

U 58/2011 vp

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle Euroopan komission 20 päivänä lokakuuta 2011 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktii-

viksi sisäpiirikaupoista ja markkinoiden manipuloinnista määrättävistä rikosoikeudellisista seuraamuksista sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 8 päivänä joulukuuta 2011

Oikeusministeri *Anna-Maja Henriksson*

Lainsäädäntöneuvos Mikko Monto

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO
18.11.2011

EU/2011/1758

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI SISÄPIIRIKAUPOISTA JA MARKKINOIDEN MANIPULOINNISTA MÄÄRÄTTÄVISTÄ RIKOSOIKEUDELLISISTA SEURAAMUKSISTA**1 Yleistä**

Euroopan komissio on 20 päivänä lokakuuta 2011 tehnyt 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 voimassaolevan markkinoiden väärinkäyttödirektiivin (MAD, Market Abuse Directive) 2003/6/EY täytäntöönpanoa. Kyseinen asetusehdotus toimii kantasaantelynä tässä kirjelmässä käsiteltävälle direktiiviehdotukselle jonka tarkoituksena on kattaa rikosoikeudelliset säännökset vakavimpien markkinoiden väärinkäyttöä koskevien tekojen osalta.

Vuonna 2003 hyväksytty markkinoiden väärinkäyttödirektiivi sisälsi kattavat säännökset sisäpiirikaupoista ja markkinoiden manipulaatiosta, joihin viitataan käsitteellä ”markkinoiden väärinkäyttö”. Direktiivin tavoitteena oli lisätä sijoittajien luottamusta ja markkinoiden luotettavuutta kieltämällä sisäpiiritiedon hyväksikäyttö ja markkinoiden vääristäminen esimerkiksi virheellistä tietoa levittämällä.

EU:n rahoitusmarkkinoiden valvontaa käsitellyt korkean tason asiantuntijaryhmä suosittelee raportissaan vuonna 2009, että toimiakseen tarkoituksenmukaisesti, finanssisektorilla tulee olla vahva valvonta- ja sanktiojärjestelmä. Sen vuoksi valvontaviranomaisilla tulisi olla riittävät toimivaltuudet ja lisäksi käytävissä tulisi olla tasapuoliset, tiukat ja ennaltaehkäisevän vaikutuksen omaavat sanktiojärjestelmät kaikkien markkinaväärinkäytösten osalta. Komissio on sittemmin antanut tiedonannon seuraamusjärjestelmän lujitta-

misesta finanssipalvelujen alalla KOM(2010) 716, jossa se katsoo, että rikosoikeudelliset seuraamukset yleisesti vahvistavat seuraamusten varoittavuutta antamalla vahvan viestin siitä, että toimintaa ei hyväksytä.

Direktiiviehdotuksessa sovelletaan lähestymistapaa, joka on omaksuttu komission 20 päivänä syyskuuta 2011 antamassa tiedonannossa ”Kohti EU:n kriminaalipolitiikkaa: EU:n politiikkojen tehokkaan täytäntöönpanon varmistaminen rikosoikeuden keinoin” KOM(2011) 573 lopullinen. Kyseinen lähestymistapa sisältää komission mukaan tosiseikkoihin perustuvan selkeän näytön arvioinnin, kansallisten täytäntöönpanojärjestelmien arvioinnin sekä EU:n yhteisten rikosoikeudellisten määräysten tuottaman lisäarvon arvioimisen ottaen huomioon sääntelyn tarpeellisuus, suhteellisuus ja toissijaisuus.

Tukholman ohjelman ja OSA -neuvoston 22 päivänä huhtikuuta 2010 talouskriisin torjuntaa ja taloudellisen toiminnan tukemista koskevien päätelmien mukaisesti komissio on arvioinut markkinoiden väärinkäyttödirektiivin täytäntöönpanoa ja identifioinut useita ongelmia, joilla on kielteinen vaikutus markkinoiden luotettavuuteen ja sijoittajan suojaan. Yksi ongelmista on se, että nykyisillä seuraamuksilla ei komission mukaan ole riittävän varoittavaa vaikutusta. Tämän johdosta direktiivin täytäntöönpano ei ole tehokasta. Lisäksi eri jäsenvaltioissa on erilaiset määritelmät siitä, minkälainen sisäpiirikauppa tai markkinoiden vääristäminen on rikos. Tämä puolestaan mahdollistaa sen, että markkinoiden väärinkäyttöä koskevat toimet suoritetaan siinä jäsenvaltiossa, jossa seuraamusjärjestelmä on lievin, sillä markkinoiden väärinkäyttö on mahdollista suorittaa myös rajat ylittäen.

Komission mukaan markkinoiden väärinkäyttöä koskevat rikosoikeudelliset vähim-

mäissäännökset auttavat takaamaan tämän EU:n politiikanalan tehokkuutta osoittamalla sosiaalista paheksuntaa, joka on laadullisesti eri luokkaa verrattuna hallinnollisiin seuraamuksiin ja siviilioikeudellisiin kompensatiojärjestelmiin. Yhteiset vähimmäissäännöt kaikkein vakavimpien markkinoiden väärinkäyttöä koskevien tekojen osalta helpottavat viranomaisten yhteistoimintaa rajat ylittävisissä tilanteissa. Vaikka markkinoiden väärinkäyttöä koskeva sääntely on ollut voimassa jo vuodesta 2003, on käytäntö komission mukaan osoittanut, että nykyinen järjestelmä ei toimi tehokkaasti. Tämän vuoksi markkinoiden väärinkäyttöä koskevia hallinnollisia seuraamuksia pyritään tehostamaan edellä mainitulla markkinoiden väärinkäyttöä koskevalla asetusehdotuksella. Tässä kirjelmässä tarkoitettussa direktiiviehdotuksessa puolestaan ehdotetaan rikosoikeudellisia vähimmäissäännöksiä kaikkein vakavimpien markkinoiden väärinkäyttöä koskevien tekojen osalta.

2 Pääasiallinen sisältö

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 kanssääntelynä toimivan asetusehdotuksen 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 määrättävistä seuraamuksista.

3 Vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Rikoslain (39/1889) 51 luvussa säädetään arvopaperimarkkinarikoksista. Luvussa on säännökset muun muassa sisäpiirintiedon väärinkäytöstä (1 §), törkeästä sisäpiirintie-

don väärinkäytöstä (2 §), kurssin vääristämisestä (3 §) ja törkeästä kurssin vääristämisestä (4 §). Luvussa on säännökset myös oikeushenkilön rangaistusvastuusta (8 §).

Suomen voimassaoleva lainsäädäntö kattaa jo nykyisellään varsin laajasti direktiiviehdotuksessa tarkoitetut teot. Ehdotus edellyttäisi kuitenkin joitakin muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Muun muassa sisäpiirintiedon laitton ilmaiseminen sekä markkinoiden vääristämisen, mikä on rikoslaissa kriminalisoitu rikosnimikkeellä kurssin vääristäminen, yritys olisi kriminalisoitava. Lisäksi tunnusmerkistöjen soveltamisala laajenisi, sillä kriminalisoinnit koskisivat nykyistä useampia markkinapaikkoja ja rahoitusvälineitä.

4 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 22 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat rikosoikeutta koskevat asiat 18 §:n 25 kohdassa säädetyn poikkeuksin. Viimeksi mainitun kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat teon rangaistavaksi säätämistä ja rangaistuksen määrää, kun kysymys on maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta. Arvopaperimarkkinarikoksia ja markkinoiden väärinkäyttöä koskeva rikoslainsäädäntö ei 18 §:n muiden kohtien perusteella kuulu maakunnan lainsäädäntövaltaan.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Direktiivillä lähennettäisiin jäsenvaltioiden lainsäädäntöä edellyttämällä jäsenvaltioita säätämään rangaistavaksi vakavimmat markkinoiden väärinkäyttöä koskevat teot liittyen sisäpiirikauppoihin ja markkinoiden vääristämiseen. Direktiivillä ei lähennettäisi rangaistustasoja, vaan rangaistusten tulee olla tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia. Tällainen yhtenäistäminen on omiaan parantamaan markkinoiden toimintaa ja uskottavuutta, sillä finanssimarkkinat ovat kasvavassa määrin integroituneet Euroopan unionissa ja epäyhtenäinen lainsäädäntö mahdollistaa komission mukaan markkinoiden väärinkäytön siellä missä seuraamuksia koskeva lainsäädäntö on lievin.

Suomen rikoslainsäädäntö täyttää jo nyt varsin kattavasti direktiivissä edellytetyt velvoitteet. Näin ollen ei ole oletettavaa, että direktiivi aiheuttaisi Suomelle merkittävästi lisäkustannuksia esimerkiksi kasvaneina vankeusrangaistusten täytäntöönpanokuluina.

6 Oikeusperusta

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta 83 artiklan 2 kohta.

7 Toissijaisuusperiaate

Markkinoiden väärinkäyttö voi tapahtua jäsenvaltioiden rajat ylittävästi. Markkinoiden väärinkäyttö haittaa finanssimarkkinoiden toimintaa ja uskottavuutta, jotka kuitenkin ovat kasvavassa määrin integroituneet Euroopan unionissa. Eri jäsenvaltioiden erilaiset lähestymistavat markkinoiden väärinkäytön sanktioinnissa mahdollistavat sen, että väärinkäyttäjät voivat hyödyntää lievintä mahdollista sanktiojärjestelmää. Tämä heikentää sekä kunkin kansallisen sanktiojärjestelmän uskottavuutta että Euroopan unionin markkinoiden väärinkäyttöä koskevan lainsäädännön tehokasta täytäntöönpanoa. Tämän ongelman ratkaisemisessa auttaisivat Euroopan unionin laajuiset vähimmäissäännökset niistä markkinoiden väärinkäyttöä koskevista tekemuodoista, jotka tulisi kriminalisoida. Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

8 Toisten jäsenvaltioiden kannat

Ehdotus on esitelty työryhmässä. Käsittely on alkuvaiheessa.

9 Instituutioiden ja muut kannat

Euroopan parlamentti ei ole vielä käsitellyt direktiiviehdotusta.

10 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Direktiiviehdotus on ollut oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU 7) sekä rahoituspalvelut ja

pääomaliikkeet jaoston (EU 10) kirjallisessa menettelyssä.

Komissio on esitellyt direktiiviehdotuksen oikeus- ja sisäasiain neuvostossa 28 päivänä lokakuuta 2011.

Euroopan parlamentissa vastuuvaliokunta on talous- ja raha-asioiden valiokunta (ECON), jossa raportojana toimii Arlene McCarthy, Euroopan parlamentin sosialistien ja demokraattien ryhmä (S&D).

11 Valtioneuvoston kanta

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 on annettu asetusehdotus, joka 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 talousrikollisuuden torjunnassa perusteltuna. Neuvotteluissa olisi kuitenkin pyrittävä varmistamaan, että ehdotukset eivät johda päällekkäisiin seuraamuksiin ne bis in idem -periaatteen vastaisesti, joka kieltää valtionsäisen kahteen kertaan syyttämisen tai rangaistamisen 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 direktiivien, mikäli jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentäminen rikosoikeuden alalla osoittautuu välttämättömäksi jonkin unionin politiikan tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi alalla, jolla on toteutettu yhdenmukaistamistoimenpiteitä. Kyseessä on ensimmäi-

nen kerta kun tätä oikeusperustaa käytetään rikoslainsäädännön lähentämistoimien 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.