Olli Mäenpää
12.11.2026

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annetun lain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 162/2026 vp)[1]

Esityksessä ehdotetaan, että eläkesäätiö tai eläkekassa voisi hankkia osan julkisista hallintotehtävistään yksityiseltä palveluyritykseltä. Hankittavat tehtävät olisivat luonteeltaan avustavia tai eläkelaitoksen tehtäviä täydentäviä julkisia hallintotehtäviä. Ehdotus määrittelee mahdollisuuden siirtää edelleen muulle kuin viranomaiselle annettu hallintotehtävä.

Säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa arvioidaan, että esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Esitykseen liittyvien valtionsääntöoikeudellisten näkökohtien, kuten subdelegoinnin laajuuden vuoksi hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydettäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto siitä, onko julkisia hallintotehtäviä täydentäviä tehtäviä mahdollista nyt esitetyssä laajuudessa subdelegoida.

Julkisen hallintotehtävän subdelegointi

Esityksessä ehdotetaan, että eläkesäätiö tai eläkekassa voisi sopimuksen perusteella hankkia osan julkisista hallintotehtävistään yksityiseltä palveluyritykseltä. Hankittavat tehtävät olisivat 1. lakiehdotuksen 17 a luvun 1 §:ssä määriteltyjä luonteeltaan avustavia tai eläkelaitoksen lakisääteisiä tehtäviä täydentäviä hallintotehtäviä. Ehdotus merkitsee mahdollisuutta subdelegoida edelleen muulle kuin viranomaiselle annettu hallintotehtävä.

Lakiehdotuksen kohteena olevat eläkesäätiöt ja eläkekassat, jotka ovat yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä, käyttävät julkista valtaa päättäessään oikeudesta eläkkeeseen ja sen määrään soveltaen eläkelainsäädäntöä. Perustuslakivaliokunnan käytännössä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisena on pidetty keskeisiltä osin muun muassa työeläkelainsäädännön sekä tapaturmavakuutus- ja potilasvakuutuslainsäädännön toimeenpanoa (PeVL 45/1996 vp, s. 2-3; PeVL 70/2018 vp, s. 2; PeVL 42/2002 vp, s. 2-3; ks. myös PeVL 30/2005 vp).

[1] Olen 24.6.2021 antanut Eläkesäätiöyhdistykselle lausunnon eläkesäätiöiden ja eläkekassojen harjoittamasta toiminnasta perustuslain 124 §:n näkökulmasta. En ole osallistunut lakiehdotusten valmisteluun.

Perustuslain 124 §:ään ei sisälly säännöstä, joka määrittelisi julkisen hallintotehtävän saaneen muun kuin viranomaisen oikeutta siirtää edelleen eli subdelegoida saamansa tehtävä tai osia tällaisesta tehtävästä jonkin muun tahon hoidettavaksi. Vaikka subdelegoinnin yleisiä edellytyksiä ei ole nimenomaisesti määritelty perustuslain 124 §:ssä, myös julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämistä on perusteltua arvioida tämän säännöksen kannalta (PeVL 17/2021 vp, s. 20).

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään suhtautunut perustuslain 124 §:n nojalla annetun julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen pidättyvästi. Muulle kuin viranomaiselle annetun julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen (subdelegointiin) on perustuslakivaliokunnan mielestä suhtauduttava lähtökohtaisesti kielteisesti (esim. PeVL 26/2017 vp, s. 51). Ehdotonta kieltoa tällaiselle siirtämiselle ei kuitenkaan ole ollut osoitettavissa tilanteissa, joissa on kyse teknisluonteisesta tehtävästä tai palvelutehtävästä ja joissa alihankkijaan kohdistuvat samat laatuvaatimukset ja vastaava valvonta kuin alkuperäiseen tehtävän hoitajaan tai lakisääteisen palvelun tuottajaan (PeVL 33/2018 vp, s. 5, PeVL 15/2018 vp, s. 8, PeVL 26/2017 vp, s. 51, PeVL 6/2013 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt muulle kuin viranomaiselle annetun julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämisen sallittavuutta tarkemmin arvioidessaan merkityksellisinä näkökohtina siirrettävän tehtävän teknisluonteisuutta, tehtävän hoitamiseen kohdistuvan viranomaisvalvonnan ulottuvuutta ja edelleen siirrettyä tehtävää hoitavaan kohdistuvia laatu- ja muita vaatimuksia (PeVL 33/2021, kappale 8, PeVL 6/2013 vp, s. 4). Näiden edellytysten mukaan ei esimerkiksi yksityisen oikeuksia tai velvollisuuksia välittömästi koskevien tehtävien edelleen siirtäminen yleensä ole mahdollista, koska tällaisia tehtäviä ei voida pitää luonteeltaan yksinomaan teknisluonteisina tai avustavina. Sen sijaan esimerkiksi teknisluonteisen palvelun toteuttamiseen – kuten asiakirjojen välittämiseen – kohdistuvan tehtävän siirtäminen edelleen voi olla mahdollista. Samoin voidaan yleensä arvioida esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamiseen kohdistuvaa alihankintaa, tosiasiallista, täydentävää palvelutoimintaa ja tietoteknisiä palveluja (PeVL 17/2021 vp, s. 20, PeVL 26/2017 vp, s. 51 ja 57, PeVL 6/2013 vp, s. 4). Merkitystä on niin ikään siirrettävien tehtävien laajuuden määrittelyllä, niihin kohdistuvan valvonnan riittävyydellä ja sillä, sovelletaanko niiden hoitamiseen hallinnon yleislakeja (PeVL 26/2017 vp, s. 56-57).

Julkisen hallintotehtävän siirtämisen laajuutta arvioidessaan perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut, että perustuslain 124 § ei sinänsä muodosta estettä esimerkiksi lupa- ja rekisteröintitoimintaan liittyvien avustavien ja teknisten tehtäviä tehtävien siirrolle viranomaiskoneiston ulkopuolelle (PeVL 2/2018 vp, s. 3-4). Tällaisia avustavia tehtäviä voivat perustuslakivaliokunnan mukaan olla muun muassa 1) hakemusasiakirjojen ja rekisteri-ilmoitusten vastaanottaminen, 2) tietojen tallentaminen rekisteriin, 3) asiakirjojen lähettäminen digitoitavaksi ja arkistoitavaksi viranomaiselle, 4) todistusten, asiakirjojen ja tunnisteiden tuottaminen ja antaminen asiakkaalle sekä palautettavan kortin tai luvan vastaanottaminen, 5) tehtäviin

liittyvien maksujen kerääminen ja välittäminen viranomaiselle, 6) hakemusmenettelyihin ja rekisterinpitoon liittyvä neuvonta ja tietojen välittäminen sekä 7) muut vastaavat tekniset tehtävät. Valiokunnan arvio koski siten siirron kohteena olevia tehtäviä, joihin ei sisältynyt toimivaltaa lain soveltamiseen ja päätösvallan käyttämiseen lupa- ja rekisteröintiasioissa.

Nyt arvioitavan lakiehdotuksen mukainen täydentävien hallintotehtävien hankkiminen palveluyritykseltä kohdistuisi lähinnä palvelutehtävien hoitamiseen. Tallaiset täydentävät tehtävät on määritelty riittävän täsmällisesti 17 a luvun 1 §:n 3 momentissa. Niihin sisältyisi myös yksityisen eläkkeensaajan oikeuksien kannalta merkityksellisiä tehtäviä, kuten eläkkeen tai etuuden määrän laskenta, päätöksen valmistelu ja tiedoksianto sekä eläkepäätöksen täytäntöönpano. Näiltä osin kysymys olisi siten yksilön oikeuksien ja oikeusturvan perusteiden kannalta merkityksellisten tehtävien siirrosta. Ne olisivat kuitenkin lähtökohtaisesti luonteeltaan teknisiä tehtäviä, eivätkä eläkkeitä koskeva varsinainen päätösvallan käyttö, päätöksenteon perusteena oleva lain soveltaminen ja sen edellyttämä oikeudellinen harkinta voisi olla siirron kohteena. Ehdotetulla tavalla kohdennettua eläkelainsäädännön toimeenpanoon liittyvien täydentävien ja avustavien teknisten tehtävien toteuttamisen järjestämistä ei voida pitää ongelmallisena subdelegoinnin edellytysten kannalta.

Myös subdelegoinnin yhteydessä oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää muun muassa hallinnon yleislakien noudattamista ja asioita käsittelevien henkilöiden toimivan rikosoikeudellisella virkavastuulla siirrettyä julkista hallintotehtävää hoidettaessa (PeVL 26/2017 vp, s. 49; PeVL 17/2021 vp, s. 20). Edelleen siirretyn tehtävän hoitajaan tulee kohdistua myös samat laatuvaatimukset ja vastaava valvonta kuin alkuperäiseen hallintotehtävän hoitajaan tai julkisen palvelun tuottajaan (PeVL 26/2017 vp, s. 51, PeVL 6/2013 vp, s. 4).

Kun otetaan huomioon, että ehdotetun subdelegoinnin kohteena olisi myös yksityisen eläkkeensaajan oikeuksien kannalta merkityksellisiä tehtäviä, näiden edellytysten merkitystä korostuu. Tältä kannalta voidaan todeta, että lakiehdotuksen 17 a luvun 2-7 §:n sisältävien vaatimusten voidaan arvioida määrittelisivän riittävästi näiden edellytysten noudattamista. Lisäksi 4 luvun 29 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi eläkelaitoksen sekä palveluyrityksen palveluksessa olevien henkilöiden, toimitusjohtajan ja hallituksen jäsenenrikosoikeudellisesta virkavastuusta heidän hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Ehdotettua sääntelyä voidaan siten asianmukaisena myös subdelegoinnin laatuvaatimusten kannalta.