

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 20/1997 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om fastighetsfonder

Till Ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 21 maj 1997 proposition 77/1997 rd med förslag till lag om fastighetsfonder till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall ge utlåtande om ärendet till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsrådet Ilkka Harju och överinspektör Satu Kurki-Hermunen, finansministeriet
- lagstiftningsrådet Martti Simola, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en lag om fastighetsfonder. Lagen skall tillämpas på fastighetsfondsverksamhet, där allmänheten deltar i gemensamma fastighetsplaceringar genom att teckna, köpa eller på annat sätt förvärva aktier i publika aktiefonder som bedriver fastighetsfondsverksamhet. Aktiefonderna placeras medlen från allmänheten i fastigheter, fastighetsvärdepapper och andra värdepapper.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 1998.

I motiveringsavsnittet om lagstiftningsordningen behandlas möjligheten att komplettera lagen med författningar på en lägre nivå, främst med beslut av vederbörande ministerium. I moti-

veringen påpekas att lagförslaget på flera punkter hänvisar till 2 kap. värdepappersmarknadslagen. Flera av rådets direktiv har satts i kraft genom kap. 2. Vidare framhålls det att fullmaktsbestämmelserna är begränsade till sitt tillämpningsområde och innehållsmässigt exakta. Tillämpningen av fullmaktsbestämmelserna är bunden till de lagfästa villkoren och begränsningarna i sak. Fullmaktsbestämmelserna gäller inte direkt en delegering av lagstiftande makt i den bemärkelsen att lagen måste stiftas i grundlagsordning, anser regeringen. Regeringen menar dock att ärendets natur kräver att utlåtande av grundlagsutskottet inhämtas.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Delegering av lagstiftande makt

Lagförslaget är konstitutionellt sett viktig framför allt på grund av de bestämmelser som leder till delegering av lagstiftande makt. Grundlagsutskottet har i sin praxis på senare tid (t.ex. GrUU 12/1996 rd) i sin bedömning av om delegering är tillåten eller inte fäst avseende vid om rätten att utfärda normer överläts till statsrådet eller ett ministerium eller till någon aktör utanför den krets som utövar denna rätt att utfärda förordningar med stöd av statsförfattningen eller sedvanerättslig praxis eller om delegeringen gäller bestämmelser som är tekniska till sin art och lämpar sig för den verkställande makten eller materiellt-rättsliga normer. Därtill har utskottet gjort en bedömning av delegeringsbefogenheterna ur ett mer generellt perspektiv med tanke på exakthet och öppenhet.

Enligt lagförslaget utfärdas närmare bestämmelser av vederbörande ministerium. Detta är enligt vedertagen praxis möjligt med hänsyn till konstitutionen. Ministeriets rätt att utfärda bestämmelser är delvis av klart teknisk natur och ingår i verkställighetsbefogenheten. Den rätt att utfärda normer som ministeriet föreslås få kan dock inte på alla punkter inordnas under den administrativa verkställande makten.

Enligt motiveringen till 13 § 2 mom. har ministeriet rätt att fatta beslut om bland annat fastighetsfondernas skyldighet att sprida riskerna med placeringsverksamheten. Detta tyder på att ministeriet kunde utfärda materiella normer om stadgarnas innehåll och därigenom också om fondernas verksamhet. Mot bakgrunden av vår statsförfattningsrättsliga praxis vid delegering av lagstiftande makt är det omöjligt att ge ministeriet rätt att utfärda materiella normer till exempel om placeringspolitikens subsans, detaljer och kriterier för vinstutdelning eller om användningen av derivatinstrument. En så omfattande rätt för ministeriet att utfärda normer skulle dessutom inverka på rätten att utöva näring, vilken åtnjuter skydd genom 15 § 1 mom. regeringsformen. Innehållet i denna rätt bör bestämmas enligt lag.

Enligt utskottets uppfattning kan 13 § 2 mom. inordnas i den konstitutionella ramen för delegering av lagstiftande makt bara om den tolkas snävt. I detta syfte kan en författningsteknisk precisering göras genom att den första meningen bildar ett nytt 3 mom. Då kan också formuleringen visa att ministeriets befogenheter enbart sträcker sig till tekniska frågor och verkställighet.

Befogenheten i 16 § 5 mom. gäller frågor som specificeras i tillräckligt hög grad i paragrafens övriga moment. Förslaget utgör följaktligen inget problem i statsförfattningsrättsligt hänseende. Samma bedömning gäller också 17 § 2 mom. Utskottet anser dock att det bör övervägas, om förpliktelserna i momentet redan i lagen kan inriktas direkt på fastighetsfonderna. I så fall behöver bara en eventuell teknisk och verkställighetsrelaterad reglering avgöras genom beslut av ministeriet.

Enligt den första meningen i 18 § 2 mom. utfärdar vederbörande ministerium närmare bestämmelser om behörighetsvillkoren för fastighetsvärderare. I lagen nämns att fastighetsvärderarna skall vara opartiska och utomstående. Det medför inga statsförfattningsrättsliga problem om bara dessa kriterier preciseras genom beslut av ministeriet.

I den andra meningen i samma moment utökas ministeriets befogenheter emellertid väsentligt. Punkt 1 anger generellt minimikraven på fastighetsvärderarnas behörighet. På grund av 15 § 1 mom. regeringsformen kan frågan emellertid inte bara regleras genom ett ministeriebeslut utan måste lyftas upp på lagnivå.

Också de punkter som gäller fastighetsvärderarnas jäv och sekretessgrunder (2 och 5 punkten) är av statsförfattningsrättslig betydelse. Även dessa omständigheter bör regleras genom lag, eftersom sådana förpliktelser för privata fastighetsvärderare på grund av lagbundenhetsprincipen inom förvaltningen inte bara kan bygga på myndighetsföreskrifter.

Momentets punkt 7 gäller den myndighet som övervakar fastighetsvärderarnas verksamhet och hör följaktligen samman med 10 a § 2 mom. regeringsformen. Förslaget gäller ministeriets rätt

att utfärda bestämmelser och är alltför öppet och opreciserat med hänsyn till kravet på exakthet, och måste därför strykas.

Enligt 22 § utfärdar vederbörande ministerium närmare bestämmelser om särdragen i fastighetsfondernas informationsskyldighet. Härvidlag iakttas i tillämpliga delar vad som bestäms i 2 kap. 3—6 § värdepappersmarknadslagen. Befogenheten är enligt utskottets uppfattning tillräckligt väl avgränsad.

Med stöd av 23 § får vederbörande ministerium utfärda närmare bestämmelser om grunder som tillåter undantag från fastighetsfondernas informationsskyldighet enligt 5 kap. En så här öppen befogenhet att göra avsteg från en skyldighet är betänkelig med hänsyn till konstitutionen. Befogenheten bör därför preciseras genom ett kriterium i lagen, till exempel en precisering av de syften som måste infrias innan undantag kan medges.

Lagförslagens 21 §

Enligt förslaget får ett fastighetsfondsprospekt offentliggöras först när det är godkänt av finansinspektionen. Denna reglering är värd att noteras med hänsyn till yttrandefriheten, som skyddas i 10 § 1 mom. regeringsformen, och det anknyttande förbudet mot censur. Utskottet tog ställning till ett liknande förslag till tillståndspliktigt offentliggörande av prospekt i sitt utlåtande 1/1993 rd. Med hänvisning till utlåtandet anser utskottet att 21 § inte inverkar på behandlingsordningen.

Lagförslagens 26 § 5 punkt

Enligt 5 punkten skall den som bryter mot bestämmelser som har utfärdats med stöd av den föreslagna lagen dömas för fastighetsfondsförseelse. Enligt 6 a § regeringsformen får ingen anses

skyldig till brott eller dömas till straff på grund av en gärning som enligt lag inte var straffbar då den begicks. Det är ett viktigt element i det straffrättsliga legalitetskravet i denna punkt i grundlagen att gärningar som bestraffas som brott måste definieras i lagen.

I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna behandlade grundlagsutskottet s.k. blancostraffstadganden (GrUB 25/1994 rd, s. 8). Också 26 § 5 punkten faller inom denna kategori. Utskottet ansåg visserligen då inte att 6 a § regeringsformen ovillkorligen förbjuder blancostraffbestämmelser (se även GrUU 15/1996 rd och 4/1997 rd). Det är dock enligt utskottet oroväckande att straffbestämmelser av den här typen alltjämt förekommer. Det bör ytterligare utredas noga om den föreslagna allmänna bestämmelsen är nödvändig och om den eventuellt kan preciseras ytterligare.

Författningstekniska anmärkningar

Propositionen har inte genomgått någon författningsteknisk granskning på granskningsbyråns vid justitieministeriets lagberedningsavdelning. Grundlagsutskottet menar att det är nödvändigt att lagförslaget också bedöms ur denna synvinkel under riksdagsbehandlings gång.

Utlåtande

På grund av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslaget kan behandlas i den ordning som 66 § riksdagsordningen föreskriver, om grundlagsutskottets anmärkningar i fråga om 18 § 2 mom. och 23 § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 16 september 1997

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Marjut Kaarilahti /saml
Juhani Korkeaaja /saml
Valto Koski /sd
Heikki Koskinen /saml

Osmo Kurola /saml
Johannes Leppänen /cent
Paavo Nikula /gröna
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /vgr
Maija-Liisa Veteläinen /cent.