VM/LsN Janne Häyrynen
OM/LsN Ville Hinkkanen

11.5.2016

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön vastine hallituksen esityksestä 65/2016 vp annettujen lausuntojen johdosta (MAD/MAR)

Sisällys

1 Arvopaperimarkkinalainsäädäntöä koskevat ehdotukset 2
1.1 Hallinnollisten seuraamusten taustaa 2
1.2 Hallinnolliset seuraamukset — Ehdotetun sääntelyn täsmällisyys 2
1.3 MAR:n lähipiirin määritelmä 5
1.4 Johdon liiketoimet ja omistukset 8
1.5 Whistle-blowing-ilmiantojärjestelmä 9
2 Rikoslakia koskevat ehdotukset 10
2.1 Yleiset huomiot rikosoikeutta koskevasta sääntelytekniikasta 10
2.2 Sisäpiirintiedon väärinkäyttö (RL 51:1) 11
2.3 Sisäpiirintiedon ilmaiseminen (RL 51:2 a) 13
2.4 Markkinoiden manipulointi (RL 51:3) 15
2.5 Taloudellisen hyödyn tavoittelu (korotettu tahallisuusvaatimus; RL 51:1 ja 3) 21
2.6 Määritelmät (RL 51:6) 22
2.7 Hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten suhde 23
2.8 Törkeä arvopaperimarkkinoita koskeva tiedottamisrikos 24
3 Voimaantulo 24
4 Valmistelun aikataulu 25

Valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön käytössä ovat olleet sisäministeriön, Finanssivalvonnan, Keskusrikospoliisin, Valtakunnansyyttäjänviraston, Helsingin käräjäoikeuden, Suomen Asianajajaliiton, Elinkeinoelämän Keskusliitto EK ry:n, Finanssialan Keskusliitto ry:n, Nasdaq Helsinki Oy:n, Osakesäästäjien Keskusliitto ry:n, Directors´ Institute of Finland — Hallitusammattilaiset ry:n (DIF), professori Raimo Lahden ja apulaisprofessori Sakari Melanderin lausunnot.

Seuraavassa esitetään valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön kannanotot lausunnoissa esitettyihin huomautuksiin. Valtioneuvosto katsoo, että säädösehdotukset ovat edelleen perusteltuja.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Kasarmikatu 25 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

1 Arvopaperimarkkinalainsäädäntöä koskevat ehdotukset

1.1 Hallinnollisten seuraamusten taustaa

Arvopaperimarkkinalain kokonaisuudistuksessa (AMLKU) hallinnollisia seuraamuksia koskevat säännökset uudistettiin kokonaisuudessaan (HE 32/2012 vp, s. 84—87). Hallinnollisten seuraamusten suhdetta rikosoikeudellisiin seuraamuksiin samalla selkeytettiin. Tehdyssä vertailussa kävi myös ilmi, että keskeisimmissä vertailumaissa (Iso-Britannia, Ranska, Ruotsi ja Saksa) seuraamusjärjestelmä oli merkittävästi ankarampi kuin Suomessa. Finanssivalvonta oli lisäksi määrännyt vain muutamia hallinnollisia seuraamuksia vuodessa. Lainsäädännössä ja sen soveltamisessa katsottiin jatkossa olevan syytä kiinnittää erityistä huomiota kiinnijäämisriskin nostamiseen ja hallinnollisten seuraamusten aktiivisempaan käyttöön. Esityksessä tuolloin ehdotetulla lainsäädännöllä pyrittiin kannustamaan Finanssivalvontaa seuraamusten nykyistä tehokkaampaan käyttöön osana normaalia valvontatyötään (HE 32/2012 vp, s. 48, 60 ja 69).

Kyseisestä hallituksen esityksestä ja siihen sisältyneistä hallinnollisia seuraamuksia koskevista säännösehdotuksista annettiin myös perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 17/2012 vp — HE 32/2012 vp). Esityksen sisältämien hallinnollisia seuraamuksia koskevien säännösten katsottiin pääosin täyttävän valiokunnan käytännössä tällaiselle sääntelylle asetetut vaatimukset (PeVL 17/2012 vp, s. 6). Esitystä myös täydennettiin valiokunnan ehdotusten mukaisesti.

1.2 Hallinnolliset seuraamukset — Ehdotetun sääntelyn täsmällisyys

Apulaisprofessori **Sakari Melanderin** mukaan ehdotettu — ja jo voimassa oleva — hallinnollisia sanktioita koskeva sääntely on monimutkaista ja vaikuttaa eräiltä osin myös epäjohdonmukaiselta. Hallinnollisista seuraamuksista säädetään ensinnäkin arvopaperimarkkinalain 15 luvussa, joka sisältää säännökset niistä velvollisuuksista, joiden laiminlyönnistä tai rikkomisesta voidaan määrätä tietty hallinnollinen seuraamus. Toiseksi näistä hallinnollisista seuraamuksista säädetään tarkemmin finanssivalvonnasta annetun lain 38—43 a §:ssä. Melanderin mukaan sääntely muodostaa monimutkaisen kokonaisuuden ja saattaisi olla sääntelyn ennustettavuuden näkökulmasta tarkoituksenmukaisempaa säätää hallinnollisista seuraamuksista kootusti yhdessä laissa.

Valtiovarainministeriön mukaan Melanderin lausunto ei tältä osin edellytä muutoksia ehdotettuun. Perusteluina valtiovarainministeriö esittää seuraavaa. Hallinnollisia seuraamussäännöksiä jo AMLKU:ssa uudistettaessa keskeinen muutos oli se, että teot, joiden rikkomisesta voidaan määrätä Finanssivalvonnasta annetun lain mukainen hallinnollinen rikemaksu ja seuraamusmaksu, lueteltiin asianomaisissa erillislaeissa Finanssivalvonnasta annetun lain sijaan. Muutoksen katsottiin merkitsevän sitä, että sanktioitavien tekojen joukko on lähempänä sääntelyä, joiden rikkomiseen

ne liittyvät. Muutoksen uskottiin helpottavan sanktiosäännösten pitämistä ajan tasalla erillislain muutoksissa. Lisäksi sen katsottiin helpottavan samaan lakiin liittyvien sanktiosäännösten keskinäistä arviointia. Muutoksella myös korostettiin sanktioiden roolia kiinteänä osana kunkin erillislain valvontaa (HE 32/2012 vp, s. 86—87).

Melanderin mukaan lisäksi on huomattava, että finanssivalvonnasta annetun lain hallinnollisten seuraamusten määräämistä koskevissa säännöksissä (rikemaksua koskeva 38 §, julkista varoitusta koskeva 39 § ja seuraamusmaksua koskeva 40 §) asetetaan rikkomusten syyksiluettavuutta koskeva vaatimus ja rajataan seuraamuksen määrääminen tekoihin, jotka on tehty tahallaan tai huolimattomuudesta. Arvopaperimarkkinalain hallinnollisia sanktioita koskeviin säännöksiin ei syyksiluettavuusvaatimusta sisälly. Arvopaperimarkkinalain hallinnollisia sanktioita koskevissa säännöksissä kuitenkin määritellään ne arvopaperimarkkinalain vastaiset teot ja laiminlyönnit, joista Finanssivalvonnasta annetussa laissa tarkemmin määritelty seuraamus voidaan määrätä. Melanderin mukaan tällöin olisi sääntelyn täsmällisyyden kannalta perusteltua sisällyttää arvopaperimarkkinalain säännöksiin syyksiluettavuutta koskeva edellytys.

Valtiovarainministeriön mukaan lausunto ei tältäkään osin anna aihetta muuttaa esitystä. Arvopaperimarkkinalain (tai muiden lukuisten finanssimarkkinoita koskevien sektorisäädösten) nykyiseen hallinnollisia sanktioita koskevaan 15 luvun niin sanottuihin luetelmasäännöksiin ei sisälly syyksiluettavuuden edellytyksiä. Kyseisen lain 15 luvun 3 §:ssä sen sijaan erikseen todetaan hallinnollisten seuraamusten määräämisestä ja täytäntöönpanosta säädettävän Finanssivalvonnasta annetun lain 4 luvussa. Hallinnollisten seuraamusten määräämisen edellytyksistä, kuten syyksiluettavuuden vaatimuksesta ei valtiovarainministeriön mielestä ole tarpeellista säätää samansisältöisesti sekä useissa sektorisäädöksissä että myös Finanssivalvonnasta annetussa laissa. Nykyisin jo voimassa olevat, kuten myös tässä esityksessä ehdotetut säännökset, vastaavat rakenteeltaan tältä osin myös 18 luvun 2 §:n viittaussäännöksiä, joissa viitataan rikoslain 51 luvussa tarkemmin säädettäviin rangaistussäännöksiin.

Edelleen **Melanderin** mukaan 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. Ehdotettu momentti on Melanderin mukaan sisällöltään täysin avoin eikä siinä millään tavalla luonnehdita tai yksilöidä niitä tekoja tai laiminlyöntejä, jotka voivat tulla momentin nojalla sanktioiduksi. Säännöksen soveltamisala on myös erittäin laaja sen

kattaessa käytännössä minkä tahansa momentissa tarkoitetun säännöksen osittaisenkin laiminlyönnin. Säännöstä on Melanderin mielestä välttämättä täsmennettävä, jotta se on perustuslakivaliokunnan hallinnollisia seuraamuksia koskevalle sääntelylle asetettujen edellytysten mukainen.

Valtiovarainministeriön mukaan lausunto ei tältäkään osin anna aihetta muuttaa esitystä. Ehdotus ei ole uusi ja se vastaa jo nykyistä AMLKU:ssa omaksuttua kansallista ja horisontaalista sääntelyratkaisua. Useisiin finanssimarkkinoita koskeviin säädöksiin sisältyy jo nykyisin arvopaperimarkkinalain 15 luvun 2 §:n 4 momenttia vastaava säännös, jonka 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.

Kyse on sanamukaisesti tarkentavasta säännöksestä. AML:n 15 luvun 2 §:n 1—3 momentissa on lueteltu ne lain ja MAR:n 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:n säännöksen rikkomisena on jo lähtökohtaisesti 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 asetuksia tai täytäntöönpanoasetuksina, joissa täsmennetään ja tarkennetaan yhteispäätösmenettelyssä annettuja EU-direktiivejä tai EU–asetuksia. Lain tasolla ei ole tarkoituksenmukaista yksilöidä kaikkia niitä Finanssivalvonnan määräyksiä tai komission asetusten sisältämä yksittäisiä (tiettyjen EU-säädösten osalta jopa satoja) säännöksiä, joiden rikkomisesta voidaan määrätä hallinnollinen seuraamus. Seuraamusmaksusäännöksen soveltamisalaan kuuluvat finanssimarkkinoilla toimivat henkilöt ovat velvollisia tuntemaan heitä velvoittavan tarkemman normiston sisällön.

Valtiovarainministeriön mukaan ehdotettu normi ei näin ollen ole Melanderin esittämällä tavalla sisällöltään täysin avoin. Ehdotetun säännöksen mukaan seuraamusmaksu voidaan määrätä ainoastaan pykälässä nimenomaisesti mainittuja säännöksiä koskevien tarkempien säännösten rikkomisesta.

Professori Lahden mukaan epäilyksiä suhteellisuuden ja tarkkarajaisuuden kannalta herättää ainakin asetukseen perustuva ehdotus (HE s. 29) seuraamusmaksun enimmäismäärän ylittämisestä tilanteessa, jolloin tuo maksu saa olla enintään kolme kertaa niin suuri kuin teolla tai laiminlyönnillä saatu hyöty, jos hyödyn suuruus on määritettävissä.

Valtiovarainministeriön mukaan huomio ei anna aihetta muuttaa esitystä, sillä kyseinen säännös perustuu suoraan asetuksen asettamaan vaatimukseen.

1.3 MAR:n lähipiirin määritelmä

Muutama lausunnonantaja (**Nasdaq Helsinki Oy, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Suomen asianajajaliitto ja Directors´ Institute of Finland**) kiinnitti huomiota johdon lähipiirin määritelmän (MAR:n artikla 3(26)(1)(d)) eri kieliversioista johtuvaan tulkinnanvaraisuuteen.

Valtiovarainministeriö yhtyy lausunnonantajien osin esittämään toiveeseen siitä, että EU-asetusta tulee tulkita yhdenmukaisesti eri jäsenvaltioissa. Valtiovarainministeriö on esittänyt komissiolle kysymyksen säännöksen eri kieliversioista johtuvan tulkinnan ratkaisemiseksi. Finanssivalvonnalta saadun tiedon mukaan asiaa on käsitelty myös Euroopan arvopaperimarkkinavalvojassa (ESMA).

Valtiovarainministeriö sai 10.5.2016 komission edustajalta vahvistuksen siitä, että kyseinen käännösvirheen korjaamista koskeva asia on siirretty neuvoston ja Euroopan parlamentin käsittelyyn. Komissio lupasi informoida asian etenemisestä. Näin ollen tämän hetkisen tiedon mukaan asia kieliversioiden yhdenmukaistamiseksi/käännösvirheiden korjaamiseksi on neuvostossa ja Euroopan parlamentissa vireillä mutta tarkempaa tietoa menettelyn sisällöstä tai aikataulusta ei ole.

Todennäköistä kuitenkin on, että MAR:n 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 tekstiversion 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 yhtiöön.

Valtiovarainministeriö tuo esiin myös sen, että markkinaosapuolet eivät ole esittäneet huomioita lähipiirin määritelmää koskevan säännöksen sisällöstä MAR:n neuvotteluvaiheessa. Sittemmin tietyt intressitahot ja erityisesti useamman yhtiön johtotehtävissä toimivat henkilöt ovat kiinnittäneet säännökseen huomiota muun muassa turhaa hallinnollista taakkaa aiheuttavana. Valtiovarainministeriön mukaan on kuitenkin syytä tuoda esiin myös se, että säännökseen liittyy lähtökohdiltaan myös merkittäviä markkinoiden avoimuuden ja luottamuksen edistämiseen liittyviä tavoitteita. Jäsenvaltioilla ei myös enää tässä vaiheessa ole valtiovarainministeriön käsityksen mukaan mahdollisuutta vaikuttaa määritelmäsäännöksen sisällölliseen tulkintaan, koska asetus on jo neuvoston ja Euroopan parlamentin toimesta hyväksytty.

Valtiovarainministeriö huomauttaa myös siitä, että kyseisellä säännöksellä tai sen tulkinnalla ei ole merkitystä ehdotettujen rikoslain säännösten soveltamisen kannalta.

Valtiovarainministeriön mukaan on lausunnonantajienkin esittämin tavoin tarkoituksenmukaista ja luonnollista, että kyseinen tulkinnanvaraisuus otetaan Finanssivalvonnan valvontatyössä ja säännösten soveltamisessa huomioon niin kauan kunnes yhtenäinen EU-tulkinta on vahvistettu. Kuten Suomen asianajajaliiton lausunnosta ilmenee, Finanssivalvonta on julkisesti myös ilmoittanut, ettei se tule puuttumaan hallinnollisin sanktioin raportointiin siltä osin kuin tilanne on epäselvä.

Directors´ Institute of Finland - Hallitusammattilaiset ry:n (DIF) 9 päivänä toukokuuta päivätyssä eduskunnan lakivaliokunnalle osoitetussa lausunnossa todetaan muun muassa seuraavaa:

Edellä kuvattu lähipiirimääritelmän laajennus johtaisi seuraaviin vaihtoehtoisiin tulemiin:

- Pörssiyhtiöiden johtohenkilöiden eroamiseen sijoitustoimintaa harjoittavien yhdistysten ja säätiöiden samoin eläkeyhtiöiden hallinnosta, jolloin menetetään arvokasta osaamista.
- Turhan pörssitiedottamisbyrokratian rakentamiseen, jossa sijoitustoimintaratkaisuihin osallistumattoman johtohenkilön lähipiiriyhdistysten ja -säätiöiden kaupoista tiedotettaisiin johtohenkilön nimissä, mikä olisi omiaan johtamaan suurta yleisöä harhaan. – Riskit näennäistiedottamisen myöhästymisestä ja työmäärästä ovat

melkoiset, mistä syystä moni harkitsisi sijoitustoimintaa harjoittavan yhteisön hallinnosta vetäytymistä. Monilla säätiöillä ei ole myöskään resursseja tällaisen tiedotusmenettelyn ylläpitoon.

- Säätiöiden ja yhdistysten luopumiseen suorista sijoituksista pörssiyhtiöihin tai sellaisten pörssiyhtiöiden arvopaperien poissulkemiseen mahdollisten sijoituskohteiden joukosta, joissa säätiön hallinnossa mukana olevat toimivat johtotehtävissä. – Tämä heikentäisi säätiöiden ja yhdistysten ansaintamahdollisuuksia ja asianomaisten pörssiyhtiöiden arvopaperien likviditeettiä.

> **Valtiovarainministeriö** toteaa edellä lausutun osalta seuraavaa. Lausunnossa todetaan lähipiirimääritelmän voivan johtaa siihen, että kyseiset johtohenkilöt eroavat tiettyjen sijoitustoimintaa harjoittavien yhteisöjen hallinnosta. Valtiovarainministeriö katsoo, että liiketoimien ilmoittamisesta aiheutuvan pörssitiedottamisbyrokratian ei voida katsoa olevan lähipiiriyhdistysten tai -säätiöiden osalta täysin turhaa tai työmäärältään suhteetonta, sillä samaa velvoitetta sovelletaan kaikkiin lähipiiriyhtiöihin. Monella lähipiiriyhdistyksellä ja -säätiöllä ei välttämättä ole sen vähäisempiä tiedottamisresursseja kuin esimerkiksi sijoitustoimintaa harjoittavilla pienillä osakeyhtiöillä.
>
> Tiedottaminen ei myöskään valtiovarainministeriön mukaan olisi omiaan johdattamaan sijoittajia harhaan, sillä tiedotteesta käy selkeästi ilmi, että kauppa on lähipiiriyhtiön tekemä. Lisäksi valtiovarainministeriön mukaan tällaisella tiedotteella voi myös olla merkittävää informaatioarvoa sijoittajille. Lähipiiriyhtiöiden osalta julkistettavista kaupoissa ei näin voida kategorisesti katsoa olevan kyse turhasta tiedottamisesta. Valtiovarainministeriön mukaan on lisäksi huomioitava se, että johtohenkilön lähipiiriyhteisön liiketoimien julkistamisvelvollisuus kohdistuu ainoastaan sen pörssiyhtiön liikkeeseenlaskemiin rahoitusvälineisiin, jonka johtotehtäviä kyseinen henkilö myös hoitaa. Näin ollen tilanteessa, jossa raportointivelvollisuudelta haluttaisiin välttyä, sijoituskohteiden joukosta eivät rajautuisi pois muut kuin kyseisen yksittäisen pörssiyhtiön liikkeeseenlaskemat rahoitusvälineet.

Lisäksi **DIF** on Finanssivalvonnan tiedotteiden perusteella siinä käsityksessä, että joissakin jäsenvaltioissa tullaan tulkitsemaan MAR-asetusta tavalla, joka vastaa Suomessa nyt voimassaolevaa oikeutta: ilmoitusvelvollisuus kohdistuu vain niihin yrityksiin ja muihin yhteisöihin, joissa pörssiyhtiön johtoon kuuluvalla on omistusta. Tällainen tulkinta perustuu DIF:in mukaan MAR-asetuksen kieliversioiden eroavaisuuteen. EU:n komissio tutkii DIF:in mukaan parhaillaan asiaa, mutta mitään EU-säännöshanketta ei ole vireillä tekstiversioiden yhdenmukaistamiseksi. Edellä kuvatusta syystä DIF ehdottaa, että Finanssivalvonnalle osoitettaisiin uudessa lainsäädännössä selkeä valtuus tulkita MAR-

asetusta silloin, kun se on epäselvä. Tällainen tulkintaoikeus ei DIF:in mukaan olisi ristiriidassa EU-oikeuden kanssa, vaikka MAR-asetus on Suomessa suoraan sovellettavaa oikeutta. Tämä mahdollistaisi MAR-asetuksen tavoitteiden huomioonottamisen tavalla, jossa myös ulkomaankielisillä asetusteksteillä olisi merkitystä.

Valtiovarainministeriö toteaa edellä lausutun osalta, että MAR:a ei voida tulkita eri jäsenvaltioissa eri tavalla eri kieliversioista johtuen. Kuten jo aiemmin todettiin, kyseinen käännösvirheen korjaamista koskeva asia on siirretty neuvoston ja Euroopan parlamentin käsittelyyn. Finanssivalvonnalle ei voida osoittaa uudessa lainsäädännössä valtuutta tulkita MAR-asetusta. Tällainen tulkintaoikeus muodostaisi merkittävän riskin kansallisen sääntelyn ristiriidasta EU-oikeuden kanssa. Asetuksen kyseisen säännöksen ei myöskään ole tarkoitettu jättävän tältä osin jäsenvaltiolle harkintavaltaa, eikä asetus edellytä kyseisen säännöksen kansallista täytäntöönpanoa tiettyjen muiden asetuksen säännösten tavoin.

1.4 Johdon liiketoimet ja omistukset

Osakesäästäjien Keskusliitto ry kiinnittää huomion MAR:n 19 artiklassa säädettyyn johtohenkilöiden ja heidän lähipiirinsä liiketoimia koskevaan julkistamisvelvollisuuteen. Osakesäästäjien Keskusliiton mukaan edellä mainittuun liittyen on huolehdittava myös siitä, että kokonaiskuva johdon omistuksista säilyy selkeänä. Aina kun johdon tai heidän lähipiirinsä kauppa julkistetaan, on tärkeätä ilmoittaa myös omistettujen rahoitusinstrumenttien kokonaismäärä ilmoitettujen kauppojen jälkeen, jotta sijoittajat pystyvät arvioimaan kaupan merkittävyyttä. Lisäksi Osakesäästäjien Keskusliiton mukaan yhtiöiden on tärkeätä pitää ylimmän johdon omistukset näkyvillä myös verkkosivuillaan. Vastaavasti **Suomen Asianajajaliitto** kiinnittää huomion siihen, että MAR:n myötä poistuu vaatimus ylläpitää ajantasaista tietoa johdon omistuksista. Suomen Asianajajaliiton mukaan tulevaisuudessa sijoittajien on itse selvitettävä ao. tiedot yhdistämällä kaupoista annettavien erinäisten pörssitiedotteiden tietoja, mikä ei edistä Suomessa markkinoiden läpinäkyvyyttä.

Valtiovarainministeriö lausuu seuraavaa. Kyseinen johtohenkilöiden ja heidän lähipiirinsä liiketoimia koskeva julkistamisvelvollisuus perustuu suoraan MAR:iin. Hallituksen esityksessä ei tältä osin ole hallitusohjelman mukaisesti pidetty tarkoituksenmukaisena säätää EU-säännösten velvoitteiden ylittävää kansallista lisäsääntelyä. MAR velvoittaa ainoastaan julkistamaan johtohenkilöiden ja heidän lähipiirinsä liiketoimet nopeasti ja tehokkaasti sekä säilyttämään liiketoimia koskevat tiedot yhtiöiden verkkosivuilla viiden vuoden ajan. MAR ei sen sijaan velvoita ilmoittamaan kyseisten henkilöiden omistuksen kokonaismäärää tai pitämään kyseisiä omistuksen kokonaismäärää koskevia tietoja yhtiöiden verkkosivuilla. Ky-

seisten johtohenkilöiden omistus on kuitenkin julkista ja saatavilla muun muassa yhtiöiden vuosikertomuksista sekä osakasluetteloista.

1.5 Whistle-blowing-ilmiantojärjestelmä

Sisäministeriö pitää valitettavana, että kansallisten sääntelyvaihtoehtojen mahdollisuutta ei ole esitetty käytettäväksi niin sanotun whistle-blowing-ilmiantojärjestelmän osalta. Sääntelyn tarvetta tulisi tarkastella ensisijassa korruptiiviseen toimintaan liittyvien väärinkäytösten esille tuomisen näkökulmasta. Professori **Raimo Lahden** mukaan on perusteltua, ettei hallitus ole tässä yhteydessä valmistellut whistle-blowing-ilmiantojärjestelmää, mutta tällaisen järjestelmän sääntelytarvetta tulisi selvittää erikseen laaja-alaisesti.

Valtiovarainministeriö toteaa lausuntojen osalta seuraavaa. Kuten hallituksen esityksessä todetaan (s. 36—37), esityksen eduskunnalle antamisen jälkeen tullaan valmistelemaan erillinen esitys tarvittavista toimenpiteistä MAR:n 32 artiklan nojalla annetun komission täytäntöönpanodirektiivin (EU) 2015/2392 noudattamiseksi. Kyseisessä rikkomuksista ilmoittamista koskevassa MAR:n säännöksessä säädetään Finanssivalvonnan ylläpitämästä järjestelmästä, jonka kautta se voi vastaanottaa ilmoituksia finanssimarkkinoita koskeviin säännöksiin liittyvistä väärinkäytösepäilyistä. Kyseisessä komission direktiivissä annetaan täsmentäviä säännöksiä MAR:n 32 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista menettelyistä sekä henkilöiden ja henkilötietojen suojaamisesta. Lakiehdotusten kiireellisyyden vuoksi kyseisen direktiivin täytäntöönpanoa ei ehditty valmistella tähän esitykseen.

MAR:n 32 artiklan 4 kohta sisältää myös mahdollisuuden säätää kansallisesti rikkomuksista ilmoittamista koskevan säännöksen osalta. Säännöksen mukaan henkilöille, jotka antavat merkityksellisiä tietoja asetuksen mahdollisesta rikkomisesta, voidaan tietyin asetuksessa säädetyin edellytyksin myöntää taloudellisia kannustimia kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Valtiovarainministeriö toteaa, että esityksessä ei tältä osin ehdotettu kansallisia säännöksiä. Ehdotettu ratkaisu sai lausuntokierroksella erittäin laajan kannatuksen. Tässä yhteydessä on myös huomioitava hallitusohjelman kirjaus EU-sääntelyn ylittävän kansallisen lisäsääntelyn välttämisestä.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että se on viime vuonna asettanut työryhmän selvittämään korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöiden työ- ja virkamiesoikeudellisen suojelun sekä yhteisöjen ja yritysten raportointikanavien nykytilaa.

2 Rikoslakia koskevat ehdotukset

2.1 Yleiset huomiot rikosoikeutta koskevasta sääntelytekniikasta

Valtakunnansyyttäjänviraston mukaan rangaistussäännösten selkeyttä lainkäyttäjän näkökulmasta edistäisi se, jos tunnusmerkistöjen kuvaukset lisäedellytyksineen sidottaisiin kiinteästi uuteen markkinoiden väärinkäyttöasetukseen.

> **Oikeusministeriö** toteaa, että tunnusmerkistöt on sidottu EU-säädöksiin siinä määrin kuin sitä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena ja perusteltuna. Tunnusmerkistöjä ei voida kaikilta osin kytkeä viittauksin asetukseen, koska asetuksen säännökset eivät sellaisenaan täytä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimuksia muun muassa täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden osalta.

Professori **Raimo Lahden** mukaan ehdotetut rikoslain 51 luvun säännökset antavat rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvän täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta aihetta arvostelulle, koska säännösten sisältö on hankalasti hahmotettavissa ilman niiden taustalla olevien EU-säädösten sisällön tarkkaa tuntemusta ja hankalalukuisen rajoitussäännöksen (7 §) samanaikaista huomioon ottamista. Apulaisprofessori **Sakari Melanderin** mukaan sääntelykokonaisuus on puolestaan niin monimutkainen, että hyvin perustein tulisi katsoa kansallisten rikossäännösten muotoilussa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettaman täsmällisyysvaatimuksen korostuvan. Melanderin mukaan esitys on useilta osin perusteluiltaan varsin niukka ja perusteluissa tyydytään useissa kohdin viittaamaan taustalla olevaan unionilainsäädäntöön asiaa tarkemmin selostamatta. Tätä ei Melanderin mukaan ole pidettävä erityisen hyvänä lainvalmistelukäytäntönä.

> **Oikeusministeriö** toteaa, että lainsäätäjän ja -tulkitsijan haasteena on, että sekä sääntelyn kohteena oleva ilmiö eli arvopaperimarkkinat että sitä koskeva aineellinen sääntely ovat verrattain monimutkaisia. On kuitenkin selvää, että vakavimpiin rikkomuksiin on tästä huolimatta tarpeen puuttua rikosoikeudellisin rangaistussäännöksin.
>
> Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että määrätyllä elämänalueella toimivalle tekijälle voidaan asettaa pidemmälle menevä selonottovelvollisuus normien sisällöstä. Rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan hallituksen esityksen (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 rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskevassa oikeuskirjallisuudessa[1] on katsottu, että epätäsmällisyyskiellon asettamat vaikutukset eivät ole niin ankarat, jos on selvää, että kriminalisointi on lähtökohtaisesti suunnattu tietylle erityisalalle, jossa toimijoilta voidaan edellyttää heidän omaa toimintaansa koskevaa selvitys- ja selvilläolovelvollisuutta. Melander on pitänyt tällaisena rikoslajina muun muassa taloudellista rikollisuutta, johon arvopaperimarkkinarikokset oikeusministeriön käsityksen mukaan kuuluvat.

Vastaavasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on katsottu (rikos)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).

Markkinoiden väärinkäyttöasetuksen osalta on lisäksi huomattava, että kansallisen lainsäädännön perusteluissa esitetyt tulkinnat asetuksen säännösten sisällöstä loisivat merkittävän riskin siitä, että tulkinnat olisivat ristiriidassa suoraan sovellettavan EU-oikeuden kanssa. Tämä olisi EU-oikeuden vastaista ja lisäksi tällä olisi merkittäviä haitallisia vaikutuksia niin eri markkinaosapuolille kuin säännöksiä tulkitseville viranomaisille.

2.2 Sisäpiirintiedon väärinkäyttö (RL 51:1)

Apulaisprofessori **Sakari Melanderin** mukaan esityksen perustelujen valossa ei vaikuta todennäköiseltä, että syyksiluettavuusvaatimuksen supistamista olisi esitystä valmisteltaessa aidosti pohdittu.

Oikeusministeriö viittaa tältä osin hallituksen esityksen sivuilla 44—45 lausuttuun ja aikaisempaan arvopaperimarkkinarikoksia koskevaan hallituksen esitykseen (254/1998 vp, RL 51:1:n yksityiskohtaiset perustelut). Jos rangaistavuus edellyttäisi aina tahallisuuden osoittamista, monet markkinoiden luotettavuutta heikentävät ja jo sellaisinaan hylättävät teot jäisivät tosiasiallisesti vaille rangaistusuhkaa.

Melanderin mukaan sisäpiirintietoon perustuvaa neuvoa koskeva rikoslain 51 luvun 1 §:n 2 momentti on rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta huonosti ja

[1] Esimerkiksi Melander, Sakari, 2008. Kriminalisointiteoria — rangaistavaksi säätämisen oikeudelliset rajoitukset. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 288, s. 250—252.

hyvin epäselvästi muotoiltu eikä sen perusteella ole lainkaan hahmotettavissa, minkälainen toiminta tai laiminlyönti on rangaistavaa. Momentti on Melanderin mukaan syytä muotoilla uudestaan rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset huomioon ottavalla tavalla ja esittää selväsanaisesti, mikä on rangaistavaa.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu rikoslain 51 luvun 1 §:n 2 momentti on sääntelytekniikaltaan rikoslaissa verrattain tyypillinen varsinaista rangaistussäännöstä laajentava säännös, jossa viitataan varsinaisen rangaistussäännöksen tunnusmerkkeihin. Vastaavan kaltaista sääntelytekniikkaa käytetään esimerkiksi rikoslain 20 luvun 8 §:ssä. Ko. tapauksessa hallitus esitti ensin säännöksen kirjoittamista yhdeksi momentiksi. Perustuslakivaliokunta piti säännöstä kuitenkin raskaslukuisena (PeVL 56/2014 vp), minkä johdosta säännökseen lisättiin erillinen momentti.

Nyt kysymyksessä olevan rikoslain 51 luvun 1 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan sisäpiirintiedon väärinkäytöstä tuomitaan se, joka käyttää rahoitusvälineeseen liittyvää sisäpiirintietoa hyväksi neuvomalla toista muun muassa rahoitusvälineen hankinnassa tai luovutuksessa. Säännöksen 2 momentissa säädetään puolestaan rangaistavaksi tällaisen neuvon hyväksikäyttäminen muun muassa rahoitusvälineiden luovuttamisessa tai hankkimisessa.

Neuvon antajaa rangaistaan siis 1 momentin 2 kohdan perusteella, neuvoa hyväkseen käyttävää neuvon saajaa puolestaan 2 momentin nojalla.

Pykälän 2 momentin säännöstä selitetään yksityiskohtaisissa perusteluissa seuraavasti (s. 45—46):

"Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavan niin, että siinä säädettäisiin direktiivin 3 artiklan 7 kohdan mukaisesti sisäpiirintiedon väärinkäytöstä tilanteessa, jossa tekijä käyttäisi hyväksi 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua neuvoa 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Kyse on tällöin tilanteesta, jossa neuvoa käyttävällä henkilöllä ei ole hallussaan sisäpiirintietoa, mutta hän joko tietää neuvon perustuvan sisäpiirintietoon tai on asian suhteen törkeän huolimaton."

Oikeusministeriö toteaa, että viittauksella 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun tapaan tarkoitetaan ko. kohdassa mainittuja tekotapatunnusmerkkejä eli rahoitusvälineen luovuttamista tai hankkimista omaan tai toisen lukuun taikka rahoitusvälinettä koskevan toimeksiannon peruuttamista tai muuttamista.

Oikeusministeriö katsoo, ettei säännöksen sanamuotoa ole tarpeen selventää.

2.3 Sisäpiirintiedon ilmaiseminen (RL 51:2 a)

Apulaisprofessori **Sakari Melander** toteaa, että ehdotettu säännös sisältää rangaistavan käyttäytymisen alaa rajaavan oikeudettomuutta koskevan edellytyksen, jolla viitataan siihen, että teolle ei ole laillista ja hyväksyttävää perustetta. Oikeudettomuutta koskeva arviointi ratkeaisi perustelujen mukaan osin 7 §:n rajoitussäännöksen perusteella ja osin muun oikeudellisen sääntelyn ja oikeuskäytännön perusteella. Melanderin mukaan rangaistavan ja rankaisemattoman toiminnan välinen rajanveto ei tältä osin ole erityisen helposti toteutettavissa, koska ehdotetussa 7 §:ssä viitataan laajasti markkinoiden väärinkäyttöasetukseen ja joiltakin osin myös muuhun EU-lainsäädäntöön. Lisäksi oikeudettoman ja hyväksyttävän toiminnan välinen rajanveto tapahtuisi esimerkiksi yhtiöoikeudellisen lainsäädännön ja oikeuskäytännön perusteella. Laillisuusperiaatteen edellyttämän sääntelyn ennakoitavuuden näkökulmasta kysymys ei ole ongelmattomasta tilanteesta. Selvää kuitenkin lienee, että ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista luetella tyhjentävästi niitä tilanteita, joissa sisäpiirintiedon ilmaiseminen ei ole oikeudetonta. Tästä huolimatta asiaa olisi Melanderin mukaan ollut syytä tarkastella huomattavasti laajemmin esityksen perusteluissa.

Melanderin mukaan säännös vaikuttaa sanamuotonsa mukaan kattavan kaikenlaisen oikeudettoman sisäpiirintiedon ilmaisemisen. Tältä osin säännöksen soveltamisala saattaa Melanderin mukaan olla perusteettoman laaja ja ennakoimaton. On huomattava, että direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan teko on katsottava rikokseksi ainakin vakavissa tapauksissa. Kriminalisointivelvoitetta on luettava yhdessä direktiivin johdantoosan 11 kappaleen kanssa.

Melanderin mukaan esityksen perusteluista ei käy ilmi, miksi laitonta ilmaisemista koskeva säännös on soveltamisalaltaan hyvin kattava eikä rajoitus vain direktiivissä tarkoitettuihin vakaviin tapauksiin. Koska kysymys on selkeästä rangaistavuuden alan laajentamisesta ja koska direktiivi lähtökohtaisesti velvoittaa vain vakaviin tapauksiin liittyvään rikosoikeudelliseen sääntelyyn, lakivaliokunnan vuonna 1998 omaksuman rikosoikeudellisen sääntelyn viimesijaisuutta painottavan lähtökohdan mukaisesti (LaVM 28/1998 vp, s. 2/II) rangaistavan käyttäytymisen laajentamiseen olisi suhtauduttava varovaisesti. Tämä puoltaisi ehdotetun rikossäännöksen rajaamista vain vakaviin tapauksiin direktiivissä tarkemmin määritellyn mukaisesti. Rajaus olisi paremmin linjassa myös säännöksen ehdotetun rangaistusasteikon kanssa.

Oikeusministeriö toteaa, että sisäpiirintiedon ilmaisemista koskevassa pykälässä on kysymys asiallisesti salassapitoa koskevasta rangaistussäännöksestä.

Salassapitoa koskevista rikkomuksista säädetään muun muassa rikoslain 12 luvun 7 ja 8 §:ssä (turvallisuussalaisuuden paljastaminen ja tuottamuksellinen turvallisuussalaisuuden paljastaminen), 30 luvun 5 ja 6 §:ssä (yri-

tyssalaisuuden rikkominen ja yrityssalaisuuden väärinkäyttö) sekä 40 luvun 5 §:ssä (virkasalaisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen).

Mikään edellä mainituista rangaistussäännöksistä ei sisällä vakavuuteen liittyvää rajoitussäännöstä, joka supistaisi rangaistavan käyttäytymisen alaa. Oikeusministeriö kiinnittää erityisesti valiokunnan huomiota yrityssalaisuuden rikkomista koskevaan 30 luvun 5 §:ään, jonka mukaan minkä tahansa yrityssalaisuuden ilmaiseminen tunnusmerkistön täyttävällä tavalla on rangaistavaa. Ehdotettu sisäpiirintiedon ilmaisemista koskeva säännös ei siten olennaisesti poikkea muiden yrityssalaisuuksien salassapitovelvollisuutta koskevasta sääntelystä.

Direktiivin johdanto-osan 11 kappaleen mukaan direktiiviä sovellettaessa sisäpiirikaupat ja sisäpiirintiedon laiton ilmaiseminen olisi katsottava vakaviksi esimerkiksi senkaltaisissa tapauksissa, joissa vaikutus markkinoiden luotettavuuteen, todellinen tai mahdollinen saatu hyöty tai vältetty tappio, markkinoille aiheutettu vahinko tai kaupattujen rahoitusvälineiden kokonaisarvo on suuri. Muina seikkoina voitaisiin mahdollisesti ottaa huomioon esimerkiksi se, onko rikos tehty rikollisjärjestön puitteissa tai onko henkilö rikoksenuusija.

Oikeusministeriö toteaa, että mikään edellä mainituista kriteereistä ei ole ministeriön käsityksen mukaan rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteeseen sisältyvän täsmällisyysvaatimuksen näkökulmasta vaikeuksitta sovitettavissa sisäpiirintiedon ilmaisemista koskevaan rangaistussäännökseen. Hyödyn, tappion ja markkinoille aiheutetun vahingon arviointi sekä kaupattujen rahoitusvälineiden kokonaisarvo koskevat lähinnä sisäpiirintiedon väärinkäyttöä. Direktiivin johdanto-osassa mainituista kriteereistä ilmaisemisen osalta kysymykseen tulisi lähinnä "vaikutus markkinoiden luotettavuuteen". On kuitenkin vaikea nähdä, että tähän käsitteeseen viittaava rangaistussäännös voitaisiin muotoilla kovin täsmälliseksi.

Melanderin mukaan oikeudettomuutta koskeva edellytys on säännöksen osalta tärkeä, koska säännöstä sovellettaessa on direktiivin 4 artiklan 5 kohdan mukaisesti huomioitava myös lehdistönvapaus ja sananvapaus. Tämän vuoksi jo säännöksen nimessä saattaisi olla perusteltua ilmaista, että sisäpiirintiedon ilmaiseminen on rangaistavaa vain oikeudettomasti toteutettuna. Rikoslain 51 luvun ehdotetun 2 a §:n otsikko voisi olla "sisäpiirintiedon *oikeudeton* ilmaiseminen".

Oikeusministeriö ei näe sinänsä välitöntä estettä sille, että oikeudettomuus mainittaisiin pykälän otsikossa. Toisaalta sanaa "oikeudettomasti" ei käytetä missään muussa rikoslain nimikkeessä, jossa tunnusmerkistössä

viitataan nimenomaisesti oikeudettomaan menettelyyn (esim. rikoslain 12 luvun 2, 7 ja 8, 13 luvun 1, 14 luvun 6, 15 luvun 9, 16 luvun 3, 10 ja 12 §, 17 luvun 11 ja 19 §, 22 luvun 1 §, 24 luvun 1, 3, 5, 6 ja 8 §, 25 luvun 1, 6, 7 a ja 8 §, 28 luvun 4 §, 30 luvun 4, 5 ja 6 §, 34 luvun 1 ja 11 §, 35 luvun 1 ja 3 a §, 38 luvun 3, 5, 7 a, 8, 9 a §, 40 luvun 5 §, 44 luvun 14 §, 45 luvun 9 ja 13 §, 48 luvun 5 § sekä 48 a luvun 1 §). Tämän vuoksi sanan lisäämistä nimikkeeseen ei voida pitää johdonmukaisena eikä perusteltuna.

Valtakunnansyyttäjänviraston mukaan sisäpiirintiedon ilmaisemista koskeva tunnusmerkistö vaikuttaa huomattavalta osin päällekkäiseltä sisäpiirintiedon väärinkäytön kanssa. Rajanveto tapahtunee sen perusteella, mitä sisäpiirintiedon väärinkäyttöä koskevassa säännöksessä tarkoitetaan hyväksi käyttämisellä. Säännösten rajanveto jää oikeuskäytännön varaan, mikä ei välttämättä käytännössä ole oikeusturvan kannalta myönteistä.

Oikeusministeriö toteaa, että rajanveto rikoslain 51 luvun ehdotetun 1 ja 2 a §:n välillä määräytyy ennen kaikkea 1 §:n 2 kohdan tekotapatunnusmerkin perusteella. Jos kysymys on suorasta tai välillisestä neuvomisesta rahoitusvälineen hankinnassa tai luovutuksessa taikka rahoitusvälinettä koskevan toimeksiannon peruuttamisessa tai muuttamisessa, luetaan teko syyksi 1 §:ssä tarkoitettuna sisäpiirintiedon väärinkäyttönä. Jos kysymys on sisäpiirintiedon välittämisestä, luovuttamisesta tai ilmaisemisesta ilman suoraa tai välillistä neuvomista, tuomitaan tekijä 2 a §:n nojalla sisäpiirintiedon ilmaisemisesta. Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että 1 §:n 2 kohdassa tarkoitettu neuvominen ei, toisin kuin 2 a §, edellytä että sisäpiirintieto ilmaistaan toiselle.

2.4 Markkinoiden manipulointi (RL 51:3)

Valtakunnansyyttäjänvirasto katsoo, että markkinoiden manipulointia koskeva tunnusmerkistö edellyttää tuekseen sen, että MAR 13 artiklassa tarkoitettu toimivaltainen kansallinen viranomainen vahvistaa ja julkistaa hyväksytyt markkinakäytännöt. Muussa tapauksessa syyttäjälle saattaa aiheutua ongelmia näyttää, että tietty menettely on kiellettyä markkinoiden manipulointia, jos syytettynä olevat markkina-ammattilaiset omine asiantuntijoineen muuta väittävät.

Oikeusministeriö toteaa, että rikoslain 51 luvun 7 §:n 4 momentin viittaus hyväksyttyihin markkinakäytäntöihin on luonteeltaan rangaistavuutta supistava.

Säännöksen sanamuodosta käy ilmi, että hyväksytyn markkinakäytännön tulee olla 13 artiklan "mukainen" ("Tämän luvun 3 ja 4 §:n säännöksiä ei sovelleta markkinoiden väärinkäyttöasetuksen 13 artiklan mukaiseen hy-

> väksyttyyn markkinakäytäntöön"). Ko. artiklan 2 kohdan mukaan toimivaltainen viranomainen "voi vahvistaa hyväksytyn markkinakäytännön".
>
> Sanamuodosta seuraa, että jos toimivaltainen viranomainen ei ole vahvistanut hyväksyttyjä markkinakäytäntöjä, ei sellaisiin voida säännöksen nojalla vedota.
>
> Markkinoiden väärinkäyttöasetuksen 13 artiklan 9 kohdan mukaan arvopaperimarkkinaviranomainen julkistaa verkkosivustollaan luettelon hyväksytyistä markkinakäytännöistä sekä jäsenvaltioista, joissa niitä sovelletaan.

Apulaisprofessori **Sakari Melander** toteaa, että 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). Melanderin mukaan maininta on rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen. Melanderin mukaan selvää on, että tulkinnallisen huomioimisen kautta ei ole mahdollista laajentaa rangaistavuutta siitä, mihin ehdotettu sanamuoto ulottuu. Jos rangaistavuutta halutaan laajentaa asetuksessa tarkoitettuihin tekoihin, näihin on viitattava nimenomaisesti säännöksessä, vaikka EU-blankorikossääntelyä ei ole pidettävä laillisuusperiaatteen kannalta ongelmattomana. Jos taas väärinkäyttöasetuksen 12 artiklassa ja asetuksen liitteessä 1 täsmennetään esimerkinomaisesti manipulatiivisia toimintatapoja, näitä tulisi hyödyntää rangaistussäännöksen tekotapoja muotoiltaessa ja erityisesti avoimia tekotapatunnusmerkkejä täsmennettäessä. Myös professori **Raimo Lahti** kiinnittää huomiota siihen, että markkinoiden manipuloinnin tunnusmerkistön tulkinnan edellytetään saavan sisältöä markkinoiden väärinkäyttöasetuksen 12 artiklan säännöksistä ja niitä koskevasta tulkintakäytännöstä, vaikkei rikoslain 51 luvun 3 §:ssä nimenomaisesti viitata tuohon artiklaan.

> **Oikeusministeriö** toteaa, 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. (Ks. tulkintavaikutuksesta rikosoikeudessa esim. Melander, Sakari, 2015. EU-rikosoikeus. 2., uudistettu painos. Talentum, s. 101—111.)

Oikeusministeriö ehdottaa harkittavaksi, että lakivaliokunta korostaisi tätä lausunnossaan.

Säännökset perustuvat direktiiviin, jolla täydennetään markkinoiden väärinkäyttöasetusta ja varmistetaan sen tehokas täytäntöönpano (ks. direktiivin johdanto-osan 23 kappale). Näin ollen myös markkinoiden väärinkäyttöasetuksella voi olla vaikutusta säännösten tulkinnassa.

Oikeusministeriö toteaa, että markkinoiden väärinkäyttöasetuksen liitteessä I mainittuihin esimerkkeihin ei ole mahdollista viitata suoraan, koska ne eivät ole kattavia. Niitä on kuitenkin hyödynnetty rangaistussäännöksen muotoilussa.

Melanderin mukaan on huomattava, että lähtökohtaisesti koko ehdotettu markkinoiden manipulointia koskeva 3 §:n säännös jää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta melko epätäsmälliseksi. Säännöksen soveltaminen jää pitkälti riippuvaiseksi siitä, mikä merkityssisältö tekotavalle "manipuloida" annetaan. Mainittua tekotapatunnusmerkkiä ei käytetä muissa rikoslain säännöksissä eikä sillä välttämättä ole sellaista yleiskielistä merkityssisältöä, joka olisi vahvistettavissa säännöksen rikosoikeudellisesti hyväksyttäväksi merkityssisällöksi. Tästä näkökulmasta säännöstä täsmentäisi huomattavasti, jos siihen edelleen sisällytettäisiin korotettua tahallisuutta koskeva vaatimus. Lisäksi olisi syytä pohtia, olisiko nykyisessä markkinoiden vääristämistä koskevassa säännöksessä ilmaistu tekotapa "vääristää" paremmin rikosoikeudelliseen säännökseen sopiva.

Oikeusministeriö toteaa, että säännös saa keskeisimmän sisältönsä ennen kaikkea säännökseen sisältyvistä yksityiskohtaisista tekotapatunnusmerkeistä, ei niinkään sanasta "manipuloida".

Kielitoimiston sanakirjan (Kotimaisten kielten keskus) selittää verbin "manipuloida" yleiskielisen merkityksen seuraavasti:

> 'käsitellä vilpillisesti t. omavaltaisesti, peukaloida; muokata t. ohjailla mieliä haluttuun suuntaan. *Manipuloi tutkimusaineistoa saadakseen sopivan tuloksen. Puolitotuuksilla lukijoitaan manipuloiva lehti.*'[2]

Verbistä "vääristää" todetaan seuraavaa:

[2] Lisäksi verbillä on lääketieteellinen merkitys 'käsitellä, liikuttaa t. muokata käsin', johon tässä ei viitata.

> 'tehdä vääräksi, vialliseksi, virheelliseksi, epätarkaksi; kierouttaa, vinouttaa. *Kuvan vääristävä peili. Tutkimustuloksia vääristävä tilastollinen käsittely.*'[3]

> Oikeusministeriö katsoo, että verbi "manipuloida" kuvaa tarkemmin sääntelyn kohteena olevaa ilmiötä. Markkinat sinänsä eivät voi muuttua "vääriksi" tai "virheellisiksi". Sitä vastoin tunnusmerkistössä on kyse siitä, että markkinoihin vaikutetaan epäasianmukaisesti eli niitä manipuloidaan.

Professori **Raimo Lahden** mukaan olisi ollut suotavaa sisällyttää 7 §:n rajoitussäännökseen nimenomainen sananvapautta ja tietojen ilmaisemista ja levittämistä journalistisiin tarkoituksiin koskeva rajoittava määräys. Se, että rikoslain 51 luvun 3 §:n 1 momentin 2 kohdassa on taloudellisen hyötymisen vaatimus, ei Lahden mielestä riitä varmistamaan, ettei sääntely rajoita lehdistönvapautta eikä ilmaisunvapautta.

> **Oikeusministeriö** toteaa, että journalististen tarkoitusten kannalta merkityksellisiä ovat ennen kaikkea 2 a §:n säännös sisäpiirintiedon ilmaisemisesta ja siihen liittyvä 7 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan rangaistussäännöstä ei sovelleta, jos teko tapahtuu osana työn, ammatin tai tehtävien tavanomaista suorittamista.
>
> Sitä vastoin markkinoiden manipulointia koskevaa säännöstä voidaan soveltaa journalisteihin sellaisenaan, ottaen kuitenkin huomioon perusteluissa sananvapaudesta lausuttu (s. 47—48).
>
> Vaikka journalistien tehtäviin saattaa kuulua sisäpiirintiedon julkaiseminen, ei journalismin puitteissa toteutettua tahallista markkinoiden manipulointia ole kuitenkaan pidettävä sallittuna. Myös markkinoiden väärinkäyttöasetuksen 21 artiklan mukaan ilmaisunvapautta koskevia rajoitussäännöksiä ei sovelleta, jos tekijät saavat suoraan tai välillisesti hyötyä tietojen ilmaisemisesta tai levittämisestä tai tietojen ilmaisemisella tai levittämisellä pyritään johtamaan markkinoita harhaan rahoitusvälineiden tarjonnan, kysynnän tai hinnan suhteen.

Melander katsoo, että ehdotettu markkinoiden manipulointia koskeva rikoslain 51 luvun 3 §:n säännös on rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta eräin osin ongelmallinen. Säännöksen 1 momentin 1 kohta ja 2 momentti sisältävät avoimen tekotapatunnusmerkin. Säännöksen 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

[3] Lisäksi verbillä on konkreettinen merkitys 'vääntää vääräksi, vinoon, kieroon', mihin ei viitata.

harhaanjohtavan tiedon tai "toimimalla muulla näihin merkitykseltään rinnastuvalla tavalla". Melanderin mukaan perusteluissa ei millään tavalla pyritä avaamaan, mitä nämä avoimet tunnusmerkistötekijät voisivat pitää sisällään. Säännöksen 2 momentin avointa tekotapatunnusmerkkiä ei perusteluissa edes mainita. Melander toteaa, että perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan rikostunnusmerkistöjen sisältämiä avoimia tekotapakohtia on lähtökohtaisesti pidettävä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisina. Melanderin mukaan ehdotetut avoimet tekotavat muodostuvat erittäin ongelmallisiksi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta, koska säännös ei sisällä muita rangaistavan käyttäytymisen alaa rajaavia tunnusmerkistötekijöitä ja koska avoimia tekotapatunnusmerkkejä ei esityksen perusteluissa ole miltään osin perusteltu tai esitetty tekotapoja, jotka mahdollisesti avoimen tekotapatunnusmerkin voisivat täyttää. Sääntelyä olisi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten vuoksi välttämättä täsmennettävä. Myös professori **Lahti** katsoo, että säännöksen 2 momentissa käytetään kyseenalaisesti avointa tunnusmerkkiä "näihin merkitykseltään rinnastettavalla tavalla".

Oikeusministeriö katsoo, että ehdotettu säännös täyttää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyyttä ja tarkkuutta koskevat vaatimukset.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että avoimia tekotapatunnusmerkkejä on lähtökohtaisesti pidettävä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisina (esim. PeVL 16/2013 vp). Valiokunta on kuitenkin arvioinut, että avoimet tunnusmerkit voidaan hyväksyä rangaistussäännöksissä, joissa teot voivat olla varsin monen tyyppisiä tai joissa tekninen kehitys voi merkitä uusia tekotapoja. Huomioon on otettava myös se, liittyykö rangaistavuuteen muita edellytyksiä ja kiinnittyykö rangaistavuus muilta osin objektiivisiin perusteisiin.

Oikeusministeriö huomauttaa, että 1 kohdassa käytettyä sinänsä avointa käsitettä "muu toiminta" on rajoitettu edellyttämällä, että toiminnan tulee olla rinnastettavassa liiketoimeen ("liiketoimeen tai muuhun näihin rinnastettavaan toimintaan"). Säännöksen 2 momentissa käytettyä muun toimintatavan käsitettä on rajoitettu edellyttämällä, että toimintatavan on merkitykseltään rinnastuttava väärän tai harhaanjohtavan tiedon antamiseen ("antamalla väärän tai harhaanjohtavan tiedon tai toimimalla muulla näihin merkitykseltään rinnastuvalla tavalla").

Oikeusministeriö korostaa, että säännös sisältää lisäksi muita rangaistavan käyttäytymisen alaa rajaavia tunnusmerkistötekijöitä, toisin kuin Melander toteaa.

Säännöksen 1 momentissa rangaistavan käyttäytymisen alaa rajataan edellyttämällä, että toiminnan tulee olla markkinoiden manipulointia ja sen tulee täyttää jokin a—c kohdassa tarkoitettu yksityiskohtainen seuraustunnusmerkistö, esimerkiksi antaa väärä tai harhaanjohtava käsitys rahoitusvälineen tarjonnasta, kysynnästä tai hinnasta (a kohta). Säännöksen 2 momentissa muun toimintatavan edellytetään lisäksi manipuloivan viitearvon laskentaa.

Oikeusministeriö 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 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 johdanto-osan 44 kappale), viitearvon laskenta virheellisellä tavalla taikka virheellisen tiedon korjaamatta jättäminen olosuhteissa, joissa siihen on esimerkiksi tietojen käsittelyä koskevan sopimuksen perusteella velvollisuus. Oikeusministeriö korostaa, että käsite kattaa direktiivin edellyttämällä tavalla myös oikeisiin tietoihin perustuvan virheellisen laskennan, koska se rinnastuu merkitykseltään väärien tai harhaanjohtavien tietojen antamiseen.

Oikeusministeriö ehdottaa harkittavaksi, että lakivaliokunta mainitsisi nämä esimerkit lausunnossaan.

Lopuksi oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu säännös supistaa selvästi markkinoiden manipulointia koskeviin rikosoikeudellisiin tunnusmerkistöihin sisältyvää avoimuutta. Nykyinen markkinoiden väärinkäyttöä koskeva rangaistussäännös perustuu arvopaperimarkkinalain 14 luvun 3 §:ään, jossa viitataan muun muassa "muuhun vilpilliseen toimintatapaan"

(2 momentin 1 k), "muihin toimiin" (2 ja 3 k sekä 3 momentti) ja "muuhun levittämiseen" (4 k).

On myös huomattava, että voimassa oleva rikoslaki sisältää lukuisia rangaistussäännöksiä, joiden tunnusmerkistöissä tehdään rinnastuksia taikka viitataan "muihin" seikkoihin tai tekotapoihin[4].

Melanderin mukaan jos markkinoiden vääristämistä koskevan säännöksen rikosnimike muutettaisiin markkinoiden manipuloinniksi markkinoiden väärinkäyttödirektiiviin liittyvistä syistä, säännöksen suhde arvopaperimarkkinalain 14 luvun 3 §:ään jäisi epäselväksi.

Oikeusministeriö toteaa, että arvopaperimarkkinalain 14 luku ehdotetaan kumottavaksi (1 LE), koska markkinoiden väärinkäyttöä koskevat säännökset sisältyvät jatkossa markkinoiden väärinkäyttöasetukseen.

2.5 Taloudellisen hyödyn tavoittelu (korotettu tahallisuusvaatimus; RL 51:1 ja 3)

Apulaisprofessori **Sakari Melanderin** mukaan esityksessä esitetyt perustelut taloudellisen hyödyn tavoittelua koskevan tunnusmerkin poistamiselle eivät ole erityisen vakuuttavia. Melanderin mukaan on huomattava, että korotettua tahallisuutta koskevassa vaatimuksessa on kysymys arvopaperimarkkinarikoksiin keskeisesti liittyvästä tunnusmerkistä (HE 254/1998 vp, s. 27/II). Vaatimus ilmentää sääntelyn tarkoitusta, millä on merkitystä tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden näkökulmasta. Se, että rikoslain 51 luvun 7 §:n rajoitussäännöksen sisältämää sääntelyä laillisista toimintatavoista ehdotetaan täsmennettäväksi, ei ilmennä sääntelyn tarkoitusta samalla tavoin kuin korotettu tahallisuusvaatimus. Luvun 7 §:n rajoitussäännös on lisäksi sääntelyn täsmällisyyden ja

---

[4] Esimerkiksi RL 11:3: "aiheuttaa muulla tavoin", "asettamalla sitä tai sen osaa hävittäviä elinehtoja tai muulla tavoin", "muuta vastaavaa törkeää seksuaalista väkivaltaa"; 11:5: "kaupungin tai muun vastaavan paikan"; 11:9: "muun näihin rinnastettavan seikan"; 11:10: "taikka niihin rinnastettavalla muulla perusteella"; 11:11: "muun näihin rinnastettavan seikan perusteella"; 12:1: "muulla vakavuudeltaan näihin rinnastettavalla tavalla"; 11:3: "muulla vastaavalla tavalla"; 12:5: "muusta niihin rinnastettavasta, Suomen turvallisuuteen vaikuttavasta seikasta"; 13:3: "muuta vastaavaa tukea"; 13:4: "muutoin merkittävällä tavalla"; 14:4: "muulla niihin rinnastettavalla tavalla"; 16:5: "muuta sen kaltaista todistusta"; 17:1 a: "muulla vakavuudeltaan näihin verrattavalla olennaisella tavalla"; 17:13: "muulla sellaisella tavalla", "muuhun vastaavaan paikkaan"; 20:5: "muussa niihin rinnastettavassa alisteisessa suhteessa häneen"; 21:5: "muuhun vastaavaan tilaan"; 21:6 ja 6 a, 25:4 a, 31:2 ja 2 a sekä 45:12: "muuta niihin rinnastettavaa hengenvaarallista välinettä"; 21:12: "muulla teolla"; 23:2: "muulla näihin rinnastettavalla tavalla rikkoo liikennesääntöjä"; 24:1: "muulla vastaavalla tavalla"; 24:6: "muussa vastaavassa paikassa"; 24:13 ja 25:10: "niihin rinnastettava muu peruste"; 25:7: "muulla tavoin uhkaa toista rikoksella"; 25:7 a: "muuten näihin rinnastettavalla tavalla"; 28:2: "muulla näiden kaltaisella vaarallisella välineellä"; 28:4: "muulla sellaisella tavalla"; 28:11: "muulla sen kaltaisella tavalla"; 30:4: "muulla siihen rinnastettavalla tavalla"; 30:11: "muuta vastaavaa elinkeinotoimintaa koskevaa tietoa"; 33:5: "muun niihin verrattavan maastomerkin"; 33:6: "muun vastaavan teknisen laitteen"; 34:1: "muulle näihin rinnastettavalle yhteiskunnan tärkeälle toiminnolle"; 34:4: "muulla vastaavalla tavalla"; 34:9 a: "muun vastaavan tiedon"; 34 a:4 a: "muulla vastaavalla tavalla"; 35:3 b: "muuta vastaavaa tietoa"; 38:3 ja 38:8: "muulla vastaavalla teknisellä keinolla"; 38:3: "muun vastaavan televiestin"; 38:5: "muulla vastaavalla tavalla"; 38:6: "muuta vastaavaa tietoa"; 38:7 a: "muulla niihin rinnastettavalla tavalla"; 38:7 b: "muuta vastaavaa tietoa"; 44:12: "muuta vastaavaa ainetta"; 45:21: "muulla näihin rinnastettavalla tavalla"; 47:3: "muun näihin rinnastettavan seikan perusteella"; 48:1: "muuta vastaavaa ympäristön haitallista muuttumista".

ennustettavuuden kannalta ongelmallinen, koska säännöksessä viitataan suoraan markkinoiden väärinkäyttöasetukseen ja laillisten toimintatapojen selvittäminen edellyttää perehtymistä asetukseen. Korotettua tahallisuusvaatimusta koskeva edellytys ilmaisee asian selkeämmin ja on näin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta perusteltu. Melander katsoo, että korotettua tahallisuutta koskevaa vaatimusta ei ole syytä poistaa 1 §:stä eikä 3 §:stä.

Oikeusministeriö toteaa, että sääntelyn tarkoituksena on suojella arvopaperimarkkinoiden luotettavuutta, mikä käy selvästi ilmi sekä tästä (s. 5) että aikaisemmista hallituksen esityksistä (ks. HE 254/1998 vp) ja direktiivin johdanto-osan 1 kappaleesta.

Hyötymistarkoitusta koskeva tunnusmerkki ehdotetaan poistettavaksi niistä säännöksistä, joissa sillä ei olisi jatkossa itsenäistä merkitystä. Kuten hallituksen esityksessä todetaan (s. 45), tarkoituksena on selkeyttää sisäpiirintiedon väärinkäyttöä koskevan tunnusmerkistön tulkintaa laajentamatta kuitenkaan sen tosiasiallista soveltamisalaa.

Sisäpiirintiedon hyväksikäyttöön perustuvien tai markkinoiden manipulointiin tähtäävien pörssitoimeksiantojen erottelu sen mukaan, onko kysymyksessä taloudellisen hyödyn tavoittelu vai ei, on lisäksi tosielämälle vieras konstruktio, koska kaikilla toimeksiannoilla tavoitellaan taloudellista hyötyä, eikä tunnusmerkin voida katsoa selventävän oikeustilaa. Pikemminkin tunnusmerkki on omiaan tekemään sääntelystä epätäsmällistä. Sitä vastoin voidaan tunnistaa erilaisia sallittuja toimintoja, joista säädettäisiin tarkemmin 7 §:ään sisältyvässä rajoitussäännöksessä. Korotettua tahallisuusvaatimusta koskeva edellytys ehdotetaan säilytettäväksi 3 §:n 2 kohdassa, jossa sillä olisi edelleen oma merkityksensä.

2.6 Määritelmät (RL 51:6)

Apulaisprofessori **Melander** toteaa, että ehdotetussa 51 luvun 3 §:ssä käytetään käsitettä "spot-sopimus". Ilmaisua ei Melanderin mukaan ehdoteta määriteltäväksi määritelmiä koskevassa 6 §:ssä. Markkinoiden väärinkäyttödirektiivin 2 artiklan 2 kohdassa taas määritellään hyödykettä koskeva spot-sopimus. Spot-sopimus ei ole rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältämän täsmällisyysvaatimuksen näkökulmasta tarkasteltuna kaikkein täsmällisin ilmaisu. Ilmaisu olisi syytä laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten vuoksi sisällyttää määritelmiä koskevaan 6 §:ään.

Oikeusministeriö toteaa, että lakiehdotuksessa ei käytetä spot-sopimuksen käsitettä itsenäisenä käsitteenä, vaan kaikki viittaukset spot-sopimuksiin koskevat "hyödykettä koskevaa spot-sopimusta".

Tämä puolestaan määritellään yksiselitteisesti 6 §:n 1 momentin 6 kohdassa viittaamalla markkinoiden väärinkäyttöasetuksen 3 artiklan 1 kohdan 15 alakohdan määritelmään.

Ko. alakohdan mukaan "hyödykettä koskevalla spot-sopimuksella" tarkoitetaan spot-markkinoilla kaupankäynnin kohteena olevan hyödykkeen, joka toimitetaan pian liiketoimen toteuttamisen jälkeen, toimittamista koskevaa sopimusta, sekä hyödykkeen, joka ei ole rahoitusväline, toimittamista koskevaa sopimusta, mukaan lukien kohde-etuus luovuttaen toteutettava termiinisopimus. Saman kohdan 14 alakohdan mukaan "hyödykkeellä" tarkoitetaan komission asetuksen (EY) N:o 1287/2006 2 artiklan 1 kohdassa määriteltyä hyödykettä, ja 16 alakohdan mukaan "spot-markkinoilla" tarkoitetaan hyödykemarkkinoita, joilla hyödykkeitä myydään käteissuorituksella ja ne toimitetaan pian liiketoimen toteuttamisen jälkeen, sekä muita markkinoita, jotka eivät ole rahoitusmarkkinoita, kuten hyödykkeiden termiinimarkkinoita.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan näiden määritelmien toistaminen rikoslaissa ei ole tarpeen, koska määritelmä perustuu täsmälliseen valtuutusketjuun.

2.7 Hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten suhde

Keskusrikospoliisi esittää harkittavaksi, että rikoslakiin lisättäisiin hallinnollista seuraamusta koskeva rajoitussäännös (esim. RL 29 luvun 11 ja 12 §). Arvopaperimarkkinalain hallinnollinen menettely eroaa jossain määrin julkista taloutta vastaan tehdyistä rikoksista, joten ne bis in idem -periaatteen ja itsekriminointisuojan kannalta nimenomainen pykälä olisi tarpeen. Tämä selkiyttäisi rikosprosessiin tulevien juttujen käsittelyä.

Oikeusministeriö toteaa, että lausunnossa viitatut rajoitussäännökset (RL 29:11 ja 12) ovat tarpeen ennen kaikkea 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 kuitenkaan pitää sellaisina massarikoksina, joiden osalta tällainen sääntely olisi tarpeen. Rikosten tutkinta voidaan koordinoida viranomaisten välillä, eikä rikosten selvittäminen aiheuta kohtuutonta rasitusta oikeusjärjestelmälle.

Oikeusministeriö toteaa, 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 oi-

keudenmukaisen 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. Jos rikoslain 51 lukuun lisättäisiin kaksoisrangaistavuuden kieltoa koskeva säännös ilman toimenpiteistä luopumissäännöstä, olisi sääntelyratkaisu omiaan aiheuttamaan pikemminkin hämmennystä. Tällöin voitaisiin kysyä, miksi juuri näiden rikosten osalta on tarpeen erikseen korostaa kiellon noudattamista, vaikka kyseessä on yleisesti kaikissa rikosprosesseissa noudatettava sääntö.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että hallinnollisten seuraamusten osalta kaksoisrangaistavuudesta kiellosta säädetään Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:n 3 momentissa, 42 §:n 3 ja 4 momentissa ja 43 a §:n 2 momentissa.

2.8 Törkeä arvopaperimarkkinoita koskeva tiedottamisrikos

Valtakunnansyyttäjänvirasto ja **Keskusrikospoliisi** ovat jatkovalmisteluun siirretyn tiedottamisrikoksen törkeän tekomuodon osalta kiinnittäneet huomiota siihen, että enimmäisrangaistus vaikuttaa syyteoikeuden vanhentumisaikaan.

Oikeusministeriö toteaa, että rangaistusasteikot on laadittava ja perusteltava kunkin tekotyypin rangaistusarvon mukaan. Rangaistusasteikkoja ei voi perustella esimerkiksi sillä, miten rikokseen voidaan soveltaa pakkokeinoja tai millainen vaikutus säädetyllä rangaistuksella on rikoksen vanhentumiseen.

3 Voimaantulo

Suomen Asianajajaliiton mukaan eduskunta voisi selvittää edellytyksiä muuttaa lainsäädännön voimaantuloa siltä osin kuin uuden sääntelyn sisältö on edelleen tulkinnanvaraista ja tekninen sääntely on edelleen siinä määrin puutteellista, että sääntelyn noudattamiseen tarvittava selkeä ohjeistus puuttuu. Niin kauan kuin on epäselvää, miten johdon lähipiiriin kuuluvien tahojen määritelmää sovelletaan, on kohtuutonta soveltaa raportointiin liittyviä hallinnollisia sanktioita tai nykyistä kovempia rikosoikeudellisia sanktioita. Liitto ehdottaa, että voimaantulopykälään sisällytettäisiin ehto, jonka mukaan hallinnollisia sanktioita tai nykyistä kovempia rikosoikeudellisia sanktioita voidaan soveltaa aikaisintaan, kun asiaa koskeva lopullinen tarkempi ohjeistus on julkistettu ja sääntelyn kohteena olevilla tahoilla on ollut mahdollisuus tutustua ao. ohjeistukseen. Ilmosen mukaan eduskunta voisi osaltaan tiedustella EU:n komission ja mahdollisesti EU-parlamentin kantaa lähipiirin määritelmään, ao. kannan perusteluja ja olennaisuutta markkinoiden läpinäkyvyyden kannalta.

Oikeusministeriö toteaa, että säännösten voimaantulo ei voi riippua ohjeistuksesta taikka komission tai EU-parlamentin esittämistä kannanotoista. Direktiivi on pantava täytäntöön viimeistään 3 päivänä heinäkuuta 2016.

4 Valmistelun aikataulu

Tietyt lausunnonantajat (**Nasdaq Helsinki Oy** ja **Elinkeinoelämän keskusliitto EK**) kiinnittivät huomion lainvalmistelun tiukkaan aikatauluun.

Valtiovarainministeriö toteaa asian osalta seuraavaa. MAR ja MAD hyväksyttiin jo 16 päivä huhtikuuta 2014. Säädökset julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä 12 päivä kesäkuuta 2014. Markkinaosapuolilla on näin ollut jo varsin pitkään tiedossa suoraan sovellettavan asetuksen sisältö. MAR:n ja MAD:n täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä ei myöskään ole tehty kyseisistä EU-säädöksistä poikkeavia kansallisia ehdotuksia. Asetus tulee myös joka tapauksessa, kansallisista ratkaisuista riippumatta, sovellettavaksi 3 päivä heinäkuuta 2016. MAR:n nojalla annettavat komission alemmantasoiset säädökset ovat myös olleet ESMA:n ja komission valmisteltavana jo pitkään ja niistä on järjestetty useita avoimia lausuntokierroksia ja kuulemistilaisuuksia. Näiltäkään osin komission säädökset eivät tule yllättäen niin, etteikö niihin olisi voinut jo ajoissa varautua.

Lisäksi valtiovarainministeriö tuo esiin sen, että esitykseen sisältyvät säännökset eivät ole täysin uusia säännöksiä. Kansalliseen lainsäädäntöön jo nykyisin sisältyvät säännökset markkinoiden väärinkäytöstä perustuvat vuonna 2005 täytäntöön pantuun markkinoiden väärinkäyttödirektiiviin (2003/6/EY) ja sen nojalla annettuihin komission säädöksiin. Nyt voimaan tuleva MAR vastaa pääkohdiltaan jo nykyisin voimassa olevia kansallisia säännöksiä, joissa on myös jo osin pyritty ennakoimaan MAR:n sisältöä. Myös rikosoikeuden osalta kyse on voimassa olevan sääntelyn täsmentämisestä.