VALTIOVARAINMINISTERIÖ

21.4.2016

Rahoitusmarkkinaosasto
Lainsäädäntöneuvos Janne Häyrynen
p. 02955 30346, janne.hayrynen@vm.fi

Lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi arvopaperimarkkinalain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN TAVOITTEET

Lainmuutoksilla pannaan täytäntöön EU:n asetus ja direktiivi markkinoiden väärinkäytöstä.

Lainmuutosten tarkoituksena on ehkäistä arvopaperimarkkinoiden väärinkäyttöä ja arvopaperimarkkinarikoksia. Arvopaperimarkkinoiden väärinkäytön torjunta parantaa markkinoiden toimivuutta ja edistää yritysten tasapuolista ja tervettä kilpailua. Uskottavalla valvonnalla ja viranomaisten yhteistyöllä varmistetaan, että väärinkäytösmahdollisuudet vähenevät ja kiinnijäämisriski kasvaa.

Talousrikosten ehkäiseminen ja rikostorjunnan tehostaminen ovat osa hallituksen strategiaa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumiseksi.

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi arvopaperimarkkinalakia, Finanssivalvonnasta annettua lakia, rikoslakia, kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annettua lakia, vakuutusyhtiölakia, vakuutusedustuksesta annettua lakia, sijoituspalvelulakia, luottolaitostoiminnasta annettua lakia, sijoitusrahastolakia, vaihtoehtorahastojen hoitajista annettua lakia sekä työeläkevakuutusyhtiöistä annettua lakia.

Markkinoiden väärinkäyttöasetus sisältää säännöksiä sisäpiirikaupoista, sisäpiirintiedon laittomasta ilmaisemisesta, markkinoiden manipuloinnista, markkinoiden väärinkäytön ehkäisemisestä ja havaitsemisesta, sisäpiirintiedon julkistamisesta, sisäpiiriluetteloista, johtohenkilöiden liiketoimien julkistamisesta ja kaupankäyntirajoituksista, sijoitussuosituksista sekä toimivaltaisten viranomaisten toimivaltuuksista ja hallinnollisista seuraamuksista.

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. Seuraamusmaksun enimmäismääriä korotettaisiin huomattavasti nykyisestä. Oikeushenkilölle määrättävä seuraamusmaksu saisi olla sisäpiirikauppojen ja markkinoiden manipuloinnin osalta enintään joko 15 prosenttia oike-

ushenkilön vuotuisesta liikevaihdosta tai 15 miljoonaa euroa, sen mukaan kumpi olisi suurempi. Luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamusmaksu saisi olla enintään 5 miljoonaa euroa. Seuraamusmaksun enimmäismäärä voisi kuitenkin aina olla kolme kertaa niin suuri kuin rikkomuksen johdosta saadut voitot tai vältetyt tappiot.

Hallinnollisten seuraamusmaksujen mahdollisesti aiheuttamat ongelmatilanteet niin sanotun *ne bis in idem* –kiellon osalta on jo pyritty huomioimaan nykyisessä Finanssivalvonnasta annetussa laissa.

RIKOSLAIN MUUTOSEHDOTUKSET

Direktiivin kansallinen voimaan saattaminen edellyttää muutoksia arvopaperimarkkinarikoksia koskevaan rikoslain 51 lukuun. Direktiivi sisältää vähimmäisäännökset rikosoikeudellisille seuraamuksille, jotka määrätään sisäpiirikaupoista, sisäpiirintiedon laittomasta ilmaisemisesta ja markkinoiden manipuloinnista. Direktiivin kriminalisointien sisältö määräytyy osin asetuksen määritelmien kautta. Esityksessä ehdotetaan rikoslain osalta seuraavaa:

- Sisäpiirintiedon väärinkäytön syyksiluettavuuden edellytyksenä ehdotetaan säilytettävän tahallisuus tai törkeä huolimattomuus. Direktiivin vähimmäisvaatimus on, että vakavat ja tahalliset teot ainakin kriminalisoidaan
- Sisäpiirintiedon väärinkäyttöä ja markkinoiden vääristämistä koskevaan rangaistussäännökseen nykyisin sisältyvä edellytys taloudellisesta hyötymistarkoituksesta ehdotetaan tietyiltä osin poistettavan
- Laissa kriminalisoitaisiin rahoitusvälinettä koskevien toimeksiantojen peruuttamiseen ja muuttamiseen liittyvä sisäpiirintiedon käyttö (tekijä peruuttaa ostotoimeksiannon sen jälkeen, kun on saanut kielteistä sisäpiirintietoa)
- Laissa kriminalisoitaisiin sisäpiirintietoon perustuvan neuvon käyttö (neuvon saanut esimerkiksi ostaa rahoitusvälinettä tietäen neuvon perustuvan sisäpiirintietoon)
- Rikoslakiin ehdotetaan uutta rangaistussäännöstä sisäpiirintiedon laittomasta ilmaisemisesta. Säännöksen rangaistusmaksimi olisi direktiivin vähimmäisvaatimuksen mukaisesti kaksi vuotta vankeutta. Nykyisin teko on kielletty arvopaperimarkkinalaissa ja kiellon rikkomisesta Finanssivalvonta voi määrätä hallinnollisen seuraamusmaksun. Ehdotettu rangaistussäännös kattaisi sekä sisäpiirintiedon että siihen perustuvan neuvon oikeudettoman välittämisen, luovuttamisen ja ilmaisemisen (suullinen tai kirjallinen). Luvun rajoitussäännöstä koskevan 7 §:n 3 momentin mukaan sisäpiirintiedon ilmaisemista tulisi kuitenkin pitää laillisena ja hyväksyttävänä, mikäli se tapahtuisi osana työn, ammatin tai tehtävien tavanomaista suorittamista tai jos ilmaisemista voitaisiin pitää asetuksessa säädetyn niin sanotun markkinoiden tunnustelun mukaisena
- Markkinoiden manipulointia koskevassa tunnusmerkistössä ehdotetaan säädettävän direktiivin mukaisesti kielletyistä manipulatiivisista tekotavoista. Rangaistussäännöksen soveltamisessa tulisi lisäksi huomioida asetuksen 12 artiklan manipulatiivisia toimintatapoja täsmentävät säännökset (nykyisessä rangaistussäännöksessä viitataan suoraan arvopaperimarkkinalain tekotapoihin)
- Markkinoiden manipuloinnin yritys ehdotetaan kriminalisoitavan
- Rikoslain rangaistussäännösten soveltamisala ehdotetaan laajennettavan direktiivin edellyttämällä tavalla asetuksen soveltamisalaa vastaavaksi. Rangaistava manipulointi voisi kohdistua rahoitusvälineiden lisäksi rahoitusvälineeseen liittyvään hyödykettä koskevaan spot-sopimukseen (paitsi tukkutason energiatuotteisiin) sekä viitearvoihin
- Luvun määritelmä- ja rajoitussäännöksiä ehdotetaan täsmennettävän direktiivin mukaisesti
- Arvopaperimarkkinoita koskevassa tiedottamisrikoksessa ehdotetaan arvopaperimarkkinalain 6 luvun jatkuvaa tiedonantovelvollisuutta koskevien säännösten kumoamisen vuoksi säädettävän rangaistavaksi myös MAR:n 17 artiklan vastainen menettely sisäpiirintiedon julkistamisessa

Esitykseen alun perin sisältynyt ehdotus törkeää tiedottamisrikosta koskevasta rangaistussäännöksestä on siirretty jatkovalmisteluun.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 3 päivänä heinäkuuta 2016.

ESITYKSEN VAIKUTUKSET

Esityksellä edistetään arvopaperimarkkinoiden läpinäkyvyyttä, tehokkuutta ja luottamusta. Ehdotetut säännökset ovat omiaan lisäämään kiinnostusta sijoitustoimintaan arvopaperimarkkinoilla.

Markkinoiden väärinkäytöksiä on käytännössä hyvin vaikea selvittää ja rangaista, mutta ennen kaikkea havaita. Kiinnijäämisriski on muihin talousrikoksiin verrattuna erittäin pieni. Ehdotetuilla säännöksillä tavoiteltujen yhteiskunnallisten kokonaishyötyjen saavuttaminen edellyttää kuitenkin säännösten noudattamisen tosiasiallista valvontaa ja havaittuihin väärinkäytöksiin puuttumista. Tämä edellyttää myös valvonnan riittävää resursointia. Arvopaperimarkkinoiden valvonta- ja seuraamusjärjestelmän legitimiteettiä ja sitä kohtaan tunnettua luottamusta ei kyetä saavuttamaan ja ylläpitämään ilman riittäväksi koettua kiinnijäämisriskiä ja sanktiovarmuutta.

JATKOVALMISTELU

Esityksen eduskunnalle antamisen jälkeen tullaan valmistelemaan erillinen esitys tarvittavista toimenpiteistä Euroopan unionin markkinoiden väärinkäyttöä koskevan asetuksen perusteella annetun komission täytäntöönpanodirektiivin (EU) 2015/2392 noudattamiseksi. Täytäntöönpanodirektiivin säännökset koskevat Finanssivalvonnan yleisölle avointa järjestelmää rikkomusten ja rikkomusepäilyjen ilmoittamiseksi.

Lisäksi jatkovalmistelussa on saatu lausuntopalaute huomioiden tarkoitus arvioida kansallinen tarve säätää tiedottamisrikoksen törkeää tekomuotoa koskeva rangaistussäännös. Esitykseen alun perin sisältynyttä ehdotusta törkeän tiedottamisrikoksen säätämiseksi kannattivat sisäministeriö, Poliisihallitus, Finanssivalvonta, Helsingin käräjäoikeus, Helsingin poliisi, Keskusrikospoliisi, Helsingin syyttäjänvirasto ja Valtakunnansyyttäjänvirasto. Ehdotukseen kriittisesti suhtautuvia tai asian jatkovalmisteluun siirtämistä esittivät oikeusministeriö, Elinkeinoelämän keskusliitto, asianajajaliitto, Keskuskauppakamari ja Arvopaperimarkkinayhdistys.

Lisäksi jatkovalmistelussa selvitetään Finanssivalvonnan tutkintavaltuuksien riittävyyttä. Useat lausunnonantajat korostivat Finanssivalvonnan tutkintavaltuuksien merkitystä. Finanssivalvonta totesi rajan yli tapahtuvien markkinoiden väärinkäytösten tutkinnan edellyttävän, että sillä on vastaavat tutkintavaltuudet kuin muiden jäsenvaltioiden valvontaviranomaisilla. Finanssivalvonnan mukaan tutkintavaltuuksien jatkovalmistelu tulisi tehdä viipymättä.