Valiokunnan lausunto LaVL 8/2016 vp– HE 65/2016 vp

Lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arvopaperimarkkinalain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arvopaperimarkkinalain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 65/2016 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Janne Häyrynen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Ville Hinkkanen, oikeusministeriö
- poliisitarkastaja Antti Simanainen, sisäministeriö
- valtionsyyttäjä Ritva Sahavirta, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- lakimies Pia Ovaska, Finanssivalvonta
- rikostarkastaja Erkki Rossi, keskusrikospoliisi
- Associate General Counsel Tapani Manninen, Nasdaq Helsinki Oy
- asiantuntija Santeri Suominen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtava lakimies Tuomas Majuri, Finanssialan Keskusliitto ry
- asiantuntija Pauliina Lappeteläinen, Finanssialan Keskusliitto ry
- toimitusjohtaja Antti Lahtinen, Osakesäästäjien Keskusliitto ry
- asianajaja Klaus Ilmonen, Suomen Asianajajaliitto
- professori Raimo Lahti
- apulaisprofessori Sakari Melander

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Helsingin käräjäoikeus
- Hallitusammattilaiset ry
- Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ry

Valmis
5.1

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Esityksen tarkoituksena on toteuttaa tarvittavat toimenpiteet markkinoiden väärinkäyttöä koskevan Euroopan unionin asetuksen (MAR) tiettyjen säännösten noudattamiseksi ja panna täytäntöön markkinoiden väärinkäyttöä koskevan direktiivin (MAD) säännökset markkinoiden väärinkäytöstä määrättävistä rikosoikeudellisista seuraamuksista. Esitys sisältää tämän vuoksi lukuisia muutoksia arvopaperimarkkinarikoksia koskevaan rikoslain (39/1889) 51 lukuun. Tavoitteena on vahvistaa markkinoiden väärinkäyttöä koskevaa yhtenäistä sääntelykokonaisuutta, jotta voidaan parantaa sijoittajansuojaa ja lisätä luottamusta markkinoihin.

Asetus on suoraan sovellettavaa sääntelyä, jonka vuoksi nykyisin arvopaperimarkkinalakiin sisältyviä säännöksiä on tietyiltä osin kumottava. Tällaisia kumottavia säännöksiä sisältyy erityisesti arvopaperimarkkinalain jatkuvaa tiedonantovelvollisuutta, markkinoiden väärinkäyttöä ja hallinnollisia seuraamuksia koskeviin lukuihin.

Tietyistä asetuksen säännöksistä on jatkossakin säädettävä kansallisesti, kuitenkin asetuksen säännökset huomioiden. Tällaisia ovat Finanssivalvonnasta annettuun lakiin ehdotetut Finanssivalvonnan valtuudet määrätä asetuksen edellyttämiä hallinnollisia toimenpiteitä ja seuraamuksia.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta pitää tärkeänä esityksen tavoitteena olevaa sijoittajansuojan parantamista ja luottamuksen lisäämistä markkinoihin. Lakivaliokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin. Valiokunta keskittyy lausunnossaan toimialaansa koskeviin kysymyksiin ja erityisesti hallinnollisiin ja rikosoikeudellisiin seuraamuksiin.

Hallinnolliset seuraamukset

Esityksessä tarkoitettu markkinoiden väärinkäyttöä koskeva sääntelykokonaisuus koostuu seuraamusten osalta rinnakkain eli toisiaan täydentävästi käytettävissä olevista hallinnollisesta ja rikosoikeudellisesta seuraamusjärjestelmästä, kuten nykyisinkin. Rikosoikeudellisia seuraamuksia sääntelevä direktiivi ja siten kansallinen rikoslainsäädäntö saa merkittäviä osia sisällöstään hallinnollisen sanktiojärjestelmän sisältävästä asetuksesta. Näin ollen on luontevaa ja käytännössä selvää, että kahden seuraamusjärjestelmän tulee toimia asianmukaisesti rinnakkain. Lakivaliokunta pitääkin perusteltuna, että vakavimpia tekomuotoja varten on oltava myös rikosvastuun toteuttamisen mahdollisuus.

Asetuksessa tarkoitettujen hallinnollisten seuraamusmaksujen enimmäismäärän ja määräämismenettelyn osalta asetus sisältää kansallista harkinnanvaraa. Asetuksen asettamat vähimmäisvaatimukset seuraamusmaksun määrille ovat kuitenkin erittäin ankarat. Esityksen mukaan Finanssivalvonnasta annetun lain 41 a §:ää muutetaan niin, että seuraamusmaksun enimmäismääriä korotetaan huomattavasti nykyisestä (2. lakiehdotus). Oikeushenkilölle määrättävä seuraamusmaksu saisi olla sisäpiirikauppojen ja markkinoiden manipuloinnin osalta enintään joko 15 prosenttia oikeushenkilön vuotuisesta liikevaihdosta tai 15 miljoonaa euroa, sen mukaan kumpi olisi suu-

rempi. Luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamusmaksu saisi olla enintään 5 miljoonaa euroa. Lakivaliokunta katsoo näin ollen olevan perusteltua, että esityksessä ei ehdoteta seuraamusmaksujen määrän osalta kansallista asetuksen vähimmäisvaatimukset ylittävää lisäsääntelyä. Lakivaliokunta onkin suhtautunut varauksellisesti hallinnollisten taloudellisten seuraamusten korkeisiin enimmäismääriin jo asetuksen neuvotteluvaiheessa, vaikka on sinällään pitänyt hallinnollisten seuraamusten tehostamista unionin tasolla tarpeellisena (LaVL 1/2012 vp). Jatkossa onkin syytä kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen, onko oikeushenkilölle määrättävän seuraamusmaksun enimmäismäärä oikeassa suhteessa rikoslain 9 luvun 5 §:ssä tarkoitettuun yhteisösakon enimmäismäärään. Lakivaliokunta toteaa, että kyseessä on kuitenkin poikkeuksellinen esitys hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten osalta siksi, että merkittävä osa sääntelystä tulee EU:sta ja kansallinen liikkumavara on siten suhteellisen vähäinen.

Arvopaperimarkkinalain kokonaisuudistuksessa (HE 32/2012 vp) hallinnollisia seuraamuksia koskevat säännökset uudistettiin kokonaisuudessaan. Hallinnollisten seuraamusten suhdetta rikosoikeudellisiin seuraamuksiin samalla selkeytettiin. Nyt käsiteltävän esityksen perusteluissa (s. 59) tuodaan ilmi, että hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaa lainsäädäntöä on jo aiempien uudistuksien yhteydessä muokattu perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Lakivaliokunta pitää kuitenkin yleisesti ottaen epäkohtana sitä, ettei Suomessa ole yhtenäisesti ja johdonmukaisesti kehitetty hallinnollisten sanktioiden ja niiden määräämismenettelyn sääntelyä.

Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013—2025 (Oikeusministeriö, mietintöjä ja lausuntoja, 16/2013) sisältää hallinnollisia seuraamuksia koskevia toimenpiteitä. Sen mukaan rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten sääntelytapojen ja määräämismenettelyn mahdolliset puutteet selvitetään ja selkeytetään asiaa koskeva sääntely (toimenpide 9). Lakivaliokunta korostaa edellä mainitun selvityksen merkitystä. Saadun selvityksen mukaan parhaillaan on käynnissä pohjoismainen tutkimushanke, jossa tarkastellaan hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaa päätöksentekoa, muutoksenhakua ja oikeusturvatakeita sekä näihin liittyviä lainsäädäntötarpeita. Valiokunta pitää erittäin myönteisenä, että yleisiä ja hallinnollisen seuraamusjärjestelmän perusteisiin liittyviä lainsäädäntötarpeita koskeva selvitystyö on käynnistetty.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että 1. lakiehdotuksessa ehdotetun arvopaperimarkkinalain 15 luvun 2 §:n 4 momentin mukaan Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:n 1 momentissa tarkoitettuja säännöksiä, joiden laiminlyönnistä tai rikkomisesta määrätään seuraamusmaksu, ovat lisäksi tämän pykälän 1—3 momentissa tarkoitettuja säännöksiä koskevat tarkemmat säännökset ja määräykset sekä esitedirektiivin, avoimuusdirektiivin ja markkinoiden väärinkäyttöasetuksen perusteella annettujen komission asetusten ja päätösten säännökset. Lakivaliokunta on tarkastellut säännöstä sen tarkkarajaisuuden kannalta.

Lakivaliokunta toteaa, että ehdotettu sääntelyratkaisu ei ole uusi ja se vastaa jo nykyistä arvopaperimarkkinalain kokonaisuudistuksessa omaksuttua kansallista ja horisontaalista sääntelyratkaisua. Arvopaperiparimarkkinalain kokonaisuudistus säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 17/2012 vp), eikä perustuslakivaliokunta tuolloin kiinnittänyt säännökseen huomiota. Sääntelyratkaisu vastaa myös voimassaolevan arvopaperimarkkinalain 15 luvun 2 §:n 3 momenttia. Useisiin finanssimarkkinoita koskeviin säädöksiin sisältyy jo nykyisin arvopaperimarkkinalain 15 luvun 2 §:n 4 momenttia vastaava säännös.

Lakivaliokunta huomauttaa, että kyse on nimenomaan tarkentavasta säännöksestä. Arvopaperimarkkinalain 15 luvun 2 §:n 1—3 momentissa on lueteltu ne lain ja MAR-asetuksen säännökset, joiden rikkomisesta määrätään seuraamusmaksu. Kyseiset säännökset ovat tässäkin seuraamusmaksusäännöksessä tyypillisesti yleissäännöksiä, joiden tarkempi sisältö määritellään yleensä joko Finanssivalvonnan antamissa määräyksissä ja jatkossa etenkin komission antamissa täytäntöönpanoasetuksissa. Ehdotetun säännöksen mukaan myös tällaisen 1—3 momentissa mainittuja säännöksiä tarkentavan kansallisen tai EU-normiston rikkomisen johdosta voidaan määrätä seuraamusmaksu. Kysymys on selventävästä sääntelystä, koska lain tai MAR-asetuksen säännöksen rikkomisena on tässä tapauksessa pidettävä myös sitä, että asianomainen rikkoo säännöksen perusteella annettua tarkempaa määräystä.

Edellä mainitut Finanssivalvonnan määräykset ja komission asetukset ja päätökset muuttuvat usein. Lisäksi suurin osa finanssimarkkinoita koskevista säännöksistä annetaan jo nykyisin komission delegoituina asetuksin tai täytäntöönpanoasetuksina, joissa täsmennetään ja tarkennetaan neuvoston ja parlamentin antamia EU-direktiivejä tai EU-asetuksia. Seuraamusmaksusäännöksen soveltamisalaan kuuluvat finanssimarkkinoilla toimivat henkilöt ovat velvollisia tuntemaan heitä velvoittavan tarkemman normiston sisällön.

Lakivaliokunta pitää edellä todetun perusteella arvopaperimarkkinalain 15 luvun 2 §:n 4 momentin säännöstä hyväksyttävänä. Valiokunta korostaa, että seuraamusmaksu voidaan määrätä ainoastaan pykälässä nimenomaisesti mainittuja säännöksiä koskevien *tarkempien* säännösten rikkomisesta.

Rikosoikeudelliset seuraamukset

Esitys sisältää lukuisia muutoksia arvopaperimarkkinarikoksia koskevaan rikoslain 51 lukuun (3. lakiehdotus). Muutoksilla pannaan täytäntöön direktiivin (MAD) velvoitteet.

Rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvän sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta esityksen sisältämä sääntely on haasteellista, sillä säännösten sisältö on hankalasti hahmotettavissa ilman niiden taustalla olevien EU-säädösten tarkkaa tuntemusta. Lakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että koska sääntelyn kohteena oleva ilmiö eli arvopaperimarkkinat on verrattain monimutkainen, johtaa se väistämättä samaan myös sitä koskevan aineellisen sääntelyn osalta. Tästä huolimatta vakavimpiin rikkomuksiin on tarpeen puuttua rikosoikeudellisin rangaistussäännöksin. Määrätyllä elämänalueella toimivalle tekijälle voidaan asettaa pidemmälle menevä selonottovelvollisuus normien sisällöstä. Esimerkiksi rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan hallituksen esityksen (HE 44/2002 vp) kieltoerehdystä koskevien perustelujen mukaan esimerkiksi kauppaa harjoittava joutuu selvittämään omaa ammattiansa koskevat normit ja näkemään tässä vaivaa silloinkin, kun normit ovat epäselvät.

Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on katsottu lainsäädännölle asetettavan ennakoitavuuden vaatimuksen riippuvan huomattavassa määrin lainsäädännön kontekstista, suunnitellusta kohdealasta sekä sääntelyn kohteiden lukumäärästä ja asemasta. Laki voi täyttää ennakoitavuuden vaatimukset, vaikka sen kohteena olevan henkilön on hankittava kohtuullisessa määrin asianmukaista oikeudellista apua arvioidakseen seuraamukset, joihin jokin toiminta voi johtaa (ks. Cantoni v. Ranska, tuomio 11.11.1996, 17862/91, kohta 35). Lakivaliokunta katsoo,

että ehdotettu sääntely on lähtökohtaisesti täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta asianmukainen.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että markkinoiden manipulointia koskeva rikoslain 51 luvun 3 §:n 1 momentin 1 kohta ja 2 momentti sisältävät eräitä verrattain avoimia tekotapatunnusmerkkejä. Säännöksen 1 momentin 1 kohdan mukaan rangaistavaa on markkinoiden manipulointi antamalla toimeksianto taikka ryhtyminen liiketoimeen tai "muuhun näihin rinnastettavaan toimintaan". Ehdotetun 2 momentin mukaan markkinoiden manipuloinnista tuomittaisiin myös se, joka manipuloi viitearvon laskentaa antamalla väärän tai harhaanjohtavan tiedon tai "toimimalla muulla näihin merkitykseltään rinnastuvalla tavalla". Säännöksen 1 momentin 1 kohdassa käytettyä sinänsä avointa käsitettä "muu toiminta" on kuitenkin rajoitettu edellyttämällä, että toiminnan tulee olla rinnastettavissa liiketoimeen. Säännöksen 2 momentissa käytettyä muun toimintatavan käsitettä on puolestaan rajoitettu edellyttämällä, että toimintatavan on merkitykseltään rinnastuttava väärän tai harhaanjohtavan tiedon antamiseen. Säännös sisältää lisäksi muita rangaistavan käyttäytymisen alaa rajaavia tunnusmerkistötekijöitä. Edellä todetun perusteella lakivaliokunta katsoo, että ehdotettu säännös täyttää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevat vaatimukset.

Lakivaliokunta katsoo ehdotettujen sanamuotojen olevan perusteltuja myös siitä syystä, että markkinoiden manipulointi voi tapahtua monen tyyppisillä tekotavoilla ja kaupankäyntijärjestelmien kehitys voi vaikuttaa siihen, millaisia tekoja pidetään markkinoiden manipulointina. Esimerkiksi markkinoiden väärinkäyttöasetuksen johdanto-osan 38 kappaleessa mainitaan uudet kaupankäyntimuodot ja uudet strategiat, joihin voi liittyä väärinkäyttöä.

Säännöksen 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua muuta toimintaa voivat olla esimerkiksi toimeksiannot, joita ei toteuteta (ks. myös MAR-asetuksen johdanto-osan 46 kappale).

Säännöksen 2 momentissa tarkoitetun muun toimintatavan arvioinnin osalta on olennaista, että toimintatavan merkitys eli vaikutukset rinnastuvat väärän tai harhaanjohtavan tiedon antamiseen eli toimintatavan johdosta viitearvon laskenta vääristyy. Kysymys on siten toiminnan seurausten arvioinnista. Muu toimintatapa voisi olla esimerkiksi viitearvon laskentaan liittyvän tiedon virheellinen vastaanottaminen tai arviointi (ks. MAR-asetuksen johdanto-osan 44 kappale), viitearvon laskenta virheellisellä tavalla taikka virheellisen tiedon korjaamatta jättäminen olosuhteissa, joissa siihen on esimerkiksi tietojen käsittelyä koskevan sopimuksen perusteella velvollisuus. Lakivaliokunta korostaa, että käsite kattaa direktiivin edellyttämällä tavalla myös oikeisiin tietoihin perustuvan virheellisen laskennan, koska se rinnastuu merkitykseltään väärien tai harhaanjohtavien tietojen antamiseen.

Lakivaliokunta esittää, että talousvaliokunta huomioi edellä mainitut rikoslain 51 luvun 3 §:n 1 momentin 1 kohtaa ja 2 momenttia koskevat esimerkit mietinnössään.

Esityksen perustelujen mukaan markkinoiden manipulointia koskevan rikoslain 51 luvun 3 §:n soveltamisessa ja tulkinnassa tulisi ottaa markkinoiden väärinkäyttödirektiivin lisäksi huomioon markkinoiden väärinkäyttöasetuksen 12 artiklan säännökset ja niitä koskeva tulkintakäytäntö (s. 47). Lakivaliokunta korostaa, että viittaukset tulkintaan koskevat yleistä EU-oikeuden tulkintavaikutusta. Tulkintavaikutus ei koske vain direktiivejä, vaan se ulottuu myös asetuksiin ja EU-

tuomioistuimen käytäntöön. Kansallisen tuomioistuimen on unionioikeuden mukaista tulkintaa pohtiessaan huomioitava EU-oikeus kokonaisuudessaan, sellaisena kuin EU-tuomioistuin on sitä tulkinnut. Tulkintaa ei kuitenkaan tule laajentaa rangaistussäännöksen sanamuodon ulkopuolelle, eikä tarkoituksena ole, että rikosoikeudellinen vastuu syntyisi tai ankaroituisi yksinomaan direktiivin tai asetuksen perusteella. Sen ratkaisun tekeminen, mahdollistaako kansallinen oikeus unionioikeuden mukaisen tulkinnan, on kansallisen tuomioistuimen asia.

Lakivaliokunta esittää, että talousvaliokunta korostaa mietinnössään edellä tulkintavaikutuksesta sanottua.

Ehdotetussa rikoslain 51 luvun 6 §:n 1 momentin 6 kohdassa määritellään hyödykettä koskeva spot-sopimus viittaamalla MAR-asetuksen 3 artiklan 1 kohdan 15 alakohdassa olevan hyödykettä koskevan spot-sopimuksen määritelmään. Lakivaliokunta kiinnittää selvyyden vuoksi huomiota siihen, että sekä asetuksen että rikoslain määritelmät ovat näin ollen tältä osin sisällöllisesti samat ja kattavat myös asetuksen mainitussa alakohdassa tarkoitetut termiinisopimukset.

Hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten suhde

Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty harkittavaksi, että rikoslakiin lisättäisiin arvopaperimarkkinarikosten osalta hallinnollista seuraamusta koskeva rajoitussäännös esimerkiksi rikoslain 29 luvun 11 ja 12 §:ssä säädetyllä tavalla ne bis in idem -periaatteen ja itsekriminointisuojan vuoksi.

Lakivaliokunta toteaa, että rikoslain 29 luvun 11 ja 12 §:n rajoitussäännökset ovat tarpeen ennen kaikkea niissä tarkoitettuja massarikoksia koskevan prosessin yksinkertaistamiseksi ja nopeuttamiseksi. Säännösten nojalla on mahdollista luopua toimenpiteistä jo esitutkintavaiheessa, jotta rikosprosessia ei kuormiteta asioilla, joiden arvioidaan päättyvän hallinnolliseen seuraamukseen. Arvopaperimarkkinarikoksia ei voida valiokunnan näkemyksen mukaan kuitenkaan pitää sellaisina massarikoksina, joiden osalta tällainen sääntely olisi tarpeen. Rikosten tutkinta voidaan koordinoida viranomaisten välillä, eikä rikosten selvittäminen aiheuta kohtuutonta rasitusta oikeusjärjestelmälle.

Lakivaliokunta korostaa, että kaksoisrangaistavuuden kielto (ne bis in idem) ei perustu rikoslakiin sisältyviin erityissäännöksiin, vaan siitä määrätään muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa ja se sisältyy perustuslain 21 §:n 2 momentin säännökseen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista (ks. esim. PeVL 17/2013 vp, s. 3/I). Kieltoa on noudatettava kaikissa rikosasioissa. Selvyyden vuoksi kielto on tarpeen toistaa toimenpiteistä luopumista koskevien säännöksien yhteydessä. Mikäli rikoslain 51 lukuun lisättäisiin kaksoisrangaistavuuden kieltoa koskeva säännös ilman toimenpiteistä luopumissäännöstä, olisi sääntelyratkaisu omiaan aiheuttamaan pikemminkin epäselvyyttä. Tällöin heräisi kysymys siitä, miksi juuri näiden rikosten osalta olisi tarpeen erikseen korostaa kiellon noudattamista, vaikka kyseessä on yleisesti kaikissa rikosprosesseissa noudatettava sääntö.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että hallinnollisten seuraamusten osalta kaksoisrangaistavuuden kiellosta säädetään Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:n 3 momentissa, 42 §:n 3 momentissa ja 43 a §:n 2 momentissa.

Itsekriminointisuojan osalta lakivaliokunta toteaa, että sen keskeisenä sisältönä on oikeus olla rikosasiassa todistamatta itseään vastaan ja oikeus olla myötävaikuttamatta oman syyllisyyden toteamiseen. Suoja kuuluu perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin (ks. PeVL 39/2014 vp, s. 4/I ja HE 309/1993 vp, s. 74/II). Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä itsekriminointisuojan on katsottu kuuluvan EIOS 6 artiklan 1 kohdassa turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ydinalueelle (esim. Saunders v. Yhdistynyt kuningaskunta, 17.12.1996).

Itsekriminointisuoja on otettava huomioon sekä hallinnollisten sanktioiden määräämistä koskevassa menettelyssä että rikosprosessissa. Lakivaliokunta katsoo, että ei ole kuitenkaan tarpeen säätää erillisiä säännöksiä, jotka koskisivat itsekriminointisuojaa juuri arvopaperimarkkinarikoksissa.

Itsekriminointisuojan vastaisesti hankittuja todisteita koskevasta hyödyntämiskiellosta säädetään oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 25 §:n 2 momentissa. Jos tiedot on annettu rikosprosessiin rinnastettavassa menettelyssä, on itsekriminointisuojaa noudatettava vastaavasti kuin rikosasian oikeudenkäynnissä (ks. HE 46/2014 vp, s. 90).

Lakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että myöskään esimerkiksi rikoslain 29 luvun 11 ja 12 § eivät sisällä säännöksiä itsekriminointisuojasta, vaan ainoastaan kaksoisrangaistavuuden kiellosta. Edellä todetun perusteella lakivaliokunta katsoo, että hallituksen esityksessä ehdotettu sääntely on asianmukainen.

Lähipiirin määritelmä

Esityksessä tarkoitetun suoraan sovellettavan asetuksen (MAR) 3 artiklan 1 kohdan 26 alakohta sisältää lähipiiriin kuuluvien henkilöiden määritelmän. Lähipiirin määritelmällä on merkitystä muun muassa asetuksen 19 artiklassa tarkoitetun johtohenkilöiden liiketoimia koskevan ilmoitusvelvollisuuden kannalta, sillä artiklan mukaan johtotehtävissä toimivien henkilöiden lisäksi myös heidän lähipiiriinsä kuuluvien henkilöiden on ilmoitettava arvopaperikaupoistaan.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota lähipiiriin kuuluvien henkilöiden määrittelyä koskevan 3 artiklan 1 kohdan 26 alakohdan d alakohdan eli lähipiiriin luettavia yhteisöjä koskevan säännöksen eri kieliversioista johtuvaan tulkinnanvaraisuuteen. Epäselvyyttä on siitä, kuuluvatko johtohenkilön lähipiiriin myös sellaiset yhteisöt, joiden johtotehtäviä hoitaa johtotehtävissä toimiva tai tämän lähipiiriin kuuluva henkilö ilman omistuksellista yhteyttä kyseiseen yhteisöön. Saadun selvityksen mukaan kyseinen käännösvirheen korjaamista koskeva asia on siirretty neuvoston ja Euroopan parlamentin käsittelyyn. Todennäköistä kuitenkin on, että asetuksen nykyisen suomenkielisen tekstiversion mukainen tulkinta säilyy, koska se vastaa alun perin neuvoston ja Euroopan parlamentin hyväksymää ja poliittisesti sovittua muotoilua. Näin ollen suomalaisten markkinaosapuolten on syytä varautua siihen, että asetusta tulkitaan nykyisen suomenkielisen version mukaisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että johtohenkilön lähipiiriin kuuluvat myös sellaiset yhteisöt, jonka johtotehtäviä hoitaa johtotehtävissä toimiva tai tämän lähipiiriin kuuluva henkilö ilman omistuksellista yhteyttä kyseiseen yhteisöön.

Lakivaliokunta toteaa, että 19 artiklassa tarkoitetulla ilmoitusvelvollisuudella tai sen tulkinnalla ei ole merkitystä ehdotettujen rikoslain säännösten soveltamisen kannalta vaan sen osalta käytettävissä ovat hallinnolliset seuraamukset. Lakivaliokunta korostaa, että on tarkoituksenmukaista ja luonnollista, että edellä mainittu tulkinnanvaraisuus otetaan huomioon Finanssivalvonnan valvontatyössä ja säännösten soveltamisessa, kunnes yhtenäinen EU-tulkinta on vahvistettu. Saadun selvityksen mukaan Finanssivalvonta on julkisesti myös ilmoittanut, ettei se tule puuttumaan hallinnollisin sanktioin raportointiin siltä osin kuin tilanne on epäselvä.

Johdon liiketoimet ja omistukset

Lakivaliokunta on esitystä tarkastellessaan kiinnittänyt huomiota MAR-asetuksen 19 artiklassa säädettyyn johtohenkilöiden ja heidän lähipiirinsä liiketoimia koskevaan julkistamisvelvollisuuteen myös siltä osin, että artikla ei sisällä vaatimusta ylläpitää ajantasaista tietoa johdon kokonaisomistuksista. Sijoittajien on näin ollen itse selvitettävä omistusta koskevat tiedot yhdistämällä kaupoista annettavien pörssitiedotteiden tietoja.

Lakivaliokunta toteaa, että kyseinen johtohenkilöiden ja heidän lähipiirinsä liiketoimia koskeva julkistamisvelvollisuus perustuu suoraan sovellettavaan MAR-asetukseen. Saadun selvityksen mukaan hallituksen esityksessä ei tältä osin ole hallitusohjelman mukaisesti pidetty tarkoituksenmukaisena säätää EU-säännösten velvoitteet ylittävää kansallista lisäsääntelyä. MAR-asetus velvoittaa ainoastaan julkistamaan johtohenkilöiden ja heidän lähipiirinsä liiketoimet nopeasti. MAR-asetus ei sen sijaan velvoita ilmoittamaan kyseisten henkilöiden omistuksen kokonaismäärää tai pitämään kyseisiä omistuksen kokonaismäärää koskevia tietoja yhtiöiden verkkosivuilla. Kyseisten johtohenkilöiden omistus on kuitenkin julkista ja saatavilla muun muassa yhtiöiden vuosikertomuksista sekä osakasluetteloista.

Lakivaliokunta katsoo, että johtohenkilöiden ja heidän lähipiirinsä kokonaisomistuksen nopea ja helppo selvittäminen auttaa muun muassa sijoittajia ja edistää markkinoiden läpinäkyvyyttä. Lakivaliokunta toteaa, että jatkossa on perusteltua seurata ja arvioida, onko täydentävälle kansalliselle lisäsääntelylle tarvetta tältä osin. Lisäksi valiokunta katsoo olevan syytä arvioida, tulisiko sääntelyä täsmentää myös siten, että ilmoitukset johtohenkilöiden ja heidän lähipiirinsä liiketoimista säilytetään määräajan yhtiöiden verkkosivuilla.

Törkeän tiedottamisrikoksen jatkovalmistelu

Esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön markkinoiden väärinkäyttöä koskevan direktiivin (MAD) säännökset markkinoiden väärinkäytöstä määrättävistä rikosoikeudellisista seuraamuksista. Hallituksen esityksen mukaan valmistelun aikaisemmassa vaiheessa esitysluonnokseen on sisältynyt ehdotus törkeää tiedottamisrikosta koskevasta rangaistussäännöksestä. Kyseinen ehdotus ei perustu direktiivin velvoitteisiin. Ehdotus törkeää tiedottamisrikosta koskevasta uudesta rangaistussäännöksestä on saanut esityksen valmistelussa ristiriitaista lausuntopalautetta, ja se on siirretty jatkovalmisteluun.

Esityksessä todetaan, että lausuntopalaute huomioiden jatkovalmistelussa on tarkoitus arvioida kansallinen tarve säätää tiedottamisrikoksen törkeää tekomuotoa koskeva rangaistussäännös. Arvopaperimarkkinoita koskevan tiedottamisrikoksen ilmenemismuodot voivat vaihdella siten,

että vakavimmissa tapauksissa nykyistä perusasteikkoa ei välttämättä voida pitää riittävänä. Tiedottamisrikos kohdistuu tyypillisesti laajaan joukkoon sijoittajia ja yhtiön osakkeenomistajia ja voi näin aiheuttaa laajamittaista välitöntä taloudellista vahinkoa usealle eri taholle. Tämän lisäksi tiedottamisrikokset ovat omiaan vähentämään markkinoita kohtaan tunnettua luottamusta ja myös heikentämään markkinoiden tehokkuutta ja kansainvälistä kilpailukykyä. Tiedottamisrikokset voivat vakavasti vaikuttaa sijoittajien, mukaan lukien kotitalouksien, halukkuuteen sijoittaa ja säästää varojaan arvopaperimarkkinoilla. Törkeimmät teot ja niistä seuraava epäluottamus voivat aiheuttaa vakavia seurausvaikutuksia myös arvopaperimarkkinoiden ulkopuolella. Arvopaperimarkkinoita koskevan tiedottamisrikoksen moitittavuutta ei myöskään voida pitää vähäisempänä kuin sisäpiirintiedon väärinkäytön, markkinoiden manipuloinnin tai muiden talousrikosten moitittavuutta.

Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että törkeää tiedottamisrikosta koskevan kansallisen säännöksen tarvetta vielä arvioidaan jatkovalmistelussa. Jatkovalmistelussa on perusteltua arvioida, liittyykö tekoon sellaisia osavaiheita, jotka puoltaisivat myös yrityksen säätämistä rangaistavaksi. Valiokunta pitää kuitenkin perusteltuna, asetuksen ja direktiivin edellyttämien säännösten kiireellinen voimaansaattamisaikataulu huomioon ottaen, että nyt käsiteltävän esityksen yhteydessä lainsäädäntöön ehdotetaan sisällytettäväksi vain EU-velvoitteiden kannalta välttämättömät säännökset.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Lakivaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 19.5.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Emma Kari vihr
jäsen Niilo Keränen kesk
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Sanna Marin sd
jäsen Mika Niikko ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan lausunto LaVL 8/2016 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto