

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO
24/2001 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (markkinoiden väärinkäyttö)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 11 päivänä lokakuuta 2001 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (markkinoiden väärinkäyttö) (U 67/2001 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Martti Anttinen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Asko Välimaa, oikeusministeriö
- tutkija Janne Häyrynen, sisäasiainministeriö.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Direktiiviehdotus

Direktiivillä on tarkoitus saattaa yhteisön tason sisäpiirikauppaa koskevat säännökset ajan tasalle, yhdenmukaistaa markkinoiden manipulointia koskevat säännökset ja tehostaa jäsenvaltioiden rahoitusmarkkinoita valvovien viranomaisten valvontamahdollisuuksia ja yhteistoimintaa direktiivin säännösten noudattamisessa. Direktiivin tavoite on varmistaa yhteisön rahoitusmarkkinoiden luotettavuus ja vahvistaa sijoittajien luottamusta kyseisiin markkinoihin. Direktiivillä pyritään takaamaan yhteiset puitteet vastuunjaolle, täytäntöönpanolle ja yhteistyölle.

Sisäpiirintiedon määritelmä ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan ensimarkkinoita ja arvopapereiden lisäksi myös muita rahoitusvälineitä. Jäsenvaltiot velvoitettaisiin kieltämään si-

säpiirintietoa hallussaan pitäviä käyttämästä tietoa hyväkseen. Lisäksi ns. ensisijaisten sisäpiirintiedon osalta myös muu kuin sisäpiirintiedon tietoinen hyväksikäyttö olisi kiellettävä.

Markkinoiden manipulointi ehdotetaan määriteltäväksi siten, että olennaista on tekijöiden käyttäytyminen, ei heidän aikomuksensa tai tavoitteensa. Markkinoiden manipulointina pidetään yhtäältä kauppaa ja kauppaa koskevaa tarjouta tarjouskirjassa sekä toisaalta sellaisen tiedon levittämistä, jolla johdetaan tai yritetään johtaa markkinaosapuolia harhaan. Markkinoiden manipulointi olisi kiellettyä samalla tavalla kuin sisäpiirikaupat.

Direktiivin soveltamisala kattaisi säännellyt markkinat, sääntelemättömät markkinat, kaupapaikat, menetelmät hintatietojen jatkuvaksi levittämiseksi, pörssien ulkopuoliset kaupat,

sekä muut välineet ja keinot heti, kun niitä käytetään manipuloimaan rahoitusvälinettä, joka on otettu tai aiotaan ottaa kaupankäynnin kohteeksi säännellyillä markkinoilla vähintään yhdessä jäsenvaltiossa, tai heti, kun niitä käytetään tällaisen rahoitusvälineen sisäpiirikauppaan. Direktiivin soveltamisala ei myöskään rajoittuisi jälkimarkkinoihin, vaan kattaa myös ensimarkkinat ja toiminnan niin sanotuilla harmailla markkinoilla.

Ehdotus sisältää vähimmäisvaatimukset valvonta- ja tutkintavaltuuksista, jotka toimivaltaiselle viranomaiselle on annettava sen tehtävien hoitamiseksi. Näitä valtuuksia olisivat mm. oikeus tutustua kaikkiin asiakirjoihin, tietojensaanti ja oikeus tarvittaessa vaatia henkilöltä todistajanlausunto, tarkastusten tekeminen ja tietojen saanti puheluita ja tietoliikennettä koskevista asiakirjoista. Jäsenvaltiot voisivat säätää kansallisten lakien mukaisesti, että toimivaltainen viranomainen voi käyttää valtuuksia vain yhteistyössä kyseisen jäsenvaltion muiden viranomaisten, erityisesti oikeusviranomaisten, kanssa.

Direktiiviehdotuksessa asetetaan jäsenvaltioille yleinen velvoite määrätä ja määrittää seuraamukset, joita direktiivin nojalla toteutettujen toimenpiteiden rikkomisesta aiheutuu. Jos direktiivin säännöksiä ei noudateta, tästä vastuussa oleviin luonnollisiin tai oikeushenkilöihin tulisi kohdistaa kansallisen lainsäädännön mukaiset toimenpiteet, mukaan lukien hallinnolliset ja rikosoikeudelliset seuraamukset. Seuraamusten

olisi oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää direktiiviä ja sen tavoitteita yleisesti ottaen kannatettavina. Direktiivi edistää valtiolliset rajat ylittävien rahoituspalvelujen tarjontaa, koska palveluntarjoajilla olisi selkeä ja yhteinen käsitys siitä, millaiset menettelyt ovat sallittuja. Sijoittajien luottamus rahoitusmarkkinoiden toimintaan ja hintojen määräytymisjärjestelmään kasvaisi, kun sijoittajat voisivat luottaa siihen, että koko yhteisön alueella noudatetaan samanlaisia sääntöjä. Direktiivi on tarpeellinen myös voimakkaasti lisääntyneen valtiolliset rajat ylittävän arvopaperinvälityksen vuoksi. Nykyisin yli kolmasosa Helsingin Pörsissä toimivista välittäjistä sijaitsee ulkomailla.

Valtioneuvoston mielestä asian valmistelun yhteydessä on erityisesti varmistuttava toimivaltaiselle viranomaiselle annettavia valvonta- ja tutkintavaltuuksia koskevan sääntelyn yhteensopivuudesta perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien kanssa. Direktiivin määräys jäsenvaltioille asetetusta velvollisuudesta määrätä direktiivin nojalla annettujen säännösten rikkomisesta myös rikosoikeudellinen seuraamus ei nyky muodossaan vastaa Euroopan yhteisön perustamissopimuksen määräyksiä. Valtioneuvosto noudattaa aikaisempaa linjaansa suhtautumisessa yhteisöoikeuden ja rikosoikeuden väliseen suhteeseen ja suhtautuu siten torjuvasti siihen, että rikosoikeudellisia säännöksiä otettaisiin yhteisöoikeudelliseen I pilarin direktiiviin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta on asian käsittelyssä keskittynyt ehdotuksen rikosoikeudellisia velvoitteita ja viranomaisten toimivaltuuksia koskeviin säännösehdoituksiin.

Arvopaperirikoksia koskevat rangaistussäännökset on uudistettu vuonna 1999 voimaan tullella lainsäädännöllä. Uudistuksessa siirrettiin

rikoslain 51 lukuun moitittavimpia tekoja koskevat rangaistussäännökset ja vakavimpien väärinkäytösten rangaistusseuraamuksia ankaroitettiin. Rangaistussäännökset ovat hyvin ajan tasalla, mutta se ei merkitse, etteikö arvopaperimarkkinoiden valvontaan ja oikeudellisen vastuun toteuttamiseen liity ongelmia. Ongelmat koskevat erityisesti epäiltyjen väärinkäytösten selvittä-

mistä, arvopaperimarkkinarikosten syyttämistä ja viranomaisvaltuuksia, jotka ovat ensisijaisesti kansallisen lainsäädännön kysymyksiä.

Valiokunta suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti toimenpiteisiin, joilla tehostetaan rahoitusmarkkinoiden luotettavuutta ja estetään rikollinen toiminta kansainvälisillä rahoitusmarkkinoilla. Alkuperäiseen ehdotukseen sisältyi kuitenkin sellaisia säännöksiä, jotka eivät vastanneet Euroopan yhteisön perustamissopimuksen määräyksiä.

Direktiiviehdotus on jatkovalmistelussa muuttunut monilta osin. Saadun selvityksen mukaan velvoite säätää rikosoikeudellisista seuraamuksista on poistettu direktiiviehdotuksesta. Valiokunta pitää tätä asianmukaisena ja katsoo ehdotuksen tässä muodossaan vastaavan tältä osin valiokunnan aikaisempia kannanottoja siitä, ettei I pilarin säädöksiin tule sisällyttää rikos-

oikeudellisia velvoitteita (esim. LaVL 14/2001 vp ja LaVL 18/2001 vp).

Direktiivillä veloitettaisiin antamaan toimivaltaiselle viranomaisille tehtävän hoitamisessa tarvittavat valvonta- ja tutkintavaltuudet. Saadun selvityksen mukaan säännösehdotus on muuttunut siten, ettei siihen enää liity valtioneuvoston kannasta ilmeneviä perusoikeuksiin liittyviä ongelmia. Toimivaltuuksien tarkempi sääntely on jäämässä kansallisen lainsäädännön varaan.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 27 päivänä marraskuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Henrik Lax /r	Kari Myllyniemi /kesk
vpj.	Matti Vähänäkki /sd	Kirsi Ojansuu /vihr
jäs.	Sulo Aittoniemi /alk	Susanna Rahkonen /sd
	Leena-Kaisa Harkimo /kok	Tero Rönni /sd
	Erkki Kanerva /sd	Mauri Salo /kesk
	Toimi Kankaanniemi /kd	Timo Seppälä /kok
	Annika Lapintie /vas	Marja Tiura /kok
	Paula Lehtomäki /kesk	Lasse Virén /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.