28.4.2016 FIVA 1/01.01.01/2016

Julkinen

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arvopaperimarkkinalain muuttamiseksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi(HE 65/2016 vp)

Finanssivalvonnan lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi arvopaperimarkkinalain muuttamiseksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 65/2016 vp). Lausuntoa pyydetään erityisesti seuraamuksia sekä rikoslain 51 lukua koskevilta osin.

Finanssivalvonta esittää kunnioittaen lausuntonaan seuraavan.

Finanssivalvonta kannattaa ehdotuksia Finanssivalvonnasta annetun lain ja rikoslain sekä eräiden muiden lakien muuttamiseksi. Finanssivalvonta kiinnittää lausunnossaan huomiota seuraaviin seikkoihin

1 Lakimuutosten jatkovalmistelu

1.1 Finanssivalvonnan valtuuksista

Hallituksen esityksen mukaan Finanssivalvonnan tutkintavaltuuksien riittävyyden arvioiminen siirretään myöhemmin tapahtuvaan erilliseen jatkovalmisteluun.

Finanssivalvonta katsoo, että markkinoiden väärinkäyttöä koskevan sääntelyn tehokas valvonta edellyttää riittäviä valvonta- ja tutkintavaltuuksia. Lisäksi rajan yli tapahtuvien markkinoiden väärinkäytösten tutkinnan kannalta on tärkeää, että Finanssivalvonnalla on vastaavat tutkintavaltuudet kuin muiden jäsenvaltioiden valvontaviranomaisilla. Tämän vuoksi markkinoiden väärinkäyttöasetuksessa säädettyjen tutkintavaltuuksien jatkovalmistelu tulisi tehdä viipymättä.

1.2 Arvopaperimarkkinoita koskeva törkeä tiedottamisrikos

Hallituksen esitysluonnokseen alun perin sisältynyt ehdotus törkeää tiedottamisrikosta koskevasta rangaistussäännöksestä on myös siirretty jatkovalmisteluun.

Finanssivalvonta katsoo, että tiedottamisrikoksen kvalifioidun tekomuodon lisääminen rikoslakiin olisi linjassa muiden arvopaperimarkkinarikosten kanssa. Arvopaperimarkkinoita koskevaa tiedottamisrikosta ei voida pitää

vähämerkityksellisempänä kuin muita arvopaperimarkkinarikoksia. Tiedottamisrikokset voivat kohdistua määrällisesti laajaan joukkoon sijoittajia ja voivat aiheuttaa merkittävää taloudellista vahinkoa isolle joukolle sijoittajia sekä heikentää arvopaperimarkkinoita kohtaan tunnettua luottamusta.

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota myös siihen, että jo tällä hetkellä liikkeeseenlaskijan väärä tai harhaanjohtava tiedottaminen voi tulla arvioitavaksi myös törkeänä kurssin vääristämisenä (ns. informaatiomanipulaatio).

Edellä mainituilla perusteilla Finanssivalvonta kannattaa tiedottamisrikoksen törkeän tekomuodon lisäämistä rikoslakiin jatkovalmistelussa.

2 Laki Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta

2.1 Hallinnolliset seuraamukset ja niiden suhde rikoslakiin

Finanssivalvonta toteaa, että lakiesityksessä ehdotetut hallinnolliset seuraamukset perustuvat markkinoiden väärinkäyttöasetukseen (MAR) ja ovat linjassa muun hiljattain säädetyn EU – sääntelyyn perustuvan finanssimarkkinalainsäädännön kanssa.

Seuraamusmaksujen enimmäismäärien osalta Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että Finanssivalvonta on velvollinen noudattamaan Finanssivalvonnasta annetun lain[1] (FivaL) lisäksi hallintoviranomaisena myös hallintolain 6 §:ssä säädettyjä hallinnon oikeusperiaatteita, kuten suhteellisuusperiaatetta.

Hallinnollisten seuraamusten ja rikoslaissa säädettyjen arvopaperimarkkinarikosten keskinäisessä suhteessa ei tapahdu muutoksia. FivaL 3 c §:n ja 40 §:n mukaan ehdoton lähtökohta on edelleen, että jos Finanssivalvonnalla on syytä epäillä rikoksen tapahtuneen, se tekee asiassa tutkintapyynnön poliisille. Ne bis in idem-periaatteen johdosta FivaL 42 §:ssä säädetään lisäksi, että rikemaksua tai seuraamusmaksua ei voida määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa ja että rikemaksua tai seuraamusmaksua ei voida määrätä myöskään sille, jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio.

Finanssivalvonta toteaa, että edellä mainittujen säännösten ja FivaL 3 c §:ssä säädetyn yhteistyövelvoitteen täyttämiseksi Finanssivalvonta järjestää säännöllisesti tapaamisia poliisi- ja syyttäjäviranomaisten kanssa. Tapaamisten tavoitteena on muun ohessa pyrkiä varmistamaan ne bis in idem-periaatteen toteutuminen ja huolehtia viranomaisresurssien tehokkaasta ja tarkoituksenmukaisesta kohdentamisesta.

[1] Ks. esimerkiksi lain 41 §:n 2 momentti seuraamusmaksun mitoittamisesta ja 42 § hallinnollisen seuraamuksen määräämättä jättämisestä.

2.2 Määräaikainen kaupankäyntikielto (FivaL 37 b §)

MAR 30.2 artiklan g) alakohdan mukaan toimivaltaisella viranomaisella on oltava valtuus määrätä väliaikainen kielto, jolla kielletään sijoituspalveluyrityksen palveluksessa johtotehtävissä toimivaa henkilöä tai muuta rikkomisesta vastuussa olevana pidettyä luonnollista henkilöä käymästä kauppaa omaan lukuunsa.

FivaL:in esitetään säädettäväksi tältä osin uusi 37 b §, jonka mukaan Finanssivalvonta voi määräajaksi, enintään viideksi vuodeksi, kieltää luonnollista henkilöä käymästä kauppaa rahoitusvälineillä omaan tai määräysvaltayhteisönsä lukuun, jos tämä laiminlyö tai rikkoo pykäläehdotuksessa mainittuja markkinoiden väärinkäyttöasetuksen säännöksiä.

Finanssivalvonnan mielestä valtuus määrätä määräaikainen kaupankäyntikielto luonnolliselle henkilölle, voi joissakin tilanteissa olla hallinnollista seuraamusta tehokkaampi keino puuttua esimerkiksi toistuvaan markkinoiden manipulaatioon. Hallintolain suhteellisuusperiaatteen mukaisesti valtuus tulisi käytettäväksi vain silloin, kun Finanssivalvonnan käytössä olevat muut valvontatoimenpiteet tai seuraamukset eivät olisi riittäviä. Käytännössä Finanssivalvonta voisi määrätä luonnolliselle henkilölle määräaikaisen kaupankäyntikiellon vain tilanteissa, joissa henkilö toistuvasti rikkoo pykälässä mainittuja markkinoiden väärinkäyttöasetuksen säännöksiä.

Edellä mainituista syistä Finanssivalvonta pitää esitetyn valtuuden säätämistä perusteltuna.

3 Laki rikoslain muuttamisesta

3.1 Hyötymistarkoituksen poistamisesta sisäpiirintiedon ja markkinoiden manipulaatiota koskevien rikoslain säännösten tunnusmerkistöstä (RL 51:1 ja 3 §)

Lakiesityksessä ehdotetaan, että rikoslain 51 luvun 1 §:n sisäpiirintiedon väärinkäyttöä ja 3 §:n markkinoiden manipulaatiota koskevista säännöksistä poistettaisiin säännöksien nykyinen korotettua tahallisuusvaatimusta ilmentävä edellytys taloudellisen hyödyn hankkimistarkoituksesta. Esityksen mukaan kyseistä hyötymistarkoitusta voidaan pitää tarpeettomana siksi, että rahoitusvälineiden kaupassa ja erityisesti sisäpiirintiedon väärinkäytössä ja markkinoiden tahallisessa manipuloinnissa voidaan aina katsoa olevan kyse tarkoituksesta hankkia taloudellista hyötyä.

Finanssivalvonta on samaa mieltä siitä, että sisäpiirintiedon väärinkäyttöön ja markkinoiden manipulaatioon yleensä liittyy taloudellisen hyödyn hankkimistarkoitus ja näin ollen hyötymistarkoitukselle ei jää itsenäistä merkitystä rangaistusvastuun täyttymistä arvioitaessa.

FINANSSIVALVONTA

Jarmo Parkkonen
osastopäällikkö

Pia Ovaska
lakimies