



js / ps

7.3.2016

Valtiovarainministeriön kirjaamo  
Lainsäädäntöneuvos Janne Häyrynen  
Säädösvalmistelija Anu Pietarinen

### **Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi arvopaperimarkkinalain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laiksi (MAR/MAD)**

Valtiovarainministeriö on 15.2.2016 pyytänyt lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta laiksi arvopaperimarkkinalain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laiksi (MAR/MAD). Esityksen tavoitteena on toteuttaa kansallisessa lainsäädännössä tarvittavat toimenpiteet 3.7.2016 sovellettavaksi tulevan EU:n markkinoiden väärinkäyttöasetuksen (MAR) N:o 596/2014 tiettyjen säännösten noudattamiseksi. Lisäksi rikoslaissa pannaan täytäntöön markkinoiden väärinkäyttödirektiivi (MAD), 2014/57/EU.

Suomen Journalistiliitto kiittää lausuntopyynnöstä ja lausuu hallituksen esitysluonnoksesta kiinnittäen huomion lehdistönvapauden ja sananvapauden tiedotusvälineissä. Journalistiliitto pitää MAR-asetusta ja MAD-direktiivin implementointia tärkeänä markkinoiden toimivuuden kannalta. Asetus mahdollistaa sisäpiirikauppojen kattavamman valvonnan.

Journalistiliiton näkemyksen mukaan hallituksen esitysluonnoksella kansallisessa lainsäädännössä ei ole riittävällä tavalla suojattu lehdistönvapautta MAD-direktiivin ja MAR-asetuksen edellyttämällä tavoilla.

#### Journalistisessa tarkoituksessa tehty ilmaisu tulisi olla sallittu

MAR-asetuksessa ja MAD-direktiivi edellyttävät, että erityisesti sananvapaus tiedotusvälineissä turvataan kansallisessa lainsäädännössä.

MAR-asetuksen 21 artiklan mukaan sovellettaessa 10 artiklaa (sisäpiiritiedon laitton ilmaiseminen), 12 artiklan (markkinoiden manipulointi) 1 kohdan c alakohtaa ja 20 artiklaa (sijoitussuosituksien ja tilastot), jos tietoja ilmaistaan tai levitetään ja jos suosituksia annetaan tai levitetään journalistisiin tarkoituksiin tai tiedotusvälineissä tapahtuvan



js / ps

7.3.2016

muunlaisen ilmaisun tarkoituksiin, tällaista tiedon ilmaisemista tai levittämistä arvioitaessa on otettava huomioon lehdistönvapautta ja ilmaisunvapautta muissa tiedotusvälineissä koskevat säännöt samoin kuin toimittajan ammattia koskevat säännöt paitsi, a) jos kyseisen henkilöt tai heidän lähipiirinsä kuuluvat henkilöt saavat suoraan tai välillisesti hyötyä tai voittoa kyseisten tietojen ilmaisemisesta tai levittämisestä; tai b) kyseisten tietojen ilmaisemisella tai levittämisellä pyritään johtamaan markkinoita harhaan rahoitusvälineiden tarjonnan, kysynnän tai hinnan suhteen.

MAR-asetuksen johdanto-osan 77 kohdan mukaan asetuksessa kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet. Tätä asetusta olisi näin ollen tulkittava ja sovellettava kyseisten oikeuksien ja periaatteiden mukaisesti. Eryteisesti silloin, kun asetuksessa viitataan lehdistönvapautta ja sananvapautta muissa tiedotusvälineissä koskeviin sääntöihin sekä toimittajan ammattia koskeviin sääntöihin tai käytäntöihin, olisi kiinnitettävä huomiota näihin vapauksiin, sellaisena kuin ne on turvattu unionissa ja jäsenvaltioissa ja sellaisina kuin ne on tunnustettu perusoikeuskirjan 11 artiklassa ja muissa asiaa koskevissa määräyksissä.

MAD-direktiivin johdanto-osan 28 kohdan mukaan: "Tämän direktiivin tarkoituksena ei ole miltään osin rajoittaa lehdistönvapautta tai sananvapautta tiedotusvälineissä siltä osin kuin ne taataan unionissa ja jäsenvaltioissa erityisesti perusoikeuskirjan 11 artiklan nojalla ja muissa asiaankuuluvissa säännöksissä. Tätä olisi korostettava erityisesti siltä osin kuin kyse on sisäpiiritiedon ilmaisemisesta sitä koskevien tämän direktiivin säännösten mukaisesti."

Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole huomioitu riittävästi lehdistönvapautta ja sananvapautta toisin kuin direktiivi ja asetus ovat edellyttäneet. Direktiivien riittämätön implementointi johtaa siihen, että kansallinen lainsäädäntö tosiasiaa rajoittaa sananvapautta tiedotusvälineissä, jota direktiivillä ei ole tarkoitettu.

Jokainen Euroopan unionin jäsenvaltio on velvollinen noudattamaan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vakiintuneessa oikeuskäytännössä korostanut, että medialla on keskeinen rooli toimia vallan vahtikoirona. Median rooliin kuuluu välittää tietoa yhteiskunnallisesti merkittävistä asioista, joista kansalaisilla on myös oikeus saada tieto. Valtio ei saa puuttua median rooliin kuin erityisen painavilla perusteilla. (Ks. esim. EIT Pentikäinen v. Suomi, kohdat 87-89).

Arvopapereihin liittyvät väärinkäytösepäilyt tulevat usein ilmi ensiksi median kautta. Median valvonta täydentää viranomaisvalvontaa. Esimerkiksi Nokian Renkaita koskeva väärinkäyttösepäily tuli viranomais-tutkintaan vasta, kun media uutisoi asiasta.



js / ps

7.3.2016

Näin ollen markkinoiden toimivuuden kannalta on tärkeää, että media voi jatkossakin harjoittaa keskeistä rooliaan yhteiskunnassa myös arvopaperimarkkinoiden osalta ilman sanktioiden pelkoa.

Journalistiliitto ehdottaa, että rikoslain 56 luvun 7 § 1 momentin rajoitussäännöksiin lisätään 5 kohta:

5) Joukkoviestintävälineessä journalistisiin tarkoituksiin julkaistuun tietoon, kun tällaisen tiedon ilmaiseminen on sallittua (EU) N:o 596/2014 21 artiklan mukaisesti.

Ehdotettu säännös olisi harmoniassa MAR-asetuksen 21 artiklan ja asetuksen johdanto-osan 77 kohdan kanssa.

Journalistista tarkoitusta koskeva määräys olisi myös tässä yhteydessä perusteltu, sillä osalta arvopaperimarkkinarikoksilta ei enää edellytettäisi teon vaatimaa tahallisuutta, joka olisi aikaisemmin voinut poistaa journalistin rikosoikeudellisen vastuun.

#### Sisäpiiritiedon ilmaisemista koskeva sääntely

MAD-direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan: "Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 2–5 kohdassa tarkoitettu sisäpiiritiedon laitton ilmaiseminen katsotaan rikokseksi ainakin vakavissa tapauksissa ja silloin, kun se on tehty tahallisesti."

MAD-direktiivin 4 artiklan 5 kohdan mukaan: "Tätä artiklaa sovellettaessa otetaan huomioon tarve suojella lehdistönvapautta ja sananvapautta." Artiklan kohtaa ei kuitenkaan ole millään tavalla huomioitu hallituksen esitysluonnoksessa kohdan 1 edellyttämällä tavalla.

Esitetyn rikoslain 51 luvun 7 § 3 momentin rajoitusperusteella on implementoitu ainoastaan MAD-direktiivin 4 artiklan 2 kohta. Sen sijaan rajoitusperusteessa ei ole huomioitu MAD-direktiivin 4 artiklan 5 kohtaa tai MAD-direktiivin johdanto-osan 28 kohtaa, jossa edellytetään erityisesti lehdistönvapauden turvaamista sisäpiiritiedon ilmaisemista koskevassa sääntelyssä.

Jotta direktiivi olisi harmoniassa kansallisen lainsäädännön kanssa, Journalistiliitto ehdottaa, että 7 § 3 momentin lisätään rajoitusperuste, joka takaisi MAD-direktiivin 4 artiklan 5 kohdan ja MAR-asetuksen 21 artiklan turvaaman suojelun:

(..) tai ilmaisu on tehty journalistisessa tarkoituksessa asetuksen (EU) N:o 596/2014 21 artiklan mukaisesti.

Lisäksi 7 § 3 momentin yksityiskohtaisiin perusteluihin (s. 40) tulisi lisätä viittaussäännös:



js / ps

7.3.2016

Jos viesti julkaistaan joukkoviestintävälineessä, ilmaisun sallittavuuden arvioinnissa on erityisesti otettava huomioon ilmaisun journalistinen tarkoitus ja sananvapaus perus- ja ihmisoikeutena ja (EU) N:o 596/2014 21 artikla.

Mikäli muutoksia ei tehdä, vaarana on, että liikkeenlaskijoita koskevia yhteiskunnallisesti merkittäviä asioita tai väärinkäsityksiä ei voida käsitellä tiedotusvälineissä, jos kansallinen rikoslaki ei takaa erityis-suojelua journalistisessa tarkoitukselle tehdylle ilmaisulle.

Tämä voi johtaa siihen, ettei yhteiskunnallisesti merkittävistä arvopäiväväärinkäytöksistä enää uutisoida, jos ilmaisu on lähtökohtaisesti kriminalisoitu lainsäädännössä, eikä lainsäädännössä ole journalistista tarkoitusta koskevaa poikkeusperustetta.

Lainsäädäntö voi näivettää yhteiskunnallista keskustelua (ns. *chilling-effect*), joka ei olisi sopusoinnussa esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa.

#### Tutkinta- ja valvontatoimet eivät saa vaarantaa lähdesuojaa

Journalistiliitto katsoo, että asetus edellyttää sitä, että kansallisessa lainvalmistelussa otetaan huomioon myös journalistin ammattieettiset säännöt ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka velvoittaa Suomea ja kaikkia unionin jäsenvaltioita.

Journalistien lähdesuoja on turvattu Journalistin ohjeissa, oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 20 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä.

EIT on useissa ratkaisussa (Ks. mm. Goodwin v. Yhdistyneet kansakunnat 27.3.1996, Voskuil v. Alankomaat 22.11.2007 ja Telegraaf Media Nederland Landelijk Media B.V. ja muut v. Alankomaat 22.11.2012) katsonut, että valtion viranomaiset eivät voi velvoittaa journalistia paljastamaan lähdeään. Lisäksi useissa ratkaisuissa EIT on katsonut, etteivät kotietsinnät saa kohdistua journalisteihin tai tiedotusvälineisiin, jos etsinnän tarkoituksena on paljastaa lähde. (Ks. mm. Tillack v. Belgia 27.11.2007 ja Martin ja muut v. Ranska 12.4.2012)

Yhtiötä koskeva sisäpiiritieto saattaa tulla tiedotusvälineen tietoon luotettavalta lähteeltä (ns. *whistleblower*). Lähde usein paljastaa luottamuksellista tietoa toimittajalle yhteiskunnallisen epäkohdan käsittelemiseksi. Lähde haluaa varmistua siitä, ettei hänen identiteettiään paljasteta.

Journalistiliitto pitää tärkeänä sitä, että tutkinta- ja valvontavaltuuksia koskevassa kansallisessa jatkovalmistelussa otetaan huomioon se, etteivät valvontatoimet kohdistu toimittajiin tai tiedotusvälineisiin. MAD-direktiivin tarkoitus ei ollut heikentää sananvapautta millään tavalla.



js / ps

7.3.2016

Kun toimivaltuuksia selvitetään jatkovalmistelussa, Journalistiliitto ehdottaa lakiin Finanssivalvonnasta vastaavaa säännöstä, joka on tietoyhteiskuntakaaren 127 §:ssä:

Finanssivalvonnan tutkinta- tai valvontatoimia ei saa kohdistaa oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 20 § tarkoitettujen tietojen selville saamiseksi.

Säännös ottaisi riittävällä tavalla huomioon MAR-asetuksessa ja MAR-direktiivissä sekä Euroopan unionin jäsenvaltioiden oikeuskulttuureissa turvattu lehdistönvapauden.

Helsingissä 7.3.2016

Petri Savolainen  
Edunvalvontajohtaja, OTK

Jussi Salokangas  
Työehtoasiamies, OTM