Lausunto asiassa Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annetun lain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 162/2026 vp)

Aluksi

Asiassa on kyse siitä, että eläkesäätiöille ja -kassoille luotaisiin säädösperusta tiettyjen, etuusasiassa tarvittavien tehtävien alihankkimiseen. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annettua lakia sekä neljää muuta lakia. Kyse on nykykäytännön legitimoimisesta. Tämä tarkoittaa, että nykyisin käytössä olevalle ulkoistamiskäytännölle, jolle ei toistaiseksi ole ollut lainsäädännön tukea, nyt luotaisiin sellainen.

Asia on keskeinen erityisesti perustuslain 124 §:n näkökulmasta, jonka mukaisesti julkinen hallintotehtävä annettaisiin muulle kuin viranomaiselle. Asia on sikäli poikkeuksellinen, että eläkesäätiöt ja -kassat hoitavat jo nyt vakiintuneesti julkista hallintotehtävää ja ne luetaan välilliseen julkishallintoon.

Hallituksen esityksen keskiössä on kuitenkin kysymys siitä, millä edellytyksillä laajamittainen ja systemaattinen palvelujen alihankkiminen eli ns. subdelegointi voi valtiosääntöoikeudellisesti tulla kyseeseen eläkesäätiöiden ja -kassojen tapauksessa. Arvioin tässä lausunnossa hallituksen esitystä vain tästä näkökulmasta.

PL 124 § ja subdelegointi: lähtökohdat

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.

Tämä perustuslain säännös on usein perustuslakivaliokunnan tarkasteltavana, mistä syystä lausuntokäytäntöäkin on runsaasti. Nyt keskityn kuitenkin yksinomaan subdelegoinnin edellytysten arvioimiseen.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annettuun lakiin säännökset siitä, että eläkesäätiö tai eläkekassa voisi hankkia yksityisiltä palveluyrityksiltä julkisia hallintotehtäviään täydentäviä tehtäviä. Tällaisia tehtäviä olisivat lähinnä eläkehakemusten käsittelyprosessiin liittyvät tehtävät.

Kyseessä on siis sen arvioiminen, a) onko ehdotettu subdelegoiminen ns. palveluyrityksille tehtävien sisällön puolesta PL 124 §:ää koskevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukainen ja b) miten tulisi suhtautua tehtävien siirron – olkoonkin, että

kyse on nykykäytännön kodifioimisesta, eikä varsinaisesti uudesta siirrosta – laajuuteen ja sen merkitykseen siirron hyväksyttävyydelle.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut subdelegoimisen edellytyksiä erityisesti ns. Sipilän sote-esitystä koskeneessa lausunnossaan PeVL 26/2017 vp. Sipilän sote-esitys perustui mallille, jossa kyse oli paikoin sangen laajastikin julkisen hallintotehtävien antamisesta muille kuin viranomaisille.

Valiokunnan kanta subdelegointiin on ollut lähtökohtaisen kielteinen mutta ei ehdottoman torjuva. Ehdotonta kieltoa subdelegoinnille ei ole ollut osoitettavissa tilanteissa, joissa on kyse teknisluonteisesta tehtävästä ja joissa alihankkijaan kohdistuvat samat laatuvaatimukset ja vastaava valvonta kuin alkuperäiseen palveluntuottajaan (PeVL 6/2013 vp).

Em. lausunnossa PeVL 26/2017 vp valiokunta totesi, että:

> ”[Sääntely suoran valinnan palvelun tuottajan mahdollisuudesta hankkia osa palvelutuotannosta muilta palveluntuottajilta] ei siirrettävän tehtävän laatu ja laajuus, alihankkijalle lainsäädännöllisesti asetettavat vaatimukset ja viranomaisvalvonnan mahdollisuus huomioon ottaen täytä niitä edellytyksiä, jotka koskevat hallintotehtävän edelleen siirtämistä. Sääntelyä on tältä osin välttämätöntä rajata ja täsmentää koskemaan tosiasiallista, täydentävää palvelutoimintaa.”

Valiokunta suhtautui näin kriittisesti epätäsmällisesti määriteltyjen tehtävien lisäksi subdelegoinnin huomattavaan laajuuteen. Toisin sanoen valiokunta lanseerasi uuden käsitteen ”tosiasiallinen, täydentävä palvelutoiminta” laajan subdelegoinnin ehdoksi.

Valiokunta ei ole myöhemmässä lausuntokäytännössään juuri täsmentänyt käsitteen sisältöä, mutta sen voi tulkita tarkoittavan toimintaa, joka on luonteeltaan epäitsenäistä, ei muodostu volyymiltään liian suureksi ja jossa valvonta, oikeusturva ja hyvä hallinto on otettu asianmukaisesti huomioon (ks. myös PeVL 65/2018 vp ja PeVL 17/2021 vp).

Siirrettävien tehtävien sisältö

Siirrettävissä olevien tehtävien sisällöstä säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 17a luvun 1 §:ssä. Tehtäviä olisi yhteensä 14 kappaletta. Nyt kyse on ensinnäkin siitä, ovatko nämä 14 tehtäväkokonaisuutta perustellusti luokiteltavissa käsitteen ”tosiasiallinen, täydentävä palvelutoiminta” alle.

Käsitteen sisältöä voi edellä mainitusti pitää jossain määrin täsmentymättömänä. Voitaneen kuitenkin pohtia, viittaako määrite ”tosiasiallinen” ns. tosiasialliseen eli ei-päätöksiä tekevään hallintotoimintaan, mikä rajaisi hallintopäätökseen liittyvät tehtävät pois käsitteen alasta.

Tämän tulkinnan mukaan ainakin jotkin subdelegoitaviksi ehdotetuista tehtävistä voisivat olla ongelmallisia. Näitä olisivat esim. ehdotetun 17a luvun 1.3 §:n 5, 6, ja 7-kohdat, joiden mukaan siirron piirissä voisivat olla ”5) eläke- tai etuuspäätösluonnoksen valmistelu eläkelaitokselle; 6) eläkelaitoksen antaman päätöksen tiedoksianto eläkkeen- tai etuuden hakijalle; 7) muutoksenhakuasiassa avustaminen.”

Hallintopäätöksen valmistelu, tiedoksianto ja muutoksenhaussa avustaminen ovat kaikki hyvään hallintoon ja oikeusturvaan kytkeytyviä tehtäviä. Etenkin etuuspäätösluonnoksen valmistelu niveltyy kysymykseen siitä, onko hallintoasiaa riittävästi selvitetty. Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Tämä heijastaa edelleen perusoikeutta saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi (PL 21 §).

Jos palveluyritys nyt ehdotetusti voisi tehdä päätösluonnoksen, sen on täytynyt olla huolehtinut asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä; muutoinhan päätösluonnosta ei voi perustellusti tehdä. Niinpä etuuspäätösluonnoksen valmistelua on vaikea pitää puhtaasti teknisluonteisena, täydentävänä tai avustavana, kun se perustuu viranomaisen vastuulla olevaan selvitysvelvollisuuteen ja sisältää väistämättä myös oikeudellista tulkintaa siitä, millaiseen eläke-etuuteen tietty henkilö olisi oikeutettu.

Kuten oikeusministeriön LsN Heini Färkkilä toteaa Eläkesäätiöiden ja eläkekassojen toiminnan ulkoistamista koskevan työryhmän mietintöön (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2024:24) sisältyvässä eriävässä lausumassaan:

> ”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.”

Ehdotetussa asetelmassa on myös vaarana, että varsinainen päätöksentekijä sitoutuu palveluntuottajan tekemään ehdotukseen ilman itsenäistä harkintaa, vaikka muodollisesti harkintavaltaa ei siirrettäisikään. Tämä olisi omiaan antamaan palveluyritykselle huomattavaa tosiasiallista vaikutusvaltaa päättää ihmisten perustuslain 19.2 §-liitännäisistä eduista.

Samoin tiedoksiantoon liittyy muutoksenhakuajan alkamista koskeva vaikutus, joka sekin on perusoikeusliitännäinen – oikeus hakea muutosta on PL 21 §:ään sisältyvä perusoikeus – eikä tästä syystä puhtaasti tekninen, avustava tai täydentävä. Nämä seikat kytkevät kysymyksenasettelun PL 124 §:n tarkoituksenmukaisuuskriteeriin ja myös kysymykseen siitä, vaarantuvatko hyvä hallinto ja oikeusturva.

Niinpä vaikka nähdäkseni ehdotettu säännöskokonaisuus päällisin puolin täyttää monta subdelegoinnilta edellytettyä kriteeriä – valvonnan, virkavastuun, yleislakien soveltamisen – ei kysymys ole poistunut siitä, ovatko siirrettäväksi ehdotetut tehtävät todella luonteeltaan puhtaasti teknisiä tai käsitteen ”tosiasiallinen, täydentävä palvelutoiminta” piirissä.

HE:n säätämisjärjestysperustelujen (s. 38–39) mukaan:

> ”Julkista hallintotehtävää täydentävällä tehtävällä tarkoitetaan tässä esityksessä tehtävää, joka liittyy varsinaiseen julkiseen hallintotehtävään olematta julkisen vallan käyttöä ja tukee tätä päätehtävää olematta sen ydintä. Tällainen tehtävä täydentää viranomaisen toimintaa tai toimii sen rinnalla.”

Ilmeisesti HE:ssa lienee tarkoitetun, että kyse olisi ”tosiasiallisesta, täydentävästä palvelutoiminnasta”.

Lausunnossaan PeVL 15/2018 vp valiokunta painotti siirrettävän tehtävän täsmällistä määrittämistä. Valiokunta joutuneekin nyt ottamaan tarkemmin tehtäväperusteisesti kantaa, mitä voidaan pitää ”tosiasiallisena, täydentävänä palvelutoimintana” tai vaihtoehtoisesti luonteeltaan avustavana tai teknisenä.

Kysymys kuuluu, missä kulkee epäitsenäisen tehtävän raja suhteessa viranomaisen selvitysvelvollisuuteen sekä itsenäiseen tai käytännössä itsenäiseen rinnastuvaan harkintavaltaan.

Siirron laajuus

Toiseksi kyse on siirron laajuudesta. Hallituksen esityksessä näkyy lähdetyn siitä, että koska ehdotetuissa säännöksissä kyse on laadullisesti määritellyistä tehtävistä, ei siirron kokonaisvolyymiä tarvitsisi arvioida näistä erillisenä subdelegoinnin kriteerinä. Säätämisjärjestysperusteluihin liittyy siirron laajuutta arvioiva jakso 10.5, mutta sen perusteella on vaikea saada perusteltua käsitystä siirron tosiasiallisesta laajuudesta ja sen merkityksestä. Jakson lopussa todetaankin, että kyse on uudesta tilanteesta, johon ei ole olemassa suoraa perustuslakivaliokunnan kantaa.

Siirrettävien tehtävien määrään ja muihin subdelegonnin kriteereihin keskittyminen on omiaan hämärtämään sitä seikkaa, että perustuslakivaliokunta on em. sote-lausunnoissa nimenomaan arvostellut siirron laajuutta, siis määrää eikä vain laatua. Lausunnossaan PeVL 15/2018 vp valiokunta on todennut, että: ”[r]ajaus, jonka mukaan hankittavien palvelujen olisi oltava omaa toimintaa täydentäviä, ei riittävästi rajaa alihankinnan alaa.”

Nyt 1. lakiehdotuksen 17a-luvun 3.1 §:n mukaan:

> ”Tehtävien, joiden hoitaminen hankitaan palveluyritykseltä, on oltava sisällöltään, laajuudeltaan ja määrältään sellaisia, että eläkelaitos pystyy huolehtimaan työeläkelakien mukaisten velvoitteidensa noudattamisesta.”

Vaikka säännöksessä mainitaan kriteerinä myös määrä, jää sen merkitys epämääräiseksi. HE:n säätämisjärjestysperustelujen (s. 38) mukaan:

> ”Esityksen perustella olisi mahdollista, että eläkelaitos voisi tarvittaessa hankkia palveluyritykseltä yhden tai useamman, tai poikkeuksellisessa tilanteessa myös kaikki laissa mainitut ja eritellyt julkiset hallintotehtävät.”

Siirto on siis mahdollisesti mittava minkä lisäksi eläkesäätiölle ja -kassalle jätetään huomattavasti harkintavaltaa siirron alasta.

HE:n säätämisjärjestysperusteluissakin viitatussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 33/2021 vp (HE eduskunnalle laiksi energian alkuperätakuista) arvioidaan myös subdelegoinnin laajuutta. Kyse on rekisterin ylläpitotehtävistä. Valiokunnan mukaan:

> ”Lakiehdotuksen mukaan tehtävän siirto tytäryhtiölle voisi koskea kaikkia rekisterin ylläpitotehtäviä. Kyse ei siten ole teknisluonteisiin tai avustaviin tehtäviin rajautuvasta taikka muuten koko tehtävän laajuuteen nähden rajatusta tehtävän siirrosta. Perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön valossa tällainen julkisen hallintotehtävän kokonaisuuden edelleen siirtäminen näyttäytyy ongelmallisena.”

Valiokunta kuitenkin päätyy pohdinnassaan siihen, että lausunnossa käsitellyt tehtävät rinnastuisivat teknisiin tehtäviin ja korostaa arviointitilanteen erilaisuutta verrattuna aikaisempiin subdelegointittapauksiin. Sääntelyä ei pidetty PL 124 §:n näkökulmasta ongelmallisena.

Toisin sanoen mitä tulee nyt ehdotetun subdelegoinnin laajuuteen, lausuntokäytäntö ei ole aivan yksiselitteistä; laajuutta ja laatua arvioidaan rinnakkain, mistä syystä niitä on vaikea lähestyä siirron itsenäisinä kriteereinä. Nyt on nähdäkseni vaarana se, että koska kyse on nykykäytännön kodifioimisesta, voi seurata päätelmä, että olemisesta voidaan johtaa pitämistä. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole aiemmin arvioinut nyt kodifioitavaksi ehdotetun käytännön hyväksyttävyyttä.

Pelkkä käytännön pitkäikäisyys tai vakiintuneisuus ei anna sille perustuslaillista suojaa, jos kokonaisvolyymi tai siirron luonne ylittää sallitun rajan. Toisin sanoen kyse voi olla siitä, että jos ja kun nykykäytäntöä pyritään nyt lainsäädännön tuella jatkamaan, tullaan oikeuttaneeksi tiettyjen tehtävien jopa pysyväisluonteinen siirtäminen kolmannelle osapuolelle. Tämä voi tehdä alkuperäisestä palveluntuottajasta pahimmassa tapauksessa

ns. kumileimasimen, minkä roolin voin tarkoituksenmukaisuusnäkökulmasta perustellusti kyseenalaistaa.

Perustuslakivaliokunnan onkin nyt arvioitava, säilyykö alkuperäisellä palveluntuottajalla tosiasialliset – ei vain muodolliset – edellytykset vastata palvelun kokonaisuudesta ja laadusta. Alihankinta ei saa johtaa siihen, että julkisen hallintotehtävän saanut taho siirtää koko vastuullaan olevan palvelutuotannon tai sen keskeisen osan pysyvästi kolmannelle osapuolelle. Tätä pyrkinee varmistamaan ehdotetun 1. lakiehdotuksen 17a-luvun 2.3 §, jonka mukaan:

> ”Eläkelaitos, joka hankkii tehtävien hoitamisen palveluyritykseltä, on siitä huolimatta vastuussa kaikkien tehtäviä koskevien säännösten ja määräysten mukaisten velvollisuuksien noudattamisesta.”

Siirron laajuus voi ehdotetusta säännöksestä huolimatta aiheuttaa ongelmia. Jos valiokunta soveltaa eläkesäätiöihin samaa linjaa kuin sote-alalle – eli vaatii, että siirron on oltava myös määrällisesti vain ”täydentävää” – nykykäytännön suora kodifiointi sellaisenaan voi vaatia ehdotettuihin säännöksiin merkittäviä tiukennuksia tai säätiöiltä ja kassoilta vaatimuksia omasta vähimmäisresursoinnista. Tämä olisi loogista PL 19 § -yhteyden vuoksi. Jos taas subdelegointi rinnastuu esim. lausunnossa PeVL 33/2021 vp tarkoitettuihin teknisluonteisiin rinnastuviin tehtäviin, siirron volyymiä voitaneen arvioida väljemmin.

Oma arvioni on, että nyt osa arvioitavana olevista tehtävistä liittyy keskeisesti hallintoasian selvittämisvelvollisuuteen ja niillä tullaan tosiasiallisesti vaikuttaneeksi varsinaisen päätöksentekijän harkintaan. Vaikutus voi olla merkittäväkin. Tästä syystä tehtäviä ei nähdäkseni voida rinnastaa lausunnossa PeVL 33/2021 vp tarkoitettuihin rekisterin ylläpitotehtäviin tai muihin teknisluonteisiin tehtäviin.

Lopuksi

Nähdäkseni hallituksen esityksen pääongelma on PL 124 §:n näkökulmasta se, että subdelegoinnin mittavuuden merkitys jää epämääräiseksi. Samoin on epäselvää, missä määrin subdelegoitaviksi ehdotetut tehtävät ovat todella siinä määrin epäitsenäisiä, että siirto voidaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa oikeuttaa. Perustuslakivaliokunnan on arvioitava myös siirron tarkoituksenmukaisuutta: tehtävien edelleen siirtämisen perusteena ei kai voi olla se, että eläkelaitos ei pysty itse hoitamaan sen lakisääteisiä tehtäviä, jotka ovat yksilön perusoikeuksien näkökulmasta merkittäviä.

Helsingissä 11.11.2026

Ida Koivisto

Julkisoikeuden professori