

JUHLAJULKAISU

LASSI KILPI

1920 • 4/2 • 1990

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1989 Vammalan Kirjapaino Oy

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-116-2

ISBN 978-951-855-868-5 (PDF)

Valitusoikeus ja valituskielto hallinnossa

1. Oikeusturva hallinnossa

Suomen oikeusjärjestyksessä on omaksuttu muodollinen oikeusturvakäsitys. Tämän käsityksen mukaan aineellinen ja muodollinen oikeus samaistuvat. Sitä koskeva säännös on Suomen Hallitusmuodon (HM) 92.1 §:ssä. Sen mukaan »kaikessa virkatoiminnassa on laillisen seuraamuksen uhalla tarkoin lakia noudatettava». HM:ssa säädetty lainnoudattamisvelvollisuus virkatoiminnassa merkitsee yleisesti virkatoimintaa harjoittavien (joita tässä yleisesti kutsun viranomaisiksi) velvollisuutta noudattaa tarkoin lakia. Niille, joita virkatoiminta koskee, viranomaisten lainnoudattamisvelvollisuudesta johtuu, että he saavat (heidän on saatava) lain tai yleisemmin sanottuna oikeusjärjestyksen mukaisen ratkaisun. Se, millainen tämä ratkaisu on, määräytyy laissa. Viranomaisilla ei ole oikeutta (toimivaltaa) määrätä tästä ratkaisusta, vaan todeta se. Päätöksentekijän harkinnan laajuus riippuu normin väljyydestä. Virkatoiminnan perusta on joka tapauksessa laki. Virkatoimintaa HM 92.1 §:ssä tarkoitettussa merkityksessä ovat hallinto ja lainkäyttö. Ensisijaista on hallinto, jossa tehdään ratkaisut. Lainkäytön tehtävänä on, kun hallinnon ratkaisujen lainmukaisuus saatetaan sen tutkittavaksi, selvittää ja ratkaista, ovatko hallintoviranomaiset niissä toimineet niinkuin HM 92.1 §:ssä säädetään. Vastaavasti myös lainkäyttöviranomaisten on samalla tavoin tarkoin noudatettava lakia. Hallintoviranomaisen ja lainkäyttöviranomaisen sidottisuus lakiin on samanlainen.

Lainkäytön asiana on hallinnon ratkaisujen lainmukaisuuden valvonta. Sen tehtävä on tässä mielessä toissijainen ja hallinnon tehtävän kanalta passiivinen.

2. Valitusviranomaisen tehtävä

Hallinto-oikeudellisen lainkäytön perusmuoto on, kuten HM 56 §:stä ilmenee, valitus. Sillä asianosainen hakee muutosta viranomaisen pää-

tökseen, jota hän pitää lainvastaisena. Lainkäyttöviranomaisen tehtävänä on ratkaista päätöksen lainmukaisuus. Lainkäytössä otetaan kanta vain päätöksen lainmukaisuuteen, ei päätöksen hyvyteen tai sen sisältöön muuten. Lainvastainen päätös loukkaa valittaja-asiainosaisen oikeutta lainvastaisuutensa takia. Lainvastaisuus voi olla sisällöllistä norminvastaisuutta tai johtua viranomaisen lainvastaisesta menettelystä. Tuomioistuimen asiana ei ole ottaa kantaa lain sisältöön eikä näin ollen päätöksenkään sisältöön, joka määräytyy sitä koskevien säännösten mukaisesti. Niiden mukaisesti hallintoviranomaisenkin on ollut tehtävä päätöksensä.

Kun hallintopäätös on viranomaisen yksipuolinen päätös, valittaminen päätöksestä antaa asianosaiselle mahdollisuuden saattaa päätöksen lainmukaisuus lainkäyttöviranomaisen tutkittavaksi. Lainkäyttöviranomaisena on HM 2.4 §:n mukaisesti lähtökohtaisesti riippumaton tuomioistuin.

3. Valitusoikeuden yleisyys

Suomessa on omaksuttu v. 1950 annetulla lailla muutoksenhausta hallintoasioissa (Hallintovalituslaki) valitusoikeuden yleisyyden periaate. Tämä tarkoittaa sitä, että valitusoikeus on tehty pääsäännöksi. Kaikkien hallintoviranomaisten päätöksistä saa tehdä valituksen, ellei toisin ole säädetty. Hallintovalituslain mukaan valitusmahdollisuus voidaan kieltää laissa tai asetuksessa. Valituskielto merkitsee poikkeusta lain lähtökohtasäännöstä. Asianmukaisena ei tämän vuoksi voida pitää sitä, että valitusoikeus kielletään ilman perusteltua syytä.

Korkein hallinto-oikeus ratkaisee HM 2.4 ja 56 §:n mukaan ylimpänä oikeusasteena hallintopäätösten lainmukaisuuden. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 5.1 §:n mukaan valitus, jonka ratkaisu pääasiassa riippuu päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta, on jätettävä hallituksen ratkaistavaksi.

4. Valitusoikeuden kieltäminen arvopaperimarkkina- laissa

Huolimatta siitä, että yleinen valitusoikeus on oikeusjärjestyksemme lähtökohta ja pääsääntö, valituskiellot ovat olleet lainsäädännössämme varsin yleisiä. Valituskielloja on annettu laissa ja asetuksissa usein varsin heikoin perustein ja kokonaan perustelemattakin. (Valitusoikeuden yleisyydestä ja valituskiellosta ks. *Hallberg*, Hallinto-

oikeudellisen valituksen käyttöalasta, Vammala 1978 s. 134—144 ja 149—154 ja Hallinnon oikeusturvakomitean mietintö, KM 1981: 64 s. 217—220.) Tällainen on säädetty 26. 2. 1989 annettuun ja 1. 8. 1989 voimaantulleeseen arvopaperimarkkinalakiin. Tässä laissa valituskieltojen käytännöllinen merkitys lienee varsin vähäinen. Hallituksen esityksen perusteluissa näitä valituskieltoja on runsaasti perusteltu. Perustelut ovat kuitenkin kritiikille alttiita.

Arvopaperimarkkinalain asetelma on seuraava. Lain 9 luvun 3.1 §:ssä, kuten säännöksen perusteluissa (s. 57—58) sanotaan, »poistetaan valitusoikeus valtiovarainministeriön arvopaperimarkkinalain 3 luvun 2 §:n 1 momentin ja 4 §:n 2 momentin nojalla antamista päätöksistä.» Päätökset koskevat lupaa arvopaperipörssitoimintaan ja arvopaperipörssin ohjesäännön vahvistamista, jota koskevat säännökset ovat lain 3 luvussa.

Esitykseen sisältyvän lain elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 3 §:n muuttamisesta mukaan mm. arvopaperipörssitoiminta on tehty elinkeinolain 3 §:n mukaiseksi lailla erikseen säännellyksi elinkeinoksi, jota arvopaperimarkkinalain 3 luvun 1 §:n mukaan ei saa harjoittaa ilman valtiovarainministeriön lupaa. Luvan myöntämisen edellytyksistä on otettu säännökset mainittuun 2 §:ään. Saman luvun 4 §:n mukaan arvopaperipörssillä on ohjesääntö, joka sisältää lakia täydentävät määräykset pörssitoiminnasta. Ohjesäännönkin vahvistaa valtiovarainministeriö. Valituskielto koskee myös tätä ministeriön päätöstä.

Yleisestä säännöstä poikkeavaa valituskieltoa perustellaan esityksessä laajasti. Perustelujen mukaan »valtiovarainministeriölle arvopaperimarkkinalain nojalla kuuluva ratkaisu arvopaperipörssin toimiluvan myöntämisestä koskee kansantalouden ja arvopaperimarkkinoiden kehityksen kannalta turvallista, luotettavaa ja tarkoituksenmukaista markkinarakennetta. Arvopaperipörssitoimintaa ei ole tarkoitettu varsinaisesti yksityiseksi elinkeinotoiminnaksi, vaikka ehdotuksessa onkin katsottu tarkoituksenmukaiseksi antaa yksityisoikeudellisten yhteisöjen huolehtia arvopaperipörssitoiminnasta maassamme. Valtiovarainministeriön päätös arvopaperipörssin ohjesäännön vahvistamisesta rinnastuu hallinnollisen säädösvallan käyttämiseen, koska arvopaperipörssin ohjesääntö velvoittaa arvopaperipörssissä toimivia eri tahoja ja pörssi-yhtiöitä, koska pankkitarkastusvirasto viranomaisena valvoo sen noudattamista ja koska ohjesääntö on keskeinen sijoittajan suojan yksityiskohtaisen säännöstämisen sisältävä säännöstö. Arvopaperipörssi-toiminnan ja arvopaperipörssin ohjesäännön korostuneesti yleistä etua palveleva luonne perustelee sen, ettei ole aiheellista sallia säännönmukaista muutoksenhakua toimiluvan myöntämisen ja ohjesäännön

vahvistamispäätöksen osalta. Kummankin päätöksen osalta valitusoikeuden käyttäjänä tulisi kysymykseen lähinnä arvopaperipörssi tai sen perustajat. Sekä arvopaperipörssin toimiluvan että sen ohjesäännön sisällön osalta oikeussuojan kohteena on pidettävä sijoittajakuntaa ja arvopaperimarkkinoiden yleistä etua, eikä kenelläkään tule katsoa olevan yksityistä oikeutta arvopaperipörssin toimiluvan saamiseen tai sen ohjesäännön vahvistamiseen tietyn sisältöisinä.»

Perusteluista ilmenee ensiksikin, että arvopaperipörssin toimiluvan myöntämistä pidetään ratkaisuna, joka koskee kansantalouden ja arvopaperimarkkinoiden kehityksen kannalta turvallista, luotettavaa ja tarkoituksenmukaista markkinarakennetta. Tämän perustelun paikkansapitävyyttä tuskin voi asettaa kysymyksenalaiseksi. Perustelujen toteamus, jonka mukaan arvopaperipörssitoimintaa ei ole tarkoitettu varsinaisesti yksityiseksi elinkeinotoiminnaksi, ilmaisee puolestaan esityksen käsityksen toiminnan luonteesta. Tämän vuoksi sekin jää sellaiseenaan kritiikin ulkopuolelle. Se toteamus on kuitenkin tehtävä, että tämän muutoksenhakua koskevan perustelun ja sen pohjana olevien aineellisten säännösten, lain 3 luvun 1 ja 2 §:n välillä on ristiriita. Näissä säännöksissä arvopaperipörssitoiminta säädetään luvanvaraiseksi elinkeinoksi, jonka harjoittamiseen on edellytykset täyttävälle suomalaiselle osakeyhtiölle tai osuuskunnalle myönnettävä toimilupa, jollei toiminnan aloittaminen ole yleisen edun vastaista. Edellytyksenä on, että toimiluvan hakijan taloudelliset toimintaedellytykset ja hallinto täyttävät luotettavalle arvopaperipörssille asetetut vaatimukset ja että toiminnan järjestäminen sekä toiminnassa noudatettavat säännöt tarjoavat riittävän suojan sijoittajille.

Nämä luvan myöntämisen edellytykset ovat tyypillisiä oikeusharkintaan luettavia oikeudellisia ehtoja. Yleistä etua koskeva ehto on väljyydestään huolimatta myös oikeusharkintaan laskettava ehto, joka ei oikeuta vapaaseen harkintaan, vaan jonka olemassaoloa koskeva erimielisyys yleisesti katsotaan voitavan ratkaista lainkäytössä.

Perustelujen mainintaa pörssin ohjesäännön vahvistamisen rinnastumisesta hallinnollisen säädösvallan käyttämiseen ei myöskään voi pitää asianmukaisena, koska vahvistamisessa ei ole kysymys säädösvallan käyttämisestä.

Pörssitoiminta on siis nimenomaisesti säädetty 3 luvun 1 ja 2 §:ssä säännellyksi elinkeinoksi.

Se, että sillä on korostuneesti yleistä etua palveleva luonne, jollainen on myös monilla muilla elinkeinoilla, ei sinänsä ole oikeudellisesti hyväksyttävä peruste valitusoikeuden poistamiselle. Tämä seikkahan

liittyy luvan myöntämisen harkitsemiseen, jota valitusoikeuden olemassaolo ei millään tavalla koske.

5. Valitusoikeuden poistaminen ja lain materiaaliset säännökset

Perusteluja valitusoikeuden kieltämiselle ei näin ollen voi pitää asianmukaisina. Perustelut eivät myöskään anna oikeata kuvaa valituksen oikeudellisesta luonteesta ja merkityksestä.

Valitusoikeus ei vaikuta, eikä ainakaan saisi vaikuttaa luvan myöntämisen edellytyksiin, jotka säännellään aineellisissa säännöksissä, tässä tapauksessa siis lain 3 luvussa. Ne ovat samat hallinto- ja lainkäyttöviranomaisille. En usko, että valitusviranomainen käytännössäkään suhtautuisi niihin eri tavalla kuin hallintoviranomaisen on niihin suhtauduttava. Lain 3 luvun 2 §:ssä säädetty edellytykset jättävät tietenkin mahdollisuuden erilaiseen harkintaan, kuten joustavat oikeusnormit yleensä. Kun lainkäytössä on merkitystä sillä, mitä asianosaiset esittävät, niin kuin lainkäytön luonteen mukaisesti on oltavakin, eri henkilöiden erilaiset arvioinnit saattavat tietenkin johtaa erilaiseen tulokseen. Kun lainkäyttöviranomaisen on otettava huomioon molempien asianosaisten, tässä tapauksessa siis luvanhakijan ja luvanmyöntäjän esittämät näkökohdat, lopputulos saattaisi rajatapauksissa olla erilainen kuin luvanmyöntäjän harkinta. Tällaisessa tapauksessa eri henkilöiden harkinta saattaisi myös hallintoviranomaisen kohdalla johtaa erilaisiin tuloksiin.

Yleinen etu on erityisen suuren harkintaväljyyden jättävä käsite, eikä sellaista yleensä pitäisikään käyttää esittämättä joko laissa tai perusteluissa ainakin suuntaa antavia kriteerejä sille, mitä yleisellä edulla kulloinkin tarkoitetaan.

Valitusoikeus on tietenkin voitu lailla poistaa. Sen poistaminen ilman hyväksyttäviä perusteluja on siis kuitenkin ristiriidassa valittamista koskevan pääsäännön kanssa.

Valitusoikeuden poistaminen ei kuitenkaan korjaa laissa olevia edellä mainittuja puutteellisuuksia. Nämä voitaisiin poistaa ainoastaan lain aineellisia säännöksiä muuttamalla. Lain saaminen sisällöltään sellaiseksi, jota tarkoitetaan em. valituskiellon perusteluissa, voitaisiin toteuttaa esimerkiksi seuraavasti. Arvopaperipörssitoimintaa koskevan luvan myöntämisedellytyksiä koskevan lain 3 luvun 2.1 §:n säännöksiä voitaisiin täydentää sellaisilla säännöksillä, jotka on mainittu em. valituskieltoa koskevissa lain 9 luvun 3.1 §:n perusteluissa. Nyt mainittu momentti (siis 9 luvun 3.1 §) kuuluu seuraavasti: »Lupa arvopaperipörssin toiminnan harjoittamiseen on myönnettävä suomalaiselle osakeyhti-

tiölle tai osuuskunnalle, jonka taloudelliset toimintaedellytykset ja hallinto täyttävät luotettavalle arvopaperipörssille asetetut vaatimukset ja jonka toiminnan järjestäminen sekä toiminnassa noudatettavat säännöt tarjoavat riittävän suojan sijoittajille, jollei toiminnan aloittaminen ole yleisen edun vastaista.» Jos ja kun valitusoikeuden kieltämistä pidetään tarpeellisena, kuten arvopaperimarkkinalaissa nyt on tehty, luvan saamista koskevan 2 luvun ehdoton säännös »on myönnettävä» olisi ollut muutettava ainakin kielellisesti vähemmän ehdottomaan muotoon »voidaan myöntää». Tällöin ei olisi syntynyt luvan saamista koskevan säännöksen ja valituskieltoa koskevan, väljään harkintaan viittaavan perustelun välille sellaista ristiriitaa, joka laissa nyt on. Luvan myöntämisestä koskeva säännös yleisen edun vastaisuudesta olisi pitänyt kirjoittaa erilleen luvanmyöntämisedellytyksiä koskevasta kappaleesta, koska niissä on kysymys eri asioista. Tämä olisi voitu tehdä poistamalla 3 luvun 2.1 §:n lopusta kappale »jollei toiminnan aloittaminen ole yleisen edun vastaista» ja ottamalla sillä ilmaistu säännös saman pykälän 3 momentiksi esim. näin: »Lupaa ei saa myöntää, jos myöntäminen (hakemuksen tarkoittaman toiminnan aloittaminen) on yleisen edun vastaista.»

Jos lain aineellisiin säännöksiin olisi tehty edellä hahmotellun tapaiset muutokset, valituskiellolla tarkoitettuun ja aikaansaatuunkin tavoitteeseen olisi päästy ilman valituskieltoa. Tällöin ei olisi ollut tarpeen poiketa oikeusturvan kannalta keskeisestä, oikeusjärjestyksemme edellyttämästä yleisestä valitusoikeudesta.

Olisiko sitten edellä mainitulla aineellisten säännösten muuttamisella asiallista merkitystä? Tähän kysymykseen voidaan vastata myöntävästi ainakin siltä osin, että laki tulisi säännöksiä muuttamalla sellaiseksi kuin lainsäätäjä on tarkoittanut. Lain tarkoitettu sisältö ilmenee säännöksistä eikä perusteluista. Nyt säännökset antavat lain 3 luvun 2.1 §:stä toisenlaisen kuvan kun lainsäätäjä on tarkoittanut. Muutetun säännöksen soveltamisenkaan kannalta valitusoikeus ei olisi merkityksetön. Säännöstä sovellettaessa saisivat esittää käsityksensä sekä yksityinen oikeussubjekti luvanhakijana että viranomaisen luvanmyöntäjänä. Viranomaisen ei enää olisi autoritäärinen julkisen vallan käyttäjä, vaan lupahakemuksen käsittelyssä syntyisi asiallinen kaksiasianosaissuhde. Tämä soveltuu paremmin kuin viranomaisen yksipuolinen vallankäyttö sellaiseen hallintoon, johon Suomessakin on pyritty. Luvanhakijan ja viranomaisen lainkäytössä syntyvässä keskustelussa tulee usein esille sellaisia lainsoveltamista ja tosiasioita koskevia näkökohtia, jotka jäävät sivuun viranomaisen yksipuolisessa asiankäsittelyssä.