

## **Lausunto vammaispalvelulain mukaisen neuvontatehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle**

Heta - Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry on pyytänyt oikeudellista arviotani seuraavista kysymyksistä:

1. Voidaanko henkilökohtaisen avun työnantajamalliin liittyvää ohjaus-, auttamis- ja neuvontavelvoitetta pitää perustuslain 124 §:n tarkoittamana julkisena hallintotehtävänä?
2. Mikäli neuvontatoiminta arvioidaan julkiseksi hallintotehtäväksi, riittääkö vammaispalvelulaissa oleva viittaus sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain soveltamiseen oikeuttamaan neuvontatoiminnan antamisen muulle kuin viranomaiselle?
3. Mikäli neuvontatoiminta on mahdollista antaa muulle kuin viranomaiselle, millaista menettelyä tämä edellyttää?

Esitän lausuntonani seuraavan.

### **Lausunnon kohteen täsmentäminen**

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (3.4.1987/380, *vammaispalvelulaki*) 3 §:n 1 momentin mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että vammaisille tarkoitettut palvelut ja tukitoimet järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentissa määritellään, miten kunta voi järjestää vammaiselle henkilökohtaista apua. Momentin 1 kohdan mukaan kunta voi järjestää henkilökohtaisen avun korvaamalla vaikeavammaiselle henkilölle henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset työnantajan

maksettavaksi kuuluvine lakisääteisine maksuineen ja korvauksineen sekä muut kohtuulliset avustajasta aiheutuvat välttämättömät kulut (*työnantajamalli*).

Vammaispalvelulain 8 d 3 momentin mukaan lain 8 d §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa vaikeavammaista henkilöä on tarvittaessa ohjattava ja autettava avustajan palkkaukseen liittyvissä asioissa. Tämän lausunnon tarkoituksena on arvioida työnantajamalliin kytkeytyvän ohjaus- ja auttamistehtävän (*neuvontatehtävä*) oikeudellista luonnetta erityisesti perustuslain 124 §:ssä tarkoitettun julkisen hallintotehtävän määrittelyn kannalta.

### 1. Neuvontatoiminnan luonne julkisen hallintotehtävän määrittelyn kannalta

Perustuslain 124 § määrittelee seuraavalla tavalla julkisten hallintotehtävien antamista muulle kuin viranomaiselle:

”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.”

Julkisella hallintotehtävällä on säännöksessä tarkoitettu suhteellisen laajasti erilaisia valtion julkisten tehtävien hoidossa käytettyjä toimintoja: ”Julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.” (HE 1/1998 vp, s. 179)

Perustuslain 124 §:ää koskevan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan säännöksessä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä voivat olla myös muun muassa julkisen palvelun toteuttamista sisältävät tehtävät sekä tehtävät, joiden toteuttaminen on pääasiassa tosiasiallista hallintotoimintaa (PeVM 9/2002 vp, PeVL 47/2005 vp).

Vammaispalvelulain 8 §:n 3 momentin tarkoittama ohjaus- ja auttamisvelvoite määrittelee neuvontapalvelun, joka täydentää hallintolain 8 §:n mukaista viranomaisten neuvontavelvollisuutta. Vammaispalvelulain 3 §:n 1 momentin mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että vammaisille tarkoitettut palvelut järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Neuvontatehtävä on kunnan vastuulla oleva julkinen palvelu, joka toteutetaan lähinnä tosiasiallisen hallintotoiminnan muodossa. Tällaisessa lakiin perustuvassa ja kunnan tehtäväksi säädetyssä neuvontatoiminnassa on kysymys perustuslain

124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisesta (ks. vastaavasti PeVL 20/2006 vp).

Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on perustuslain 124 §:ää koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp, s. 179) mukaan pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Vaikka tämä perusteluissa esitetty esimerkki ei ole tyhjentävä, se on kuitenkin sillä tavoin suuntaa-antava, että erityisesti toimivallan käytön vahvuus ja oikeuksiin puuttuvuus sekä vallankäytön erityisen keskeinen asema ovat merkittävyyden keskeisiä mittapuita.

Vammaispalvelulain mukaisen neuvontatehtävän hoitamiseen ei sisälly lain toimeenpanoon liittyvää tai muuta hallinnollisen päätöksentekovallan käyttöä. Neuvontatehtävän hoitamisessa ei siten ole kysymys sellaisesta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, joka sisältäisi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkisen vallan käyttämistä (ks. myös PeVL 11/2006 vp). Neuvontatehtävän hoitaminen ei myöskään sisällä sellaista julkisen vallan käyttämistä, joka kuntalain (10.4.2015/410) 87 §:n 2 momentin mukaan voi olla vain virkasuhteisen henkilön tehtävänä.

## 2. Oikeudelliset perusteet neuvontatoiminnan ulkoistamiselle

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan lailla tai lain nojalla antaa muulle kuin viranomaiselle. Tätä vaatimusta täydentää kunnalle kuuluvien julkisten hallintotehtävien osalta kuntalain 9 §:n 2 momentin säännös. Sen mukaan kunta voi antaa julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä säädetään erikseen lailla.

On selvää, että tällaisen laintasaisen erityissääntely pitää täyttää myös perustuslain 124 §:n vaatimukset siitä, että tehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Myös kuntalain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa todetaan tämä perusedellytys. Siten esimerkiksi kuntalain yleiset säännökset esimerkiksi palvelujen tuottamistavoista eivät sisällä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua lakitasoista valtuutta julkisen hallintotehtävän siirtämiselle muulle kuin viranomaiselle (HE 268/2014 vp, s. 140-141).

Vammaispalvelulain 5 § sisältää viittaussäännöksen, jonka mukaan vammaispalvelu laissa tarkoitettuun kunnan järjestämään toimintaan sovelletaan muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annettua lakia (3.8.1992/733, *valtionavustuslaki*). Valtionavustuslain 4 §:n 1 momentin 4 koh-

dan mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät myös hankkimalla palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Koska tämä valtioneuvostonlaki säännös on säädetty ennen perustuslain voimaantuloa, sitä sovellettaessa ei ole otettu huomioon perustuslain 124 §:n vaatimuksia. Säännöstä sovellettaessa on kuitenkin otettava huomioon perustuslain 124 §:ään sisältyvät vaatimukset.

Kyseinen valtioneuvostonlaki säännös on luonteeltaan yleissäännös ja se on soveltamisalaltaan erittäin laaja. Nämä seikat huomioon ottaen on tuskin mahdollista katsoa, että se sisältäisi sellaisen lakitasoisen ”erikseen säätämisen”, jota kuntalain 9 §:n 2 momentti edellyttää. Joka tapauksessa voidaan pitää selvänä, että pelkästään vammaispalvelulaissa oleva yleisluonteinen viittaussäännös valtioneuvostonlain soveltamiseen ei ole sellainen perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu laintasoinen säännös, jonka nojalla neuvontatehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle.

### 3. Menettelyvaatimukset ulkoistamista toteutettaessa

Vammaispalvelulain määrittelemä neuvontatehtävä voidaan edellä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen antaa muulle kuin viranomaiselle lailla tai lain nojalla, mikäli perustuslain 124 §:ssä määritellyt muut vaatimukset täyttävät. Neuvontatehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle on siten säädettävä laissa erikseen riittävän täsmällisesti ja noudattaen myös perustuslain 124 §:n määrittelemiä sisällöllisiä kriteereitä.

Neuvontatehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle voidaan käytännössä toteuttaa esimerkiksi lain määrittelemien edellytyksien lupamenettelyssä, sopimuksella tai asetuksentasoisin säännöksin. Mikäli säädettävä laki mahdollistaa neuvontatehtävän antamisen muulle kuin viranomaiselle sopimuksen perusteella, tällainen sopimus on luonteeltaan hallintolain (6.6.2003/434) 3 §:ssä tarkoitama hallintosopimus. Sen muotona voi käytännössä olla esimerkiksi toimeksiantosopimus, jonka puitteet määritellään lailla.

Helsinki, 20.5.2015



Olli Mäenpää  
oikeustieteen tohtori  
hallinto-oikeuden professori