

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/2012 vp

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

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sisäpiirikaupoista ja markkinoiden manipuloinnista (markkinoiden väärinkäyttö)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 9 päivänä joulukuuta 2011 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (sisäpiirikaupoista ja markkinoiden manipuloinnista määrättävistä rikosoikeudellisista seuraamuksista) (U 58/2011 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että talousvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Eduskunnan puhemies on 9 päivänä joulukuuta 2011 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sisäpiirikaupoista ja markkinoiden manipuloinnista (markkinoiden väärinkäyttö) (U 59/2011 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että talousvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Janne Häyrynen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Matti Marttunen, oikeusministeriö
- markkinavalvoja Ville Kajala, Finanssivalvonta
- asiantuntija Piia Vuoti, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtaja Markku Savikko, Finanssialan Keskusliitto
- varatoimitusjohtaja Leena Linnainmaa, Keskuskauppakamari.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- NASDAQ OMX Helsinki Oy
- Suomen Pörssisäätiö.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

U 58/2011 vp

Ehdotettu direktiivi sisältää säännökset sellaisista sisäpiirikaupoista, sisäpiirintiedon ilmaisemisesta ja markkinoiden manipuloinnista, jotka tulisi katsoa rikoksiksi tahallisesti tehtyinä (3 ja 4 artikla). Ehdotettujen kriminalisointien sisältö määrittyy osin kantasääntelynä toimivan asetus ehdotuksen (U 59/2011 vp) rahoitusvälineen ja sisäpiirintiedon määritelmien kautta (2 artikla). Ehdotus sisältää myös määräykset yllytyksen ja avunannon sekä yrityksen kriminalisoimisesta (5 artikla). Ehdotuksessa ei edellytetä tiettyjen rangaistustasojen omaksumista, vaan rikosoikeudellisten seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia (6 artikla). Ehdotus sisältää myös säännökset oikeushenkilön rangaistusvastuusta ja oikeushenkilöille määrätävistä seuraamuksista.

U 59/2011 vp

Ehdotettu asetus sisältää säännökset soveltamisalasta, määritelmistä, sisäpiirikaupasta, markkinoiden manipuloinnista, sisäpiirintiedon ilmaisemisesta ja julkistamisesta, sisäpiiriluetelloista, johtohenkilöiden liiketoimien julkistamisvelvollisuudesta, sijoitussuosituksista ja tilastoista, toimivaltaisista viranomaisista ja niiden valtuuksista sekä yhteistyöstä, hallinnollisista toimenpiteistä ja seuraamuksista sekä asetuksen rikkomisen ilmoittamisesta sekä delegoiduista säädöksistä.

Valtioneuvoston kanta

U 58/2011 vp

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti Euroopan unionin yhteiseen toimintaan markkinoiden vakavimpien väärinkäytösten torjunnassa. Suomen rikoslaki kattaa jo melko laajasti direktiiviehdotuksessa edellytetyt toimet. Näin ollen rikoslainsäädännön muutostarpeet olisivat suhteellisen vähäiset.

Samaan aikaan direktiiviehdotuksen kanssa annettu asetusehdotus (U 59/2011 vp) sisältää ehdotukset varsin huomattavista hallinnollisista seuraamuksista sellaisista teoista, jotka voivat tulla mahdollisesti samanaikaisesti sovellettavaksi direktiiviehdotuksen mukaisten rikosoikeudellisten seuraamusten ohella. Valtioneuvosto pitää hallinnollisten seuraamusten tehokkaampaa käyttämistä erityisesti talousrikillisuuden torjunnassa perusteltuna. Neuvotteluissa olisi kuitenkin pyrittävä varmistamaan, että ehdotukset eivät johda päällekkäisiin seuraamuksiin ne bis in idem -periaatteen vastaisesti, joka kieltää valtionsisäisen kahteen syyttämisen tai rankaisemisen ja jonka soveltamiskäytännössä hallinnolliset sanktiot monessa tilanteessa rinnastetaan rangaistuksiin. Kyseinen periaate käy ilmi muun muassa Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklasta.

Direktiiviehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 83 artiklan 2 kohta. Kyseisen määräyksen mukaan rikosten ja seuraamusten vähimmäissäännöistä voidaan säätää direktiivein, mikäli jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentäminen rikosoikeuden alalla osoittautuu välttämättömäksi jonkin unionin politiikan tehokkaan täytäntönnäpön varmistamiseksi alalla, jolla on toteutettu yhdenmukaistamistoimenpiteitä. Kyseessä on ensimmäinen kerta, kun tätä oikeusperustaa käytetään rikoslainsäädännön lähentämistöimien osalta. Aiemmin rikosoikeudellisten instrumenttien oikeusperustana on lähtökohtaisesti ollut 83 artiklan 1 kohta, jossa luetellaan ne niin sanotut eurorikokset, joihin harmonisointitoimet lähtökohtaisesti voivat kohdistua. Valtioneuvosto toteaa, että silloin kun käytetään oikeusperustana 83 artiklan 2 kohtaa, on huolellisesti perusteltava ja arvioitava, että määräyksessä oleva välttämättömyyskriteeri täyttyy. Valtioneuvosto pitääkin tärkeänä, että direktiivin oikeusperustan soveltuvuus varmistetaan.

U 59/2011 vp

Valtioneuvosto tukee komission asetusehdotuksen keskeisiä säädösehdotuksia, kuten säännösten soveltamisalan laajentamista ja täsmentämistä. Valtioneuvosto tukee myös lähtökohtaisesti hallinnollisten seuraamuksien ja valvontavaltuutuksien yhdenmukaistamista.

Sisäpiirintiedon määritelmää voidaan kuitenkin pitää liian tulkinnanvaraisena erityisesti liikkeenlaskijan julkistamisvelvollisuuden osalta. Valtioneuvoston mukaan määritelmää on täsmennettävä komission nykyisen määritelmädirektiivin 2.2 artiklan mukaisesti niin, että julkistamisvelvollisuus koskisi vain jo toteutunutta tai tapahtunutta seikkaa taikka tietoa. Julkistamisvelvollisuuden ulkopuolelle jäisivät näin toteutumiseltaan vielä epävarmat seikat sekä valmis-teilla olevat asiat.

Ehdotuksen mukaan hallinnollinen taloudellinen enimmäisseuraamus olisi luonnollisten henkilöiden osalta 5 miljoonaa euroa ja oikeushenkilöiden osalta 10 prosenttia yhtiön edellisen vuoden kokonaisliikevaihdosta. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että finanssimarkkinoilla sekä seuraamusten riittävällä ankaruudella että kiinnijäämisriskillä voidaan arvioida olevan keskeinen merkitys väärinkäytösten ennaltaehkäisyssä. Koska tiettyjen väärinkäytösten osalta kiinnijäämisriskin voidaan arvioida olevan verraten alhainen, edellyttää yleisestävän vaikutuksen saavuttaminen riittäviä seuraamuksia. Ottaen huomioon ehdotettujen seuraamusten huomattava poikkeavuus Suomessa voimas-

sa olevista hallinnollisista seuraamuksista valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin ehdotettujen hallinnollisten seuraamusten enimmäismääriin varauksellisesti. Hallinnollisten seuraamusten tulisi olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja oikeasuhteisia. Valtioneuvosto katsoo myös, että hallinnollisten seuraamusten kansalliselle säätämislle ja soveltamiselle tulee jäädä riittävästi harkinnanvaraa. Ankarimmat hallinnolliset seuraamukset kuuluisivat oikeusturvasyistä tuomioistuimen käsiteltäviksi.

Neuvotteluissa olisi myös pyrittävä varmistamaan, että rikosoikeudelliset ja hallinnolliset seuraamukset eivät voi johtaa päällekkäisiin seuraamuksiin ne bis in idem -periaatteen vastaisesti. Periaate kieltää valtiosisäisen kahteen kertaan syyttämisen tai rankaisemisen, ja sen soveltamiskäytännössä hallinnolliset seuraamukset monessa tilanteessa rinnastetaan rikosoikeudellisiin rangaistuksiin.

Kiinnijäämisriskin lisääminen edellyttää, että valvontaviranomaisella on käytössään riittävän tehokkaat valvonta- ja tutkintavaltuudet. Televalvontatietojen käyttö ja kotietsintävaltuudet ovat Suomessa perinteisesti kuuluneet esitutkintaviranomaisille. Ehdotuksen tulisi riittävässä määrin jättää jäsenvaltioiden harkittavaksi ne tavat, joilla tavoiteltuun lopputulokseen (markkinoiden väärinkäytösten tehokas paljastaminen, tutkinta ja torjunta) voidaan tarkoituksenmukaisella ja perusoikeudet huomioon ottavalla tavalla tehokkaimmin päästä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kummannkin säädösehdotuksen tavoitteena on lisätä sijoittajien luottamusta markkinoiden asianmukaiseen toimintaan tehostamalla markkinoiden väärinkäytön (sisäpiirikaupat ja markkinoiden manipulointi) ehkäisemiseen liittyvää sääntelyä. Keinoina käytetään sääntelyn harmonisointia, sanktioiden tiukentamista ja kiinnijäämisriskin lisäämistä. Sääntelyn soveltamisalaa

ehdotetaan laajennettavaksi siten, että se kattaa myös monenkeskiset ja muuntyyppiset organisoitut kaupankäyntijärjestelmät (kuten swaptoimeksiantojärjestelmät, broker crossing -täsmäytysjärjestelmät ja OTC-markkinat). Samoin täsmennetään hyödykejohdannaisten ja niihin liittyvien spot-sopimusten sääntelyä sekä algoritmikauppaa ja huippunopeaa kaupankäyntiä (High Frequency Trading, HTF) koskevaa sääntelyä.

Valtioneuvoston tapaan talousvaliokunta pitää sääntelyn tavoitteita kannatettavina. Valiokunta nostaa kuitenkin jäljempänä esille tiettyjä ehdotuksen yksityiskohtia, jotka soveltuvat huomosti kansalliseen oikeusjärjestelmäämme tai saattavat aiheuttaa merkittäviä tulkintaongelmia.

Sisäpiirintieto. Ehdotuksissa mm. laajennetaan sisäpiirintiedon määritelmää liikkeeseenlaskijan julkistamisvelvoitteen osalta siten, että se kattaa myös velvoitteen julkaista tieto olosuhteesta tai tapahtumasta, jonka voidaan kohtuudella olettaa ilmenevän tai toteutuvan (6 artikla 2 kohta). Voimassa olevasta sääntelystä poiketen julkistamisvelvoite tulisi näin kattamaan myös spekulatiivisen tiedon. Vaikka artiklassa pyritään tietyin lisäedellytyksin (tiedon tarkkuus ja todennäköisyys, että sijoittaja käyttäisi tietoa yhtenä sijoituspäätöksensä perusteena) rajaamaan velvoitetta, jää määritelmä talousvaliokunnan näkemyksen mukaan edelleen epäselväksi.

Valiokunta katsoo, että tämänkaltaisen sääntely voi aiheuttaa vaikeita tulkintaongelmia sekä sisäpiiriläisille että valvoville viranomaisille. Yhdistettynä erittäin ankariin rangaistuksiin voivat seuraamukset muodostua kohtuuttomiksi ja suhteellisuusperiaatteen vastaisiksi. Nykymuodossaan määritelmä saattaa johtaa tilanteeseen, jossa listayhtiön ja sen sisäpiiriläisen mahdollisuudet käydä kauppaa yhtiön osakkeilla ovat erittäin rajalliset. Myös varmuuden vuoksi tehty, turhaksi osoittautuva tiedottaminen voi lisääntyä, ja se puolestaan voi pikemminkin haitata kuin helpottaa sijoittajien päätöksentekoa. Epäselvä sääntely voi myös johtaa hyvin erilaisiin tulkintakäytäntöihin eri jäsenmaissa, mikä puolestaan olisi täysin sääntelyn harmonisointitavoitteiden vastaista.

Edellä olevan perusteella valiokunta pitää valtioneuvoston tapaan tarkoituksenmukaisena pitäytyä sisäpiirintiedon julkistamisvelvoitteen osalta nykyisessä sääntelyssä, jonka mukaisesti julkistamisvelvoite koskee vain jo toteutunutta tai tapahtunutta seikkaa tai tietoa.

Sanktiot. Sekä asetus- että direktiiviehdotuksen tavoitteena on varmistaa sääntelyn noudattaminen lisäämällä rikosoikeudellisten ja hallinnollisten sanktioiden ankaruutta ja samalla ennaltaehkäisevää vaikutusta.

Direktiiviehdotus kattaa rikosoikeuden piiriin kuuluvat tahalliset teot. Ehdotuksen ei arvioida merkittävästi vaikuttavan nykyiseen kansalliseen sääntelyymme. Toimialansa mukaisesti lakivaliokunta ottaa direktiiviehdotukseen tarvemmin kantaa.

Asetusehdotuksessa säännellään hallinnollisista seuraamuksista. Ehdotuksen (26 artikla) mukaisesti taloudellisten hallinnollisten seuraamusten enimmäismäärän tulee luonnollisten henkilöiden osalta olla vähintään 5 miljoonaa euroa ja oikeushenkilöiden osalta vähintään 10 prosenttia yhtiön tai, konsernin ollessa kyseessä, emoyhtiön konsolidoidun tilinpäätöksen mukaisesta edellisen tilikauden kokonaisliikevaihdosta. Näin korkeat vähimmäistasot maksimi-seuraamuksiksi ylittävät huomattavasti nykyisen kansallisen sääntelymme tasot. Yhdistettyinä vahingonkorvausvelvollisuuteen seuraamukset saattavat muodostua moninkertaisiksi aiheutettuun vahinkoon verrattuna.

Ankarilla sanktioilla tavoitellaan ennaltaehkäisevyyttä. Talousvaliokunta toteaa, että valtioneuvoston kirjelmissä on seikkaperäisesti tuotu hyötyjen ohella esille myös niitä haittoja, joita ehdotetunkaltaiseen sääntelyyn liittyy. Ehdotukset saattavat johtaa kaksinkertaisiin rangaistuksiin, hallinnolliset sanktiot voivat muodostua rikosoikeudellisia sanktioita ankarammiksi ja kokonaisseuraamukset kohtuuttomiksi sekä suhteellisuusperiaatteen vastaisiksi. Käytännössä vaikutukset voivat näkyä listautumishalukkuuden laskuna. Myös vastuunkantajien löytäminen yritysten hallituspaikoille saattaa vaikeutua, sillä hallitusvastuussa olevat voivat joutua taloudellisesti huomattavaan henkilökohtaiseen vastuuseen myös virheestä, jonka syntymistä heidän on ollut käytännössä mahdoton estää. Oikeushenkilöille koituvien seuraamusten osalta asiantuntijakuulemisessa on lisäksi pidetty kohtuuttomana, että tytäryhtiön seuraamukset määräytyisivät emoyhtiön konsolidoidun tilin-

päätöksen mukaisen kokonaisliikevaihdon perusteella. Talousvaliokunta toteaa, että maksimirangaistussääntelyn tavoitteena on mm. estää konsernirakenteen mahdollisesti tarjoamat sääntelyn kiertoyritykset. Valiokunta kuitenkin painottaa, että sääntelyn täytäntöönpanoon on jättävä riittävästi kansallista harkintavaltaa kohtuullisuusnäkökohtien huomioonottamiseksi. Peruslähdekohtana tulee olla, että kukin yhtiö vastaa omista virheistään oman tuloksensa mukaisesti.

Edellä mainittujen haittavaikutusten välttämiseksi talousvaliokunta pitää muutoinkin välttämättömänä, että seuraamusjärjestelmän täytäntöönpanoon ja soveltamiseen jää riittävästi kansallista harkintavaltaa, jotta seuraamusjärjestelmä voidaan oikeasuhteisesti sovittaa kansalliseen oikeusjärjestelmään.

Viranomaisvaltuudet. Sääntelyn ennaltaehkäisevyyttä pyritään sanktioinnin ohella tehostamaan myös kiinnijäämisriskiä lisäämällä. Tähän liittyen ehdotetaan laajennettavaksi valvojien toimivaltuuksia.

Valiokunta pitää tärkeänä, että viranomaisten valtuudet ovat riittävät sääntelyn valvomiseksi. Valtioneuvoston tapaan valiokunta kuitenkin katsoo, että tältä osin tulee jättää kansalliseen harkintaan, miten valvonta- ja tutkintavaltuudet on tarkoituksenmukaisinta kansallista oikeusjärjestelmää noudattaen saattaa voimaan.

Johdon omistusten ilmoittaminen. Asetusehdotuksen (14 artikla) mukaisesti johdon omistuksista tulisi ilmoittaa nykyisen seitsemän työpäivän sijasta kahden työpäivän kuluessa. Määräaikaa on useassa asiantuntijalausunnossa pidetty mm. aikaerojen vuoksi kohtuuttoman lyhyenä. Valiokunta katsoo, että määräajan riittävyyttä on aiheellista vielä selvittää tarkemmin.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 16 päivänä helmikuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Mauri Pekkarinen /kesk
jäs. Lars Erik Gästgivers /r
Teuvo Hakkarainen /ps
Harri Jaskari /kok
Johanna Karimäki /vihr
Miapetra Kumpula-Natri /sd
Jukka Kärnä /sd
Eero Lehti /kok

Päivi Lipponen /sd
Jari Myllykoski /vas
Sirpa Paatero /sd
Arto Pirttilahti /kesk
Juha Sipilä /kesk
Kaj Turunen /ps
vjäs. Lauri Heikkilä /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi.