

*Arvo Myllymäki*

# ELÄKETURVAKESKUSTA KOSKEVAN SÄÄNTELYN UUDISTAMISTARPEIDEN SELVITTÄMINEN

---

**Selvityshenkilön raportti**



**ISBN** 978-952-00-2859-6 (nid.)

**ISBN** 978-952-00-2860-2 (PDF)


**ISSN** 1236-2115 (painettu)

**ISSN** 1797-9897 (verkkajulkaisu)

URN:ISBN:978-952-00-2860-2

<http://urn.fi/RN:ISBN:978-952-00-2860-2>


## KUVAILEHTI

<b>Julkaisija</b> Sosiaali- ja terveysministeriö	<b>Julkaisun päivämäärä</b> 18.09.2009
<b>Tekijät</b> Selvitysmies Myllymäki Arvo Julkisoikeuden professori Tampereen yliopisto	<b>Toimeksiantaja</b> Sosiaali- ja terveysministeriö <b>HARE-numero ja toimielimen asettamispäivä</b> 29.09.2008/STM 109:00/2008
<b>Julkaisun nimi</b> Eläketurvakeskusta koskevan sääntelyn uudistamistarpeiden selvittäminen	
<b>Tiivistelmä</b> Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 29.9.2008 professori Arvo Myllymäen selvittämään Eläketurvakeskusta koskevan oikeudellisen sääntelyn uudistamistarpeita. Eläketurvakeskusta koskevaa sääntelyä tuli peilata niin suhteessa perustuslakiin (731/1999) kuin keskuksen toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin. Selvityshenkilön tuli myös puunnita, onko Eläketurvakeskuksella sellaisia tehtäviä, jotka olisi perusteltua siirtää valtion asianomaiselle viranomaiselle, tai olisiko tarpeen muuttaa ETK kokonaan valtion viranomaiseksi. Samalla tuli arvioida myös Eläketurvakeskuksen rahoitusta.  Työeläkejärjestelmän toimeenpanon ja kehittämisen kannalta on tärkeätä, että ansioeläkejärjestelmää voidaan tarkastella kokonaisuutena. Eläketurvakeskuksen toimivan organisaation osittainen hajottaminen sen jälkeen kun ETK sai yhä vahvemmin (2008) kokonaisuutteen hajanaisen työeläketurvan täytäntöönpanijana ja koordinoijana, olisi vastoin viime vuosien selkeätä kehityslinjaa. Sanotuista syistä ja selvitystyön aikana kuultujen asiantuntijakäsitysten perusteella julkisten hallintotehtävien osittaisiirto valtion asianomaiselle viranomaiselle (STM) ei ole tarkoituksenmukaista. Laillisuusnäkökulmasta sanottu siirto saattaisi julkisen vallan käytön ja myös ETK:n rahoituksen ongelmallisuuden sopusointuun perustuslain 80-81 §:n ja 124 §:n vaatimusten kanssa.  Laillisuusnäkökulmasta Eläketurvakeskuksen aseman, tehtävien ja rahoituksen sekä valvonnan selkiyttäminen vaatii kokonaisratkaisun, joka perustuu viranomaisena toimivaan Eläketurvakeskukseen julkisoikeudellisenä laitoksena. Sille tulisi kuulua itsenäinen ja riittävän vahva toimivalta työeläketurvan toimeenpanosta. Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva laitos tarvitsee tuekseen lain tasoiset säännökset, sillä valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla (PL 119.2 §). Perustuslain 81 §:n säännöksen vuoksi olisi säädettävä erillislaki Eläketurvakeskuksen kustannusosuusmaksusta, joka on oikeudelliselta luonteeltaan vero. Tarkemmat säännökset Eläketurvakeskuksesta sisältyisivät valtioneuvoston sosiaali- ja terveysministeriön esittelystä antamaan asetukseen.  Uudistusesitys perustuu julkisen ja yksityisen työeläkejärjestelmän yleisohjauksen ja koko järjestelmän koordinoiminnin selkiyttämiseen ja turvaamiseen. Muodostettavan julkisoikeudellisen laitoksen hallinnosta vastaisi viisijäseninen valtioneuvoston kolmeksi vuodeksi määräämä hallitus. Järjestelmän läpinäkyvyyden ja uskottavuuden varmistamiseksi hallitukseen eivät voisi kuulua eläkelaitosten edustajat. Eläketurvakeskus tarvitsee selvityshenkilön käsityksen perusteella laaja-alaisen työeläkejärjestelmän neuvottelukunnan, jonka kokoonpano noudattaisi kolmikantaratkaisua.  Toimivaltasuhteiden kannalta on tärkeätä, että poliittiset linjanvedot suomalaisen työeläkejärjestelmän lainsäädännöllisestä kehittämisestä tapahtuvat eduskunnalle vastuussa olevassa valtioneuvostossa, ja että uudistusesitykset valmistellaan yhteistyössä keskeisten etujärjestöjen kanssa. Selvitys tukee työeläkejärjestelmän asemaa yhteiskunnallisena palveluna, ja sen omaperäisyyden säilyttämistä Euroopan unionissa sekä nyt että lähitulevaisuudessa (Lissabonin sopimus).	
<b>Asiasanat</b> Eläketurvakeskus, julkinen hallinto, kustannusosuus, perustuslaki, työeläkejärjestelmä, yhteistoiminta, yhteiskunnallinen palvelu	
<b>Bibliografiset tiedot</b> Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:32 ISBN 978-952-00-2859-6 (nid.), ISBN 978-952-00-2860-2 (PDF) ISSN 1236-2115 (painettu), ISSN 1797-9897 (verkkojulkaisu) URN:ISBN:978-952-00-2860-2 <a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-2860-2">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-2860-2</a>	<b>Muut tiedot</b> <a href="http://www.stm.fi/julkaisut">www.stm.fi/julkaisut</a> <b>Kokonaissivumäärä</b> 51 <b>Kieli</b> Suomi <b>Hinta</b> - <b>Luottamuksellisuus</b> Julkinen
	<b>Kustantaja</b>  SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

## PRESENTATIONSBLAD

<b>Utgivare</b> Social- och hälsovårdsministeriet	<b>Utgivningsdatum</b> 18.9.2009				
<b>Författare</b> Utredningsman: Myllymäki Arvo, professor i offentlig rätt Tammerfors universitet	<b>Uppdragsgivare</b> Social- och hälsovårdsministeriet <b>Projektnummer och datum för tillsättandet av organet</b> 29.09.2008/STM 109:00/2008				
<b>Publikationens titel</b> Utredning om behov att reformera regleringen av pensionsskyddscentralen					
<b>Referat</b> <p>Social- och hälsovårdsministeriet utsåg 29.9.2008 professor Arvo Myllymäki att utreda behov att reformera den rättsliga regleringen av Pensionsskyddscentralen. Utredningsmannen hade till uppgift att granska regleringen av Pensionsskyddscentralen både i förhållande till grundlagen (731/1999) och de ändringar som skett i centralens omvärld. Han skulle också överväga om Pensionsskyddscentralen har sådana uppgifter som det skulle vara befogat att överföra till den behöriga statliga myndigheten eller om det är behövligt att helt omvandla centralen till en statsmyndighet. Samtidigt skulle utredningsmannen även bedöma finansieringen av Pensionsskyddscentralen.</p> <p>Det är viktigt med tanke på verkställigheten och utvecklingen av arbetspensionssystemet att man kan betrakta förvärvspensionssystemet som en helhet. Att delvis splittra Pensionsskyddscentralens fungerande organisation efter det att centralen år 2008 fick en starkare roll som verkställare och koordinator av det splittrade arbetspensionsskyddet skulle vara i konflikt med de senaste årens utvecklingslinje. Av dessa skäl och utgående från de expertåsikter som utredningsmannen fått under utredningsarbetet är det inte ändamålsenligt att delvis överflytta offentliga förvaltningsuppgifter till den behöriga myndigheten (social- och hälsovårdsministeriet). Från laglighetssynpunkt kunde en sådan överflyttning bringa användningen av offentlig makt och även de problem som hänför sig till finansieringen av Pensionsskyddscentralen i överensstämmelse med kraven enligt 80–81 och 124 § i grundlagen.</p> <p>Från laglighetssynpunkt kräver förtydligandet av Pensionsskyddscentralens ställning, uppgifter och finansiering samt dess övervakning en helhetslösning som baserar sig på att Pensionsskyddscentralen som verkar som en myndighet är en offentligrättslig inrättning. Centralen ska ha självständiga och tillräckligt starka befogenheter vid verkställigheten av arbetspensionsskyddet. En inrättning som fungerar i samband med social- och hälsovårdsministeriet behöver till sitt stöd bestämmelser på lagnivå, eftersom de allmänna grunderna för organ inom statsförvaltningen bestäms genom lag (GL 119.2 §). Bestämmelsen i 81 § i grundlagen förutsätter att en särskild lag ska stiftas om Pensionsskyddscentralens kostnadsandelsbetalning, som har rättsligt karaktär av skatt. Enligt förslaget ska noggrannare bestämmelser om Pensionsskyddscentralen ingå i statsrådets förordning som ges på föredragning från social- och hälsovårdsministeriet.</p> <p>Reformförslaget baserar sig på behovet att förtydliga och säkerställa den allmänna styrningen av det offentliga och privata arbetspensionssystemet samt koordineringen av hela systemet. En styrelse med fem medlemmar som statsrådet utser för tre år ska ansvara för förvaltningen av den offentligrättsliga inrättning som bildas. För att systemets genomsynlighet och trovärdighet ska kunna säkerställas kan representanter för pensionsanstalter inte vara medlemmar i styrelsen. Enligt utredningsmannens uppfattning behöver Pensionsskyddscentralen en bred delegation för arbetspensionssystemet, som sammansätts enligt trepartsprincipen.</p> <p>Med tanke på befogenhetsrelationerna är det viktigt att de politiska riktlinjerna för utveckling av det finska arbetspensionssystemet stakas ut av statsrådet, som är ansvarig inför riksdagen, och att reformförslagen bereds i samarbete med de centrala intresseorganisationerna. Utredningen stöder arbetspensionssystemets ställning som en samhällelig service och bevarandet av dess originalitet inom Europeiska unionen såväl i detta nu som i en nära framtid (Lissabonavtalet).</p>					
<b>Nyckelord</b> arbetspensionssystem, grundlag, kostnadsandel, offentlig förvaltning, Pensionsskyddscentralen, samarbet, samhällelig service	<b>Förslag</b>				
<b>Bibliografiska data</b> Social- och hälsovårdsministeriets rapporter 2009:32 ISBN 978-952-00-2859-6 (inh.), ISBN 978-952-00-2860-2 (PDF) ISSN 1236-2115 (print), ISSN 1797-9897 (online) URN:ISBN 978-952-00-2860-2 <a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-2860-2">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-2860-2</a>	<b>Ovriga uppgifter</b> <a href="http://www.stm.fi/svenka">www.stm.fi/svenka</a> <table border="1"><tr><td><b>Sidoantal</b> 51</td><td><b>Språk</b> Finska</td></tr><tr><td><b>Pris</b></td><td><b>Sekretessgrad</b> Offentlig</td></tr></table>	<b>Sidoantal</b> 51	<b>Språk</b> Finska	<b>Pris</b>	<b>Sekretessgrad</b> Offentlig
<b>Sidoantal</b> 51	<b>Språk</b> Finska				
<b>Pris</b>	<b>Sekretessgrad</b> Offentlig				
<hr/> <hr/>	 SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIET				

**DOCUMENTATION PAGE**

<b>Publisher</b> Ministry of Social Affairs and Health, Finland	<b>Date</b> 18 September 2009
<b>Authors</b> Rapporteur ad int. Arvo Myllymäki, Professor in Public Law University of Tampere	<b>Commissioned by</b> Ministry of Social Affairs and Health <b>Date of appointing the organ</b> 29.09.2008/STM 109:00/2008
<b>Title of publication</b> A report on the need for reform of the regulation regarding the Finnish Centre for Pensions	
<b>Summary</b> <p>The Ministry of Social Affairs and Health appointed on 29 September 2008 Professor Arvo Myllymäki to examine the need for reform of the legal regulation regarding the Finnish Centre for Pensions (Eläketurvakeskus). The Rapporteur was assigned to examine the regulation of the Centre for Pensions in relation to both the Constitution of Finland (731/1999) and the changes that have taken place in the policy environment of the Centre. The Rapporteur should also consider if the Centre for Pensions has such duties that could justifiably be transferred to the relevant government authority or if it is necessary to turn the Centre wholly into a government authority. Furthermore, the Rapporteur should also consider the financing of the Centre.</p> <p>It is important for the implementation and development of the earnings-related pension scheme that the earnings-based scheme can be reviewed as a whole. A partial breaking up of the effective organisation of the Centre, after it was given in 2008 a stronger role as the executor and coordinator of the scattered earnings-related pension provision, would be in conflict with the clear trend of development of recent years. For the said reasons and based on the expert opinions received in the course of the examination, a partial transfer of public administration duties to the relevant state authority (Ministry of Social Affairs and Health) is not appropriate. From a legal point of view such a transfer would bring the use of public power and also the problems related to the financing of the Centre in harmony with the requirements laid down in sections 80 and 81 and section 124 of the Constitution.</p> <p>From a legal perspective, clarification of the status, duties and financing of the Centre for Pensions as well as of its supervision requires an overall solution based on the Centre as an institution governed by public law that functions as a government authority. It should have independent and sufficiently strong powers in the execution of the earnings-related pension provision. An institution functioning in conjunction with the Ministry of Social Affairs and Health needs the support of provisions at the level of law, since the general grounds for agencies in state administration must be laid down in a law (Constitution, section 119 (2)). Because of the provision in section 81 of the Constitution a separate law should be enacted on the costs contribution of the Centre for Pensions, which is in legal terms a tax. Further provisions on the Centre for Pensions should be included in a decree issued by the Government upon submission of the Ministry of Social Affairs and Health.</p> <p>The proposed reform is based on the need to clarify and secure the general steering of the public and private earnings-related pension scheme and the coordination of the entire system. The administration of the institution under public law to be established would be in charge of a five-member board appointed by the Government for three years. In order to ensure the transparency and credibility of the institution, representatives of pension institutions cannot be members of the board. According to the Rapporteur the Centre for Pensions needs a broad-based advisory committee for the earnings-related pension scheme, which is composed based on the tripartite principle.</p> <p>In view of the power relations it is important that political guidelines for the legislative development of the Finnish earnings-related pension scheme are drafted by the Government that is responsible to Parliament, and that reform proposals are prepared together with the most important interest organisations. The report supports the status of the earnings-related pension scheme as a societal service, as well as retaining its originality within the European Union both now and in the near future (the Lisbon Treaty).</p>	
<b>Key words</b> collaboration duty, constitution, costs contribution, earnings-related pension scheme, Finnish Centre for Pensions, public administration, social service	
<b>Bibliographic data</b> Reports of the Ministry of Social Affairs and Health 2009:32 ISBN 978-952-00-2859-6 (pb), ISBN 978-952-00-2860-2 (PDF) ISSN 2136-2115 (print), ISSN 1797-9897 (online) URN:ISBN:978-952-00-2860-2 <a href="http://urn.fi/URN:978-952-00-2860-2">http://urn.fi/URN:978-952-00-2860-2</a>	<b>Other information</b> <a href="http://www.stm.fi/">www.stm.fi/</a> <b>Number of pages</b> 51 <b>Price</b> <b>Language</b> Finnish <b>Publicity</b> Public
<b>Financier</b> 	

Sosiaali- ja terveysministeriölle

*Motto: Etsi olennaista - hae viisautta*

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 29.9.2008 allekirjoittaneen selvittämään, onko Eläketurvakeskusta koskeva sääntely ajantasaisista suhteista perustuslakiin ja Eläketurvakeskuksen toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin. Selvittämiseksi annettiin myös, onko keskuksella sellaisia tehtäviä jotka olisi perusteltua siirtää valtion asianomaiselle viranomaiselle, tai olisiko tarpeen muuttaa Eläketurvakeskus kokonaan valtion viranomaiseksi. Tässä yhteydessä tuli arvioida myös ETK:n rahoitusta.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Eläketurvakeskuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sisälsi lausuman selvittää Eläketurvakeskuksen asemaa myöhemmin vielä erikseen (HE 53/2007 vp, 12). Tämän lisäksi selvitystehtävän taustalla on nähtävissä erityisen vahvasti eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanotot (PeVL 30/2005 vp ja PeVL 7/2007 vp) Eläketurvakeskuksen aseman, tehtävien ja rahoituksen tarkemmasta selvittämisestä kuin mitä työeläkelainsäädännön uudistamisen yhteydessä ja erillisselvityksessä (15.8.2006, Arajärvi) on tehty.

Selvityshenkilön tuli kuulla työnsä aikana Eläketurvakeskusta, työeläkevakuuttajat TELA ry:tä, työmarkkinajärjestöjä, yrittäjäjärjestöjä, Kilpailuvirastoa, valtiovarainministeriötä ja oikeusministeriötä. Mainittujen organisaatioiden edustajat ovat asiantuntijoina keskeisessä asemassa lausumaan käsityksensä Eläketurvakeskuksesta selvitystehtävän alueelta.

*Kuullut henkilöt ovat seuraavat:*

Ylijohtaja Juhani Jokinen, Kilpailuvirasto  
Johtaja Kaija Kallinen, SAK  
Toimitusjohtaja Markku Kauppinen, Kuntien eläkevakuutus  
Johtaja Kaarina Knuuti, MTK  
Lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri, Oikeusministeriö  
Lakiasianjohtaja Lasse Laatonen, Elinkeinoelämän Keskusliitto  
Pääjohtaja Timo Laitinen, Valtiokonttori (VM)  
Lakimies Jarmo Pätäri, Akava  
Toimitusjohtaja Jukka Rantala, Eläketurvakeskus  
Johtaja Markku Salomaa, STTK  
Johtaja Risto Suominen, Suomen Yrittäjät  
Toimitusjohtaja Esa Swanljung, TELA

Saatuani työni päätökseen jätän kunnioittaen raporttini sosiaali- ja terveysministeriölle.

Muoniossa syyskuun 2 päivänä 2009

Arvo Myllymäki

## SISÄLTÖ

<b>1</b>	<b>TOIMEKSIANTO JA SEN TOTEUTTAMINEN .....</b>	<b>13</b>
1.1	LÄHTÖKOHDAT .....	13
1.2	SELVITYSTYÖN RAJAUKSET .....	13
1.3	SELVITYSTYÖN SISÄLTÖ .....	16
<b>2</b>	<b>NYKYTILAN ARVIOINTI .....</b>	<b>17</b>
2.1	ELÄKETURVAKESKUKSEN TEHTÄVISTÄ JA ASEMASTA.....	17
2.1.1	<i>Suomalainen työeläkejärjestelmä ja ETK .....</i>	<i>17</i>
2.1.2	<i>Eläketurvakeskus ja välillinen julkishallinto.....</i>	<i>22</i>
2.2	JULKISEN HALLINTOTEHTÄVÄN ANTAMINEN MUULLE KUIN VIRANOMAISELLE .....	24
2.3	ELÄKETURVAKESKUKSEN RAHOITUKSESTA .....	27
2.4	OIKEUDELLISEN SÄÄNTELYN AJANTASAISUUS .....	29
<b>3</b>	<b>SELVITYSHENKILÖN EHDOTUKSET .....</b>	<b>32</b>
3.1	MUUTOKSET ELÄKETURVAKESKUSTA KOSKEVAAN SÄÄNTELYYN .....	32
3.2	TEHTÄVIEN SIIRTO VALTION ASIANOMAISELLE VIRANOMAISELLE .....	35
3.3	ELÄKETURVAKESKUS VALTION VIRANOMAISENA .....	36
	Kustannusosuus verovelvollisuuden tuntomerkinä.....	36
	Eläketurvakeskus sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalalla.....	38
	Tarvittava lainsäädäntö .....	40
<b>4</b>	<b>YHTEENVETO SELVITYSHENKILÖN EHDOTUKSISTA.....</b>	<b>41</b>
	ETK ei-viranomaisena.....	41
	ETK viranomaisena.....	42

LIITE 1: Toimeksianto

LIITE 2: Keskeisimmät lähteet virallisjulkaisujen lisäksi

# 1 Toimeksianto ja sen toteuttaminen

## 1.1 Lähtökohdat

Eläketurvakeskuksen asema ja tehtävät selkiytettiin erillislailla samassa yhteydessä kuin työntekijän eläkelaki säädettiin (HE 45/2005 vp). Tämä uudistus samoin kuin julkisyhteisöjen työeläkeorganisaatioiden entistä tiiviimpi osallistuminen keskuksen hallintoon ja palvelujen käyttöön (HE 53/2007 vp) ajankohtaisti ne keskeisimmät valtiosääntöoikeudelliset jännitteet, jotka ovat nyt esillä olevan selvitystehtävän taustalla. Vastauksen hakeminen siihen, onko kyseessä pelkästään teoreettinen ongelma suhteessa nykymuotoisen Eläketurvakeskuksen asemaan, tehtäviin ja rahoitukseen, on välttämätön jo pelkästään lainsäädännön muuttamistarpeita arvioidessa.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 29.9.2008 (STM 109:00/2008) professori Arvo Myllymäen selvittämään, *onko Eläketurvakeskusta koskeva sääntely ajantasaista suhteessa perustuslakiin ja Eläketurvakeskuksen toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin*. Selvityshenkilön piti myös punnita, *onko Eläketurvakeskuksella sellaisia tehtäviä, jotka olisi perusteltua siirtää valtion asianomaiselle viranomaiselle, tai olisiko tarpeen muuttaa keskus kokonaan valtion viranomaiseksi*. Samalla tuli myös arvioida *Eläketurvakeskuksen rahoitusta*. Käytettävissäni on ollut professori Pentti Arajärven Eläketurvakeskuksen asemaa koskenut selvitys, joka on luovutettu sosiaali- ja terveysministeriölle 15.8.2006.

Uskon, etten mene toimivaltaani ulommaksi,<sup>1</sup> kun otan vastaan Hallituksen esityksessä Eduskunnalle laiksi Finanssivalvonnasta esitetyn haasteen:

”Eläketurvakeskusta koskevan lainsäädännön uudistamistarve on parhaillaan sosiaali- ja terveysministeriön arvioitavana. Sen arvioiminen tarvitaanko ministeriön itsensä suorittaman valvonnan ja viranomaistoiminnan yleisen laillisuusvalvonnan (oikeuskansleri, oikeusasiamies) lisäksi Eläketurvakeskuksen toiminnan muuta valvontaa ja mihin toimenpiteisiin on ryhdyttävä, tapahtuu parhaiten samassa yhteydessä, kun arvioidaan muiltakin osin Eläketurvakeskusta koskevan lainsäädännön muutostarpeita.”

HE 66/2008 vp, yleisperustelut, 44.

Kysymys Eläketurvakeskuksen ”toiminnan muusta valvonnasta” eli taloudellisesta valvonnasta on ennen muuta yhteydessä keskuksen nykyiseen asemaan ei-viranomaisena.

## 1.2 Selvitystyön rajaukset

Selvitystehtävän alkuosa viittaa niihin oikeudellisiin jännitteisiin, jotka syntyvät julkisen hallintotehtävien antamisena muulle kuin viranomaiselle. Selvitystyö rajautuu luontevasti valtiosääntökysymykseen perustuslain 124 §:n soveltamisesta jo paljon ennen nykypykälän syntyä toimintansa aloittaneeseen Eläketurvakeskukseen. Koska keskus on vuoden 2008 alussa voimaan tulleen lainmuutoksen jälkeen (L 1111/2007) myös julkisyhteisöjen eläkelakien osalta työeläketurvan toimeenpanon ja kehittämisen yhteiselin, täytyy selvitystyössä hakea vastausta

---

<sup>1</sup> Vrt. myös selvitystehtävä ja ETK:n toimintaympäristön muutokset.



myös siihen, mitä tästä lähtökohdasta toimivaltanormina seuraa esimerkiksi suhteessa Kuntien eläkevakuutukseen ja Valtiokonttoriin.

Eläketurvakeskuksen rahoituksen osalta rajaan tarkastelun keskuksen määräämän *kustannusosuuden* erittelyyn suhteessa perustuslain 81 §:n säännökseen (maksu vai vero). Lopputuloksella on myös vaikutusta Eläketurvakeskuksen asemaan, ei- viranomaisena/viranomaisena, suhteessa merkittävään julkisen vallan käyttöön (vrt. PL 124 §).

Kokonaisuutena asetettu selvitystehtävä on melko täsmällinen lukuun ottamatta ”Eläketurvakeskuksen toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset” -kohtaa. Rajaan arvioni tältä osin työeläkejärjestelmän keskeisiin, Eläketurvakeskusta sivuaviin työeläkelakien muutoksiin viime vuosina, finanssivalvontaan liittyneisiin tuoreisiin muutoksiin, erityisesti vakuutusvalvonnan kannalta ja rajalliseen näkökulmaan suomalaisesta työeläkejärjestelmästä Euroopan unionissa. Myöhemmästä esityksestä ilmenevät rajausten merkitykset suhteessa Eläketurvakeskuksen asemaan ja tehtäviin.

Erillinen laki (397/2006; ETKL) Eläketurvakeskuksesta tuli voimaan vuoden 2007 alusta lukien. Aikaisemmin silloiseen työntekijäin eläkelakiin (395/1961; TEL) sisältyneet säännökset ETK:sta siirrettiin nyt erillislakiin. Vuonna 2006 säädetyn lain perusteella Eläketurvakeskus on - kuten alun alkaen - yksityisten alojen eläkelakien mukaisen eläketurvan toimeenpanon ja kehittämisen yhteiselin, ja tämän lisäksi Eläketurvakeskus toimii yhteiselimenä myös julkisten alojen työeläkelakien toimeenpanosta vastaaville työeläkelaitoksille.

Eläketurvakeskuksesta säädettyyn lakiin tehtiin kuitenkin jo vuoden 2007 lopulla muutoksia, jotka astuivat voimaan 1.1.2008. Muutoksen jälkeenkin (L 1111/2007) keskus on edelleen työeläketurvan toimeenpanon ja kehittämisen *yhteiselin* (vrt. TyEL 1 § ja 3 §), mutta julkisen sektorin eläkelaitokset tulivat mukaan ETK:n toimintaan aikaisempaa kiinteämmin. Muutos sisälsi myös julkisyhteisöjen edustajien mukaantulon Eläketurvakeskuksen hallintoon ja keskuksen rahoituspohjan laajentumista julkisyhteisöihin.

Lainsäädäntömuutoksen johdosta Eläketurvakeskus *toimii kaikkien* työntekijän eläkelain 3 §:ssä tarkoitettujen *työeläkelakien mukaisen eläketurvan toimeenpanon ja kehittämisen yhteiselimenä*. Näin ollen pykälässä ei eritellä Eläketurvakeskuksen toimintaa yksityisten alojen ja julkisten alojen eläketurvan osalta erikseen. Sanotulta pohjalta laitoksen ydintehtäviksi muotoutuvat työeläketurvan toimeenpanon edistäminen ja kehittäminen sekä yhteensovittaminen. Näin väljää toimivaltanormia on kuitenkin täsmennetty yksityiskohtaisella luettelolla Eläketurvakeskuksen tehtävistä (ETKL 2 §). Julkisen ja yksityisen yhteensovittamisen merkittisyys ilmentyy parhaiten hallituksen esityksen perusteluista.

Eläketurvakeskusta koskeneessa hallituksen esityksessä on lausuttu eräänlainen tärkeysjärjestykseen sijoittaminen keskuksen tehtävissä (HE 53/2007 vp, 9). Tämän mukaisesti jatkossakin ensisijainen vastuu julkisten alojen *eläketurvan kehittämisestä* säilyisi edelleen julkisten alojen työeläkejärjestelmillä. Ilmeisenä tarkoituksena on ollut viitata voimassa oleviin julkisyhteisöjen työeläkelakeihin ja niiden sektorikohtaisiin kehittämistarpeisiin.

Eläketurvakeskuksen julkaisemassa strategiassa vuosille 2007-2011 jaetaan keskuksen palvelut kolmeen osa-alueeseen: 1) työeläketurvan toimeenpanoon, 2) eläketurvan arviointiin ja kehittämiseen sekä 3) tukipalveluihin.

Viime vuosina ETK on keskittynyt tukemaan ja toteuttamaan työeläkeuudistusten toimeenpanoa. Tällöin ovat erityisesti korostuneet rekisteripalvelut, tietopalvelut, lakipalvelut, koulutus- ja neuvontapalvelut. Myös ulkomaanpalveluiden ja valvontapalveluiden merkitys on kasvanut. Tämä selvitys *keskittyy työeläketurvan toimeenpanon osa-alueeseen*, koska juuri tämän alueen ydintehtävien sääntelyyn ja toteuttamiseen liittyvät ne keskeisimmät ongelmat, jotka ovat tehtäväksiannon keskiössä.

Eläketurvan arvioinnin ja kehittämisen alueella Eläketurvakeskuksen ylläpitämä tutkimustoiminta on avainasemassa niin suhteessa eläkelaitoksiin kuin säädösvalmistelijoihin, erityisesti sosiaali- ja terveysministeriöön. *Työeläketurvan kehittäminen* (vrt. ETKL 1 §) ansaitsee selviytyksessä erityiskorostuksen, sillä Eläketurvakeskus on ennen muuta toimeenpano-organisaatio. Suomalaisessa yhteiskunnassa *eläketurvan kehittäminen on tapahtunut lainsäädännöllä, jonka valmistelussa työmarkkinajärjestöjen osuus on ollut keskeinen*. Kehittäjän ominaisuudessa ETK voi joutua asiantuntijavaltansa myötä myös tosiasialliseksi säädösvalmistelijaksi.

Tukipalveluissa korostuvat Eläketurvakeskuksen viestintäpalvelut niin suhteessa eläkelaitoksiin kuin viranomaisiin ja kansalaisiin. Esimerkiksi vuonna 2008 kaikille yksityisen sektorin työntekijöille lähetettiin työeläkeote (työeläkeotteet).

Vuoden 2008 aikana eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen (HE 66/2008 vp) laiksi Finanssivalvonnasta (878/2008) ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Hyväksytyt lait tulivat voimaan 1.1.2009 lukien. Aikaisemmin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla toiminut *Vakuutusvalvontavirasto* (vrt. L 78/1999, 1 §) *siirtyi osaksi finanssivalvontaa* ja sijoitettiin Rahoitustarkastuksen tavoin Suomen Pankin yhteyteen. Sanotulla uudistuksella on myös yhteys Eläketurvakeskusta koskevaan taloudelliseen valvontaan (vrt. ETKL 13 §).

Tätä selvitystyötä sivuavia Eläketurvakeskuksen toimintaympäristöä koskevia muita välittömiä muutoksia, jotka koskisivat keskuksen asemaa, tehtäviä tai rahoitusta, ei näytä olevan lähinäköpiirissä. Sosiaali- ja terveysministeriön ”Eläkefoorumi” seuraa ja arvioi vuosina 2005 ja 2007 voimaan tulleiden eläkeuudistusten toteutumista. Tämä niin sanottu ad hoc -organisaatio keskittyy eläkeikään, eläketurvaan ja eläkerahoitukseen.

Työmarkkinajärjestöjen eläkeneuvotteluryhmää johtaa Eläketurvakeskuksen toimitusjohtaja Jukka *Rantala*. Ryhmän merkitys kasvoi, kun hallitus ja keskeiset työmarkkinajärjestöt sopivat 11.3.2009, että tosiasiallisen eläkkeellesiirtymisiän nousuun tähtäävät linjaukset valmistellaan työmarkkinajärjestöjen eläkeneuvotteluryhmässä. Tämän vuoksi yhteistyötehtävään ovat osallistuneet 19.3.2009 lukien myös sosiaali- ja terveysministeriön sekä valtiovarainministeriön edustajat. Sinänsä eläkeneuvotteluryhmä on niin ikään tyypillinen sivuelinorganisaatio, jonka kokoonpano ja tehtävät ovat ongelmallisia suhteessa valtionhallintoon ja tasa-arvolainsäädäntöön (L 609/1986).

Eduskunta säätää määräaikaisen lain (853/2008) lakisäätöistä eläkevakuutustoimintaa harjoittavien eläkelaitosten vanhuuseläkkeiden rahastointia ja toimintapääomaa koskevien säännösten väliaikaisesta muuttamisesta. Lain säätäminen (voimassa 2010 loppuun) tuli välttämättömäksi syksyllä 2008 alkaneen finanssi- ja talouskriisin vuoksi (HE 180/2008 vp). Edellä sanotun jatkoksi sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut 20.5.2009 yksityisten alojen työeläkejärjestelmän vakavaraisuussääntelyn uudistamista selvittävän työryhmän, tarkkaan ottaen kaksi työryhmää - laaja-alaisen ja asiantuntijatyöryhmän.

Käynnissä olevilla työryhmäselvityksillä on - ainakin tehtäväksi antojen perusteella - vain välillinen merkitys nyt esillä olevan selvitystehtävän toteuttamiseen.

### 1.3 Selvitystyön sisältö

Yksityisten alojen työeläkejärjestelmän syntyyn ja sisältöön liittyy poikkeuksellisen vahvasti työmarkkinajärjestöjen vaikutus (jo TEL 1961). Yksityissektorin hajautettu työeläkejärjestelmä on säilyttänyt omaperäisyytensä myös EU-jäsenyyden olosuhteissa. Vuonna 2005 toteutunut suuri työeläkereformi olisi tuskin onnistunut ilman yksityisten alojen työeläkeuudistusta, minkä taustalla puolestaan oli työmarkkinoiden keskusjärjestöjen 12 päivänä marraskuuta 2001 ja sitä täydentävä 5 päivänä syyskuuta 2002 tehty sopimus yksityisalojen työeläkkeiden kehittämisestä (HE 242/2002 vp, 6).

Yksityisten alojen palkansaajien työeläkkeitä koskevien säädösten yhdistäminen yhdeksi laiksi (395/2006; TyEL) toteutui vuonna 2007. Eläkkeiden aineellis-oikeudellisiin säännöksiin ei tuolloin puututtu, vaan kyseessä oli pikemminkin tekniseksi luonnehdittava uudistus (HE 45/2005 vp, yleisperustelut). Samassa yhteydessä uudistettiin yrittäjän eläkelaki (1272/2006), maatalousyrittäjän eläkelaki (1280/2006), merimieseläkelaki (1290/2006) ja valtion eläkelaki (1295/2006) sekä tehtiin tarvittavat muutokset kunnalliseen eläkelakiin (1293/2006 ja myös 260/2007). Myös nämä merkittävät lainsäädäntöreformit tulivat voimaan vuoden 2007 alusta.<sup>2</sup>

Eläketurvakeskuksesta säädetty erillislaki (397/2006) oli siis osa laajempaa lainsäädäntökokonaisuutta. Hallituksen esityksessä työntekijän eläkelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 45/2005 vp) ETK:ta koskevat lainsäädäntöperustelut ovat erittäin niukkoja. Ensimmäisen kerran ja vasta vuonna 2007, kun Eläketurvakeskusta koskeneeseen lakiin tehtiin eräitä muutoksia (L 1111/2007), löytyvät hallituksen esityksestä kunnolliset perustelut niin keskuksen asemasta, tehtävistä kuin rahoituksestakin (vrt. HE 53/2007 vp).

Annettu selvitystehtävä edellyttää paitsi nykyjärjestelmän ja sen pohjana olleen lainvalmisteluaineiston tuntemusta myös tarvetta nähdä Eläketurvakeskus osana suurempaa kokonaisuutta. *Eläketurvakeskuksen toimintaympäristön muutokset ovat kiinteässä yhteydessä eläkepolitiikan perusratkaisuihin.* Näistä viimeisimmät säädettiin vuonna 2006 palkansaajien työeläkelakien ja yrittäjäläkelakien ajantasaistamisella. Juridisesti on kuitenkin syytä huomauttaa, että yli 40 vuoden ikään ehtineen *ETK:n toimintaympäristön muutokseen sisältyy myös Suomen perustuslaki* (vrt. PL 80-81 § ja 124 §) ja sen voimaantulo 1 päivänä maaliskuuta 2000. Tästä tosiseikasta eduskunta ja sen perustuslakivaliokunta on joutunut kahteen eri otteeseen ”muistuttamaan” valtioneuvostoa, erityisesti sosiaali- ja terveysministeriötä.

Selvitystyön sisältö muodostuu ensinnäkin nykytilanteen arvioinnista (2. pääjakso) ja sen pohjalta tehtävistä ehdotuksista (3. pääjakso). Selvitystyön loppuosaan (4.) on koottu kaikki se, mitä selvitystehtävästä olen kyennyt tiivistetysti esittämään suhteessa ehdottamiini lainsäädäntömuutoksiin.

Selvityshenkilö on kuullut paitsi kaikkia selvitystehtävässä mainittuja viranomaisten ja intressitahojen edustajia, myös lisäksi Kunnallisen eläkevakuutuksen toimitusjohtajaa. Kuulemisen keskeisin anti on ollut ymmärtää entistä paremmin Eläketurvakeskuksen keskeistä asemaa

<sup>2</sup> Evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkkokunnan samoin kuin Kansaneläkelaitoksen ja Suomen Panikin eläkesäännöksiä osalta viitataan TyEL 3 §:n luetteloon julkissektorin säädöksistä.

osana eläkepolitiikkaa koskevien ratkaisujen kokonaisuutta. Näiden sovittaminen perustuslain rajoihin ja julkisiin hallintotehtäviin on jännitteistä.

## 2 Nykytilan arviointi

### 2.1 Eläketurvakeskuksen tehtävistä ja asemasta

#### 2.1.1 Suomalainen työeläkejärjestelmä ja ETK

Työntekijäin eläkelaki (395/1961; TEL) tuli voimaan vuonna 1962. Laissa määriteltiin yksityisten alojen palkansaajien eläkejärjestelmän peruseriaatteet. Näitä periaatteita on sovellettu pitkälti muissakin ansioeläkelaeissa. Työeläkkeen tavoite on turvata toimeentulon lakisääteinen jatkuvuus, kun työansio vanhuuden, työkyvyttömyyden tai perheenhuoltajan kuoleman takia lakkaa. Sanottu lähtökohta saa nykyisen oikeutuksensa Suomen perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisesta lakisääteisen perustoimeentuloturvan sääntelystä.

Työeläkejärjestelmän alusta lähtien yksityisten alojen työeläkevakuutusta on hallinnoitu hajautetusti työeläkevakuutusyhtiöissä sekä eläkesäätiöissä ja eläkekassoissa. Näiden tehtävänä on vastata sosiaaliturvan toimeenpanijoina ensisijaisesti työeläke-etuuksien myöntämisestä ja maksamisesta vakuutetuille ja eläkkeensaajille. Suomalaiselle työeläkejärjestelmälle on ollut alusta pitäen ominaista vahva, keskeisten työmarkkinajärjestöjen (TEL) sekä myöhemmin yrittäjäjärjestöjen (MYEL, YEL) osallistuminen ja vaikuttaminen niin lainsäädännön synnys- sä kuin myöhemmässä kehityksessä ja järjestelmän hallinnoinnissa. Sanottu tosiasia on ajoit- tain johtanut jännitteisiin ylimpien valtioelinten ja etujärjestöjen välisissä suhteissa.

Työeläkevakuutusyhtiöt (eläkelaitokset) eivät ole perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan tavanomaisia liiketoimintaa harjoittavia vakuutusyhtiöitä, vaan ne ovat alusta saakka olleet *yksityisoikeudellisesta organisaatiostaan huolimatta* hoitamassa niille laissa säädettyjä julkis- oikeudellisuonteisia tehtäviä (PeVL 45/1996 vp). Kansantalouden tilinpidossa työeläkejärjes- telmä luokitellaan osaksi julkista sektoria. Euroopan unionin talous- ja rahaliiton kasvu- ja vakaussopimuksissa sekä budjettikurin noudattamisessa (vrt. RS 98-104 art.) yksityisen sekto- rin työeläkerahastot ovat olleet viime vuosina avainasemassa Suomen ”eurokuntoisen” julkis- talouden tilan tarkastelussa.<sup>3</sup>

Alkuaan Eläketurvakeskuksen tehtävistä säädettiin työntekijäin eläkelaisissa (TEL 3 § ja 14 §). Perustettiin siis keskusorgaani hallinnoimaan hajautettua ”työeläkekenttää”. Työmarkkina- osapuolet paitsi ratkaisevasti vaikuttivat lain syntyyn ja sen sisältöön, myös perustivat hieman myöhemmin (1964) erillisen aatteellisen yhdistyksen juridisesti säännellyn järjestelmän tueksi.

Työeläkevakuuttajat TELA ry perustettiin kaikkien työeläketurvan toimeenpanosta vastaavien yhteisöjen *edunvalvonta- ja tiedotusorgaaniksi*. Sen jäsenjärjestöiksi liittyivät myöhemmin myös Kunnallinen eläkelaitos, nykyisin Kuntien eläkevakuutus, Maatalousyrittäjien eläkelai- tos, Valtiokonttori ja vihdoin vuonna 1996 Kirkon keskusrahasto. TELA ry organisoitiin työ- eläketurvan toimeenpanosta vastaavien yhteisöjen yhteistoimintaelimeksi puolustamaan jä- sentensä ja koko työeläkejärjestelmän etua sekä osallistumaan työeläkejärjestelmän kehittä- mistyöhön.

<sup>3</sup> Rooman sopimus (RS) 25.3.1957; Euroopan yhteisön perustamissopimus Suomen vakaushjelman tarkistus 2008; VM:n julkaisu 37a /2008, 23-24 ja 48-50.

Hajautetun työeläkejärjestelmän vastapainoksi perustettiin siis lakiin (TEL) nojaava keskitetty asiantuntijaorganisaatio eläketurvan toimeenpanoon ja tämän lisäksi yhdistysmuotoinen edunvalvontaorganisaatio. Lähtökohtaisesti vaikuttaa siltä, että TELA ry:n ja Eläketurvakeskuksen työnjaossa on, ellei nyt suoranaista epäselvyyttä niin ainakin osittaista päällekkäisyyttä.

Eläketurvakeskuksesta muodostui luontevasti yksityisalojen eläkelaitosten, eläkesäätiöiden ja eläkekassojen yhteisten asioiden hoitaja. Vertaus ei ole ehkä aivan osuva, jos keskusta vertaa tietentyypiseen tukkuorganisaatioon, joka koordinoi, osin valvoi ja toimi siten että jäsenet saattoivat toteuttaa maksimaalisella tavalla niille laissa säädettyjä tehtäviä.

Eläketurvakeskuksen keskusrekisterin pitäminen vakuutetuista, ja se että tiedot olivat eläkelaitosten<sup>4</sup> saatavissa (myös vakuutettujen) samoin kuin työeläkejärjestelmän yhteisten soveltamisohjeiden anto sekä yhteydenpito viranomaisiin, kuvaavat alkuaikojen Eläketurvakeskusta jonkinlaisena huolto-organina yksityissektorin työeläkejärjestelmässä.

Kokonaisuutena *Eläketurvakeskus sai itsenäisen ja vahvan aseman myös suhteessa kansainvälisiin asioihin*. Tuo asema laitokselle tosiasiallisesti annettiin jo vuonna 1981, kun ETK valittiin Suomen ja Saksan Liittotasavallan välisen sosiaaliturvasopimuksen yhdyselimeksi työeläketurvaa koskevissa asioissa - *ratkaisua millään tavalla perustelematta* lainsäädännön valmisteluasiakirjoissa (vrt. myös HE 44/1981 vp ja Sosiaalivaliokunnan lausunto 2/1981 vp).<sup>5</sup>

Esimerkki on sikäli oireellinen, että perustelemattomuudesta on tullut ikään kuin pääsääntö, kun tietyt lainsäädäntöratkaisut ovat koskeneet tai sivunneet Eläketurvakeskusta.

Saksan Liittotasavallan kanssa sosiaaliturvasta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä säädetyn lain (648/1981) täytäntöönpanoasetuksessa (649/1981), sen 3 §:ssä on yleissäännös, joka oikeutti sosiaali- ja terveysministeriön antamaan tarkempia määräyksiä asetuksen soveltamisesta. Tämän yleistoimivallan nojalla ministeriö määräsi Eläketurvakeskuksen sosiaaliturvasopimuksen yhdyselimeksi.

Myös Euroopan talousaluetta (1994) ja myöhemmin Euroopan unionia (1995) koskevan sopimuksen alkuvuosina sosiaali- ja terveysministeriön oma toimivalta rajoittui tilanteisiin, kun kyseessä olivat eräät poikkeukset sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annettujen asetusten artiklojen määräyksistä (vrt. myös HE 232/1996 vp, 8-9).

Juridisesti tällainen tosiasiallinen hallintokäytäntö merkitsi järjestelmän ohjauksesta vastaavan ministeriön tietynkaltaista toteuttamisvastuusta vetäytymistä välillisen julkisen hallinnon organin kustannuksella. Suomen lainsäädännössä ei tuolloin ollut lain tasoista säännöstä, joka sääntelisi sekä Eläketurvakeskuksen tehtäviä että STM:n ja keskuksen välistä toimivallan jakoa kansainvälisissä asioissa. Tämän epäkohdan poistamiseksi Eläketurvakeskuksen ja sosiaali- ja terveysministeriön toimivalta kansainvälisissä tehtävissä selkiytettiin lailla (1167/1996). Lainsäädäntöuudistuksen jälkeen keskuksen muodollinen toimivalta kansainvälisissä asioissa saatettiin moitteettomaan kuntoon.

<sup>4</sup> Tässä esityksessä ei ole myöhemmin tarpeellista erikseen korostaa eläkekassoja tai eläkesäätiöitä.

<sup>5</sup> Vrt. myös sosiaaliturva-asetus [(ETY) N:o 1408/1971] ja sen täytäntöönpanoasetus [(ETY) N:o 574/1972].

Eläketurvakeskus sai myös toimivallan huolehtia Euroopan unionin alueelle lähetettyjen työntekijöiden vakuuttamiseen liittyvistä todistuksista ja muista lähetettyjä työntekijöitä koskevista täytäntöönpanotehtävistä yhteisöasetuksen liitemääräysten perusteella. Eläketurvakeskuksen tuli hoitaa kansainvälisistä sosiaaliturvasopimuksista ja Euroopan yhteisöjen sosiaaliturvaa koskevista säädöksistä johtuvia tehtäviä *asianomaisen ministeriön (STM) määräämässä laajuudessa* (L 1167/1996, 14 §).

Euroopan unioni ei ole toistaiseksi pyrkinyt sisällöllisesti yhdenmukaistamaan jäsenvaltioiden kansallisia sosiaaliturva- ja terveydenhuoltojärjestelmiä. Sen sijaan tavoitteena on ollut helpottaa sosiaaliturvajärjestelmien *koordinaation* (RS 42 art.) avulla työntekijöiden ja yrittäjien vapaata liikkuvuutta jäsenvaltioiden alueella. Tarkemmat määräykset sosiaaliturvan koordinaatiosta on annettu sosiaaliturva-asetuksella ([ETY] N:o 1408/1971).<sup>6</sup>

Euroopan unionissa käytettävä sosiaaliturvakäsite on alaltaan paljon suppeampi kuin Suomessa ja muissa Pohjoismaissa on perinteisesti käsitetty kuuluvan sosiaaliturvakäsitteen piiriin. Euroopan unionin sosiaaliturvakäsite tarkoittaa ensisijaisesti etuusjärjestelmiä, jotka Suomessa on perinteisesti luettu *sosiaalivakuutukseen*.<sup>7</sup> Asetus koskee muun muassa *vanhuusetuuksia*, joihin Suomen osalta kuuluvat kansaneläke- ja ansioeläkelakien sääntelemät vanhuuseläkkeet (myös osa-aikaeläke).

Sosiaaliturva-asetus koskee myös *työkyvyttömyysetuuksia*, joita Suomessa ovat kansaneläkelain ja ansioeläkelakien mukaiset työkyvyttömyyseläkkeet ja niihin liittyvät etuudet. Myös *jälkeenjääneiden etuudet* kuuluvat asetuksen soveltamispiiriin. Tällöin Suomen osalta tulevat kysymykseen kansaneläkelain ja ansioeläkelakien perhe-eläke-etuudet. Sosiaalihuoltoon ja sosiaaliavustukseen meillä luetut etuudet samoin kuin terveydenhuollon palveluiden turvaaminen (vrt. PL 19 §) jäävät unionissa käytetyn sosiaaliturvakäsitteen ulkopuolelle.

Suomen perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaista perustoimeentuloa turvaavat rahamääräiset etuudet, joista yhtenä tärkeimpänä voidaan pitää lakisäätteistä sosiaalivakuutusta. Työeläkevakuutuksesta vastaavat eläkelaitokset, eläkekassat ja eläkesäätiöt. Eläketurvakeskuksen on hoidettava yksityisen sektorin työeläkevakuutusten rekisterit, etuuksiin liittyvä valvonta ja ”muut yhteiset asiat”. Eläketurvakeskuksesta säädettyyn lakiin tehtyjen muutosten vuoksi (L 1111/2007) keskukselta on tullut 1.1.2008 lukien kaikkien työntekijän eläkelain 3 §:ssä tarkoitettujen työeläkelakien, myös julkisyhteisöjen, toimeenpanon ja järjestelmän kehittämisen yhteiselin.

### **ETK:n hallinnosta**

Eläketurvakeskuksen hallinto peilaa suomalaisen työeläkejärjestelmän (TEL) syntyä ja kehitystä. Keskuksen päätöksenteossa on kuitenkin myös viranomaistoiminnan piirteitä. Keskuselimen hallinnon riippumattomuus ohjauksen näkökulmasta suhteessa eläkelaitoksiin pitäisi kyetä kaikissa olosuhteissa säilyttämään. Julkisyhteisöjen edustajien mukaantulo hallintoeliimiin kuvastaa lainsäätäjän tahtoa ja tavoitetta *kiinteyttää* entisestään *työeläkejärjestelmän yhtenäistä toimeenpanoa*.

<sup>6</sup> Sosiaali- ja terveysvaliokunta on huomauttanut äskettäin siitä, että liikkuvien työntekijöiden sosiaaliturvan koordinaation osalta Suomella on ollut vaikeuksia saada unionin valmisteluelimissä ymmärrystä asumisperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän erityispiirteille (StVL 10/2009 vp).

<sup>7</sup> Vrt. yhteisön sosiaaliturva-asetus ([ETY] 1408/1971), 4 art. Uusi asetusta sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta ([EY] 883/2004) pannaan täytäntöön vuonna 2009. Se ei kuitenkaan muuta vallitsevaa tilannetta.

Edustajisto ja hallitus ovat Eläketurvakeskuksen hallintoelimet. Sosiaali- ja terveysministeriö nimeää 30-jäsenisen edustajiston enintään kolmeksi kalenterivuodeksi kerrallaan. Jäsenistä yhden tulee edustaa sosiaali- ja terveysministeriötä, yhden valtiovarainministeriötä. Muut jäsenet ovat etujärjestöjen ehdottomia sekä eläkelaitosten edustajia (ETKL 7 §). Edustajistossa on myös kaksi julkisten alojen työeläkelaitosten edustajaa. Sosiaali- ja terveysministeriön on edustajiston jäseniä nimitessään määrättävä yksi jäsenistä edustajiston puheenjohtajaksi ja yksi varapuheenjohtajaksi.

Edustajiston keskeisimpänä tehtävänä on päättää Eläketurvakeskuksen yleisistä suuntaviivoista, valita pääosa hallituksen jäsenistä, valvoa hallituksen toimintaa, käsitellä tilinpäätös sekä tilintarkastuskertomus ja päättää toimenpiteistä, joihin ne antavat aihetta (ETKL 8 §). Eläketurvakeskuksen kuluista (65,5 milj. euroa) vuonna 2008 suurimman erän muodostivat palveluiden osto ulkopuolisilta, yli 35 miljoonaa euroa. Henkilöstökulut olivat noin 20,2 miljoonaa euroa ja henkilöstön määrä hieman yli 400 (Vuosikertomus 2008).

Hallitus nimetään enintään kolmeksi kalenterivuodeksi kerrallaan. Kokoonpanoltaan 15-jäseninen hallitus on edustajiston tavoin kolmikantayhteistyön tulos, sillä sosiaali- ja terveysministeriön määräämän puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan lisäksi edustajisto valitsee muut kolmetoista jäsentä. Vuonna 2007 tehdyn lainmuutoksen (L 1111/2007) seurauksena hallituksen jäsenmäärä kasvoi kahdella, jotta toimielimessä olisi turvattu myös julkisten työeläkealojen asiantuntemus ja edustus.

Hallitus johtaa ja kehittää Eläketurvakeskuksen toimintaa (ETKL 10 §). Se kantaa ja vastaa keskuksen puolesta, laatii vuosittaisen tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen. Hallituksen jäsenelle ei ole asetettu erityispätevyysheitoja. Jäseneltä edellytetään riittävää työeläkealan tuntemusta ja hyvämaineisuutta (ETKL 9 §). Eläketurvakeskuksella on hallituksen nimeämä toimitusjohtaja ja muut johtajat. Hallitus voi siirtää toimivaltaansa toimitusjohtajalle, johtajille sekä toimihenkilöille.

### **Arek Oy**

Tietojärjestelmäkustannusten voimakkaaseen kasvuun viime vuosikymmeninä on useita syitä. Ehkä merkittävin syy on ollut työeläkelainsäädännön monimutkaistuminen. Työeläkelakien muutoslakeja sovelletaan aina muutoksen voimaantulon jälkeiseen työskentelyyn. Näin ollen ennen muutosta päättyneisiin työsuhteisiin sovelletaan niitä työeläkelakeja, jotka olivat voimassa työsuhteen päättyessä. Tämä merkitsee sitä, että myös tietojärjestelmissä on ylläpidettävä useita erilaisia historiakerrostumia erilaisista eläkkeen määräytymissäännöistä.

Työeläkelakien monimutkaistuminen kulminoitui vuoden 2005 työeläkeuudistuksessa niin sanottuun kahden raiteen suojasäännökseen. Erilaisten siirtymäaikojen umpeutuessa pääosin vuoteen 2012 mennessä lainsäädäntö mahdollistaa tietojärjestelmien yksinkertaistamisen. Toinen tietojärjestelmäkustannuksiin vaikuttava merkittävä tekijä on työeläkejärjestelmän hajautettu toteutus, mikä usein merkitsee samojen asioiden moninkertaista tekemistä. Yleisesti tietojärjestelmäkustannusten kasvuun on viime vuosina vaikuttanut tietojärjestelmille asetettujen palveluvaatimusten lisääntyminen.

Arek Oy on perustettu jo vuonna 2003. Aikataulusyistä yhtiö keskittyi pelkästään *ansaintajärjestelmän* rakentamiseen, mikä kiinnittyi 1.1.2007 voimaan tulleeseen TyEL:in (vrt. HE 45/2005 vp). Eläketurvakeskuksen tehtäväksi jäi paitsi tarvittavan yhteistyön koordinointi myös muiden kuin TyEL:n mukaisten eläkelakien osalta tarvittavien keskusrekisteritasoisten

työsuhde- ja ansaintatietojen rekisteröinti sekä muun muassa eläketurvaa määrättäessä tarvittavien palkattomia aikoja koskevien tietojen rekisteröinti. *Arek Oy ylläpitää ansaintarekisteriä, mutta rekisterissä olevat tiedot ovat eläkelaitosten ja Eläketurvakeskuksen omistamia ja ylläpitämiä.*

Arek Oy:n hallintaan siirrettiin Eläketurvakeskuksesta 1.1.2008 joukko myös muita työeläkealaa tietoteknisesti suoraan palvelevia järjestelmiä. Eläketurvakeskuksesta säädetyn lain (379/2006) 2 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan *keskuksen tehtävänä on huolehtia laissa sille määrättyjen tehtävien hoitamiseksi tarvittavista rekistereistä ja työeläkelaitosten työeläkeläikien mukaista toimintaa varten tarvitsemien tietojen saatavuudesta.*

Arek Oy rakennuttaa ja ylläpitää eläkevakuuttamisessa tarvittavia tietojärjestelmiä ja tarjoaa asiakkailleen työeläkealan yhteisessä käytössä olevien tietojärjestelmien kautta toteutettavia järjestelmäpalveluita. Asiakkaita ovat Eläketurvakeskuksen lisäksi työeläkealan niin yksityis- oikeudelliset toimijat kuin Valtiokonttori, Kuntien eläkevakuutus ja Kirkon keskusrahasto (Kela, toimisuhte-eläkkeet). Ansaintajärjestelmän lisäksi yhtiö tuottaa asiakkailleen muun muassa yhteisten tietojärjestelmien kautta seuraavia palveluita:

- työnantajajärjestelmä
- työsuhdeote
- työeläkeote
- eläkepäättösjärjestelmä.

Työnantajajärjestelmässä on rekisteröitynä ne yhteisöt ja henkilöt, jotka ovat vakuuttaneet työntekijänsä TyEL:n mukaisella eläkevakuutuksella. Rekisterissä on myös julkissektorin työnantajien ja Merimieseläkekassan tietoja. Rekisteriin merkityjä tietoja käytetään *työnantajan tunnistamiseen*, esimerkiksi rekisteröitäessä ansaintatietoja vakuutetuille. Lisäksi rekisterin tietoja käytetään työnantajan *vakuuttamisvelvollisuuden valvontaan* ja työsuhdeselvittelyyn sekä neuvontaan.

Työsuhdeotteella annetaan eläkelaitokselle kattavat tiedot eläkkeen ratkaisutilanteessa vakuutetun ansaintatiedoista. Työeläkeotteella annetaan tietoja ensisijaisesti vakuutetulle itselleen hänen ansaintatiedoistaan.

Eläkepäättösjärjestelmässä (eläkerekisteri) on tietoja työeläkelaitosten antamista eläkepäättök-sistä sekä uutta eläkettä kartuttavista eläkejaksoista. Rekisterissä on tietoja myös Euroopan unionin, Euroopan talousalueen ja sosiaaliturvasopimusten perusteella annetuista ulkomaisista eläkepäättöksistä. *Eläkerekisterin tietoja käytetään eri eläkejärjestelmien yhdenmukaisen ratkaisun varmistamiseen, yhteensovitukseen ja eläkkeen laskentaan.* Tiedot saadaan kotimaisilta ja ulkomaisilta eläkelaitoksilta.

Eläketurvakeskus on suurin Arek Oy:n omistaja (20 %) ja eläkevakuuttajien omistukset perustuvat niiden kokoon. Arekin asiakkuus ja omistajuus ovat avoimia kaikille työeläkealan toimijoille, jotka lähes kaikki ovatkin yhtiön osakkaita - myös julkisen sektorin eläkevakuuttajat. Osakeyhtiön perustamisen taustalla on ollut *yhteisen ansaintajärjestelmän lisäksi laaja-alaisen yhteistyön hakeminen työeläkejärjestelmässä*, riittävän ja osaavan työvoiman turvaaminen sekä IT -kustannusten kasvun hillintä.



*Eläketurvakeskuksesta säädetyssä laissa ei ole selkeää valtuuttavaa säännöstä, joka oikeutaisi keskuksen yhtiöittämään vastuullaan olevia toimintoja.* Esimerkiksi osakeyhtiön perustamisen välttä toimivaltasäännös on sijoitettavissa ”edistää eläkelaitosten keskinäistä yhteistyötä” -tarkoittavan säännöksen sateenvarjon alle (ETKL 2 § 1 mom. 3 k.). Tosin hallituksen esityksen perustelut (vrt. HE 45/2005 vp, 104), näyttävät viittaavaan ”ulkoistamisvaltuuden” osalta Eläketurvakeskuksen velvollisuuteen huolehtia sille määrättyjen tehtävien hoitamiseksi tarvittavista rekistereistä ja työeläkelaitosten työeläkelakien mukaista toimintaa varten tarvittavien tietojen saatavuudesta (vrt. ETKL 2 § 1 mom. 5 k.).

Yllä sanotuista syistä Eläketurvakeskus onkin siirtänyt Arek Oy:lle ainoastaan rekistereihin liittyvän tietojärjestelmäkehitystyön ja niiden järjestelmäpalveluiden tuottamisen liiketoimintasiirrolla. Eläketurvakeskus toimii edelleenkin mainittujen rekisterien rekisterinpitäjänä, ja omistaa rekisterissä olevat tiedot sekä vastaa tarvittavien palveluiden sisällöllisestä kehittämisestä (palveluvastuu) tarjoamalla tähän tarvittavan asiantuntemuksen. Eläketurvakeskus on siis henkilötietolain (523/1999) tarkoittamassa mielessä ulkoistanut rekisterien hoitoa perustamalleen osakeyhtiölle, mutta ohjelmistopalvelut ovat Arekin omaa liiketoimintaa, jossa ETK ei ole sopimuspuoli Arek Oy:n ja eläkelaitosten välillä.

### **2.1.2 Eläketurvakeskus ja välillinen julkishallinto**

Sotien jälkeen välillinen julkinen hallinto on dynaamisesti kasvanut. Kyse on ollut sellaisesta julkisen vallan käytöstä tai sellaisten julkisten tehtävien hoidosta, joka perinteisesti on sijoittunut julkisyhteisöjen toiminnan ulkopuolelle. Välillinen julkinen hallinto on myös väliinputoaja suhteessa yksityissektoriin. Julkistalouden näkökulmasta pyrkimyksenä on ollut julkisyhteisöjen edustuksellisen demokratian toteuttaminen sekä toisaalta yritysmaailman tavoittelema taloudellinen kannattavuus. Tavoitteet joutuvat herkästi törmäyskurssille yksilön oikeusturvan ja hallinnon tehokkuusvaatimusten kesken.

Välillinen julkinen hallinto muodostaa nykyisin sekä organisatorisesti että toiminnallisesti varsin heterogeenisen kokonaisuuden. Tällaiselle toiminnalle on ollut kuitenkin yhteistä se, että itsenäisenä oikeussubjektina kukin orgaani on saanut säädösperusteisesti hoidettavaksi julkisia tehtäviä ja usein myös kompetenssin käyttää julkista valtaa. Tällaiselle julkisoikeudelliselle toimielimelle on ominaista: a) itsenäinen oikeussubjektius, b) valtion talousarviosta riippumaton talous ja c) jääminen välittömien valtion hierarkkisten ohjaus- ja valvontasuhteiden ulkopuolelle.

Alun alkaen Eläketurvakeskuksesta ja sen tehtävistä säädettiin työntekijäin eläkelaisissa (TEL).

Voimassa olevan oikeuden mukaan Eläketurvakeskus on niin yksityisten alojen kuin julkisten alojenkin yhteiselin työeläketurvan toimeenpanossa ja kehittämisessä (ETKL 1-2 §). Oikeudelliselta luonteeltaan lailla perustettua ”yhteiselintä” on vaikeata paikantaa. Laitoksen tehtävien (2 §) ja organisaatorakenteen osalta (6-11 §) tarkasteltuna Eläketurvakeskusta voidaan vahvoin perustein kutsua välillisen julkisen hallinnon orgaaniksi, jolle on uskottu julkisia hallintotehtäviä.

Esitetty tulkinta saa tukea myös Eläketurvakeskuksen jäsenten eli yksityisten eläkelaitosten asemaa koskevasta perustuslakivaliokunnan lausunnosta (PeVL 45/1996 vp). Kun Suomi sitoutui ETA-sopimuksen (1992) yhteydessä eriyttämään lakisääteisen eläkevakuutuksen erillisiin vakuutusyhtiöihin muuta vakuutusliikettä harjoittavista yhtiöistä, työeläkevakuutusyhtiötä oli valiokunnan mukaan perusteltua pitää *lakisääteisiä tehtäviä hoitavina sosiaaliturvalai-*

*toksina*. Perustuslakivaliokunnan mukaan nämä sijoittuivat oikeussystemaattisesti välillisen julkisen hallinnon piiriin.

Suomen liittyessä vuoden 1995 alussa Euroopan unioniin lakisääteinen työeläketurva sai poikkeusaseman siten, että Suomi sai oikeuden poiketa velvoitteesta saattaa ensimmäinen henkivakuutusdirektiivi voimaan siltä osin kuin sitä olisi sovellettu työntekijäin eläkelaisa säädettyyn vakuutustoimintaan. Toisin sanoen varmistus koski TEL -järjestelmän säilyttämistä vapaana yli rajojen tapahtuvan kilpailun ulkopuolella.<sup>8</sup> Jäsenyysneuvotteluissa eläkevakuutuksen pitäminen osana sosiaaliturvaa ja se, ettei henkivakuutusdirektiiviä sovelleta työeläkevakuutukseen, oli Suomelle äärimmäisen tärkeä sopimustavoite (StVL 4/1994 vp).

Yksityisen sektorin työeläkejärjestelmää on yhteisöoikeuden näkökulmasta pidettävä *yleishyödyllisenä palveluna*. Eri asia on, että rajanveto yleishyödyllisten palveluiden ja yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen välillä (vrt. myös RS 86 art.) on osoittautunut vaikeasti ratkaistavaksi ongelmaksi Euroopan unionissa (ks. myös StVL 7/2008 vp). Yleishyödyllisenä palveluna suomalainen työeläkejärjestelmä perustuu ylimpien valtioelinten lainsäädäntövallan käyttöön, yksityisoikeudellisille työeläkelaitoksille laissa (TyEL) säädettyihin tehtäviin, Finanssivalvonnan (L 878/2008, 4 §) suorittamaan valvontaan ja Eläketurvakeskukselle määrättyihin järjestelmän yleisohjaukseen ja toimeenpanotehtäviin.

Julkisista hankinnoista säädetyn lain (348/2007) 6 §:n mukaan hankintayksiköitä ovat myös julkisoikeudelliset laitokset. Tällaisella laitoksella tarkoitetaan oikeushenkilöä, joka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta. Tämän ehdottoman yleisedellytyksen lisäksi julkisoikeudellisen laitoksen on täytettävä vaihtoehtoinen erityisedellytys.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan julkisoikeudelliset laitokset ovat oikeushenkilöitä, joiden katsotaan kuuluvan julkishallintoon (HE 50/2006 vp, yksityiskohtaiset perustelut). Esimerkkeinä julkisoikeudellisista laitoksista mainitaan Kansaneläkelaitos ja Eläketurvakeskus. Koska ETK täyttää myös vaihtoehtoisen erityisedellytyksen; valtion viranomaisen valvonnan alainen, näyttää hankintalainsäädännön valossa siltä että Eläketurvakeskus on paitsi hankintalain tarkoittama hankintayksikkö, julkishallintoon (välilliseen) kuuluva laitos, joka on perustettu tyydyttämään ”yleisen edun mukaisia tarpeita”.

Lissabonin sopimuksella ei - toisin kuin olisi tehty Euroopan unionin perustuslakisopimuksessa - kumota jäsenvaltioiden liittymissopimuksia, joten Suomen liittymissopimukseen sisältyviin työeläkejärjestelmää koskeviin määräyksiin ei tule muutoksia nykytilaan verrattuna.<sup>9</sup> Euroopan talousalueeseen ja myöhemmin Euroopan unionin jäsenyyteen liittymisen yhteydessä sekä koko 2000 -luvun alkuvuosikymmenen käynnissä olleen perussopimusten uudistamisprosessin ajan ylimmät valtioelimet ovat pitäneet tärkeänä Suomen työeläkejärjestelmän poikkeusaseman säilyttämistä nykyisellään.<sup>10</sup>

Eläketurvakeskusta ei ole nimetty viranomaiseksi vaan toimivaltaisen viranomaisen (STM) ”yhteiselimeksi” Euroopan yhteisön sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueel-

<sup>8</sup> Liittymissopimuksen poikkeusartikla (29 art., liite I, kohta XI) on nykyisin sisällytetty henkivakuutusdirektiivin 3 artiklaan ([EY] N:o 83/2002).

<sup>9</sup> Tarkemmin HE 23/2008 vp, yleistä taloudellista etua koskevat palvelut (3.2.4.2) ja StVL 6/2008 vp, 2. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimusten muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen voimaantulo on edelleen epävarmaa (Irlanti).

<sup>10</sup> Ks. myös StVL 4/2003 vp ja StVL 5/2006 vp.

la liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheen jäseniinsä annetun asetuksen ([EY] N:o 1408/1971, liitteet 3, 4 ja 10) täytäntöönpanomenetystä.

Eläketurvakeskus on julkista valtaa käyttävä välillisen julkisen hallinnon orgaani, jonka toimivalta perustuu delegoituun lainsäädäntövaltaan.

Eläketurvakeskuksen aseman ja tehtävien vaihteellaisen vahvistumisen vastapainona voidaan todeta, että sanottu kehitys on tapahtunut hallitusvallan ja tässä tapauksessa sosiaali- ja terveysministeriön ohjaustoimivallan kustannuksella. Ministeriön tehtävänä on vakuutustoiminnan sääntely ja valvonta (vrt. VNA 90/2008, 1 §). Vakuutusvalvontaviraston siirryttyä vuoden 2009 alussa Suomen Pankin yhteyteen, osaksi Finanssivalvontaa, *siirtyi* työeläkelaitosten ja myös *Eläketurvakeskuksen taloudellinen valvonta Finanssivalvonnan tehtäväksi*.<sup>11</sup>

Lainsäädäntökehityksen valossa valtioneuvoston ja erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön asema ja tehtävät heijastelevat muodollisen toimivallan (STM) ja tosiasiallisen toimivallan (ETK) jakolinjaa. Ainakin osittain tämänkaltainen välillisuus lienee palautettavissa järjestöjen ja parlamentaarisen järjestelmän jännitteisiin yksityisen työeläkejärjestelmän synnyssä, toiminnassa ja kehittämisessä.

## 2.2 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Suomen perustuslain 2 §:n 3 mom. tarkoittamaa *julkista toimintaa* ja vallankäyttöä voi kuulua muullekin kuin virkamiehelle tai viranomaiseksi organisoidulle toimielimelle. Perustuslakiuudistuksessa *julkisen toiminnan omaksuminen osaksi oikeusvaltioperiaatetta korostaa lainmukaisuuden merkitystä* kaikissa yhteiskunnallisesti merkityksellisissä toiminnoissa.

Suomen perustuslain valmisteluasiakirjojen nojalla julkisen hallintotehtävän käsitettä on tarkoitettu tulkittavaksi laajasti. Tätä käsitystä tukevat hallituksen esityksen perustelun viittaukset verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen. Tähän kuuluvat lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyvät tehtävät (vrt. HE 1/1998 vp, 179).

Julkinen hallintotehtävä kattaa kaiken julkisen vallan käytön alaan kuuluvan hallintotoiminnan, mutta sisältää myös julkisen vallan käyttöön liittymättömiä tehtäviä - tosiasiallista hallintotoimintaa. Perustuslain 124 §:ssä on säädetty edellytyksistä, joiden vallitessa julkinen hallintotehtävä voitaisiin antaa muulle kuin viranomaiselle. Säännöksen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle (HE 1/1998 vp, 178). Perustuslain säännös asettaa julkisten hallintotehtävien yksityistämiseksi oikeudelliset reunaehdot sekä sallimalla että toisaalta rajoittamalla hallintotehtävien antamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle.

Perustuslakiuudistuksen voimaantulo on merkinnyt mielenkiinnon siirtymistä välillisen julkisen hallinnon organisaatiomuodoista kunkin oikeussubjektin hoitamiin *tehtäviin ja toimintaan*. Julkisen hallinnon funktionaalinen ajattelumalli omaksuttiin jo perusoikeuksien tulkinnalliseksi lähtökohdaksi (1995)<sup>12</sup> ja se on myös perustuslain 124 §:n soveltamisen taustalla. Sään-

<sup>11</sup> Laki Eläketurvakeskuksesta annetun lain muuttamisesta (911/2008), erityisesti 13 §. Ks. myös VNA sosiaali- ja terveysministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen 1 ja 2 §:n muuttamisesta (10/2009).

<sup>12</sup> Viranomaistoimintaan rinnastettava yksityisen oikeussubjektin toiminta on perustuslaissa tarkoitettua ”julkista toimintaa”. Tästä HE 309/1993 vp, 26.

nöksessä lähdetään siitä, että julkisia hallintotehtäviä hoitavat viranomaiskoneiston ulkopuoliset tahot tulevat asianomaisten tehtäviensä perusteella osaksi julkista hallintoa. Toisaalta säännöksen sisällöllisessä tarkastelussa ilmenee se oletama, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee kuulua ensisijaisesti viranomaiseksi organisoiduille toimielimille.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta ei kannanotoissaan ole pitänyt Eläketurvakeskusta viranomaisena. Tästä huolimatta työeläketurvan toimeenpanon ja kehittämisen yhteiselimenä Eläketurvakeskuksella on julkisia hallintotehtäviä, joista osaan liittyy julkisen vallan käyttöä (PeVL 30/2005 vp). Julkisia hallintotehtäviä on annettu Eläketurvakeskukselle lain (397/2006) nojalla, koska eduskunta on katsonut järjestelyn tarkoituksenmukaiseksi. Tällöin on lähtökohtaisesti oletettava, etteivät yksilön perusoikeudet vaarannu tai tehtävien siirrolla vaaranneta oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia (vrt. PL 124 §).

### **Tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi**

Sisällöllisesti perustuslain 124 § ilmaisutapa korostaa lainsäätäjän tarkoituksenmukaisuusharkintaa ”Julkinen hallintotehtävä *voidaan* antaa”... Julkisia hallintotehtäviä voidaan antaa muille viranomaisille vain siltä osin kuin tällaiseen järjestelyyn on olemassa *perusteltu tarve*. Tarkoituksenmukaisuus- ja tarpeellisuusedellytysten sisältö vaihtelee julkisten hallintotehtävien laadun ja luonteen perusteella tapauskohtaisesti.<sup>13</sup> Kiteytettynä tarkoituksenmukaisuusharkinnassa on varmistauduttava siitä, miten julkisen hallintotehtävien antaminen viranomaisorganisaation ulkopuolelle tosiasiallisesti soveltuu julkisen hallinnon toiminnalliseen kokonaisuuteen ja oikeusvaltiollisiin periaatteisiin.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan nojannut poikkeuksellisella tavalla Eläketurvakeskuksen asemaa ja tehtäviä punnitessaan laitoksen historiaan ja suomalaiseen työeläkejärjestelmän syntyyn. Vaikka kyseessä on ollut julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle, mikä tässä tapauksessa on - kun otetaan huomioon Eläketurvakeskuksen historia ja nykyinen asema yksityisten alojen työeläkejärjestelmässä - lähtökohtaisesti valiokunnan mielestä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla ”tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi” (PeVL 30/2005 vp, 3).

Kerrotusta syystä perusoikeuskytkentä ei tältä kohdin ole saanut sanottavaa merkitystä toimeenpanovallan antamisen edellytyksiä koskevassa arvioinnissa. Perustuslain 124 §:n soveltamista ja tulkintaa ovat ohjanneet, perusoikeusargumenttien asemasta, *tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat* ja työeläkevakuutusjärjestelmän viranomaishallinnosta poikkeavaan organisaatioon liittyvä *pitkäaikainen perinne*.

Omaksutun ajattelumallin mukaan (PL 124 §) Eläketurvakeskus tulee tehtävien perusteella osaksi julkista hallintoa. Niinpä keskuksen sovelletaan hallinnon yleislakeja; hallintolakia (434/2003), kielilakia (423/2003) ja lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999). Laitoksen päätöksiin saadaan hakea muutosta (ETKL 3 §). Sanotun lisäksi asioita Eläketurvakeskuksessa käsittelevät henkilöt ovat rikosoikeudellisessa virkavastuussa.

### **Merkittävä julkisen vallan käyttö**

Suomessa julkisen vallankäytön tulee perustua lakiin. Tämä perustuslain 2 §:n 3 mom. säännös hallinnon lainalaisuudesta on julkisen vallankäytön lähtökohtana. Toimintasäännöksenä

<sup>13</sup> Erityisesti tarkoituksenmukaisuusharkinnassa tulisi punnita: hallinnon tehokkuutta, henkilöiden ja yhteisöjen tarpeita sekä julkisen hallintotehtävän erityisluonnetta.

perustuslain 119 §:n 2 mom. edellyttää myös, että valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Merkittävä julkisen vallan käyttö on kirjaimellisesti julkisen vallan käyttöä, mutta vain osa julkisen vallan käyttämisestä on merkittävää.

”Merkittävä julkisen vallan käyttö” omaksuttiin kuvaamaan vallankäytön intensiteettiä eli sen voimakkuutta ja välittömyyttä vasta perustuslakiuudistuksen yhteydessä. Perustuslain muissa kuin 124 §:n säännöksessä ei asiaan viitata. Eläketurvakeskuksen tulee muun ohessa ratkaista (vrt. ETKL 2 § 2 mom. 3 k.) työnantajan, työntekijän, virkamiehen tai yrittäjän hakemuksesta, onko sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun neuvoston asetuksen ([ETY] N:o 1408/71) tai Suomen tekemien sosiaaliturvasopimusten sovellettavaa lainsäädäntöä koskevien säännösten mukaan ulkomailla työskentelevään henkilöön sovellettava Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöä, ja antaa ratkaisusta asianosaisen pyynnöstä valituskelpoinen päätös. Kyseessä on yhteisöoikeuden merkittävästä toimeenpanosta, minkä pitäisi lähtökohtaisesti kuulua viranomaiselle.

Perustuslain 124 §:n 1 mom. mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Eläketurvakeskusta koskevissa lainvalmisteluasiakirjoissa ei ole käsitelty laitosta merkittävän julkisen vallan käyttäjänä. Kuitenkaan selvityshenkilö ei voi lähteä helposta toteamuksesta: ETK ei käytä merkittävää julkista valtaa, jos ei analysoi sitä, mitä perustuslain säätäjä on itse asiassa tällä pulmallisella sanalla ”merkittävää” tarkoittanut.

Ensinnäkin perustuslain säätämisen yhteydessä esitetyt perustelut tältä osin ovat niukat. Hallituksen esityksessä pidetään esimerkkinä merkittävästä julkisen vallan käyttämisestä voimakeinoja tai mahdollisuutta puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, 179). *Perustuslaki jättää siis lainsäätäjälle tietoisien mahdollisuuden merkittävän julkisen vallankäytön sisällölliseen täsmentämiseen.* Yksiselitteistä vastausta merkittävästä julkisen vallan käytöstä ei myöskään eduskunnan perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännöstä voida vetää.

Eläketurvakeskuksen tehtävänä on (ETKL 2 § 2 mom. 1 k.) valvoa työeläkelakien mukaisen vakuutusmaksuvelvollisuuden noudattamista ja *ottaa tarvittaessa työnantajan kustannuksella eläkevakuutus* siten kuin työntekijän eläkelain 186 ja 187 §:ssä sekä yrittäjän eläkelain 12 §:ssä säädetään (pakkovakuuttaminen). Eläkelaitoksella ja Eläketurvakeskuksella on myös *oikeus tehdä tarkastus* työnantajan toimitiloissa ja oikeus ryhtyä muihin valvontatoimenpiteisiin sen selvittämiseksi, onko työnantaja täyttänyt tämän lain mukaiset velvoitteensa. Tarkastuksen tekemistä varten Eläketurvakeskuksella ja eläkelaitoksella on oikeus saada virka-apua poliisilta ja muilta viranomaisilta (TyEL 188 §).

Hallituksen esityksessä työntekijän eläkeläiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 45/2005 vp, 81-83) korostettiin *vakuuttamisen valvonnan merkityksen kasvua* sen jälkeen kun TyEL tulisi voimaan, koska muun muassa tilapäisesti palkkaa maksavien työntekijien mahdollisuus valita vakuutusyhtiö kuukausittain lisää erilaisten valvontaselvittelyjen määrää. Eläketurvakeskuksen vuoden 2008 vuosikertomuksen perusteella sanottu argumentti ei ole ollut aiheeton. Esitetyillä voimassa olevaan oikeuteen perustuvilla esimerkeillä on myös yhteys yksilön perusoikeuksiin.

Yksilön perusoikeuksiin puuttuminen on aina laadultaan merkittävää. Ratkaisevaksi muodostuu ennen muuta se, miten syvällisesti ja voimakkaasti julkista valtaa käyttävällä on oikeus rajoittaa yksilön mahdollisuuksia nauttia perusoikeuksistaan. Merkittävälle julkisen vallan käytölle on siis annettu perustuslain 124 §:n tulkintakäytännössä varsin suppea sisältö. Lienee kuitenkin selvää, ettei lainsäätäjän tarkoituksena ole ollut rajoittaa käsitteen sisältöä säännöksen esitöissä mainittuihin tekijöihin - itsenäinen voimankäyttö ja pakonluonteiset toimivaltuudet.

Merkittävää julkisen vallan käyttöä on syytä arvioida myös julkisiin hallintotehtäviin liittyvien yhteiskunnallisten vaikutusten kannalta. Tässä selvityksessä on siis periaatteellisella tasolla lähdetty käsityksestä, että työeläkkeitä koskeva päätöksenteko on sekä yhteiskunnalliselta kannalta että yksittäisten työntekijöiden näkökulmasta merkittävää julkisen vallan käyttöä.<sup>14</sup>

Eläketurvakeskuksen osalta yhteisöoikeuden tehokas toteuttaminen ja myös kilpailuoikeudelliset näkökohdat saattavat asettaa rajoituksia julkisten hallintotehtävien antamiselle valtion viranomaisorganisaation ulkopuolelle. Näin ollen työeläkejärjestelmän hallintotehtävien hoitamiseen tai julkiseen vallan käyttöön liittyvät *painavat yhteiskunnalliset intressit* puoltavat unionijäsenyydestä johtuvien tehtävien säilyttämistä ministeriötasolla. On myös syytä jo tässä vaiheessa esittää kysymys, *onko Eläketurvakeskus julkista valtaa käyttäessään (yhteisöoikeus) ja sosiaaliturvasopimuksia tulkitessaan samalla merkittävä julkisen vallan käyttäjä*. Selviytysraportissa asiaan on syytä palata myöhemmin erikseen (3. ja 4.).

### 2.3 Eläketurvakeskuksen rahoituksesta

Kysymys Eläketurvakeskuksen rahoituksesta liittyy keskuksen yhteiskunnallisiin tehtäviin. Eläketurvakeskuksen rahoitus sai *nykymuotonsa* vuoden 2008 alusta. Se on asiaa ulkopuolisin silmin tarkasteltaessa säännelty mutkikkaasti (ETKL), ja on sisällöltään valtiosääntöoikeudellisesti vaikeasti tulkittavissa. Erityisesti tämä koskee työeläkemaksuun sisältyvää *kustannusosuutta*.

Vuoden 2008 toimintakertomuksen mukaan keskuksen kulut olivat 65,5 miljoonaa euroa. Eläketurvakeskuksen toiminnan menot katetaan eläkelaitoksilta niissä vakuutettujen henkilöiden työansioiden mukaisessa suhteessa perittävällä kustannusosuudella ja palveluiden tuottamisesta perittävillä toimintakohtaisilla palvelumaksuilla sekä muilla tuotoilla. Eläketurvakeskuksen vuoden 2008 tilinpäätös osoittaa, että tuottojen kokonaismäärästä (63,7 milj. euroa) kustannusosuudet (47,2 milj. euroa) ovat noin 72 %, rekisteripalveluiden laskutuksesta saatavilla tuloilla katetaan noin 22 % ja loppuosa (noin 6 %) kertyy rahoitus- ja muista tuotoista.

Tarkemmat määräykset eläkelaitosten kustannusosuuksien laskemisesta ja täytäntöönpanosta *vahvistaa sosiaali- ja terveysministeriö ETK:n esityksestä vastuunjakoperusteissa* (ETKL 5.3 §, vrt. myös TyEL 183.2 §). Sosiaali- ja terveysministeriön on huolehdittava kustannusosuuksia vahvistaessaan siitä, että Eläketurvakeskuksen varat riittävät kattamaan sen tehtävistä ja toiminnasta aiheutuvat menot ja ylläpitämään riittävän maksuvalmiuden.

Kustannusosuus on avainasemassa Eläketurvakeskuksen rahoituksessa. Tuo osuus jakaantuu yksityisten alojen työeläkejärjestelmän ja julkisten alojen eläkejärjestelmän eläkelaitoksille sen mukaan, kuinka suuri osa keskuksen tuottamista palveluista kohdistuu näille eläkelaitok-

<sup>14</sup> Vrt. ETKL 1 §:n sanontaa ”työeläketurvan ja kehittämisen yhteiselin” ja toisaalta ETKL 2 §:n 1 mom. 1 kohdan ilmaisua ”edistää ja yhteensovittaa työeläketurvan toimeenpanoa ja kehittämistä”.

sille. Julkisten alojen eläkelaitosten osallistuminen Eläketurvakeskuksen rahoitukseen toteutetaan vaiheittain (ETKL 5 § ja L 1111/2007, voimaantulosäännös).<sup>15</sup>

Alun alkaen (TEL) Eläketurvakeskuksen lakisääteisen toiminnan rahoitus hoidettiin yksityisen sektorin eläkevakuuttajilta perityllä työeläkemaksuun sisältyneellä kustannusosuudella. Tämä periaate sisällytettiin myös vuoden 2005 työeläkelakiin (vrt. 395/2006; TyEL 180 §). Hallituksen esitys työntekijän eläkeläiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 45/2005 vp) sisältää erityisen niukat sääntämisperusteet Eläketurvakeskuksen osalta. Tästä syystä ei ole yllättävää, että sosiaali- ja terveysvaliokunta mietinnössään (StVM 5/2006 vp) ja perustuslakivaliokunta lausunnossaan (PeVL 30/2005) kiinnittivät muun ohessa huomiota eläkelaitosten kustannusvastuuseen.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että Eläketurvakeskuksen tehtävät *ovat muuntumassa* eläkelaitosten *yhteiselimen tehtävistä entistä selvemmin julkisiksi hallintotehtäviksi*. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan lisäksi, että *eläkelaitosten kustannusvastuu* Eläketurvakeskuksen toiminnasta *alkaa saada yhä selvemmin verovelvollisuudelle ominaisia piirteitä* ja tämän vuoksi on selvitettävä keskuksen rahoitusjärjestelmän muuttamismahdollisuuksia tai ETK:n hallintotehtävien siirtämistä valtion viranomaisille tai järjestää Eläketurvakeskus osaksi valtion viranomaiskoneistoa.

Myös eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta piti tarpeellisena mainitun selvityksen tekemistä (StVM 5/2006 vp). Sosiaali- ja terveysministeriön asettama selvitysmies Pentti *Arajärvi* päätyi kuitenkin vuonna 2006 siihen, että Eläketurvakeskuksen tehtävistä merkittävä osa on edelleen eläkelaitosten yhteistoimintaa palvelevia, minkä vuoksi ei olisi tarkoituksenmukaista muuttaa ETK:n rahoitusta tai hallinnollista asemaa.

Vaikka Eläketurvakeskuksen rahoituksesta vastasivat vuoteen 2008 saakka vain yksityisen sektorin eläkelaitokset, tästä huolimatta yksityisen ja julkisen sektorin työeläketurvan yhteys vahvistui jo tätä aiemmin. Eläketurvakeskuksen ja julkisten alojen eläkevakuuttajien yhteistoiminnan tarve korostui erityisesti vuoden 2007 alussa Arek Oy:n rakentaman työeläkelaitosten yhteisen ansaintajärjestelmän myötä.

Sanotusta kehityksestä seurauksena on ollut, että myös Eläketurvakeskuksen asema työeläkejärjestelmän yhteisten palveluiden tuottajana vahvistui, kun julkisten alojen työeläkelaitokset tulivat mukaan keskuksen hallintoon, toimintaan ja rahoitukseen (Vuosikertomus 2008, 9). Kuitenkin julkisen ja yksityissektorin tarve käyttää ETK:n tuottamia palveluja on erilainen. Tämä on huomioitu myös voimassa olevassa lainsäädännössä julkisten alojen eläkelaitosten kustannusosuutta vahvistettaessa.

Valtion verosta säädetään perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Verolaista tulee yksiselitteisesti ilmetä verovelvollisuuden piiri. Verolain säännösten tulee tarkkuudessaan olla siinä määrin yksiselitteistä, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan valtiosääntöisille maksuille on ominaista, että ne ovat korvauksia tai vastikkeita julkisen vallan

---

<sup>15</sup> Poikkeukset koskevat myös Merimieseläkekassaa ja Maatalousyrittäjien eläkelaitosta.

palveluista (PeVL 67/2002 vp); muut rahasuoritukset valtiolle ovat sen sijaan veroja valtiotäytäntöoikeudellisessa mielessä.<sup>16</sup>

Eläketurvakeskuksen toiminnan laajentamisen yhteydessä (HE 53/2007 vp) perustuslakivaliokunta toisti entisen kantansa Eläketurvakeskuksen hallinnollisen aseman lisäselvittämisestä (vrt. myös HE 53/2007 vp, 10). Samalla *perustuslakivaliokunta katsoi* entistä painokkaammin *eläkelaitosten kustannusosuuden määräytymisen saavan verovelvollisuudelle ominaisia piirteitä* (PeVL 7/2007 vp). Verotuksen pakkoluonteen johdosta veron määrääminen on aina merkittävää julkisen vallan käyttöä (PL 81 §). Se voi kuulua vain viranomaiselle (PL 124 §).

## 2.4 Oikeudellisen sääntelyn ajantasaisuus

Hallituksen esityksessä työntekijän eläkeläiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 45/2005 vp) keskeisenä tarkoituksena oli yhtenäistää ja ajanmukaistaa yksityisten alojen palkansaajien työeläketurvaa koskevaa lainsäädäntöä. Tämä merkittävä tavoite toteutui 1.1.2007 lukien (395/2006; TyEL). Työntekijäin eläkelain 1 §:ssä todetaan Eläketurvakeskuksen toimivan eläkelaitosten ”yhteiselimenä”. Laitoksen organisatorinen asema on muotoiltu sanonnaltaan väljäksi ja tulkinnanvaraiseksi. Samassa yhteydessä (vrt. myös StVM 5/2006 vp) ehdotettiin säädettäväksi erillinen laki Eläketurvakeskuksesta. Siihen koottiin keskusta koskevat hallinnolliset säännökset sekä keskuksen tehtävät. Myös tältä osin lainsäädäntöuudistus (L 397/2006) astui voimaan 1.1.2007 lukien.

Yksityisten ja julkisten alojen työeläkelainsäädännön yhdenmukaistamiseen johtaneet uudistukset (2004–2006) ja yhteiset tietoliikenne- ja ratkaisut (Areak 2007) aiheuttivat tarpeen entisestään tiivistää yksityisten ja julkisten alojen välistä yhteistyötä ja eläketurvan kehittämistä. Tämän tavoitteen mukaisesti toteutettiin Eläketurvakeskuksesta säädettyyn lakiin tarpeelliset lainsäädäntömuutokset (L 1111/2007), jotka tulivat voimaan 1.1.2008.

Ensisijainen vastuu julkisten alojen eläkejärjestelmien kehittämisestä säilyi edelleen näiden eläkejärjestelmien piirissä. Tällä (HE 53/2007 vp, 10–11) epäselvällä säädösmuutoksen perustelulla (ETKL 1–2 §) ei voitane kuitenkaan tarkoittaa lainsäädännöllistä kehittämistä, joka perinteisesti on tapahtunut etujärjestöjen ja ylimpien valtioelinten yhteistoimintana (kolmikanta). Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen mietintö (StVM 13/2007 vp, 2) tuskin tulkintaa helpottaa, mutta kylläkin entisestään hämmentää. Valiokunnan mukaan ”julkisten alojen eläkejärjestelmien kehittäminen ja lainsäädännön valmistelu tapahtuisi *asianomaisen ministeriön ohjauksessa* julkisten alojen eläkejärjestelmien yhteydessä toimivissa *neuvottelukunnissa*, joiden tehtäviin kuuluu esitysten tekeminen julkisten alojen eläkkeiden osalta.” Kurs. AM.

Hallituksen esityksen perustelut sekä sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen mietintö kielivät niistä vaikeuksista, joita mitä ilmeisimmin toimivallan osalta on, kun yksityinen toiminta ja julkinen toiminta yhteen sovitetaan saman organin tehtäväksi. On kuitenkin lopputuloksena hieman ristiriitaista lausua (StVM 13/2007 vp, 2): ”Valiokunta pitääkin tärkeänä, että *eläketurvaa kehitetään tulevaisuudessa kaikkien sektoreiden myötävaikutuksella*.” Kurs. AM. Kokoava johtopäätökseni tältä osin on pelkistetty: Työeläketurvan toimeenpanon ja kehittämisen osalta *Eläketurvakeskuksen vastuu täytäntöönpanojärjestelmän kokonaisuudesta on puutteellisesti säännelty*.

<sup>16</sup> Ks. myös HE 1/1998 vp, 134–135 ja perustuslakivaliokunnan tulkintaratkaisut (PeVL 61/2002 vp), viestintämaksu sekä (PeVL 66/2002 vp), ratahallintomaksu.



Eläketurvakeskusta koskeva sääntelyn muutokset ovat olleet seurausta niin työeläkejärjestelmän reformeista kuin eurooppalaisen sosiaaliturvan koordinaation sääntelystäkin. Mikäli sääntelyn ajantasaisuudella tarkoitettaisiin kirjaimellisesti voimassa olevaa oikeutta, tältä pohjalta tuskin mitään perustavaa laatua olisi huomautettavaa. Olen kuitenkin joutunut kiinnittämään Eläketurvakeskuksen toimivaltaa koskevaan tiettyyn epämääräisyyteen ja siihen, miten yksityisen ja julkisen eläketurvan toimeenpanotehtävät seuraavat sittenkin eri raiteita. Niin ikään *ETK:n hallinto-organisaatio on keskuksen oikeudellisen erikoislaatuisuuden vuoksi raskas ja tarpeettoman pikkutarkasti edunvalvonta-ajattelun panttivanki* (ETKL 7 § ja 9 §).

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan kahteen eri kertaan esittämät huomautukset (PeVL 30/2005 vp ja PeVL 7/2007 vp)<sup>17</sup> Eläketurvakeskusta koskevan sääntelyn ”ajantasaisuudesta” liittyvät pääosin valtiosääntöiseen tarkasteluun perustuslain 124 §:n tulkinnasta. Tämän lisäksi Eläketurvakeskuksen määräämä eläkelaitosten kustannusosuus (ETKL 5 §) liittyy sekä perustuslain 81 §:n tulkintaongelmaan verolaista että merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Ensiarvioni kustannusosuudesta viittaa veroon, josta olisi säädettävä erillislailla.<sup>18</sup> Perustuslakivaliokunnan lausuntoa vuodelta 2007 on tulkittava kokonaisuutena niin, ettei se katsonut sosiaali- ja terveysministeriön teettämää selvitystä Eläketurvakeskuksen hallinnollisesta asemasta riittäväksi (vrt. myös StVM 13/2007 vp, 2-3).

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta katsoi selvityksen perusteella (Arajärvi 2006) *kaikkien Eläketurvakeskuksen tehtävien olevan eläkelaitosten yhteistoimintaa palvelevia* (kurs. AM), minkä vuoksi ei olisi tarkoituksenmukaista muuttaa rahoitusta tai ETK:n hallinnollista asemaa (StVM 13/2007 vp, 3). Näin ei suinkaan selvitysraportissa todeta. Valiokunnalle on tapahtunut ilmeinen erehdys, ja valiokunnan esittämät perustelut on rakennettu tämän johtopäätöksen varaan. *Lainsäädäntöä kehitettäessä on välttämätöntä yksilöidä, mitä yhteistoimintatehtävillä oikeastaan tarkoitetaan tai luopua kokonaan epämääräisen termin käytöstä*. Koska ETK ei ole viranomainen, on myös lainsäädännössä jouduttu *yhteistoimintatermin sateenvarjon alla käsittelemään julkisia hallintotehtäviä ja julkisen vallan käyttöä* (vrt. ETKL 1-2 §).

Samalla kun eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut Eläketurvakeskuksen tehtävien muuntuneen yhä lähemmäksi julkisia hallintotehtäviä ja vastaavasti eläkelaitosten kustannusvastuu keskuksen toiminnasta on saanut verovelvollisuudelle ominaisia piirteitä. Kokonaan on jäänyt analysoimatta se, käyttääkö Eläketurvakeskus ”merkittävää julkista valtaa”. Vastaukseksi tuskin kelpaa helppo ja perustelematon ”ei käytä”, jolloin perustuslain 124 §:n soveltamisongelma Eläketurvakeskukseen, joka on perustettu jo kauan ennen PL 124 §:n voimassaoloa, voitaisiin jättää vaille konkreettista tulkintaa.

Perustuslain 124 § nimenomaisesti edellyttää, ettei yksityisille uskota merkittävää julkisen vallan käyttöä. Perustuslakivaliokunnan käytännössä ei ole kiteytynyt täsmällisiä kriteereitä sille, milloin julkisen vallan käyttö *muissa kuin voimakeinojen käyttötilanteissa* on säännöksen tarkoittamassa mielessä merkittävää. Eläketurvakeskuksen tehtävät (ETKL 2 §) sisältävät merkittävää julkisen vallan käyttöä niin *yleiseltä yhteiskunnalliselta kannalta* kuin *yksilöidenkin* näkökulmasta.

Jos Eläketurvakeskus valmistele lainsäädäntöä, määrää maksettavaksi eläkelaitosten kustannusosuudet, valvoo vakuuttamisvelvollisuuden noudattamista, vastaa rekisterien pidosta, rat-

<sup>17</sup> Vrt. myös StVM 5/2006 vp ja StVM 13/2007 vp.

<sup>18</sup> Tarkemmin asiasta myöhemmin (3.3).

kaisee eräitä yksilön kannalta keskeisiä työeläkelainsäädännön soveltamiskysymyksiä ja toimii suhteessa Euroopan unioniin yhteisön sosiaaliturva-asetuksen ja sosiaaliturvasopimusten ”yhteiselimenä”, voi esittää hieman sarkastisen vastakysymyksen, *onko lainsäätäjältä jäänyt huomaamatta merkittävän julkisen vallan käytön liukuminen muulle kuin viranomaiselle.*

Alkuperäiseen hallituksen esitykseen (HE 45/2005 vp, 104) sisältyi Eläketurvakeskusta koskeva säännösehdotus (2 §:n 1 mom. 6 k.), joka olisi oikeuttanut ETK:n antamaan ohjeita yksityisalojen työeläkelakien ja niiden nojalla annettujen asetusten ja muiden määräysten soveltamisesta. *Tällaisten ohjeiden tavoitteena on, että työeläkelakeja sovellettaisiin samalla tavalla eri eläkelaitoksissa.* Sanottu lopputulos olisi erityisen tärkeä *hakijoiden oikeusturvan* kannalta. Eläketurvakeskuksen ohjeet, jotka valmisteltaisiin yhteistyössä työeläkelaitosten kanssa, eivät olisi juridisesti eläkelaitoksia sitovia.

Eläketurvakeskus ei ole sellainen muu viranomainen, joka perustuslain 80 §:n 2 momentin nojalla voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussäntöjä. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (PeVL 30/2005 vp), ettei lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin 6 kohdan säännöstä tulisi sisällyttää lakiin, koska tällaiset valtuudet on mahdollista ymmärtää sitoviksi määräyksiksi. Eläketurvakeskusta koskevaan lakiin muotoutui lopulta sanonta ”antaa eläkelaitoksille suosituksia yhdenmukaisen soveltamiskäytännön varmistamiseksi...” (ETKL 2 § 1 mom. 6 k.). Juridisesti lopputulosta ei voida pitää tyydyttävänä enempää eläkelaitosten kuin yksilön oikeusturvankaan kannalta.

Suosituksia yhdenmukaisen soveltamiskäytännön varmistamiseksi voidaan tarkastella myös vuoden 2009 talous- ja työmarkkinatilanteen näkökulmasta. Käynnissä on 1990-luvun lamaajan tavoin prosessi, jossa yritykset irtisanovat iäkkäitä työntekijöitään tuotannollisista ja taloudellisista syistä. Työntekijä siirtyy tietyllä aikaviiveellä ”eläkeputkeen” eli vanhuuseläkkeelle. Järjestelmä on nykyisen työeläkelainsäädännön perusteella automaatio (vrt. aikaisempi työttömyyseläke).

Tässä tilanteessa yksilön oikeusturvan kannalta voi kysyä yleisesti, ovatko *työkyvyttömyyseläkeratkaisut* ja aivan erityisesti taloudellisissa poikkeusoloissa yhdenmukaisia eri eläkelaitosten päätöksenteossa. Suomalaisen työelämän menneisyys ja nykyisyys osoittaa kiistattomasti sen, että työeläkejärjestelmän avulla yritystoimintaa saneerataan laman olosuhteissa iäkkäiden työntekijöiden avulla. Tähän liittyy vaikea moral hazard -ongelma. Kaiken kaikkiaan työllisyyden hoito ja eläkejärjestelmä pitäisi kyetä nykyistä selkeämmin pitämään erillään toisistaan.

*Eläketurvakeskuksen toimivalta sitovien ohjeiden antamiseksi ja yhdenmukaisen ratkaisukäytännön parantamiseksi* mainitunlaisessa tilanteessa olisi merkittävä lisä vallitsevaan asiantilaan. Tässä suhteessa Arek Oy:n tuottama eläkepäättösjärjestelmä (eläkerekisteri) on avainasemassa. Eri asia on, että yksilöä syvästi koskevat eläkeratkaisut ovat lakisääteisen sosiaaliturvajärjestelmän osana luonteeltaan sellaisia, että ne kuuluisivat hallintopäätöksinä viranomaistehtäviin (vrt. julkisyhteisöt).<sup>19</sup>

Koska suomalaista yksityissektorin työeläketurvaa koskee poikkeuksellinen sääntely (EU), johon sisällytän myös lain Eläketurvakeskuksesta, tulisi keskuksen toimivallan olla riittävästi yksilöityä ulkoistamisratkaisuisissa (Arek Oy). *Nyky säännökset ovat tältä osin puutteelliset.*

<sup>19</sup> Vrt. myös Hallituksen esitys Eduskunnalle viimeisen eläkelaitoksen periaatetta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 73/2009 vp).

Hallituksen esityksen pelkät perustelut (HE 45/2005 vp) eivät ole riittävät toimivallan perustaksi. Eri asia on, että Eläketurvakeskuksen ainoastaan rekistereihin liittyvän tietojärjestelmäkehitystyön ja niiden järjestelmäpalveluiden tuottamisen siirto Arekille on toteutettu vastuuntuntoista harkintaa osoittaen.

Eläketurvakeskuksen taloudellinen ja muu valvonta siirtyi Finanssivalvonnan tehtäväksi Vakuutusvalvontaviraston yhdistyttyä osaksi Finanssivalvontaa. Taloudellisen valvonnan lisäksi Finanssivalvonta vastaa ETK:n kirjanpidon ohjauksesta. Tämänkaltaiset tehtävät eivät luontevasti sovi uudelle valvontaviranomaiselle. Ratkaisu ilmeisesti tarkoitettiin vain välivaiheeksi. Tästä syystä *Eläketurvakeskusta koskevan lain 13-14 §:n säännökset* (L 911/2008) *eivät ole ajantasaista lainsäädäntöä, mutta ne ovat osa voimassa olevaa oikeutta.*<sup>20</sup>

### 3 Selvityshenkilön ehdotukset

#### 3.1 Muutokset Eläketurvakeskusta koskevaan sääntelyyn

Eläketurvakeskuksen asema välillisen julkisen hallinnon orgaanina selittyy ja käy täysin ymmärrettäväksi suomalaisen yksityissektorin työeläkelakien synnyn valossa. Julkisten hallinto-tehtävien siirto lailla perustetulle erikoislaatuisele orgaanille on tehty jo paljon ennen nykyistä perustuslakia ja sen 80-81 §:n ja 124 §:n olemassaoloa. Eläketurvakeskus käyttää myös kiistatta julkista valtaa. Onko tuo vallankäyttö joiltakin osin ”merkittävää”, sitä ei ole tulkintaratkaisuin koskaan syvällisesti tutkittu.

Lähtökohtaisesti voidaan esittää painavia argumentteja sen puolesta, että työeläkkeitä koskeva päätöksenteko on aina merkittävää julkisen vallan käyttöä niin yleiseltä yhteiskunnalliselta kannalta kuin yksittäisen työntekijän näkökulmasta. Yksityisoikeudellisesta organisaatiostaan huolimatta työeläkelaitokset hoitavat niille laissa (TyEL) säädettyjä julkisoikeusluonteisia tehtäviä. Tämän vanhan tulkinnan (PeVL 45/1996 vp) on Suomen jäsenyys Euroopan unionissa testannut kestävästi.

Aikaisemmassa esityksessä (2.2) olen nostanut esimerkiksi Eläketurvakeskuksen merkittävää julkisen vallan käytöstä niin sanotun pakkovakuuttamisen sekä yhteisöoikeuden soveltamiseen liittyvän päätöksenteon. Toistaiseksi kokonaan vastausta vaille on jäänyt se, millaista julkista valtaa liittyy ETK:n rahoituksen keskeisimpään tekijään, kustannusosuuden määrittämiseen (ETKL 5 §).

Eläketurvakeskuksen toiminta yksityisoikeudellisena oikeussubjektina ja välillisen julkisen hallinnon orgaanina, julkisten tehtävien hoitajana ja julkisen vallan käyttäjänä nojaa syntyhistorian lisäksi vahvasti ”yhteistoimintatehtävien” laajaan käsitteeseen ja sen näkökulman torjumiseen, ettei eläkelaitoksilta työeläkemaksuun sisältyvä kustannusosuus saisi yhä selkeämmin veron piirteitä. Nykyjärjestelmän säilyttämistä muuttumattomana perusteltiin vuonna 2007 seuraavilla argumenteilla:<sup>21</sup>

”Eläketurvakeskukselle ehdotettava koko työeläkejärjestelmää koskeva toiminta ja siihen kuuluvat *julkiset hallintotehtävät ja muut tehtävät, mukaan lukien julki-*

<sup>20</sup> Ks. myös HE 66/2008 vp ja StVL 10/2008 vp. Vrt. myös L Finanssivalvonnasta (878/2008), 5 §, muut finanssimarkkinoilla toimivat ja L Finanssivalvonnan valvontamaksusta (879/2008), 1 §.

<sup>21</sup> Ks. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Eläketurvakeskuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, (HE 53/2007 vp, 8-9).

*sen vallan käyttö, olisivat edelleen eläkelainsäädännön yhteistoimintaa palvelevia tehtäviä (kurs. AM).*

Yhteistyöllä saavutetaan joissakin asioissa merkittäviä *rationalisointihyötyjä*, kun yksi toimija voi tehdä päätöksen koko työeläkejärjestelmän puolesta. *Näistä syistä ei myöskään ole tarkoituksenmukaista ryhtyä toimenpiteisiin Eläketurvakeskuksen rahoitusjärjestelmän laajemmaksi muuttamiseksi* (kurs. AM) tai sille uskottujen hallintotehtävien siirtämiseksi jollekin viranomaiselle taikka Eläketurvakeskuksen järjestämiseksi osaksi valtion viranomaisorganisaatiota.”

Hallituksen esityksen johdosta eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta meni omaperäisessä tulkinnassaan esitettyäkin pidemmälle luonnehtimalla kaikkia Eläketurvakeskuksen tehtäviä yhteistoimintatehtäviksi (StVM 13/2007 vp, 3). Yhteistoiminnan nimikkeen alle ei pitäisi keinoitekoisesti häivyttää julkisia hallintotehtäviä enempää kuin julkista vallankäyttöä. Esitetyllä logiikalla nykyisen Finanssivalvonnan (ent. Vakuutusvalvonta) toimivalta suhteessa työeläkelaitoksiin olisi siis luonteeltaan ”yhteistoimintatehtävä” tai vastaavasti Finanssivalvonnan oikeus ETK:n taloudelliseen valvontaan. Finanssivalvonnan toimivalta suhteessa eläkelaitosiin ja Eläketurvakeskukseen on julkista vallankäyttöä (L 878/2008, 3-4 §). Tuo julkinen vallankäyttö on kuitenkin - erona Eläketurvakeskukseen - annettu selkeästi viranomaiselle.

Jo vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa lähdettiin siitä, että *viranomaistoimintaan rinnastettava yksityisen oikeussubjektin toiminta on perusoikeuksien kannalta julkista toimintaa* (HE 309/1993 vp, 26). Tälle lähtökohtatulkinntalle on vahva perusta niin Euroopan unionin jäsenyydessä kuin perustuslakivaliokunnan omaksumassa tulkintakäytännössäkkin. Näen siis toisin kuin edellä siteeratusta hallituksen esityksessä *Eläketurvakeskuksen yleistehtävän – työeläketurvian toimeenpanon ja kehittämisen yhteisinä* (ETKL 1 §) - *julkisoikeudelliseksi hallintotehtäväksi, jota on täydennetty ja konkretisoitu myöhemmissä lain säännöksissä* (vrt. ETKL 2 §).

Selkiytän ajatustani yhteistoiminnasta lisäesimerkillä: On siis vaikeata käsittää Eläketurvakeskuksen toimivaltaa vakuuttamisvelvollisuuden noudattamisessa, jopa pakkovakuuttamisen käyttöönottona (ETKL 2 § 2 mom. 1 k.) pelkäksi yhteistoimintatehtäväksi, ja samassa laissa on kategorinen säännös julkisen vallan käytöstä suhteessa Eläketurvakeskukseen, jolla on velvollisuus antaa Finanssivalvonnalle taloudellisen valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot (ETKL 13 §).<sup>22</sup> Niin ikään kirjanpidon ja tilinpäätöksen osalta Finanssivalvonnan toimivalta suhteessa Eläketurvakeskukseen on säännelty kaikkea muuta kuin ”yhteistoimintamuotoa” muistuttavaksi (vrt. ETKL 14 §).

Eläketurvakeskus on osallistunut ja joutunut osallistumaan toimialansa lainsäädäntövalmisteluun ”tarpeettoman laajasti”. Tästä seikasta selvityshenkilön kuulemat etujärjestöjen ja myös julkissektorin eläkelaitosten edustajat olivat yksimielisiä. Nykyasiantilan syistä keskeisiksi nousivat sosiaali- ja terveysministeriön heikot resurssit ja tätä myöten riittävän asiantunteumuksen puuttuminen. Eläketurvakeskuksen lainvalmistelutoimivalta lienee johdettavissa sen tehtävästä työeläketurvian kehittäjänä. Joka tapauksessa lainvalmistelussa vallitsee muodon ja todellisuuden välinen ristiriita sosiaali- ja terveysministeriön ja ETK:n kesken.

Eläketurvakeskuksen tehtävänä on edistää ja yhteen sovittaa työeläketurvian toimeenpanoa ja kehittämistä (vrt. ETKL 2 § 1 mom. 1 k.). Vasta vuonna 2007 hallituksen esityksestä (HE 53/2007 vp) ilmenee se, että sanonnallisesti väljällä edistämällä ja yhteen sovittamisella

<sup>22</sup> Vrt. myös VNA Eläketurvakeskuksesta (1010/2006), 8 §.

tarkoitettaneen ETK:n tosiasiallista, keskeistä koordinoititehtävää lainvalmistelutyössä. Vaikka hallituksen esityksen perusteella (HE 53/2007 vp, 11) julkisten alojen eläkejärjestelmien kehittämisvastuu on niillä itsellään, työeläkejärjestelmän kokonaisuuden kannalta on kuitenkin tärkeitä, että eri sektorien lainvalmistelutyö sovitettaisiin eläketurvan yleiseen kehitykseen. Eläketurvakeskus tuottaa uudistusesitysten tueksi asiantuntijatietoja.

Mikäli nykysäännös on tarkoitettu valtuussäännökseksi, se on sisällöltään väljä ja tulkinnanvarainen sekä kiertää kuin ”kissa kuumaa puuroa” sitä tosiasiaa, että *eläkejärjestelmien lainvalmistelutyön tulisi kuulua* viranomaiselle eli tässä tapauksessa *sosiaali- ja terveysministeriölle* (vrt. myös ETKL 2 § 2 mom. 3 k.), *yhteistyössä keskeisten työmarkkinajärjestöjen kanssa*. Tästä peruslähdekohdasta on seurannut se tosiasia, että julkisyhteisöjen eläkelainsäädäntö on mukautunut seuraamaan keskeisintä uudistuskohdetta (TyEL).

*Eläketurvakeskukselle ei voida siirtää norminantovaltaa, koska ETK ei ole perustuslain 80 §:n 2 momentin tarkoittama muu viranomainen*. Tästä syystä laitos voi antaa työeläkesäädösten soveltamisesta sitovien ohjeiden sijasta vain suosituksia. Hajautetussa työeläkejärjestelmässä, joita hoitavat itsenäiset yksityisoikeudelliset eläkelaitokset sekä myös julkisoikeudelliset laitokset (kunta/kirkko) ja valtiovarainministeriön alainen Valtiokonttori, on erittäin tärkeitä varmistaa se, että lainsäädäntöä sovelletaan työntekijään, virkamieheen (viranhaltijaan), yrittäjään ja työnantajaan samalla tavalla riippumatta siitä, missä eläkelaitoksessa työeläkevaikutus on järjestetty.

Eläketurvakeskuksen työeläkelakien täytäntöönpanossa, soveltamiskäytäntöä yhdenmukaistavilla ohjeilla on siis vakuutettujen, eläkkeenhakijoiden ja -saajien sekä työnantajien oikeusturvan kannalta erittäin tärkeä merkitys (vrt. jo StVM 5/2006 vp, 6). Sanottu näkökulma on entisestään korostunut vuoden 2005 työeläkeuudistuksen ja julkisen sektorin työeläkevakuutajien tultua entistä kiinteämmin mukaan (2008) ETK:n toimintaan. Eläketurvakeskusta koskevan lain muutoksen yhteydessä (L 1111/2007) hallituksen esityksen perustelut (HE 53/2007 vp, 13) jäävät osin arvoituksellisiksi:

”Vaikka Eläketurvakeskus toimisi jatkossa myös julkisten alojen eläketurvan kehittämisen yhteiselimenä, ensisijainen vastuu julkisten alojen eläketurvan kehittämisestä säilyisi edelleen julkisten alojen työeläkejärjestelmillä.”

Julkisen sektorin eläkejärjestelmän jääminen tämän lainsäädäntöratkaisun jälkeenkin erilliseksi suhteessa muuhun Eläketurvakeskuksen tehtäväkenttään on tosiasia, jonka muuttaminen on yhteydessä ETK:n aseman ja tehtävien kokonaisuudistukseen. Tätä ajattelua kiinteyttää myös se tosiasia, että kunnallisen eläkelain (549/2003) muutoksen yhteydessä (L 916/2008) Kutien eläkevakuutuksen toiminnan yleinen valvota kuuluu valtiovarainministeriölle.

Eläketurvakeskuksen mahdollisuudet ohjata suosituksin julkisyhteisöjen työeläkejärjestelmien täytäntöönpanoa ja kehittämistä ovat olemattomat. Suositus on vain suositus, vailla oikeudellista sitovuutta ja velvoittavuutta, koska ETK ei ole viranomainen.. Vuoden 2008 syksyllä kansainvälisestä finanssikriisistä alkanut talouslama ja sen aiheuttaman työntekijöiden ”irtisanomisaallon” paineet myös työkyvyttömyyseläkejärjestelmään korostaisivat entisestään sitovien viranomaisohjeiden merkitystä yhdenmukaisen ratkaisukäytännön edistämiseksi ja yksilön oikeusturvan vahvistamiseksi.

Eläketurvakeskuksen hallinto tuskin voi luonnehtia keveäksi; niin edustuselin kuin hallituskin ovat suuria ja äärimmäisen tarkasti niin sanotun kolmikannan mukaisesti valittuja (ETKL 7 §

ja 9 §).<sup>23</sup> Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön toimivalta osana eduskunnalle vastuunalaista valtioneuvostoa jää ohueksi.

En ole kuitenkaan ryhtynyt tarkemmin pohtimaan Eläketurvakeskuksen hallinnon keventämistä nykypohjalta ja/tai sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön toimivallan mahdollista vahvistamista, koska se vaikuttaisi suoranaiselta pilkunsiirrolta suhteessa myöhemmin (3.3 ja 4) tekemäni kokonaisuudotukseen. Oikeudellisen sääntelyn ajantasaisuuden osalta viittaan lisäksi aikaisemmin esitettyyn (2.4).

### 3.2 Tehtävien siirto valtion asianomaiselle viranomaiselle

Kukin valtioneuvoston ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta (PL 68.1 §). Ministeriöistä, niiden toimialasta ja asioiden jaosta ministeriöiden kesken on säädetty perustuslailla, lailla ja valtioneuvoston asetuksella.<sup>24</sup> Sanotulla perusteella, mikäli Eläketurvakeskuksen tehtäviä osittain siirrettäisiin valtion asianomaiselle viranomaiselle, tämä viranomainen olisi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (VNA 90/2008).

Kansallisesti on tärkeää ja varsinkin Lissabonin sopimuksen hyväksymisen jälkeen, että Suomessa pystytään määrittelemään *yleishyödylliset palvelut ja yleiseen taloudelliseen etuun liittyvät palvelut* täsmällisesti sekä laaditaan näihin palveluihin liittyvä kansallinen strategia (ks. myös StVL 7/2008 vp). Unionin toimivalta yleishyödyllisyyden määrittelyssä laajenee, jolloin strateginen ajattelu suomalaisen työeläkejärjestelmän turvaamisessa korostuu.

Käytännön tasolla Eläketurvakeskuksen kansainväliset tehtävät, ennen muuta unionialuetta koskevat, ovat luonteeltaan lähinnä sellaisia, että ne kuuluisivat ministeriötasolle ratkaistaviksi (vrt. ETKL 2 § 2 momentin kohdat 3-5). Toisekseen sitomattomien suositusten (ETKL 2 § 1 mom. 6 k.) muuntaminen sitovan ja velvoittavan oikeudellisen ohjauksen varmistamiseksi työeläkelainsäädännön määräysten soveltamisesta vaatisi lain tasoisen säännöksen (PL 80 §) ministeriön tueksi oikeudellisen ohjauksen terävöittämiseksi.

Yksityisten ja julkisten alojen työeläkelainsäädännön yhdenmukaistamiseen johtaneet uudistukset (lait 2006, toteutus 2007) ja yhteiset tietoliikennetarkistukset (vrt. Arek Oy) ovat johtaneet yhä tiiviimpään informaatioyhteistyöhön yksityisen ja julkisen sektorin kesken. Eläketurvakeskus päätti siirtää eläkelaitoksia suoraan palvelevat ETK:n tietojärjestelmät Arekin hoidettavaksi vuoden 2008 alusta.

Väljän toimivaltansa siirron tueksi Eläketurvakeskus ilmeisesti perusti ennen muuta työntekijän eläkelain (TyEL) hallituksen esityksen perusteluihin (HE 45/2005 vp). Tietojärjestelmäsiirrosta huolimatta ETK vastaa edelleen lakisääteisten tehtäviensä hoitamisessa tarvittavista rekistereistä ja eläkelaitosten työeläkelakien mukaista toimintaa varten tarvittavien tietojen ja niiden välittämiseen tarvittavien palvelujen saatavuudesta.

Eläketurvakeskuksen, yksityisten ja julkisten eläkelaitosten omistama ja kustantama Arek Oy, sen asema ja tehtävät eivät kaipaa muutoksia. Kustannusten kalleus tietojärjestelmien rakentamisessa, tai tuotetuissa palveluissa oli yleinen selvityshenkilön kuulemma kritiikki asiantuntijoilta suhteessa Arek Oy:n perustamiseen ja toimintaan. Kritiikki sijansa saakoon. Sen sijaan

<sup>23</sup> Vrt. myös VNA eläketurvakeskuksesta (1010/2006), 1 § sekä myös 5 §.

<sup>24</sup> Ks. PL 68 § ja L valtioneuvostosta (175/2003), 1-2 § sekä valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003), 3 luku.

Eläketurvakeskuksen toimivalta perustaa osakeyhtiöitä ja/tai ulkoistaa keskuksen tehtäviä vaatisi tuekseen nykyistä selkeämmän valtuutussäännöksen.

*Työeläkejärjestelmän toimeenpanon ja kehittämisen kannalta on välttämätöntä, että ansioeläkejärjestelmän toimeenpanoa voidaan tarkastella kokonaisuutena (vrt. myös HE 53/2007 vp). Tämä peruslähtökohta sai selvityshenkilön kuulemilta etujärjestöjen edustajilta lähes aksiooman luonteen. Niin ikään kuullut viranomaisten edustajat vastustivat Eläketurvakeskuksen tehtävien osittaista siirtämistä valtion asianomaiselle viranomaiselle.*

Mikäli ETKL:n 2 §:ssä kirjatut julkiset hallintotehtävät ja/tai julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät siirrettäisiin sosiaali- ja terveysministeriölle, muuttuisi Eläketurvakeskuksen asema suhteessa eläkelaitoksiin ja niille monopoli-asemassa palveluja tarjoavana aivan toisenlaiseksi, ehkä kestävämmäksi ottaen myös huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimus (RS) sekä voimassa olevan kilpailurajoituslain (480/1992) säännökset. Tämän vuoksi ja kun kokonaisuutena toimivaa organisaatiota ei ole syytä ryhtyä viipaloimaan, *selvityshenkilö suhtautuu kielteisesti julkisten hallintotehtävien osittaiseen siirtämiseen Eläketurvakeskukselta asianomaiselle valtion viranomaiselle.*

### **3.3 Eläketurvakeskus valtion viranomaisena**

Suomalaista työeläkepolitiikkaa koskevat linjanvedot on tehty jo ennen tulopoliittisia kokonaisratkaisuja vahvasti etujärjestöjen ratkaisuihin, joille on haettu ylimpien valtioelinten hyväksyntä perustuslain mukaisessa valtasuhdejärjestelmässä (työeläkelait). Merkittävät lainsäädäntömuutokset on tähän saakka valmisteltu niin sanottuina kolmikantaratkaisuihin eli valtioneuvoston ja etujärjestöjen välisenä yhteistyönä. Talven 2009 eläkekiistojen ratkaisussa hallituksen ja keskeisten työmarkkinajärjestöjen välillä (11.3.2009) todetaan yksiselitteisesti:

”Kaikki työeläkepolitiikkaa koskevat asiat valmistellaan yhteistyössä keskeisten työmarkkinajärjestöjen kanssa, kuten hallitusohjelma (Matti Vanhanen II) todetaan.”

Eläketurvakeskus ei voi olla eikä siitä pidä muodostua eläkepolitiikan linjanvetäjä. Näin ollen se ei voi toimia lainvalmisteluelimenä, vaan suomalaisen työeläkejärjestelmän keskitettynä toimeenpanoelimenä ja yhteiskunnallisena palveluelimenä. Työeläkelaitosten tai niiden edustajien osallistuminen Eläketurvakeskuksen toimintaan vaikuttavaan päätöksentekoon, jopa lainvalmistelutyöhön, muodostuu myös ongelmalliseksi niin Euroopan yhteisön perustamissopimuksen edellyttämän lojaliteettiperiaatteen (RS 10 art.) kuin kilpailusäännöstenkin (vrt. RS 81 art.) vuoksi. *Eläketurvakeskuksen toimivaltaa tulee selkiyttää suhteessa eläkelaitoksiin ja suhteessa sosiaali- ja terveysministeriöön.*

### **Kustannusosuus verovelvollisuuden tuntomerkinä**

Maksuja eivät koske yhtä tiukat perustuslailliset vaatimukset kuin verojen osalta on säädetty. Valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla (PL 81.2 §). Valtion maksuperustelaki (150/1992) on luonteeltaan yleislaki, jonka merkitys tilivirastoille osana ”tuloksellisuuden sääntelyä” on ollut suuri. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan omaksuman tulkintakäytännön

nojalla maksuille on ominaista, että ne ovat korvauksia tai vastikkeita julkisen vallan palveluista; muut rahasuoritukset valtiolle ovat valtiosääntöoikeudellisesti veroja.<sup>25</sup>

Nykyisen perustuslain voimassaoloaikana eduskunta ja sen perustuslakivaliokunta ovat ehkä tiukentaneet tulkintaansa maksun ja veron välillä, veron suuntaan (vrt. PL 81.1 §).

Käsitellessään hallituksen esitystä (HE 175/2002 vp) laiksi Rahoitustarkastuksesta, ja Rahoitustarkastuksen kustannusten kattamiseksi perittävää valvontamaksua eduskunnan perustuslakivaliokunta linjasi kiintoisasti eräitä veron ja maksun välisiä eroja (PeVL 67/2002 vp, 3-4):<sup>26</sup>

Jos maksu peritään *yleisesti* toiminnan rahoittamiseen, kyse on pikemminkin verosta kuin maksusta. Valiokunta katsoi lisäksi, että *mitä suuremmaksi ero maksun ja etenkin julkisoidelliseen tehtävään liittyvän suoritteiden tuottamisesta aiheutuvien kustannusten välillä kasvaa*, sitä lähempänä on pitää suoritusta valtiosääntöoikeudellisesti verona. Veron suuntaan viittaa myös se, jos suoritusvelvollisuuden aiheuttamista suoritteista ei voi kieltäytyä ja velvollisuus koskee suoraan lain nojalla tietyt tunnusmerkit täyttäviä oikeussubjekteja. *Rahasuorituksen mahdollisella rajoitetulla käyttötarkoituksella ei ole merkitystä suorituksen valtiosääntöoikeudellisen luonteen arvioinnissa.*

Työntekijän eläkelain 180 §:n nykyisällön mukaan (L 1112/2007) Eläketurvakeskuksen kustannuksista vastaavat työntekijän eläkelain 3 §:ssä tarkoitettua yksityisten ja julkisten alojen työeläkelakien mukaista eläketurvaa hoitavat eläkelaitokset siten kuin Eläketurvakeskuksesta annetun lain 5 §:ssä säädetään. Sen perusteella ETK:lla on oikeus periä tuottamistaan palveluista toimintokohtaisia palvelumaksuja. Näistä valtaosa vuoden 2008 tilinpäätöksen mukaan oli rekisteripalvelujen myyntiä (14, 3 milj. euroa). Näiltä osin Eläketurvakeskuksen tulorahoituksen perusta on moitteeton.

Vaikeaselkoisen kustannusosuuspykälän (ETKL 5 §) pääsisältö on seuraava: Eläketurvaa hoitavat eläkelaitokset vastaavat Eläketurvakeskuksen lakisääteisten tehtävien hoitamisesta aiheutuvista kustannuksista siltä osin kuin ETK:n saamat palvelumaksut ja muut tuotot (korot ja osingot) eivät riitä niitä kattamaan. *Eläketurvakeskus määrää maksettavaksi eläkelaitosten kustannusosuudet.* Tätä ennen on keskuksen esityksestä *sosiaali- ja terveysministeriö vahvistanut* työntekijän eläkelain 183 §:n 2 momentin nojalla *vastuunjakoperusteet*. Eläkelaitos voi hakea muutosta ETK:n määräämästä kustannusosuuden maksuunpanosta niin kuin työntekijän eläkelain 131 §:ssä säädetään. *Kustannusosuus saadaan periä ilman tuomiota ja päätöstä* siinä järjestyksessä kuin verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007) säädetään.

Jos peilaa eläkelaitoksille määrättävää kustannusosuutta perustuslakiin ja perustuslakivaliokunnan linjaratkaisuun veron ja maksun välillä, täyttää kustannusosuus kaikki valiokunnan määrittelemät veron kriteerit. Sellainen peruste, ettei kustannusosuus olisi vero, koska kysymys ei ole viranomaisesta, jolla olisi oikeus veron määräämiseen, ei voi tulla myöskään kyseeseen laillisuusarviossa. Silloin ainut vastaus oikeusvaltiossa on *saattaa Eläketurvakeskuksen rahoituksen ydinosa perustuslain mukaiseksi*. Sosiaali- ja terveysministeriön vahvistamat vastuunjakoperiaatteet eivät täytä veron suuruutta koskevaa lakisääteisyysvaatimusta (vrt. PL 81 §). Näin ollen *kustannusosuusmaksu*, jonka eläkelaitokset ovat velvollisia suorittamaan

<sup>25</sup> Tulkintakäytännöstä PeVL 61/2002 vp ja PeVL 66/2002 vp.

<sup>26</sup> Ks. myös PeVL 28/2008 vp, 3 ja L Finanssivalvonnan valvontamaksusta (879/2008).



välillisen julkisen hallinnon yksikkönä pidettävälle Eläketurvakeskukselle kustannusten korvaamiseksi (yli 70 % kokonaismenoista) *on valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan vero*.

Koska kustannusosuusmaksu on valtiosääntötulkintani perusteella asiallisesti vero, merkitsee se sitä että *Eläketurvakeskuksesta säädetyn lain nykyinen 5 § on ristiriidassa niin perustuslain 81 §:n kuin 124 §:n kanssa*. Veron määrääminen, sen pakkoluonteen vuoksi, on merkittävää julkisen vallan käyttöä, minkä tulee kuulua yksinomaan viranomaiselle. Tästä johtopäätöksestä valtiosääntöoikeudellisesti muun ohessa seuraa, että ei-viranomainen Eläketurvakeskus määrää veron niin yksityisoikeudellisille oikeussubjekteille kuin julkisyhteisöjen viranomaisille; Valtiokonttorille, Kuntien eläkevakuutukselle, Kirkon keskusrahastolle ja ortodoksisen kirkon keskusrahastolle sekä Suomen Pankille ja Kansaneläkelaitokselle (vrt. HE 53/2007 vp, 10).

### **Eläketurvakeskus sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalalla**

Selvitystyön kuluessa olen tullut vakuuttuneeksi siitä, että Eläketurvakeskuksella on poikkeuksellista asiantuntijavahvuutta niin työeläketurvan toimeenpanossa ja kehittämisessä kuin eläketurvan arvioinnissa tutkimuksin ja tilastopalveluin. Näin ollen hajautetussa suomalaisessa eläkejärjestelmässä ETK on välttämätön osa toteuttamaan perustuslain 19 §:n takaamaa lakisääteisen perustoimeentulon turvaa.

Historialliset syyt ja työmarkkinajärjestöjen kiistämättömät ansiot yksityissektorin työeläkelainsäädännön synnyssä ja uudistuksessa ovat kuitenkin johtaneet Eläketurvakeskuksen osalta oikeudellisiin ongelmiin suhteessa nykyisen perustuslain 80-81 §:n ja 124 §:n säännöksen kanssa.

Tietynlainen epäselvyys siitä, miten Eläketurvakeskuksen asema, tehtävät ja rahoitus tulisi muutosten keskellä säännellä, ei koske pelkästään ylimpiä valtioelimiä vaan myös useimpia kuulemiani asiantuntijoita. Ehkä viimeisimpänä esimerkkinä oikeudellisista ongelmista on julkisista hankinnoista säädetty laki (348/2007). Hallituksen esityksen perusteluissa *Eläketurvakeskuksen katsottiin kuuluvan julkishallintoon ja rinnastettiin julkisoikeudellisena laitokseksi Kansaneläkelaitokseen*.<sup>27</sup>

Pelkistetty johtopäätös tältä osin on: Eläketurvakeskuksen osalta lähes kaiken säilyttämistä nykyisellään on perusteltavissa vain tarkoituksenmukaisuusnäkökohdin, mutta laillisuusnäkökulmasta, erityisesti Suomen perustuslain vuoksi, muutoksiin on tarvetta. Olen tullut vakuuttuneeksi siitä, että *Eläketurvakeskuksen aseman, tehtävien ja rahoituksen sekä valvonnan selkiyttäminen vaatii kokonaisratkaisun, joka perustuu viranomaisena toimivaan Eläketurvakeskukseen julkisoikeudellisena laitoksena*.

Hallituksen esityksen perusteluissa esitetty ajatus rationalisointihyödyistä sopii erinomaisesti niin nykymuotoiseen Eläketurvakeskukseen kuin myös viranomaismalliin (edellä s. 30). Näin ollen esitetty väite siitä, että rationalisointi olisi saavutettavissa vain ei-viranomaisena, on tarkoituksenmukaisuusperustein kestävä. Rationalisointikin vaatii vankan laillisuusperustan, erityisesti oikeusvaltiossa (vrt. PL 81 §).

Työeläkejärjestelmän keskeisen yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi ja se, että Euroopan unionin talous- ja rahaliitto (RS 98-104 art.) asettaa jäsenvaltioille erityisvelvoitteita, olisi

<sup>27</sup> Vrt. myös HE 50/2006 vp, yksityiskohtaiset perustelut. Ks. myös HE 66/2008 vp, yksityiskohtaiset perustelut.

ennakoinut Finanssivalvonnan sijoittamista hallitusvallan (valtioneuvosto) alaisuuteen eikä Suomen Pankin yhteyteen. Hallituksen esityksen perusteella sijoitusvaihtoehtoista jää ulkopuoliselle arvioijalle suuhun ikävä arpomisen maku.<sup>28</sup> Finanssivalvonnan muodostaminen yhdistämällä Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston tehtävät toi uudelle finanssimarkkinoiden toiminnan valvojalle sellaisia tehtäviä, joiden kuulumista keskuspankin yhteydessä toimivalle viranomaiselle on vaikea perustella.

Eläketurvakeskuksen taloudellinen valvonta kuuluu finanssivalvonalle (ETKL 13 §). Ottamatta enempää kantaa Finanssivalvonnan sijoittamiseen Suomen Pankin yhteyteen ja entisen Vakuutusvalvontaviraston sijoittamiseen osaksi Finanssivalvontaa, on Eläketurvakeskuksen kirjanpidon ohjaus ja taloudellinen valvonta säädetty epäjohdonmukaisella tavalla. Perustuslakivaliokunta piti tärkeänä tämänkaltaisten tehtävien siirtämistä pois Finanssivalvonnalta mahdollisimman pian asianmukaisin lainsäädäntömuutoksia (vrt. PeVL 28/2008 vp).

Eläketurvakeskuksen taloudellinen valvonta kuului aikaisemmin Vakuutusvalvontavirastolle, joka toimi sosiaali- ja terveysministeriön toimialalla. Eläketurvakeskus ei harjoita vakuutus-toimintaa eikä sille ole laissa asetettu vakavaraisuusvaatimuksia eikä vaatimuksia sijoitustoiminnasta tai riskienhallintajärjestelmistä. Näin ollen *Eläketurvakeskuksen taloudellinen tai muu valvonta ja kirjanpidon ohjaus eivät kuulu luontevasti Finanssivalvonalle* (vrt. myös HE 66/2008 vp, nykytilan arviointi). Loogisesti asia juridisesti ratkaistaan silloin, kun Eläketurvakeskus on sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla toimiva julkisoikeudellinen laitos.

Suomessa työeläkejärjestelmän toimeenpanon on järjestetty muihin Euroopan unionin jäsenvaltioihin verrattuna poikkeuksellisella tavalla, koska työeläkevakuutusta hoitavat yksityisoikeudelliset eläkelaitokset. Järjestelmään kuuluvien sosiaalivakuutukseen liittyvien tavoitteiden ja toisaalta yrityksiin sovellettavien kilpailusääntöjen yhteensovittaminen on ongelmallista (ks. myös StVL 10/2009 vp, 1-2). Ydinkysymys on siinä, *syrjäytyvätkö kilpailusäännökset sosiaalipoliittisia tavoitteita toteuttavan erityislainsäädännön tieltä vai sovelletaanko kilpailusäännöksiä erityislainsäädännöstä huolimatta ja missä mittakaavassa*. Nykymuotoisella Eläketurvakeskuksella ei kuitenkaan ole sellaisia tehtäviä, jotka olisi todettu EU:n kilpailusäännösten valossa erityisen ongelmallisiksi.

Suhteessa Euroopan unioniin niin sanotun TyEL -järjestelmän rajaaminen unionin sisämarkkinalainsäädännön ulkopuolelle liittyy kiinteästi siihen, mihin suuntaan *yleishyödyllisiä palveluja* koskeva lainsäädäntö kehittyy sen jälkeen, jos Lissabonin sopimus tänä vuonna myös Irlannissa hyväksytään. Rajanveto kansallisen sosiaaliturvalainsäädännön ja unionin sisämarkkinalainsäädännön välillä on jännitteinen ja ikään kuin veteen piirretty viiva. Sen osoittavat niin Rooman sopimuksen soveltamisesta (RS 86 art.) annetut yhteisön tuomioistuimen tulkintaratkaisut, kiistely palveludirektiivin sisällöstä kuin Euroopan perustuslaista, samoin kuin unionin perussopimusuudistuksen sisällön muotoutumisvaiheet. Toistaiseksi (onneksi) Suomen työeläkejärjestelmä ei ole ollut Euroopan yhteisön tuomioistuimen arvioitavana (vrt. myös SuVM 1/2009 vp, 10).

---

<sup>28</sup> Ks. HE 66/2008 vp, yleisperustelut, nykytilan arviointi. Jälleen kerran perusteluksi nostetaan se, että kokemukset osoittavat (Rahoitustarkastus) tämän järjestelmän takaavan henkilöstön riittävän ammattitaidon turvaamisen, koska perustettava Finanssivalvonta *mahdollistaa joustavat ja kilpailukykyiset henkilöstön palvelussuhteen ehdot*.

*Yksityisen työeläkejärjestelmän jäämistä sisämarkkinakilpailun ulkopuolelle voidaan parhaiten edistää vahvistamalla järjestelmän ohjauksen julkisoikeudellisia piirteitä* (vrt. Finanssi- valvonta) ja *välttämällä sellaisia toimia, jotka nostaisivat esiin vaatimuksen toiminnan saatamisesta vapaan kilpailun piiriin.*<sup>29</sup> Nykyinen TyEL -järjestelmä nojaa lakisääteisyteen ja yhteisvastuun periaatteelle aina konkurssiyhteisvastuuseen saakka. Sen täytäntöönpano ja yhteensovitus julkissektorin työeläkejärjestelmiin on syytä hoitaa keskitetysti ja koordinoidusti Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle sijoitettavan Eläketurvakeskuksen toimesta.

### **Tarvittava lainsäädäntö**

Eläketurvakeskuksen muuttaminen julkisoikeudelliseksi laitokseksi sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä tarvitsee tuekseen lain tasoiset säännökset (vrt. PL 119 §). Vaikka laitos toimisi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla, ei ole luontevaa ja ottaen huomioon Eläketurvakeskuksen tehtävät sijoittaa laitosta osaksi ministeriön organisaatiota, osaksi vaakuutusosastoa (vrt. VNA 90/2008, 3 §) sillä *Eläketurvakeskukselle julkisoikeudellisena laitokseksi tulisi kuulua itsenäinen toimivalta työeläketurvan toimeenpanosta.*

Sanotusta syystä Eläketurvakeskusta johtaisi viisijäseninen, valtioneuvoston kolmeksi vuodeksi nimeämä *hallitus*, jossa olisi edustettuna keskeisin työeläketurvan asiantuntemus. Hallituksen puheenjohtajana toimisi sosiaali- ja terveysministeriön edustaja. Hallituksen kokoonpanossa olisi mukana myös työ- ja elinkeinoministeriön sekä valtiovarainministeriön edustajat, ja lisäksi kaksi muuta jäsentä. Julkisoikeudellista laitosta hallituksen alaisuudessa johtaisi valtioneuvoston nimittämä *toimitusjohtaja*, joka vastaisi asioiden esittelystä hallitukselle ja sen päätösten toimeenpanosta. Julkista valtaa käyttävien tulisi olla valtioon virkasuhteessa, julkisoikeudellisessa palvelusuhteessa. Sen sijaan Eläketurvakeskuksen muu henkilöstö säilyisi myös uudistuksen jälkeen työsuhteessa laitokseen.

Työeläketurvan kehittämiseksi Eläketurvakeskuksella tulee säilyttää vahva, koko suomalaista työeläkejärjestelmää palveleva tutkimus- ja tilastointitiedon tuottaminen. Järjestelmän koordinoimiseksi ja yhteensovittamiseksi tarvitaan *työeläkejärjestelmän neuvottelukunta*, joka toimisi *neuvoa antavana toimielimenä* työeläkekysymyksissä. Neuvottelukunnan asettaisi nelivuotiskaudeksi sosiaali- ja terveysministeriö, joka määräisi myös neuvottelukunnan puheenjohtajan. Tässä neuvottelukunnassa olisi syytä olla edustajat niin julkissektorista kuin yksityisistä työeläkelaitoksista ja etujärjestöjen edustajista.

Neuvottelukunnan tulisi antaa lausuntoja ja tehdä esityksiä koko työeläkejärjestelmän toimeenpanon kehittämiseksi. *Suomalaisen työeläkejärjestelmän kehittäminen ja koordinoiminen tulisi selkeästi yhden ministeriön (STM) alaisuuteen.* Asia on tärkeä niin kansallisesti kuin suhteessa Euroopan unioniin.

Juridista estettä ei liene sille, että Eläketurvakeskuksen kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä noudatettaisiin edelleen soveltuvin osin kirjanpitolakia (1336/1997) ja kirjanpitoasetusta (1339/1997). Taloudenhoidon sisäisen valvonnan osalta laitos olisi sosiaali- ja terveysministeriön alainen. Eläketurvakeskuksen taloudenhoidon ulkoinen valvonta vuositilintarkastukseen kuuluisi valtionalouden tarkastusviraston toimivaltaan.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Ks. myös L julkisista hankinnoista (348/2007), yksinoikeuteen perustuvat palveluhankinnat (12 §).

<sup>30</sup> Tästä PL 90.2 § ja L valtionalouden tarkastusvirastosta (676/2000), 2 §. Vrt. myös PL 90.1 § ja tarkastusvaliokunnan valvontatoimivalta.

1. Laki Eläketurvakeskuksesta sisältäisi ainakin säännökset:
  - asemasta ja tehtävistä
  - tietojensaantioikeudesta
  - muutoksenhausta
  - hallinnosta ja
  - taloudesta.
2. Tarkemmat säännökset sisältyisivät valtioneuvoston sosiaali- ja terveysministeriön esittelystä antamaan asetukseen.

Julkisoikeudellisen laitoksen, Eläketurvakeskuksen, oikeudesta periä kaikilta eläkelaitoksilta<sup>31</sup> kustannusosuusmaksua (vero) olisi perustuslain 81 §:n säännöksen johdosta säädettävä erillislailla.

Sosiaali- ja terveysministeriö määräisi maksettaviksi eläkelaitosten kustannusosuudet.

3. Laki Eläketurvakeskuksen kustannusosuusmaksusta (vero) sisältäisi ainakin seuraavat säännökset:
  - maksuvelvollisuudesta
  - maksun suuruuden perusteista ja
  - oikeusturvan toteuttamisesta.

Eläketurvakeskuksen toiminnan rahoittamiseksi kustannusosuusmaksu kattaisi noin 70 % laitoksen menoista. Muut tuotot nykyisenkaltaisina toimintokohtaisina palvelumaksuina laitos voisi periä tukenaan valtion maksuperustelain (150/1992) säännökset. Loput Eläketurvakeskuksen menoista katettaisiin vuotuisesta valtion talousarviosta.

## 4 Yhteenveto selvityshenkilön ehdotuksista

### ETK ei-viranomaisena

Eläketurvakeskuksen säilyttämistä nykyisen kaltaisena orgaanina on perusteltu erittäin vahvasti tarkoituksenmukaisuusnäkökulmista (HE 53/2007 vp, 8), ja samalla myös epävarmasti viittaamalla tarpeeseen selvittää erikseen keskuksen asemaa. Myös useiden kuulemieni asiantuntijoiden käsitykset Eläketurvakeskuksen asemasta ei-viranomaisena/viranomaisena nojasivat lähes yksinomaan tarkoituksenmukaisuuskäsityksiin.

Eläketurvakeskuksen aseman ja tehtävien säilyttämistä pääosin nykyisellään voidaan perustella pitkällä perinteellä, asiantuntijavahvuutena ja Eläketurvakeskuksen hallinnon niin sanotulla kolmikantamallilla. Selvityksen yhteydessä esitetyt ”viranomaispäilyt” kohdistuivat valtionhallinnon tuottavuusohjelmaan, sosiaali- ja terveysministeriön heikkoon resurssitilanteeseen lainvalmistelutyössä sekä valtion kilpailukyvyttömiin palvelussuhteiden ehtoihin. Selvityshenkilön on ja olisi helppo yhtyä näihin käsityksiin ja päätyä niin sanottuun nollaselvitykseen.

Kuitenkaan useilla kuulluista asiantuntijoista ei ollut selkeää käsitystä siitä, miten Eläketurvakeskuksen asema tulisi muutosten keskellä järjestää yksityisiä työeläkelaitoksia, ja julkisyhteisöjen työeläkeorgaaneja palvelevaksi toimielimeksi. Myöskään Eläketurvakeskuksen ja TELA:n välinen työnjako ei ole kaikilta osin selkeä. Esimerkiksi tiedottamisen ja koulutuksen

<sup>31</sup> Eläkelaitoksella tarkoitetaan TyEL 2 §:n tavoin työeläkevakuutusyhtiötä, eläkekassaa tai eläkesäätiötä.

alueilla on todettavissa osittaista päällekkäisyyttä Eläketurvakeskuksen ja työeläkevakuuttajat TELA:n kesken.

Vaihtoehtojen puuttuessa nykymuotoinen ETK välillisen julkisen hallinnon orgaanina – välittömän valtionhallinnon ohjauksen ulkopuolella olisi - kuultujen enemmistön käsitysten perusteella – tarkoituksenmukaisuusnäkökulmasta paras vaihtoehto. Olen yrittänyt suhtautua selvityshenkilölle esitettyihin käsityksiin myös suodattavasti, koska kuultujen enemmistö on keskeisesti mukana Eläketurvakeskuksen hallituksen päätöksenteossa.

Toimivan organisaation osittainen hajottaminen sen jälkeen kun Eläketurvakeskus sai yhä vahvemmin (2008) kokonaisuuden hajanaisen työeläketurvan täytäntöönpanijana ja koordinoijana, olisi vastoin viime vuosien selkeätä kehityslinjaa. Sanotuista syistä ja selvitystyön aikana kuultujen asiantuntijakäsitysten perusteella *julkisten hallintotehtävien osittaisiirto valtion asianomaiselle viranomaiselle (STM) ei ole tarkoituksenmukaista*. Näin ollen Eläketurvakeskuksen tehtävien jonkinlainen pilkkominen keskuksen sekä sosiaali- ja terveysministeriön kesken ei tule kysymykseen - ainakaan tämän selvityksen valossa. Laillisuusnäkökulmasta sanottu siirto saattaisi julkisen vallan käytön ja myös ETK:n rahoituksen ongelmallisuuden sopusointuun perustuslain 80-81 §:n ja 124 §:n vaatimusten kanssa.

### **ETK viranomaisena**

Eläketurvakeskus on syntynyt yksityissektorin työeläkejärjestelmän lakisäateistämisen (TEL) myötä. Yksityisoikeudellisena orgaanina, mutta julkisia hallintotehtäviä hoitavana ja myös julkista valtaa käyttävänä keskusta voi pitää jonkinasteisena lainsäädäntöharvinaisuutena. Eläketurvakeskus on toimiva organisaatio, ja sen kaltaista keskuselintä tarvitsee suomalaisen työeläkejärjestelmän toimeenpano.

Työeläkejärjestelmän kokonaiskoordinaation tarve lisääntyi entisestään vuonna 2008, kun julkisyhteisöjen eläkeorganit liittyivät mukaan Eläketurvakeskuksen hallintoon ja rahoitukseen. Työeläkkeiden yhteisen ansaintarekisterin perustaminen ja toteuttaminen (Arek Oy) korostaa entisestään hajautetun työeläkejärjestelmän kokonaisuuden hallintaa.

On siis myös toinen näkökulma Eläketurvakeskuksen asemasta, tehtävistä ja rahoituksesta. Se on *laillisuusnäkökulma* julkisten hallintotehtävien hoidossa, julkisen vallan käytössä ja ETK:n rahoitusjärjestelmän veronluonteisessa osuudessa. Viranomaisena ei Eläketurvakeskuksen osalta tarvitsisi käydä juridista nuorallatanssia suhteessa voimassa olevaan perustuslain 124 §:ään; kuten yksilön perusoikeuksien, merkittävän julkisen vallan ja maksu versus veron tuntomerkkien kanssa. Näin ollen Eläketurvakeskuksen suhde perustuslakiin käy tämän selvityksen valossa yhä ongelmallisemmaksi, koska nykymuotoista keskusta ei voi pitää viranomaisena (vrt. myös PL 80-81 §).

*Julkisen ja yksityisen työeläkejärjestelmän yleisohjauksen ja koko järjestelmän koordinoinnin kehittämisen turvaamiseksi olen päättänyt esittämään Eläketurvakeskuksen muodostamista julkisoikeudelliseksi laitokseksi sosiaali- ja terveysministeriön yhteyteen. Sen asemasta, tehtävistä, hallinnosta ja rahoituksesta säädettäisiin lailla sekä tarkemmin valtioneuvoston antamalla asetuksella. Kaikilta eläkelaitoksilta perittäisiin erillinen kustannusosuusmaksu, joka olisi oikeudelliselta luonteeltaan vero, ja siksi siitä olisi säädettävä erillislailla.*

Eläketurvakeskuksen toimivalta perustaa ”alihankintaosakeyhtiö” (Arek Oy) tai niin sanotusti ulkoistaa työeläketurvan täytäntöönpanoon kuuluvia tehtäviä tulisi selkiyttää ottamalla asiasta

säädettävään lakiin tarvittava oikeussäännös. Nykyiseen lakiin Finanssivalvonnasta ja lakiin Finanssivalvonnan valvontamaksusta sisältyvät Eläketurvakeskusta koskevat säännökset voitaisiin kumota.

Muodostettavan julkisoikeudellisen laitoksen (Eläketurvakeskus) hallinnosta vastaisi viisijäseninen valtioneuvoston kolmeksi vuodeksi määräämä hallitus, jossa puheenjohtajana toimisi sosiaali- ja terveysministeriön edustaja. Järjestelmän läpinäkyvyyden ja uskottavuuden varmistamiseksi hallitukseen eivät voisi kuulua eläkelaitosten edustajat. Hallituksen jäseneltä vaadittaisiin riittävää perehtyneisyyttä työeläkejärjestelmään ja sen ohjaukseen. Eläketurvakeskusta johtaisi valtioneuvoston nimittämä toimitusjohtaja, joka toimisi hallituksen esittelijänä ja vastaisi hallituksen päätösten toimenpanosta.

Laitoksen yhteydessä toimisi sosiaali- ja terveysministeriön neljäksi vuodeksi kerrallaan asetama työeläkejärjestelmän neuvottelukunta, joka koostuisi sosiaali- ja terveysministeriön, Eläketurvakeskuksen sekä Valtiokonttorin edustajista, Kunnallisen eläkevakuutuksen edustajasta, työnantajien ja yrittäjien edustajista sekä keskeisten työntekijäjärjestöjen edustajista, kolmesta yksityisten työeläkelaitosten edustajasta. Niin ikään Eläketurvakeskuksen henkilöstö nimeäsi neuvottelukuntaan edustajansa. Tämän 13-jäsenisen neuvottelukunnan tehtävänä olisi toimia *neuvoa antavana toimielimenä* työeläkekysymyksissä.

Johtopäätösesitystäni on muilta hallinnon osilta tarkemmin perusteltu selvitysraportissa (2. ja 3. pääjakso). Useat (vähemmistö) selvityshenkilön kuulemista asiantuntijaorganisaatioiden edustajista kannattivat ja pitivät nykykehityksen valossa välttämättömänä Eläketurvakeskuksen muodostamista viranomaiseksi. Sen sijaan vain kaksi kuulluista asiantuntijoista päätyi varauksetta (yksi varauksin) kannattamaan selvitysraportissa esittämäni organisaatiomallia.

Selvitystehtävässä olen painottanut *tehtävien määrän sijasta niiden laatua*. Niin sanotut yhteistoimintatehtävät olen tulkinnut julkisiksi hallintotehtäviksi ja/tai julkisen vallan käytöksi.

Valtioneuvoston selontekoon (VNS 4/2009 vp) EU -politiikasta antamassaan lausunnossa eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta muistutti siitä, että Suomen sosiaaliturvassa on erityisjärjestelyjä, joiden huomioonottaminen ei ole itsestään selvää Euroopan unionissa. Unionin lainsäädäntötoimivaltaan kuuluvien liikkuvien työntekijöiden sosiaaliturvan koordinaation osalta on Suomella ollut vaikeuksia saada ymmärrystä asumisperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän erityispiirteille. Myös työeläkkeitä koskeva poikkeama henkivakuutusdirektiivin soveltamissäännöksistä on sosiaali- ja terveysvaliokunnan mukaan osoituksena erityisjärjestelyiden ongelmallisuudesta (StVL 10/2009 vp, 2).

On erittäin tärkeätä toimivaltasuhteiden kannalta, että *poliittiset linjanvedot suomalaisen työeläkejärjestelmän lainsäädännöllisestä kehittämisestä vedetään eduskunnalle vastuussa olevassa valtioneuvostossa, joka uudistusesitykset valmistelee yhteistyössä keskeisten etujärjestöjen kanssa*. Viranomaisena toimiva Eläketurvakeskus tarvitsee tuekseen työeläkejärjestelmän toimeenpanossa riittävän vahvan ohjaustoimivallan. *Tekemäni uudistusehdotus tukee työeläkejärjestelmän asemaa yhteiskunnallisena palveluna ja sen omaperäisyyden säilyttämistä Euroopan unionissa* sekä nyt että odotettavissa olevassa lähitulevaisuudessa (Lissabonin sopimus).

29.9.2008

## LIITE 1

### Eläketurvakeskusta koskevan sääntelyn uudistamistarpeiden selvittäminen

#### Asettaminen

Sosiaali- ja terveysministeriö on tänään asettanut professori Arvo Myllymäen selvittämään, onko Eläketurvakeskusta koskeva sääntely ajantasaista suhteessa perustuslakiin ja Eläketurvakeskuksen toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin.

#### Toimikausi

1.10.2008 - 30.9.2009

#### Tausta

Eläketurvakeskuksesta annettu laki (397/2006) tuli voimaan vuoden 2007 alusta lukien. Eläketurvakeskusta koskevat säännökset siirrettiin tuolloin työntekijäin eläkelaista (395/1961) erilliseen lakiin. Tässä yhteydessä Eläketurvakeskuksen toimivaltaa tai organisaatiota ei muutettu. Myöhemmin vuoden 2008 alusta voimaan tulleella lainmuutoksella (1111/2007) julkisen sektorin eläkelaitokset tulivat mukaan Eläketurvakeskuksen toimintaan aikaisempaa kiinteämmin. Samalla tarkistettiin myös Eläketurvakeskuksen hallintotoelimiä ja kustannusten rahoitusta koskevia säännöksiä.

Perustuslakivaliokunnan käsitellessä esitystä laiksi Eläketurvakeskuksesta (HE 45/2005 vp) se totesi lausunnossaan (PeVL 30/2005 vp), että Eläketurvakeskuksella on runsaasti julkisia hallintotehtäviä ja osaan niistä liittyy julkisen vallan käyttöä. Kysymys on siten julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, mikä tässä tapauksessa on – kun otetaan huomioon Eläketurvakeskuksen historia ja nykyinen asema yksityisten alojen työeläkejärjestelmässä – lähtökohtaisesti valiokunnan mielestä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla ”tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi”.

Valiokunta totesi vielä, että ” Eläketurvakeskuksen tehtävien lisääntyessä ja niiden muuntuessa eläkelaitosten yhteiselimen tehtävistä entistä selvemmin julkisiksi hallintotehtäviksi alkaa vastaavasti eläkelaitosten kustannusvastuu keskuksen toiminnasta saada verovelvollisuudelle ominaisia piirteitä. Näistä syistä valtioneuvoston piirissä on valiokunnan mielestä syytä ryhtyä selvittämään Eläketurvakeskuksen rahoitusjärjestelmän muuttamismahdollisuuksia taikka mahdollisuuksia siirtää Eläketurvakeskuksen hallintotehtäviä valtion viranomaisille tai järjestää Eläketurvakeskus osaksi valtion viranomaiskoneistoa”. Myös sosiaali- ja terveysvaliokunta piti tarpeellisena mainitun selvityksen tekemistä (StVM 5/2006 vp).

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti kesäkuussa 2006 selvitysmiehen selvittämään Eläketurvakeskuksen hallinnollista asemaa. Selvitysmies Arajärvi päätyi selvityksessään (STM 066:00/2006) siihen, että Eläketurvakeskuksen kaikki tehtävät, niin julkiset hallintotehtävät kuin muutkin mukaan lukien julkisen vallan käyttö, ovat yhteistoimintaa palvelevia tehtä-

viä. Eläketurvakeskusta koskevan lainsäädännön kokonaisuuden suhdetta perustuslakiin ei tässä yhteydessä tarkasteltu.

Eläketurvakeskuksesta annettua lakia muutettaessa julkisten eläkelaitosten yhteistyön tiivistyessä perustuslakivaliokunta otti kantaa Eläketurvakeskuksen rahoitusta koskeviin säännöksiin (PeVL 7/2007 vp). Valiokunta totesi, ettei sillä ole huomauttamista sen suhteen, että Eläketurvakeskuksen menoja katetaan toimintakohtaisilla palvelumaksuilla ja muilla tuotoilla. Perustuslakivaliokunta kuitenkin totesi, että eläkelaitosten kustannusosuuden määräytymisellä on verovelvollisuudelle ominaisia piirteitä ja perustuslakivaliokunta piti sen vuoksi asianmukaisempana, että sääntelyä täsmennetään siten, että se täyttää verolaille perustuslaista johtuvat vaatimukset. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta piti edelleen tarpeellisena selvittää mahdollisuuksia siirtää Eläketurvakeskuksen hallintotehtäviä valtion viranomaisille tai järjestää Eläketurvakeskus osaksi valtion viranomaiskoneistoa.

## **Tavoitteet**

Eläketurvakeskusta koskeva sääntelyn alkuperä on suurelta osin ajalta ennen nykyisen perustuslain voimaantuloa. Uuden työntekijän eläkelain (395/2006) säätämisen yhteydessä säännökset siirrettiin omaan lakiinsa ja joiltakin osin niitä on myöhemmin tarkistettu julkisen sektorin eläkelaitosten kanssa käytävän yhteistyön tiivistyessä.

Perustuslakivaliokunnan viimeisimmät kannanotot huomioon ottaen on edelleen tarpeen arvioida sitä, onko Eläketurvakeskuksella tehtäviä, jotka tulisi siirtää valtion viranomaisen hoidettavaksi tai olisiko tarpeen järjestää Eläketurvakeskus osaksi viranomaiskoneistoa. Tässä yhteydessä tulisi myös tarkastella, onko Eläketurvakeskusta koskeva sääntely ajantasaista ja riittävää suhteessa voimassa olevaan perustuslakiin. Arvioinnissa tulisi myös kiinnittää huomiota Eläketurvakeskuksen tehtävien järjestämiseen vaikuttaviin EU-säännöksiin. Lisäksi tulisi ottaa huomioon kilpailua koskevan lainsäädännön mahdolliset vaikutukset eläkelaitosten yhteistoimintaa harjoittavan Eläketurvakeskuksen toimintaan.

Eläketurvakeskuksen toimintaympäristössä on tapahtunut myös muita merkittäviä muutoksia säännösten tosiasiallisen alkuperän jälkeen. Esimerkiksi viranomaisena toimivat julkisen sektorin eläkelaitokset ovat tulleet aikaisempaa kiinteämmin mukaan Eläketurvakeskuksen toimintaan. Työeläkejärjestelmän osaksi on perustettu eläkelaitosten ja Eläketurvakeskuksen omistama Arek Oy, joka ylläpitää työeläkejärjestelmän yhteistä ansaintarekisteriä. Lisäksi Eläketurvakeskuksen tehtävät ovat lisääntyneet eläkevastuun täydennyskertoimen ja perustekorona määrittelyyn liittyen.

Eläketurvakeskusta on luonnehdittu yksityisoikeudelliseksi laitokseksi, jolla on julkisia tehtäviä, mutta toisaalta Eläketurvakeskusta on joissakin yhteyksissä luokiteltu myös itsenäiseksi julkisoikeudelliseksi laitokseksi ja osaksi välillistä julkishallintoa. Esimerkiksi kansantalouden tilinpidossa Eläketurvakeskus ja työeläkejärjestelmä luokitellaan osaksi julkista sektoria. Jos selvitysmies päätyy siihen, että Eläketurvakeskusta ei ole tarpeen siirtää osaksi valtion viranomaiskoneistoa, tulisi arvioida onko Eläketurvakeskusta koskeva nykyinen sääntely riittävää Eläketurvakeskuksen oikeudellisen aseman määrittelyn kannalta. Tässä yhteydessä tulisi arvioida myös vastaako Eläketurvakeskuksen hallinnon järjestäminen sen oikeudellista asemaa ja Eläketurvakeskuksen nykyisiä tehtäviä.

## **Tehtävä**

Selvitysmiehen tehtävänä on arvioida, olisiko perustuslaki ja Eläketurvakeskuksen toimintaympäristön muutokset huomioon ottaen tarpeen tehdä muutoksia Eläketurvakeskusta koskevaan sääntelyyn. Tehtävänä on myös selvittää, onko Eläketurvakeskuksella sellaisia tehtäviä, jotka olisi perusteltua siirtää valtion asianomaiselle viranomaiselle, tai olisiko



tarpeen muuttaa Eläketurvakeskus kokonaan valtion viranomaiseksi. Tässä yhteydessä on arvioitava myös Eläketurvakeskuksen rahoitusta.

Selvityshenkilön tulee työnsä aikana kuulla Eläketurvakeskusta, Työeläkevakuuttajat TELA ry:tä, työmarkkinajärjestöjä, yrittäjäjärjestöjä, Kilpailuvirastoa, valtiovarainministeriötä ja oikeusministeriötä. Selvityshenkilö voi tarvittaessa kuulla myös muita asiantuntijoita.

## **Organisointi**

Selvityshenkilö Arvo Myllymäki, professori

## **Kustannukset ja rahoitus**

Selvityshenkilön asettamisesta aiheutuvat menot maksetaan momentilta 46.33.01.63.39 ja tarpeen mukaan momentilta 47.33.01.63.39

Sosiaali- ja terveysministeri

Liisa Hyssälä

Osastopäällikkö, ylijohaja

Tarmo Pukkila

## **LIITTEET**

-

## **JAKELU**

Päätöksessä mainitut  
Valtiosihteeri Savolainen  
Erityisavustaja Tallavaara  
Kansliapäällikkö Välimäki  
Apulaisosastopäällikkö Haikarainen  
HARE  
VIE  
Kirjaamo

## **TIEDOKSI**

Eläketurvakeskus  
Valtiovarainministeriö  
Oikeusministeriö  
Kilpailuvirasto  
Työeläkevakuuttajat TELA  
Akava  
Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK  
Toimihenkilökeskusjärjestö STTK  
Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK  
Suomen Yrittäjät

## Liite 2

### **Keskeisimmät lähteet virallisjulkaisujen lisäksi:**

Huhtanen, Raija: *Eläketurvakeskuksen* asemasta ja tehtävistä. Artikkeliteoksessa Kultalahti & Penttilä (toim.): Oikeus- ja vakuutustiedettä 2006. Tampereen yliopisto, Oikeustieteiden laitos. Vaajakoski 2006, 19-52.

Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Helsinki 2008.

Myllymäki, Arvo: Finanssihallinto-oikeus. Toinen, uudistettu painos. Juva 2007

Tuori, Kaarlo: Onko maksu maksu vai vero vai...? Teoksessa: Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944-12/6-2004. Suomalainen lakimiesyhdistys. Jyväskylä 2004, 463-484.

Viherkenttä, Timo: *Ovatko* eläkemaksut veroja? Oikeudellisia, taloudellisia ja psykologisia näkökohtia. Teoksessa In memoriam Kari S. Tikka 1944-2006. Jyväskylä 2007, 440-449.

### **Lyhenteet:**

ETK	= Eläketurvakeskus
ETKL	= Laki Eläketurvakeskuksesta 397/2006
ETY	= Euroopan talousyhteisö
EY	= Euroopan yhteisö
HE	= Hallituksen esitys
L	= Laki
MYEL	= Maatalousyrittäjän eläkelaki 1280/2006
PeVL	= Perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	= Suomen perustuslaki 731/1999
RS	= Rooman sopimus 25.3.1957 (EY:n perustamissopimus)
STM	= Sosiaali- ja terveysministeriö
StVM	= Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö
StVL	= Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto
SuVM	= Suuren valiokunnan mietintö
TEL	= Työntekijäin eläkelaki 395/1961
TyEL	= Työntekijän eläkelaki 395/2006
VM	= Valtiovarainministeriö
VNA	= Valtioneuvoston asetus
YEL	= Yrittäjän eläkelaki 1272/2006

- 2009:
- 1 Sikiön poikkeavuuksien seulonta. Seulonta-asetuksen täytäntöönpanoa tukevan asiantuntijaryhmän muistio. (Moniste)  
ISBN 978-952-00-2754-4 (nid.)  
ISBN 978-952-00-2755-1 (PDF)
  - 2 Selvitys EVO-pisteitä tuottaneista terveystieteellisistä julkaisuista vuosilta 2003-2005. (Vain verkossa)  
ISBN 978-952-00-2756-8 (PDF)
  - 3 Mielenterveys- ja päihdesuunnitelma. Mieli 2009 -työryhmän ehdotukset mielenterveys- ja päihdetyön kehittämiseksi.  
ISBN 978-952-00-2767-4 (nid.)  
ISBN 978-952-00-2768-1 (PDF)
  - 4 Raskaan olevien päihdeongelmaisten naisten hoidon varmistaminen -työryhmän raportti. (Vain verkossa)  
ISBN 978-952-00-2769-8 (PDF)
  - 5 Yhtenäiset kiireettömän hoidon perusteet 2009.  
ISBN 978-952-00-2770-4 (nid.)  
ISBN 978-952-00-2771-1 (PDF)
  - 6 Enhetliga grunder för icke-brådskande vård 2009.  
ISBN 978-952-00-2772-8 (inh.)  
ISBN 978-952-00-2773-5 (PDF)
  - 7 Skenaarioita sosiaalimenoista. Terveystieteellisten vaikutukset ja analyysimallin esittely.  
ISBN 978-952-00-2774-2 (nid.)  
ISBN 978-952-00-2775-9 (PDF)
  - 8 Sosiaali- ja terveysministeriön toimintasuunnitelma vuodelle 2009. (Vain verkossa)  
ISBN 978-952-00-2776-6 (PDF)
  - 9 Salme Kallinen-Kräkin . Kaste-ohjelman valtakunnallinen toimeenpanosuunnitelma vuosille 2008-2011. (Moniste)  
ISBN 978-952-00-2777-3 (nid.)  
ISBN 978-952-00-2778-0 (PDF)
  - 10 Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotus sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista. (Moniste)  
ISBN 978-952-00-2779-7 (nid.)  
ISBN 978-952-00-2780-3 (PDF)
  - 11 Katja Uosukainen, Hanna-Leena Autio, Minna Leinonen. Tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset Suomessa 2008. (Moniste)  
ISBN 978-952-00-2781-0 (nid.)  
ISBN 978-952-00-2782-7 (PDF)
  - 12 Mikko Wennberg, Olli Oosi, Kaisa Alavuotunki, Sirpa Juutinen, Henrik Pekkala. Sosiaalialan kehittämishankkeen arviointi. Loppuraportti: Tulosten ja vaikutusten arviointi.  
ISBN 978-952-00-2793-3 (nid.)  
ISBN 978-952-00-2794-0 (PDF)

- 13 Selvitys ensihoidon ja sairaankuljetuksen kehittamisestä. Sairaan­kuljetuksen ja ensihoidon kehittämisen ohjausryhmän loppuraportti. (Vain verkossa)  
ISBN 978-952-00-2795-7 (PDF)
- 14 Tuottava, tuloksellinen ja laadukas työsuojeluvalvonta 2015. Työsuojeluhallinnon resurssityöryhmän raportti. (Moniste)  
ISBN 978-952-00-2796-4 (nid.)  
ISBN 978-952-00-2797-1 (PDF)
- 15 Tupakkapoliittisia lakimuutoksia ja toimia valmistele­van työryhmän loppu- ja väliraportit. Ehdotukset tupakkalain ja tupakkaverolain muutoksiksi.  
ISBN 978-952-00-2806-0 (nid.)  
ISBN 978-952-00-2807-7 (PDF)
- 16 Sanna Parrila. Perhepäivähoitohenkilöstön osaamisen kehittäminen. PERHOKE-hankkeen loppuraportti. (Moniste)  
ISBN 978-952-00-2808-4 (nid.)  
ISBN 978-952-00-2809-1 (PDF)
- 17 Vaihtoehtohoitojen sääntelytarve. Vaihtoehtohoitoja koskevan lainsäädännön tarpeita selvittäneen työryhmän raportti. (Vain verkossa)  
ISBN 978-952-00-2810-7 (PDF)
- 18 Kosteusvauriot työpaikoilla. Kosteusvauriotyöryhmän muistio. (Moniste)  
ISBN 978-952-00-2811-4 (nid.)  
ISBN 978-952-00-2812-1 (PDF)
- 19 Hannu Jokiluoma, Hannele Jurvelius. Työsuojelupiirien tuottavuusryhmän loppuraportti. (Moniste)  
ISBN 978-952-00-2813-8 (nid.)  
ISBN 978-952-00-2814-5 (PDF)
- 20 Plan för mentalvårds- och missbruksarbete. Förslag av arbetsgruppen Mieli 2009 för att utveckla mentalvårds- och missbruksarbete fram till år 2015. (Endast på webben)  
ISBN 978-952-00-2819-0 (PDF)
- 21 Huumausainepolitiikan kertomus v. 2008 valtioneuvostolle. (Vain verkossa)  
ISBN 978-952-00-2820-6 (PDF)
- 22 Toivo Niskanen, Hannu Kallio, Paula Naumanen, Jouni Lehtelä, Mika Lauhamo, Jorma Lappalainen, Jarmo Sillanpää, Erkki Nykyri, Antti Zitting, Matti Hakkola. Riskinarviointia koskevien työturvallisuus- ja työterveys­sä­än­nösten vaikuttavuus.  
ISBN 978-952-00-2821-3 (nid.)  
ISBN 978-952-00-2822-0 (PDF)
- 23 Salme Kallinen-Kräkin. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma Kaste 2008-2011. Hankeavustusopas. (Vain verkossa)  
ISBN 978-952-00-2823-7 (PDF)
- 24 Neuvonta- ja palveluverkosto ikääntyneiden hyvinvoinnin ja terveyden edistäjänä. (Vain verkossa)  
ISBN 978-952-00-2833-6 (PDF)
- 25 Simone Ghislandi, Joni Hokkanen, Aki Kangasharju, Ismo Linnosmaa, Matteo Galizzi, Marisa Miraldo, Hannu Valtonen. Reference pricing in Finnish pharmaceutical markets. Pre-policy evaluation. (Vain verkossa)  
ISBN 978-952-00-2835-0 (PDF)

- 26 Nationella utvecklingsprogrammet för social- och hälsovården (KASTE) 2008-2011. Handbok om projektunderstöd. (Vain verkossa)  
ISBN 978-952-00-2836-7 (PDF)
- 27 Göran Bondjers, Paulien Bongers, Marilyn Fingerhut, Timo Kauppinen, Stavroula Leka, Paul Schulte, Vappu Taipale, Hannu Uusitalo. Meeting future needs of finnish working life through a healthy workforce. 2009 international evaluation of the Finnish Institute of Occupational Health.  
ISBN 978-952-00-2837-4 (pb)  
ISBN 978-952-00-2838-1 (PDF)
- 28 Varhaiskasvatuksen uudistamisen linjauksia. (Moniste)  
ISBN 978-952-00-2847-3 (nid.)  
ISBN 978-952-00-2848-0 (PDF)
- 29 Esitys varhaiskasvatusalan koulutuksen valtakunnalliseksi arvioimiseksi. Varhaiskasvatuksen koulutusten arvioinnin valmisteluryhmän raportti. (Vain verkossa)  
ISBN 978-952-00-2851-0 (PDF)
- 30 Lasten seksuaalisen hyväksikäytön selvittäminen. Työryhmän muistio. (Vain verkossa)  
ISBN 978-952-00-2852-7 (PDF)
- 31 Oikeuslääkinnän organisointia Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksessa selvittävän työryhmän väliraportti. (Vain verkossa)  
ISBN 978-952-00-2853-4 (PDF)
- 32 Arvo Myllymäki. Eläketurvakeskusta koskevan sääntelyn uudistamistarpeiden selvittäminen. (Moniste)  
ISBN 978-952-00-2859-6 (nid.)  
ISBN 978-952-00-2860-2 (PDF)