



Valtiovarainministeriö

VM019:00/2015

**LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI ARVOPAPERIMARKKINALAIN MUUTTAMISESTA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (MAR/MAD)**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta asiasta. Asiassa on kysymys valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvan EU-sääntelyn toimeenpanosta. Oikeusministeriö ei ole tehnyt systemaattista vertailua EU-normiston ja pykäläehdotusten välillä eikä siten arvioinut toimeenpanon yksityiskohtia. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

*Määräaikainen kaupankäyntikielto*

2. lakiehdotuksen 37 [b] §:n mukaan Finanssivalvonta voi määrääjäksi, enintään viideksi vuodeksi, kieltää luonnollista henkilöä käymästä kauppaa rahoitusvälineillä omaan tai määräysvaltayhteisönsä lukuun, jos tämä laiminlyö tai rikkoo markkinoiden väärinkäyttöasetuksen 14-15 artiklan säännöksiä sisäpiirikaupoista, sisäpiirintiedon laitonta ilmai-

\\ohna01\Home\OH9\o925298\Documents\lausut\marmad\vm 73 (marmad) mk.docx

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

semista koskevasta kiellosta tai markkinoiden manipulointia koskevasta kiellosta, 16 artiklan 1-2 kohdan säännöksiä markkinoiden väärinkäytön estämisestä ja havaitsemisesta, 17 artiklan 1, 2, 4, 5 tai 8 kohdan säännöksiä sisäpiirintiedon julkistamisesta, 18 artiklan 1-6 kohdan säännöksiä sisäpiirilueteloista, 19 artiklan 1-3 kohdan, 5-7 kohdan tai 11 kohdan säännöksiä johtohenkilöiden liiketoimista taikka 20 artiklan 1 kohdan säännöksiä sijoitussuosituksista. Ehdotettu toimivaltuus on uusi.

Kuten säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, ehdotetut toimivaltuudet ovat merkityksellisiä perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaisen elinkeinon ja ammatin harjoittamisen vapauden kannalta. Perustusvaliokunta ei ole kuitenkaan yleensä pitänyt tällaisia valtuuksia valtiosäännön kannalta ongelmallisina (esimerkiksi PeVL 28/2008 vp ja PeVL 67/2002 vp).

Yleensä eräs kriteereistä on kuitenkin ollut se, että sääntelyn kohderyhmä on ollut hyvin suppea (ks. esim. PeVL 55/2001 vp). Nyt esitettävää kieltä ei ole rajattu esimerkiksi sijoituspalveluyrityksen työntekijöihin, vaan esitettävä kieltä voi periaatteessa kohdistua *jokaiseen*. Kielto voidaan kuitenkin määrätä vain säännöksessä täsmällisesti yksilöityjen tekojen ja laiminlyöntien osalta, ja kyseisiin tekoihin ja laiminlyönteihin voivat syyllistyä vain ne henkilöt, joita kyseiset MAR:n velvollisuudet koskevat. Esitysluonnoksen perusteluiden mukaan ainoastaan MAR:n 14 ja 15 artiklan säännökset sisäpiirikaupoista, sisäpiirintiedon laittomasta ilmaisemisesta sekä markkinoiden manipuloinnista kohdistuvat lähtökohtaisesti kaikkiin finanssimarkkinoilla toimiviin luonnollisiin henkilöihin.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan EU-asetukseen perustuva säännösehdotus ei ole täsmällisesti ja tarkkarajaisesti säädettyä perustuslain vastainen. Oikeusministeriön käsityksen mukaan jatkovalmistelussa tulisi kuitenkin selvittää, mahdollistaako EU-sääntely suhteellisuusperiaatteen asianmukaisemman huomioonottamisen esimerkiksi siten, että säännösperustaisesti edellytettäisiin lievempien keinojen käyttämistä ennen kieltomääräyksen antamista (ks. esim. Finanssivalvonnasta annetun lain 26 §).

### *Oikeus päästä kaupankävijöiden järjestelmiin*

2. lakiehdotuksen 21 §:n 3 momentin mukaan Finanssivalvonnalla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada vakiomuotoisia tietoja hyödykejohdannaisiin liittyvillä spot-markkinoilla toimivilta markkinaosapuolilta, raportteja liiketoimista sekä päästä suoraan kaupankävijöiden järjestelmiin.

Säännös perustuu toimeenpantavana olevan asetuksen 23 artiklan 2 kohdan c alakohtaan, jonka mukaan viranomaisella on oltava hyödykejohdannaisten osalta valtuus pyytää vakiomuotoisia tietoja niihin liittyvillä spot-markkinoilla toimivilta markkinaosapuolilta, saada raportteja liiketoimista ja *päästä suoraan kaupankävijöiden järjestelmiin*.

Säännöksen perusteluissa ei kuvata tarkemmin, mitä oikeus päästä kaupankävijöiden järjestelmiin tarkoittaa. Koska kyseinen oikeus saattaa merkitä teknisen käyttöyhteyden avaamista henkilörekistereihin, on säännösehdotuksen sisältöä tarkasteltava jatkovalmistelussa henkilötietojen suojaan liittyvät näkökohdat huomioiden.

*Viittaus rikoslakiin (Arvopaperimarkkinalaki 18 luvun 2 §)*

Vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaan informatiivisissa viittauksissa rikoslakiin ei toisteta syyksiluettavuusvaatimusta. Säännöksen 1 momentista tulee tämän vuoksi poistaa sanat "tahallisesta tai törkeästä huolimattomuudesta tapahtuvasta".

*Turvaamistoimen hakeminen (FivaL 35 a §)*

Esityksen 2. lakiehdotukseen sisältyy esitys uudeksi säännökseksi. Finanssivalvonnasta annettuun lakiin otettaisiin uusi 35 a §, jonka mukaan Finanssivalvonnalla on oikeus hakea käräjäoikeudelta seuraamusmaksun, rikemaksun tai uhkasakon maksamisen turvaamiseksi omaisuutta asetettavaksi takavarikkoon, josta säädetään oikeudenkäymiskaaren 7 luvussa. Finanssivalvontaa ei kuitenkaan määrättäisi asettamaan ulosottokaaren (705/2007) 8 luvun 2 §:ssä tarkoitettua vakuutta.

Oikeusministeriöllä ei ole esitykseen huomauttamista siltä osin kuin se koskee turvaamistoimen hakemista seuraamus- tai rikemaksun turvaamiseksi. Säännös on tältä osin identtinen sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain (590/2013) 31 c §:n kanssa.

Oikeusministeriö ei kuitenkaan pidä perusteltuna turvaamistoimen käyttämistä uhkasakon osalta, eikä asianomainen asetukseen ministeriön käsityksen mukaan tällaista edellytä. Kun uhkasakko asetetaan, ei ole aihetta katsoa, että olisi sellainen OK 7:1:ssä edellytetty saatava, jonka turvaamiseksi omaisuutta voitaisiin asettaa takavarikkoon. Tällainen saatava syntyy pikemminkin vasta sitten, kun asianomaisen henkilön käyttäytymisen johdosta uhkasakko tuomitaan maksettavaksi. Oikeusministeriö ei pidä turvaamistoimen käyttämistä perusteltuna tällöinkään. Ylipäätään OK 7:1:n mukainen turvaamistoimi on käytettävissä pääasiavaatimuksen täytäntöönpanon turvaamiseksi, kuten OK 7:4:stä ilmenee, ei menettelyn kulkua koskevan pakkokeinon täytäntöönpanon turvaamiseksi. Oikeusministeriö ei näe edes käytännöllistä tarvetta tällaiselle säännökselle. Turvaamistoimi voidaan pitää perusteltuna lähinnä silloin, kun uhkaa suuri rahamääräinen seuraamus ja kun on todellinen riski omaisuuden hävittämisestä.

Oikeusministeriö katsoo, että mainitun 35 a §:n alku tulee muuttaa seuraavasti:

Finanssivalvonnalla on oikeus hakea käräjäoikeudelta seuraamusmaksun tai rikemaksun maksamisen turvaamiseksi — —

*Seuraamusmaksun enimmäismäärä (FivaL 41 a §)*

Säännöksen 8 momentti po. "— — enintään kolme kertaa niin suuri (poist. suurempi) kuin teolla tai laiminlyönnillä saatu hyöty — —". Myös asetuksen suomenkielisen version 30 artiklan 2 kohdan h alakohdassa (EUVL L 173/1, 12.6.2014, sivu 48) on tältä osin käännösvirhe, po. "jotka ovat vähintään kolme kertaa niin suuret (poist. suuremmat) kuin rikkomisen johdosta saadut voitot tai vältetyt tappiot".

Englanninkielisessä, ranskankielisessä ja ruotsinkielisessä versiossa viitataan johdonmukaisesti kolminkertaiseen maksuun, ei kolme kertaa suurempaan ("at least three times the amount", "d'au moins trois fois le montant", "på minst tre gånger beloppet").

*Sisäpiirintiedon väärinkäyttö (RL 51:1)*

*Syyksiluettavuus.* Oikeusministeriö toteaa, että perusteluista (HE-luonnos, s. 39) on syytä poistaa harhaanjohtavana lausuma, jonka mukaan direktiivin 3 artiklan 3 kohta on tulkittavissa siten, että artiklan a—d (ala)kohdassa tarkoitettujen sisäpiiriläisten osalta tietoisuus sisäpiirintiedon luonteesta on presumoitu. Artikla ei edellytä muun kuin tahallisen menettelyn kriminalisoimista (ks. 1 kohta in fine), ja olosuhdetahallisuuden (samoin kuin törkeän huolimattomuuden) sisältö määräytyy tarkemmin kansallisessa lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä. Selvää on, että sovellettaessa rikoslain 51 luvun 1 §:n säännöstä kysymys ei voi olla presumtiosta, vaan tahallisuuden on peitettävä tiedon luonne sisäpiirintietona tai suhtautumisen tiedon luonteeseen on oltava törkeän huolimaton.

*Korotettu tahallisuusvaatimus.* Pykälän 1 momentista ehdotetaan poistettavaksi korotettua tahallisuusvaatimusta ilmentävä edellytys taloudellisen hyödyn hankkimistarkoituksesta. Perustelujen mukaan tarkoitusta koskevaa tunnusmerkkiä voidaan pitää tarpeettomana siksi, että rahoitusvälineiden kaupassa voidaan aina katsoa olevan kyse tarkoituksesta hankkia taloudellista hyötyä. Lisäksi korotettua tahallisuusvaatimusta voidaan pitää ristiriitaisena tunnusmerkistössä edellytetyn törkeää huolimattomuutta koskevan syyksiluettavuuden vaatimuksen kanssa. (HE-luonnos, s. 39.)

Edellytystä perusteltiin arvopaperimarkkinarikoksia koskevassa hallituksen esityksessä (254/1998 vp) seuraavasti:

"On kuitenkin tilanteita, joissa sisäpiirintietoa saanut henkilö on velvollinen ryhtymään arvopaperikauppoihin. Esimerkiksi yhtiön hallituksen jäsenet voivat olla velvollisia huolehtimaan yhtiön osakkeiden myymisestä sen vuoksi, että lainsäädäntö velvoittaa yhtiön määrääjassa luopumaan tie-

tyistä osakkeista. Jos luovutus johtuu tällaisen velvollisuuden täyttämisestä, kysymyksessä ei ole sisäpiirintiedon hyväksikäyttäminen, vaikka luovutuksesta olisikin ollut hyötyä."

Oikeusministeriö toteaa, että tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi yrityskauppavälön johdosta. Kilpailulain (948/2011) 25 §:n mukaan yrityskaupalle voidaan asettaa ehtoja, joiden toteuttaminen saattaa edellyttää kaupankäyntiä rangaistussäännöksen kohteena olevilla rahoitusvälineillä. Velvollisuus voi olla seurausta myös esimerkiksi vähemmistöosakasta irtautumiseen velvoittavasta myötämyyntiehdon (drag-along) sisältävästä osakassopimuksesta.

Oikeusministeriö pitää korotetun tahallisuusvaatimuksen poistamista sinänsä perusteltuna. Ministeriön käsityksen mukaan tunnusmerkin soveltamisalaan sisältyvät tilanteet tulevat olennaisilta osin katetuiksi MAR:n 9 artiklan laillisia toimintatapoja koskevien säännösten perusteella (ks. 7.2 §).

Oikeusministeriön käsityksen mukaan perusteluista tulisi kuitenkin poistaa viittaus tunnusmerkin tarpeettomuuteen ja ristiriitaisuuteen; poistoa puoltaa ennen kaikkea ehdotettu uusi 7.2 §:n viittaussäännös. Tunnusmerkki on nykytilanteessa tarpeellinen eikä sitä voida pitää myöskään ristiriitaisena. Lähes vastaava tunnusmerkki sisältyy esimerkiksi vastikään säädettyyn törkeää luonnonsuojelurikosta koskevaan rangaistussäännökseen (ks. HE 55/2015 vp, s. 19 ja rikoslain 48 luvun 5 a § 1 mom. 2 k: "tavoitellaan huomattavaa taloudellista hyötyä"; säännökseen sovellettava syyksiluettavuuden aste on törkeä huolimattomuus, ks. 5.1 §:n johdantokappale).

*Toimeksiannon peruuttaminen tai muuttaminen.* Säännöksen 1 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi toimeksiannon peruuttamista tai muuttamista koskeva tekoatapatusmerkki.

Säännös on rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvän täsmällisyysvaatimuksen kannalta jossakin määrin ongelmallinen. Nykyisen rangaistussäännöksen esitöiden mukaan rangaistavaa ei ole jättää arvopapereita luovuttamatta tai hankkimatta sisäpiirintiedon vuoksi, vaikka sekin on tiedon hyväksikäyttämistä (ks. HE 254/1998 vp, RL 51:1.1 1 k:n yksityiskohtaiset perustelut).

Epäselväksi jää ainakin se, tarkoitetaanko toimeksiannolla pelkästään markkinalla jo olevaa osto- tai myyntitoimeksiantoa vai myös esimerkiksi omaisuudenhoitajalle annettua toimeksiantoa ns. sisäpiiriläisen hankintaohjelmasta, jonka omaisuudenhoitaja edelleen toteuttaa yksittäisillä markkinalle annettavilla osto- ja myyntitoimeksiannoilla?

Joka tapauksessa toimeksianto on syytä säännöksessä kytkeä nimenomaisesti rahoitusvälineisiin esimerkiksi seuraavasti:

1) luovuttamalla tai hankkimalla rahoitusvälineen omaan tai toisen lukuun ~~tai~~ taikka peruuttamalla tai muuttamalla rahoitusvälinettä koskevaa [/vaihtoehtoisesti: rahoitusvälineen luovuttamista tai hankkimista koskevaa] toimeksiantoa, ~~taikka~~

2) neuvomalla suoraan tai välillisesti toista rahoitusvälineen hankinnassa tai luovutuksessa taikka rahoitusvälinettä koskevan toimeksiannon peruuttamisessa tai muuttamisessa, ~~taikka~~

Yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi syytä selventää, että direktiivin 3 artiklan 4 kohdan mukaisesti toimeksiannon peruuttaminen tai muuttaminen koskee tilannetta, jossa toimeksianto on annettu ennen kuin asianomaisella henkilöllä oli hallussaan sisäpiiritietoa, ja peruuttaminen tai muuttaminen tapahtuu siten sisäpiirintiedon saamisen jälkeen.

Perusteluissa tulisi ottaa kantaa myös siihen, kattaako luovuttaminen ja hankkiminen direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun tilanteen, jossa rahoitusvälineitä hankitaan tai luovutetaan "välillisesti". Oikeusministeriö toteaa, että välillinen kaupankäynti on käsitteenä jokseenkin epäselvä. Tältä osin perusteluissa voisi tarvittaessa viitata esimerkiksi rikoslain 5 luvun 4 §:n säännöksiin välillisestä tekemisestä, jonka nojalla direktiivi voisi tulla katetuksi ehdotetulla tunnusmerkistöllä. Jos käsite on kuitenkin tarpeen lisätä tunnusmerkistöön nimenomaisesti, tulee sen merkitys selvittää konkreettisella esimerkillä.

Perusteluissa voisi todeta myös, että neuvomisen käsite kattaa direktiivin 3 artiklan 6 ja 7 kohdassa tarkoitetun suosituksen, suosittelun ja houkuttelun.

*Neuvon hyväksikäyttäminen (2 mom.).* Säännöksen perustelut ovat epäselvät. Perustelujen mukaan (s. 39) momentin nojalla rangaistavaa olisi "sisäpiirintiedon käyttö rahoitusvälineen hankinnassa — —, jos se tapahtuisi toisen antaman neuvon perusteella".

Oikeusministeriö toteaa, että jos kysymys on sisäpiirintiedon käytöstä perusteluissa kuvatulla tavoin, on teko rangaistava jo 1 momentin 1 kohdan perusteella. Sitä vastoin 2 momentti koskisi tilanteita, joissa tekijällä ei ole sisäpiirintietoa, vaan rahoitusvälineen hankkiminen tai luovuttaminen perustuu tekijän saamaan sisäpiirintietoa hyväksi käyttämällä annettuun neuvoon. Säännöksellä on tarkoitus täyttää direktiivin 3 artiklan 7 kohdan velvoite, jonka mukaan suosituksen tai houkuttelun käyttäminen on sisäpiirinkauppaa, jos suositusta tai houkuttelua käyttävä henkilö tietää suosituksen tai houkuttelun perustuvan sisäpiiritietoon. Säännöksen perusteluja on syytä selventää toteamalla, että kyse on tilanteesta, jossa neuvoa käyttävällä ei ole sisäpiiritietoa, mutta hän on olosuhdetahallisuuden edellyttämällä tavalla selvillä siitä, että hänen saamansa neuvo perustuu sisäpiirintietoon.

Säännöksen 2 momentissa sana "henkilö" tulee korvata vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaisesti pronomiinilla "se" ("Sisäpiirintiedon väärinkäytöstä tuomitaan myös se henkilö, joka käyttää — —").

Joka tapauksessa säännökseen tulee selvyiden vuoksi lisätä nimenomainen syyksiluettavuutta koskeva tunnusmerkki (esimerkiksi "joka tahallaan käyttää hyväksi"), koska syyksiluettavuudesta säädetään myös 1 momentissa.

#### *Sisäpiirintiedon ilmaiseminen (RL 51:2 a)*

Oikeusministeriö katsoo, että rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvän korostetun täsmällisyysvaatimuksen kannalta tunnusmerkistöön tulisi lisätä sana "toiselle" (ks. myös direktiivin 4 artiklan 2 kohta "ilmaisee kyseisen tiedon muulle henkilölle").

Rikoslaisissa vakiintuneen käytännön mukaan sellaisissa rikoksissa, joissa tekotapana on ilmaiseminen, on yleensä säädetty rangaistavaksi myös tiedon välittäminen ja luovuttaminen (esim. turvallisuussalaisuuden paljastaminen, tuottamuksellinen turvallisuussalaisuuden paljastaminen, terroristiryhmän toiminnan edistäminen ja vakoilu).

Jos tekotapana on ainoastaan ilmaiseminen, voidaan säännöksen tulkita kattavan vain ne tapaukset, joissa sisäpiirintieto on ollut konkreettisesti tekijän omassa tiedossa ja joissa hän on itse ilmaissut tiedon edelleen. Ulkopuolelle jäisi esimerkiksi teko, jossa sisäpiirintieto sisältyy tekijän hallussa olevaan asiakirjaan, jonka hän luovuttaa edelleen, tai asiakirjaan, jonka hän välittää edelleen pitämättä sitä itse hallussaan.

Jos myös nämä tekotavat halutaan säätää rangaistavaksi, oikeusministeriö ehdottaa harkittavaksi, että säännöstä täydennettäisiin selvyiden vuoksi välittämistä ja luovuttamista koskevalla tunnusmerkillä ("oikeudettomasti välittää, luovuttaa tai ilmaisee").

Rangaistussäännös on merkityksellinen perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden kannalta. Huomioon on otettava huomioon myös MAR 21 artiklan säännökset tietojen levittämisestä journalistisissa tarkoituksissa ja MAD 4 artiklan 5 kohdan säännös, jonka mukaan artiklaa sovellettaessa otetaan huomioon tarve suojella lehdistönvapautta ja sananvapautta. Perusteluissa voisi tältä osin viitata ainakin direktiivin mukaiseen tulkintaan ja 7 §:n 3 momentin rajoitussäännökseen, jonka mukaan rangaistussäännöstä ei sovelleta, jos teko tapahtuu osana työn, ammatin tai tehtävien tavanomaista suorittamista.

#### *Markkinoiden manipulointi (RL 51:3 ja 4)*

Rikoslain 51 luvun 3 §:ää koskevan säännösehdotuksen mukaan markkinoiden manipuloinnin tunnusmerkistö kuuluisi: "[j]oka manipuloi markkinoita". Rangaistussäännös sai-

si asiallisen sisältönsä käytännössä kokonaan EU-asetuksesta. Ehdotetun 6 §:n (1 momentin) 4 kohdan määritelmäsäännöksen mukaan markkinoiden manipuloinnilla tarkoitetaan markkinoiden väärinkäyttöasetuksen 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja toimintoja.

Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on kohtuudella ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (esim. PeVL 3/2015 vp, s. 2, PeVL 56/2014 vp, s. 2/II ja 3/I, PeVL 6/2014 vp, s. 2/I, PeVL 16/2013 vp, s. 2/I, PeVL 26/2002 vp, s. 2/I.)

Oikeusministeriö toteaa, että periaatteen kanssa olisi paremmin sopusoinnussa, että tekotapatunnusmerkki ilmaistaisiin täsmällisesti rikoslaissa. Koska kysymyksessä on direktiivin täytäntöönpano, ei ole estettä toistaa tunnusmerkistöä kansallisessa lainsäädännössä.

Viittaus asetukseen on ongelmallinen myös sen vuoksi, että asetuksen säännökset eivät ole suoraan yhteensopivia rangaistuksia koskevan sääntelyn kanssa.

MAR 12 artiklan viittaukset todennäköisyyksiin ovat ristiriidassa ehdotetun tahallisuusvaatimuksen kanssa ("todennäköisesti antaa", "todennäköisesti varmistaa").

Erityisen ongelmallinen on 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan loppukappaleen lausuma käännetyistä todistustaakasta ("jollei — — henkilö osoita, että tällainen liiketoimi, toimeksiänto tai toiminta on toteutettu oikeutetuilla perusteilla — —"). Rikosasioissa todistustaakka on kantajalla (oikeudenkäymiskaari 17:3.1). Syyllisyyskysymyksen osalta todistustaakan säilyttämistä kantajalla edellytetään myös juuri hyväksytyyn syyttömyys-olettamadirektiivin 6(1) artiklassa (PE-CONS 63/15), josta Suomi ei voi kansallisella lainsäädännöllään poiketa.

Tämän vuoksi rangaistussäännös on syytä muotoilla direktiivin 5 artiklaa mukailleen, kuten muutoinkin pantaessa täytäntöön rikosoikeudellista sääntelyä edellyttäviä direktiivejä. Oikeusministeriö ehdottaa, että säännös muotoillaan esimerkiksi seuraavasti:



## 3 §

*Markkinoiden manipulointi [/vääristäminen]*

Joka manipuloi markkinoita

1) antamalla toimeksiannon taikka ryhtymällä liiketoimeen tai muuhun näihin rinnastettavaan toimintaan<sup>1</sup>, joka

a) antaa väärän tai harhaanjohtavan käsityksen rahoitusvälineen tai siihen liittyvän hyödykettä koskevan spot-sopimuksen tarjonnasta, kysynnästä tai hinnasta,

b) varmistaa, että rahoitusvälineen tai siihen liittyvän hyödykettä koskevan spot-sopimuksen hinta asettuu epänormaalille tai keinotekoiselle tasolle, taikka

c) vaikuttaa rahoitusvälineen tai siihen liittyvän hyödykettä koskevan spot-sopimuksen hintaan ja jossa käytetään keinotekoista tai muuta vilpillistä menettelyä tai järjestelyä, taikka

2) hankkiakseen itselleen tai toiselle taloudellista hyötyä levittämällä tiedotusvälineissä tai muulla tavoin tietoa, joka antaa väärän tai harhaanjohtavan käsityksen rahoitusvälineen tai siihen liittyvän hyödykettä koskevan spot-sopimuksen tarjonnasta, kysynnästä tai hinnasta tai varmistaa, että rahoitusvälineen tai siihen liittyvän hyödykettä koskevan spot-sopimuksen hinta asettuu epänormaalille tai keinotekoiselle tasolle,

on tuomittava *markkinoiden manipuloinnista [/vääristämisestä]* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Markkinoiden manipuloinnista [/vääristämisestä] tuomitaan myös se, joka manipuloi viitearvon laskentaa antamalla väärän tai harhaanjohtavan tiedon tai toimimalla muulla näihin merkitykseltään rinnastuvalla tavalla.

Yritys on rangaistava.

---

<sup>1</sup> Perusteluissa voisi todeta, että käsite "toiminta" kattaa myös MAD 5 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettua "toimintatavalla".

Perusteluissa todettaisiin, että säännös perustuu direktiiviin ja sen tulkinnassa otetaan huomioon direktiiviä ja soveltuvin osin myös asetuksen 12 artiklaa koskeva tulkintakäytäntö. Perusteluissa tulisi lisäksi määritellä, mitä tarkoitetaan viitearvon laskennan manipuloinnilla (riippumatta siitä, sisältyykö aineellinen tunnusmerkistö OM:n ehdotuksen mukaisesti pykälään vai määritelmäsäännöksen kautta asetukseen). Perustelujen laatimistavan osalta tähän voi hakea johtoa esimerkiksi HE 254/1998 vp:n yksityiskohtaisista perusteluista.

Avoimia tunnusmerkistötekijöitä (esimerkiksi direktiivin 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettu "muu toiminta") on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty lähtökohtaisesti rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisina (esim. PeVL 26/2014 vp, s. 3/I, PeVL 6/2014 vp, s. 3/I, PeVL 48/2002 vp, s. 3/II). Kansallinen tekoapatunnusmerkki on syytä kirjoittaa tältä osin esimerkiksi muotoon 'muu näihin rinnastettava toiminta'. Samasta syystä 2 momentin säännös (direktiivin 2 kohdan d alakohdassa: "muu toiminta") tulisi kirjoittaa esimerkiksi muotoon "toimimalla muulla näihin merkitykseltään rinnastuvalla tavalla". Vähimmäisvaatimuksena on, että perusteluissa täsmennetään, millaiseen muuhun toimintaan säännöksiä voidaan soveltaa. Täsmennys ei ole ristiriidassa direktiivin kanssa, koska direktiivi edellyttää vain vakavimpien tapaus-ten rankaisemista (5 artiklan 1 kohta).

HE-luonnoksessa säännöksestä ehdotetaan poistettavaksi korotettua tahallisuusvaatimusta ilmentävä edellytys *taloudellisen hyödyn hankkimistarkoituksesta*. Oikeusministeriö yhtyy VM:n tästä esittämiin perusteluihin 1 kohdan osalta (numerointi viittaa edellä esitettyyn OM:n säännösehdotukseen). Toimeksiannon antamisessa ja liiketoi-miin ryhtymisessä voidaan käytännössä aina katsoa olevan kyse tarkoituksesta hankkia taloudellista hyötyä (esim. harhaanjohtavat osto- tai myyntitarjoukset taikka näennäis-kaupat).

Sitä vastoin vaatimus tulisi säilyttää 2 kohdassa tarkoitettun tiedon levittämisen osalta. Kuten arvopaperimarkkinarikoksia koskevassa hallituksen esityksessä 254/1998 vp to-detaan, riittävän tarkkarajaisen kurssin vääristämistä koskevan säännöksen laatiminen on erityisen vaikeaa. Tämän vuoksi tahallisuusvaatimus on asetettava tiukaksi, ja sään-nöksen keskeisin tunnusmerkki sisältyy teolta edellytettävään tarkoitukseen. Sovelta-misen tulee edellyttää tarkoitusta käyttää vääristynyttä kurssia hyväksi, eikä mitä ta-hansa tietojen levittämistä, joka antaa harhaanjohtavan käsityksen rahoitusvälineen hinnasta. Myös direktiivin sanamuoto sisältää edellytyksen, että tietojen levittämisestä koituu tiedon levittäneelle henkilölle itselleen tai toiselle henkilölle etua tai hyötyä.

Sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden kan-nalta (ks. PeVL 4/2005 vp, s. 4/I). Sananvapaus turvaa muun muassa lehdistön toimituk-sellista työskentelyä ja kaupallista viestintää (ks. HE 309/1993 vp, s. 56—57). Esimerkik-

si julkisen kaupankäynnin kohteena olevien yhtiöiden toiminnasta tulee voida käydä julkista keskustelua. Sananvapauden osalta on otettava huomioon myös MAR 21 artiklan säännökset tietojen levittämisestä journalistisissa tarkoituksissa. Perusteluissa voisi todeta, että hyötyä koskevalla korostetulla tahallisuusvaatimuksella varmistetaan, että sääntely ei rajoita artiklassa tarkoitettua lehdistönvapautta eikä ilmaisunvapautta.

Oikeusministeriö ehdottaa harkittavaksi, että rikosten nimikkeissä säilytettäisiin voimassa olevassa lainsäädännössä käytetty käsite "vääristäminen". Rikosnimike markkinoiden vääristäminen on vakiintunut muun muassa oikeuskirjallisuudessa, eikä nimikkeen muuttamiselle lainasanaksi ole esitetty muita perusteluita kuin se, että nimike vastaisi direktiivin ja asetuksen sanamuotoa. Vääristäminen tuo myös selvemmin esiin, että kysymys on vilpillisestä toiminnasta.

*Törkeä arvopaperimarkkinoita koskeva tiedottamisrikos (RL 51:5 a)*

Esitysluonnoksessa esitetään rikoslakiin lisättäväksi törkeää arvopaperimarkkinoita koskevaa tiedottamisrikosta koskeva rangaistussäännös, johon liittyy ankara rangaistusuhka (4 v vankeutta). Esityksen perustelut ovat kuitenkin tältä osin huomattavan suppeat. Yleisperusteluissa, joissa sääntelyn nykytilaa ja tarvetta tulisi hallituksen esityksen laatimisoheiden mukaan analysoida, todetaan rangaistussäännösten tarpeesta ainoastaan, että

"Lukuun ehdotetaan myös uutta, arvopaperimarkkinoita koskevan tiedottamisrikoksen törkeää tekemuotoa. Ehdotus on kansallinen." (s. 27 ja 29)

Yleisperusteluihin kuuluvia seikkoja tuodaan tosin esille yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 41), mutta nämäkin jäävät varsin yleisluontoisiksi.

Rikoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä eduskunta edellytti, että etenkin valmisteltaessa sellaisia rangaistussäännöksiä, joihin on tarkoitus sisällyttää vankeusrangaistusuhka, on yhteistyössä oikeusministeriön kanssa varmistauduttava siitä, että ehdotettu sääntely on sopusoinnussa rikoslain ja sen uudistamisessa noudatettavien periaatteiden kanssa (LaVM 22/1994 vp). Tällöin on kiinnitettävä huomiota muun muassa perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä seuraaviin kriminalisointiperiaatteisiin, laillisuusperiaatteeseen ja muihin rikoslain säännösten valmistelussa vakiintuneisiin periaatteisiin.

Uuden rangaistussäännöksen tarve on perusteltava. Kriminalisoinnille on oltava painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (PeVL 23/1997 vp). Suhteellisuusvaatimus puolestaan edellyttää sen arvioimista, onko kriminalisointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi. Tältä osin tulee arvioida, onko vastaava tavoite saavutettavissa muulla perusoikeuteen vähemmän puuttavalla tavalla kuin kriminalisoinnilla. Myös rangaistusseuraamuksen ankaruus

on yhteydessä suhteellisuusvaatimukseen. (PeVL 23/1997 vp.). Lakivaliokunta on muun muassa edellyttänyt, että säädettävän kriminalisoinnin tulee olla ennaltaehkäisevä eli uuden rangaistussäännöksen on voitava perustellusti olettaa edes jossain määrin vaikuttavan tarkoitetulla tavalla (LaVL 9/2004 vp).

*Jotta kriminalisointiperiaatteiden toteutumista voitaisiin arvioida, olisi valmistelussa esitettävä kuvaus muun muassa ongelmasta ja sen laajuudesta, tapauksiin liittyvästä oikeuskäytännöstä, kansainvälisestä lainsäädännöstä ja käytännöstä, sääntelyn tosiasiallisesta suhteesta markkinoiden vääristämiseen ja sisäpiirintiedon väärinkäyttöön sekä arvioitava ratkaisuvaihtoehtoja suhteessa suojelutavoitteen saavuttamiseen olenaisesti nyt esitettyä laajemmin.*

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategisen ohjelman (29.5.2015; s. 27) mukaan EU-säännösten toimeenpanossa pidättäydytään kansallisesta lisäsääntelystä. Nyt käsillä oleva luonnos hallituksen esitykseksi koskee kiireellistä direktiivin täytäntöönpanoa. Oikeusministeriö ehdottaa, että säännösehdotuksesta luovutaan tässä yhteydessä, ja asiaan palataan tarvittaessa täydentävässä hallituksen esityksessä, johon esitys perustellaan laajemmin. Tämän johdosta arvopaperimarkkinalain 18 luvun 2 §:n 4 momentista tulee poistaa ehdotettu viittaus rikoslain 51 luvun 5 a §:ään.

\* \* \*

Yksityiskohtaisista perusteluissa (s. 41) esitetään säännökselle muun muassa seuraavia perusteluita:

- *arvopaperimarkkinoita koskevan tiedottamisrikoksen ilmenemismuodot voivat vaihdella siten, että vakavimmissa tapauksissa nykyistä perusasteikkoa ei voida pitää riittävänä*
- *tiedottamisrikoksesta on annettu KKO:n tuomioita, joissa vankeusrangaistusta on käytetty*
- *tavoitellut ja saadut taloudelliset hyödyt ovat olleet huomattavan suuria, tuomioihin on liittynyt useiden miljoonien eurojen menettämisseuraamuksia.*

Tältä osin oikeusministeriö toteaa, että oikeuskäytäntö ei viittaa tarpeeseen tarkistaa tiedottamisrikoksen rangaistusasteikkoa säätämällä teolle kvalifioitu tekemuoto.

Käräjäoikeuksissa on vuosina 2005—2014 hyväksytty vain kaksi tiedottamisrikosta koskevaa syytettä. Kummatkin johtivat keskimäärin 40 päiväsakon rangaistukseen. 24 syytettä ja 4 yhteisösakkovaatimusta on hylätty, yhden vastaajan osalta asia on rauennut (lähde: Tilastokeskus, Syytetyt, tuomitut ja rangaistukset -tilasto). KKO on käsitellyt tiedottamisrikosta kahdessa julkaistussa ratkaisussaan (KKO 2013:53 ja 2009:1). Ratkaisussa KKO 2013:53 rangaistukseksi määrättiin 50 päiväsakkoa, ratkaisussa KKO 2009:1

tuomittiin yhteisenä rangaistuksena kolmesta tiedottamisrikoksesta ja yhdestä törkeästä sisäpiirintiedon väärinkäytöstä 2 v 4 kk vankeutta (kaksi vastaajaa) sekä 100 000 euron yhteisösakko. Oikeusministeriöllä ei ole tietoa tiedottamisrikoksiin liittyvästä mahdollisesta hovioikeuskäytännöstä.

Ankarimpina rangaistuksina voitaneen pitää tapauksessa KKO 2009:1 annettuja vankeustuomioita. Rangaistuksen mittaamista koskevissa perusteluissa KKO totesi muun muassa, että tapauksessa horjutettiin erittäin vakavasti yhtiön osakkeen hinnanmuodotuksen perusteita (kohta 16) ja teot yhdessä sisäpiirintiedon väärinkäyttöä koskevan rikoksen kanssa vaaransivat merkittävästi luottamusta arvopaperimarkkinoihin (kohta 17). Rikoksia pidettiin erittäin suunnitelmallisina (kohta 18) ja syyllisyyttä korosti tekijöiden erityisen vastuullinen asema yhtiön ylimpinä muodollisen ja tosiasiallisen määräysvallan käyttäjinä (kohta 19). Lisäksi ankaroittavana seikkana otettiin huomioon rikoksella tavoitellun ja saadun hyödyn erittäin suuri määrä, joka osoitti erityisen suurta syyllisyyttä. Kumpikin tekijä oli myynyt osakkeita noin 62,2 miljoonalla eurolla, josta noin 7,8 miljoonaa euroa oli rikoksella tavoiteltua hyötyä (kohdat 20—23).

Edellä todettu osoittaa, että ankarammalle rangaistusasteikolle ei ainakaan oikeuskäytännön perusteella ole tarvetta. Ko. tapauksessa yhteisen vankeusrangaistuksen enimmäisrangaistus oli 7 vuotta vankeutta. Vaikka tekoja pidettiin vakavina ja intressi oli useita miljoonia euroja, oli tuomittu rangaistus vain kolmasosa rikosten yhteisestä enimmäisrangaistuksesta. Asteikko ei siis lopu kesken, eikä vakavienkaan rikosten sovitamista nykyisin käytössä olevaan asteikkoon voida pitää ongelmallisena.

Törkeän tekemuodon säätämistä on perusteltu myös seuraavilla seikoilla:

- *markkinoiden manipulointia koskevan törkeän tekemuodon soveltaminen vakavimpiin tiedottamisrikokseen on voinut olla tarpeettoman vaikeaa; useassa tapauksessa olennaista on juuri tiedonantovelvollisuuden oikea-aikainen täyttäminen*
- *esimerkiksi osakeannin yhteydessä tapahtuva tiedonantovelvollisuuden laiminlyönti ei täytä markkinoiden manipulointia koskevan rangaistussäännöksessä edellytettyä aktiivista väärään tai harhaanjohtavaan käsitykseen johtavaa tietojen levittämistä*

Oikeusministeriö toteaa, että rikoslaissa tulee välttää useiden päällekkäisten tai tosiasiallisesti päällekkäisten tunnusmerkistöjen säätämistä. Markkinoiden manipulointia (vääristämistä) koskevan säännöksen soveltamisen vaikeus ei siten ole peruste säätää arvopaperimarkkinoita koskevalle tiedottamisrikokselle törkeää tekemuotoa, pikemminkin se on peruste sitä vastaan.

Näyttöongelmat eivät muutenkaan ole peruste rangaistussäätelyn laajentamiselle. Ylitsepääsemättömiä näyttöongelmia on kuitenkin pyrittävä välttämään. Törkeän te-

komuodon säätäminen ei kuitenkaan vaikuttaisi rangaistavan käyttäytymisen alaan sinänsä eikä siten myöskään näyttöongelmiin, vaan ainoastaan rangaistavuuden asteeseen.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan *painavimpana perusteena* törkeän tekemuodon säätämiseksi voidaan pitää eri rikosten välistä vertailua. HE-luonnoksen mukaan:

- *tiedottamisrikokset voivat aiheuttaa laajamittaista välitöntä taloudellista vahinkoa usealle eri taholle (esim. tiedonantovelvollisuus osakeannin yhteydessä)*
- *tiedottamisrikokset ovat omiaan vähentämään markkinoita kohtaan tunnettua luottamusta ja heikentämään markkinoiden tehokkuutta ja kansainvälistä kilpailukykyä*
- *tiedottamisrikokset voivat vakavasti vaikuttaa sijoittajien, mukaan lukien kotitalouksien, halukkuuteen sijoittaa ja säästää varojaan arvopaperimarkkinoilla*
- *törkeimmät teot ja niistä seuraava epäluottamus voivat aiheuttaa vakavia seurausvaikutuksia myös arvopaperimarkkinoiden ulkopuolella*
- *tiedottamisrikoksen moitittavuutta ei voida pitää vähäisempänä kuin sisäpiirintiedon väärinkäytön, markkinoiden manipuloinnin tai muiden talousrikoksen moitittavuutta*

Näiden osalta tulisi kuitenkin esittää konkreettisempia tietoja muun muassa tapauksista ja kansainvälisestä käytännöstä.

Myös säännöksen *varsinaiset yksityiskohtaiset perustelut* ovat hyvin suppeat, niiden mukaan "[e]hdotetun kvalifioitun tekemuodon ankaroittamisperusteet vastaavat sisäpiirintiedon väärinkäytön ja markkinoiden manipuloinnin kvalifioitujen tekemuotojen ankaroittamisperusteita. Rikoksen tulisi lisäksi olla myös kokonaisuutena arvostellen törkeä."

Ehdotettu neljän vuoden vankeusuhka huomioon ottaen myös näitä perusteluita tulisi laajentaa muun muassa soveltamista koskevin esimerkein.

#### *Määritelmät (RL 51:6)*

*1 kohta (arvopaperi).* Arvopaperin käsitettä käytetään sellaisenaan vain arvopaperimarkkinoita koskevan tiedottamisrikoksen tunnusmerkistössä (5 §:n 2 kohta), muilta osin sana esiintyy luvussa vain käsitteen "arvopaperimarkkinat" osana.

Rikoslain 51 luvun 6 §:n 1 kohdan mukaan arvopaperilla tarkoitetaan sellaista arvopaperia, johon sovelletaan arvopaperimarkkinalakia. Arvopaperi sinänsä määritellään verrattain täsmällisesti arvopaperimarkkinalain 2 luvun 1 §:ssä. Arvopaperimarkkinalain soveltamisala kuitenkin vaihtelee. Esimerkiksi arvopapereista julkaistavien esitteiden,

arvopaperien yleisölle tarjoamisen ja arvopaperien hakemisen kaupankäynnin kohteeksi säännellylle markkinalle osalta soveltamisalasta säädetään 3 luvun 1—3 §:ssä. Säännöllisen tiedonantovelvollisuuden osalta soveltamisala määräytyy puolestaan 7 luvun 1—4 §:ien mukaan, eräiden muiden velvollisuuksien osalta 8 luvun 1 §:n mukaan, liputtamisvelvollisuuksien osalta 9 luvun 1—2 §:n mukaan jne.

Mikä merkitys tällä vaihtelulla on rikoslain säännösten kannalta? Tulisiko määritelmä ehkä kytkeä tiukemmin tiedottamisrikoksen soveltamisalaan tai laajentaa koskemaan arvopaperimarkkinalain 2 luvun 1 §:ssä "tarkoitettua arvopaperia"?

*3 kohta (sisäpiirintieto).* Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että MAR 7 artiklan 1 kohdan d alakohdassa rajoitetaan henkilöillisesti sisäpiirintiedon määritelmää. Alakohdan mukaan "*niiden henkilöiden osalta, joiden tehtävänä on rahoitusvälineitä koskevien toimeksiantojen toteuttaminen, sillä [sisäpiirintiedolla] tarkoitetaan myös asiakkaan antamaa ja asiakkaalle toteutettavana olevaa rahoitusvälineisiin liittyvää toimeksiantoa koskevaa luonteeltaan täsmällistä tietoa — —*".

Hallituksen esityksen perusteluissa olisi hyvä ottaa kantaa siihen, mitä viittaus tältä osin tarkoittaa rikoslain säännösten kannalta. Onko tällainen tieto rikoslaissa tarkoitettu sisäpiirintieto myös silloin, kun se on jonkin muun henkilön hallussa? Tilanne voi syntyä esimerkiksi siten, että välittäjä kertoo tiedon edelleen kolmannelle henkilölle, jonka tehtäviin ei kuulu rahoitusvälineitä koskevien toimeksiantojen hoitaminen. Ts. koskeko rikoslain määritelmä tiedon alkuperää vai hallussapitäjää? Asetuksen suoran soveltamisen osalta kysymys on asetuksen tulkinnasta, josta päättää viime kädessä EU-tuomioistuimien, mutta suomalainen lainsäätäjä voi tältä osin ottaa kantaa kansallisen rikoslainsäädännön alaan.

Oikeusministeriö ehdottaa, että ehdotettu *4 kohta (markkinoiden manipulointi)* poistetaan (ks. edellä markkinoiden manipuloinnista lausuttu).

*Voimassa oleva 6 momentti (johdannaisten luovuttaminen ja hankkiminen).* Voimassa olevan säännöksen mukaan mitä tässä luvussa säädetään välineen luovuttamisesta tai hankkimisesta, sovelletaan myös johdannaissopimuksen tekemiseen. Säännös ehdotetaan poistettavaksi, koska se on perustelujen mukaan lähinnä selventävä ja sitä voidaan pitää tarpeettomana.

Oikeusministeriö toteaa, että säännös ei ole pelkästään selventävä, eikä sitä voida pitää tarpeettomana. Oikeusministeriön käsityksen mukaan esimerkiksi sisäpiirintiedon väärinkäyttöä koskevan rangaistussäännöksen "luovuttamista" koskevia tekoapatunnusmerkkiä ei rikosoikeudellinen laillisuusperiaate huomioon ottaen voida ongelmitta soveltaa esimerkiksi johdannaisen asettamiseen. Säännös ei sitä vastoin ole tarpeen esi-

merkiksi markkinoiden manipulointia koskevien säännösten kannalta, koska ne koskevat luovutuksen ja hankkimisen lisäksi yleisesti liiketoimia ja muuta toimintaa.

Jos sisäpiirintiedon väärinkäyttöä koskevien säännösten halutaan koskevan myös johdannaisten asettamista, tulisi voimassa olevan 6 momentin ensimmäinen virke siirtää esimerkiksi uuden 6 §:n 2 momentiksi.

*Soveltamisala (RL 51:6 a)*

*Koko pykälä on syytä muotoilla yksikkömuotoon ("rahoitusvälineisiin" po. "rahoitusvälineeseen", "säännellyillä markkinoilla" po. "säännellyllä markkinalla" jne.). Soveltaminen ei edellytä, että rahoitusvälineitä olisi useita tai että niillä käytäisiin kauppaa useilla markkinoilla.*

Koska säännös on luonteeltaan rajoitussäännös, on *1 momentin* johdantokappaleeseen lisättävä sana "vain" ("Tämän luvun 1—4 §:n säännöksiä sovelletaan vain — —").

Säännöksen *1 momentin 2 kohta* on muotoiltu epäselvästi ("jolla käydään kauppaa monenkeskisessä kaupankäyntijärjestelmässä, joka on otettu kaupankäynnin kohteeksi tai jonka ottamista kaupankäynnin kohteeksi on haettu"). Tarkoitetaanko: "jolla käydään kauppaa monenkeskisessä kaupankäyntijärjestelmässä, tai joka on otettu kaupankäynnin kohteeksi monenkeskisessä kaupankäyntijärjestelmässä tai jonka ottamista kaupankäynnin kohteeksi on haettu"?

Pykälän *2 momentin* säännöstä voisi täsmentää esimerkiksi seuraavasti:

Tämän luvun 1—4 §:n säännöksiä sovelletaan myös muuhun kuin 1 momentissa tarkoitettuun rahoitusvälineeseen, jos rahoitusvälineen arvo määräytyy 1 momentissa tarkoitetun rahoitusvälineen perusteella tai jos rahoitusväline vaikuttaa 1 momentissa tarkoitetun rahoitusvälineen arvoon.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan pykälän *3 momentin* säännökset ovat tarpeettomia. Asetuksen ja direktiivin soveltamisalasäännökset ovat luonteeltaan selventäviä, rikoslaissa soveltamisalasta on tarpeen säätää vain siltä osin kuin sitä halutaan rajoittaa.

Momentin *1 kohta* on tarpeeton, koska markkinoiden manipulointia koskevia säännöksiä sovelletaan jo tunnusmerkistön ja määritelmien perusteella energiaa koskeviin spot-sopimuksiin. Ehdotuksen mukaan markkinoiden manipulointia koskevia säännöksiä sovelletaan rahoitusvälineisiin liittyviin *hyödykettä koskeviin spot-sopimuksiin* (ks. ehdotettu RL 51:3:n tunnusmerkistö, näin myös MAR 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohda). Hyödykettä koskevalla spot-sopimuksella tarkoitettaisiin 6 §:n 7 kohdan mu-



kaan markkinoiden väärinkäyttöasetuksen 3 artiklan 1 kohdan 15 alakohdassa määriteltyä hyödykettä koskevaa spot-sopimusta. Kohdan 14 alakohdan mukaan hyödykkeellä tarkoitetaan komission asetuksen (EY) N:o 1287/2006 2 artiklan 1 kohdassa määriteltyä hyödykettä. Ko. asetuksen mukaan hyödykkeellä tarkoitetaan "kaikkia lajiesineen kaltaisia aineellisia tavaroita, jotka voidaan toimittaa, mukaan lukien metallit ja metallimalmit ja -sekoitukset sekä maataloustuotteet ja energiatuotteet kuten sähkö".

Momentin 2 kohta on tarpeeton, koska markkinoiden manipulointia koskevia säännöksiä sovelletaan joka tapauksessa kaikenlaisiin rahoitusvälineisiin, riippumatta siitä, liittyvätkö ne hyödykettä koskeviin spot-sopimuksiin vai eivät.

Momentin 3 kohta on tarpeeton, koska säännösten soveltamisesta viitearvoihin säädetään suoraan tunnusmerkistössä (ks. OM:n ehdotus edellä; jos tunnusmerkistössä viitataan VM:n ehdotuksen mukaisesti asetukseen, asiasta säädetään MAR 12 artiklan 1 kohdan d alakohdassa).

Momentin säännökset on sitä vastoin tarpeen korvata *tukkutason energiatuotteita koskevalla rajoitussäännöksellä*. Valtiovarainministeriöltä saatujen tietojen mukaan ehdotetun 3 momentin 1 kohdan tarkoituksena on varmistaa, että markkinoiden manipulointia koskevia rangaistussäännöksiä sovelletaan sellaisiin (rahoitusvälineisiin liittyviin) energiatuotteita koskeviin spot-sopimuksiin, jotka jäävät ns. REMIT-asetuksen (N:o 1227/2011) soveltamisalan ulkopuolelle. Asetuksen soveltamisalan piiriin kuuluviin tukkutason energiatuotteisiin sovelletaan lakia sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta (590/2013), jonka 4 luvussa säädetään hallinnollisesta seuraamusmaksusta. VM:ltä saatujen tietojen mukaan tarkoituksena on, että näitä energiatuotteita koskeviin spot-sopimuksiin ei sovellettaisi markkinoiden manipulointia koskevia rikoslain rangaistussäännöksiä, vaan toimintaa koskisivat ainoastaan hallinnolliset seuraamukset. Tämän vuoksi oikeusministeriö ehdottaa, että 3 momentti korvataan seuraavalla rajoitussäännöksellä:

Tämän luvun 3 ja 4 §:n säännöksiä ei sovelleta hyödykettä koskevaan spot-sopimukseen, joka on tukkutason energiatuote.

Muutoksen johdosta tulee lisäksi 4 momentissa muuttaa viittaus "1—3 momentissa tarkoitettuja rahoitusvälineitä" muotoon "1—2 momentissa tarkoitettuja rahoitusvälineitä", koska 3 momentissa ei enää säädetäisi rahoitusvälineistä.

Pykälän 4 momentista on syytä poistaa viittaus sisäpiirintiedon ilmaisemista koskevaan 2 a §:ään, koska sisäpiirintiedon ilmaisemisen tunnusmerkistö ei koske liiketoimia, toimeksiantoja eikä toimintaa ("Tämän luvun 1, 2, 3 ja 4 §:n säännöksiä sovelletaan — —"). Momentti on myös syytä muuttaa yksikkömuotoon.

*Rajoitussäännös (RL 51:7)*

Koska vakauttaminen ei edellytä samanaikaista kaupankäyntiä useilla arvopapereilla ja liitännäisvälineillä, on pykälän *1 momentin 2 kohtaa* syytä selventää seuraavasti:

2) kaupankäyntiin markkinoiden väärinkäyttöasetuksen (EU) N:o 596/2014 3 artiklan 2 kohdan a ja ~~b~~ alakohdassa tarkoitetuilla arvopapereilla tai b alakohdassa tarkoitettulla liitännäisvälineellä arvopapereiden vakauttamiseksi, kun tällainen kaupankäynti tapahtuu mainitun asetuksen 5 artiklan 4 ja 5 kohdan mukaisesti;

Myös *1 momentin 1 kohdassa* sana "takaisinosto-ohjelmien" on syytä muuttaa selvyyden vuoksi yksikkömuotoon.

Takaisinosto-ohjelmien mukainen kaupankäynti ja arvopapereiden vakauttaminen edellyttää asetuksen mukaan asetuksen 5 artiklan 3 tai 5 kohdassa tarkoitetun ilmoitusvelvollisuuden täyttämistä. Perusteluissa olisi syytä todeta, että jos toiminta muutoin täyttää asetuksen edellytykset ja syyksilukemisen perustana on pelkästään ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti, voidaan teon vähäinen vahingollisuus ottaa huomioon rangaistusta määrättäessä.

Säännöksen *1 momentin 3 kohta* on syytä luettavuuden parantamiseksi jakaa neljäksi erilliseksi kohdaksi ja muuttaa yksikkömuotoon:

3) ~~liiketoimiin~~ liiketoimeen, ~~toimeksiantoihin~~ tai toimintaan rahapolitiikan tai julkisen velan hoitamista koskevan politiikan toteuttamiseksi markkinoiden väärinkäyttöasetuksen (EU) N:o 596/2014 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti;

4) ~~liiketoimiin~~ liiketoimeen, ~~toimeksiantoihin~~ toimeksiantoon tai toimintaan, joka toteutetaan ~~mainitun~~ markkinoiden väärinkäyttöasetuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaisesti;

5) ~~toimiin~~ toimeen, jotka toteutetaan osana unionin ilmastopolitiikkaa ~~mainitun~~ markkinoiden väärinkäyttöasetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti, ; tai eikä

6) ~~toimiin~~ toimeen, jotka toteutetaan osana unionin yhteistä maatalouspolitiikkaa tai unionin yhteistä kalastuspolitiikkaa ~~mainitun~~ markkinoiden väärinkäyttöasetuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

Säännöksen 2 *momentti* olisi ehdotetussa muodossaan todistelua koskeva erityissäännös ("— — pelkästään sen perusteella, että henkilöllä on tai on ollut hallussaan sisäpiirintietoa, ei ole katsottava, että henkilö on käyttänyt kyseistä tietoa — —").

Oikeusministeriö toteaa, että rikoslaissa ei tule säätää näytön arviointia koskevista yksityiskohdista yleisistä oikeudenkäymiskaaren 17 luvun säännöksistä poikkeavasti. Säännös tulee tämän vuoksi muotoilla aineellista tunnusmerkistöä koskevaksi rajoitussäännökseksi esimerkiksi seuraavasti:

Tämän luvun 1 ja 2 §:n säännöksiä ei sovelleta markkinoiden väärinkäyttöasetuksen 9 artiklan mukaiseen lailliseen toimintatapaan.

Perusteluissa tulisi edelleen todeta, että vaikka asetuksen 9 artiklassa viitataan näytön arviointiin ("pelkästään sen perusteella — — ei ole katsottava"), koskee viittaus tässä ainoastaan artiklassa kuvattuja aineellisia menettelyitä eli laillisia toimintatapoja.

Säännöksen 3 *momentin* viittaukset "sisäpiirintiedon ilmaisemiseen" on syytä tarkentaa viittauksiksi "tekoon" ja säännöksestä on syytä poistaa "voidaan pitää"-rakenne ("— — ei sovelleta, jos teko tapahtuu — — taikka jos teko on markkinoiden väärinkäyttöasetuksen 11 artiklan 1—8 kohdan mukaista markkinoiden tunnustelua.").

Oikeusministeriö toteaa, että säännöksen 4 *momentin* viittaukset "lailliseen toimintaan" ja "kyseiseen kauppapaikkaan" jäävät epäselviksi. Oikeusministeriön käsityksen mukaan riittävänä voitaneen pitää seuraavaa:

Tämän luvun 3 ja 4 §:n säännöksiä ei sovelleta markkinoiden väärinkäyttöasetuksen 13 artiklan mukaiseen hyväksytyyn markkinakäytäntöön.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota *kannustinjärjestelmiin osallistumiseen* ja esimerkiksi niihin liittyvän osakkeiden merkitsemisen suhteeseen sisäpiirintiedon väärinkäyttöä koskeviin säännöksiin. Tulevatko nämä tilanteet katetuksi esimerkiksi markkinoiden väärinkäyttöasetuksen 9 artiklan 3 kohdan mukaisena laillisena toimintana? Kysymystä tulisi avata perusteluissa. Ministeriö pitää tärkeänä, että sääntely ja perustelut ovat selkeitä erityisesti sellaisten toimintojen osalta, jotka koskevat käytännössä suurta joukkoa sisäpiiriläisiä.

#### *Tunnusmerkistöjen kansallinen rajoittuneisuus/Kansainvälinen soveltamisala*

HE-luonnoksessa (s. 42) on todettu, että nykyisten rangaistusäännösten edellytys monikeskisen kaupankäyntijärjestelmän liittymisestä Suomeen on direktiivin vastaisena poistettu. Lisäksi todetaan, että säännösten kansainvälinen soveltamisala ratkeaa rikoslain kansainvälistä soveltamisalaa koskevien yleisten säännösten perusteella.

Rikoslain tunnusmerkistö voi olla kansallisesti rajoittunut siten, että sillä suojellaan vain esimerkiksi suomalaista oikeushyvää taikka vain Suomen tai tiettyjen valtion alueella tapahtuneita tekoja. Se, että edellä mainituin tavoin rangaistussäännöksistä poistetaan monenkeskisen kaupankäyntijärjestelmän liittyminen Suomeen, laajentaa tunnusmerkistöjen soveltamisalaa. Oikeusministeriö katsoo, että tunnusmerkistöt kuitenkin säilyvät tietyllä tavoin kansallisesti rajoittuneina, sillä 51 luvun 6 §:n määritelmäsäännös ja 6 a §:n soveltamisalasäännös sitovat säännösten soveltamisen säännellyn markkinan ja monenkeskisen kaupankäyntijärjestelmän määritelmien välityksellä Suomessa tai muussa ETA-valtiossa ylläpidettyyn toimintaan.

Direktiivin 2 artiklan määritelmäsäännöksen mukaan säännelty markkina (9 kohta), monenkeskinen kaupankäyntijärjestelmä (10 kohta) ja organisoitu kaupankäyntijärjestelmä (11 kohta) määrittyvät direktiivin 2014/65/EU sisältämien määritelmien mukaisesti. Direktiivin 2014/65/EU sisältämät määritelmät eivät sisällä rajoitusta tietyissä valtioissa tapahtuvaan toimintaan, vaan määritelmät ovat yleisiä. Sen perusteella, aiheutuuko sääntelyn yleisestä soveltamisalasta tai muusta sääntelystä rajoittuneisuus ETA-valtioissa ylläpidettyyn toimintaan, voidaan arvioida, ovatko ehdotetut tunnusmerkistöt kansallisen rajoittuneisuuden osalta direktiivin edellytysten mukaisia. Kysymys tulisi selvittää hallituksen esityksen perusteluissa.

Edellä mainitulla on merkitystä siltä osin kuin 51 luvun tunnusmerkistöjen soveltaminen on sidottu säännellyn markkinan tai monenkeskisen kaupankäyntijärjestelmän käsitteisiin.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että siltä osin kuin tunnusmerkistöissä on käytetty arvopaperin käsitettä, sitä koskeva määritelmäsäännös saattaa aiheuttaa tunnusmerkistön kansallisen rajoittuneisuuden.

Kun tunnusmerkistön mahdollinen kansallinen rajoittuneisuus on määrittynyt, sen kansainvälinen soveltamisala määräytyy rikoslain 1 luvun rikosoikeuden soveltamisalaa koskevien säännösten mukaisesti.

#### *Lainsäädäntötekniisiä huomioita*

*3 LE:n nimikkeen tulee olla "Laki rikoslain 51 luvun muuttamisesta".*

*3 LE:n johtolauseen tulee olla: "Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan rikoslain (39/1889) 51 luvun 1, 3, 4, 6 ja 7 §, sellaisina kuin ne ovat laissa 753/2012, sekä lisätään 51 lukuun uusi 2 a[, 5 a] ja 6 a §, seuraavasti:" (ks. Lainkirjoittajan opas, kohta 17.3).*

Vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaan rangaistussäännökseen sisältyvä *rikosnimike* kursivoidaan sen esiintyessä säännöksessä ensimmäisen kerran (esim. RL 51:1:

"on tuomittava *sisäpiirintiedon väärinkäytöstä* — —"). Samoin kursivoidaan määritelmäsäännösten käsitteet (RL 51:6: "1) *arvopaperilla* sellaista — — " jne.).

Viitattaessa *asetukseen* ensimmäisen kerran (ehdotettu RL 51:6) tulee säädöstekstiin kirjoittaa EU-säädöksen koko nimi, myöhemmin siihen voidaan viitata lyhytnimellä (ks. Lainlaatijan EU-opas):

3) *sisäpiirintiedolla* markkinoiden väärinkäytöstä (markkinoiden väärinkäyttöasetus) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/6/EY ja komission direktiivien 2003/124/EY, 2003/125/EY ja 2004/72/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 596/2014 7 artiklan 1—4 kohdassa tarkoitettua tietoa;

(OM ehdottaa, että 4 kohta poistetaan, ks. edellä)

— —

7) *hyödykettä koskevalla spot-sopimuksella* markkinoiden väärinkäyttöasetuksen 3 artiklan 1 kohdan 15 alakohdassa määriteltyä *hyödykettä* koskevaa spot-sopimusta;

(vastaavasti kohdat 9, 10, 11 ja 14 sekä 7 §:n viittaukset)

— —

13) *tukkutason energiatuotteella* energian tukkumarkkinoiden eheydestä ja tarkasteltavuudesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1227/2011 2 artiklan 4 kohdassa määriteltyä *tukkutason energiatuotetta*;

— —

Ehdotetun RL 51:6 5, 6 ja 12 kohdassa viitataan kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain 1 luvun 2 §:n 1 momentin eri kohtiin. Kyseisessä pykälässä on vain yksi momentti, joten viittaukset momentin numeroon ("1 momentin") ovat tarpeettomia (ks. Lainkirjoittajan opas, kohta 14.2.5, toinen kappale).

Ehdotetuissa rikoslain 51 luvun 6 a ja 7 §:ssä viitataan useasti "1—4 §:n säännöksiin". Koska luettelo sisältää myös ns. a-pykälän (2 a §), ei viittauksissa tule käyttää ajatusviivaa, vaan ne on kirjoitettava auki viittaukseksi "1, 2, 2 a, 3 ja 4 §:n" säännöksiin (ks. kuitenkin RL 51:6 a:n 4 momenttia koskeva huomio edellä; Lainkirjoittajan opas, kohta 24.4.1).

Osastopäällikkö, ylijohtaja

  
Sami Manninen

Erityisasiantuntija

  
Mikael Koillinen