

Lausunto Finanssivalvonnan tulkintaluonnoksen oikeudellisista perusteista

Finanssivalvonta on pyytänyt oikeudellista asiantuntijalausuntoa työkyvyttömyysriskin hallintaa työeläkevakuutusyhtiöissä käsittelevän Finanssivalvonnan tulkintaluonnoksen (19.9.2019) luvusta 1.3 siltä kannalta, onko luvun sisällössä jotakin merkittävää huomautettavaa oikeudelliselta kannalta. Esitän lausuntonani seuraavan.

Lausunnon kohteen täsmentäminen

Finanssivalvonnan laatiman tulkintaluonnoksen tarkoituksena on selventää niiden toimien laatua ja laajuutta, jotka voimassa olevan lain mukaan ovat työkyvyttömyysriskin hallintana mahdollisia työeläkevakuutusyhtiöille. Tulkintaluonnoksen jakso 1.3 käsittelee julkisen hallintotehtävän hoitamista työeläkevakuutusyhtiön toiminnassa Suomen perustuslain (11.6.1999/731) 124 §:ssä määriteltyjen perusteiden ja edellytysten kannalta.

Tulkintaluonnoksen 1.3 jakson oikeudellinen arviointi

Jaksossa selvitetään ensin perustuslain 124 §:n normisisältöä (kappale 1.). Tämän jälkeen luonnehditaan perustuslain 124 §:n soveltamisen kannalta keskeisiä julkisen hallintotehtävän (kappaleet 2. ja 4.), julkisen vallan (kappale 3.) ja lakisääteisen julkisen palvelun (kappale 4.) käsitteitä. Tekstin 1.-4. kappaleissa esitetyt perusnäkökohdat ovat perustuslain 124 §:n säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perustelujen mukaisia.¹ Käsitteiden sisältö on lisäksi esitelty tavalla, jonka tueksi voidaan esittää sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö että oikeuskirjallisuudessa esitetyt lähtökohdat.²

¹ HE 1/1998 vp, s. 178-179.

² Ks. kokoavasti PeVL 26/2017 vp, s. 48 ja Mäenpää, *Hallinto-oikeus* (2018), s. 198-202.

Tekstin kappaleessa 5. arvioidaan työeläkevakuutusyhtiöiden eläkeasioiden käsittelyä ja eläkeasioihin kohdistuvaa neuvontaa siltä kannalta, onko niissä kysymys julkisen hallintotehtävän tai julkisen palvelutehtävän hoitamisesta. Esitetyt arviot saavat tukea sekä oikeuskirjallisuudesta että perustuslakivaliokunnan käytännöstä.³

Kappaleissa 6.-7. käsitellään työeläkevakuutusyhtiöiden sijoitus- ja rahoitustoimintaa esittämättä niiden luonteesta oikeudellista arviota perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän kannalta.

Kappaleessa 8. tarkastellaan työeläkevakuutusyhtiöiden yhtiöoikeudellista organisaatiomuotoa perustuslain 124 §:n soveltamisen kannalta. Tekstissä esitetyn arvion mukaan yhtiömuoto sinänsä ei ole oikeudellinen peruste, jolla yhtiö voisi laajentaa sille annettujen julkisten hallintotehtävien alaa, on yhtäpitävä sen perustuslain 124 §:n peruslähdekohdan kanssa, jonka mukaan julkisen hallintotehtävän antaminen yhtiölle on mahdollista ”vain lailla tai lain nojalla”. Vakuutusyhtiön yhtiömuodon rajoituksista esitetyt yleiset näkökohdat saavat lisätukea myös perustuslakivaliokunnan käytännöstä.⁴

Kappaleessa 9. arvioidaan perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävä -käsitteen soveltamisalaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (21.5.1999/621) soveltamisalaa määrittelevän 4 §:n 2 momentin kannalta. Säännöksen mukaan julkisuuslakia sovelletaan julkista tehtävää hoitaviin yhteisöihin, laitoksiin, säätiöihin ja yksityisiin henkilöihin niiden käyttäessä julkista valtaa. Tekstissä esitetyt näkökohdat ovat yhtäpitäviä sovellettavan lainsäädännön sekä sen tulkinna ja soveltamiskäytännön kannalta.⁵

Kappaleessa 10. esitetty arvio siitä, että työeläkevakuutusyhtiöille sallitun toiminnan rajaa tulee tarkastella myös julkisen hallintotehtävän siirron näkökulmasta, perustuu asianmukaisesti tekstissä aiemmin esitettyihin näkökohtiin ja on perustuslain 124 §:n peruslähdekohdan mukainen.

Kappaleessa 11. esitetty arvio, jonka mukaan työeläkevakuutusyhtiöitä on perusteltua pitää lakisääteisiä julkisia hallintotehtäviä hoitavina sosiaaliturvalaitoksina, jotka oikeussystemaattisesti ovat lähinnä osa välillistä julkista hallintoa, on perustuslakivaliokunnan asiasta esittämän arvion mukainen.⁶

³ Ks. Keravuori-Rusanen, *Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä* (2008), s. 205 ja 411.

⁴ PeVL 45/1996 vp, s. 2.

⁵ Ks. julkisuuslain soveltamisalasta täältä osin Mäenpää, *Julkisuusperiaate* (2016) s. 124-130.

⁶ PeVL 45/1996 vp, s. 3.

Tulkintaluonnoksen 1.3 luvun sisältöön ei edellä esittämieni näkökohtien mukaisesti ole huomautettavaa oikeudelliselta kannalta.

Helsinki, 30.9.2019


Olli Mäenpää
oikeustieteen tohtori, professori