

TALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 31/1997 vp

Hallituksen esitys kiinteistörahastolaiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 21 päivänä toukokuuta 1997 lähettänyt talousvaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 77/1997 vp kiinteistörahastolaiksi.

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti talousvaliokunta on saanut esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunnon, joka on tämän mietinnön liitteenä (PeVL 20/1997 vp).

Asiantuntijat

Esityksen johdosta valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Ilkka Harju ja ylitarkastaja Satu Kurki-Hermunen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Timo Kaisanlahti, kauppa- ja teollisuusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jyrki Jauhiainen, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Tarja Kolehmainen, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- lakimies Olli Laurila, Rahoitustarkastus
- toimitusjohtaja Juhani Reen, Suomen toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI
- hallituksen jäsen Jussi Palmu, Kiinteistöarviointien auktorisointiyhdistys
- johtaja Erkki Kontkanen, Suomen Pankkiyhdistys
- osastopäällikkö Antti Neimela, Keskuskauppakamari
- kiinteistöjohtaja Jorma Heinonen, Valtion kiinteistölaitos
- kiinteistöjohtaja Seppo Lehto, Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy
- yhtiölakimies Vesa Heikkilä, Helsingin Arvopaperipörssi Oy
- johtaja Matti Sarnela, Merita Kiinteistöt Oy
- toimitusjohtaja Kari Kolu, Sponda Oy
- laskentapäällikkö Lauri Kerman, Vakuutusosakeyhtiö Pohjola edustaen samalla Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliittoa.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksen mukaan kiinteistörahastolla tarkoitetaan julkista osakeyhtiötä, joka yhtiöjärjestyksensä mukaan harjoittaa yksinomaisena tai pääasiallisena liiketoimintanaan kiinteistörahastotoimintaa. Lakia sovelletaan kiinteistörahastotoimintaan, jossa yleisölle tarjotaan mahdollisuus osallistua yhteisiin kiinteistösijoituksiin.

Yleisö osallistuu sijoittamiseen julkisen osakeyhtiön osakkeita merkitsemällä, ostamalla tai muutoin hankkimalla. Rahastoyhtiö sijoittaa yleisöltä hankkimansa varat edelleen pääasiallisesti kiinteistöihin sekä kiinteistöarvopapereihin muussa kuin rakentamisen tai kiinteistöjalostustoiminnan tarkoituksessa.

Keskeiset ehdotukset koskevat kiinteistörahaston tiedonantovelvollisuutta ja riskien hajauttamista. Esityksessä ehdotetaan yhdenmuokaisten kiinteistöjen arviointimenetelmien ja arviointitapojen käyttöönottamista.

Lakiin ei ehdoteta kiinteistörahastoja koskevaa yksityiskohtaista normistoa, vaan esityksellä

luodaan ainoastaan markkinoita ohjaavat toimintapuitteet. Kiinteistörahastolla on oltava rahaston luotettavan toiminnan turvaamiseksi säännöt, joissa on yksityiskohtaisesti mainittava ainakin laissa määrätyt seikat.

Kiinteistörahastot saatetaan rahoitustarkastuksen valvontaan.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Valiokunta yhtyy hallituksen esityksen perusteluihin ja ehdottaa, että lakiehdotus hyväksytään.

Esityksen tavoitteena on luoda selkeä toimintamuoto suomalaisten kiinteistöjen arvopaperistamiseksi ottaen huomioon suomalaisten kiinteistö- ja rahoitusmarkkinoiden koko ja kehitystaste. Keskeisenä tavoitteena on lisätä sijoittajien luottamusta kiinteistömarkkinoihin. Uusien kiinteistösijoittamiseen erikoistuneiden yhteisöjen toiminta eroaa olemassa olevista kiinteistösijoitusyhtiöistä. Kiinteistöjen arvopaperistaminen tuo sijoitusmarkkinoille sijoitusmuodon, joka on olemassa jo kansainvälisillä markkinoilla.

Kiinteistöjen omistajat voivat muuttaa vaikeasti realisoitavan kiinteistövarallisuuden kiinteistörahastojen avulla likvidimpään muotoon ja laajentaa omistuspohjaa. Myös piensijoittajilla on paremmat mahdollisuudet sijoittaa käytettävissään olevia pääomia kiinteistövarallisuuteen. Kiinteistörahastoon sijoittaminen on suoraa kiinteistöomistusta turvallisempaa, koska säännökset velvoittavat rahaston hajauttamaan riskejä.

Lakiehdotukseen sisältyy huojennus varainsiirtoverosta kiinteistörahastojen perustamisvaiheessa. Lakiehdotuksen mukaan kiinteistön, kiinteistöarvopaperin tai arvopaperin luovutuksessa kiinteistörahastoon sen liikkeeseen laskevia uusia osakkeita vastaan ei tarvitse suorittaa varainsiirtoveroa, jos luovutus tapahtuu 12 kuukauden kuluessa lain voimaantulosta. Tämä poikkeus merkitsee, että valtio aidosti luopuu verotuloistaan lain tarkoittamissa luovutustapauksissa.

Lakiehdotukseen tehdyillä muutoksilla kiinteistörahaston toimintaa on joustavoitettu. 1 §:stä on poistettu soveltamisalaa koskevia rajoituksia. 15 §:ssä on väljennetty määräyksiä kiinteistörahaston varojen sijoittamisesta. Kiinteistörahastolle sallitaan myös rakentamiseen ja kiinteistönjalostustoimintaan sijoittaminen rajoitetusti. 16 §:ssä on väljennetty kiinteistörahaston luotonottorajoituksia.

Rahoitustarkastuksen rooli on lakiehdotuksen 6 §:n muutoksella rajattu pääasiassa muodolliseen valvontaan.

Valiokunta on myös täydentänyt ja täsmentänyt kiinteistönarviointia ja kiinteistönarvioitsijaa koskevia säännöksiä.

Ulkomailla vastaavanlaiset kiinteistörahastot ovat menestyneet ennen kaikkea verovapauden johdosta. Suomessa pääoma- ja yritysverotuksessa on viimeisen vuosikymmenen ajan tähdätty verotuksen yhtenäistämiseen ja veropohjan laajentamiseen.

Lakiehdotuksen tarkoittamat kiinteistörahastot olisivat osakeyhtiömuotoisia ja niitä verotettaisiin kuten muitakin osakeyhtiöitä. Valiokunnan saaman käsityksen mukaan kiinteistörahaston verotusta ei ole lain valmistelun yhteydessä erityisesti pohdittu. Asia on noussut esille asiantuntijakuulemisen yhteydessä talousvaliokunnassa.

Suomessa ei ole kokemusta verovapaista osinkoa maksavista osakeyhtiöistä. Suomalaisessa verotuksessa noudatetaan periaatetta, että samanlaista taloudellista toimintaa harjoittavia tulisi kohdella verotuksessa yhdenvertaisesti. Osakeyhtiön kautta harjoitettava taloudellinen toiminta on yhdenkertaisen verotuksen piirissä.

Valiokunta katsoo, että myös sijoitusinstrumenttien kesken tulisi toteuttaa veroneutraalisuutta.

Kiinteistörahaston verovapaus olisi poikkeus edellä mainituista periaatteista.

Kiinteistörahaston verovapaus johtaisi siihen, että veropohja kapenisi. Yhdenkertainen verotus ei kaikin osin toteutuisi. Valiokunnan saamissa lausunnoissa on viitattu sijoitusrahastojen verovapauteen. Huomiotta tässä vertailussa on kuitenkin jäänyt se seikka, että samalla kun sijoitusrahasto on verovapaa, se ei itse ole oikeutettu omistamilleen osakkeille maksettuihin osinkoon liittyvään yhtiöveron hyvitykseen, mikä merkitsee, että sijoitusrahaston saamat osinkotulot ovat tulleet jo aiemmin verotetuiksi osingon jakaneessa yhtiössä.

Jos kiinteistörahaston verotukseen katsotaan vielä olevan tarkoituksenmukaista palata, tulee selvittää perusteellisesti eri sijoitusmuotojen veroneutraalisuuden tarve, eri sijoittajatahojen verokohtelu, julkisten osakeyhtiöiden verotusperiaatteiden kestävyys. Lähtökohtaisesti selvityksessä tulee myös tarkastella kiinteistöjään yhtiöittävien tahojen tavoitteita ja arvioida, ovatko ne sellaisia, että niitä pitäisi verotuksellisesti tukea.

Valiokunta muistuttaa EU:n ottaneen tavoitteekseen haitallisen verokilpailun poistamisen. Erityisen huolestuttavina EU:ssa nähdään verotukselliset toimet, jotka tukevat kansainvälisiä rahoitus- ja palvelutoimintoja.

Yksityiskohtaiset perustelut

Valiokunnan tekemät muutokset perustuvat perustuslakivaliokunnan lausuntoon ja asiantuntijoiden kuulemiseen.

Valiokunta on muuttanut kielitoimiston suosituksen mukaisesti useissa pykälissä sanat kiinteistöarvioitsija, kiinteistöarviointi ja kiinteistöjalostus muotoon kiinteistönarvioitsija, kiinteistönarviointi ja kiinteistönjalostus.

1 §. Valiokunta on poistanut pykälän 2 ja 3 momentit, joissa rajataan lain soveltamisalaa, vaikeaselkoisina ja mahdollisesti tulkintavaikeuksia aiheuttavina.

Pykälän perustelujen mukaan laki ehdotetaan soveltamisalaltaan kapeaksi ja vapaaehtoi-

seksi erityissijoitusmuodoksi, jonka soveltamispiiriin liittyminen on yhtiön ja sen osakkeenomistajien päätettävissä ja valittavissa. Säännöksen mukaan laissa tarkoitettua kiinteistöisijoitustoimintaa voidaan harjoittaa kiinteistörahastolain mukaisesti. Kiinteistöisijoitusyhtiöillä ja niiden osakkeenomistajilla on mahdollisuus itse päättää ja valita yhtiön liiketoimintatapa. Kiinteistörahastolain voimaantulon jälkeenkin on mahdollista perustaa kiinteistöisijoitustoimintaa harjoittavia yhtiöitä, jotka hankkivat rahoitusta yleisöltä, mutta joiden toimintaa ei kuitenkaan harjoiteta kiinteistörahastolain mukaisesti.

Valiokunta on lisännyt pykälään uuden 2 momentin, jonka mukaan kiinteistörahaston harjoittamaa rakentamista ja kiinteistönjalostustoimintaa koskee, mitä lain 15 §:n uudessa 5 momentissa säädetään. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan kiinteistörahasto saa sijoittaa rakentamiseen ja kiinteistönjalostustoimintaan enintään yhden viidesosan kiinteistörahaston varallisuudesta. Näissä rajoissa kiinteistörahasto voi kehittää sijoituskohteitaan ja hajauttaa riskiä.

3 §. Pykälän 2 kohdassa on kiinteistöarvopaperin määritelmä. Kiinteistöarvopaperilla tarkoitetaan osaketta tai muuta arvopaperia, joka yksin tai yhdessä muiden arvopapereiden kanssa tuottaa oikeuden hallita kiinteistöä, kiinteistön osaa taikka asunto-osakeyhtiölain 1 §:ssä tarkoitettua huoneistoa.

Valiokunta on täydentänyt säännöstä siten, että siinä viitataan asunto-osakeyhtiölain 1—3 §:ään. Näin muutettuna säännös kattaa kaikki yleisimmät kiinteistöisijoituskohteet, mukaan lukien vanhat osakeyhtiöt, joiden toiminta vastaa asunto-osakeyhtiön toimintaa, ja kiinteistöosakeyhtiöt. Näiden yhtiöiden toimintaan sovelletaan asunto-osakeyhtiölakia.

6 §. Valiokunta on poistanut säännöksessä rahoitustarkastukselle asetetun velvoitteen valvoa kiinteistörahastolle hyväksytyjen sääntöjen noudattamista. Rahoitustarkastukselle jää edelleen valvontatehtäviä. Sen suorittama valvonta olisi pääasiallisesti muodollista valvontaa, ja se voidaan rinnastaa pörssi-yhtiöiden valvontaan. Rahoitustarkastus hyväksyy myös kiinteistöisijoitustoiminnan säännöt ja niiden muutokset.

Rahoitustarkastukselle ehdotettu velvollisuus valvoa kiinteistörahostojen sääntöjen noudattamista saattaisi johtaa kohtuuttomiin käytännön vaikeuksiin.

13 §. Valiokunta on muuttanut pykälän säännöstä siten, että kiinteistösijoitustoiminnan säännöissä ei määrätä seikoista, jotka osakeyhtiölain mukaan on määrättävä yhtiöjärjestyksessä. Kiinteistörahosto on oikeudelliselta muodoltaan osakeyhtiö ja siihen sovelletaan osakeyhtiölakia, jollei kiinteistörahostolaissa toisin säädetä.

Muutoksella on tarkoitus selkiyttää kiinteistörahoston sääntöjen suhde yhtiöjärjestykseen. Osakeyhtiölain mukainen yhtiöjärjestys on ensisijainen. Kiinteistösijoitustoiminnan säännöissä määrätään vain niistä asioista, joista ei ole määrätty yhtiöjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta on irrottanut 2 momentin ensimmäisen virkkeen uudeksi 3 momentiksi, jolla on tarkoitus osoittaa, että ministeriö voi antaa pelkäänsä teknisiä ja täytäntöönpanoa koskevia määräyksiä.

15 §. Pykälän 2 momentissa säädetään, mihin kohteisiin kiinteistörahoston varat on sijoitettava. Momentin 7 kohdan mukaan varoja on sijoitettava säännöissä tarkemmin määrättyllä tavalla arvopapereihin, jotka liittyvät lain 8 §:ssä tarkoitettuun liiketoimintaan.

Lakiin lisättyjen kiinteistörahoston harjoittamaa rakentamista ja kiinteistönjalostustoimintaa koskevien säännösten johdosta valiokunta on lisännyt 2 momentin 7 kohtaansa viittauksen myös 1 §:ssä tarkoitettuun liiketoimintaan.

Pykälän 3 momentin mukaan kiinteistörahosto voi säännöissä mainitusta erityisestä syystä määrääjäksi poiketa 2 momentissa säädetyistä vaatimuksista. Esityksen mukaan kiinteistörahoston on kuitenkin aina sijoitettava vähintään 70 prosenttia varoistaan Suomessa sijaitseviin kiinteistöihin ja Suomessa sijaitsevia kiinteistöjä koskeviin arvopapereihin. Vaatimusta laskettaessa kiinteistörahoston varoihin ei lueta kiinteistöjen hallinnoinnista ja ylläpidosta aiheutuneita kuluja.

Kiinteistöjen hallinnoinnista ja ylläpidosta aiheutuneita kustannuksia ei pystytä yksiselitteisesti määrittelemään ja erottamaan kiinteistöra-

haston muista varoista, joten säännös saattaa johtaa epäselviin tulkintatilanteisiin. Tämän vuoksi valiokunta on muuttanut 3 momenttia siten, että kiinteistörahoston on aina sijoitettava momentissa mainittuihin kiinteistöihin ja kiinteistöarvopapereihin vähintään 60 prosenttia varoistaan. Tästä vaatimuksesta kiinteistörahosto voi poiketa rahastoa perustettaessa ja sen osakeita liikkeeseen laskettaessa sekä myydessään ja hankkiessaan kiinteistöjä ja kiinteistöarvopapereita.

Uudessa 5 momentissa säädetään, että kiinteistörahosto saa sijoittaa rakentamiseen sekä kiinteistönjalostustoimintaan enintään 20 prosenttia kiinteistörahoston kokonaisvarallisuudesta.

Kiinteistörahostot voivat tehokkaan toimintansa turvaamiseksi sijoittaa osan varallisuudestaan kiinteistönjalostustoimintaan. Sijoittajan tulee sijoituspäätöstä tehdessään tietää, millaista sijoituspolitiikkaa kiinteistörahoston on tarkoitus toteuttaa. Riskien hajauttamisen kannalta on tärkeää, että kiinteistörahoston rakentamis- ja kiinteistönjalostustoiminta ei kasva liian suureksi suhteessa muuhun kiinteistörahostotoimintaan.

16 §. Pykälän 1 momentissa säädetään, että kiinteistörahosto saa ottaa pitkäaikaiseen tarkoitukseen luottoa määrän, joka vastaa enintään yhtä kolmasosaa kiinteistörahoston varoista. Pykälän 2 momentin mukaan rahasto saa säännöissä mainitusta erityisestä syystä ottaa lyhytaikaiseen tarkoitukseen luottoa määrän, joka vastaa enintään 20 prosenttia rahaston varoista.

Valiokunta on poistanut erottelun pitkäaikaiseen ja lyhytaikaiseen luotonottoon, koska käsitteiden ero on epäselvä, eivätkä ne vastaa suoraan kirjanpitolain ja kirjanpitoasetuksen käsitteitä. Kiinteistörahoston toiminnan tulee perustua mahdollisimman vakaaseen ja pitkäjänteiseen sijoitustoimintaan. Velkapääoma on yksi tärkeimmistä kiinteistösijoituksen riskitekijöistä. Kiinteistörahostojen toimintamahdollisuuksia ja järkevää luotonottoa ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista säännellä ahtaasti laissa, vaan kiinteistörahostojen tulee itse määritellä riskiprofiilinsa säännöissään.

Samalla valiokunta on muuttanut 2 momentin säännöstä siten, että säännöissä mainitusta erityisestä syystä kiinteistörahasto saa ottaa luottoa määrän, joka vastaa enintään yhtä kolmasosaa rahaston varoista.

17 §. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta on täsmentänyt pykälän 2 ja 3 momentin säännöksiä.

18 §. Perustuslakivaliokunnan huomautuksen johdosta valiokunta on kirjoittanut lakiin kiinteistönarvioitsijan kelpoisuusvaatimukset.

Valiokunta on lisännyt lakiin myös uudet 3 ja 4 momentit, joissa säädetään kiinteistönarvointimenetelmien julkistamisesta ja ministeriön tarkemmasta määräystenantovaltuudesta.

Valiokunta on täydentänyt vielä pykälän nimikkeen.

20 §. Valiokunta on täydentänyt 2 momentin säännöstä siten, että sijoittajan kannalta olennaisen tärkeät kiinteistörahaston omistamia kiinteistöjä ja kiinteistöarvopapereita koskevat tiedot on annettava kiinteistörahastoesitteen lisäksi myös osavuosikatsauksessa ja tilinpäätöksessä.

Lisäksi valiokunta on siirtänyt 21 §:n 3 momentin, jossa säädetään kiinteistörahasto-esitteen sisällöstä, 20 §:n uudeksi 3 momentiksi muotoiltuna arvopaperimarkkinalain 2 luvun 3 §:n 5 momentin mukaisesti.

21 §. Edellä olevaan viitaten valiokunta on poistanut pykälästä 3 momentin.

22 §. Pykälän mukaan asianomainen ministeriö voi antaa tarkempia määräyksiä kiinteistörahaston tiedonantovelvollisuutta koskevista erityispiirteistä noudattaen soveltuvin osin, mitä arvopaperimarkkinalain 2 luvun 3—6 §:ssä säädetään.

Selvyyden vuoksi valiokunta on täydentänyt säännöstä siten, että säännöksessä tarkoitettuja tietoja ei tarvitse esittää asiakirjoissa, joista mi-

nisteriö antaa tarkempia määräyksiä, jos ne on esitetty kiinteistösijoitustoiminnan säännöissä.

23 §. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta on täsmentänyt asianomaiselle ministeriölle ehdotettua avointa määräystenantovaltaa, joka koskee tiedonantovelvollisuutta koskevia poikkeusperusteita. Ministeriö antaa tarpeellisia määräyksiä kiinteistörahastotoimintaa kohtaan tunnetun luottamuksen vahvistamiseksi.

24 §. Valiokunta on täydentänyt vahingonkorvausvelvollisuutta koskevaa säännöstä siten, että kiinteistörahastolain tai sen nojalla annettujen säännösten taikka määräysten rikkomisen lisäksi myös kiinteistörahaston vahvistettujen sääntöjen vastainen menettely voi olla vahingonkorvauksen perusteena.

25 §. Sen johdosta, että valiokunta on muuttanut soveltamisalaa koskevan 1 §:n, valiokunta on muotoillut uudelleen kiinteistörahastorikosta koskevan säännöksen.

26 §. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta on poistanut pykälän 5 kohdan.

28, 29, 30 ja 31 §. Perustuslakivaliokunnan huomautusten ja niiden perusteella edellä lakiin tehtyjen muutosten johdosta valiokunta on lisännyt lain 6 luvun erinäisiin säännöksiin uudet 28, 29, 30 ja 31 §:t, joissa säädetään kiinteistönarvioitsijan riippumattomuudesta, esteellisyydestä ja salassapitovelvollisuudesta sekä kiinteistönarvioitsijan erottamisesta ja eroamisesta.

Päätösehdotus

Talousvaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään näin kuuluvana:

Kiinteistörahastolaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleisiä säännöksiä

1 §

Soveltamisala

Toimintaa, jossa yleisölle tarjotaan mahdollisuus osallistua yhteisiin kiinteistösijoituksiin, voidaan harjoittaa tämän lain mukaisesti siten, että yleisö osallistuu sijoittamiseen julkisen osakeyhtiön osakkeita merkitsemällä, ostamalla tai muutoin hankkimalla, ja yhtiö sijoittaa yleisöltä hankkimansa varat edelleen pääsiallisesti kiinteistöihin sekä kiinteistöarvopapereihin muussa kuin rakentamisen tai kiinteistönjalostustoiminnan tarkoituksessa (*kiinteistörahastotoiminta*).

Kiinteistörahaston harjoittamaa rakentamista ja kiinteistönjalostustoimintaa koskee, mitä 15 §:n 5 momentissa säädetään.

(3 mom. *poist.*)

2 §

(Kuten HE)

3 §

Muut määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

(1 kohta kuten HE)

2) *kiinteistöarvopaperilla* osaketta tai muuta arvopaperia, joka yksin tai yhdessä muiden arvopapereiden kanssa tuottaa oikeuden hallita kiinteistöä, kiinteistön osaa taikka asunto-osakeyhtiölain 1—3 §:ssä tarkoitettua huoneistoa;

(3 ja 4 kohta kuten HE)

5) *kiinteistönjalostustoiminnalla* varojen sijoittamista kiinteistöihin, joista saadaan tuottoa pääsiallisesti vasta saneerauksen, kaavoituksen tai rakentamisen toteuttamisen jälkeen.

4 ja 5 §

(Kuten HE)

6 §

Valvonta

Rahoitustarkastus valvoo tämän lain 13, 14 ja 19—23 §:n sekä niiden nojalla annettujen säännösten, määräysten ja ohjeiden (*poist.*) noudattamista.

2 luku

Kiinteistörahaston perustaminen ja toiminta

7—12 §

(Kuten HE)

13 §

Kiinteistösijoitustoiminnan säännöt

Kiinteistörahastolla on yhtiöjärjestyksen lisäksi oltava kiinteistösijoitustoiminnan säännöt, jotka turvaavat kiinteistörahaston luotettavan toiminnan. *Kiinteistösijoitustoiminnan säännöissä ei ole määrättävä seikoista, jotka osakeyhtiölain mukaan on määrättävä yhtiöjärjestyksessä.* Kiinteistörahaston on pidettävä kiinteistösijoitustoiminnan säännöt ajan tasalla.

(*Poist.*) Kiinteistösijoitustoiminnan säännöissä on mainittava ainakin kiinteistörahaston:

1) *sijoituspolitiikka ja sijoitusrajoitukset;*

2) *osakkeen arvon laskemis- ja julkistamisperusteet;*

3) *kiinteistösijoitustoiminnan sääntöjen muuttamismenettely;*

4) *vieraan pääoman käyttämistä koskevat periaatteet;*

5) *aikomuksesta tehdä johdannaisopimuksia sekä näiden laatu ja käyttölaajuus sekä -tarkoitus*

6) *aikomuksesta tehdä arvopapereiden lainaus- ja takaisinostosopimuksia sekä näiden laatu ja käyttölaajuus sekä -tarkoitus; sekä*

7) *osakkeiden ja muiden arvopapereiden liittämistä arvo-osuusjärjestelmään.*

Asianomainen ministeriö antaa tarkempia määräyksiä kiinteistösijoitustoiminnan sääntöjen sisällöstä ja säännöistä poikkeamisen perusteista. (Uusi)

14 §
(Kuten HE)

3 luku

Kiinteistörahaston sijoitustoiminta

15 §

Varojen sijoittaminen

(1 mom. kuten HE)

Kiinteistörahaston varat on sijoitettava ilman aiheutonta viivytystä kiinteistösijoitustoiminnan säännöissä tarkemmin määrättävällä tavalla seuraaviin kohteisiin:

(1—6 kohta kuten HE)

7) arvopapereihin, jotka liittyvät 1 ja 8 §:ssä tarkoitettuun liiketoimintaan;

(8 ja 9 kohta kuten HE)

Kiinteistörahasto voi kiinteistösijoitustoiminnan säännöissä mainitusta erityisestä syystä poiketa edellä 2 momentissa säädetyistä vaatimuksista, kuitenkin enintään yhden tilikauden kerrallaan. Kiinteistörahaston on julkistettava tällainen poikkeus kiinteistörahastoesitteessä, osavuosikatsauksessa ja tilinpäätöksessä. Kiinteistörahaston on kuitenkin aina sijoitettava vähintään kolme viidesosaa varoistaan Suomessa sijaitseviin kiinteistöihin ja Suomessa sijaitsevia kiinteistöjä koskeviin kiinteistöarvopapereihin. Tästä vaatimuksesta kiinteistörahasto voi poiketa kiinteistörahastoa perustettaessa ja sen osakkeita liikkeeseen laskettaessa sekä myydessään tai hankkiessaan kiinteistöjä tai kiinteistöarvopapereita.

(4 mom. kuten HE)

Kiinteistörahasto saa sijoittaa rakentamiseen sekä kiinteistönjalostustoimintaan enintään yhden viidesosan kiinteistörahaston varallisuudesta. (Uusi)

4 luku

Kiinteistörahaston omaisuuden arvostaminen ja arviointi

16 §

Luotonotto

Kiinteistörahasto saa ottaa (*poist.*) luottoa määrän, joka vastaa enintään yhtä kolmasosaa kiinteistörahaston varoista. Luoton enimmäismäärään lasketaan mukaan kiinteistörahaston sijoitukset arvopapereihin, joita ei ole täysin maksettu sekä kiinteistörahaston omistamien kiinteistöarvopapereiden (*poist.*) velkaosuudet, joita ei ole täysin maksettu.

Kiinteistörahasto saa lisäksi kiinteistösijoitustoiminnan säännöissä mainitusta erityisestä syystä ottaa (*poist.*) luottoa määrän, joka vastaa enintään yhtä kolmasosaa kiinteistörahaston varoista. Kiinteistörahastoon saadaan hankkia myös luotonvälityksen avulla ulkomaista valuutaa, joka otetaan huomioon laskettaessa luoton enimmäismäärää.

(3—5 mom. kuten HE)

17 §

Omaisuuden arvostaminen ja arviointi

(1 mom. kuten HE)

Asianomainen ministeriö antaa tarkempia määräyksiä edellä 1 momentissa tarkoitetuista arvostamis- ja arviointiperusteista. Ministeriön päätöksessä tarkoitettut kiinteistörahaston arvostamis- ja arviointiperusteet sisältävät tiedot ainakin:

(1 kohta kuten HE)

2) kiinteistörahaston tunnusluvuista ja niiden laskentamenetelmistä;

3) kiinteistöjen ja kiinteistöarvopapereiden erittelytiedot kiinteistötyyppikohtaisesti asunto-, varasto-, liike- ja toimisto- sekä tuotantotilakohteista;

4) kiinteistöjen käyttöasteista;

5) kiinteistöjen vuokrasopimusten rakenteesta;

6) kiinteistörahaston merkittävimmistä hankkeista; sekä

7) kiinteistörahaston veloista, takauksista, panttauksista ja kiinnityksistä.

Kiinteistörahaston omistamien kiinteistöjen ja muiden kuin julkisen kaupankäynnin kohteena olevien kiinteistöarvopapereiden arvot on arvostettava ja julkistettava vähintään kerran vuodessa sekä aina, kun kiinteistörahaston taloudellisen tilanteen muutos tai muutokset kiinteistöjen kunnossa vaikuttavat olennaisesti kiinteistörahaston omistamien kiinteistöjen ja kiinteistöarvopapereiden arvoon. Lisäksi kiinteistörahaston on arvostettava kiinteistöt ja muut kuin julkisen kaupankäynnin kohteena olevat kiinteistöarvopaperit ostaessaan ja myydessään niitä. Niin ikään kiinteistörahaston on arvostettava rahastoon tuleva omaisuus vastaanottaessaan omaisuuden apportiina tai merkinnän yhteydessä.

(4 mom. kuten HE)

18 §

Kiinteistönarvioitsija ja kiinteistönarviointi

Kiinteistörahaston on hankittava omistamistaan kiinteistöistä ja muista kuin julkisen kaupankäynnin kohteena olevista kiinteistöarvopapereista riippumattoman ja ulkopuolisen arvioitsijan arvio. Kiinteistörahaston on kiinteistörahastoesitteessä, osavuositarkastuksessa, tilinpäätöksessä sekä kiinteistösijoitustoiminnan säännöissä nimettävä ja julkistettava kiinteistörahaston käyttämät riippumattomat ja ulkopuoliset arvioitsijat (**kiinteistönarvioitsija**).

Kiinteistönarvioitsijan on täytettävä seuraavat kelpoisuusvaatimukset. Kiinteistönarvioitsijan on

- 1) oltava luonnollinen henkilö;
- 2) omattava sellainen taloudellisten ja oikeudellisten asioiden tuntemus ja kokemus kuin tehtävän hoitamiseksi on tarpeen;
- 3) oltava oikeustoimikelpoinen, jolloin vajaa-valtaista tai konkurssissa tai liiketoimintakiellossa olevaa ei voida valita kiinteistönarvioitsijaksi; sekä
- 4) suoritettava arviointi itsenäisesti ja riippumattomasti.

Kiinteistörahaston on julkistettava edellä 1 momentissa tarkoitetuissa asiakirjoissa käyttämänsä kiinteistönarviointimenetelmät sekä annettava kuvaus niiden käyttämisestä. (Uusi)

Asianomainen ministeriö antaa tarkempia määräyksiä kiinteistönarviointimenetelmää koskevista vaatimuksista. Ministeriön päätöksessä on edellytettävä tiedot ainakin kiinteistönarvioitsijan lausunnon vähimmäisvaatimuksista. (Uusi)

5 luku

Kiinteistörahaston tiedonantovelvollisuus

19 § (Kuten HE)

20 §

Velvollisuus laatia esite

(1 mom. kuten HE)

Kiinteistörahastoesitteessä, osavuositarkastuksessa ja tilinpäätöksessä on esitettävä kiinteistörahaston omistamat kiinteistöt ja kiinteistöarvopaperit kiinteistötyyppikohtaisesti asunto-, varasto-, liike- ja toimisto- sekä tuotantotilakohteittain, paitsi jos kyseisen toimialan mukaisia kiinteistöjä on vain yksi.

Kiinteistörahastoesitteessä on annettava sijoittajalle riittävät tiedot perustellun arvion tekemiseksi kiinteistörahaston osakkeista, muista arvopapereista ja niiden arvoista sekä kiinteistörahastotoimintaan liittyvästä riskistä. Kiinteistörahastoesitteessä on oltava olennaiset ja riittävät tiedot liikkeeseenlaskijan varoista, vastuista, taloudellisesta asemasta, tuloksesta ja tulevaisuudennäkemistä sekä arvopaperiin liittyvistä oikeuksista ja muista arvopaperin arvoon olennaisesti vaikuttavista seikoista. Kiinteistörahastoesitteeseen on liitettävä kiinteistösijoitustoiminnan säännöt sekä mainittava, mitä muutoksia niihin on tehty viimeksi kuluneen kolmen vuoden aikana. (Uusi)

21 §

(1 ja 2 mom. kuten HE)
(3 mom. poist.)

22 §

Tarkemmat määräykset

Asianomainen ministeriö antaa tarkempia määräyksiä kiinteistörahaston tiedonantovel-

vollisuutta koskevista erityispiirteistä, kuten sijoitustoiminnan ja sijoitusmenetelmien perusteista, sijoitustoiminnan rajoituksista ja lainanottovaltuuksista, omaisuuden arvostamisperusteista sekä kiinteistörahaston tärkeimmistä ominaisuuksista noudattaen soveltuvin osin, mitä arvopaperimarkkinalain 2 luvun 3—6 §:ssä säädetään, *ja ottaen huomioon, että kyseiset tiedot voidaan esittää myös kiinteistösijoitustoiminnan säännöissä.*

23 §

Poikkeusten myöntäminen

Rahoitustarkastus voi hakemuksesta myöntää poikkeuksen tämän luvun mukaisista velvollisuuksista, jos se ei vaaranna sijoittajien asemaa. Asianomainen ministeriö antaa *muista poikkeusperusteista kiinteistörahastotoiminnan kannalta tarpeellisia määräyksiä kiinteistörahastotoimintaa kohtaan tunnetun luottamuksen vahvistamiseksi.*

6 luku

Erinäisiä säännöksiä

24 §

Vahingonkorvausvelvollisuus

Joka tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten *tai vahvistettujen sääntöjen* vastaisella menettelyllä aiheuttaa vahinkoa, on velvollinen korvaamaan vahingon kärsineelle aiheuttamansa vahingon.

(2 mom. kuten HE)

25 §

Kiinteistörahastorikos

Joka 5 §:n vastaisesti käyttää toiminimessään tai muuten toimintaansa osoittamaan sanaa *kiinteistörahasto*, on tuomittava, jollei siitä ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta, **kiinteistörahastorikoksesta** sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

(2 mom. *poist.*)

26 §

Kiinteistörahastorikkomus

Joka

(1 ja 2 kohta kuten HE)

3) hankkii tai luovuttaa kiinteistöjä tai kiinteistöarvopapereita 17 §:n vastaisesti; *tai*

4) sisällyttää totuudenvastaisen tai harhaanjohtavan tiedon 20 §:ssä tarkoitettuun kiinteistörahastoesitteeseen, (*poist.*)

(5 kohta *poist.*)

on tuomittava, jollei teko ole vähäinen tai siitä ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta, **kiinteistörahastorikkomuksesta** sakkoon.

27 §

Arvioitsijarikkomus

Arvioitsija, joka tahallaan tai törkeästä tuotamuksesta rikkoo 17 §:ssä tarkoitettuja arvostamis- ja arviointiperusteita, on tuomittava, jollei teko ole vähäinen tai siitä ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta, **arvioitsijarikkomuksesta** sakkoon.

28 § (*Uusi*)**Kiinteistönarvioitsijan riippumattomuus**

Kiinteistönarvioitsijan on oltava riippumaton kiinteistönarvioinnin toimittamiseen. Jos edellytykset riippumattomaan kiinteistönarviointiin puuttuvat, kiinteistönarvioitsijan on kieltäydyttävä vastaanottamasta tehtävää tai luovuttava siitä.

29 § (*Uusi*)**Kiinteistönarvioitsijan esteellisyys**

Kiinteistönarvioitsija ei ole 28 §:n mukaisesti riippumaton silloin, kun kiinteistönarvioitsija on:

1) yhteistön tai säätiön taikka kirjanpitolaissa tarkoitettulla tavalla samaan konserniin kuuluvan yhteisön tai osakkuusyhteisön yhtiömies, hallituksen tai hallintoneuvoston jäsen, toimitusjohtaja tai sitä vastaavassa asemassa taikka se, jonka tehtävänä on yhteisön tai säätiön kirjanpidon tai varojen hoito taikka hoidon valvonta;

2) edellä 1 kohdassa tarkoitettuun yhteisöön tai säätiöön taikka siinä tarkoitettuun henkilöön palvelussuhteessa tai muutoin alistussuhteessa; tai

3) edellä 1 kohdassa tarkoitetun henkilön avio- puoliso tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa elävä henkilö, veli tai sisar taikka se, joka on häneen suoraan ylenevässä tai alenevassa sukulaisuus- tai lankoussuhteessa taikka sellaisessa lankoussuhteessa, että toinen heistä on naimisissa toisen veljen tai sisaren kanssa.

Kiinteistönarvioitsijalla ei saa olla rahalainaa tai vakuutta taikka muuta vastaavaa etuutta 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettulta yhteisöltä, säätiöltä tai henkilöltä.

30 § (Uusi)

Kiinteistönarvioitsijan salassapitovelvollisuus

Kiinteistönarvioitsija ei saa ilmaista tässä laissa tarkoitettua tehtävää suorittaessaan arvioitavasta kiinteistöstä tai kiinteistöarvopaperista tietoonsa saamaa seikkaa, jos siitä voi aiheutua kiinteistörahastolle haittaa. Edellä sanottua ei sovelleta, mikäli seikka on muualla laissa säädetty ilmaistavaksi tai se, jonka hyväksi salassapitovelvollisuus on säädetty, on antanut siihen suostumuksen.

Kiinteistönarvioitsijan tulee vaadittaessa antaa yhtiökokoukselle tai vastaavalle toimielimelle

kaikki kiinteistörahastoa koskevat tiedot, jo siitä ei aiheudu olennaista haittaa kiinteistörahastolle.

31 § (Uusi)

Kiinteistönarvioitsijan erottaminen ja eroaminen

Kiinteistönarvioitsijan voi erottaa toimestaan kesken toimikauden se, joka on kiinteistönarvioitsijan valinnut, määrännyt tai osoittanut tehtävään.

Kiinteistönarvioitsija voi erota toimestaan kesken toimikauden ilmoittamalla siitä kiinteistörahastolle. Jos kiinteistönarvioitsija eroaa kesken toimikauden, hänen on annettava toiminnastaan selvitys eroamiseen saakka, jollei se ole olosuhteet huomioon ottaen tarpeetonta.

Jos kiinteistönarvioitsijan toimi tulee kesken toimikauden avoimeksi taikka jos kiinteistönarvioitsija menettää kelpoisuutensa sanottuun toimeen, kiinteistönarvioitsijan valintaan osallistuvien yhtiömiesten, hallituksen tai vastaavan toimielimen on huolehdittava siitä, että uusi kiinteistönarvioitsija valitaan jäljellä olevaksi toimikaudeksi.

Voimaantulosäännös

32 §
(Kuten HE)

Helsingissä 26 päivänä marraskuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tuulikki Hämäläinen /sd
vpj. Seppo Kääriäinen /kesk
jäs. Arto Bryggare /sd
Mikko Immonen /vas
Mari Kiviniemi /kesk
Paula Kokkonen /kok
Martti Korhonen /vas
Riitta Korhonen /kok

Pekka Kuosmanen /kok
Erkki Partanen /sd
Vuokko Rehn /kesk
Ola Rosendahl /r
Juhani Sjöblom /kok
Sakari Smeds /skl
Janne Viitamies /sd.

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 valmistele-
vastä 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 kiinteistörahastotoimintaan, jossa yleisö osallistuu yhteisiin kiinteistösijoituksiin 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 tarpeellisenä, 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 teknisluonteisista 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 sääntö määräysten 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 johdannaissopimusten 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 esteellisuuden 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 soveltuvien 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 määritteilyin 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 turvatun 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 rikkominen. 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. Ville Itälä /kok
vpj. Johannes Koskinen /sd
jäs. Marjut Kaarilahti /kok
Juha Korkea-
oja /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.