

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om statens rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om statens rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt (RP 26/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Merja Muilu, justitieministeriet
- JD, universitetslektor Matti Urpilainen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Juha Lavapuro
- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att det stiftas en ny lag om statens rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt.

Syftet med den föreslagna lagen är att reformera de statliga rättshjälpsbyråernas organisationsstruktur. Rättshjälpsverksamheten och intressebevakningstjänsterna ska ordnas som parallella funktioner. Lagen om statliga rättshjälpsbyråer från år 2002 och lagen om ordnande av intressebevakningstjänster i förmyndarverksamheten från år 2008 ska upphävas.

Lagen avses träda i kraft den 1 oktober 2016.

Utlåtande GrUU 16/2016 rd

LAGUTSKOTTETS BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Lagutskottet har i enlighet med 38 § 2 mom. i riksdagens arbetsordning begärt utlåtande av grundlagsutskottet om hur bestämmelserna i 4 § i lagförslaget ska bedömas utifrån grundlagens 124 § om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter och 6 § om jämlikhet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter

Enligt 1 § 1 mom. i lagförslaget ordnar statens rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt rätts- hjälps- och intressebevakningstjänster som produceras av distriktens rättshjälpsbyråer och intres- sebevakningsbyråer, om inte något annat följer av 4 §. Enligt 4 § 1 mom. i förslaget kan ett rätts- hjälps- och intressebevakningsdistrikt efter samråd med justitieministeriet köpa rättshjälps- och intressebevakningstjänster, om detta behövs med tanke på den regionala tillgången på sådana tjänster eller av någon annan anledning.

Rättshjälp och intressebevakning kan utövas i form av näringsverksamhet. I den juridiska littera- turen har det ansetts att rättshjälps- och intressebevakningstjänster som uttryckligen anknyter till att tillvarata privata intressen till sin natur inte är offentliga förvaltningsuppgifter¹. De uppgifter som det nu är fråga om är inte förvaltningsuppgifter som enbart hör till myndigheterna. Å andra sidan är det fråga om en lagstadgad serviceuppgift som ska ordnas av myndigheterna och som en- ligt utskottet kan karakteriseras som faktisk förvaltningsverksamhet. Grundlagsutskottet menar att den uppgift som avses i lagförslaget, med hänsyn till det sätt uppgiften ordnas på, utgör ett komplex med drag av offentlig förvaltningsuppgift (se även GrUU 58/2010 rd, s. 4/II), trots att de aspekter som anknyter till privata intressen och näringsverksamhet är framträdande.

De föreslagna bestämmelserna måste därför bedömas med avseende på 124 § i grundlagen (se t.ex. GrUU 62/2014 rd, s. 2/I). Där sägs det att offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros an- dra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäker- heten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får bara anförtros myndigheter. De nu aktuella uppgifterna innefattar enligt utskottets me- ning ingen betydande utövning av offentlig makt.

Enligt 4 § 1 mom. i lagförslaget får tjänster köpas endast hos sådana producenter som har tillräck- ligt kunnande och tillräckliga resurser för uppdraget och vars övriga uppgifter eller vars verksam- het med avseende på dess art eller syfte inte äventyrar en opartisk och korrekt skötsel av rättshjäl- pen eller intressebevakningen. Grundlagsutskottet har tidigare också fäst uppmärksamhet vid att de allmänna förvaltningslagarna med stöd av sina bestämmelser om tillämpningsområde, myn- dighetsdefinition eller skyldigheten för en enskild eller ett statligt affärsverk att betjäna på ett visst språk också kan tillämpas på enskilda när de fullgör faktiska förvaltningsuppgifter, om detta

¹ Se Marietta Keravuori-Rusanen: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä — Valtiosääntöoikeudellinen tutki- mus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki 2008, s. 257—259.

Utlåtande GrUU 16/2016 rd

inte av grundad anledning uttryckligen utesluts (GrUU 27/2014 rd, s. 3/I). Utskottet menar att regleringen kan anses tillräcklig med avseende på de grundläggande kraven i 124 § i grundlagen. Av skäl som följer av 124 § i grundlagen bör lagförslaget dock kompletteras med en bestämmelse enligt vilken bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar ska tillämpas på anställda hos en privat tjänsteproducent enligt 4 § 1 mom. i lagförslaget när de utför sådana rättshjälps- och intressebevakningsuppgifter som avses i lagförslaget (se även GrUU 8/2014 rd, s. 5/I).

Grundlagsutskottet uppmärksammar också att utskottet upprepade gånger påpekat att ändamålsenlighetskravet i 124 § i grundlagen är ett juridiskt villkor och det måste bedömas från fall till fall huruvida kravet uppfylls. I detta sammanhang måste bland annat förvaltningsuppgiftens karaktär beaktas (t.ex. GrUU 5/2014 rd, s. 3/I). Enligt förarbetena till grundlagen ska man vid bedömning av ändamålsenligheten uppmärksamma dels förvaltningens effektivitet och övriga interna behov, dels enskilda personers och sammanslutningars behov (RP 1/1998 rd, s. 179/II). Enligt 4 § 1 mom. i förslaget kan tjänster köpas om det behövs med hänsyn till den regionala tillgången på tjänster eller av någon annan anledning. I propositionsmotiven hänvisas till att det är motiverat att köpa tjänster i ett läge där behovet av tjänster plötsligt ökar kraftigt. Vidare hänvisas till behovet av specialexpertis. Att köpa tjänster kan enligt utskottet anses behövligt för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna på det sätt som avses i 124 § i grundlagen.

Jämlikhetsaspekten

Den skyldighet som de i 4 § i lagförslaget avsedda serviceproducenterna har att ta ut moms av sina huvudmän grundar sig på mervärdesskattelagstiftningen. Det leder till att de som anlitar rättshjälps- och intressebevakningstjänster som myndigheterna är skyldiga att ordna och som lagts ut på entreprenad kan tvingas betala ett högre, mervärdesskattebelagt arvode än de som anlitar tjänster som produceras av de rättshjälpsbyråer och intressebevakningsbyråer som avses i 1 § i lagförslaget.

Enligt propositionsmotiven anknyter lagförslaget centralt till att rättsskyddet är tryggt enligt 21 § i grundlagen. Det betyder bland annat att en person vid behov oberoende av förmögenhetssituation har en möjlighet att få adekvat juridisk expert hjälp. Detta skydd är ett av kriterierna för en rättvis rättegång i linje med 21 § i grundlagen och artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna (GrUU 58/2002 rd, s. 2/I–II, RP 309/1993 rd, s. 78–79). I motiven hänvisas dessutom till att det offentliga rättshjälpsystemets centrala uppgift och syfte är att garantera medborgarnas lika rätt till kompetent rättshjälp.

Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Bestämmelsen riktas också till lagstiftaren. Medborgare eller grupper av medborgare kan inte godtyckligt genom lag särbehandlas vare sig positivt eller negativt. Jämlikhetsaspekterna har betydelse när medborgarna ges fördelar eller rättigheter genom lag. Samtidigt är det utmärkande för lagstiftningen att den på grund av ett visst godtagbart samhällligt intresse kan behandla människor olika bl.a. för att främja faktisk jämlikhet (RP 309/1993 rd, s. 46/II). I sin praxis har grundlagsutskottet ansett att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövning går att läsa ut ur jämlikhetsprincipen när en reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas (se t.ex. GrUU 4/2016 rd, 2–3, GrUU 67/2014 rd, s. 11/I och GrUU 40/2014 rd, s. 6/II).

Utlåtande GrUU 16/2016 rd

Den allmänna jämlikhetsbestämmelsen kompletteras av diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen. Där står det att ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas bland annat på grund av kön. Bestämmelsen om icke-diskriminering förbjuder inte all särbehandling, inte ens när den beror på något av de kriterier som nämns i momentet. Den springande punkten är att åtskillnaden ska kunna motiveras på ett acceptabelt sätt med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Kraven på motiv är trots allt höga, särskilt när det gäller de förbjudna särbehandlingskriterier som räknas upp i grundlagsbestämmelsen (se t.ex. GrUU 4/2016 rd, s. 2—3, GrUU 37/2014 rd, s. 2/II). Men samtidigt gäller diskrimineringsförbudet i grundlagens 6 § 2 mom. också åtgärder som indirekt leder till ett diskriminerande resultat. Förekomsten av diskriminering ska bedömas mot de faktiska konsekvenserna av ett förfarande (se RP 309/1993 rd, s. 47, och GrUU 4/2016 rd, s. 3, GrUU 28/2009 rd, s. 2/II).

Produktion av rättshjälpstjänster genom avtal om köpta tjänster ska enligt propositionsmotiven i första hand komma i fråga när det gäller rättshjälpstjänster till personer som söker internationellt skydd. Utifrån motiveringen kan man sluta sig till att bestämmelsen i synnerhet kommer att tillämpas i situationer där den som behöver rättshjälp har en utsatt ställning (se även GrUU 42/2010 rd, s. 2/I). Enligt uppgift från justitieministeriet berörs dock rättshjälpstjänsterna för dem som söker internationellt skydd i regel inte av någon särbehandling i fråga om beskattningen. Det beror antingen på att rättshjälpen är avgiftsfri eller på att klienten har sin hemort utanför EU. I det fall att moms påförs, tillämpas dessutom ett förfarande där den rättshjälpsbyrå som ansvarar för ordnandet av tjänsten gottgör klienten momsbeloppet.

I lagförslaget finns inga bestämmelser som begränsar utnyttjandet av köpta tjänster enbart till fall där det inte uppstår jämlikhetsproblem av den typ som beskrivits ovan. Det finns inte heller någon uttrycklig bestämmelse om gottgörelse. Särbehandlingen har inte motiverats i propositionen. Enligt utskottets uppfattning möjliggör förslaget att mottagare av tjänsterna särbehandlas i frågor som är centrala med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna utan att särbehandlingen i fråga om betalningsbeloppet motiveras med skäl som är godtagbara med stöd av 6 § i grundlagen. I 124 § i grundlagen förutsätts uttryckligen att överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter inte får äventyra de grundläggande fri- och rättigheterna (se även GrUU 31/2014 rd, s. 5/I—II). Därför måste lagförslaget kompletteras så att jämlikheten till denna del tryggas genom en uttrycklig bestämmelse. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottet uppmärksammar dessutom att riksdagens justitieombudsman i avgörandet i ett klagomål 14.11.2014 (Dnr 3108/2/12) ansett att jämlikhetskravet inte uppfylls i en situation som den som här bedöms, eftersom mervärdesskatt läggs till arvodet vid intressebevakning som lagts ut på entreprenad. Justitieombudsmannen påpekade 16.2.2016 särskilt samma omständighet i sitt utlåtande (Dnr 532/5/16) till regeringen om utkastet till den nu aktuella propositionen. Grundlagsutskottet ser det som oroväckande med tanke på lagberedningens kvalitet att ett känt och centralt konstitutionellt problem helt förbigås i beredningen.

Grundlagsutskottet har haft tillgång till justitieministeriets förslag till hur problemet med beskattning av tjänsterna kan lösas lagstiftningsvägen. Enligt andra meningen i den föreslagna paragrafen kan justitieministeriet utfärda närmare anvisningar om gottgörelseförfarandet. Grundlagsutskottet vill påpeka att utskottet har ansett att det är onödigt med sådana bestämmelser, eftersom

Utlåtande GrUU 16/2016 rd

en myndighet inom sitt lagfasta område får meddela anvisningar också utan bemyndigande. Bestämmelserna om möjligheterna att utfärda anvisningar är därför onödiga och dessutom ägnade att fördunkla skillnaden mellan förpliktande rättsregler som meddelas med stöd av lag och föreskrifter som närmast är rekommendationer (se t.ex. GrUU 53/2010 rd, s. 3—4). Bemyndigandet att utfärda anvisningar bör strykas i paragrafen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning om utskottets på jämlikhetsbestämmelsen i grundlagen baserade konstitutionella anmärkning till 4 § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 29.4.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Simon Elo saf
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Mats Löfström sv.

Sekreterare var

utskottsrad Mikael Koillinen.