty lähtökohtaisesti hyväksyttynä ja vakiintuneena. Mietinnössä todetaan lisäksi, että esimerkiksi ylimmät laillisuusvalvojat eivät ole puuttuneet toimintatapaan.

Mietinnössä viitataan eläkesäätiö- ja vakuutuskassalakeihin 1.4.2000 voimaan tulleisiin muutoksiin, joissa säätiöille ja kassoille säädettiin oikeus luovuttaa vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja muun muassa niiden palveluyrityksille tai sille, joka hoitaa säätiön tai kassan antamaa tehtävää toimeksiannon perusteella.

Muutosta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 136/1999 vp, s. 2; StVM 3/2000 vp ja HaVL 9/1999 vp) palveluyritys on määritelty yhteisöksi, joka tuottaa vakuutuskassoille ja eläkesäätiöille näiden toimintaan liittyviä palveluita. Esityksen mukaan vakuutuskassojen ja eläkesäätiöiden omien toimihenkilöiden määrä on yleensä pieni. Eläkesäätiöiden toimihenkilöt ovat usein työsuhteessa taustatyönantajansa ja hoitavat säätiöiden asioita oman toimensa ohella. Hallituksen esityksessä on todettu myös seuraavaa:

”Vakuutuskassat ja eläkesäätiöt ovat merkittävässä määrin siirtäneet tehtäviään (ulkoistaneet) ulkopuolisten palveluyritysten hoidettavaksi. Tällaisia tehtäviä ovat muun muassa vakuutusten ja siihen liittyvien työsuhdetietojen hoito, vakuutusmaksujen laskutus, eläkehakemusten käsittely ratkaisuehdotuksineen, vakuutusteknisten laskelmien laatiminen, erilaiset atk-järjestelmätoiminnot, varainhoito ja kirjanpito. Eläkelaitokset eivät voi kuitenkaan ulkoistaa ydintoimintojaan, joita ovat varsinainen päätöksenteko korvausasioissa sekä vakuutuksista ja muista etuuksista päättäminen. Tätä periaatetta on sovellettava myös eläkesäätiöihin ja vakuutuskassoihin. Näitä toimintoja eivät palveluyrityksetkään voi nykyisen toimialansa puitteissa hoitaa.”

Voimassa olevan eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annetun lain (946/2021) 17 luvun 5 §:n 1 momentin 2-kohdan mukaan eläkesäätiöllä tai -kassalla on oikeus luovuttaa vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja palveluyritykselle tai sille, joka hoitaa eläkelaitoksen antamaa tehtävää toimeksiannon perusteella.

Mietinnössä on viitattu sanotun 1.1.2022 voimaan tulleen lain lainvalmisteluasiakirjoihin (HE 28/2021 vp). Esityksen johdosta sekä talousvaliokunta (TaVL 14/2021 vp) lausunnossaan että sosiaali- ja terveysvaliokunta (StVM 19/2021 vp) mietinnössään kiinnittivät huomiota siihen, että vakuutuslalla on ollut jo pitkään tapana ulkoistaa toimintoja ulkopuolisille palveluntarjoajille. Nyt arvioitavana olevan työryhmän työ onkin käsitykseni mukaan käynnistynyt näiden kokonaisuudistuksen yhteydessä esitettyjen näkemysten johdosta.

Todettakoon, että kumpikaan edellä mainituista lainsäädäntöesityksistä ei ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana eikä kummankaan valmisteluvaiheessa tai eduskuntakäsittelyssä ole kuultu eduskunnan oikeusasiamiestä. Totean lisäksi, että eläkesäätiöiden tai -kassojen menettelyt ovat olleet ylipäänsä erittäin harvoin oikeusasiamiehen arvioitavana myöskään kanteluasioissa. Eläkesäätiöiden osalta oikeusasiamiehen valvontavallan ulkopuolelle jäävistä lisäeläkkeistä on saapunut yksittäisiä kantelukirjoituksia.

Työeläkelaitoksia koskevissa kanteluasioissa on yleisimmin kyse tyytymättömyydestä eläkelaitoksen antaman päätöksen lopputulokseen, johon oikeusasiamies ei voi vaikuttaa. Tiedossani ei ole myöskään yhtään kantelua, joissa olisi käynyt ilmi se, että kantelun kohteena olleen eläkeasian käsittely olisi tapahtunut edellä mainitun kaltaisessa palveluyrityksessä.

Vakuutuslaitoksen tehtävien ulkoistaminen on sen sijaan ollut tietojeni mukaan esillä ainakin AOA Pasi Pölösen ratkaisussa (27.8.2021, EOAK/3360/2020) liittyen LähiTapiola Palvelut Oy -nimisen palveluyrityksen toimintaan. AOA saattoi näkemyksensä tuolloin tiedoksi Finanssivalvonnalle, jolla oli tuolloin käynnissä subdelegointia koskeva selvitystyö.

Voinkin todeta, että vasta tämän lausuntopyyntöni myötä olen tullut tietoiseksi siitä, että eläkesäätiöt ja -kassat ovat jo pitkään ulkoistaneet eläkekäsittelyprosessiinsa liittyviä toimia palveluyritysten tehtäväksi mietinnössä kerrotuin tavoin. Mietinnön mukaan tällä hetkellä seitsemän eläkesäätiötä käyttää palveluyrityksen palveluja. Riippumatta siitä, miten nyt ehdotetulle lainsäädäntömuutokselle jatkossa käy, mielestäni on varsin vahvat perusteet lähteä siitä, että oikeusasiamies voi perustuslain 109 §:n nojalla valvoa kyseisenlaisen palveluyrityksen toimintaa. Lopullisesti tämä tulee kuitenkin arvioitavaksi vasta, jos siihen on aihetta esimerkiksi kantelun tutkinnan yhteydessä.

2.4 Ehdotuksen mukaan palveluyritykselle siirrettävät tehtävät

Mietinnössä ehdotetaan, että palveluyrityksille voitaisiin siirtää ensinnäkin hakemuksen vastaanottamiseen, täydennyspyyntöjen tekemiseen ja päätöksen tiedoksiantoon liittyviä tehtäviä. Niitä mietinnössä pidetään teknisluonteisina, joiden hankkiminen palveluyritykseltä ei olisi ongelmallinen perustuslain 124 §:n kannalta.

Edelleen eläkelaitos voisi hankkia myös etuuspäätösten valmisteluun liittyviä avustavia palvelutehtäviä palveluyritykseltä. Palveluyrityksen tuottamaan päätösvalmisteluun ei sisältyisi harkintavaltaa eikä sen voitaisi katsoa määrittävän eläkepäätösten ratkaisua, vaan eläkelaitoksen ratkaisijalla säilyisi päätöksen ratkaisulta kokonaisuudessaan. Eläkelaitoksen edustajalla olisi koko ajan pääsy hakijan etuuteen vaikuttaviin tietoihin, kuten myös oikeus ja myös käytännössä mahdollisuus muuttaa tai täydentää eläkelaitoksessa tehdyn ratkaisun mukaisesti palveluyrityksessä valmisteltua päätösluonnosta. Palveluyrityksen tekemässä valmistelussa olisi kyse vain prosessin erilaisista vaiheista, kuten esimerkiksi selvitysten hankkimisesta tai kuulemisesta. Oleellista kuitenkin olisi, että varsinaisen eläkepäätösratkaisun tekisi aina julkista valtaa käyttävä eläkelaitos, ei palveluyritys.

Myös eläkkeen määrän laskemisen ja sen maksamisen osalta olisi mietinnön mukaan kyse täydentävästä palvelutoiminnasta tai teknisluonteisista eläkelaitosta avustavista tehtävistä. Kyseisiä tehtäviä pidetään menettelyn vaiheina selkeästi epäitsenäisinä eikä niihin katsota sisältyvän päätöksentekoa tai harkintavaltaa.

Eläkelaitoksella olisi ehdotuksen mukaan mahdollisuus hankkia palveluyritykseltä myös vakuutettujen ja etuudensaajien tai osakkaiden yleisneuvontaa koskevia palveluja. Avustava puhelinpalvelu ei sisällä päätöksentekovallan käyttöä eli kyse ei siten ole julkisen vallan käytöstä. Neuvonnassa on kysymys toiminnan avustusluonteisuudesta huolimatta kuitenkin julkisesta hallintotehtävästä, sillä neuvonta kuuluu hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin. Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 11/2006 vp) perusteella avustava neuvontatehtävä on kuitenkin varsin kaukana päätöksenteosta yksittäisessä hallintoasiassa.

2.5 Ehdotus PL 124 §:n ja erityisesti subdelegoinnin kannalta

Eläkelaitokset hoitavat lakisääteistä työeläketurvaa toimeenpannessaan julkista hallintotehtävää lain nojalla. Tämän tehtävän edelleen siirtämisessä on kyse niin sanotusta subdelegaatiosta, johon perustuslakivaliokunta on mietinnönkin (s. 24–25) mukaan suhtautunut ”lähtökohtaisesti kielteisesti, joskaan ei ehdottoman torjuvasti”. Subdelegointia on mietinnön mukaan pidetty mahdollisena tilanteissa, joissa on kyse ollut teknisluonteisesta tehtävästä tai puhtaasti avustavasta tehtävästä ja joissa alihankkijaan kohdistuvat samat laatuvaatimukset ja vastaava valvonta kuin alkuperäiseen tehtävän hoitajaan tai lakisääteiseen palvelun tuottajaan

Mietinnössä on arvioitu varsin laajasti (s. 61–75) ehdotuksen suhdetta perustuslain 124 §:ään ja subdelegointiin. Siinä on kiinnitetty huomiota muun muassa seuraaviin näkökohtiin ehdotettua sääntelyä puoltavina seikkoina:

- subdelegoinnin mahdollisuus on rajattu tarkkarajaisesti koskemaan vain laissa säädetyt edellytykset täyttävää palveluyritystä,
- eläkelaitoksella säilyisi kokonaisvastuu lakisääteisistä tehtävistään täydentäviä ja avustavia julkisia hallintotehtäviä hankkiessaan,
- mahdollisuus hankkia palveluyritykseltä eläkekäsittelyprosessiin kuuluvia tehtäviä olisi tarkoituksenmukaista pienempien laitosten osalta, koska sanotun osaamisen hankkiminen ja ylläpitäminen oman henkilökunnan voimin ei olisi pienelle eläkelaitokselle kustannustehokasta,
- palveluyritykseltä hankittavat tehtävät olisivat täsmällisesti laissa säänneltyjä ja ne ovat käsittelyprosessiin liittyviä täydentäviä tai avustavia julkisia hallintotehtäviä,
- palveluyrityksen valmisteleva päätösluonnos ei olisi eläkelaitosta sitova,
- palvelujen hankkimista voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, koska työeläkelainsäädännön toimeenpano vaatii kaikissa tilanteissa vahvaa erityisasiantuntemusta, jota palveluyrityksellä voidaan katsoa olevan ja jota jatkossa edellytettäisiin lain tasolla,
- eläkesäätiöiden ja eläkekassojen vuosikymmeniä vakiintuneelle tavalle hankkia osa palveluista palveluyritykseltä on myös annettava painoarvoa tarkoituksenmukaisuuskriteerin täyttymistä arvioitaessa.

Mietinnössä katsotaan, että laissa lueteltuja tehtäviä voitaisiin yhtenä kokonaisuutenakin arvioida ainoastaan avustavina ja täydentävinä julkisina hallintotehtävinä ja täyttävän tällöinkin subdelegoinnille asetetut edellytykset.

Toisaalta mietinnössä todetaan kuitenkin, että sääntely poikkeaa osittain perustuslakivaliokunnan aiemmin käsittelemistä alihankintatilanteista. Siksi on mietinnön mukaan tarpeellista tarkastella myös sitä mahdollisuutta, että kyseeseen tulisi pikemminkin arviointi julkisten hallintotehtävien kokonaisuuden edelleen siirtämisen näkökulmasta kuin yksittäisten avustavien tai täydentävien julkisten hallintotehtävien luonteen arvioinnin näkökulmasta.

Näiltä osin mietinnössä viitataan energian alkuperäistakuita koskevan lainsäädäntöuudistuksen perustuslainmukaisuuden arvioon (HE 87/2021 vp ja PeVL 33/2021 vp). Perustuslakivaliokunta katsoi, että julkinen hallintotehtävä voitiin edelleen siirtää alkuperätakuurekisterin ylläpitäjänä toimivan osakeyhtiön kokonaan omistamalle tytäryhtiölle. Valiokunnan mukaan kyse ei ollut teknisluonteisiin tai avustaviin tehtäviin rajatusta taikka muuten koko tehtävän laajuuteen nähden rajatusta tehtävän siirrosta. Esityksessä oli kyse siitä, että alkuperäistakuurekisterin ylläpitäjän tehtäviin kuului toisten eduista päättäminen, jolloin tällaista tehtävää oli pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä (HE 87/2021 vp). Mietinnössä todetaan, että perustuslakivaliokunta piti mahdollisena tämän kaltaisen tehtäväkokonaisuuden siirtämistä.

Mietinnössä tuodaan esiin myös se, että Finanssivalvonta valvoo nykyiselläänkin eläkelaitoksen kautta myös sen ulkoistettuja toimintoja ja siten palveluaritystä eikä esitys toisi tähän toimintamalliin muutoksia ja näin ollen palveluarityksen valvonnalle asetettavat vaatimukset täyttyvät. Lakiehdotuksen mukaan eläkelaitoksen olisi jatkossa tehtävä Finanssivalvonnalle ilmoitus etukäteen, jos se aikoo hankkia laissa mainittuja julkisia hallintotehtäviä palveluaritykseltä.

Mietinnössä katsotaankin, että ehdotettu sääntely ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia ja ehdotetun sääntelyn arvioidaan täyttävän perustuslain 21 §:n ja 124 §:n edellytykset ja olevan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukainen. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutuminen turvattaisiin eläkelaitokseen ja alihankkijana toimivaan palveluaritykseen kohdistuvilla vaatimuksilla ja velvoitteilla sekä säännöksillä hallinnon yleislakien ja rikosoikeudellisen virkavastuun noudattamisesta.

Työryhmässä on esitetty asiasta kuitenkin myös toisenlaisia näkemyksiä. Oikeusministeriön edustaja on mietintöön jättämässään lausumassa nimittäin todennut seuraavaa:

Mietinnössä kaavailtu alihankinnan laajuus muodostuisi PL 124 §:n ja erityisesti siihen liitetyn subdelegoinnin rajoituksen kannalta ongelmallisen laajaksi. Alihankintamahdollisuuden piiriin tarkoitetuissa julkisissa hallintotehtävissä ei ole kyse päätehtävään nähden yksinomaan teknisluonteisista tai viranomaistoimintaa avustavista eikä epäitsenäisistä tehtävistä. Hallintoasian käsittely muodostaa perustuslain 124 §:n näkökulmasta yhtenäisen tehtäväkokonaisuuden, johon välittömästi liittyviä käsittelytoimia ei ole perusteltua arvioida varsinaisesta päätöksenteosta irrallisina tehtävinä, eikä niitä voida ehdotetussa laajuudessa eriyttää muodollisesta päätöksenteosta. Mietinnössä omaksuttu näkemys siitä, että päätöksenteko ja julkisen vallan käyttö kattaa vain muodollisen ratkaisun, ei ole oikeudellisesti kestävä.

Lisäksi ehdotuksen tarkoituksenmukaisuus voidaan perustuslain 124 §:n näkökulmasta kyseenalaistaa, ja se saattaisi johtaa myös ongelmalliseen tulkintaan eläkesäätiöiden ja -kassojen asemasta. Järjestelyä olisi vaikea pitää lähtökohtaisestikaan tarkoituksenmukaisena, jos tehtävien

edelleen siirtämisen perusteena on se, että eläkelaitos ei kykene asianmukaisesti itse hoitamaan sen keskeisiä, yksilön kannalta merkittäviä lakisääteisiä tehtäviään. Myös alihankinnan mahdollistaminen ehdotetussa laajuudessa saattaisi johtaa siihen, että päätöksentekoon, valvontaan ja toimeenpanoon liittyvä oikeudellinen vastuu jää asianmukaisesti toteutumatta.

Lisäksi Finanssivalvonta on jättänyt työryhmän 26.8.2024 pitämän kokouksen pöytäkirjaan kannanoton, jossa se ilmoittaa, ettei se kannata mahdollisuutta ulkoistaa eläkesäätiöiden ja eläkekassojen julkisia hallintotehtäviä niin laajasti kuin työryhmä ehdottaa. Perusteluinaan se esitti muun muassa seuraavaa:

Finanssivalvonnan mukaan ehdotettu mahdollisuus subdelegoida julkisia hallintotehtäviä olisi poikkeuksellisen laaja ottaen huomioon PL 124 §:n nykyinen tulkintakäytäntö. Sen näkemyksen mukaan subdelegoinnin piiriin ehdotetut tehtävät kokonaisuutena muodostavat tosiasiallisesti merkittävän osan eläkeasioiden käsittelystä, joka puolestaan on keskeinen osa eläkesäätiöiden ja -kassojen lakisääteistä tehtävää. Finanssivalvonnan mukaan päätöksen tekeminen ei rajaudu muodollisen päätöksen tekemiseen, vaan päätös perusteluineen perustuu hakemukseen, ylläpidettyihin rekisteritietoihin ja tarvittaessa pyydettyihin lisäselvityksiin.

Finanssivalvonta kiinnittää lisäksi huomiota ehdotusten mahdollisiin heijastusvaikutuksiin vakuutuslalla. Subdelegaation perusteluna mainitulla tarkoituksenmukaisuudella tarkoitetaan Finanssivalvonnan mukaan muun muassa kustannustehokkuutta. Nämä tarkoituksenmukaisuussyt saattaisivat Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan olla ainakin osittain sovellettavissa muihin toimijoihin vakuutuslalla, esimerkiksi työttömyyskassoihin tai vakuutuskassoihin, joista osa on pieniä. Finanssivalvonnan mukaan vakuutuslalla on muutenkin kiinnostusta julkisten tehtävien ulkoistamiseen.

2.6 Näkemyksiäni ehdotettuihin muutoksiin

Kuten mietinnöstä ilmenee, osa eläkesäätiöistä ja eläkekassoista on jo pitkään hankkinut eläkeasioiden käsittelyyn kuuluvia toimia ulkopuoliselta palveluyritykseltä. Nyt tästä käytännöstä on tarkoitus säätää lailla myöntämällä säätiöille ja kassoille nimenomainen oikeus hankkia palveluyritykseltä eläkeasian käsittelyyn liittyviä toimia, jos tehtävien hankkiminen on tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.

Käsitykseni mukaan lakitekstiin ehdotetun tarkoituksenmukaisuuden taustalla on ennen kaikkea se, että palveluyritysten palveluja käyttävillä säätiöillä ei itsellään ole osaamista ja resursseja hoitaa sanottuja eläkekäsittelyprosessiin liittyviä toimintoja. Olen oikeusministeriön kanssa samoilla linjoilla siitä, että tähän perustuva tarkoituksenmukaisuus on hieman vaikeasti ymmärrettävissä. Mikäli eläkelaitoksella ei ole osaamista esimerkiksi valmistella päätösluonnosta, voidaan kysyä, miten sillä voi olla riittävää osaamista tarvittavan kriittisesti arvioida ja muuttaa palveluyrityksen sille laatimaa päätösluonnosta.

Katson myös, niin ikään oikeusministeriön mietintöön jättämään lausumaan yhtyen, että ehdotuksen mukaisesti palveluyritykselle voitaisiin siirtää tehtäviä, joissa on jo kyse enemmän kuin vain teknisistä ja avustuluontoisista tehtävistä.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan työeläkejärjestelmää

koskevan lainsäädännön muuttamisesta annettuun hallituksen esitykseen (PeVL 5/2015 vp) todennut, että eläkelainsäädännön muutosten valtiosääntöoikeudellinen arviointi on vakiintuneesti perustunut ennen muuta perustuslain 15 §:ssä säänneltyyn omaisuuden suojaan ja perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun perustoimeentulon turvaan (ks. PeVL 41/2013 vp, PeVL 60/2002 vp ja PeVL 9/21999). Nyt ehdotetussa sääntelyssä on siten nähdäkseni liityntä perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvatuun oikeuden toteuttamiseen liittyviin tehtäviin, ja siirrettäväksi ehdotettujen tehtävien laajuus muodostuu varsin huomattavaksi.

Näiltä osin ongelmallisina on mielestäni ehdotus, jonka mukaan laitos voisi hankkia ”etuuspäätösten valmisteluun liittyviä avustavia palvelutehtäviä” palveluyritykseltä. Ehdotuksen mukaan palveluyritys voisi muun muassa hankkia hakemukseen selvityksiä ja hoitaa kuulemisen sekä valmistella päätösluonnoksen.

Käsitykseni mukaan erityisesti päätösluonnoksen valmistelu muun muassa asiantuntijalääkärin lausuntoineen on toimi, jota ei eläkeasiassa voi pitää avustavana palvelutehtävänä. Eläkelaitokset ovat muun muassa kanteluasioihin antamissaan selvityksissä tuoneet esiin, että esimerkiksi laitoksen antama työkyvyttömyyseläkepääätös ei ole yhden henkilön tekemä, vaan on useamman henkilön yhteistyön tulos.

Tässä yhteistyössä eläkelaitoksen eläkekäsittelijän lisäksi tärkeässä asemassa on sen asiantuntijalääkäri, jolta eläkekäsittelijä saattaa pyytää lausuntoja samaan asiaan useitakin kertoja ennen päätösluonnoksen valmistumista. Myös työkyvyttömyyseläkepääätöksen perustelujen laadinnassa asiantuntijalääkärin kannanotoilla on merkittävä rooli.

Mietinnössä mainitaan, että Suomessa toimii tällä hetkellä yksi nyt puheena oleva palveluyritys, Porasto Oy. Yhtiö ilmoittaa verkkosivuillaan tarjoavansa eläkepäästösten valmisteluun kuuluvina palveluina muun muassa asiantuntijalääkäripalvelua. Mietinnössä ehdotetaan palveluyritykselle voitavan siirtää eläkepäästösten valmistelu kokonaisuudessaan ja ilmoitetaan sen vastaavan nykyistä käytäntöä. Tämän perusteella onkin pääteltävissä, että eläkelaitokset hankkivat nykyisin palveluyritykseltä myös asiantuntijalääkäripalveluita.

Ehdotuksen mukainen alihankintana teetettävien toimien kirjo olisikin mielestäni sen verran laaja, että sen yhteensopivuus PL 124 §:n ja subdelegoinnin osalta noudatetun, perustuslakivaliokunnan lausuntoihin perustuvan, käytännön kanssa vaarantuisi. Tässä suhteessa arvioin siis asiaa samoin kuin oikeusministeriö ja myös Finanssivalvonta.

En ole näiltä osin täysin vakuuttunut siitä, missä määrin menettelylle voidaan hakea oikeutusta mietinnössä viitatuista energian alkuperäistakuurekisterin ylläpitotehtävän siirtämisestä koskevasta perustuslakivaliokunnan näkemyksistä. Nyt on kyse varsin erityyppisen tehtäväkokonaisuuden siirtämisestä yksityisen yrityksen tehtäväksi. Käsitykseni mukaan myös esimerkiksi yksilöiden perusoikeuksien ja oikeusturvan huomioon ottaminen korostuu eläkehakemusten käsittelyprosessin siirtämisessä eri tavoin kuin mietinnössä verroiksi esitetyssä tehtävien siirrossa.

Käsillä oleva lainsäädäntöhanke on ymmärrettävä ottaen huomioon se, että muutama eläkesäätiö hankkii tälläkin hetkellä käsitykseni mukaan varsin laajasti eläkekäsittelyprosessiin kuuluvat tehtävät alihankintana ilman siihen laissa nimenomaisesti oikeuttavan säännöksen tukea. Työryhmä on siten nähdäkseni joutunut arvioimaan sitä, miten jo pitkään ja vakiintuneesti noudatettu käytäntö saataisiin lain tasolla järjestettyä perustuslain edellyttämin tavoin. Lopputulos heijastaa nähdäkseni

tulkintaa, että asia olisi järjestettävissä perustuslain edellyttämään muotoon ilman tarvetta enemmälti puuttua vallitsevaan käytäntöön.

Korostan kuitenkin sitä, että perustuslain edellyttämien kriteerien täyttämisen mahdollisesti mukanaan tuomilla hallinnollisilla tai muilla haasteilla ei ole asian perustuslaillisessa arvioinnissa käsitykseni mukaan sinänsä ainakaan ratkaisevaa merkitystä.

Eläkeasioiden ja muidenkin vakuutuslajien käsittelyyn liittyvien toimintojen ulkoistaminen on käsitykseni mukaan perustavanlaatuinen kysymys, johon Finanssivalvonnan havaintojen mukaan tunnetaan mielenkiintoa muillakin vakuutussektoreilla. Toimintojen ulkoistamista tehdään nimittäin työeläkelaitoksissa muutoinkin. Finanssivalvonta on teettänyt hiljattain ulkoistamista koskevan teema-arvion, jossa selvitettiin, miten työeläkevakuutusyhtiöt ovat ulkoistaneet julkisen vallan käyttöä.

Finanssivalvonta antoi asiasta valvottavatiedotteen 15.6.2023 (38/2023), jossa se ilmoitti, että saatujen selvitysten mukaan yhtiöt eivät ole ulkoistaneet julkisen vallan käyttöä. Arviossa oli arvioitu myös, miten yhtiöt noudattivat ulkoistamisen järjestämistä koskevia toimintaperiaatteita ja ulkoistamiseen liittyvää riskienhallintaa.

Ja kuten Finanssivalvonta on edellä mainitussa kannanotossaan maininnut, nyt ehdotetuilla säännöksillä olisi toteutuessaan heijastusvaikutuksia vakuutuskenttään muutoinkin.

Tarkastelussa oleva ehdotus eläkeasioiden käsittelyprosessiin kuuluvien toimintojen ulkoistamisen sääntelystä onkin nähdäkseni perustavanlaatuinen niin työeläkevakuutuslalle kuin koko vakuutuslalle muutoinkin. Tähän nähden pidän varsin ongelmallisena sitä, että näinkin merkittävää muutosta on lähdetty tuomaan vakuutuslalle käyttäen lähtökohtana muutaman hyvin pienen eläkelaitoksen vakiintunutta käytäntöä.

Näiltä osin on nähdäkseni huomioitava myös se, että ainakin osassa nykyisinkin toimivista eläkelaitoksista lakisääteinen työeläkevakuuttaminen on käsitykseni mukaan aloitettu jo työntekijäin eläkelain tultua voimaan 1960-luvun alkupuolella. Myös niillä on siis muodostunut pitkäaikainen vakiintunut käytäntö työeläkeprosessien järjestämiseen.

Sanottujen pienten eläkelaitosten toimintaedellytysten turvaaminen on toki tärkeää sekin, mutta se ei ole käsitykseni mukaan riittävä peruste tuoda nyt ehdotettua perustavanlaatuista sääntelyä työeläkevakuutuskentälle vain tiettyjen toimijoiden käyttöön. Käsitykseni mukaan asian valmistelussa ei tulisi sivuuttaa sitä, miten toimintojen ulkoistamista on muissa eläkelaitoksissa arvioitu ja minkälaisia toimintoja niissä on mahdollisesti ulkoistettu.

Ja koska nämä ehdotetut ulkoistamisen säännökset tulisivat nähdäkseni hyvin todennäköisesti pohdintaan vakuutuslalla muutoinkin, pitäisin perustelluimpana sitä, että valmistelu ulottuisi laajemmalle kuin vain työeläkeasioiden käsittelyyn.

Mietinnössä on todettu lopuksi, että esitykseen liittyvien valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien vuoksi hallituksen esityksestä olisi suotavaa pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto. Pidän tätä näkemystä aiheellisenä subdelegoinnin poikkeuksellisuuden ja sen sallittavuuden tulkinnanvaraisuuden vuoksi yleensä ja ottaen erityisesti huomioon se, että ehdotuksen sisältämät säännökset mahdollistaisivat käsitykseni mukaan lakisääteisen työeläketurvan käsittelyprosessiin kuuluvien toimintojen ulkoistamisen varsin laajamittaisesti.

Apulaisoikeusasiamies

Mikko Sarja

Esittelijäneuvos jaostopäällikkönä

Juha Niemelä

Keinänen Krissu

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja
ja Esittelijäneuvos jaostopäällikkönä Juha Niemelä