

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO
27/2013 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (sisäpiirikaupoista ja markkinoiden manipuloinnista määrättävistä rikosoikeudellisista seuraamuksista)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 11 päivänä joulukuuta 2013 lähettänyt lakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten jatkokirjelmän 2. OM 05.12.2013 asiassa U 58/2011 vp eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (sisäpiirikaupoista ja markkinoiden manipuloinnista määrättävistä rikosoikeudellisista seuraamuksista).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Tanja Innanen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Janne Häyrynen, valtiovarainministeriö.

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnot LaVL 1/2012 vp ja LaVL 11/2012 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi

Komissio antoi 20.10.2011 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi sisäpiirikaupoista ja markkinoiden manipuloinnista määrättävistä rikosoikeudellisista seuraamuksista (KOM(2011) 654 lopullinen). Samana päivänä annettiin sisäpiirikauppoja ja markkinoiden manipulointia (markkinoiden väärinkäyttö) koskeva asetusehdotus (KOM 651 lopullinen). Asetusehdotuksen tavoitteena on vahvistaa jo voimassa olevan markkinoiden väärinkäyttödirektiivin (2003/6/EY) täytäntöönpanoa. Kyseinen asetusehdotus toimii kantasääntelynä

direktiiviehdotukselle, jonka tarkoituksena on kattaa rikosoikeudelliset säännökset vakavien markkinoiden väärinkäyttöä koskevien tekojen osalta.

Direktiiviehdotuksen käsittely alkoi neuvoston työryhmässä tammikuussa 2012. Neuvoston yleinen lähestymistapa koko direktiiviehdotuksesta saavutettiin joulukuun 2012 OSA-neuvostossa.

Euroopan parlamentin talous- ja raha-asioiden valiokunta antoi raporttinsa 19.10.2012.

Trilogikeskusteluja ensimmäisen lukemisen sovun saavuttamiseksi on käyty marras-joulukuussa 2013.

Valtioneuvoston kanta

Yleistä

Suomi suhtautuu myönteisesti Euroopan unionin toimiin markkinoiden vakavimpien väärinkäytösten torjunnassa. Suomen rikoslaki kattaa jo melko laajasti alkuperäisessä direktiiviehdotuksessa edellytetyt toimet. Näin ollen rikoslainsäädännön muutostarpeet olisivat siltä osin suhteellisen vähäiset.

Suomen rikoslainsäädännössä ei ole säännelty komission muutetussa ehdotuksessa tarkoitettua korkojen ja muiden viitearvojen manipulointia. Suomi suhtautuu kuitenkin myönteisesti myös muutettuun ehdotukseen, jonka voidaan katsoa olevan toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Samaan aikaan direktiiviehdotuksen kanssa on annettu asetusehdotus (MAR), joka sisältää ehdotukset varsin huomattavista hallinnollisista seuraamuksista, jotka voivat mahdollisesti tulla sovellettaviksi direktiiviehdotuksen mukaisten rikosoikeudellisten seuraamusten ohella. Suomi pitää tärkeänä, että ne bis in idem -periaatteen noudattaminen voidaan turvata.

Suomi tukee komission alkuperäisessä ehdotuksessakin ollutta lähestymistapaa, jonka mukaan direktiiviehdotukseen ei sisällytetä säännöksiä rikosoikeudellisten seuraamusten tasoista.

Suomi on voinut hyväksyä puheenjohtajan ehdotuksen neuvoston yleiseksi lähestymistavaksi koko direktiiviehdotuksen osalta OSA-neuvostossa 7.12.2012 (asiakirja 17642/12).

Euroopan parlamentin keskeiset muutosehdotukset

Euroopan parlamentti on ehdottanut direktiiviin enimmäisrangaistusten vähimmäistasoja koskevia säännöksiä, joita komission alkuperäisessä ehdotuksessa ei ollut, eikä ole myöskään halunnut tekstin rajaamista vain jäsenvaltioiden harkinnassa olevaan vakavat tapaukset -kriteeriin, joka on sisällytetty neuvoston tekstiin.

Direktiiviin ei lähtökohtaisesti tulisi sisällyttää säännöksiä rangaistustasoista. On tärkeää noudattaa suhteellisuus- ja subsidiariteettiperi-

aatetta ja pyrkiä siihen, että ehdotukset perustuisivat asianmukaisiin komission vaikutusarviointeihin. Kyseessä on myös ensimmäinen kerta, kun käytetään SEUT 83(2) artiklan mukaista toimivaltaa. Kiinnijäämisriskin lisääminen on oleellisempaa kuin rangaistustasojen harmonisointi. On perusteltua jättää rangaistustasot jäsenvaltioiden harkintaan, jotta jäsenvaltioiden lainsäädännön sisäinen johdonmukaisuus voidaan turvata.

Suomi voi kuitenkin viime kädessä hyväksyä rangaistustasoja koskevien säännösten sisällyttämisen direktiiviin, mikäli Euroopan parlamentin kanssa saavutettavan sovun aikaan saaminen sitä edellyttäisi. Tällöin tulisi kuitenkin pyrkiä siihen, että säännökset voidaan luontevasti ottaa osaksi Suomen rikosoikeusjärjestelmää. Vakavimpien tekemuotojen osalta tulisi pyrkiä siihen, että enimmäisrangaistukseksi tulisi 4 vuotta parlamentin ehdottaman 5 vuoden sijaan. On kuitenkin huomattava, että 5 vuoden vankeusrangaistusmaksimia on käytetty jo hyväksytyssä EU:n sääntelyssä (muun muassa tietoverkkorikosdirektiivi). Sovun saavuttaminen saattaa viime kädessä edellyttää 5 vuoden rangaistustason hyväksymistä tai mainittu rangaistustaso saattaa määränemmistöpäätöksen teon johdosta päätyä lopulliseen muotoiluun myös Suomen kannasta riippumatta. Mikäli neuvottelutilanne sitä edellyttää, on myös tekstin rakenteen muuttaminen mahdollista niin, että yleinen vakavat tapaukset -kriteeri poistuu. Tällöin tulee pyrkiä siihen, että määrättävät rangaistukset ovat oikeasuhtaiset tekoon nähden.

Euroopan parlamentti on ehdottanut myös säännöstä, jonka mukaan rikostuomiot tulisi tietyin edellytyksin julkaista. Suomi suhtautuu varauksellisesti rangaistusten julkaisemisvelvoitteeseen. Mikäli tällaisia velvoitteita direktiiviin sisällytettäisiin, tulisi pyrkiä siihen, että ne eivät muodostu kohtuuttomiksi lisärangaistuksiksi.

Euroopan parlamentti on ehdottanut, että direktiiviin otettaisiin myös rikosoikeudellista toimivaltaa koskevat säännökset. Mikäli direktiiviin sisältyisi toimivaltasäännöksiä, tulisi pyrkiä siihen, että ne vastaisivat lähestymistaval-

taan mahdollisimman pitkälle Suomen voimassa olevaa sääntelyä rikosoikeudellisen toimivallan osalta sekä kansainvälisissä instrumenteissa jo omaksuttuja periaatteita.

Euroopan parlamentti on ehdottanut laajentamista myös tuottamuksellisiin tekemuotoihin.

Direktiivin tulisi lähtökohtaisesti koskea vain tahallisia tekemuotoja. Mikäli neuvottelut edellyttäisivät laajentamista tuottamuksellisiin tekemuotoihin, tulisi pyrkiä siihen, että direktiivissä ei ole käsitteitä, jotka soveltuvat huonosti Suomen lainsäädäntöön.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valtioneuvoston jatkokirjelmässä on kyse direktiiviehdotuksesta, joka koskee sisäpiirikaupoista ja markkinoiden manipuloinnista määrätäviä rikosoikeudellisia seuraamuksia. Direktiiviehdotus liittyy sisäpiirikauppoja ja markkinoiden manipulointia koskevaan asetusehdotukseen (KOM 651 lopullinen), sillä asetusehdotus toimii direktiiviehdotuksen kantasääntelynä.

Lakivaliokunta on antanut asiassa kaksi lausuntoa (LaVL 1/2012 vp ja LaVL 12/2012 vp), joissa se on suhtautunut myönteisesti markkinoiden vakavimpien väärinkäytösten torjuntaan unionin tasolla. Rikoslainsäädännön muutostarpeiden on arvioitu olevan suhteellisen vähäiset, koska Suomen lainsäädäntö vastaa verraten hyvin direktiiviehdotuksen velvoitteita. Valiokunta on suhtautunut myönteisesti myös komission myöhemmin tekemään muutosehdotukseen korkojen ja muiden viitearvojen manipuloinnin sisällyttämisestä direktiiviehdotukseen.

Neuvoston yleinen lähestymistapa direktiiviehdotuksesta saavutettiin joulukuussa 2012. Euroopan parlamentti on kuitenkin esittänyt muutosehdotuksia, joiden vuoksi Suomen kantaa on eräiltä osin tarpeen tarkistaa. Trilogineuvotteluja puheenjohtajavaltion, Euroopan parlamentin ja komission kesken on käyty sekä marras- että joulukuun 2013 aikana, ja tavoitteena on, että ehdotus voidaan hyväksyä mahdollisimman pian.

Euroopan parlamentti ehdottaa ensinnäkin, että direktiiviin tulisi sisällyttää määräykset enimmäisrangaistusten vähimmäistasoista, jotka olisivat teosta riippuen kaksi tai viisi vuotta vankeutta. Parlamentti on myös ehdottanut, ettei direktiiviä rajata vakaviin tapauksiin ja että se

kattaa tahallisten tekemuotojen lisäksi myös tuottamuksellisia tekemuotoja.

Lakivaliokunta toteaa, että komission alkuperäinen direktiiviehdotus ei sisältänyt säännöksiä enimmäisrangaistusten vähimmäistasosta, vaan rangaistukset jäivät kansallisen harkinnan piiriin. Tälle lähestymistavalle perustui myös neuvoston yleisnäkemyks. Valiokunta katsoo, että tämä lähestymistapa on edelleen perusteltu ja asianmukainen ottaen myös huomioon, että kyseessä on ensimmäinen kerta, kun käytetään SEUT 83 artiklan 2 kohdan mukaista toimivaltaa. Edellä esitetyn vuoksi valiokunta pitää rangaistusten jättämistä kansallisen harkinnan piiriin ensisijaisena ratkaisuna.

Jos edellä esitetty lähestymistapa ei kuitenkaan ole mahdollinen, valiokunta voi hyväksyä sen, että direktiiviin sisällytetään säännöksiä rangaistustasoista. On kuitenkin tärkeää, että EU:n rikosoikeudessa otetaan riittävästi huomioon jäsenvaltioiden rangaistusasteikkokäytännöt eikä vaaranneta rikosoikeusjärjestelmien johdonmukaisuutta. Tässä suhteessa parlamentin ehdottama viiden vuoden enimmäisrangaistus on Suomen kannalta ongelmallinen, sillä Suomen rikoslainsäädännössä ei käytetä viiden vuoden enimmäisrangaistusta. Viiden vuoden enimmäisrangaistus on ollut esillä myös muiden EU:n instrumenttien yhteydessä, ja lakivaliokunta on kiinnittänyt edellä mainittuihin seikkoihin huomiota myös kyseisistä instrumenteista neuvoteltaessa (ks. mm LaVL 10/2013 vp euron väärentäminen ja LaVL 7/2013 vp unionipetosdirektiivi). Toisaalta viiden vuoden enimmäisrangaistus on jo sisällytetty lopullisesti hyväksytyyn tietoverkkorikosdirektiiviin (2013/40/EU). Edellä esitetyn valossa valiokun-

ta katsoo, että nyt puheena olevissa neuvotteluissa on perusteltua tukea ratkaisua, jossa enimmäisrangaistuksen taso on enintään neljä vuotta vankeutta, mikä mahdollistaisi nykyisen rangaistustason säilyttämisen. Jos neuvottelutilanne kuitenkin sitä edellyttää, valiokunta voi viime kädessä osana kokonaisuutta hyväksyä parlamentin ehdottaman viiden vuoden enimmäisrangaistuksen.

Euroopan parlamentin ehdotus siitä, että direktiivissä luovutaan vakavia tapauksia koskevasta rajauksesta, laajentaisi unionin tasolla säänneltyjen rikosoikeudellisten seuraamusten alaa. Valiokunnan mukaan direktiivi tulisi kuitenkin lähtökohtaisesti rajata vakaviin tapauksiin siten kuin komissio on alun perin ehdottanut ja neuvosto yleisessä lähestymistavassa hyväksynyt. Myös Euroopan parlamentin ehdotus siitä, että rangaistusvastuu ulotetaan direktiivissä tahallisten tekojen lisäksi eräissä tapauksissa tuottamuksellisiin tekoihin (4 artikla, "recklessly"), laajentaisi unionin tason sääntelyn alaa. Lakivaliokunta toteaa, että Suomen rikoslaissa sisäpiiritiedon väärinkäyttö on rangaistavaa paitsi tahallisena myös törkeän huolimattomuuden tilanteissa, mutta markkinoiden vääristäminen vain tahallisena. Parlamentin ehdotus saattaisi siten edellyttää Suomen rikoslain muuttamista. Valiokunta katsookin, että direktiivin tulisi lähtökohtaisesti kattaa vain tahalliset teot. Tuottamuksellisten tekojen sisällyttäminen direktiiviin saattaisi myös huomattavasti monimutkaistaa sääntelyä, minkä vuoksi ne tulisi jättää kansallisen lainsäädännön varaan. Lisäksi kyseenalaisena voidaan pitää sitä, onko SEUT 83 artiklan 2 kohdan perusteella ylipäätään mahdollista antaa unionin tason säännöksiä tuottamuksellisten tekojen rangaistustasoista.

Mainituista neuvottelutavoitteista voidaan kuitenkin viime kädessä luopua, jos se on välttämätöntä tyydyttävän kokonaiskompromissin saavuttamiseksi. Tällöin on aiheellista kiinnittää huomioita valtioneuvoston kannassa esille nostettuihin seikkoihin. Jos sääntely ulotetaan tuottamuksellisiin tekoihin, on rangaistustasossa, jos sitä koskevia säännöksiä päädytään direktiiviin sisällyttämään, otettava lisäksi hu-

mioon, että tuottamuksellisia tekoja ei voida arvioida yhtä ankarasti kuin tahallisina tehtyjä tekoja. Lisäksi, jos sääntely ulotetaan tuottamuksellisiin tekoihin ja samalla luovutaan vakavia tapauksia koskevasta rajauksesta, neuvotteluissa tulee arvioida, onko muutoksilla vaikutusta kantasääntelynä toimivaan asetusehdotukseen, sekä pyrkiä varmistamaan direktiivisääntelyn yhteensopivuus kyseisen asetusehdotuksen kanssa siitäkin huolimatta, että kyseisestä asetusehdotuksesta on jo aiemmin päästy neuvoston ja Euroopan parlamentin välillä poliittiseen yhteisymmärrykseen. Tämä on tärkeää, koska alkuperäisen direktiiviehdotuksen oli tarkoitus säätää markkinoiden väärinkäytön vakavimmista teoista määrättävistä rikosoikeudellisista seuraamuksista ja asetusehdotuksen vuorostaan markkinoilla tapahtuvien väärinkäytösten hallinnollisista seuraamuksista. Yksityiskohtana valiokunta huomauttaa lisäksi siitä, että parlamentin ehdotuksen myötä myös tuottamuksellisen teon yritys olisi rangaistava (5 artiklan 2 kohta), mitä ei voida pitää mahdollisena.

Lisäksi direktiiviin tulisi Euroopan parlamentin mukaan sisällyttää määräykset tuomioiden julkistamisesta. Parlamentin mukaan julkistaa tulisi muun muassa tiedot rikoksesta ja siitä määrätystä seuraamuksesta samoin kuin rikosentekijän henkilöllisyydestä. Julkistamisesta voitaisiin luopua, jos se merkittävästi vaarantaisi rikoksen selvittämisen tai rahoitusmarkkinoiden vakauden (6 artikla ja johdanto-osan kappale 16 a). Lakivaliokunta toteaa, että tällainen rikosoikeudellisiin seuraamuksiin liitetty julkistamisvelvollisuus on Suomen järjestelmälle vieras, minkä vuoksi siihen tulee suhtautua erittäin varauksellisesti. Valiokunnan mielestä Euroopan parlamentin ehdotusta ei siten ole tssä muodossa perusteltua hyväksyä.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa muilta osin edellä esitetyin huomioin valtioneuvoston kannaan, mutta valtioneuvoston kannasta poiketen valiokunta ei viime kädessä-

*kään puolla Euroopan parlamentin
ehdotusta tuomioiden julkistamisesta.*

Helsingissä 12 päivänä joulukuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Anne Holmlund /kok	Jaana Pelkonen /kok
vpj.	Stefan Wallin /r	Arto Pirttilahti /kesk
jäs.	James Hirvisaari /ml1	Kristiina Salonen /sd
	Arja Juvonen /ps	Kari Tolvanen /kok
	Suna Kymäläinen /sd	Ari Torniainen /kesk
	Johanna Ojala-Niemelä /sd	Oras Tynkkynen /vihr
	Aino-Kaisa Pekonen /vas	Peter Östman /kd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.