Eduskunta
perustuslakivaliokunta

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto; 12.11.2026; HE 162/2026 vp

Lakisääteistä työeläketurvaa hoitavien eläkekassojen ja eläkesäätiöiden toiminta sekä palveluyritysten käyttö eläkesäätiöiden ja -kassojen apuna ulottuvat 1960-luvulle, jolloin Suomessa rakennettiin kattava työeläkejärjestelmä. Tuolloin eläkesäätiöitä ja eläkekassoja oli nykyistä huomattavasti enemmän, ja osa niistä oli vakuutettujen määrältään hyvin pieniä. Käytäntö, jossa eläkesäätiö tai eläkekassa ulkoistaa tehtäviään palveluyritykselle, on vakiintunut vuosikymmeniä ennen vuoden 2000 perustuslakiuudistusta, eikä siihen ole puututtu työeläkeuudistusten yhteydessä, vaikka sen olemassaolo on tunnistettu eduskuntakäsittelyissä. Toimintatapaa on pidetty työeläkejärjestelmässä lähtökohtaisesti hyväksyttynä ja vakiintuneena, eikä siihen ole puututtu myöskään ylimpien laillisuusvalvojien taholta. Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa perustuslain 124 §:ään sisällytettiin säännös julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, mikä on myöhemmin ollut perustuslakivaliokunnan laajan lausuntokäytännön kohteena.

Yksityisen alan työeläkejärjestelmä perustuu hajautettuun toimeenpanoon, jossa työeläkevakuutusyhtiöt, eläkekassat ja eläkesäätiöt vastaavat eläketurvan toimeenpanosta ja eläkevarojen hallinnoinnista. Hajautuksen tavoitteena on erityisesti sijoitus- ja vakuutusriskien jakaminen usean toimijan kesken sekä työnantajien valinnanvapauden turvaaminen eläketurvan järjestämisessä. Esityksen mukainen ehdotus pyrkii mahdollistamaan eläkesäätiöiden ja -kassojen toiminnan ja siten turvaamaan hajautetun järjestelmän olemassaoloa.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annettuun lakiin säännökset eläkesäätiön tai eläkekassan mahdollisuudesta hankkia yksityiseltä palveluyritykseltä niiden julkisia hallintotehtäviä täydentäviä tehtäviä, jotka liittyvät erityisesti eläkehakemusten käsittelyprosessiin. Eläkesäätiöiden ja eläkekassojen julkisten hallintotehtävien siirtäminen edelleen palveluyritykselle on voimassa olevan lainsäädännön mukaan sinänsä sallittua. Tämä käy ilmi lain muista säännöksistä eikä itse siirrettävistä palveluista ole nykyisin säädetty. Ehdotuksen mukaisesti palveluyrityksen käytöstä olisi tehtävä sopimus, ja palveluyrityksen olisi täytettävä laissa säädetyt osaamista, toimintakykyä ja luotettavuutta koskevat vaatimukset. Hallinnon yleislait soveltuisivat palveluyritykseen sen hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Finanssivalvonta valvoisi palveluyritysten toimintaa, ja virkavastuu koskisi sekä eläkelaitoksen että palveluyrityksen henkilöstöä julkisia hallintotehtäviä hoidettaessa.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ei ole löydettävissä täysin ehdotettua sääntelyratkaisua vastaavaa subdelegointitilannetta. Vaikka ehdotetussa sääntelyssä lähtökohtana on järjestelyn arvioiminen alihankintana, voidaan katsoa, ettei asetelma kaikilta osin rinnastu niihin alihankintatilanteisiin, joita valiokunta on aiemmassa käytännössään arvioinut. Arvioinnissa merkitystä voitaneen antaa sille, että palveluyhtiön tehtävistä, toimivallasta ja toiminnan edellytyksistä säädettäisiin laissa yksityiskohtaisesti. Lisäksi laissa asetetut edellytykset ovat käytännössä sellaisia, että ne täyttävä palveluyritys on nykytilanteessa tosiasiallisesti ainoa toimija, joka voi harjoittaa kyseistä toimintaa. Näin ollen kysymys ei olisi tavanomaisesta avoimeen kilpailuun perustuvasta alihankintajärjestelystä, vaan lainsäädännössä tarkoin määritellystä ja ohjatusta toimintamallista. (Vrt. PeVL 33/2021, s.2, kohta 9).

Eduskunta
perustuslakivaliokunta

Julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen liittyviä lähtökohtia

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos tämä 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. Eläkesäätiöiden ja eläkekassojen on vakiintuneesti katsottu hoitavan lailla niille annettuja julkisia hallintotehtäviä.

Ehdotettu sääntely mahdollistaisi sen, että eläkesäätiö tai eläkekassa voisi hankkia osan julkisista hallintotehtävistään palveluyritykseltä. Kyse on siten julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämisestä. Hankittavat tehtävät olisivat ehdotettavan lakimuutoksen 17 a luvun 1 §:ssä säänneltyjä luonteeltaan eläkelaitoksen tehtäviä täydentäviä julkisia hallintotehtäviä.

Esityksen perustella olisi mahdollista, että eläkelaitos voisi tarvittaessa hankkia palveluyritykseltä yhden tai useamman, tai poikkeuksellisessa tilanteessa myös kaikki laissa mainitut ja eritellyt julkiset hallintotehtävät, jolloin tulee arvioitavaksi, täyttääkö subdelegointi tällöinkin subdelegoinnille asetetut edellytykset.

On huomioitava, että vaikka eläkelaitoksen ja palveluyrityksen välinen sopimus koskisi kaikkia laissa lueteltuja julkisia hallintotehtäviä, käytännössä eläkelaitos kuitenkin aina hoitaisi alihankinnan rinnalla vähintäänkin esimerkiksi tarpeenmukaista neuvontaa, erilaisten selvitysten vastaanottamista sekä varsinaista päätöksentekoa eläkepäätöksissä. Eläkelaitos vastaisi aina kokonaisuudessaan palveluyrityksen yksittäiselle henkilölle antamasta palvelusta. Eläkelaitos pystyy myös tosiasiallisesti arvioimaan esimerkiksi eläkepäätösprosessin oikeellisuutta jälkikäteen kirjallisen materiaalin perusteella, joka sillä on jatkuvasti saatavillaan. Eläkelaitos käyttäisi yksinomaista toimivaltaa etuuspäätösten tekemisessä.

Esityksessä ehdotetaan, että Finanssivalvonnan valvonta ulotettaisiin myös palveluyritykseen siltä osin kuin eläkelaitos alihankkii siltä lain 17 a luvun 1 §:n mukaisia tehtäviä. Täten alihankitun tehtävän hoitamiseen kohdistuisi suora viranomaisvalvonta.

Edellytykset palveluyritykselle ja täydentävän tehtävän määritelmä

Ehdotuksessa tehtävien edelleen delegoinnin mahdollisuus on rajattu tarkkarajaisesti koskemaan ainoastaan laissa säädetyt edellytykset täyttävää palveluyritystä. Ehdotuksen mukaan eläkelaitoksen ja tämän alihankkijana toimivan palveluyrityksen olisi täytettävä lain 17 a luvun 3–5 §:ssä säädetyt edellytykset, ja eläkelaitoksen vastuulla olisi huolehtia siitä, että palveluyritys täyttäisi kyseiset edellytykset ennen hallintosopimuksen solmimista ja tehtävän hoitamisen aikana. Eläkelaitoksella myös säilyisi alihankintaa koskevan luvun 2 §:n 3 momentin mukaan kokonaisvastuu työeläkelakien mukaisista lakisääteisistä tehtävistään ja velvollisuuksistaan lakiesityksessä mainittuja täydentäviä julkisia hallintotehtäviä hankkiessaan.

Julkista hallintotehtävää täydentävällä tehtävällä tarkoitetaan tässä esityksessä tehtävää, joka liittyy varsinaiseen julkiseen hallintotehtävään olematta julkisen vallan käyttöä ja tukee tätä päätehtävää olematta sen ydintä.

Julkisen hallintotehtävän siirron tarkoituksenmukaisuus

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. Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan

tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymistä oikeudellisena edellytyksenä painottanut, että sen täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti.

Tehtävien siirtämistä palveluyritykselle voidaan pitää tarkoituksenmukaisena erityisesti siksi, että tehtävät edellyttävät erityisasiantuntemusta, tietojärjestelmiä ja riittäviä henkilöstöresursseja. Erityisesti pienille eläkelaitoksille tällaisen osaamisen ylläpitäminen omassa organisaatiossa ei välttämättä ole kustannustehokasta.

Palveluyritykseltä hankittavat tehtävät olisivat laissa tarkasti määriteltyjä käsittelyprosessiin liittyviä täydentäviä tehtäviä. Ne eivät sisältäisi itsenäistä harkintavaltaa tai päätöksentekoa.

Tarkoituksenmukaisuutta tukevat myös työeläkejärjestelmän erityispiirteet, toiminnan pitkäaikainen vakiintuneisuus sekä palveluyritysten erityisosaaminen. Järjestelyllä voidaan lisäksi turvata käsittelyn tehokkuus ja palvelun saatavuus. Eläkesäätiöiden ja eläkekassojen vuosikymmeniä vakiintuneelle tavalle hankkia osa palveluista palveluyritykseltä voitaneen antaa merkitystä tarkoituksenmukaisuuskriteerin täyttymistä arvioitaessa. Tarkoituksenmukaisuusedellytyksen voidaan katsoa täyttyvän nyt ehdotettujen tehtävien suhteen.

Alihankinnan laajuuden arviointia perustuslain 124 §:n näkökulmasta

Vaikka eläkelaitos hankkisi palveluyritykseltä useita käsittelyprosessiin liittyviä tehtäviä, tehtäväkokonaisuus ei sisältäisi päätöksentekoa. Tehtäviä voidaan siten arvioida edelleen luonteeltaan täydentävinä julkisina hallintotehtävinä.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on hyväksytty myös laajempia subdelegointijärjestelyjä silloin, kun sääntely on täsmällistä, toiminta on asianmukaisesti valvottua ja alkuperäisellä toimijalla säilyy kokonaisvastuu. Ehdotuksessa näiden edellytysten voidaan katsoa täyttyvän, koska palveluyritykselle asetetaan tarkat vaatimukset, toimintaa valvoo Finanssivalvonta ja eläkelaitos kantaa kokonaisvastuun tehtävien hoidosta.

Esityksessä säädetään täsmällisesti ja yksityiskohtaisesti luetteloimalla ne julkiset hallintotehtävät, joita eläkelaitos voi hankkia palveluyritykseltä. Sääntelyn tarkkarajaisuus vastaisi perustuslakivaliokunnan aiempaa käytäntöä. Esitys mahdollistaa, että eläkelaitos voisi hankkia palveluyritykseltä kaikki laissa mainitut julkiset hallintotehtävät, jolloin tulee arvioitavaksi, täyttääkö subdelegointi edelleen subdelegoinnille asetetut edellytykset. On huomioitava, että vaikka eläkelaitoksen ja palveluyrityksen välinen sopimus koskisi kaikkia laissa lueteltuja julkisia hallintotehtäviä, käytännössä eläkelaitos kuitenkin aina hoitaisi alihankinnan rinnalla vähintäänkin esimerkiksi tarpeenmukaista neuvontaa ja erilaisten selvitysten vastaanottamista. Eläkelaitoksen on myös varmistettava, että sillä säilyy riittävä osaaminen muualta hankittavista palvelutehtävistä sekä että eläkelaitos tosiasiassa ohjaa palvelutuotantoa sekä päättää sille lakisääteisesti kuuluvista tehtävistä. Eläkelaitos vastaa kokonaisuudessaan palveluyrityksen yksittäiselle henkilölle antamasta palvelusta. Eläkelaitos pystyy myös arvioimaan esimerkiksi eläkepäätösprosessin oikeellisuutta. Eläkehakemuskäsittelyprosessissa muutoksenhakukelpoisen päätöksen antaisi aina eläkelaitoksen tähän tehtävään valtuuttama käsittelijä tai esimerkiksi toimitusjohtaja tai hallituksen jäsen, jolla olisi käytössään kaikki päätöksen tekemiseksi tarvittavat tiedot.

Laissa luetellut tehtävät yhdessäkään eivät sisällä päätöksentekoa tai itsenäisen harkintavallan käyttämistä, joten niitä olisi yhtenä kokonaisuutenakin pidettävä täydentävinä julkisina hallintotehtävinä.

Henkilötietojen suoja sekä tietosuoja

Tehtäviin, joita eläkesäätiö tai -kassa hankkisi, voi liittyä henkilötietojen käsittelyä. Henkilötietojen suojaa arvioidaan perustuslain 10 §:n sekä yleisen tietosuoja-asetuksen näkökulmasta.

Esitys ei sisällä yleistä tietosuoja-asetusta täydentävää sääntelyä henkilötietojen käsittelystä. Rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen toteutumista turvaisivat yleisessä tietosuoja-asetuksessa asetetut velvoitteet. Eläkelaitoksella rekisterinpitäjänä olisi vastuu näiden velvoitteiden toteutumisesta, ja palveluyrityksen asema henkilötietojen käsittelijänä määräytyisi tietosuoja-asetuksen mukaan.

Palveluyritys toimii yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna henkilötietojen käsittelijänä ja eläkelaitos rekisterinpitäjänä. Rekisterinpitäjä vastaisi rekisteröidyn oikeuksien toteutumisesta, ja palveluyrityksen velvollisuudet määräytyisivät tietosuoja-asetuksen mukaisesti. Voimassa olevan tietosuojasääntelyn katsotaan turvaavan henkilötietojen suojan riittävällä tavalla.

Olemassa oleva säädöspohja on siten riittävä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan turvaamiseksi.

Virkavastuu sekä oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset

Perustuslain 124 § edellyttää, ettei julkisen hallintotehtävän siirtäminen vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai hyvän hallinnon vaatimuksia. Tämä edellyttää hallinnon yleislakien soveltamista, asianmukaista valvontaa sekä virkavastuuta. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset perustuvat perustuslain 21 §:ään.

Ehdotuksessa päätöksentekoa ei siirrettäisi eläkelaitoksen ulkopuolelle. Muutoksenhaku, päätösten korjaaminen ja muut oikeusturvakeinot säilyisivät ennallaan eläkelaitoksen vastuulla. Finanssivalvonnan valvonta ulotettaisiin myös palveluyrityksiin niiden hoitaessa laissa tarkoitettuja tehtäviä. Lisäksi palveluyrityksen henkilöstöön sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta julkisia hallintotehtäviä hoidettaessa. Esityksessä myös säädettäisiin hallinnon yleislakien soveltamisesta sekä virkavastuusta eläkelaitoksen ja palveluyrityksen toiminnassa.

Näin ehdotettu sääntely ei vaarantaisi oikeusturvaa eikä hyvän hallinnon vaatimuksia, ja sen voidaan arvioida täyttävän perustuslain 21 §:n ja 124 §:n vaatimukset

Perustuslain 22 §:n mukainen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite ei esityksen mukaisilla toimilla myöskään vaarannu.

Suhde julkisuuslakiin

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) sovelletaan työeläkealalla silloin, kun toiminnassa käytetään julkista valtaa. Julkisuus 4 §:n mukaan laki koskee julkista hallintotehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa. Ehdotuksessa ei siirrettäisi päätöksentekoa tai muuta julkisen vallan käyttöä palveluyrityksille, joten julkisuusperiaatteen toteutuminen ei vaarantuisi.

Perustuslain 124 §:n mukaisesti julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa julkisuusperiaatteen toteutumista. Eläkelaitos vastaisi edelleen julkisuuslain mukaisista tiedonsaantioikeuksista. Palveluyrityksellä olevat tiedot olisivat eläkelaitoksen saatavilla, eikä järjestely muuttaisi julkisuuslain mukaista oikeustilaa.