

LsN Anna-Stiina Tarkka

Lausunto

20.4.2021

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle eläkesäätiöitä, eläkekassoja ja vakuutuskassoja koskevaksi lainsäädännöksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 28/2021 vp)

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eläkesäätiöistä ja eläkekassoista, laki lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista sekä uusi vakuutuskassalaki. Voimassa oleva eläkesäätiölaki ja vakuutuskassalaki sekä laki maksuperusteisista lisäeläkejärjestelyistä eläkesäätiöissä ja eläkekassoissa kumottaisiin. Lisäksi tehtäisiin tarvittavat muutokset työeläkevakuutusyhtiöistä annettuun lakiin ja työntekijän eläkelakiin sekä useisiin muihin lakeihin.

Oikeusministeriö on aikaisemmin lausunut eläkesäätiölain ja vakuutusyhtiölain uudistamistyöryhmän loppuraportista vuonna 2016. Esityksen perustelujen mukaan tämän jälkeen sitä on valmisteltu STM:ssä virkatyönä ja esimerkiksi lisätty siihen kokonaan uusi konkurssimenettelyä koskeva luku. Oikeusministeriötä ei ole kuultu enää jatkovalmistelun aikana tai esitysluonnoksesta. Esityksen mukaan esitysluonnoksen johdosta on järjestetty kuulemistilaisuus tammikuussa 2020, mutta hallituksen esitysluonnoksesta ei ole enää järjestetty kirjallista lausuntokierrosta.

Huomioon ottaen loppuraportista ja oikeusministeriön siitä antamasta lausunnosta kulunut aika, annettujen lausuntojen jälkeen tehdyt merkittävät muutokset esitykseen ja muussa lainsäädännössä viiden vuoden aikana tapahtuneet muutokset, kuuleminen hallituksen esitysluonnoksesta ennen esityksen antamista olisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan ollut perusteltua (ks. Säädösvalmistelun kuulemisopas, luku 1.7).

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Esityksen laajuus ja valiokuntakuulemisissa ymmärrettävästi käytettävissä oleva rajallinen aika eivät mahdollista käsillä olevaa laajempaa ja yksityiskohtaisempaa lausuntoa. Useat tässä lausunnossa esitetyt huomiot olisi ollut tarkoituksenmukaisempaa käsitellä perusvalmistelun aikana, mutta niiden merkityksellisyyden vuoksi oikeusministeriö pitää kuitenkin niiden esiin tuomista vielä tässä vaiheessa tärkeänä. Oikeusministeriö toteaa asiassa kunnioittavasti seuraavaa.

Yleisiä huomioita esityksestä

Esitys on vaikeasti hahmottava kokonaisuus. Ensinnäkin on vaikeaa hahmottaa, mikä muuttuisi ja mikä pysyisi ennallaan suhteessa voimassaolevaan lainsäädäntöön. Esityksen mukaan tarkoituksena on erottaa vielä nykyistä selkeämmin toisistaan lakisääteisen toiminnan ja vapaaehtoisen toiminnan harjoittaminen (s. 35). Kuitenkin ehdotettu sääntely vastaisi monilta osin voimassa olevaa, ja uudessa erillislakien järjestelmässä on edelleen paljon viittauksia ns. yleislakiin (1. LE:een) lukuisin, nimenomaisesti säädettyin poikkeuksin. Osa uudesta sääntelystä on puolestaan nähty tarpeelliseksi käytännössä ilmenneiden laintulkintaongelmien vuoksi, jolloin jotain kenties muuttuu ja jotain ei.

Toiseksi yksityiskohtaisissa perusteluissa tyydytään merkittävilta osin vain toistamaan säännösten sanamuodot, mikä ei vastaa yksityiskohtaisten perusteluiden tarkoitusta, joka on antaa säännösten ehdotetusta sisällöstä lisää tietoa sekä eduskunnalle että lain soveltajalle. Nämä perustelut ovat merkittävimpiä lain tulkintaa ja soveltamista sekä myös eduskuntavaiheen arviointia ohjaavia oikeuslähteitä, minkä vuoksi puutteelliset perustelut voivat vaikeuttaa muun muassa ehdotettujen lakien soveltamista. Tämän esityksen osalta on huomattavaa, mm. perusteluiden käytettävyyden kannalta, että kumottavat lait ovat vanhoja (esim. eläkesäätiölaki vuodelta 1995 ja vakuutuskassalaki vuodelta 1992, toki runsaasti muutoksineen).

Huomionarvoista on lisäksi se, että sääntämisjärjestystä koskevassa luvussa keskeisenä lähtökohtana laitosten oikeudellisen aseman arvioinnille pidetään perustuslakivaliokunnan lausuntoa vuodelta 1996. Lausunto, johon esitys keskeisesti nojautuu, on ajalta ennen perusoikeusuudistusta, perustuslain 124 §:ää ja esimerkiksi hallintolakia. Perustuslain 124 §:ää koskeva tulkintakäytäntöä on paljon ja se on kehittynyt merkittävästi mainitun lausunnon antamisen jälkeen. Perusteluissa todetaan, että ”Ehdotukseen liittyvät perustuslailliset kysymykset ovat pitkälti samoja kuin muussa vakuutusalan yhteisöläinsäädännössä sekä voimassa olevassa eläkesäätiölaissa ja vakuutuskassalaissa. Siten ehdotukseen liittyviin perustuslaillisiin kysymyksiin on olemassa vakiintuneet tulkintalinjat. (s. 195)” Tämä toteamus olisi ollut syytä linkittää yksilöityyn perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön. Tällaista yleisluontoista lausumaa ja sääntelyn perusoikeuskytkentöjä on siten vaikeaa arvioida, kun otetaan vielä huomioon se, että voimassa olevat eläkesäätiölaki ja vakuutuskassalaki (ml. muutokset) on säädetty ilman

perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta lukuun ottamatta perusteluissa mainittua, nyt jo varsin vanhaa lausuntoa PeVL 45/1996 vp.

Esityksessä tehdyn arvioinnin perusteella jää edelleen epäselväksi, mitkä nyt säädetyistä eläkesäätiöiden, eläkekassojen, lisäeläkesäätiöiden, lisäeläkekassojen ja vakuutuskassalaissa tarkoitettujen kassojen tehtävistä olisi katsottava PL 124 §:n tarkoittamiksi julkisiksi hallintotehtäviksi. Esityksessä todetaan, että ”Lakisääteistä eläkevakuuttamista harjoittavat eläkesäätiöt ja -kassat ovat myös luonteeltaan yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä, jotka harjoittavat niille laissa säädettyä julkisoikeudellista tehtävää kuten työeläkevakuutusyhtiöt. (s. 196)” Oikeusministeriö korostaa, että esityksestä olisi tullut käydä selkeästi ilmi, miltä osin kyse on julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Niiltä osin kuin kyseessä arvioidaan olevan julkisen hallintotehtävän hoitaminen, tulee sääntelyn täyttää perustuslain 124 §:n asettamat reunaehdot (siirtäminen lailla tai lain nojalla, tarkoituksenmukaisuusarviointi ja perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten vaarantumattomuus). Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Tämä arvio vaikuttaa siihen, mihin toimintoihin sovellettaisiin hallinnon yleislakeja ja mihin virkavastuusääntelyn tulisi ulottua. Ehdotuksen yleisten tavoitteiden mukaan ”Sääntelyä ehdotetaan myös kevennettäväksi poistamalla eräitä yksityiskohtaisia säännöksiä, joista osa voidaan tarvittaessa antaa alemman asteisilla säännöksillä sekä toisaalta poistamalla yleislakien, erityisesti hallintolain, kanssa päällekkäistä tai ristiriitaista sääntelyä. (s. 34)” Eläkesäätiöiden ja -kassojen toiminnan suhde hallintolakiin ja muihin hallinnon yleislakeihin jää kuitenkin edelleen epäselväksi (esimerkiksi 2. LE:n osalta päällekkäisyyksiä on edelleen ainakin etuuksien maksamisen osalta (8 luku), jos tähän toimintaan sovelletaan hallinnon yleislakeja (samoin 3. LE:n 6 luku). Sääntelystä tulee myös soveltamisongelmien välttämiseksi käydä selvästi ilmi, milloin erityissääntely on tarkoitettu tyhjentäväksi ja milloin sovelletaan sitä täydentävästi muuta sääntelyä (esim. hallinnon yleislakeja).

Joitakin yksittäisiä huomioita valvonnasta

Etuuden takaisinperinnän osalta sääntelyn tulisi olla täsmällistä ja toimenpide on sidottava vakaviin ja olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteellisuuksien korjaamiseen ja ettei mainittuja toimenpiteitä tule toteuttaa ennen kuin asianosaiselle on annettu mahdollisuus korjata virheensä (esim. PeVL 43/2006 vp, PeVL 41/2006 vp). Takaisinperintäsaatavan vanhentumisesta ei ole ehdotetuissa laeissa säädetty lainkaan.

Rajat ylittävistä lisäeläkelaitoksen toiminnasta säädettäisiin 2. LE:n 13 luvussa. Koska kyse on toimilupasääntelystä ja näin ollen elinkeinovapauden rajoituksesta, luvan myöntämisen edellytysten ja luvan pysyvyyden tulisi ilmetä riittävän täsmällisesti laista ja tällaisen sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Nyt edellytyksistä olisi säädetty 13 luvun 3 §:ssä vastaavasti kuin voimassa olevan vakuutuskassalain 157 c §:ssä eli seuraavasti: ”Jos Finanssivalvonta arvioi, että ETA-lisäeläkelaitoksella on sen hallinnollinen rakenne ja taloudellinen tila, laitoksen johtajien maine ja ammatillinen pätevyys sekä kokemus huomioon ottaen edellytykset ehdotetun rajat ylittävän toiminnan harjoittamiseen, Finanssivalvonnan on kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun se sai 2 §:n 2 momentissa tarkoitetut tiedot, toimitettava nämä tiedot 2 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetun valtion toimivaltaiselle viranomaiselle ja ilmoitettava tietojen toimittamisesta ETA-lisäeläkesäätiölle. Ilmoitukseen on liitettävä päätös luvasta aloittaa rajat ylittävä toiminta.” Oikeusministeriön näkemyksen mukaan sääntely on edelleen erittäin väljää ja jättää Finanssivalvonnalle laajan harkintavallan näiden edellytysten täyttymisen arviointiin (ks. toimivaltasääntelyn täsmällisyysvaatimuksista esim. PeVL 34/2012 vp, s. 2 ja PeVL 8/2012 vp, s. 3).

Esimerkiksi 2. LE:n 13 luvun 5 §:n mukaan valvovan viranomaisen on ryhdyttävä ”tarpeellisiin toimenpiteisiin” sosiaali- ja työoikeuden sekä tietojen toimittamista koskevien vaatimusten noudattamisessa havaittujen rikkomusten lopettamiseksi, mutta laissa ei säädettäisi näistä toimenpiteistä eikä toiminnan kieltämisen edellytyksistä. Luvan kenties mahdollisesta peruuttamisesta tai edellytyksistä ei myöskään ole ehdotetuissa säännöksissä mitään mainintoja. Toiminnan rajoittamisesta ja kieltämisestä vaikuttaisi olevan sääntelyä 13 luvussa vain ulkomaisen ETA-lisäeläkelaitoksen osalta (11 §). Tältäkin osin oikeusministeriö kiinnittää edelleen huomiota sääntelyn väljyyteen niin toiminnassa noudatettavista, 9 §:ssä säädetyistä velvoitteista kuin toiminnan kieltämistä edeltävistä viranomaistoimenpiteistäkin (ks. esim. PeVL 10/2012 vp, s. 5; PeVL 32/2009 vp, s. 3). Luvan voimassaoloon ja valvontatoimenpiteisiin liittyvät seikat jäävät ehdotettujen säännösten perusteella melko epäselviksi.

Huomattava toki on, että 9. LE:n mukaan Finanssivalvonnasta annetun lain 4 §:ssä säädettäisiin siitä, että eläkelaitokset ja (ETA-)lisäeläkelaitokset rinnastettaisiin toimilupavalvottavaan. Jos täsmälliset valvontatoimivaltuudet ja esimerkiksi toiminnan keskeyttämiseen ja toimiluvan peruuttamiseen liittyvä täsmällinen ja tarkkarajainen toimivaltasääntely ovat tuossa laissa, sen olisi syytä käydä informatiivisin viittauksin jostakin selkeästi ilmi. Lainsäädäntökokonaisuus on laaja, eikä viittauksia valvontaa ja siihen liittyviä toimenpiteitä koskien ole nyt ehdotetuissa ns. perussäännöksissä (LE:t 1–3) eikä perusteluissa järjestelmällisesti (maininta toimivaltasääntelyn jakautumisesta eri lakeihin on nykytilaa koskien esityksen yleisperusteluissa s. 26). On myös vaikeaa varmistua siitä, että samoista seikoista ei säädetä useammassa laissa (esim. 2. LE:n 15 luvun valvontasääntelyn suhde Finanssivalvonnasta annettuun lakiin).

Finanssivalvonnan tulee useamman ehdotetun säännöksen mukaan toimia ”tarkoituksenmukaisessa yhteistyössä” eri viranomaisten kanssa (ainakin. 1. LE 9 luvun 1 § ja 14 luvun 13 §). valvonnasta 1. LE:n 9 luvun 1 §). Viranomaisten välinen yhteistyövelvoite lienee selvä jo hallintolain 10 §:n perusteella, minkä vuoksi ko. säännökset tulisi tarpeettomina ja harhaanjohtavina poistaa.

2. LE:n 15 luvun 6 §:ssä säädettäisiin rikemaksusta, jonka Finanssivalvonta määräisi tietyissä tilanteissa. Oikeusministeriö toteaa, että kyseessä on hallinnollinen sanktio. Oikeusministeriö katsoo, että ainakin ehdotetun pykälän 1 momentin 2 ja 3 kohdat ovat liian avoimia; pelkkä viittaus kokonaisuin lain lukuihin ei ole riittävää, vaan sanktioinnin sisältävässä säännöksessä tulee olla asiallinen luonnehdinta sanktioitavaksi tarkoitetuista teoista niiden yksilöimiseksi (esim. PeVL 10/2016 vp). Säännöstä tulisi siten täsmentää, jotta se täyttää täsmällisyys- ja lakisidonnaisuusvaatimukset.

Esimerkiksi ehdotetun 2. LE:n 15 luvun 9 §:n 2 momentin mukaan, jos lisäeläkelaitos harjoittaa rajat ylittävää toimintaa, vastaanottavan valtion sosiaali- ja työoikeuden sekä tietojen toimittamista koskevien vaatimusten noudattamista valvoo vastaanottavan valtion toimivaltainen viranomainen. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että mikäli kyse on puhtaasti kansallisesta sääntelystä, säännöksen muotoilu on ongelmallinen, sillä kansallisella lainsäädännöllä ei ole mahdollista velvoittaa ulkomaisia toimijoita toisen valtion alueella.

Henkilötietojen suoja

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota hallituksen esityksen henkilötietojen käsittelyä koskeviin säätämisyjärjestysperusteluihin (s. 199). Perustelujen mukaan ”esitykseen sisältyy henkilötietojen käsitteelyyn liittyvää sääntelyä Finanssivalvonnan eläkesäätiö- ja vakuutuskassarekisteriin merkittävien tietojen osalta sekä henkilötietojen salassapidon ja tietojen luovuttamisen osalta. Esityksen säännökset vastaavat lailla 224/2020 eläkesäätiölakiin ja lailla 255/2020 vakuutuskassalakiin tehtyjä muutoksia. Muutokset tulivat voimaan 17.4.2020. Edellä mainittujen muutosten johdosta eläkesäätiölaki ja vakuutuskassalaki ovat yhteensopivia tietosuojasetuksen kanssa. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan PeVL 17/2019 vp, että lakiehdotukset voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.” (s. 199) Säättämisyjärjestysperusteluissa ei ole lainkaan käsitelty perustuslain 10 §:ä koskevaa lausuntokäytäntöä, vaikka lakiehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan henkilötietojen suojaa koskevaa erityissääntelyä ainakin 1. lakiehdotuksen 9 luvun 3 ja 5 §:ssä. Ehdotetun lain 3 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että Finanssivalvonta toimisi eläkesäätiö- ja vakuutuskassarekisterin rekisterinpitäjänä. Ehdotetun lain 5

§:n 3 momentissa ehdotetaan henkilötietojen poistamista koskevaa säännöstä. Henkilötietojen käsittelystä säädetään suoraan sovellettavassa yleisessä tietosuoja-asetuksessa (EU) 2016/679, jota täydentävä kansallinen erityissääntely on mahdollista vain yleisen tietosuoja-asetuksen jättämän liikkumavaran puitteissa.

Perustuslakivaliokunta on ottanut tietosuoja-asetuksen jälkeisessä lausuntokäytännössään kantaa henkilötietojen käsittelyä koskevan erityissääntelyn tarpeeseen. Valiokunta on todennut, että henkilötietojen suojan toteutuminen tulisi jatkossa ensisijaisesti taata yleisen tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävän ja täsmentävän tietosuojalain nojalla. Valiokunta on myös korostanut, että kansallisen erityislainsäädännön säätäminen tulisi varata vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi perustuslainmukaisella tavalla (ks. tarkemmin erityisesti PeVL 14/2018 vp, s. 3 ja PeVL 2/2018 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunnan mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely mahdollistaa myös viranomaistoiminnan sääntelyn osalta aikaisempaa sääntelymallia huomattavasti yleisemmän, henkilötietojen suojaa ja käsittelyn perusteita sääntelevän lakitasoisen sääntelyn (ks. PeVL 14/2018, s. 4). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikumavaran alasta.

Säätämisyjärjestysperustelujen merkittävästä puutteellisuudesta huolimatta ehdotettu sääntely ei lähtökohtaisesti vaikuta ongelmalliselta perustuslain 10 §:n tai yleisen tietosuoja-asetuksen valossa.

Tiedonsaantioikeudet

Eläkesäätiöistä ja eläkekassoista säädettäväksi ehdotettavan lain (1. LE) erinäisiä säännöksiä koskevassa 17 luvun 6 §:ssä säädettäisiin sosiaali- ja terveysministeriön oikeudesta luovuttaa salassa pidettäviä tietoja. Ehdotetun pykälän mukaan sosiaali- ja terveysministeriöllä olisi oikeus luovuttaa vai tiolovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja: 1) syyttäjä- ja esitutkintaviranomaiselle rikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi; 2) Finanssivalvonnalle, jos tiedot ovat tarpeen sen laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi.

Myös lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista annettavaksi ehdotetun lain (2. LE) 15 luvun 11 § 1 momentissa säädetään tietojensaantioikeuksista Euroopan parlamentin tutkinto-oikeuteen liittyen. Ehdotetun säännöksen mukaan Finanssivalvonnalla on oikeus luovuttaa Euroopan parlamentille salassapitosäännösten estämättä sellaisia tietoja lisäeläkelaitosten toiminnasta, jotka ovat tarpeen Euroopan parlamentille Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 226 artiklassa säädetyn tutkinto-oikeuden toteuttamista varten.

Lisäksi ehdotettu laki Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta 23 § sisältää tiedonsaantioikeuksia koskevaa sääntelyä. Finanssivalvonnalla olisi salassapitosäännösten estämättä oikeus saada valvottavalta tämän kanssa samaan ryhmittymään kuuluvaa ulkomaista yritystä ja valvottavan ulkomaista osakkuusyritystä koskevat vastaavat tiedot siinä laajuudessa kuin on tarpeen Finanssivalvonnalle laissa säädetyn valvontatehtävän hoitamiseksi.

Oikeusministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä yleensä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, [PeVL 10/2014 vp](#), s. 6/II ja edellisissä viitatu lausunnot).

Perustuslakivaliokunta on katsonut myös, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi ([PeVL 12/2014 vp](#), s. 2/II—3/I ja [PeVL 62/2010 vp](#), s. 3/II—4/I ja niissä viitatu lausunnot).

Edellä todetun vuoksi lakiehdotuksen edellä mainittuja kohtia ehdotetaan muutettavan siten, että tietojensaantioikeus joko kytketään välttämättömyysvaatimukseen tai tietosisällöt täsmennetään. Tällainen muutos on perustuslakivaliokunnan käytännössä ollut edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksikössä.

Lisäksi eläkesäätiöistä ja eläkekassoista säädettäväksi ehdotettavan lain erinäisiä säännöksiä koskevan 17 luvun 6 §:n muotoiluun oikeusministeriö kiinnittää huomiota säännöksen erikoisen muotoilun osalta. Salassapidettävän tiedon luovuttamiseen oikeuttava säännös pitäisi olla muotoiltu siten, että siinä nimenomaisesti syrjäytetään salassapitovelvollisuus. Tavallisesti tämä on muotoiltu ”salassapitosäännösten estämättä”, lisäksi joissakin säännöksissä on tarpeen syrjäyttää myös muita erikseen säädettyjä luovutusrajoituksia, jolloin käytetään tyypillisesti edellä mainitun lisäksi ilmaisua ”ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä”. Muotoilua on syytä korjata.

Rangaistussäännökset

Ehdotetun lain eläkesäätiöistä ja eläkekassoista (LE 1) 16 luvun 1 §:ssä on eläkelaitostoiminnan luvaton harjoittamista koskeva rangaistussäännös, jonka rangaistusasteikkona olisi sakkoa tai vankeutta enintään yksi vuosi. Luvun 2 §:ssä olisi säännös eläkelaitosrikoksesta, jossa olisi sama rangaistusasteikko. Lisäksi luvun 3 §:ssä olisi sakkorangaistuksen uhalla varustettu säännös eläkelaitosrikkomuksesta ja luvun 4 §:ssä viittaussäännös rikoslakiin.

Ehdotetun lain lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista (LE 2) 16 luvun 1-3 §:ssä ja vakuutuskassalain (LE 3) 10 luvun 1-3 §:ssä on samankaltaiset säännökset kuin ensiksi mainitun lain 16 luvun 1-3 §:ssä. Lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista annetun lain 16 lukua koskevien perustelujen s. 159 mukaan luvussa olisi myös viittaussäännös rikoslakiin.

Eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annetun lain 16 luvun 1 ja 2 §:n, lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista annetun lain 16 luvun 1 ja 2 §:n ja vakuutuskassalain 10 luvun 1 ja 2 §:n rangaistussäännöksiin sisältyisi vankeusrangaistuksen uhka. Rikoslainsäädännön johtaviin periaatteisiin kuuluu nk. keskittämisperiaate, jonka mukaan vankeusuhkaiset rangaistussäännökset tulee lähtökohtaisesti sijoittaa rikoslakiin. Säännösten sijoittaminen rikoslakiin edellyttäisi kuitenkin tässä tapauksessa myös rikoslakia koskevaa säädösvalmistelua, jota ei tässä vaiheessa voida enää tarkoituksenmukaisesti tehdä. Näiden suhteellisen matalan vankeusrangaistuksen uhan sisältävien säännösten sijoittaminen asianomaisiin substanssilakeihin on näin ollen tässä yhteydessä poikkeuksellisesti puolustettavaa. Toinen asia on, onko vankeusuhan säätäminen kaikilta osin asiallisesti perusteltua.

Kaikki mainitut rangaistussäännökset viittaussäännöksiä lukuun ottamatta ovat nk. blankotyyppisiä rangaistussäännöksiä, joita koskevat vaatimukset viittausetjujen asianmukaisuudesta, tunnusmerkistöjen osan muodostavien käyttäytymisnormien tarkkarajaisuudesta, rangaistavan menettelyn lyhyestä luonnehdinnasta myös rangaistussäännöksessä ja siitä, että käyttäytymisnormistoon sisältyy ta-

kaisinviittaus rangaistussäännökseen. Käyttätymisnormien tarkkarajaisuuteen sisältyy se, että normin tulee sisältää yksilöity velvollisuus, jonka rikkomisesta rangaistussäännöksessä on kysymys. Vii-tatut käyttätymisnormit on perusteltua tarkistaa vielä tästä näkökulmasta.

Tietyn lain blankotyyppisessä rangaistussäännöksessä voidaan säätää rangaistavaksi vain siinä laissa säädetyn käyttätymisvelvollisuuden rikkominen. Ainakin ehdotetun lisäeläkesäätiöistä ja lisä-eläkekassoista annetun lain 16 luvun lisäeläkelaitosrikosta koskevan 2 §:n 1 ja 4 kohdassa ja lisäeläkelaitosrikkomusta koskevan 3 §:n 1 momentin 1, 2, 6, 7 ja 8 kohdissa säädettäisiin rangaistavaksi muussa laissa eli eläkesäätiö- ja eläkekassalaissa säädettyjen velvollisuuksien rikkominen. Sama koskee vakuutuskassalain 10 luvun vakuutuskassarikosta koskevan 2 §:n 1 ja 4 kohtaa ja vakuutuskassarikkomusta koskevan 3 §:n 1 momentin 1, 4, 5, 6 ja 7 kohtia. Säätely ei näiltä osin täytä laillisuusperiaatteen rangaistussäännösten kirjoittamiselle asettamia edellytyksiä.

Rangaistussäännöksissä rikosnimikkeet tulee kursivoida. Eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annetun lain 16 luvun eläkelaitosrikkomusta koskevan 3 §:n 1 momentin 9 kohdassa on lyöntivirhe (säännöstä). Lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista annetun lain lisäeläkelaitosrikosta koskevassa säännöksessä säännöksen loppuosa tulee erottaa säännöksen 4 kohdasta.

Muutoksenhaku

Muutoksenhausta on säännöksiä 1. LE:n 10 luvun 11, 11 luvun 12 ja 12 luvun 19 §:ssä (sulautuminen, jakautuminen ja vakuutuskannan luovuttaminen). Finanssivalvonnan päätöksestä olisi oikeus valittaa noudattaen, mitä Finanssivalvonnasta annetussa laissa säädetään. Mainitun lain 73 §:n mukaan Finanssivalvonnan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Tuossa pykälässä on myös päätöksen täytäntöönpanoa koskien yleislaista poikkeava säännös.

Pääsäännön mukaan oikeuspaikka määräytyy yleislain perusteella (oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 10 § 3 mom). Nyt ehdotettuun valitusasioiden keskittämiseen yhteen alueelliseen hallinto-oikeuteen tulisi olla painavat perusteet. Sinänsä voi mahdollisesti olla perusteltua, että ehdotettujen lakien soveltamisalalla Finanssivalvonnan päätöksistä valitetaan yhteen hallinto-oikeuteen, mutta tällainen järjestely valtakunnallisen viranomaisen kohdalla on poikkeuksellista. Ehdotuksessa valitustietä ei ole perusteltu mitenkään. Edelleen perusteluissa todetaan virheellisesti, että ”tämä vastaisi hallintolainkäyttölain oikeuspaikan valintaa”.

Oikeusministeriö esittää harkittavaksi, että Finanssivalvonnasta annetun lain 73 §:n soveltaminen säädettäisiin nimenomaisesti poikkeukseksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain soveltamiseen nähden (esim. ”Muutoksenhakuun sovelletaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia, jollei Finanssivalvonnasta annetun lain 73 §:ään toisin säädetä”).

Oikeusministeriö huomauttaa, että esityksessä on viittauksia hallintolainkäyttölakiin (s.90 ja 99), joka on kumottu 1.1.2020 voimaan tulleella lailla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Lisäksi muutoksenhakusäännösten perusteluissa puhutaan *valittamisesta* hallintolain nojalla. Hallintolaissa säädetään oikaisuvaatimusmenettelystä ja valittamisesta säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettussa laissa.

Asetuksen- ja määräyksenantovaltuudet

Ehdotuksessa on runsaasti sosiaali- ja terveysministeriölle sekä Finanssivalvonnalle delegoitua norminantovaltaa.

Asetuksen- ja määräystenantovaltuudet näyttäytyvät tässä yhteydessä asianmukaisilta huomioiden tarvittavan sääntelyn yksityiskohtaisuus ja teknisluonteisuus. Oikeusministeriö kuitenkin muistuttaa siitä, että perustuslain 80 §:n 1 momentin säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä (esim. PeVL 25/2005 vp, s. 4/II, täsmällisyydestä esim. PeVL 58/2010 vp).

Asetuksenantovaltuudet on osittain erotettu omiksi pykälikseen ja osittain perussäännöksen yhteyteen. Pääsääntöisesti valtuudet tulisi sijoittaa perussäännöksen yhteyteen. Esimerkiksi 3. LE:n 5 luvun 15 §:ssä viitataan ainoastaan 7 §:ään, jolloin asetuksenantovaltuuden tulisi olla tuon mainitun perussäännöksen yhteydessä.

Lisäksi esim. 1. LE:n 6 luvun 9 §:n 2 momentin osalta oikeusministeriö muistuttaa, että asetuksella voidaan säätää vain vähäisiä poikkeuksia laista (esim. PeVL 14/2006 vp, joka koski VN:n asetuksenantovaltuutta). Epäselväksi jää, mitkä ovat ne laissa olevat perussäännökset, joista asetuksella voitaisiin tämän valtuuden perusteella antaa tarkempia (poikkeavia) säännöksiä. Perustelujen mukaan säännös vastaa voimassa olevaa lakia, mutta nykyaista poiketen ne olisi nyt koottu erilliseen pykälään.

Esitykseen sisältyy myös Finanssivalvonnan poikkeuslupavaltuuksia. Ehdotus vastaa vakuutusyhtiölain 8 luvun 30 §:ää, jonka ei perustelujen mukaan ole siten katsottu olevan ristiriidassa perustuslain

80 §:n kanssa (s. 198). Oikeusministeriö huomauttaa, että kyseinen säännös (L 1665/2015) ei ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana ja kyseisen säännöksen esitoissa (HE 98/2015 vp) lähinnä mainitaan, että valtuutussäännökset vastaavat nykyistä asiantilaa (vuodelta 2008). Valtiosääntöoikeudellinen arviointi määräyksenantovaltuuden rajauksista jää siis melkoisen ohueksi.

Konkurssisääntely

Kuten todettua, esitykseen sisältyvästä konkurssia koskevasta sääntelystä ei ole kuultu oikeusministeriötä valmistelun missään vaiheessa, eikä oikeusministeriö pysty pyydettyssä aikataulussa toimittamaan kantaa sääntelyn muodostamaan kokonaisuuteen.

Lähtökohta on, että konkurssilakia (120/2004) ja muuta konkurssissa sovellettavaa lainsäädäntöä, kuten velkojen maksunsaantijärjestyksestä annettua lakia (1578/1992), sovelletaan myös eläkelaitoksen konkurssissa, jollei eläkelaitosten osalta säädetä toisin.

Oikeusministeriö pitää 1 lakiehdotuksen 14 luvun 3 §:n 1 momenttia epäselvänä suhteessa velkojen maksunsaantijärjestyksestä annettuun lakiin. Vastaavanlaista muotoilua on käytetty 1 lakiehdotuksen 13 luvun 31 §:ssä ja ilmeisesti myös voimassa olevan vakuutuskassalain selvitystilaa koskevassa sääntelyssä. Eläkelaitosten velkojen etuoikeuksia koskevia säännöksiä tulisi tarkastella laajemmin suhteessa velkojen maksunsaantijärjestyksestä annetun lain säännöksiin.

Edellä mainitun 1 lakiehdotuksen 14 luvun 3 §:n 2 momentin sanamuoto on puolestaan liian rajoitettu. Konkurssipesän on pystyttävä maksamaan kaikki velkansa. Momentissa tulisi siksi viitata konkurssilain 16 luvun 2 §:n mukaisiin konkurssipesän velkoihin.

Edelleen 1 lakiehdotuksen 14 luvun 12 §:n säännös konkurssin päättymisestä selvitystilaan vaikuttaa tarpeettomalta ja konkurssilain systematiikkaan sopimattomalta.

Muita huomioita

Sulautumiset, jakautumiset (ja kannanluovutukset) esityksen sisältämissä laeissa: menettelyjen toteuttamisen edellytyksenä on valvonta- tai muun viranomaisen lupa, joka nähtävästi korvaa muun ohella yleisen yhteisölainsäädännön vastaaviin järjestelyihin sovellettavan velkojien suojaamenettelyn. Näistä laeista tai niiden perusteluista tulisi ilmetä, miten viranomaisen luvan myöntämisessä otetaan huomioon toimenpiteeseen osallistuvan yhteisön tai säätiön mahdollisten muiden velkojen kuin eläke-etuuksien maksajien ja etuudensaajien oikeudet.

Oikeusministeriö toteaa, että Virallisesta lehdestä ja ilmoitustaulusta pääasiallisina kuulutuskanavina on viranomaisissa luovuttu 1.1.2020 voimaan tulleilla hallintolain muutoksilla (L 432/2018, HE 239/2018 vp). Tähän nähden esityksessä säädetyt kuuluttamisen muodot vaikuttavat vanhentuneilta (1. LE, 10 luvun 5 ja 6 §:t, 11 luvun 6 ja 7 §:t).

1. LE:n 2 luvun 3 §:n kolmannesta virkkeestä vaikuttaisi puuttuvan jokin sana ("Avoin yhtiö tai kommandiittiyhtiö voi olla perustajana, yhtiön velvoitteista henkilökohtaisessa vastuussa olevilla yhtiömiehillä on kotipaikka ETA-valtiossa.").

2. LE:n 1 luvun 13 §:n otsikko vaikuttaa erikoiselta (Säännökset, joita ei sovelleta vähemmän kuin 100 tai vähemmän kuin 16 vakuutetun lisäeläkelaitokseen).