

Oikeushallinto-osasto
Oikeusapu- ja ulosottoyksikön päällikkö,
hallitusneuvos Merja Muilu

Perustuslakivaliokunnalle

HE 26/2016 vp

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa oikeusapu- ja edunvalvontapiirejä koskevan hallituksen esityksen 4 §:n johdosta. Oikeusministeriö toteaa seuraavaa.

1.1.2009 voimaan tulleella lailla holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä (575/2008) säädettiin, että oikeusaputoimisto voi oikeusministeriön kanssa neuvoteltuaan ostaa edunvalvontapalveluita (2 § 3 mom.) Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä ehdotetaan, että edunvalvontapalveluiden tuottamisen ohella myös oikeusapupalveluiden tuottamisesta olisi mahdollista sopia. Ehdotus kuuluu seuraavasti:

4 §

Sopimus oikeusapu- ja edunvalvontapalveluiden tuottamisesta

Oikeusapu- ja edunvalvontapiiri voi oikeusministeriön kanssa neuvoteltuaan ostaa oikeusapu- ja edunvalvontapalveluita, jos se on palveluiden alueellisen saatavuuden tai muun syyn vuoksi tarpeen. 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.

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirin on tehtävä 1 momentissa tarkoitettun palvelun tuottajan kanssa sopimus palveluiden tuottamisesta. Sopimus voidaan tehdä määräajaksi tai toistaiseksi.

Sopimusta koskeva riita käsitellään hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Muu palveluntuottaja kuin edunvalvontatoimisto voi kieltäytyä edunvalvontatehtävästä, jos sen vastaanottaminen olisi selvästi vastoin palvelun tuottamisesta tehtyä sopimusta.

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle (perustuslaki 124 §)

Perustuslain 124 §:n 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.

Hallituksen esityksessä uudeksi Suomen hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp) todetaan, että julkisen hallintotehtävän antamisesta viranomaiskoneiston ulkopuolelle voitaisiin säätää tai päättää vain ehdotetussa säännöksessä tarkoitettujen edellytysten vallitessa. Tehtävän antamisen olisi ensinnäkin oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulisi hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne olisi otettava huomioon. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täyttyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttyminen jäisi tapauskohtaisesti arvioitavaksi.

Oikeusministeriö toteaa, lakiluonnoksen 4 §:ssä ei ole kyse yksinomaan viranomaiselle kuuluvasta hallintotehtävästä, koska oikeusapu- ja edunvalvontapalveluita tarjoavat myös yksityiset elinkeinonharjoittajat. Kysymys kuitenkin on viranomaiselle lakisääteisesti kuuluvan tehtävän antamisesta myös muulle kuin viranomaiselle.

Palveluiden ostaminen olisi mahdollista, jos se palveluiden alueellisen saatavuuden tai muun syyn vuoksi on tarpeen. Palveluiden ostamisesta päättäisi oikeusapu- ja edunvalvontapiiri oikeusministeriön kanssa neuvoteltuaan. Oikeusapupalveluiden tuottaminen ostopalvelusopimuksella tulisi lähtökohtaisesti kyseeseen kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapupalveluiden tuottamiseksi. Pykälän sanamuoto on kuitenkin syytä jättää väljäksi, jotta pykälää voidaan erityistilanteissa soveltaa myös muihin kuin kansainvälistä suojelua hakevien avustamiseen liittyviin asioihin, esimerkiksi perheenyhdistämisasioihin.

Oikeusapupalveluiden tarjoamista ja tuottamista on jouduttu arvioimaan syksystä 2015 alkaen uudelleen kansainvälistä suojelua hakevien määrän kasvaessa, Oikeusapupäätöksen saaneiden hakijoiden määrä on kolminkertaistunut vuodesta 2014, mikä työmäärän lisäys on aiheuttanut huomattavaa painetta oikeusaputoimistoille. Oikeusapupalveluiden saatavuus ja laajuus on suunniteltu ja mitoitettu nykyistä paljon pienemmälle hakijamäärälle. Turvapaikanhakijoille oikeusapua tarjoavien yksityisten avustajien palvelujen laatu on hyvin vaihtelevaa. Oikeusapupalveluiden tuottamismahdollisuuksia onkin arvioitava uudelleen uusien olosuhteiden mukaisesti.

Kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapupalvelut määritellään Euroopan neuvoston menettelydirektiivissä (2013/32/EU), joka antaa kansallisella tasolla mahdollisuuksia säätää vähimmäispalvelujen järjestämisestä eri tavoin muun ohella antamalla tehtäviä esimerkiksi valtiosta riippumattomille järjestöille. Annettaessa uusi laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä on tarpeen samalla turvata se, että tulevaisuudessa voidaan nopeasti muuttuvassa yllättävässäkin tilanteessa valita sujuvin ja tehokkain oikeusapupalvelujen tuottamistapa.

Hallituksen esityksessä uudeksi Suomen hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp) todetaan, että julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista.

Oikeusministeriö toteaa, että lakiluonnoksen 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. Palveluiden ostamisesta päättäisi oikeusapu- ja edunvalvontapiiri oikeusministeriön kanssa neuvoteltuaan. Ennen sopimuksen laatimista oikeusapu- ja edunvalvontapiiri yhteistyössä oikeusministeriön kanssa varmistuisivat siitä, että tarjottava palvelu täyttää oikeusapupalveluilta vaadittavat laatuvaatimukset.

Esityksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan ostopalvelusopimuksen ehdoista ei ole katsottu tarpeelliseksi ottaa säännöksiä lakiin. Ne jäävät siten osapuolten sovittaviksi. Käytännössä lienee välttämätöntä sopia ainakin toistaiseksi voimassa olevan sopimuksen irtisanomisajasta, tuotettavien palveluiden määrästä, alueesta, jolla palvelut tuotetaan ja maksettavan korvauksen määräytymisen perusteista. Lisäksi voi olla tarpeen sopia palvelun laatuun vaikuttavista seikoista esimerkiksi henkilöstövoimavarojen vähimmäismäärästä. Ostettavan palvelun tulee luonnollisesti täyttää ne laatuvaatimukset, jotka holhoustoimesta annetussa laissa asetetaan edunvalvojan toiminnalle tai oikeusapulaissa oikeusavustajan toiminnalle.

Oikeusministeriö katsoo, että lakiluonnoksen 4 § täyttää perustuslain 124 §:n mukaiset edellytykset. Säännös on tarpeen, jotta mahdollisessa nopeasti muuttuvassa yllättävässäkin tilanteessa voidaan valita sujuvin ja tehokkain yksityisten tarvitsemien oikeusapupalvelujen tuottamistapa. Säännös mahdollistaa oikeusapupalveluiden tarkoituksenmukaisen tuottamisen.

Oikeusministeriö kuitenkin ehdottaa, että oikeusapu- ja edunvalvontapalveluiden tuottamista sopimuksella koskevaa säännöstä täydennetään seuraavasti:

4 §

1 momentissa tarkoitettun palveluntuottajan palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan tässä laissa tarkoitettuja oikeusapu- tai edunvalvontatehtäviä.

Yhdenvertaisuus (perustuslaki 6 §)

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Oikeusministeriö toteaa, että voimassa olevan holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain (575/2008) mukaan valtion oikeusaputoimistot järjestävät holhoustoimen edunvalvontapalvelut. Oikeusaputoimistot tuottavat palveluja itse tai ostavat palveluja ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Molemmissa tapauksissa edunvalvojan tehtäviä hoitavat yleiset edunvalvojat.

Oikeusaputoimisto ei lisää perimäänsä palkkioon arvonlisäveroa. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen (KHO:2013:67) mukaan ulkopuolisen palveluntuottajan on maksettava arvonlisäveroa perimistään edunvalvontapalkkioista. Tämä on johdantanut siihen, että edunvalvontapalkkion määrä on ostopalvelun yleisen edunvalvonnan päämiehillä arvonlisäveron verran suurempi kuin oikeusaputoimiston päämiehillä. Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan Dnro 3108/2/2012 (elokuu 2014) katsonut, että kyse on sellaisesta yhdenvertaisuuden loukkauksesta, mikä tulisi hyvittää päämiehille.

Päämiesten yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi valtion vuoden 2015 talousarvioon sisällytettiin oikeusministeriön aloitteesta määräraha yleisen edunvalvonnan ostopalveluiden päämiehille suoritettavaa hyvitystä varten. Oikeusministeriön päätöksen mukaisesti palveluja ostava oikeusaputoimisto maksaa vaadittaessa hyvityksenä palveluntuottajan päämiehille sen arvonlisäveron määrän, minkä päämies edunvalvontapalkkiossa joutuu maksamaan palveluntuottajalle. Vaatimuksen esittää päämiehen yleinen edunvalvoja. Oikeusministeriö on antanut tätä koskevan tiedotteen ja ohjeen oikeusaputoimistoille ja palveluntuottajille 2.6.2015.

Oikeusapupalveluiden tuottaminen ostopalvelusopimuksella tulisi lähtökohtaisesti kyseeseen kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapupalveluiden tuottamiseksi. Tällöin arvonlisäverotuksellisesti avustettavan kotipaikan katsotaan usein olevan EU:n ulkopuolella. Kun tällaisia palveluja myydään yksityishenkilölle EU:n ulkopuolelle, avustajan suorittamiin palveluihin ei lisätä Suomen arvonlisäveroa. Lisäksi kansainvälistä suojelua hakevien kohdalla on tyypillistä, että heille myönnetään oikeusapua korvauksetta. Näissä tapauksissa arvonlisäverokysymys yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta ei siis aktualisoituisi. Pykälän sanamuoto on kuitenkin muutoinkin syytä jättää väljäksi, jotta pykälää voidaan erityistilanteissa soveltaa myös muihin kuin kansainvälistä suojelua hakevien avustamiseen liittyviin asioihin.

Mikäli katsotaan, että oikeusapupalveluiden tuottamiseen ostopalvelusopimuksella sisältyisi vastaava ongelma oikeusavun saajien yhdenvertaisuuden suhteen, on ongelma mahdollista ratkaista edellä selostetulla hyvitysmenettelyllä.

Oikeusministeriö ehdottaa, että oikeusapu- ja edunvalvontapalveluiden tuottamista sopimuksella koskevaa säännöstä täydennetään seuraavasti:

4 §

Oikeusaputoimisto tai edunvalvontatoimisto hyvittää vaadittaessa 1 momentissa tarkoitetun palvelun tuottajan päämiehelle mahdollisen arvonlisäveron määrän. Oikeusministeriö voi antaa tarkempia ohjeita hyvitysmenettelystä.