



Työeläkevakuutus osana sosiaalivakuutusta

Jaana Rissanen
Johtaja

12.5.2022





Työntekijän eläkelaki voimaan 1962

- Työntekijän eläkelaki tuli eduskunnan käsittelyyn lakialoitteen pohjalta vuonna 1961.
- Laki tuli voimaan 1.7.1962
- Työeläketurvan järjestämiseksi valittiin tapa, jossa toimeenpanoa hoitaa hajautetusti yksityisoikeudelliset eläkelaitokset -> Julkinen hallintotehtävä
- Työeläkejärjestelmän rahoittajia ovat työnantajat ja työntekijät (YEL ja MYEL myös valtio)
- Työeläkelainsäädännön kehittäminen on tehty alusta alkaen kolmikantaisesti, eli yhdessä työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen sekä valtion kesken.



Työmarkkinajärjestöjen rooli

- Työmarkkinajärjestöillä on edustus työeläkelaitosten hallinnossa.
- Työnantajat ja työntekijät rahoittavat työeläkejärjestelmän etuudet.
- Työmarkkinajärjestöillä on myös keskeinen rooli järjestelmän kehittämisessä.
- Työeläkkeitä ja työeläkejärjestelmää koskevaa lainsäädäntöä valmistellaan kolmikantaisissa työryhmissä.

Työeläketurva on osa sosiaaliturvaa ja eläketurva on toteutettu sosiaalivakuutuksella



- Sosiaaliturvalla on tarkoitus turvata yksittäisten ihmisten toimeentuloa julkisen vallan toimesta.
- Perustuslain 19 §:n 2 momentti:
 - Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen johdosta.
- Sosiaalivakuutuksella tarkoitetaan lakisääteisesti järjestettyä pakollista vakuutusta edellä mainittujen riskien varalta.
- Sosiaalivakuutuksen etuuksia maksetaan yleensä silloin, kun ansiotyön tekeminen ei ole mahdollista syystä tai toisesta.
- Sosiaalivakuutuksen rahoitus perustuu pakollisiin veroluonteisiin maksuihin -> työeläkevakuutusmaksu ei valtiosääntöoikeudellisesti ole kuitenkaan vero.

Sosiaalivakuutus

Sairaus-
vakuutus

Tapaturma-
vakuutus

Eläke-
vakuutus

Työntekijöiden
ryhmähenki-
vakuutus

Työttömyys-
vakuutus

Työeläke

Kansaneläke





Sosiaalivakuutuksen periaatteet

- **Lakisääteisyys:** Etuuksista ja etuusjärjestelmästä säädetään lailla.
- Vakuutuksenottajien ja vakuutettujen **yhdenvertaisuus:** Lain velvoitteista ei voi yksipuolisesti tai sopimuksella irrottautua. Kenellekään ei voi antaa erityisetuja, joita laki ei tunne.
- **Solidaarisuus:** Kaikki työntekijät, työntekijät ja yrittäjät osallistuvat vakuutusmaksujen maksamiseen (riippumatta siitä, haluavatko he sitä vai eivät). Siten myös turva on kaikilla riskin todennäköisyydestä riippumatta.
- **Yhteisvastuu:** Koska kysymys on ansiotyön tekemiseen sidotusta velvollisuudesta, työeläkevakuutusmaksujen maksajat ovat viime kädessä yhteisvastuussa eläkkeiden rahoituksesta.

Työeläkevakuutus



- Kuten muutkin vakuutukset vakuutusturvaa saa ennalta arvaamattomien riskien varalta, jotka voivat kohdata ketä tahansa.
- Yksilön elämänkaaren näkökulmasta työkyvyttömyys ja erityisesti pitkä elämä ovat kaikkein suurimpia riskejä.
- Kysymys on siten vakuutettujen (yksilöiden) näkökulmasta "riski" vakuutuksesta; ei säästämisestä tai sijoittamisesta.
- Työeläkevakuutus antaa yksilöllisistä ominaisuuksista riippumatta periaatteessa saman turvan, kenenkään tarpeita ei tarvitse ennakolta arvioida, eikä riskinvalinta esimerkiksi työkyvyn perusteella ole sallittua.
- Vaikka maksujen ja eläkkeiden suuruuden välillä on yhteys, tarkoituksena ei siten ole se, että kukin (edes ryhmä) saa tarkalleen sen, minkä on maksanut.
- Vakuutukseen liittyvä ennakoimattomuus tasaa riskejä/jakaa tuloja uudelleen.

Miten työeläkelainsäädäntöä kehitetään?

1. Työeläkeyhtiöt määräävät yhdessä sopien mitä lakeihin kirjoitetaan
2. Sosiaali- ja terveysministeriö määrää lakien sisällön
3. Kolmikantaisesti eli työnantaja- ja työntekijäjärjestöt yhdessä valtion kanssa



Työeläkelaitosten tehtävä

- Työeläkevakuutusyhtiön tehtävänä on harjoittaa "sosiaaliturvaan kuuluvaa lakisääteistä eläkevakuutusliikettä hoitamalla lakisääteisen eläketurvan toimeenpanoa ja yhtiölle tätä varten kertyviä varoja vakuutusten käsittämät edut turvaavalla tavalla" (TVYL 2 §).
- Vrt. osakeyhtiölain mukaan "Yhtiön toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin."
- Vakuutusten käsittämillä eduilla tarkoitetaan vakuutettujen samaa eläketurvaa. Siten kaiken toiminnan tulee tähdätä siihen, että vakuutettu saa hänelle lain mukaan kuuluvan eläketurvan.

Sosiaalivakuutusluonteen vaikutus työeläkelaitosten toimintaan



- Työeläkevakuutusyhtiön on pakko myöntää siltä haettu vakuutus, koska vakuuttaminen on työnantajalle pakollista -> ei myöskään voi irtisanoa.
- Yhtiön mahdollisuutta jakaa voittoa on rajoitettu merkittävästi.
- Työeläkevakuutusyhtiöillä on lakisääteinen velvollisuus tehdä työeläkejärjestelmän toimeenpanon kannalta välttämätöntä yhteistyötä.
- Eläkelaitokset ovat yhteisvastuussa eläkkeiden maksamisesta yhden eläkelaitoksen mennessä konkurssiin.
- Työeläkejärjestelmä on valtaosin jakojärjestelmä, minkä vuoksi suurin osa työeläkevakuutusyhtiöille kerättävästä rahasta käytetään maksussa olevien eläkkeiden maksuun.
- Työeläkerahastot ovat osa julkista taloutta.

Sosiaalivakuutusluonteen vaikutus työeläkelaitosten toimintaan



- Vakuutustuote on laissa määritelty, joten eläkelaitoksilta puuttuu suurin osa elinkeinon harjoittamisen "vapauteen" liittyvistä keinoista tehdä tuotekehitystä, kilpailla hinnalla, räätälöidä vakuutusturvaa tai palvelua asiakkaiden yksilöllisten tarpeiden mukaan, tehdä riskinvalinta, tehdä asiavalintaa jne.
- Ero muuhun elinkeinotoimintaan on hyvin merkittävä, eikä muussa elinkeinotoiminnassa saatuja malleja ja "oppeja" voida useinkaan soveltaa siihen.
- Näistä rajoitteista johtuen kilpailun piiriin kuuluva tai sellaiseksi toisinaan luultu alue on joskus saanut ylikorostuneen aseman ja sitä kautta voi syntyä tarpeettomia jännitteitä ja jopa toiminnan perustarkoituksen näkökulmasta ristiriitaisia pyrkimyksiä
 - kilpailu sosiaaliturvaluonne edellä ja kysymys on ensisijassa sosiaaliturvan toimeenpanosta.
- Liitännäistoiminta on kielletty työeläkevakuutusyhtiöltä.

Työkyvyttömyysriskin hallinta



- Työkyvyttömyysriskin hallinnan palvelut otettiin käyttöön työeläkealalla 1990-luvulla -> lääkäreiden kouluttaminen
- Palvelujen laajentuessa tarkasteltavaksi nousi palvelujen sisällön suhde työeläkevakuutusyhtiöille sallitun toiminnan alaan, eli pysyvätkö yhtiöiden tarjoamat palvelut säännösten sallimissa rajoissa.
- Toiminta alkoi saamaan muotoja, jotka kilpailivat työkyvyn ylläpitotoimintaa liiketoimintanaan tarjoavien työhyvinvointialan yritysten toiminnan kanssa.
- Kokonaisuus nosti esiin kysymyksen, onko toiminta joltain osin työeläkevakuutusyhtiöiltä kiellettyä välillistä liiketoimintaa?



Työkyvyttömyysriskin hallinta

- Fiva antoi valvottavatiedotteen 2019 – Työkyvyttömyysriskin hallinta on työeläkevakuutusyhtiölle sallittua toimintaa:
 - Vakuutusliikkeeseen kuuluvana, yhtiön omalla vastuulla olevaa työkyvyttömyysriskiä vähentävänä riskienhallintana.
 - Työkyvyttömyysriskin hallinnan on oltava riskiperusteista.
 - Työkyvyttömyysriskin hallinnan laatu ja laajuus eivät saa ylittää sitä, mikä on sallittua vakuutusliikkeeseen kuuluvana riskienhallintana.
 - Asiakkaiden työkyvyttömyysriskien hallintaan liittyvien toimenpiteiden on työeläkevakuutusyhtiön toteuttamina oltava luonteeltaan valistavia ja ohjaavia. Työeläkevakuutusyhtiön ei tule itse toteuttaa asiakkaalle varsinaisia työkyvyttömyysriskiä vähentäviä toimenpiteitä, esimerkiksi työkyvyn ylläpito Hankkeita.
 - Kilpailulliset tekijät eivät saa vaikuttaa työkyvyttömyysriskin hallinnan kohdentamiseen asiakkaille.



Työeläkejärjestelmän EU-oikeudellinen asema

- Suomen liittyessä Euroopan unioniin liittymissopimukseen kirjattiin, ettei Suomen työeläkeyhtiöihin sovelleta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä henkivakuutuksesta 2002/83/EY (nykyisin Solvenssi II –direktiivi nro 2009/138/EY).
 - Toimintaa on liittymäehtojen mukaan harjoitettava muusta henkivakuuttamisesta oikeudellisesti erillisissä yksiköissä, joilla on oltava muista toimijoista erilliset kirjanpito- ja hallintojärjestelmät.
- Liittymäehtojen vuoksi kansallisessa lainsäädännössä oli korostettava työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan itsenäisyyttä, erillisyyttä ja sosiaaliturvaluonnetta ja toiminnan perustumista delegoituun julkiseen hallintotehtävään.



Työeläkevakuutustoiminnan sääntely

- Toiminta on tarkkaan säänneltyä:
 - etuuslait
 - laitostenmuotoja koskevat lait
 - vakavaraisuussääntely
- Kuitenkin myös laskuperusteilla on merkittävä asema.
- Sääntely on kansallista -> myös EU-sääntely voi koskea työeläketointia (mm. tietosuoja-asetus, kilpailusäännöt, kirjanpito- ja tilipäätösstandardit, kestävä rahoitus ja vastuullisuuslainsäädäntö).

Työeläkeyhtiö voi

- 1.** Yksin tai yhdessä muiden työeläkeyhtiöiden kanssa kehittää uusia vakuutus tuotteita
- 2.** Toimia yhteistyössä toisten eläkelaitosten kanssa
- 3.** Toimia työhyvinvointipalveluita tarjoavana yrityksenä



Työeläkelaitosten yhtiöoikeudelliset muodot

- Työeläkelaitos voi olla yhteisömuodoltaan:
 - Työeläkevakuutusyhtiö
 - Eläkesäätiö
 - Eläkekassa (joko työntajien perustamia tai lakiin perustuva (MEK)
 - Viranomainen (Keva)
 - Muu lailla perustettu yksityinen eläkelaitos (Mela)
- Edellä mainitusta johtuen eläkelaitoksen hallintoa koskevassa sääntelyssä on jonkin verran eroja.



Eläkelaitosmuodon vaikutus toimintaan

- Eläkelaitosmuodolla on vaikutusta muun muassa:
 - Rahoitukseen ja sitä kautta siihen, onko eläkelaitoksella merkittävää sijoitustoimintaa
 - Eläkelaitoksen "omistajan/osakkaan" vastuuseen (eläkesäätiön kohdalla vastuu suurin)
 - Eläkelaitoksen kilpailuasemaan (esim. Keva on viranomainen, MEK:llä on monopoli, eläkesäätiö ei kilpaile eläkevakuutusmarkkinoilla jne.).
- Eläkelaitos hoitaa yhteisömuodosta riippumatta julkista hallintotehtävää perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Eläkelaitosten asema ja tehtävät suhteessa vakuutettuihin ja eläkkeensaajiin siten sama.



Julkinen hallintotehtävä (PL 124 §)

- Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa yksityisen tahon hoidettavaksi ainoastaan lailla
- Julkisella hallintotehtävällä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen.
 - Siihen kuuluu esimerkiksi tehtäviä, jotka liittyvät lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon sekä julkisten palvelujen tuottamiseen.
- Julkisessa hallintotehtävässä voidaan käyttää julkista valtaa.
 - Perinteisesti julkinen valta määritellään niin, että se on sopimukseen perustumatonta, yksipuolista, määrämuotoista määräämistä yksityisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta.
- Perustuslain tarkoittamana julkisen vallan käyttönä on työeläketurvan osalta pidetty etuuksien myöntämistä, vakuuttamisvelvollisuutta ja vakuutusmaksujen määräämistä koskevaa ratkaisutoimintaa sekä näitä koskevaa hallintoa.
- Sijoitustoiminta ei todennäköisesti ole julkisen hallintotehtävän hoitamista.



Julkinen hallintotehtävä (PL 124 §)

- Julkista hallintotehtävää hoidettaessa toiminnan raja määrittyy julkisoikeuden kautta.
- Viranomaiskoneistoon kuulumattomia julkisia hallintotehtäviä arvioidaan perustuslain lähtökohdista.
- Työeläkevakuutusyhtiöiden yksityisoikeudellinen yhteisömuoto ei merkitse sitä, että yhtiöt voisivat laajentaa niille siirrettyjen julkisten hallintotehtävien rajoja yksityisoikeudellisten säännösten nojalla.
- Yksityisoikeudellinen yhteisömuoto on vain tapa hoitaa julkista hallintotehtävää.

Ulkoistaminen



- Ulkoistamista ei ole määritelty vakuutuslainsäädännössä.
 - Ulkoistamisella tarkoitetaan kuitenkin yleensä tilannetta, jonka perusteella muu palveluntarjoaja suorittaa prosessin, toiminnon tai palvelun, joka kuuluu vakuutuslaitoksen omiin tehtäviin.
- Työeläkejärjestelmän lakisääteisten tehtävien (julkisen hallintotehtävän) ulkoistamisessa on käytännössä kysymys subdelegoinnista.
- Perustuslain 124 § ei ole tarkoitettu koskemaan julkisten hallintotehtävien siirtämistä yksityiseltä toiselle yksityiselle.
- Lähtökohdaksi on asetettava subdelegoinnin kieltö, joka estää muulle kuin viranomaiselle lailla tai lain nojalla nimenomaisesti annettujen hallintotehtävien ja niihin liittyvien toimivaltuuksien siirtämisen edelleen toiselle viranomaiskoneiston ulkopuoliselle.
 - Jos edelleen siirtämisen kohteena on julkinen hallintotehtävä, ei tehtävää tulisi antaa toiselle yksityiselle.

Ulkoistaminen



- Voidaanko julkisen hallintotehtävän ulkoistamisesta toiselle yksityiselle säätää lailla?
- Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään suhtautunut julkisen hallintotehtävän subdelegointiin lähtökohtaisesti kielteisesti.
- Julkisen hallintotehtävän tietyn, teknisen osan ulkoistamisesta voisi kuitenkin olla mahdollista säätää lailla.
- Vaikuttaa siltä, että kovin laajasti julkista hallintotehtävää ei voi subdelegoida edes lainsäädännön nojalla.
- Viime kädessä perustuslakivaliokunta ratkaisee subdelegoinnin perustuslainmukaisuuden.



Muiden tehtävien ulkoistaminen

- Työeläkevakuutusyhtiö ei voi ulkoistaa sijoitustoimintaansa TVYL:ssa sijoitustoiminnalta edellytettävän itsenäisyyden takia (paitsi laissa mainittuja täydentäviä palveluja ostamalla, mikäli tällainen ostaminen katsotaan ulkoistamiseksi).
- Työeläkevakuutusyhtiöllä on oltava laissa säädetty toimielimet. Muilta osin hallintoa on lähtökohtaisesti mahdollisuus ulkoistaa. Yhtiöllä on kuitenkin aina oltava laissa säädetty edellytykset täyttävä hallintojärjestelmä. Siten ulkoistamisen rajojen arviointi on tältä osin tapauskohtaista.

Hallinnon lainalaisuus, hyvä hallinto ja oikeusturva



- Hallinnon lainalaisuus- ja lakisidonnaisuusperiaatteesta säädetään perustuslain 2 §:n 3 momentissa, jonka mukaan *julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin laki*
- Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan *jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.*



Hallintolain soveltaminen

- Hallintolaki (434/2003) konkretisoi perustuslain 21 §:ssä säädettyä jokaisen oikeutta hyvään hallintoon.
- Hallintolaki sisältää yleiset säännökset hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä.
- Hallintolakiin sisältyy säännökset muun muassa asian selvittämisestä, asianosaisen kuulemisesta, hallintopäätöksen sisällöstä, hallintopäätöksen perustelemisesta, virheen korjaamisesta, valitusosoituksesta, tiedoksiannosta ja oikaisuvaatimuksesta.



Hallintolain soveltaminen

- Hallintolakia sovelletaan myös silloin, kun julkinen hallintotehtävä on annettu muulle kuin viranomaiselle.
- Hallintolakia sovelletaan eläkelaitosten ja Eläketurvakeskuksen toimintaan eläkelaitosten ja Eläketurvakeskuksen hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.
- Työeläkelainsäädännössä olevia tiettyjä erityissäännöksiä sovelletaan kuitenkin hallintolain sijasta.



Julkisuuslain soveltaminen

- Hyvää hallintoa turvaavat myös muut hallinnon yleislait kuten laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)
- Julkisuuslakia sovelletaan sen 4 §:n perusteella työeläkevakuutusyhtiöihin vain niiden käyttäessä julkista valtaa
 - julkisen vallan käyttö on käsitteenä suppeampi kuin julkisen hallintotehtävän hoitaminen.
- Julkisuuslain soveltamisalaa on kuitenkin laajennettu TyEL 191 §:ssä ja YEL 146 §:ssä. Julkisuuslakia sovelletaan tietyiltä osin työeläkevakuutusyhtiöihin TyEL:n ja YEL:n toimeenpanoon liittyvissä asioissa myös silloin, kun kysymys ei ole julkisen vallan käytöstä
- OM-työryhmä -> keskustellaan mahdollisesta julkisuuslain soveltamisalan laajennuksesta



Hallinnon vastuu

- Hallinnolla (hallitus, toimitusjohtaja, muu toimiva johto) on vastuu "valvoa" koko yhtiön toimintaa, minkä vuoksi hallinnon päätöksenteon hajauttamisen alaspäin ja raportoinnin tulee olla tasapainossa.
- Eläkelaitoksia koskevissa laeissa on säännökset hallinnon vahingonkorvausvastuusta.
- Hallinnon jäsenten vastuu voi syntyä aktiivisen toiminnan (päätösten) tai toimimatta jäämisen (laiminlyönnit) johdosta.

Kuvaile ulkoistamiseen liittyviä rajoitteita

stm.fi ›
@STM_Uutiset ›



Kiitos!

Jaana Rissanen

