

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä (HE 26/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Merja Muilu, oikeusministeriö
- OTT, yliopistonlehtori Matti Urpilainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Juha Lavapuro
- professori Olli Mäenpää

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä.

Ehdotetulla lailla toteutettaisiin valtion oikeusaputoimistojen rakenneuudistus. Oikeusaputoiminta ja edunvalvontapalvelut muodostettaisiin rinnakkaisiksi toiminnoiksi. Vuonna 2002 voimaan tullut laki valtion oikeusaputoimistoista ja vuonna 2008 voimaan tullut laki holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä kumottaisiin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä lokakuuta 2016.

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTOPYYNTÖ

Lakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaisesti perustuslakivaliokunnalta lausuntoa siitä, miten lakiehdotuksen 4 §:n sääntelyä on arvioitava hallintoteh-

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2016 vp

tävien antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan perustuslain 124 §:n sekä yhdenvertaisuutta koskevan perustuslain 6 §:n kannalta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin mukaan valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirit järjestävät oikeusapu- ja edunvalvontapalveluja, joita tuottavat piirien oikeusaputoimistot ja edunvalvontatoimistot, jollei 4 §:stä muuta johdu. Lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaan oikeusapu- ja edunvalvontapiiri voi oikeusministeriön kanssa neuvoteltuaan ostaa oikeusapu- ja edunvalvontapalveluita, jos se on palveluiden alueellisen saatavuuden tai muun syyn vuoksi tarpeen.

Oikeusapua ja edunvalvontaa voidaan harjoittaa elinkeinotoimintana. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että tällaiset korostetusti yksityisen edun toteuttamiseen liittyvät palvelut eivät lähtökohtaisesti ole luonteeltaan julkisia hallintotehtäviä¹. Nyt arvioitavassa tehtävässä kyse ei olekaan yksinomaan viranomaiselle kuuluvasta hallintotehtävästä. Toisaalta nyt arvioitavan lakiehdotuksen mukaisessa tehtävässä kyse on viranomaisen järjestämisvastuulla olevasta lakisääteisestä palvelutehtävästä, jonka toteuttamista voidaan valiokunnan mielestä luonnehtia myös tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotuksen mukaisessa tehtävässä on sen järjestämistapa huomioiden kyse julkisen hallintotehtävän piiriteitä omaavasta tehtäväkokonaisuudesta (ks. myös PeVL 58/2010 vp, s. 4/II), vaikka siinä painottuvat myös yksityiseen etuun ja elinkeinotoimintaan liittyvät näkökohdat.

Ehdotettua sääntelyä on siten arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta (ks. esim. PeVL 62/2014 vp, s. 2/I). Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Nyt arvioitavana olevan lakiehdotuksen mukaiset tehtävät eivät perustuslakivaliokunnan mielestä sisällä merkittävän julkisen vallan käyttöä.

Lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaan palveluita voidaan ostaa vain siltä, jolla on tehtävään riittävä taito ja voimavarat ja jonka muut tehtävät tai toiminnan luonne ja tarkoitus eivät vaaranna oikeusavun tai edunvalvonnan puolueettomuutta ja asianmukaista hoitamista. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota aiemmin myös siihen, että hallinnon yleislait voivat tulla sovellettaviksi myös yksityisen toteuttamassa tosiasiallisessakin hallintotoiminnassa yleislakien sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai liikelaitosten kielellisiä palveluja ja yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten mukaisesti, jollei niiden soveltamista ole perustellusta syystä nimenomaisesti suljettu pois (PeVL 27/2014 vp, s. 3/I). Sääntelyä voidaan valiokunnan mielestä pitää riittävänä perustuslain 124 §:ssä säädettyjen perusvaatimusten kannalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotukseen on kuitenkin perustuslain 124 §:stä

¹ Ks. Marietta Keravuori-Rusanan: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä — Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki 2008, s. 257—259.

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2016 vp

johtuvista syistä lisättävä säännös, jonka mukaan 4 §:n 1 momentissa tarkoitettun yksityisen palveluntuottajan palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan tässä laissa tarkoitettuja oikeusapu- ja edunvalvontatehtäviä (ks. myös PeVL 8/2014 vp, s. 5/I).

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että valiokunta on toistuvasti muistuttanut perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen luonteesta oikeudellisena edellytyksenä, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti. Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne (esim. PeVL 5/2014 vp, s. 3/I). Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa huomiota tulee perustuslain esitöiden mukaan kiinnittää hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden ohella myös yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II). Ehdotetun 4 §:n 1 momentin mukaan palveluja voitaisiin ulkoistaa, jos se on palveluiden alueellisen saatavuuden tai muun syyn vuoksi tarpeen. Esityksen perusteluissa esitetään perusteluja sille, että palvelujen ostaminen on tarkoituksenmukaista palvelujen tarpeen yllättäen lisääntyessä voimakkaasti. Perusteluissa viitataan myös erityisasiantuntemuksen tarpeeseen. Ulkoistamista voidaan valiokunnan mielestä pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla tarpeellisena tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.

Yhdenvertaisuus

Lakiehdotuksen 4 §:ssä tarkoitettujen palveluntuottajien velvollisuus suorittaa arvonlisäveroa päämiehiltään perimistään palkkioista perustuu arvonlisäverolainsäädäntöön. Tämä johtaa siihen, että viranomaisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvan oikeusavun ja edunvalvonnan ostopalveluiden piirissä olevat voivat joutua maksamaan palvelusta perityn palkkion arvonlisäverollisuuden johdosta korkeamman määrän kuin lakiehdotuksen 1 §:ssä tarkoitettujen oikeusaputoimistojen ja edunvalvontatoimistojen tuottamien palveluiden piiriin kuuluvat.

Lakiehdotuksen keskeinen tavoite kiinnittyy sen säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan perustuslain 21 §:ssä turvattuun oikeusturvaan, mikä merkitsee muun ohella sitä, että henkilöillä on tarvittaessa varallisuusasemastaan riippumaton mahdollisuus turvautua pätevään oikeudelliseen asiantuntija-apuun. Kyse on perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksistä (ks. myös PeVL 58/2002 vp, s. 2/I—II ja HE 309/1993 vp, s. 74). Lakiehdotuksen perusteluissa viitataan lisäksi siihen, että julkisen oikeusapujärjestelmän keskeisin tehtävä ja tavoite on taata kansalaisten yhdenvertainen oikeus pätevään oikeusapuun.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia kansalaisille. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se saattaa kohdella tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42—43). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 4/2016 vp, s. 2—3, PeVL 67/2014 vp, s. 11/I ja PeVL 40/2014 vp, s. 6/II).

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2016 vp

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa asettaa eri asemaan muun muassa sukupuolen perusteella. Syrjintäkieltosäännöksellä ei ole kielletty kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi säännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla kuitenkin korkeat (ks. PeVL 4/2016 vp, s. 2—3, PeVL 37/2014 vp, s. 2/II). Perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetty syrjintäkielto koskee myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtavat syrjivään lopputulokseen. Syrjinnän käsilläoloa on puolestaan arvioitava menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta (ks. HE 309/1993 vp, s. 44 ja PeVL 4/2016 vp, s. 3, PeVL 28/2009 vp, s. 2/II).

Oikeusapupalveluiden tuottaminen ostopalvelusopimuksella tulisi hallituksen esityksen perustelujen mukaan lähtökohtaisesti kyseeseen kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden oikeusapupalveluiden tuottamiseksi. Perustelulausuman perusteella perustuslakivaliokunnan mielestä voidaan päätellä, että säännöstä tultaisiin soveltamaan varsinkin tilanteissa, joissa oikeusapua tarvitseva olisi haavoittuvassa asemassa oleva henkilö (ks. myös PeVL 42/2010 vp, s. 2/I). Perustuslakivaliokunnan oikeusministeriöltä saaman selvityksen mukaan kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapupalvelut ovat kuitenkin yleensä erilaisen verokohtelun ulkopuolella joko oikeusavun korvauksettomuuden tai sen vuoksi, että palvelun asiakas on EU:n ulkopuolella kotipaikan omaava yksityishenkilö. Lisäksi käytössä on ollut menettely, jossa palvelun järjestämistä vastuussa oleva oikeusaputoimisto on hyvittänyt mahdollisesti maksetun arvonlisäveron määrän.

Ostopalveluiden käyttöä ei ole lakiehdotuksessa säännösperustaisesti rajattu vain sellaisiin tapauksiin, joissa ei synny edellä mainituin perustein yhdenvertaisuusongelmaa, eikä hyvitysmenettelystä ole nimenomaista säännöstä. Erilaista kohtelua ei ole hallituksen esityksessä perusteltu. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotus mahdollistaisi palveluja saavien erilaisen kohtelun perusoikeuksien toteutumisen kannalta keskeisissä kysymyksissä ilman, että maksuvelvollisuuden määrää koskevalle erilaiselle kohtelulle olisi osoitettu perustuslain 6 §:n näkökulmasta hyväksyttävää perustetta. Perustuslain 124 §:ssä edellytetään nimenomaisesti, ettei hallintotehtävän siirto muulle kuin viranomaiselle saa vaarantaa perusoikeuksia (ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 5/I—II). Näistä syistä lakiehdotusta on täydennettävä siten, että yhdenvertaisuus turvataan tältä osin säännösperustaisesti. Tämä on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että eduskunnan oikeusasiamies on kanteluasian ratkaisussa 14.11.2014 (Dnro 3108/2/12) katsonut, että nyt arvioitavana olevassa tilanteessa yhdenvertaisuus ei toteudu, koska ulkoistetussa edunvalvonnassa edunvalvontapalkkioon lisätään arvonlisävero. Eduskunnan oikeusasiamies kiinnitti samaan seikkaan nimenomaisesti huomiota myös nyt arvioitavana olevan lakiehdotuksen valmisteluvaiheessa 16.2.2016 antamassaan lausunnossa hallituksen esitysluonnoksesta (Dnro 532/5/16). Perustuslakivaliokunta pitää lainvalmistelun asianmukaisuuden kannalta huolestuttavana, että tiedossa oleva keskeinen perustuslaillinen ongelma sivuutetaan lainvalmistelussa kokonaan.

Perustuslakivaliokunnalla on ollut käytössään oikeusministeriön laatima säännösehdotus palveluiden verokohteluun liittyvän ongelman ratkaisemiseksi. Pykäläehdotuksen toisen lauseen mukaan oikeusministeriö voi antaa tarkempia ohjeita hyvitysmenettelystä. Perustuslakivaliokunta

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2016 vp

huomauttaa, että valiokunta on pitänyt tällaisia säännöksiä tarpeettomina, sillä viranomainen voi laissa säädetyn tehtävänsä alalla antaa ohjeita ilman erityistä valtuutusta. Säännökset mahdollisuudesta antaa ohjeita ovat sen vuoksi tarpeettomia ja lisäksi omiaan hämärtämään lain nojalla annettavaan viranomais määräykseen sisältyvien velvoittavien oikeussääntöjen ja suositusluonteisten ohjeiden välistä eroa (ks. esim. PeVL 53/2010 vp, s. 4/II). Valtuus ohjeiden antamiseen on syytä poistaa säännösehdotuksesta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos valiokunnan sen 4 §:stä tekemä perustuslain yhdenvertaisuussäännökseen perustuva valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 29.4.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Simon Elo ps
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen