

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 20/1997 vp

### Hallituksen esitys kiinteistörahastolaiksi

*Talousvaliokunnalle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on lähettäessään 21 päivänä touko-kuuta 1997 hallituksen esityksen 77/1997 vp kiinteistörahastolaiksi talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa talousvaliokunnalle.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Ilkka Harju ja ylitarkastaja Satu Kurki-Hermunen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Martti Simola, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kiinteistörahastolaki. Sitä sovelletaan kiinteistörahasto- toimintaan, jossa yleisö osallistuu yhteisiin kiinteistösjoihtuksiin merkitsemällä, ostamalla ja muutoin hankkimalla kiinteistörahastotoimintaa harjoittavan julkisen osakeyhtiön osakkeita. Yhtiö sijoittaisi yleisöltä hankkimansa varat kiinteistöihin, kiinteistö- ja muihin arvopapereihin.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1998 alusta.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään mahdollisuutta täydentää lakia alemmanasteisin säännöksin, lähinnä asianomaisen ministeriön päätöksillä. Perusteluissa todetaan

lakiehdotuksessa viitatus useissa kohdin arvopaperimarkkinalain 2 luvun säännöksiin, joilla on pantu täytäntöön useita neuvoston direktiivejä. Lakiehdotuksen valtuussäännösten todetaan olevan soveltamisalaltaan rajattuja ja sisällöltään täsmällisiä. Niiden käyttäminen olisi sidoksissa laissa säädettäviin asiallisiin edellytyksiin ja rajoituksiin. Esityksessä katsotaankin, että valtuussäännöksissä ei ole suoranaisesti kysymys lainsäädäntövallan delegoinnista tavalla, joka vaatisi perustuslainsäätämisyjärjestystä. Asian luonteen vuoksi on kuitenkin pidetty tarpeellisena, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

*Perustelut**Lainsäädäntövallan delegointi*

Lakiehdotus on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen ennen muuta lainsäädäntövallan delegointia tarkoittavien säännösten takia. Perustuslakivaliokunnan viimeaikaisessa käytännössä (esim. PeVL 12/1996 vp) on delegoinnin sallittavuutta arvioitaessa kiinnitetty huomiota siihen, annetaanko norminantovaltaa valtioneuvostolle tai sen ministeriöille vai tämän valtiosäännön tai tavanomaisoikeudellisen käytännön tunnustaman säädösvallan käyttäjien piirin ulkopuolelle ja onko delegoinnissa kysymys teknisuonteisista ja toimeenpanovaltaan soveltuvista säännöksistä vai aineellisoikeudellisista normeista. Lisäksi valiokunta on pyrkinyt arvioimaan delegointivaltuuksia yleisluonteisemman täsmällisyys—avoimuus-perusteen kannalta.

Lakiehdotuksessa on tarkempien säännösten antamisvaltaa uskottu asianomaiselle ministeriölle, mikä on vakiintuneen käytännön mukaan valtiosäännön kannalta mahdollista. Osa tästä ministeriön säädösvallasta on luonteeltaan selvästi teknistä ja täytäntöönpanoon kuuluvaa toimivaltaa. Ministeriölle ehdotettu norminantovalta ei kuitenkaan kaikin osin mahdu hallinnollisen toimeenpanovallan rajoihin.

Lakiehdotuksen 13 §:n 2 momentin perustelujen mukaan ministeriö määräisi muun muassa kiinteistörahaston velvollisuudesta hajauttaa sijoitustoiminnastaan aiheutuvat riskit. Tämä viittaa siihen, että ministeriö voisi antaa aineellisia normeja sääntömääräysten sisällöstä ja näin myös kiinteistörahaston toiminnasta. Lainsäädäntövallan delegointia koskevan valtiosääntökäytännön valossa ei ole mahdollista, että ministeriö voisi antaa aineellisia normeja esimerkiksi sijoituspolitiikan sisällöstä, voitonjaon yksityiskohdista ja perusteista tai johdannaisoppimusten käytön sisällöstä. Ministeriön näin laaja norminantovalta ulottuisi lisäksi hallitusmuodon 15 §:n 1 momentissa suojattuun elinkeinon harjoittamisoikeuteen, jonka sisällön tulee määräytyä lain mukaan.

Valiokunnan käsityksen mukaan 13 §:n 2 mo-

mentti sopii vain suppeasti tulkittuna lainsäädäntövallan delegoinnin valtiosääntöisiin rajoihin. Tässä tarkoituksessa voidaan tehdä säädöstekninen selvennys irrottamalla momentin ensimmäinen virke erilliseksi 3 momentiksi, jolloin sen sanamuodossakin voidaan osoittaa, että ministeriön valta ulottuu pelkästään teknisiin ja täytäntöönpanoa koskeviin seikkoihin.

Lakiehdotuksen 16 §:n 5 momentin valtuus koskee seikkoja, joiden perusteet on määritelty riittävän täsmällisesti pykälän muissa momenteissa, eikä ehdotus siksi ole valtiosäännön kannalta ongelmallinen. Sama arvio on tehtävissä lakiehdotuksen 17 §:n 2 momentista. Valiokunnan mielestä pitäisi kuitenkin harkita tässä momentissa mainittujen velvoitteiden kohdistamista jo suoraan laissa välittömästi kiinteistörahastoon, jolloin ministeriön päätöksellä toteutettavaksi jäisi mahdollisesti tarvittava teknis- ja täytäntöönpanoluonteinen sääntely.

Lakiehdotuksen 18 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan ministeriö antaa tarkempia määräyksiä kiinteistöarvioitsijan kelpoisuusvaatimuksista, joista laissa mainitaan riippumattomuus ja ulkopuolisuus. Pelkästään näiden vaatimusten täsmentäminen ministeriön päätöksellä ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista.

Saman momentin toisessa virkkeessä kuitenkin ministeriön valtaa laajennetaan oleellisesti. Momentin 1 kohta koskee yleisesti kiinteistöarvioitsijan kelpoisuuden vähimmäisvaatimuksia. Hallitusmuodon 15 §:n 1 momentin johdosta asia ei kuitenkaan voi jäädä ministeriön päätöksellä säädettäväksi, vaan se tulee nostaa lain tasolle.

Valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä ovat myös ne ehdotuksen kohdat, jotka koskevat kiinteistöarvioitsijan esteellisyyden ja salassapitovelvollisuuden perusteita (2 ja 5 kohta). Myös nämä ovat seikkoja, joista tulee säätää lailla, koska yksityisille kiinteistöarvioitsijoille näissä suhteissa asetettavat velvollisuudet eivät voi hallinnon lainalaisuusperiaatteen vuoksi perustua vain viranomaismääräykseen.

Momentin 7 kohta koskee kiinteistöarvioitsijain toimintaa valvovaa yhdistystä ja on siten yhteydessä hallitusmuodon 10 a §:n 2 moment-

tiin. Tämä ministeriön säädösvaltaa koskeva ehdotus jää täsmällisyysvaatimuksen kannalta liian avoimeksi ja epämääräiseksi ja on siksi poistettava.

Lakiehdotuksen 22 §:n mukaan ministeriö antaa tarkempia määräyksiä kiinteistörahaston tiedonantovelvollisuuden erityispiirteistä. Tällöin noudatetaan soveltuvin osin, mitä arvopaperimarkkinalain 2 luvun 3—6 §:ssä säädetään. Ehdotettu valtuus on valiokunnan käsityksen mukaan riittävän tarkkarajainen.

Ministeriö voisi 23 §:n nojalla antaa tarkempia määräyksiä sellaisista perusteista, joilla voidaan poiketa rahastolle lain 5 luvun mukaan kuuluvasta tiedonantovelvollisuudesta. Näin avoin poikkeamisvaltuus on arveluttava valtiosäännön kannalta. Valtuutta tuleekin täsmentää lakiin otettavien kriteerein, esimerkiksi määrittelyin niistä tarkoituksista, joiden saavuttamiseksi poikkeuksia voidaan myöntää.

#### *Lakiehdotuksen 21 §*

Ehdotuksen mukaan arvopapereita koskevan esitteen saa julkistaa kiinteistörahastoesitteenä vasta, kun rahoitustarkastus on sen hyväksynyt. Tällainen järjestely on huomionarvoinen hallitusmuodon 10 §:n 1 momentissa turvautun sananvapauden ja siihen sisältyvän sensuurikiellon kannalta. Valiokunta on ottanut kantaa ehdotetunlaiseen esitteen julkistamisen luvanvaraistamiseen lausunnossa 1/1993 vp. Siihen viitaten valiokunta katsoo, ettei 21 § vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

#### *Lakiehdotuksen 26 §:n 5 kohta*

Esityksessä ehdotetaan kiinteistörahastorikkomuksena rangaistavaksi myös lain nojalla annettujen määräysten rikkomisen. Hallitusmuodon

6 a §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen sellaisen teon perusteella eikä rangaista sellaisesta teosta, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Tähän perustuslainkohtaan sisältyvän rikosoikeudellisen legaliteetti-vaatimuksen eräs keskeinen osa on, että rikoksina rangaistavat teot on määriteltävä laissa.

Perustuslakivaliokunta käsitteli perusoikeus- uudistuksen yhteydessä ns. blankorangaistussäännöksiä, jollainen lakiehdotuksen 26 §:n 5 kohta myös on (PeVM 25/1994 vp, s. 8). Valiokunta ei tosin katsonut, että hallitusmuodon 6 a § estää ehdottomasti blankorangaistussäännösten käytön (ks. myös PeVL 15/1996 vp ja 4/1997 vp). Valiokunta pitää kuitenkin huolestuttavana, että tällaisia rangaistussäännöksiä yhäkin säädettäisiin. Ehdotetun yleissäännöksen välttämättömyyttä ja mahdollisuuksia sen täsmentämiseen tuleekin vielä tarkoin selvittää.

#### *Lakiehdotuksen säädöstekninen tarkastaminen*

Hallituksen esitystä ei ole toimitettu säädösteknistä tarkastusta varten oikeusministeriön lainvalmisteluosaston tarkastustoimistoon. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan on tarpeellista, että vielä eduskuntakäsittelyn aikana lakiehdotusta arvioidaan myös tältä kannalta.

#### *Lausunto*

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, jos valiokunnan sen 18 §:n 2 momentista ja 23 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 16 päivänä syyskuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Vile Itälä /kok  
vpj. Johannes Koskinen /sd  
jä. Marjut Kaarilahti /kok  
Juha Korkeaaja /kesk  
Valto Koski /sd  
Heikki Koskinen /kok

Osmo Kurola /kok  
Johannes Leppänen /kesk  
Paavo Nikula /vihr  
Riitta Prusti /sd  
Veijo Puhjo /va-r  
Maija-Liisa Veteläinen /kesk.