

Juhlajulkaisu
Juhani Wirilander
1935 – 30/11 – 2005

Toimituskunta

Jarno Tepora
Mikko Tulokas
Pekka Vihervuori

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys
Kasarmikatu 23 A 17
00130 Helsinki
p. (09) 6120 300
f. (09) 604 668
sly@lakimies.org
www.lakimies.org

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen kartat: Maanmittauslaitos
Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa
Juhani Wirilanderin valokuva s. 7 Foto-Jatta

ISSN 0356-7222
IBSN 915-855-248-7

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2005

Heikki Halila

Julkinen ja yksityinen toiminta työeläkelaitoksissa

Johdanto

Työnantaja on voinut kustantaa Suomessa vanhastaan yksityisissä työsuhteissa palkansaajille työeläketurvaa vapaaehtoisin vakuutuksin. Kun Suomeen tuli kansaneläkejärjestelmä vuonna 1937 säädetyllä lailla, Kansaneläkelaitoksen rahoittamaan ja hallinnoimaan sosiaaliturvaan ei sisällytetty eläketurvan rahoittamista eikä maksamista yksityisen ja julkisen sektorin palkansaajille. Sen ei katsottu kuuluvan julkisen vallan tehtäviin sisältyvän sosiaaliturvan piiriin niin, että julkisen vallan olisi huolehdittava siitä itse tai uskottava se yksityisten toimijoiden hoidettavaksi. Kysymys ei ollut vain siitä, ettei tähän olisi ollut varoja.

Työeläkkeiden maksaminen on tullut yksityisessä työsuhteessa oleville työntekijöille lakisääteiseksi ja pakolliseksi vuonna 1961 säädetyllä ja sittemmin täydennetyllä työeläkelainsäädännöllä. Sitä annettaessa pysyttiin yhä sillä kannalla, että työeläkevakuuttaminen ei kuulu Kansaneläkelaitoksen rahoittaman ja maksaman sosiaalivakuutuksen piiriin. Työnantajalle annettiin mahdollisuus hankkia vakuutus työntekijöille joko yksityiseltä eläkevakuutusyhtiöltä tai perustamalla oma eläkesäätiö tai -kassa. Näistä yksiköistä on käytetty yhteisnimitystä työeläkelaitos.

Eläkevakuuttamistehtävän antaminen yksityisille eläkelaitoksille pakollista työeläkevakuutusjärjestelmää säädettäessä ei sisältänyt tuolloisen eikä nykyisenkään käsityksen mukaan delegoimista, jolla julkinen valta olisi antanut sille itselleen muutoin kuuluvan tehtävän yksityisille toimijoille. Kyseessä oli valinta eri vaihtoehtojen välillä. Päädyttiin Teivo Pentikäisen johdolla suunniteltuun omaperäiseen suomalaiseen ratkaisuun.¹ Lopputulosta ei näin koettu valtiolle kuuluvan tehtävän uskomisena yksityisille toimijoille.

Siitä huolimatta, että eläkevakuuttamisen ei ole katsottu olevan julkiselta vallalta siirretyn tehtävän hoitamista, työeläkealalla on katsottu suurin piirtein sen ajan, jonka pakollinen työeläkejärjestelmä on ollut voimassa, että työeläkepäätösten tekeminen on kuitenkin julkista toimintaa ja että työeläkeyhtiöiden toimintaan voidaan soveltaa välillistä valtionhallintoa koskevia periaatteita.² Tätä on ilmeisesti pidetty alalla jonkinlaisena itsestäänselvytyksenä. Siksi on vai-

¹ Ks. KM 1960:11 s. 61.

² Ks. myöhemmin esitettynä käsityksenä järjestelmän vaiheista PeVL 45/1996 s. 3.

kea sanoa, mistä käsitys juontaa juurensa. Nytemmin on sosiaali- ja terveysministeriössä viitattu siihen, että EU-toimintaympäristössä on edullista selittää eläkepäätösten tekemisen olevan hallintotoimintaa.³

Kysymys siitä, onko työeläkelaitosten toiminta yksityis- vai julkisoikeudellista, liittyy yleisempään teemaan, mikä on yleensä yksityis- ja mikä julkisoikeudellista toimintaa. Siihen ei ole annettavissa yksiselitteistä vastausta. Kun ollaan tekemisissä oikeusjärjestyksen peruskysymysten kanssa, joudutaan tässäkin tapauksessa ottamaan huomioon niin oikeusjärjestyksen moninaistuminen kuin hajautuminenkin.⁴

Juuri esillä olevaa kysymystä arvioitaessa on vaikutuksensa myös julkinen/yksityinen-dikotomian nykyisellä perusoikeudellistumisella, joka omalla tavallaan ilmentää yhteiskunnan oikeudellistumista, oikeudellisen sääntelyn syventymistä. Oikeudellistuminen näkyy tässä tapauksessa siinä, miten PL 124 §:ssä säädetään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle.

PL 124 § kuuluu seuraavasti:

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle. 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.

PL 124 § antaa aiheen seuraavaan kysymyksenasetteluun. Sisältykö työeläkelaitosten toimintaan julkiseksi hallintotehtäväksi luonnehdittavia piirteitä. Jos vastaus on myönteinen, onko ollut laissa mainittuja edellytyksiä tällaisen tehtävän antamiselle työeläkelaitoksille. Jos tämäkin vastaus on myönteinen, on vielä pohdittava, onko työeläkelaitoksen toiminnan sääntely muutoinkin ollut asianmukaista.

Julkisen hallintotehtävän arviointi

Sisältyvätkö työeläkkeet TSS-oikeuksiin?

Vuonna 1961 ei Suomen perustuslaeissa ollut säännöksiä taloudellisista, sosiaalisista ja siviilisyksellisistä perusoikeuksista (TSS-oikeudet) eikä julkisen hallintotehtävän sisällöstä ja sen delegoimisesta yksityisille toimijoille. Vuonna 1995 toteutetussa perusoikeusuudistuksessa silloiseen hallitusmuotoon sisällytettiin säännökset TSS-oikeuksista. Nykyisessä PL 19 §:ssä ovat

³ Ks. Rajaniemi Erkki, Työeläkevakuutusyhtiö (2004) s. 21–29. Painamaton liseniaattitutkimus (säilytetään Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan kirjastossa).

⁴ Ks. esim. Mäenpää Olli, Hallintosopimus, Vammala 1989 s. 5 ss.

säännökset oikeudesta sosiaaliturvaan. Nämä oikeudet kuuluvat – lakitekstiä siteeraten – jokaiselle.

Työeläke ei kuulu jokaiselle vaan vain palkkatyössä olleille. Siitä ei ole säännöksiä PL 19 §:ssä.⁵ Sosiaaliturvaan on vakiintuneesti luettu sosiaaliapu, sosiaalihuolto ja sosiaalivakuutus, johon puolestaan luetaan työeläkkeet. Tämä sinänsä asianmukainen ja tarpeellinen systematisointi on kuitenkin vain pedagoginen.⁶ Sen pohjalta ei voida tehdä sitä päätelmää, että työeläketurva olisi sisällytetty Suomessa perusoikeustasoisesti suojattuun sosiaaliturvaan, josta valtion on huolehdittava itse tai delegoitava tämän tehtävän hoitaminen muille toimijoille.⁷

Suomessa on käyty keskustelua siitä, kuuluvatko sosiaalietuudet perusoikeuksien ja erityisesti omaisuudensuojan piiriin. Tämä keskustelu koskee myös työeläkkeitä. Sillä ei kuitenkaan ole merkitystä siinä, millaiseksi työeläkejärjestelmä oikeudellisesti luonnehditaan. Perusoikeusuoja voi koskea millaista tahansa varallisuutta.⁸ Oma kysymyksensä, johon ei tässä puututa, on se, millä edellytyksillä eläketurvaa – myös työeläketurvaa – on mahdollista huonontaa.

Lainsäätäjän työeläkejärjestelmän luonnetta koskevat arvioinnit

Kun työeläkkeet eivät sisälly perusoikeudellisesti suojattuun perusturvaan, joudutaan kysymystä julkisen hallintotehtävän tunnusmerkkien täyttymisestä tarkastelemaan spesifimpänä hallinto-oikeudellisena ongelmana. Työeläkelainsäädännössä asiasta ei ole nimenomaisia säännöksiä, eikä asia tullut selvästi esiin pakollista työeläkejärjestelmää säädettäessä. Vasta vuonna 1996 on perustuslakivaliokunta ottanut asiaan kantaa ja silloinkin tavallaan ohimenneen.⁹ Siksikin on paneuduttava siihen, mitä on lausuttu muissa asiayhteyksissä.

Vuonna 1990 laajennettiin oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaa lainvalvonnassa välilliseen valtioonhallintoon. Säädöstekstissä ei sanottu, että valvonta koskee myös pakollisia vakuutuksia, mutta tämä ilmaistiin hallituksen esityksen perusteluissa. Tässä virallisasiakirjassa on selkeämmin kuin myöhemmissä pyritty perustelemaan sitä, miksi työeläkelaitosten toiminta on julkisen vallan käyttämistä.¹⁰

HE:n mukaan lakiin perustuvat oikeudet on myönnettävä yhtä lailla kuin jos kysymys olisi viranomaisen päätöksestä. Edelleen on kerrottu, että työeläkejärjestelmä on järjestetty julkisoikeudellisesti yksityiskohtaisesti. Esityksen mukaan julkinen etu ja eläkkeensaajien etu on se,

⁵ Perusoikeuskomitean mietinnössä työeläketurvaa ei luettu perusoikeuksien piiriin. Ks. KM 1992:3 s. 333–338. Ks. samansisältöisesti myös Tuori Kaarlo, *Sosiaalioikeus*, Helsinki 2004 s. 196–197.

⁶ Ks. esim. Wärts Heikki, *Suomalaisen yhteiskunnan sosiaalipolitiikka*, 7. painos, Porvoo 1980, s. 171–175.

⁷ Ks. siitä, miten työntekijöiden ja ei-työntekijöiden asema tulee ottaa huomioon sosiaaliturvassa muuttuneessa toimintaympäristössä, esim. Sakslin Maija, *Sosiaaliturvalainsäädännön luonteesta* s. 219–223 teoksessa *Juhlakirja Kaarlo Tuori 50 vuotta*, Helsinki 1998.

⁸ Ks. esim. Eriksson Lars D., *Sociala rättigheter som ny form av egendom* s. 77–87 teoksessa *Juhlakirja Jaakko Pajula I*, Keuruu 1989 ja Arajärvi Pentti, *Toimeentuloturvan oikeellisuus*, Jyväskylä 2002 s. 302–311 ja 324–325.

⁹ Perustuslakivaliokunta katsoi, että lakisäätöisen sosiaaliturvalaitoksen tehtävien hoito kuuluu välilliseen valtioonhallintoon. Ks. PeVL 45/1996 s. 2–3. Asia tuli esille pohdittaessa omaisuudensuojakysymystä, eikä järjestelmäkysymystä eritelty seikkaperäisesti.

¹⁰ Ks. HE 72/1990 s. 6.

että järjestelmä toimii asianmukaisesti. Näiden näkökohtien perusteella HE:ssä katsotaan, että on hyvät perusteet tulkita eläkelaitosten toiminta julkisen vallan käytöksi.

HE:n perustelut eivät ole vastaansanomattomia, ja loppupäätelmääkin leimaa tietty epävarmuus. Sittemmin on tällainen epävarmuus kuitenkin vähentynyt uusien lainsäädäntötoimien myötä. Taustalla on ollut ajatustottumus siitä, että työeläkepäättös ei voi olla mikä tahansa yksityisen tahon ratkaisu. HE:stä ilmenee samalla se, että eläkepäättöksen tekemistä pidetään julkisen hallintotoiminnan tyyppisenä tehtävänä. Toisaalta esityksen mukaan vakuutusyhtiöt eivät ole viranomaisia, ja virkavastuu koskee niitä vain osittain. Tämä onkin selvä asia. Työeläkelaitokset ovat yksityisoikeudellisia subjekteja.¹¹

Edellä mainitusta hallituksen esityksestä annettiin perustuslakivaliokunnan mietintö. Siinä todettiin tästä asiasta vain se, että rikosoikeudessa virkamieskäsite on laajempi kuin hallinto-oikeudessa. Työeläkelaitosten toiminnan hallinto-oikeudellisiin piirteisiin ei sen sijaan otettu mietinnössä kantaa.¹²

Työeläkelaitosten toimintaa tarkasteltiin myös hallituksen esityksessä eduskunnalle Hallitusmuodon ja muiden perustuslakien muuttamisesta kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään siirtymiseksi. Esimerkkinä julkisesta tehtävästä mainittiin pakollisten vakuutusten hoitaminen. Esityksessä korostettiin kuitenkin sitä, että ratkaisevaa on tehtävän luonne.¹³ Tälläkin kirjauksella on merkitystä siinä, mihin työeläkelaitosten toimintoihin julkisoikeudelliset säädökset voivat soveltua.

Julkiseen hallintotoimintaan sovelletaan myös julkisuuslakia. Sitä koskevassa hallituksen esityksessä on käsitelty lain soveltamisalaa eli julkista hallintotoimintaa mainitsematta nimenomaisesti työeläkelaitoksia. Etuuskien myöntäminen on kuitenkin todettu laissa tarkoitetuksi toiminnaksi.¹⁴

Hallituksen esityksessä yksityisten alojen ja valtion sekä kunnallisen eläkejärjestelmän tietojen saamista, antamista ja salassapitoa koskevien sekä eräiden muiden lainsäädännösten muuttamisesta on mainittu työeläkelaitokset. Esityksen mukaan julkisuuslakia sovelletaan yksityisten alojen eläkelaitoksiin ja eläketurvakeskukseen niiden käyttäessä julkista valtaa, ellei laissa erikseen säädetä. Tämän hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi varojen sijoittaminen ei ole tällaista toimintaa.¹⁵ Kirjaus tukee asiasta muualla esitettyjä käsityksiä.

Lisävalaistusta hallintolaista

Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä on kirjoitettu seuraavaa: ”Julkisesta hallinto-
tehtävästä on katsottu olevan kysymys niin ikään lakisääteisten työeläke-, tapaturma- ja poti-

¹¹ Työeläkevakuutusyhtiöiden yksityisoikeudellisten piirteiden osalta voidaan viitata Erkki Rajaniemen lisensiaattitutkimukseen ”Työeläkeyhtiö. Yhtiöoikeudellinen tutkimus työeläkevakuutusyhtiön oikeudellisista erityispiirteistä”.

¹² Ks. PeVM 9/1990 s. 2.

¹³ Ks. HE 129/1997 s. 16.

¹⁴ Ks. HE 30/1998 s. 52–53.

¹⁵ Ks. HE 8/2002 s. 13. Hallituksen esitys johti siihen, että julkisuuslain 22–24 ja 35 § sekä 7 luku tulivat koskemaan työeläkelaitosten toimintaa.

lasvahinkovakuutusasioiden hoitamisessa sekä postipalvelulain (313/2001) mukaisessa postilähetysten toimittamisessa.”¹⁶ Tämän mukaisesti esityksessä on katsottu, että hallintolakia sovelletaan sen 2 §:n soveltamisalamäärityksen myötä työeläkelaitosten toimintaan.

Kantaa ei ole tarkemmin perusteltu, vaan se mukailee alalla syntyneitä käsityksiä ja hallinto-oikeusdoktriinia. Kaarlo Tuori on muun ohella todennut seuraavaa: ”Kun (työeläke)laitokset käsittelevät yksilöille myönnettäviä lakisääteisiä etuuksia, niiden toiminnassa on kyse hallintolaissa tarkoitettusta julkisesta hallintotehtävästä.”¹⁷

Hallintolaki on toissijainen laki. Sitä, että se soveltuu työeläkelaitosten toimintaan, osoittaa työntekijäin eläkelaisla lain toissijaisuuden perusteella tehty soveltamisalarajaus. TEL 10 c §:n mukaan eläkelaitoksen ja eläketurvakeskuksen toimihenkilö ja hallituksen jäsen voivat sen esittäessä, mitä hallintolain (434/2003) 28 §:n 1 momentin 4 ja 5 kohdassa säädetään, käsitellä tämän lain täytäntöönpanoon kuuluvaa asiaa, joka koskee eläkelaitoksessa eläketurvan järjestänyttä työnantajaa tai tällaisen työnantajan palveluksessa olevaa työntekijää taikka yrittäjää. Oma kysymyksensä on, onko tarvetta muihin soveltamisalamäärityksiin.

Hallintolain soveltamisalaan on katsottu kuuluvan muidenkin pakollisten vakuutusten. Tätä kuvaa 22.3.2004 annettu liikennevakuutuskeskuksen kiertokirje 13/04, jossa on lausuttu hallintolain soveltamisesta liikennevakuutustoiminnassa seuraavaa:

Viranomaistoiminnan lisäksi hallintolakia sovelletaan myös yksityisten yhteisöjen hoitamiin julkisiin hallintotehtäviin eli välilliseen julkiseen hallintoon. Liikennevakuutusyhtiöiden harjoittama korvaustoiminta sisältää menettelytapojen osalta julkisen vallan käyttämistä. Liikennevakuutuksesta maksettavista korvauksista on kuitenkin säädetty liikennevakuutus- ja vahingonkorvauslaissa. Korvauskysymykset perustuvat muutenkin yksityisoikeudellisiin sääntöihin ja yleiseen vahingonkorvausoikeuteen. Tämän vuoksi lakisääteisen liikennevakuutuksen korvaustoimintaa ei voida pitää sellaisena hallintolaissa tarkoitettuna hallintoasioiden käsittelynä tai hallintopäätösten tekemisenä, että laki sellaisenaan tulisi korvauksen sisältöä tai laajuutta koskevilta osin sovellettavaksi tähän toimintaan.

Pakollisten liikennevakuutusten osalta on jouduttu miettimään kiertokirjeestäkin ilmenevällä tavalla, mihin kaikkeen julkinen hallintotehtävä velvoittaa. Kun kysymys on massatoiminnasta, ei muun kuin varsinaisen korvauspäätöksen osalta ole oltu halukkaita hallintolain soveltamiseen. Kysymys on mm. siitä, millaisia periaatteita tulisi soveltaa asiakkaan bonusten menettämisessä. Asiakkaan voi olla hyvä tietää, onko vakuutukseen turvautuminen bonusten menettämisestä edullisempaa. On voitu miettiä, soveltuuko tilanteeseen hallintolaki vai hyvä vakuutus-tapa. Vastaavia tilanteita voi syntyä myös työeläkevakuuttamisessa.

¹⁶ Ks. HE 72/2002 s. 49.

¹⁷ Ks. Tuori Kaarlo, Sosiaalioikeus, Helsinki 2004 s. 306.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut

Eduskunnan oikeusasiamies on ottanut kahdesti kantaa toimivaltaansa työeläkeasioissa. Toinen ratkaisusta on hallintolain ajalta ja toinen sitä aikaisemmalta ajalta. 11.3.2002 antamassaan ratkaisussa (1084/4/00), joka koski Keskinäistä Eläkevakuutusyhtiö Ilmarista, EOA Riitta-Leena Paunio lausui:

Hoitaessaan lakisääteistä eläketurvaa yksityiset työeläkeyhtiöt hoitavat julkista tehtävää ja eläkepäästösten tekeminen on julkisen vallan käyttöä. Tässä toimessaan yksityiset työeläkeyhtiöt kuuluvat oikeusasiamiehen valvontavaltaan.

24.11.2003 antamassaan ratkaisussa (308/4/02), joka koski Yleisradion eläkesäätiötä, EOA Riitta-Leena Paunio lausui:

Sen sijaan eläkesäätiöiden toiminta kuuluu laillisuusvalvontani piiriin siltä osin kuin se koskee menettelyä ja päätöksentekoa asioissa, joka liittyy lakisääteiseen vakuutukseen. Työntekijäin eläkevakuuttaminen on tällaista toimintaa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut vahvistavat käsitystä siitä, miten voimassa olevaa lakia Suomessa tulkitaan. Lakisääteisen eläkevakuutustoiminnan yksityisissä eläkevakuutusyhtiöissä ja -säätiöissä on katsottu kuuluvan EOA:n toimivaltaan ja siis julkisen hallinto-toiminnan piiriin.

Kokoava katsaus ja vertailukohtia

Edellä esitetty tarkasteltu osoittaa kannanmääritysten yksimielisyyttä. Vastakkaisen päätelmän tueksi tulisi kiinnittyä varsin yleisluonteisiin näkökohtiin hallintotoiminnan luonteesta.¹⁸ Mäenpää on esimerkiksi kirjoittanut seuraavaa: ”Lakisääteisiä tehtäviä hoitavilla yksityisillä eläkelaitoksilla kuten Eläketurvakeskuksella ja Maatalousyrittäjien eläkelaitoksella on myös julkisiksi luonnehdittavia hallintotehtäviä samoin kuin esimerkiksi itsenäisenä laitoksena toimivalla työttömyysvakuutusrahastolla.”¹⁹ Tässä ei ole tosin mainittu työeläkevakuutuksia hallinnoivia työeläkelaitoksia, mutta Mäenpään esittämä yleinen määräytysoikeus sopii niihinkin.

Mäenpään kannanmääritys saattaa perustua ensisijaisesti edellä mainittujen julkisoikeudellisten säädösten soveltamiseen työeläkelaitoksiin. Myös Arajärvi on väitöskirjassaan päätenyt asetelmaa enempiä problematisoimatta sille kannalle, että työeläkelaitoksilla on julkisoikeudellisuonteisia tehtäviä.²⁰

Ajattelu työeläkejärjestelmän oikeudellisista perusteista olisi voinut olla alun perin toisenkinlainen ja vaikuttaa myöhempään lainsäädäntökehitykseen. Käsitykseen siitä, että työeläke-

¹⁸ Ks. esim. Mäenpää Olli, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, Helsinki 2003 s. 66–68.

¹⁹ Ks. Mäenpää Olli, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet s. 69.

²⁰ Ks. Arajärvi Pentti, Toimeentuloturvan oikeellisuus s. 396.

laitosten toiminta kuuluu julkisen hallintotehtävän piiriin, on voinut vaikuttaa se, että työeläkemaksuja on pidetty veroluonteisina. Oikeudellisesti arvioiden kysymys on kuitenkin vain metaforasta. Useissa Suomen kannalta huomionarvoisissa maissa työeläkemaksut ovat veroluonteisia. Siksi on vertailukelpoisuuden vuoksi ollut perusteltua sisällyttää kansantalouden tilinpidossa työeläkemaksut veroluonteisiin maksuihin. Työeläkejärjestelmässä ei kuitenkaan disponoida julkisista varoista.²¹

Puhuminen työeläkkeestä säästöön pantuna tai siirrettynä palkkana ei sen sijaan ole puhdas metafora.²² Pakollinen työeläke perustui aluksi työnantajan ja on sittemmin 1990-luvulta alkaen perustunut myös palkansaajan suorittamiin palkan mukaan määräytyviin maksuihin. Palkan maksaminen työsuhteissa on yksityisluonteista toimintaa eikä julkisen hallintotehtävän suorittamista, vaikka palkan maksaminen perustuu pakottavaan lainsäädäntöön.

Työnantajalle palkan maksaminen on samalla tavoin pakottava tehtävä kuin eläkemaksujen maksaminen. Tämä tapahtuu myös samalla kertaa. Työnantajavelvoitteiden hoitaminen perustuu muutoinkin suurelta osin pakottavaan lainsäädäntöön ja lakien täytäntöönpanoon, mutta sitä ei ole pidetty julkisen tehtävän hoitamisena.

Palkan maksaa työntekijälle työnantaja sopimusvelvoitteidensa perusteella, kun taas eläkepäätöksen tekee työnantajan valitsema taho, yrityksen eläkekassa tai -säätiö taikka työeläkeyhtiö. Niin palkanmaksua kuin eläkkeen maksamista koskevan ratkaisun voi riitauttaa tuomioistuimessa. Ero näiden toimien välillä ei näin ole suuri. Eläkepäätöksen tekemistä on kuitenkin pidetty sellaisena sidottuna ratkaisuna, joka ei ole yksityistä toimintaa. Työnantajavelvoitteiden hoitaminen mukaan luettuna työeläkevakuuttaminen on sen sijaan yksityisoikeudellista toimintaa.

Finanssisektori on ollut Suomessa vanhastaan julkisen valvonnan kohteena. Tämä ei ole tehnyt finanssisektorin liiketoiminnasta julkista toimintaa. Meillä ei ole ajateltu, että rahahuolto kuuluu Suomen Pankille ja että vähittäispankkitoiminta olisi delegoimalla yksityisille toimijoille annettu julkinen tehtävä. Pankkien vakavaraisuussäännöt ja omistusrajoitukset sekä talletuksien lakisääteinen suoja eivät ole tehneet pankkitoiminnasta julkisen tehtävän hoitamista.²³ Sähkö- ja telemarkkinoilla on palvelupakko, ja sähkömarkkinoilla sovelletaan lakia julkisista hankinnoista. Silti ei ole katsottu, että sähkö- ja telemarkkinoilla olisi kysymys julkisesta hallintotoiminnasta.²⁴

Lainsäädäntötoimet, viranomaisratkaisut ja tietoisoppi ovat johtaneet siihen, ettei enää voida vakavasti epäillä Suomessa voimassa olevan oikeuden sisältöä: eläkelaitosten toimintaan sovelletaan julkisoikeudellista lainsäädäntöä, kun kyse on eläkepäätöksen tekemisestä. Juuri sii-

²¹ Ks. esim. Arajärvi Pentti, Toimeentuloturvan oikeellisuus s. 321.

²² Ks. asian oikeudellisista vaikutuksista esim. Arajärvi Pentti, Toimeentuloturvan oikeellisuus s. 311 ja PeVL 22/1995 s. 1–2.

²³ Ks. Anttila Tapio, Pankki, riskit ja sääntely, Helsinki 1996 s. 26–33, 40–48 ja 165–192.

²⁴ Ks. Nybergh Frey, Rätten till tjänster i informations- och kreditsamhället, Jyväskylä 2004 s. 107 ss. ja Airaksinen Manne, Sähkönjakelun ja teletoiminnan markkinaoikeudelliset säännöt, Helsinki 1993 s. 18–41.

hen haetaan eläkevakuutetulle julkisoikeudellista turvaa. Vaikka asiasta ei olekaan yleisluonteista kartoitusta, voidaan erityisesti EOA:n ratkaisujen myötä todeta, että vain tämä on työeläkelaitoksissa julkista hallintotoimintaa. Ainoastaan leikki mielessä voidaan enää sanoa, että laki on tässä asiassa väärässä. Siksi on siirryttävä kysymyksenasettelun toiseen vaiheeseen. Ovatko työeläkelaitosten tehtävät sopusoinnussa PL 124 §:n kanssa?

Eläkepäättösten tekeminen ja PL 124 §

Julkinen hallintotehtävä on PL 124 §:n mukaan tehtävä, joka lähtökohtaisesti kuuluu julkiselle vallalle. Perustuslain tasoisesti on haluttu määrätä ne rajat, joiden nojalla delegoiminen yksityisoikeudelliselle taholle käy kuitenkin päinsä. Kannan ottaminen siinä, että työeläkevakuuttaminen kuuluu yksityisille toimijoille, on ollut poikkeuksellisen merkittävä yhteiskunnallinen ratkaisu. Se on voitu aikanaan tehdä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä; perustuslakien säännökset eivät ole vaikuttaneet asiassa. Nykymuotoinen PL 124 § osoittaa näin yhteiskuntapolitiikan rajojen kaventumista – poliittisen päätöksenteon oikeudellistumista.

Työeläkkeen maksaminen perustuu yksityisoikeudelliseen oikeussuhteeseen, ja työeläkejärjestelmää hallinnoivat yksityiset toimijat. Kuten on todettu, nykyisen käsityksen mukaan eläkepäättösten tekeminen työeläkelaitoksissa on julkisen hallintotehtävän hoitamista. Vaikka tämä kanta on omaksuttu ennen PL:n säätämistä, PL 124 §:n voimaantulo ei ole muuttanut eikä horjuttanut sen sisältöä. Ajattelutapa perustuneeseen siihen, että jos näin ei katsottaisi tapahtuneen, eläkelaitosten toiminta ei olisi eläkepäättöksiä tehtäessä laillisella pohjalla. Kärjistäen voitaisiin jopa todeta, että PL 124 §:ää tulkitaan tässä tilanteessa tapahtuneiden tosiasioiden pohjalta.

PL 124 §:n perusteella ovat ne perusteet, joilla julkinen hallintotehtävä voidaan uskoa yksityiselle, systematisoitavissa seuraavasti:

- Tehtävän antaminen on tapahtunut lailla tai lain nojalla
- Tehtävän antaminen on ollut tarpeen sen tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi
- Tehtävän antaminen ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä hyvän hallinnon vaatimuksia
- Merkittävän julkisen vallan käyttämistä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaisille

Eläkelaitosten tehtävä eläkepäättösten tekemisessä perustuu eläkelainsäädäntöön. Jos ja kun vain eläkepäättöksen tekemistä pidetään julkisena hallintotehtävänä, esitetyistä kriteereistä ensimmäinen täyttyy. Työeläkelaitosten toiminta perustuu toki muiltakin osin lainsäädäntöön. Tässä yhteydessä voidaan kuitenkin nostaa esiin kysymys PL 80 §:ään perustuvasta norminanto-oikeudesta.

PL 80 §:ssä on säädetty asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä. Tasavallan

presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa annetun valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Viranomaisella voidaan valtuuttaa lailla antamaan oikeussääntöjä. PL 80 §:ää sovellettaessa on muistutettava PL 124 §:stä, jonka mukaan muulle kuin viranomaiselle voidaan antaa julkinen hallintotehtävä vain lailla.²⁵

Tuori on esittänyt, että valtion viranomaiset voivat antaa työeläkelaitoksille oikeudellisesti sitovia määräyksiä vain laissa olevan valtuutussäännöksen nojalla.²⁶ Tämä kannanmääritys perustuu PL 80.2 §:ään. Sijoitustoiminnan osalta asia on ollut esillä ns. katelain muutosesityksessä. Hallituksen esityksessä on todettu, että vakuutusvalvontaviraston määräyksenantovaltuuksista säädetään merkittäviltä osin kateasetuksissa. PL 80.2 §:n vuoksi tähän tarvitaan lakitasoa.²⁷ Jatkossa jouduttaneen muiltakin osin selvittämään, perustuuko työeläkelaitosten toiminta siltä osin kuin kysymys on julkisen hallintotehtävän hoitamisesta lain tasoiseen valtuutukseen.

Työeläkelainsäädäntöä 1960-luvulla annettaessa ei tullut arvioiduksi PL 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla, onko tehtävän antaminen yksityisille eläkelaitoksille ollut tarpeellista ja tarkoituksenmukaista. Kun tämä arvio tehdään 2000-luvulla, ovat käytettävissä kokemukset työeläkejärjestelmän toimivuudesta. Doktriinissa on perustellusti alleviivattu tehokkuusvaatimusta ja yksityisten henkilöiden tarpeita PL 124 §:n tunnusmerkkiä arvioitaessa.²⁸

Nykytyyppisestä työeläkejärjestelmästä saatuja kokemuksia ei ole pidetty esitetystä suhteesta huonoina. Kokemukset ovat yleensäkin olleet samanlaisia julkisen vallan toimintoja yksityistettäessä. Työeläkejärjestelmän osalta huomio kiinnittyy siihen, että eläkepäästösten tekeminen julkisena hallintotoimintana on vain vähäinen osa eläkelaitosten toiminnasta. Keskeistä on työeläkelaitosten välinen kilpailutilanne, joka yleensä lisää tehokkuutta.

Kilpailutilanne vaikuttaa paitsi työeläkeyhtiöiden välillä myös siinä, perustaako työnantaja työeläkekassan tai -säätiön vai käyttääkö työeläkeyhtiön palveluksia. Kilpailutilanne on pakottanut työeläkelaitokset tehokkuuteen sekä ammattitaitoiseen asiakaspalveluun. Ei ole syytä uskoa, että tehokkuus lisääntyisi ja yksityisten henkilöiden tarpeet tulisivat nykyistä paremmin huomioon otetuiksi, jos työeläkejärjestelmää hallinnoitaisiin Kansaneläkelaitoksessa. Järjestelmän purkamisesta ja siirtämisestä aiheutuisi sen sijaan runsaasti hankaluuksia, niin kuin Arajärvi on voinut todeta.²⁹

Entä vaarantaako eläkepäästösten tekeminen perusoikeuksia, oikeusturvaa ja hyvän hallinnon vaatimuksia? Vaatimuksella tarkoitetaan lähinnä PL 21 §:ssä säännellyn oikeudenmukai-

²⁵ Ks. PL 80 §:stä avautuvasta problematiikasta sosiaaliturvan piirissä Arajärvi Pentti, Toimeentuloturvan oikeellisuus s. 367 ss. sekä yleisesti Hidén Mikael, Havainnot hallinnollisten säädösten antovallan puitteista uuden perustuslain järjestelmässä s. 153–175 teoksessa Nykyajan muuttuva oikeus Nutida rätt i förändring, r.f. Justus r.y. 10 vuotta/år, Saarijärvi 2001.

²⁶ Ks. Tuori Kaarlo, Sosiaalioikeus s. 148.

²⁷ Ks. HE 19/2005 s. 10–11.

²⁸ Ks. kriteerien johdosta Saraviita Ilkka, Perustuslaki 2000, Helsinki 2000 s. 573.

²⁹ Ks. Arajärvi Pentti, Toimeentuloturvan oikeellisuus s. 402.

sen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon vaatimuksia. Työeläkkeethän eivät kuulu PL 19 §:ssä tarkoitettua perusturvan piiriin. Työeläkepäättösten taustalla vaikuttavat tietenkin perusoikeudet kuten yhdenvertaisen kohtelun vaatimus sekä oikeus käyttää viranomaisissa omaa kieltään, suomea tai ruotsia. Oikeusturvan takeisiin kuuluu se, että eläkepäättöksestä voi valittaa riippumattomaan tuomioistuimeen, vakuutusoikeyteen.

Esillä olevassa yhteydessä on alleviivattava sitä, että kysymys on tässä vain eläkepäättöksen tekemisestä. Se on sidottua hallintotoimintaa, ja siitä on järjestetty asianmukainen muutoksenhakumahdollisuus. Hyvän hallinnon periaate toteutuu selkeimmin hallintolain soveltamisen myötä. Siksi on epäilyksetöntä, että myös tämä kriteeri täyttyy.³⁰

Hyvä vakuutustapa olisi tässä asiayhteydessä olennaisesti epävarmempi toimintakoodi, koska sillä ei ole vakiintunutta sisältöä, vaikka se voi sinänsä soveltua myös pakollisiin vakuutuksiin. Vielä kauempana on yritysten corporate governance, joka ei koske asiakaspalvelua eikä sovellu sellaisenaan työeläkelaitoksiin muutoinkaan.³¹

Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä on katsottu, että merkittävä julkisen vallan käyttäminen tarkoittaa oikeutta voimakeinojen käyttämiseen.³² Kannanmääritys on perusteltu, ja se on saanut tukea oikeuskirjallisuudessa. Voimakeinojen käytössä julkisen vallan käyttö on intensiivisimmillään, niin kuin Tuori asian osuvasti ilmaisee.³³

Työeläkelaitosten toiminta ei sisällä voimakeinojen käyttämistä. PL 124 §:n vallitseva tulkinta on näin sopusoinnussa sen kanssa, että työeläkevakuuttaminen voi kuulua yksityisille yhtiöille, säätiöille ja kassoille. Siitä huolimatta voidaan hahmotella pitkän tähtäimen skenaarioria. Onko kokonaan poissuljettua, ettei PL 124 §:n adjektiiviattribuutin ”merkittävä” käsitesisältö laajene julkisen vallan käytön intensiivisyyssarvioinnin pohjalta yhteiskunnallisen ulottuvuuden alueelle? Asetelma muuttuisi kokonaan toiseksi, jos pitäisi arvioida, miten merkittäviä voivat yhteiskunnallisesti olla ne tehtävät, joita työeläkelaitokset voivat hoitaa.

Jos työeläkelaitosten sijoitustoiminnan katsottaisiin kuuluvan julkisen hallintotoiminnan piiriin, voitaisiin perustellusti esittää, että työeläkelaitoksien toiminta on varojen hallinnointineen ja eläkeratkaisujen tekemisineen niin merkittävää toimintaa, ettei sitä voida uskoa muille kuin viranomaisille. Mikään ei kuitenkaan viittaa siihen, että eläkevarojen hallinnointia pidettäisiin julkisena hallintotoimintana, kun kyse ei ole verovarojen hallinnoinnista.

Merkittävyysskriteerin yhteiskunnallistuminen voisi johtaa sen pohtimiseen, sisältäykö eläkepäättösten tekemiseen niin merkittävää lakien täytäntöönpanoa ja harkintaa, ettei se voisi kuulua työeläkelaitoksille. Tämäkin olisi lainsäätäjän selkeätä tahtoa murtava radikaali linjamuutos, eikä sitä voitaisi pitää perusteltuna.

³⁰ Ks. lähemmin hyvän hallinnon periaatteesta tällaisessa soveltamisyhteydessä Mäenpää Olli, Hyvä hallinto – aito perusoikeus? s. 177–189 julkaisussa Nykyajan muuttuva hallinto Nutida rätt i förändring r.f. Justus ry 10 vuotta /år, Saarijärvi 2001.

³¹ Ks. Rajaniemi Erkki, Työeläkevakuutusyhtiö s. 29–41.

³² Ks. HE 1/1998 s. 179.

³³ Ks. Tuori Kaarlo, Perusoikeudet hallinnossa s. 728 teoksessa Pekka Hallberg et al., Perusoikeudet (1999). Ks. laajemmin aiheesta Tuori Kaarlo, Julkisesta yksityiseen – rajoituksia ja edellytyksiä, Oikeustiede 1998 s. 295 ss. Ks. myös Sarviita Ilkka, Perustuslaki 2000 s. 573–574.

Laskuperusteista määrääminen julkisena tehtävänä

Varojen hoitaminen eli sijoitustoiminta on työeläkelaitoksissa yksityisoikeudellista toimintaa. Sen sääntelyssä on keskeisellä sijalla laskuperusteiden määrääminen, johon saatetaan lukea maksupolitiikka, sijoitustoiminnan tavoitteet sekä asiakkaiden rahoitusvelvoitteet ja -oikeudet? Työeläkelaitosten itsensä kannalta on avainasemassa laskentaperuskoron monimutkainen määräytymisprosessi. Laissa on säädetty se, miten STM vahvistaa laskuperusteet. Sääntely ei näytä olevan ristiriidassa PL 80 §:n kanssa.

Työeläkelaitosten sijoitustoiminnasta voidaan antaa legaaliormeja samalla tavoin kuin pankkien toiminnasta. Pankkien liiketoiminta poikkeaa paljonkin eläkevakuutuslaitosten liiketoiminnasta. Toiminnan sääntelyn kannalta riskit ovat kuitenkin kummassakin tapauksessa keskeisellä sijalla, mikä näkyy myös sääntelyn sisällössä.³⁴

Kun pohditaan laskuperusteiden sääntelyä, on palattava siihen, millaista on työeläkelaitosten toiminta. Keskustelua voidaan käydä myös oikeudellisin argumentein siitä, keiden rahaa on työeläkelaitosten sijoitusomaisuus, vaikka analyttisen siviilioikeuden näkökulmasta kysymys vaikuttaakin liian yleisesti asetetulta.³⁵ Eduskunnan valiokuntamietinnössä asiasta esitetyt päätelmät näyttävät kuitenkin perustelluilta³⁶

Eri näkökohtia voidaan esittää siitä, missä relaatioissa ja minä hetkenä kyseessä ovat työnantajien, vakuutettujen ja työeläkelaitosten varat. Valtion varoja työeläkelaitoksissa sijoitetut varat eivät sen sijaan ole. Siksi valtio ei voi käyttää väliaikaisestikaan varoja omiin tarkoituksiinsa. Työeläkesopimukset ja eläkelainsäädäntö osoittavat sen, mikä on edunsaajan oikeus varoihin. Lainsäädäntö osoittaa myös sen, onko takaisinlainaus mahdollinen, ja mikä on työnantajan ja työeläkeyhtiön oikeus varoihin, kun työeläkelaitosta muutetaan.

Työeläkelaitosten varat eivät ole verotusoikeuteen perustuvia varoja, joiden käyttäminen olisi ”delegoitu” eläkelaitoksille PL 124 §:ssä säädettyllä tavalla ja joista julkinen valta voisi disponoida, siltä osin kuin päätösvaltaa ei ole jätetty työeläkelaitoksille. Varojen kerääminen perustana on pakollinen vakuutusjärjestelmä, mutta työnantaja on voinut itsenäisesti ratkaista sen, mihin yksityisoikeudelliseen yksikköön varoja kerätään.

Työeläkelaitosten sääntelyn tulee kohdella erilaisia eläkelaitoksia tasavertaisesti. Samalla on kuitenkin otettava huomioon järjestelmän kokonaisuus ja sen tarpeet. Työnantajalla on eläkesäätiö tai -kassamallissa tavallaan suora vastuu eläketurvan maksamisesta toisin kuin silloin, kun eläketurvasta huolehtii työeläkeyhtiö. Yhteisen ehdotuksen tekemistä laskuperusteita puoltaa yhteisvastuun periaate eläkevakuutusten maksamisesta.³⁷

³⁴ Ks. Anttila Tapio, Pankit, riskit ja sääntely s. 148 ss.

³⁵ Kysymyksenasettelua voidaan arvioida luonnehtimisongelman kannalta. Ks. siitä esim. Wirilander Juhani, Rasitteesta maankäyttömääräyksenä, Vammala 1979 s. 731–736.

³⁶ Ks. esitetyistä näkökohdista esim. PeVL 45/1996 s. 3–4. Kun osakkaiden ja takuupääoman omistajien osuudet on poistettu, loppuosa kuuluu likvidaatioissa vakuutetuille, ei kuitenkaan suoraan vaan osana vakuutuskantaa.

³⁷ Asia on ollut esillä julkisuudessa useasti mm. kesäkuussa 2005 ylijohtaja Martti Hetemäen esitettyä laskuperusteiden määräämistä erisuuruiseksi eri eläkelaitoksille.

Työeläkejärjestelmän tulee taata kaikkien toimintayksiköiden toimintakelpoisuus. Eläkekassojen ja -säätiöiden on oltava varteenotettavia mahdollisuuksia eläketurvan toteuttamiselle. Eläkesäätiön tai -kassan toiminnan organisoiminen edellyttää kuitenkin sellaista osaamista, jota ei ole kaikilla yrityksillä. Pulmana saattaa olla myös se, miten säätiön tulos vaikuttaa yrityksen tulokseen.

Kun vakuutuskannan siirtämisen on oltava mahdollinen, sen on tapahduttava samantyyppisin perustein sekä säätiötä purettaessa että varoja säätiöön siirrettäessä, mikäli tämä on vakuutettujen turvan kannalta mahdollista. Eläkesäätiöt ovat työnantajien perustamia. Jos vakuutettujen eläketurva tulee asianmukaisesti katetuksi, ei ongelmana voine sinänsä olla se, että ylijäävät varat tulevat työnantajalle, kun työnantajan perustama säätiö on omalla sijoitustoiminnallaan onnistunut kartuttamaan pääomaa.

Kilpailuoikeuden säännökset soveltuvat eläkevakuutusyhtiöiden toimintaan.³⁸ Tämä vahvistaa osaltaan sitä käsitystä, että liiketoiminnaltaan (asiakaspalvelu ja sijoitustoiminta) eläkevakuutuslaitokset eivät ole delegeoitua julkista valtaa käyttäviä yksiköitä vaan liikeyrityksiä. Siksin eläkevakuutuslaitosten tulisi olla kilpailullisesti samassa asemassa. Tämä puhuu myös sen puolesta, että laskentaperusteista tehdään tosiasiallisesti yhteinen ehdotus.

Lainsäädännössä ei voida vaatia eläkevakuutuslaitoksia tekemään yhteistä ehdotusta laskentaperusteista. Muodollisesti ei ole kysymys siitä, että tehty ehdotus voitaisiin vain hyväksyä tai hylätä, vaikka järjestelmä on asiallisesti tällainen. Siksi sääntely on oikeusjärjestyksen perusteiden kanssa sopuoinnussa. Nykyjärjestelmä ilmentää sellaista suomalaista konsensusta ja monikantaisuutta, mistä on yleisesti ottaen hyviä kokemuksia.

Laskuperusteiden määräämistä koskeva järjestelmä ei ole tasapuolinen, jos kaikki eläkevakuutuslaitokset eivät ole mukana valmisteluprosessissa. Huomiota voidaan kiinnittää siihen, että valmistelu tapahtuu osaksi Työeläkelaitosten liiton laskuperustejaostossa eikä työeläkevakuutuslaitosten yhteiselimessä. Kun säätiöt ja kassat ovat edustettuina tässä jaostossa, kyseessä on tältä osin vain kauneusvirhe. Ehdotus menee lopulta vielä työeläkelaitosten hallintoon, eli kaikki ovat mukana sekä prosessin alussa että lopussa.

Keskustelua voidaan käydä siitä, mikä on eläkelainsäädännön valmistelussa pitkään avainasemassa olleen epävirallisen Kari Puron ryhmän ja työmarkkinain keskusjärjestöjen rooli laskuperustekoron valmistelussa. Puron ryhmä koostuu työmarkkinain keskusjärjestöjen edustajista ja asiantuntijoista, jotka ovat työeläkeyhtiöistä mutta eivät edusta niitä. Työmarkkinain keskusjärjestöjen rooli on ymmärrettävä asian valmistelussa, koska työnantajat ja palkansaajat rahoittavat työeläketurvan.³⁹ Työnantajain keskusjärjestö edustaa kaikkia yksityisten alojen työnantajia, myös niitä, jotka ovat hoitaneet eläkevakuuttamisen säätiön tai kassan kautta. Valmistelu voidaan siten tietyllä tavalla rinnastaa työehtosopimusten valmisteluun.

³⁸ Ks. lakisääteisen työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteiden selvittäminen. Selvitysmiestehtävän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriö, työryhmämuistioita 1999:21 ja Lakisääteisen työeläkejärjestelmän kilpailutyöryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriö, työryhmämuistioita 2001:35.

³⁹ Vrt. perusoikeustasoista argumentointia siinä, miten järjestöjen edustusta työeläkeyhtiöiden hallinnossa pidettiin hyväksyttävänä PerVL 45/1996 s. 3.

Ministeriövetoinen valmistelu voisi näyttää toimijoiden kannalta tasapuoliselta, mutta samalla menetettäisiin työmarkkinajärjestöjen myötävaikutus. Järjestelmää vietäisiin valtiojohtoisempaan suuntaan, mikä ei ole sen perusteiden kannalta välttämätöntä eikä tarpeellista-kaan.