



Lainvalmisteluosasto

LAUSUNTO
OM 94/43/2017

5.9.2017

Valtiovarainministeriö

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI SJOITUSPALVELULAIN MUUTTAMISESTA, LAIKSI KAUPANKÄYNNISTÄ RAHOITUSVÄLINEILLÄ JA ERÄIKSI NIIHIN LIITTYVIKSI LAEIKSI (LIITELAIT)

Oikeusministeriö toistaa esitysluonnoksen johdosta 15.6.2017 antamassaan lausunnossa esitetyn ja lausuu nyt kysymyksessä olevien liitelakien johdosta seuraavan.

Esitysluonnoksen 6. lakiehdotuksessa ehdotetaan *arvopaperimarkkinalain* 18 luvun 1 §:ää muutettavaksi siten, että siinä mainittaisiin nimenomaisesti Helsingin hallinto-oikeus, jonka on käsiteltävä 11 luvun 12 §:ssä tarkoitettu asia kiireellisenä. Oikeusministeriö ei pidä ehdotettua muutosta tarpeellisena. Jo voimassaoleva arvopaperimarkkinalain 18 luvun 1 § viittaa Finanssivalvonnasta annetun lain 73 §:ään, jonka 1 momentissa säädetään, että Finanssivalvonnan päätökseen haetaan muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, jollei jäljempänä tässä pykälässä tai muualla laissa toisin säädetä. Näin ollen ei ole tarvetta lisätä mainintaa Helsingin hallinto-oikeudesta säännökseen, jos Finanssivalvonnasta annetun lain 73 §:ssä edelleen keskitetään valitukset Helsingin hallinto-oikeuteen. Vaatimus arvopaperimarkkinalain 11 luvun 12 §:ssä tarkoitettun asian kiireellisestä käsittelystä perustuu voimassaolevaan sääntelyyn.

Esitysluonnoksen 7. lakiehdotuksessa ehdotetaan *rikoslain* 51 luvun muuttamista. Luvun 6 a §:ään lisättäisiin uusi 5 momentti, jonka mukaan eräitä rangaistussäännöksiä (sisäpiirintiedon väärinkäyttö, sisäpiirintiedon ilmaiseminen ja markkinoiden manipulointi) sovellettaisiin myös toimintaan, joka liittyy päästöoikeuksien tai niihin perustuvien huutokauppatuotteiden huutokauppaan huutokauppapaikassa, jolle on annettu säännellyn markkinan toimilupa, myös silloin, kun huutokauppatuotteet eivät ole rahoitusvälineitä.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetun säännöksen tarkoituksena on ilmeisesti laajentaa mainittujen rangaistussäännösten soveltamisalaa sekä kauppapaikkojen että rahoitusvälineen määritelmän osalta.

Oikeusministeriö ehdottaa, että *kauppapaikkojen* osalta laajennus toteutetaan erillisen 5 momentin asemesta noudattaen luvussa jo omaksuttua sääntelytekniikkaa lisäämällä 6 a §:n 1 momenttiin uusi 4 kohta, jonka mukaan momentissa mainittuja rangaistussäännöksiä sovelletaan rahoitusvälineeseen

4) joka on komission asetuksen (EU) N:o 1031/2010 mukainen päästöoikeus ja jolla käydään huutokauppaa huutokauppapaikassa, jolle on annettu säännellyn markkinan toimilupa.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate huomioon ottaen *rahoitusvälineen määritelmää* ei tule laajentaa soveltamisalaa koskevassa säännöksessä ("myös silloin, kun huutokauppatuotteet eivät ole rahoitusvälineitä"). Muutos on syytä toteuttaa joko muuttamalla suoraan rahoitusvälineen määritelmää tai lisäämällä lakiin säännös, jonka mukaan rahoitusvälineeseen rinnastetaan ne instrumentit, jotka eivät määritelmään muutoin kuuluisi. Ensin on kuitenkin arvioitava, onko laajentaminen tarpeen, vai kattaako ehdotettu rahoitusvälineen määritelmä jo sellaisenaan päästöoikeudet ja niihin perustuvat huutokauppatuotteet.

Ehdotetun 6 §:n 1 momentin 2 kohdan määritelmäsäännöksen ja siinä viitatus, muutettavaksi ehdotetun sijoituspalvelulain 1 luvun 14 §:n 10 kohdan perusteella rahoitusvälineenä pidettäisiin muun muassa päästöoikeutta, joka on tunnustettu direktiivin 2003/87/EY vaatimuksia vastaavaksi sekä vastavuoroisesti yhteisön järjestelmän ja muiden kasvihuonekaasujen päästökauppajärjestelmien välillä. Myös 6 §:n 1 momentin 15 kohdaksi ehdotettu määritelmä viittaa samaan sijoituspalvelulain säännökseen. Ainakin päästöoikeudet sisältyvät siten jo ehdotettuun kansalliseen, rikoslain osalta sovellettavaan rahoitusvälineen määritelmään.

Markkinoiden väärinkäyttödirektiivistä ei ilmene tarkemmin, mitä päästöoikeuksiin perustuvilla huutokauppatuotteilla tarkoitetaan (1 artiklan 2 kohdan toinen alakohta).

Siltä osin kuin huutokaupan kohteena ovat päästöoikeuksia koskevat fyysisesti toteutettavat spot-sopimukset ja futuurit, voitaneen kaupankäynnissä katsoa olevan kyse päästöoikeuksien kaupasta, joka kuuluisi siten sekin rahoitusvälineen kansallisen määritelmän piiriin. Kun otetaan lisäksi huomioon rikoslain 51 luvun 6 §:n 2 momentin ja 6 a §:n 2 momentin säännökset, määritelmän ja rangaistussäännösten soveltamisalan piiriin kuuluvat myös rahoitusvälineet, joiden arvo määräytyy päästöoikeuksien arvon perusteella tai joiden arvoon päästöoikeuksien arvo vaikuttaa (myös rahana toteutettavat, ks. 6 §:n 2 momentin viimeinen virke ja 6 a §:n 4 momentti). Oikeusministeriön käsityksen mukaan rikoslain sääntely vaikuttaa siten kattavan päästöoikeudet ja niihin perustuvat huutokauppatuotteet.

Toisaalta markkinoiden väärinkäyttödirektiivi (MAD) ilmentää ajatusta, jonka mukaan osa huutokauppatuotteista ei olisi ainakaan direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa ja edelleen rahoitusvälineiden markkinoista annetun direktiivin 2014/65/EU 4 artiklan 1 kohdan 15 alakohdassa ja liitteessä I olevan C osan 11 kohdassa tarkoitettuja rahoitusvälineitä. Näin siitä huolimatta, että rahoitusvälineiden markkinoista annetun direktiivin johdanto-osan 11 kappaleen mukaan kyseisen direktiivin tarkoituksena on sisällyttää päästöoikeudet "kaikilta osin" direktiivin soveltamisalaan luokittelemalla ne rahoitusvälineiksi.

Väärinkäyttödirektiivin säännöksestä syntyy ainakin ensi lukemalta vaikutelma, että siinä on yhteensovittamisongelma ja se on tarpeettomana vanhentunut. Aikaisemmassa sääntelyssä (2003/6/EY) rahoitusvälineen määritelmä oli suppeampi, jolloin päästöoikeuksien asema rahoitusvälineenä saattoi vaihdella (ks. myös komission asetus (EU) N:o 1031/2010, 36 artikla).

Jos valtiovarainministeriö kuitenkin katsoo, että direktiivin täytäntöönpano edellyttää edellä todetusta huolimatta rahoitusvälineen määritelmän laajentamista, oikeusministeriö ehdottaa, että tämä toteutetaan esimerkiksi seuraavasti:

Sovellettaessa tämän luvun 1, 2, 2 a, 3 ja 4 §:n säännöksiä rahoitusvälineeseen rinnastetaan komission asetuksen (EU) N:o 1031/2010 mukaiseen päästöoikeuteen perustuva huutokauppatuote.

Oikeusministeriö toteaa, että perusteluissa on tällöin syytä kuvata, mikä säännöksessä tarkoitettu huutokauppatuote voisi olla ja miksi se ei muutoin täyttäisi rahoitusvälineen määritelmää. Lainsäädäntöteknisesti oikea paikka momentille ei ole 6 a §:n 5 momentti, vaan 6 §:n 3 momentti tai vaihtoehtoisesti 6 a §:n 3 momentti, jolloin nykyiset 3 ja 4 momentti tulisi säätää uudestaan 4 ja 5 momenttina.

Oikeusministeriö katsoo lisäksi, että ehdotetun 6 a §:n 5 momentin säännöksen *alkuun sisältyvä viittaus* "toimintaan, liiketoimiin ja tarjouksiin" sekä momentin *toinen virke* ("Vaikuttamatta huutokaupan yhteydessä...") vaikuttavat tarpeettomilta. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate huomioon ottaen arvopaperimarkkinarikoksille säädettyjä tekotapatunnusmerkistöjä ei voida laajentaa tällaisin säännöksin. Toisaalta mainitut teot vaikuttavat tulevan katetuiksi jo olemassa olevin tunnusmerkistöin. Viimeinen virke (tarjouksiin sovelletaan kaikkia kauppaa koskeviin toimeksiantoon liittyviä säännöksiä) vaikuttaa suorastaan harhaanjohtavalta. On selvää, että toimeksianto voi tarkoittaa esimerkiksi tarjousta.

Rikoslaisissa ei tule käyttää sellaista Euroopan unionin lainsäädännössä joskus omaksuttua lainsäädäntötekniikkaa, jossa saman teon rangaistavuudesta säädetään varmuuden vuoksi useassa eri säännöksessä. Jos tarkoituksena on osoittaa direktiivin kattava täytäntöönpano, voidaan lakiehdotuksen perusteluissa kuvata, millä perusteella sääntely kattaa direktiivin ko. kohdassa tarkoitettut eot.

Luonnoksen 15. lakiehdotuksessa ehdotetaan *arvopaperitileistä annetun lain* 2 §:n 1 momenttiin muutosta, joka perustelujen mukaan on tekninen ja johtuu yhtäältä

sijoituspalvelulain muuttuneesta pykälänumeroinnista sekä toisaalta säilytyspalvelun muuttumisesta sijoituspalvelusta oheispalveluksi. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että ehdotus saattaa johtaa säilyttäjän käsitteen ja sitä kautta lain aineellisten säännösten soveltamisalan tahattomaan kaventumiseen, koska lainkohtaan ehdotettu viittaus sijoituspalvelulain 2 luvun 3 §:ään näyttäisi koskevan vain säilytystä oheispalveluna tarjoavia suomalaisia sijoituspalveluyrityksiä. Sellaiset muut säilytystoimintaa Suomessa harjoittavat suomalaiset tai ulkomaalaiset yritykset, jotka nykyisin kuuluvat lain säilyttäjän käsitteen piiriin, näyttäisivät luonnoksen mukaan jäävän lain säilyttäjää koskevan sääntelyn ulkopuolelle, ellei kyse ole arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain 2 luvun 16 §:n 2 momentin tai arvo-osuustileistä annetun lain 5 a §:n mukaisesta säilyttämisestä. Tämä ei vastaa lain alkuperäistä tarkoitusta (ks. HE 32/2012 vp s. 254–255) eikä liene luonnoksenkaan tarkoitus. Luonnoksen tarkistamista tältä osin olisi syytä jatkovalmistelussa harkita.

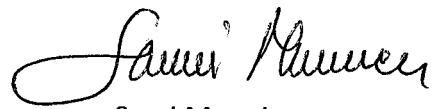
Luonnoksen 19. lakiehdotuksella muutettaisiin *maksupalvelulain* 3 §:n 4 kohtaa. Oikeusministeriö toteaa, että pykälää on muutettava myös uuden maksupalveludirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä, jota koskevat hallituksen esitykset annettaneen syksyllä 2017. Jos lakiehdotuksia käsitellään eduskunnassa samanaikaisesti, on tarpeen huolehtia esitysten yhteensovittamisesta.

Luonnoksen 21. lakiehdotuksen mukaan *lakiin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä* lisättäisiin 9 luvun 4 §:ään lisättäisiin 4 momentti, jonka mukaan sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, Finanssivalvonnan päätökseen haetaan muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Tämä tarkoittaisi valitusoikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kuitenkin voimassaolevan rahanpesulain 9 luvun 4 §:n 1 momentissa säädetään, että valvontaviranomaisen päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään, jollei jäljempänä tässä pykälässä tai muualla laissa toisin säädetä. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valituslupan. Viranomaisten rahanpesulain nojalla tekemiä päätöksiä koskee valituslupasääntely korkeimpaan hallinto-oikeuteen, pois lukien Finanssivalvonnan päätökset. Tämä vaikuttaa epäloogiselta, eikä omaksuttua sääntelyratkaisua ole perusteltu ehdotuksessa. Oikeusministeriö puoltaa valituslupaan perustuvaa sääntelyvaihtoehtoa myös Finanssivalvonnan rahanpesulain nojalla tekemistä päätöksistä. (Ks. tarkemmin oikeusministeriön lausunto 15.6.2017.)

Lisäksi ehdotetun 9 luvun 4 §:n 4 momentin muutosta perustellaan sillä, että muutoksenhausta säädettäisiin rahanpesulaissa Finanssivalvonnasta annetun lain 73 §:ään ehdotettuja muutoksia vastaavasti. Mikäli Finanssivalvonnasta annetun lain 73 §:n muutos on se, että asiat käsitellään Helsingin hallinto-oikeudessa hallintolainkäyttölain mukaisesti ja jatkovalitus edellyttää valituslupaa, olisi rahanpesulaissa mahdollista ainoastaan viitata Finanssivalvonnasta annetun lain 73 §:ään.


Lopuksi. Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnos kokonaisuudessaan on syytä tarkastuttaa oikeusministeriön laintarkastusyksikössä ennen esityksen antamista.

Ylijohtaja



Sami Manninen

Lainsäädäntöneuvos



Pekka Pulkkinen