OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO 27.11.2017

Lainvalmisteluosasto
Julkisoikeuden yksikkö
LsN Arja Manner

Eduskunnan lakivaliokunnalle

HE 100/2017 VP: Hallituksen esitys alkoholilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lakivaliokunnan pyynnöstä oikeusministeriö lausuu alkoholilakiehdotuksen muutoksenhakusäännöksestä (81 §) seuraavaa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että *myös Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolla ja aluehallintovirastolla siinä tapauksessa, että aluehallintovirasto on ratkaissut muutoksenhaun kohteena olevan asian, on oikeus hakea muutosta hallinto-oikeuden muutoksenhaun johdosta tekemään päätökseen* (1 mom.). *Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valituslu-van* (2 mom).

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 48/2017 vp) todennut, että valiokunta on suhtautunut pidättyvästi erityissäännöksiin viranomaisen yleisestä muutoksenhakuoikeudesta (esim. PeVL 15/2011 vp, s. 5 ja siinä viitatut lausunnot). Valiokunta on pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta hyväksyttävänä, jos se on lailla rajoitettu esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin (ks. PeVL 45/2006 vp, s. 3 ja siinä viitatut) taikka jos viranomaisen rajoitettua muutoksenhakuoikeutta voidaan asioiden laatu ja luonne huomioon ottaen pitää muutoin perusteltuna (PeVL 15/2011 vp, s. 5, PeVL 58/2006 vp, s. 9).

Perustuslakivaliokunnan mukaan alkoholilakiehdotuksen 81 §:ään ei sisälly valitusoikeuden rajoittamista oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin. Lausunnon mukaan valiokunta pitää selvänä, että muutoksenhakuoikeutta tulee rajata, jotta ehdotus olisi paremmin sopusoinnussa perustuslain 21 §:n kanssa. Valiokunnan mukaan oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon kohdistuvan rajauksen lisääminen säännökseen on perusteltua myös valituslupajärjestelmän tarkoituksen kannalta.

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt alkoholilain 81 §:ää koskevaa kantaansa säätämisjärjestyskysymyksenä. Valiokunnan kanta yhtenäisyyden

ylläpitoon kohdistuvan rajauksen lisäämisestä näyttää merkitsevän muutosta valiokunnan aiempaan käytäntöön. Valiokunnan lausunnosta ei lähemmin ilmene, millä tavoin hallituksen esityksessä ehdotettu valituslupasääntely alkoholilain 81 §:n 2 momentissa on otettu huomioon lausunnossa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan alkoholilain 81 §:n 2 momenttiin valituslupasäännöstä, joka koskisi myös viranomaisen tekemiä valituksia. Perustuslakivaliokunnan aiemmassa käytännössä viranomaisen valitusoikeutta ei ole pidetty perustuslain näkökulmasta ongelmallisena, jos sitä koskee valituslupasääntely, jossa valitusluvan myöntäminen tulee kyseeseen esimerkiksi tai ensi sijassa ennakkopäätösperusteella.

Perustuslakivaliokunta on arvopaperimarkkinalakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 4/2005 vp) todennut, että valiokunta ”*… on toisaalta pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta perustuslain näkökulmasta ongelmattomana, jos se on lailla rajoitettu esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin… säännös valituslupaan perustuvasta viranomaisen muutoksenhakuoikeudesta ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen* (ks. myös PeVL 4/2004 vp).

Yleissäännös korkeimman hallinto-oikeuden valituslupaperusteista on valitusoikeuden rajoittamista koskevassa hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentissa. Sen mukaan korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos:

1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Oikeusministeriön tavoitteena on ollut, että korkeimman hallinto-oikeuden valituslupamenettelyssä sovellettaisiin hallintolainkäyttölain yleissäännöksiä valituslupaperusteista, ja että eri hallinnonalojen lainsäädännössä ei olisi yleislaista poikkeavia säännöksiä valituslupaperusteista.

Käytännössä ennakkopäätösperuste (hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentin 1 kohta) on keskeisin hallintolainkäyttölaissa säädetyistä valituslupaperusteista. Viranomaisen valitusoikeus on tarpeen lähinnä silloin kun asia koskee tässä viranomaisessa vireillä olevia asioita laajemminkin, eikä asiasta ole vielä oikeuskäytäntöä tai asiasta on epäyhtenäistä hallinto-oikeuksien ratkaisukäytäntöä.

Valitusluvan myöntäminen viranomaiselle voi joskus olla perusteltua myös muissa kuin ennakkopäätöstilanteissa. Yksittäisen hallintopäätöksen vai-

kutukset eivät aina kohdistu vain lainsäädännössä rajattuun asianosaisten piiriin, vaan päätöksen vaikutukset voivat olla laajempia ja ulottua myös tahoihin, joilla ei ole asiassa valitusoikeutta. Valituslupa-asiassa saattaa olla kyse esimerkiksi perustuslaissa turvatusta perusoikeudesta, jonka toteutumisesta hallintoviranomainen on vastuussa omalla toimialallaan.

Kun viranomainen harkitsisi muutoksen hakemista hallinto-oikeuden päätökseen, sen tulisi käyttää harkintavaltaansa hallintolain 6 §:ssä säädettyjen hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti. Sillä ei olisi oikeutta käyttää valitusmahdollisuuttaan muihin kuin lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Sen toimien tulisi myös olla puolueettomia ja suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

Valituslupa-asiassa korkein hallinto-oikeus ratkaisee, onko valittajalla laissa säädetty peruste siihen, että korkein hallinto-oikeus tutkii viranomaisen valituksen ja antaa siihen asiaratkaisun.

Viranomaisen valitusoikeuden rajaaminen alkoholilain 81 §:ssä oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin sen lisäksi, että päätöksestä saa valittaa vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan, merkitsisi sitä, että oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseen liittyvien perusteiden olemassaolo ratkaistaisiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa kahteen kertaan samassa asiassa kahdessa erilaisessa menettelyssä. Näissä menettelyissä esimerkiksi ratkaisukokoonpanoa ja päätösten perustelemista koskevat säännökset poikkeavat toisistaan. Säännösten perusteella saattaisi myös jäädä epäselväksi, olisiko korkeimmalla hallinto-oikeudella erilainen harkintavalta oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseen liittyvien perusteiden arvioinnissa näissä eri menettelyissä.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan alkoholilain muutoksenhakusäännös (81 §) tulisi säilyttää hallituksen esityksessä ehdotetussa muodossa.