

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Tiistai 9.9.1997 klo 10.00

Esityslista

53/1997 vp

1. Nimenhuuto
2. Päätösvaltaisuus
3. *Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1996 (K 4/1997 vp)*
 - *I käsittely*
Päätetään jatkokäsittelystä.
4. *HE 77/1997 vp kiinteistörahastolaiksi*
 - *Jatkettu I käsittely*
Kuultavina:
 - Professori *Kaarlo Tuori*
 - Lainsäädäntöneuvos *Ikkka Harju*, ValtiovarainministeriöAsiasta ei ole kutsuttu lisää asiantuntijoita.

klo 10.30
5. *HE 34/1997 vp laiksi ortodoksisesta kirkkokunnasta annetun lain muuttamisesta*
 - *Jatkettu I käsittely*
Kuultavina:
 - Professori *Kaarlo Tuori*
 - Ylitarkastaja *Tuula Lybeck*, OpetusministeriöAsiasta ei ole kutsuttu lisää asiantuntijoita.
6. Muut mahdolliset asiat.
7. Seuraava kokous on *perjantaina 12.9.1997 klo 9.30.*

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Esitän kunnioittaen seuraavan lausunnon hallituksen esityksestä kiinteistörahastolaiksi (HE 77/1997 vp).

Lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliset kohdat koskevat lähinnä asianomaiselle ministeriölle (valtiovarainministeriölle) ehdotettua määräysten antamisvaltaa. Määräysten antamiseen valtuuttavia säännöksiä on lakiehdotuksen 13.2 §:ssä, 16.5 §:ssä, 17.2 §:ssä, 18.2 §:ssä, 22 §:ssä ja 23 §:ssä.

Ehdotuksen 13.2 §:n mukaan asianomainen ministeriö antaa tarkempia määräyksiä kiinteistösijoitustoiminnan sääntöjen sisällöstä ja säännöistä poikkeamisen perusteista. Ehdotuksen 16.5 §:n mukaan asianomainen ministeriö antaa pykälän 1 ja 2 momenttia täydentäviä tarkempia määräyksiä kiinteistörahaston luotonotosta ja sen varojen käyttämisestä luoton vakuutena. Ehdotuksen 18.2 § edellyttää ministeriön antavan tarkempia määräyksiä sen "riippumattoman ja ulkopuolisen" kiinteistöarvioitsijan kelpoisuusvaatimuksista, jolta rahaston on hankittava arvio omistamistaan kiinteistöistä ja muista kuin julkisen kaupankäynnin kohteena olevista arvopapereista. Ehdotuksen 17.2 §:n mukaan asianomaisen ministeriön tehtävänä on antaa tarkempia määräyksiä niistä kiinteistöjen ja kiinteistöarvopapereiden arvostamis- ja arviointiperusteista, joita kiinteistörahaston selvittävä kiinteistörahastoesitteessä, osavuosisikatsauksessa, tilinpäätöksessä ja kiinteistösijoitustoiminnan säännöissä. Ehdotuksen 22 §:n mukaan ministeriö antaa ehdotuksen 20 ja 21 §:ää täydentäviä tarkempia määräyksiä "kiinteistörahaston tiedonantovelvollisuutta koskevista erityispiirteistä" ja 23 §:n taas tarkempia määräyksiä perusteista, joilla rahoitustarkoitus voi myöntää poikkeuksen ehdotuksen 5 luvun mukaisista tiedonantovelvollisuuksista.

~~siä perusteista, joilla rahoitustarkoitus voi myöntää poikkeuksen ehdotuksen 5 luvun mukaisista tiedonantovelvollisuuksista.~~

Perustuslakivaliokunta on viime vuosina joutunut verraten usein ottamaan kantaa lainsäädäntövallan delegointiin liittyviin kysymyksiin. Valiokunta on lausunnoissaan joutunut pohtimaan a) tahoja, joille perustuslakimme sallii lainsäädäntövaltaa siirrettävän, b) lainsäädäntövallan ja hallinnollisen toimeenpanovallan välistä rajaa ja c) alemmalle säädöstasolle tavallisella lailla siirrettävissä olevan lainsäädäntövallan alaa.

Ensin mainitussa suhteessa valiokunta on muun muassa katsonut, että Suomen Pankki ja rahoitustarkastus jäävät niiden hallintoviranomaisten piirin ulkopuolelle, joille hallitusmuodon periaatteiden mukaan voidaan luovuttaa aineellista lainsäädäntövaltaa. Valiokunta on lähtenyt siitä, että aineellisena pidettävää norminantovaltaa voidaan ylipäätään uskoa vain "toimielimille, joille joko perustuslakien mukaan (tasavallan presidentti ja valtioneuvosto) tai tavanomaisoikeudellisen käytännön perusteella (ministeriöt) voi kuulua lakia alemmanasteista säädösvaltaa" (ks. PeVL 12/1996 vp ja aiemmasta käytännöstä esim. PeVL 11/1993). Nyt käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa määräysten antamisvalta on osoitettu asianomaiselle ministeriölle, joka kuuluu niihin viranomaisiin, joille perustuslakimme perustuslakivaliokunnan kannan mukaan sallii aineellistakin normiantovaltaa annettavan.

Aineellisen lainsäädäntövallan ja hallinnollisen toimeenpanovallan käyttämisen välinen raja on valiokunnan käytännössä osoittautunut vaikeaksi täsmentää. Valiokunnan omaksuman määritelmän mukaan "aineellisella norminantovallalla tarkoitetaan toimivaltaa antaa yleisesti sitovia sääntöjä eli aineellisia oikeusnormeja, jotka vaikuttavat yksityisten oikeusasemaan tai muutoin koskevat lainsäädännön alaan kuuluvia seikkoja". Valiokunnan mielestä "lainsäädäntövallan delegointi merkitsee sitä, että valtuuden saava toimielin voi enemmän tai vähemmän itsenäisesti asettaa yleisiä aineellisia oikeusnormeja". Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen lainsäädäntövallan delegointia koskevien periaatteiden soveltamista vaikeuttavaan näkökohtaan, että "hallinnollista toimeenpanovaltaa on mahdollista käyttää myös määräysten muodossa, esimerkiksi teknisluonteisina tai muutoin sisällöltään tarkoin rajattuina täytäntöönpanomääräyksinä, vaikka ne koskisivatkin ulkopuolisia". (PeVL 12 ja 19/1996 vp)

Kolmannessa kysymyksessä eli tavallisella lailla delegoitavissa olevan lainsäädäntövallan alan määrittämisessä valiokunnan lähtökohtana on ollut, että "mitä täsmällisempi sisällöltään ja rajatumpi soveltamisalaltaan lain valtuutussäännös on ja mitä vähäisempi on delegoitavan sääntelyn asiallinen merkitys, sitä alemmalle tasolle säädösvaltaa voidaan siirtää" (PeVL 19/1996 vp). Noudatettua käytäntöä vetää yhteen seuraava lausuntoon 12/1996 vp sisällytetty tiivistelmä:

"Vakiintuneeksi muodostuneessa lainsäädäntökäytännössä (ks. esim. PeVL 19/1994 vp) on pidetty mahdollisena säätää tavallisella lailla, että jokin lain piiriin sinänsä kuuluva asia järjestetään osittain asetuksella tai tätäkin alemmanasteisella säädöksellä. Toisaalta on katsottu, että kokonaisen oikeusalan siirtäminen lain tasosta alemmanasteisten säädösten varaan voi tapahtua vain perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Vaikeutettua säätämisjärjestystä on pidetty niin ikään välttämättömänä, jos lailla valtuutettaisiin antamaan alemmanasteisella säädöksellä esimerkiksi sellaisia säännöksiä, jotka kajoavat perusoikeuksiin. Viime aikoina delegoinnin sallittavuutta arvioidessaan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota yleisluonteisempaan täsmällisyys-avoimuus -perusteeseen."

Eräänä näkökohtana, joka vaikuttaa valtuutuksen täsmällisyyden arviointiin, valiokunta on pitänyt annettavien normien sidonnaisuutta EY-säädöksiin. Niinpä lausunnossaan 47/1996 vp valiokunta totesi kokoavasti telemarkkinalakiehdotuksen norminantovaltaa koskevista säännöksistä, että "lakia alemmanasteisen säädösvallan olevan ehdotuksessa kiinteästi sidottu EY:n säädösten sisältöön taikka sitten joko koskevan teknisluonteisia täytäntöönpanoseikkoja tai olevan laissa muutoin riittävästi rajoitettua".

Kriteerit, joilla valiokunta on arvioinut yhtäältä aineellisen lainsäädäntövallan ja hallinnollisen toimeenpanovallan välistä rajanvetoa ja toisaalta tavallisella lailla delegoitavissa olevan lainsäädäntövallan alaa, näyttävät osittain päällekkäisiltä. Näin on asianlaita erityisesti siltä osin kuin kysymys on ollut valtuutuksen täsmällisyyttä ja sen mahdollistamien normien teknisluonteisuutta koskevista seikoista.

Ainakin eräissä nyt käsiteltävissä valtuutussäännöksissä ministeriölle ehdotetaan sellaista normeerausvaltaa, joka ei nähdäkseni mahdu hallinnollisen toimeenpanovallan rajoihin. Niinpä lakiehdotuksen perustelujen mukaan 13.2 §:n valtuutussäännöksen nojalla ministeriö määräisi

muun muassa kiinteistörahaston velvollisuudesta hajauttaa sijoitustoiminnastaan aiheutuvat riskit. Tämä perustelujen kohta viittaisi siihen, että valtuutussäännöksen on tarkoitettu antavan ministeriölle toimivallan paitsi säännellä, mistä asioista säännöissä on oltava määräyksiä, myös antaa aineellisia normeja sääntömääräysten sisällöstä ja tätä kautta kiinteistörahaston toiminnasta. Jos tämä on ollut tarkoituksena, valtuutus on näiltä osin hyvin avoin eikä nähdäkseni täytä perustuslakivaliokunnan painottamaa täsmällisyysvaatimusta.

Myös lakiehdotuksen 16.5 §:n delegointisäännöksessä on kysymys yksityisen subjektin oikeusasemaan vaikuttavista aineellisista normeista. Kun luotonotosta on kyseisen pykälän 1 ja 2 momentissa jo varsin täsmälliset perussäännökset, pidän delegointisäännöstä kuitenkin valtiosääntöisesti ongelmattomana. Sama koskee ehdotuksen 17.2 §:ää.

Sen sijaan ehdotuksen 18.2 §:n valtuutus näyttää eräiltä osin ongelmalliselta perustuslakivaliokunnan käytännön valossa. Valtuutushan kattaa muun muassa kiinteistöarvioitsijan esteellisyyden ja salassapitovelvollisuuden perusteista määräämisen. Erityisesti salassapitovelvollisuuden sääntelyn jättäminen kokonaan ministeriön päätöksen varaan on nähdäkseni ristiriidassa lainsäädäntövallan delegoimista koskevien periaatteiden kanssa. Tätä kantaa vahvistaa vielä se, että 26 §:n kriminalisointisäännös ilmeisesti kattaa myös salassapitovelvollisuuden rikkomisen.

Ehdotuksen 18.2 §:n valtuutussäännöksessä on myös ongelmallinen kiinteistöarvioitsijan toimintaa valvovaa yhdistystä koskeva 7 kohta, jota ei myöskään selvennetä ehdotuksen perusteluissa. Jos tarkoituksena on, että ministeriö voisi päätöksellään esimerkiksi perustaa/velvoittaa perustamaan tällaisen yhdistyksen, valtuutus olisi selvästi ristiriidassa yhdistymisvapauden takaavan hallitusmuodon 10a.2 §:n kanssa. Valtuutusta on 7 kohdan osalta pidettävä nykyisessä muodossaan täsmällisyysvaatimuksen kannalta liian avoimena ja epämääräisenä erityisesti perusoikeuskytkentä huomioon ottaen.

Ehdotuksen 18.2 §:n sanamuoto antaa myös aihetta arvosteluun. Sen mukaan "ministeriön päätöksessä on edellytettävä tiedot" lainkohdassa mainituista seikoista. Kuten perusteluista samoin kuin 1.9.1997 päivätyistä luonnoksesta valtiovarainministeriön päätökseksi kiinteistörahastolakia täydentävistä määräyksistä ilmenee, tarkoituksena kuitenkin on, että ministeriön

päätöksellä määrättäisiin kyseisistä seikoista kuten juuri esteellisyyden ja salassapitovelvollisuuden perusteista.

Ehdotuksen 22 §:n valtuutussäännöksen osalta on huomattava, että valiokunta piti lausunnossaan arvopaperimarkkinalakiehdotuksesta (1/1993) kysymystä pankkitarkastusviraston (rahoitustarkastuksen) hyväksymistä edellyttävän tarjous- ja listalleottoesitteen sisällöstä sillä tavoin sananvapautta koskevana, että lähtökohtana oli tuolloisen HM 10.2 §:n mukaisesti asian järjestäminen lailla. Valiokunta katsoi kuitenkin, että lakiehdotuksessa oli "osoitettu esitteisiin otettavien tietojen sisältö laadullisin kriteerein niin täsmällisesti, ettei valtiovarainministeriön päätöksellä jää säänneltäväksi mitään oleellisia kysymyksiä". Kun muunlaisia kuin laissa mainittuja tietoja ei ministeriön päätöksellä voitaisi vaatia esitteisiin otettavaksi ja kun ministeriön päätös tulisi nojautumaan EY:n yksityiskohtaisiin direktiiveihin, lainsäädäntövallan delegointi oli toteutettavissa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Kiinteistörahastoehdotus on rinnastettavissa arvopaperimarkkinalain mukaiseen tarjous- ja listalleottoesitteeseen, minkä vuoksi selostamastani perustuslakivaliokunnan lausunnosta kiinni pidettäessä ehdotettu 22 §:n valtuutussäännös on myös sananvapautta koskevana kytkettävä perusoikeussäätelyyn yleisestikin liittyvään ja HM 10 §:ssä sananvapauden osalta vielä erikseen mainittuun lakitasoisuuden vaatimukseen. Kun kuitenkin ehdotettu säännös jättää ministeriölle varsin vähän itsenäistä harkintavaltaa, katson lausuntoon 1/1993 viitaten, että säännösehdotus ei ole ristiriidassa tämän vaatimuksen kanssa.

Kiinnitän lopuksi huomiota siihen, että lakiehdotuksen rangaistussäännöksiä on arvioitava myös rikosoikeudellista sääntelyä koskevan legaliteettivaatimuksen kannalta. Niinpä ehdotuksen 26 §:n 5 kohdassa säädetään kiinteistörahastorikkomuksena rangaistavaksi myös lain nojalla annettujen määräysten rikkominen. Määräykset vaikuttaisivat ilmeisesti myös eräiden nimenomaisesti säänneltyjen kriminalisointien tunnusmerkistöjen täsmentymiseen (esim. 26 §:n 2 kohta ja 27 §).

Perusoikeusuudistuksen osana hallitusmuodon II lukuun otettiin nimenomaiset säännökset legaliteettivaatimuksesta. HM 6a §:n mukaan "ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen sellaisen

teon perusteella eikä rangaista sellaisesta teosta, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi". Kuten säännöksen sanamuodostakin ilmenee, eräs legaliteettivaatimuksen ainesosa on, että rikoksina rangaistavat teot on määriteltävä laissa. Laki-käsite on puolestaan ymmärrettävä tässä yhteydessä muodollisessa merkityksessään eli nimenomaan eduskuntalakia tarkoittavana.

Hallituksen perusoikeusuudistusta koskevan esityksen perusteluissa (HE 309/1993 vp, s. 50)

esitettiin myös kriittinen kanta niin sanottuihin blanco-kriminalisointeihin:

"Suomessa on edelleen voimassa rangaistussäännöksiä, jotka ovat avoimuudessaan ongelmallisia ehdotetun perustuslainsäännöksen kannalta. Tämä koskee erityisesti niin sanottuja blanco-kriminalisointeja, jotka ainakin osittain jättävät rangaistavan käyttäytymisen määrittelyn lakia alemmanasteisen normiston asiaksi."

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä (25/1994 vp, s. 8) blanco-kriminalisoinneille asetettavia

vaatimuksia täsmennettiin seuraavasti:

"Blankorangaistussäännösten osalta tavoitteena tulee olla, että niiden edellyttämät valtuutusketjut ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset ovat kirjoitetut rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävästä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus sekä kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitettusta teosta."

Lainaamani perustuslakivaliokunnan mietinnön kohta on ymmärrettävissä siten, että hallitusmuodon 6a §:n legaliteettivaatimus ei ehdottomasti estä blankorangaistussäännöksiä. Tähän viittaa myös valiokunnan perusoikeusuudistuksen jälkeinen lausuntokäytäntö (ks. PeVL 15/1996 ja 4/1997). Nyt käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa pidän ongelmallisena 26 §:n 5 kohtaa, jonka ei nähdäkseni voi katsoa täyttävän sitä perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen yhteydessä asettamaa vaatimusta, jonka mukaan kriminalisointisäännöksessä tulee olla "jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitettusta teosta". - Todettakoon vielä, että ehdotuksen perustelujen mukaan blankorangaistussäännös koskisi myös kiinteistörahaston sääntöjen vastaista toimintaa!

Yhteenvetona totean pitäväni valtiosääntöisesti ongelmallisina ehdotuksen 13.2 ja 18.2 §:n valtuutussäännöksiä sekä 26 §:n 5 kohdan blankokriminalisointisäännöstä.

Porthaniassa 9.9.1997

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'K' followed by a horizontal line that tapers to the right.

Kaarlo Tuori